

Samenwerking beproefd

**A.F.A. Korsten
B.L. Becker
T. van Kraaij**

Samenwerking beproefd

Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten

A.F.A. Korsten

B.L. Becker

T. van Kraaij

Open Universiteit Nederland
Managementwetenschappen

In samenwerking met Eiffel

Heerlen/Arnhem, 2006

Sdu Uitgevers bv

Voorwoord

Het openbaar bestuur in Nederland verandert met de dag en dat geldt in het bijzonder voor gemeenten. Gemeenten staan immers dicht bij de burgers en worden in de meest directe zin van het woord aangesproken op hun functioneren. Burgers verwachten een veilige woonomgeving en goede dienstverlening tegen een redelijke prijs. Dit is niet te veel gevraagd, maar voor veel gemeenten wordt het steeds lastiger om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen. Dit is geen onwil. In tegendeel. Gemeenten willen graag iets betekenen voor hun burgers, maar beschikken meestal over een te klein ambtelijk apparaat om op alle fronten te excelleren. Daarvoor is het takenpakket te breed.

Gemeenten zitten echter niet stil, tonen ambitie en gaan op zoek naar manieren om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen blijven garanderen en om schaalvoordelen te behalen. Dit is een vrij brede ontwikkeling die zich al lang niet meer beperkt tot een paar voorlopers. Overal ontstaan nieuwe vormen van samenwerking tussen gemeenten en deze blijken een antwoord op de vraag of kleine gemeenten nog wel bestaansrecht hebben. Dat gemeenten samenwerken is uiteraard niet nieuw. Wel dat gemeenten dat nu doen op basis van vooral zakelijke motieven en ja, dus buiten de traditionele oevers treden. Dit is tamelijk uniek. Er ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden op basis van convenanten of privaatrechtelijke vormen. Soms ook worden samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aangepast, gemoderniseerd en slagvaardiger ingericht. De juridische vorm van samenwerken is daarbij minder relevant of zelfs helemaal niet relevant voor samenwerking. Gemeenten met ambitie vertrekken vanuit een streven naar concrete resultaten en niet vanuit een structuurdiscussie.

Deze bundel laat zien op welke manieren gemeenten in de praktijk operationeel samenwerken. Innovatief, onconventioneel en op een productieve manier. We laten aan gemeentebestuurders die deze bundel lezen, zien wat hun bandbreedte kan zijn bij overwegingen rond samenwerking. Er is meer mogelijk, dan zo op het eerste gezicht lijkt. Ten slotte geven we in deze bundel praktische aanwijzingen voor de bestuurder die morgen aan de slag wil.

Deze bundel kwam tot stand dankzij de medewerking van personen die in hun eigen gemeente een bijdrage leverden aan de samenwerking in hun regio. Wij willen hen, en dan in het bijzonder degenen die werken in de regio's die in deze bundel zijn beschreven, hartelijk danken. We bedanken uiteraard ook Eiffel voor de prettige samenwerking en voor de mogelijkheid die zij boden deze bundel te schrijven.

Wij vertrouwen erop dat deze bundel velen inspireert.

A.F.A. Korsten
B.L. Becker
T. van Kraaij

Heerlen/Arnhem, 3 juli 2006

Inhoudsopgave

1. Intergemeentelijke samenwerking: een historische schets
Veranderingen in wetgeving en recente ontwikkelingen
 - 1.1 Tal van onderwerpen
 - 1.2 Inbedding in Huis van Thorbecke
 - 1.3 De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 en 1985
 - 1.4 2002: Kaderwet bestuur in verandering wordt ingetrokken
 - 1.5 2003: Wijzigingswet Wgr-plus
 - 1.6 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen
 - 1.7 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen
 - 1.8 Twee denklijnen bij samenwerking
 - 1.9 De tweede denklijn als trend bezien
 - 1.10 Conclusie

- 2 Intergemeentelijke samenwerking
SSC als nieuw concept voor samenwerking tussen gemeenten
 - 2.1 Oude menu's en een nieuwe
 - 2.2 Menu's met beperkingen
 - 2.3 Begrippen
 - 2.4 Hoofdvormen van samenwerking
 - 2.5 Kwaliteitsstreven
 - 2.6 De SSC-kern
 - 2.7 Voordelen van een SSC
 - 2.8 Discussiepunten
 - 2.9 Waarover nadenken bij de invoering?
 - 2.10 Betekenis
 - 2.11 Conditie voor een SSC
 - 2.12 Valkuilen voor een effectief SSC
 - 2.13 Praktische toepassing en het enthousiasme daarover
 - 2.14 Conclusie

- 3 Vormen van intergemeentelijke samenwerking
Samenwerking vanuit organisatiekundig perspectief
 - 3.1 Motieven van samenwerking
 - 3.2 Vier organisatiekundige varianten
 - 3.3 Het netwerkconcept
 - 3.4 Het centrumconcept
 - 3.5 Het matrixconcept
 - 3.6 Het SSC-concept
 - 3.7 Conclusie

- 4 Intergemeentelijke samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen
Criteria om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven en te toetsen
 - 4.1 Samenwerking bij Werk en Inkomen
 - 4.2 Twee samenwerkingsverbanden vergeleken
 - 4.3 Beoordelingscriteria voor samenwerkingsverbanden
 - 4.4 Behaalde resultaten in twee regio's

- 4.5 Overeenkomsten en verschillen
- 4.6 Conclusie

- 5 Operationele samenwerking op uiteenlopende beleidsterreinen
Vijf gemeenten werken intensief samen volgens een unieke formule: de K5-formule
 - 5.1 Motieven van de samenwerking
 - 5.2 Het samenwerkingsmodel: de K5-formule
 - 5.3 Politiek-bestuurlijke context
 - 5.4 Doelstellingen en behaalde resultaten
 - 5.5 Conclusie

- 6 Intergemeentelijke samenwerking en professionalisering van de (milieu)handhaving
Twee gemeenten werken samen door plaatsing van medewerkers in een ‘virtueel bureau’
 - 6.1 De aanleiding: rijksbeleid en professionalisering van de (milieu)handhaving
 - 6.2 Individuele gemeente kan niet voldoen aan kwaliteitseisen
 - 6.3 Heldere aanpak op basis van tien criteria
 - 6.4 Het veranderingstraject
 - 6.5 Conclusie

- 7 Innovatieve intergemeentelijke samenwerking op belastinggebied
Krachtenbundeling in een ‘ambtelijke pool’ door zes gemeenten in Parkstad
 - 7.1 Aanleiding voor de samenwerking
 - 7.2 Motieven voor samenwerking
 - 7.3 Wat houdt de samenwerking in?
 - 7.4 De politiek-bestuurlijke context
 - 7.5 De beoogde doelstellingen en de mogelijke voor- en nadelen
 - 7.6 De verwachtingen
 - 7.7 De voorwaarden en barrières
 - 7.8 De invoering
 - 7.9 Lessen voor de toekomst: te vermijden valkuilen
 - 7.10 Conclusie

- 8 Conclusies en dilemma’s
 - 8.1 Werkbare concepten
 - 8.2 Dilemma 1: structuurdiscussie versus operationeel resultaat
 - 8.3 Dilemma 2: politieke sturing en maatwerk versus efficiencywinst
 - 8.4 Dilemma 3: managementsturing, opdrachten en sla’s versus niets regelen
 - 8.5 Eén (de enige) reden om operationeel samen te werken

Literatuur
De auteurs

Leeswijzer

Tal van gemeenten zijn op zoek naar nieuwe mogelijkheden om hun taken adequaat te kunnen (blijven) uitvoeren. Nieuwe samenwerkingsverbanden worden aangegaan en bestaande samenwerkingsverbanden met hun bestuurlijke structureren worden aangepast aan de eisen die gemeenten ook aan zichzelf stellen. Ambitieuze (en slimme) gemeentebestuurders kiezen ervoor om dit te doen vanuit een streven naar tastbare resultaten. Niet eerst een brede structuurdiscussie voeren en dan pas nadenken over het doel van de samenwerking, maar juist andersom. Dit laatste is de grondgedachte achter deze bundel en de bedoeling is dan ook om innovatieve vormen van intergemeentelijke samenwerking te laten zien. De eerste drie hoofdstukken zijn inleidend van karakter. In de hoofdstukken die daarop volgen, komen vier cases aan de orde. Een volledig beeld is hier uiteraard nooit te geven, maar de cases laten wel zien hoe het kan en misschien ook wel hoe het moet. De cases hebben weliswaar betrekking op specifieke beleidsterreinen, maar dat is niet de essentie. De manier van organiseren, innovatief organiseren, staat hoofdzakelijk los van de vraag om welk beleidsterrein het gaat.

Hoofdstuk 1

Intergemeentelijke samenwerking is niet iets van de laatste tijd. Samenwerking tussen gemeenten is bijna net zo oud als het gemeentebestuur zelf. Intergemeentelijke samenwerking heeft dus een geschiedenis en om de huidige ontwikkelingen te kunnen begrijpen is een historische schets rond de Wgr onontkoombaar. Veranderingen in wetgeving komen aan de orde en ook de meest recente ontwikkelingen, zoals de discussie rond de Wgr-plus, komen aan bod.

Hoofdstuk 2

Hier wordt het eerste hoofdstuk verbijzonderd door het concept shared services centraal te stellen. Tal van gemeenten die samenwerken, passen dit concept al (deels) toe. Meestal onder de noemer van 'Samen en toch apart', kortweg SETA. Bij het SETA-concept is sprake van ambtelijke krachtenbundeling op basis van aansturing met opdrachten. Het SETA-concept is erop gericht schaalvoordelen te behalen en efficiencywinst te verzilveren. Tal van andere voordelen, zoals meer professionalisering en herhalingsvoordelen zijn denkbaar. Dit alles komt in hoofdstuk 2 aan de orde, alsook het SETA-concept zelf, de kernelementen en praktische adviezen om het toe te passen.

Hoofdstuk 3

In hoofdstuk 3 besteden we vanuit het organisatiekundige perspectief, en dus niet vanuit het perspectief van de Wgr, aandacht aan vier varianten van samenwerking. De vier varianten zijn: het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept en het concept shared service centrum. Er zijn daarnaast uiteraard tal van mengvormen denkbaar, maar in de basis zijn deze terug te voeren tot de vier genoemde varianten.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk, en de hoofdstukken die hierop volgen, komt het casusmateriaal aan de orde¹. Te beginnen met een casus die gaat over samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen. De Wet werk en bijstand trad 1 januari 2004 in werking, waarmee een einde kwam aan de Algemene bijstandswet. De beleidsvrijheid voor gemeenten nam toe, maar daarmee ook de financiële risico's. Dit is dan ook precies de reden dat veel gemeenten samenwerken door

¹ De cases beschrijven de situatie tot 1 juni 2006. Daarna kunnen er veranderingen zijn opgetreden.

bijvoorbeeld één sociale dienst op te richten. Samenwerking moet ergens toe leiden en besluitvorming daartoe moet zijn gestoeld op concrete criteria, zoals efficiencywinst. In hoofdstuk 3 wordt dit criterium, maar ook andere, uitgewerkt en in een praktische context geplaatst. Twee regionale samenwerkingsverbanden, gesitueerd in Limburg en 't Gooi, worden zodoende met elkaar vergeleken.

Hoofdstuk 5

De casus speelt zich af in de Krimpenerwaard. Vijf relatief kleine gemeenten in dit gebied werken samen volgens de zogenaamde K5-formule. Elke gemeente vervult voor zichzelf, maar ook voor de andere vier gemeenten, een centrumfunctie. Ambtenaren van de overige gemeenten zijn hiernaartoe gedetacheerd. Zo is er bijvoorbeeld één sociale dienst die is ondergebracht bij één gemeente en die taken vervult voor alle deelnemende gemeenten. Zo zijn meerdere taken ondergebracht bij steeds één gemeente. De zogenaamde K5-formule is een gedeconcentreerde vorm van het shared service centrum concept en vrij uniek in zijn soort. Niet alleen als organisatievorm, maar ook omdat meerdere taken onderdeel uitmaken van de samenwerking – in plaats van één taak waarbij enkele gemeenten samenwerken.

Hoofdstuk 6

Hier staan de gemeenten Kapelle en Reimerswaal centraal. Deze twee kleine gemeenten gingen een samenwerkingsverband aan om te kunnen voldoen aan de door de rijksoverheid opgelegde normen voor professionalisering en functiescheiding op het terrein van (milieu)handhaving. Als solo-organisatie, zo was het gevoel, zijn beide gemeenten te klein om een functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en handhaving anderzijds te realiseren. Innovatief is de gekozen oplossing, waarbij de afdeling Vergunningverlening is gehuisvest in het gemeentehuis Kapelle en de afdeling Handhaving in het gemeentehuis Reimerswaal. Coördinatie en sturing gebeuren door een stuurgroep en een managementteam die als het ware tussen beide gemeenten zijn 'ingebod'. Dit 'virtuele' bureau dat functioneert als een shared service centrum, draagt de naam ReiK. De spelregels van de samenwerking, de 'internal governance', zijn neergelegd in de zogenaamde Code ReiK.

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk, en dat is de laatste casus, wordt gekeken naar Parkstad Limburg waar zes gemeenten ambtelijk samenwerken op het terrein van de belastingen. In Parkstad Limburg is gekozen voor het shared service centrum-concept waarbij de diensten, afdelingen en ambtenaren ondergebracht worden in één gemeenschappelijke organisatie. Er is sprake van een gemeenschappelijke regeling met een uitvoerende poot. De soevereiniteit van de deelnemende gemeenten wordt niet overgedragen. Nieuw is om een bestuurscommissie van uitsluitend gemeentesecretarissen in het leven te roepen die krachtens mandaat van het dagelijks bestuur van de regeling bestuurlijk leiding geeft aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Gemeentebestuurders vervullen zodoende geen 'managementachtige' rol en kunnen zich richten op de gehele samenwerking en het beleid op hoofdlijnen. De gemeentesecretarissen, het management, richt de aandacht op de aansturing, kan beoogde efficiencywinst effectueren en kan een zakelijke relatie opbouwen met de deelnemende gemeenten.

Hoofdstuk 8

In dit afsluitende hoofdstuk ten slotte worden enkele conclusies getrokken en komt een aantal dilemma's aan de orde.

1 Intergemeentelijke samenwerking: een historische schets

Veranderingen in wetgeving en recente ontwikkelingen

A.F.A. Korsten en B.L. Becker

Samenwerking tussen gemeenten is bijna net zo oud als het gemeentebestuur zelf. Er is immers van oudsher al sprake van gemeenschappelijke belangen van gemeenten. Dan ligt samenwerken voor de hand. Er is dus een historie van intergemeentelijke samenwerking. Vanuit dit perspectief is het nuttig om de geschiedenis van de Wet gemeenschappelijke regelingen te 'schilderen', zodat daarna de nieuwere trends in de intergemeentelijke samenwerking duidelijker te plaatsen zijn.

1.1 Tal van onderwerpen

Gemeentelijke samenwerking kan op tal van onderwerpen betrekking hebben en er kunnen tal van argumenten achter schuil gaan. Denk aan uitvoerende taken, zoals de afvalverwerking of het oprichten en exploiteren van zwembaden of muziekscholen. Daarbij is niet alleen een gezamenlijk belang aan de orde doordat het ene bestuur hetzelfde wil als het andere – zoals muziekonderwijs onder jeugdigen bevorderen en zo bijdragen aan de groei en bloei van fanfares en harmonieën – maar gaat het ook om de behartiging van een bovenlokaal belang, zeg een regionaal belang. Dan gaan en kunnen schaaleffecten optreden. De klandizie van een muziekschool kan immers uit meer gemeenten komen dan uit de oprichtende partnergemeenten en hoe meer leerlingen hoe meer muziekonderwijzers met verschillende specialismen aangetrokken kunnen worden. Bovendien kan het voorkomen dat bepaalde processen of situaties een gemeentegrensoverschrijdend karakter hebben. Dan volgt de oprichting van een intergemeentelijk orgaan als het ware een maatschappelijk, economisch, demografisch of cultureel proces. Aangrenzende gemeenten met een groot toeristisch bezoek van gelijke aard kunnen wellicht ook samen een VVV-kantoor oprichten en een regionaal-toeristisch plan realiseren. En men moet er op bedacht zijn dat bepaalde zaken niet gediend zijn met eigenstandigheid van beleid per gemeente, maar juist met een harmonisatie. Daar kan ook een drijfveer voor samenwerking te vinden zijn. Waarom dan ook niet een dienst gevormd? Dat kan ook nog kwalitatief beter of goedkoper zijn. Denk aan een gemeenschappelijke aanpak van leerplichtbeleid gericht op jeugdigen die nog leerplichtig zijn.

1.2 Inbedding in Huis van Thorbecke

Intergemeentelijke samenwerking heet een relationeel vraagstuk te zijn. De staatsrechtelijke hoofdstructuur met gemeenten, provincies en rijk als bestaande entiteiten voor integraal bestuur bepaalt sterk de ruimte voor aanvullende vormen van overheidsbestuur op regionaal niveau. Nederland kent een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De lokale en regionale autonomie is hiërarch beperkt volgens de Grondwet (artikel 124), maar dezelfde Grondwet

maakt vormen van gemeentelijke samenwerking mogelijk, waaronder intergemeentelijke samenwerking. De grondwettelijke bepalingen in artikel 135 gaan ervan uit dat samenwerkingsconstructies tussen gemeenten een bestuurlijke hulpstructuur zijn; niet meer, niet minder. Het gaat om slechts een hulpstructuur, op te vatten als aanvullend bestuur. De gemeente blijft evenals de provincie het integrale en democratisch gelegitimeerd afwegingskader, waarop een samenwerkingsverband tussen gemeente en provincie slechts aanvullend is. De wetgever heeft een extra bestuurslaag naast gemeenten, provincies en rijk willen voorkomen.

De samenwerking tussen gemeenten kan verschillende vormen aannemen: een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerking. De publiekrechtelijke samenwerking is te baseren op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat is een wet die oorspronkelijk dateert uit 1950.

1.3 De Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 en 1985

Wgr 1950

Vanaf de invoering van de Wgr nam de intergemeentelijke samenwerking een grote omvang aan doordat op steeds meer terreinen werd samengewerkt. Het ging daarbij om gemeenschappelijk beheer van voorzieningen en om grensoverschrijdende beleidszaken. Toch heerste er niet altijd een goede verstandhouding, er was ook kritiek.

1. Deze samenwerking groeide zo uit dat een lappendeken ontstond. De Wgr dreigde aan succes ten onder te gaan. Zo waren rond 1984 om en nabij 1500 regelingen geteld die betrekking hadden op tientallen beleidsterreinen.
2. De omvang en onoverzichtelijkheid was niet alleen een probleem, belangrijker was dat gemeenteraden nauwelijks controle hadden op het beleid van de samenwerkingsverbanden.
3. Het regionale gat slibde tevens dicht met deze regelingen tussen het niveau van de gemeenten en het provinciebestuur.
4. Ten slotte was de samenwerking soms te vrijblijvend. Dat de samenwerkingsverbanden niet steeds slagvaardig waren, knelde vooral in grootstedelijke gebieden. Besturen van grotere gemeenten namen vaak initiatieven, maar stuitten op weerstand van kleinere gemeenten die 'de grote broer' niet zelden dwarsboomden.

Gezien het voorgaande verrast het niet dat naarmate het streven naar uniformiteit sterker werd de roep om slagvaardigheid steeds luider ging klinken. In 1985 werd de Wgr van 1950 aangepast.

Aanpassing in 1985 van de Wgr

Het hoofdmotief in 1985 was het regionale vraagstuk op te lossen nu een meer algemene reorganisatie in de vorm van gewesten of een andere vorm niet lukte. De aandacht ging vooral uit naar problemen die de schaal van de afzonderlijke gemeenten te boven gingen, ontgroeid waren. De herziening van de Wgr werd ook aangegrepen om de gesignaleerde problemen aan te pakken zoals de onoverzichtelijkheid, het gebrek aan samenhangend beleid, gebrek aan controle van de gemeenteraden en de vrijblijvendheid in de opstelling van de partners in het samenwerkingsverband ten opzichte van elkaars belangen. Er werd een poging ondernomen om het verlengd lokaal bestuur te versterken. Wat waren de oplossingen?

Ten eerste verplichtte de wetgever tot het aanbrengen van een ordening in het geheel van regelingen om de overzichtelijkheid te vergroten. Alle regelingen werden door de molen van 'bundeling en integratie' gehaald. Het provinciebestuur had een taak om vaste samenwerkingsgebieden aan te wijzen. Landelijk ontstond een indeling in 59 Wgr-gebieden. Deze gebieden zouden het kader vormen voor door het Rijk te hanteren gebiedsindelingen. Denk daarbij aan de indeling in werkgebieden zoals van gedeconcentreerde diensten, die zoveel mogelijk zou worden afgesteld op die 59 Wgr-gebieden. Daarnaast zouden binnen deze Wgr-gebieden de deelnemende gemeenten de bestaande gemeenschappelijke regelingen zoveel mogelijk moeten samenbundelen in een gemeenschappelijke regeling. Voor de indeling van gebieden was gekeken naar maatschappelijke samenhang, bestuurlijke samenhang, inwonertal, schaalgrootte, draagvlak bij de deelnemende gemeenten en de aard van de te behartigen belangen.

In de tweede plaats wenste de wetgever te bereiken dat de financiële banden tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden werden aangehaald. Voorkomen moest worden dat de samenwerkingsverbanden zouden losraken van de basis, hun eigen koers zouden varen, een eigen dynamiek zouden kennen en te eigenstandig, en wellicht ook (te) gesloten en ondoorzichtig zouden worden. Het bestuur zou een regionaal bestuur van vooral burgemeesters kunnen worden. Er kwam voor gemeentelijke vertegenwoordigers in besturen van gemeenschappelijke regelingen een inlichtingen- en verantwoordingsplicht aan de 'eigen' gemeenteraad en een daarmee verbonden ontslagrecht. De controle van de gemeenteraden werd versterkt doordat de gemeenteraden de begroting en de rekening van de gemeenschappelijke regelingen moesten vaststellen. En er kwamen regels voor openheid en openbaarheid. De vergaderingen van de algemene besturen werden openbaar.

In de derde plaats kende de wetgever in 1985 aan de provinciebesturen een taak toe om de slagvaardigheid te vergroten van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gedeputeerde Staten kregen een rol als stimulerende, coördinerende en conflictbeslechtende instantie.

Resultaat van Wgr-aanpassing

Is deze wetgeving uit 1985 achteraf gezien geslaagd te noemen? Nauwelijks. De herzieningsoperatie droeg in de jaren negentig niet wezenlijk bij aan het beperken of oplossen van problemen van intergemeentelijke samenwerking. Evaluaties wezen uit dat de wet weinig mogelijkheden bood tot verbeteringen op het punt van de regionale problematiek. Er blijkt onvoldoende bestuurlijk kader beschikbaar om de belangen te behartigen van in oorsprong gemeentelijke taken die tussen gemeenten en het provinciale niveau komen te hangen en om een aanpak vragen. Er zijn nogal eens personen afwezig in regionale beraden, de terugkoppeling naar gemeenteraden verloopt matig en als een gemeenschappelijke regeling een financieel probleem kent, wassen vele vertegenwoordigers in regionale organen de handen schoon. Gemeenschappelijke regelingen wekken weinig enthousiasme op onder bestuurders en de openbaarheid naar burgers is in feite een wassen neus. Een burger moet al heel actief zijn om te achterhalen wanneer één van de beraden plaatsvindt die hij of zij zou kunnen bijwonen. De media berichten in de jaren negentig ook nauwelijks over gemeenschappelijke regelingen.

De gebiedsindeling is in de loop van de tijd herhaalde keren aangepast. Het aantal van 59 is teruggebracht tot minder dan de helft. Provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsgebieden komen nauwelijks voor.

Het aantal van 1.500 gemeenschappelijke regelingen uit 1985 blijkt wel gehalveerd, maar lang niet altijd als gevolg van de Wgr. Privatisering en gemeentelijke herindeling droegen daar ook toe bij. Regelingen ter bundeling van overleg en coördinatie blijken wel gebundeld, maar regelingen voor uitvoerende taken en verzorgende taken veel minder. De werkgebieden van rijkstaken blijken ook nauwelijks afgestemd op de Wgr-gebiedsindeling. De rijksoverheid blijkt een moloch die zich niet direct voegt naar wat de wetgever bepleit.

En hoe is het dan met de versterkte financiële controle van de gemeenteraden op de gemeenschappelijke regelingen: blijkt het een geschikte manier om de gemeenschappelijke regeling in toom te houden? De mogelijkheid om de begroting en rekening vast te stellen blijkt nauwelijks een middel om het functieverlies van gemeenteraden ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen een halt toe te roepen. Het recht op vaststelling van de begroting en rekening blijkt in de praktijk een erg minimale waarborg. En de rol van de algemene besturen is beperkt. De feitelijke beslissingsmacht ligt bij de dagelijkse besturen.

In het begin van de jaren negentig zwol de kritiek op de Wgr dan ook weer aan. Waar kwam het op neer? De Wgr bood geen oplossing voor het oplossen van problemen in stedelijke gebieden. Door het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de belangen van stad en omgeving kon niet slagvaardig worden besloten en gehandeld. Het vrijwillig karakter van intergemeentelijke samenwerking was een groot obstakel. Besluiten konden slechts met unanimitieit van stemmen worden genomen. Dan is in regionaal verband nauwelijks nog sprake van enige integraliteit in de afwegingen. En de democratische legitimiteit van het verlengd lokaal bestuur was door de getrapte structuur nog steeds een knelpunt. Feitelijk was sprake van een ondoorzichtige vierde bestuurslaag. Waartoe leidde dit concreet?

Aanscherping Wgr in 1993

In 1993 ontstond een aanscherping van de Wgr, mede in samenhang met pogingen om tot krachtige en integrale vormen van regionaal bestuur te komen. In zeven grootstedelijke gebieden moest de Kaderwet bestuur in verandering daarvoor aanknopingspunten bieden. In de overige niet-stedelijke gebieden zou een Wgr-plus dit proces bevorderen. De aanscherping van de Wgr tot Wgr-plus impliceert dat Gedeputeerde Staten (GS) in de niet-kaderwetgebieden bepaalde aanwijzingen kunnen geven. GS kunnen een gemeenschappelijke regeling opleggen, een regeling wijzigen of opheffen of de toe- of uitreding wijzigen. In beginsel kwam daarmee een zwaar middel om sturend op te treden ter beschikking van GS. In de praktijk echter, kwam hier weinig van terecht omdat de discussie voortging over de organisatie van het openbaar bestuur.

1.4 2002: Kaderwet bestuur in verandering wordt ingetrokken

Een sprong in de tijd en enkele jaren later. Medio 2002 zijn er twee wetsvoorstellen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking aanhangig bij de Tweede Kamer: het wetsvoorstel 'Bestuur in stedelijke regio's' en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr. Het eerste voorstel beoogt de opvolger te zijn van de Kaderwet bestuur in verandering en strekte ertoe om de bestaande samenwerking in de zeven grootstedelijke gebieden, zoals rond Amsterdam, te continueren op een wijze die dan sterke overeenkomst vertoont met de Kaderwet bestuur in verandering. Minister Remkes van Binnenlandse Zaken (BZK) reageert op die twee voorstellen. De minister wil wat anders.

In 2002 is de situatie dat minister Remkes vervolgens komt met een brief – notitie – aan de Kamer over de uitbreiding van de Wgr – Wgr-plus. De notitie schetst het kader waarbinnen het kabinet-Balkenende de meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden vorm wil geven. De Kaderwet bestuur in verandering wordt volgens deze notitie afgeschaft. Overigens in het besef dat er wel degelijk sprake is van een regionale problematiek en voor de kaderwetgebieden wel samenwerking nodig is en moet blijven bestaan. Op dat vlak is weinig veranderd maar het kabinet kijkt er nu anders tegen aan. Het standpunt van Remkes wordt hieronder kort toegelicht en aangegeven wordt wat dat voor de wetgeving betekent.

In het begin van de jaren negentig was de oplossing voor de regionale problematiek gezocht in de richting van stadsprovincies – de oorspronkelijke opzet van de Kaderwet bestuur in verandering. Maar de stadsprovincies kwamen er niet. In 2001 was het kabinet daarop gekomen met een wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's. Materieel was dat een voortzetting van de Kaderwet bestuur in verandering want het ging om dezelfde zeven regionale gebieden, het ging om een verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking en er was sprake van een minimumtakenpakket. Remkes wil daarmee eind 2002 echter niet door en besluit definitief te stoppen met de Kaderwet, waardoor ook het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's wordt ingetrokken. Wat dan te doen met de regionale problematiek?

Regionale samenwerking moet binnen het Huis van Thorbecke – met drie niveaus binnen Nederland, exclusief de Europese Unie – zijn verankerd, zegt minister Remkes eind 2002 als verdediger van dat huis. Hij komt in de notitie van eind 2002 met een voorstel voor uitbreiding van de Wgr, maar dan moet de verhouding tussen Wgr-plus en provincies wel helder blijven.

De urgentie van deze Wgr-plusgebieden wordt beargumenteerd vanuit het perspectief van steden als motor van de economie. Steden zijn de spil, met een omliggend gebied. Beslissingen van stadsbesturen werken door in randgemeenten en omgekeerd. Rondom grote steden zijn de grootste bereikbaarheidsknooppunten. Niet alleen mobiliteitsbeleid maar ook grondbeleid en vestigingsbeleid vragen afstemming. De woon- en werkmilieus moeten regionaal worden bekeken. Van vrijwillige samenwerking worden daarom geen wonderen meer verwacht. Verplichtende samenwerking is dus nodig, van onderop en vanuit de gemeenten waarbij het provinciebestuur marginaal, dus op hoofdlijnen, toetst. De regio maakt voor haar grondgebied regionale plannen/structuurvisies. En zo meer.

De intensiteit en de reikwijdte van de samenwerking zijn in de ogen van de minister variabel, omdat ze afhankelijk zijn van de omvang en aard van de opgaven en de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Het takenpakket van een Wgr-plusregio omvat volgens Remkes (eind 2002) in elk geval de verplichte afstemming en samenwerking bij de uitoefening van gemeentelijke verantwoordelijkheden op ruimtelijk terrein, zoals de afstemming bij het herstructureren en realiseren van woonlocaties. De regio's die op basis van de Kaderwet functioneren, hebben in de nieuwe situatie in elk geval verkeers- en vervoersbeleid in het takenpakket, in het geval van het maken van een regionaal verkeers- en vervoersplan, en de bekostiging van de regionale infrastructuur en de exploitatie van openbaar vervoer.

In de rolverdeling tussen regio en provincie maakt de provincie voor het hele plangebied plannen, maar beperkt zich voor de Wgr-plusregio's tot zaken die voor de relatie van de Wgr-plusregio ten opzichte van de rest van de provincie noodzakelijk zijn. De Wgr-plusregio

maakt voor haar grondgebied regionale plannen/structuurvisies en het provinciebestuur toetst die aan deze relatie.

Het zwaartepunt van de financiële middelen van de Wgr-plusgebieden zal in veel gevallen bestaan uit specifieke uitkeringen. Voor de uitvoering van specifieke taken door de gebieden kan het Rijk rechtstreeks budgetten toekennen aan de Wgr-plusgebieden. Ook kunnen de betrokken gemeenten 'eigen' specifieke uitkeringen inbrengen voor een gezamenlijke taakuitoefening op regionaal niveau. De bijdrage van inliggende gemeenten aan de Wgr-plusgebieden uit hun algemene middelen wordt bepaald door de onderlinge afspraken van de gemeenten.

De Wgr-plussamenwerking onderscheidt zich van de 'gewone' Wgr, waartoe gemeenten vrijwillig kunnen besluiten. De 'gewone' Wgr is vooral bedoeld voor uitvoering van gemeentelijke taken. Het is aan gemeenten afzonderlijk of en op welke terreinen ze willen samenwerken. Daarbij zijn in principe alleen de door gemeenten zelf ingebrachte bevoegdheden en middelen aan de orde. Voor deze vrijwillige samenwerking zal de indeling in samenwerkingsgebieden door de provincies worden geschrapt evenals de verplichte bundeling en integratie van de samenwerking in deze gebieden. Maar deze vrijwillige samenwerking zou evenmin vrijblijvend moeten zijn. Een gemeenschappelijke regeling is immers een bijzonder soort publiekrechtelijke overeenkomst, die verplicht tot naleving. Wie toetreedt tot een gemeenschappelijke regeling moet die ook naleven en heeft de verplichting mee te werken aan de uitvoering, aldus Remkes. Als een gemeente niet voldoende meewerkt, heeft het bestuur van een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om voor het samenwerkingsverband zelf in de uitvoering te voorzien, aldus de notitie van minister Remkes eind 2002.

Na deze toelichting is de vraag wat dit betekent voor de Kaderwet bestuur in verandering. Volgens Remkes hoeft die feitelijk niet te worden ingetrokken omdat die Kaderwet de grondslag vormt voor zeven gemeenschappelijke regelingen die zijn aangegaan voor bepaalde tijd. Als deze regelingen eindigen, is daarmee ook het lot van de Kaderwet bezegeld en is dit ook het einde van de Kaderwet. Voor de duidelijkheid wordt toch de intrekking van de Kaderwet bepaald op 1 januari 2005. Volgens de door het kabinet ingezette beleidslijn en als gevolg van de intrekking van de Kaderwet wordt ook het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's teruggedenkt. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr voorziet in vereenvoudiging van de wet, onder meer bestaande uit het schrappen van de bundelings- en integratiebepaling. Wat er nu gaat komen, zo schrijft Remkes eind 2002, is het wetsvoorstel Wgr-plus, dat is een wijziging van de Wgr en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's.

In oktober 2003 blijkt dat de Vaste Commissie voor BZK kan instemmen met de genoemde beleidsnotitie Wgr-plus (TK 2002/03, 28 756, nrs. 1-3).

1.5 2003: Wijzigingswet Wgr-plus

Het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus uit 2003 is een uitwerking van de notitie van Remkes uit 2002, maar wijkt slechts licht af doordat de positie van de provincie terughoudender wordt. Door de Wijzigingswet van de Wgr verliezen de huidige kaderwetgebieden hun zelfstandige wettelijke verankering. Ze krijgen wel een afwijkende bijzondere status als plusregio via het wetsvoorstel, dat onderdeel gaat uitmaken van de Wgr. De kaderwetgebieden gaan dan onder een algemeen regime vallen.

De term Wgr-plusregio is wat gekunsteld, maar drukt op zich wel goed uit dat het gaat om een Wgr-regeling met iets extra's.

Het wetsvoorstel Wijzigingswet Wgr-plus impliceert dat de kaderwetgebieden zekerheid wordt gegeven over hun voortbestaan. Dat is dringend nodig. Ze hebben hun bestaansrecht binnen de bestuurlijke verhoudingen bewezen, aldus het kabinet. Het kabinet neemt in dat verband afstand van plusregio's van gewone gemeenschappelijke regelingen die uitsluitend vrijwillig worden aangegaan en alleen lokale taken omvatten. Voor de zeven gebieden zijn vrijwillige regelingen niet genoeg.

Intergemeentelijke samenwerking in plusregio's moet overigens uitzondering blijven, aldus de minister. De hoofdregel blijft dat gemeenten zelf bepalen of en met wie ze samenwerken. De Wgr-plus houdt in dat opzicht een beperking in van de gemeentelijke beleidsruimte, ook al ligt het initiatief tot instelling van een plusregio in beginsel bij de gemeenten.

Het wetsvoorstel biedt qua opzet en systematiek ruimte voor de instelling van nieuwe plusregio's als maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Omgekeerd kan ook een kaderwetgebied/plusregio aan betekenis verliezen en in aanmerking komen voor opheffing.

Alle plusregio's worden een openbaar lichaam, wat voortvloeit uit de systematiek van de Wgr. Een plusregio is rechtspersoon.

In het wetsvoorstel is sprake van één type plusregio, waarbij echter aan de plusregio's die overeenkomen met de dan bestaande kaderwetgebieden in sectorale wetten extra taken zijn toebedeeld. De bestuurlijke vorm verschilt echter na invoering van de wet niet van eventuele nieuwe regio's, maar de taken kunnen iets verschillen. Alle plusregio's vervullen een basispakket aan taken maar de bestaande zeven gebieden kennen er daarbovenop nog enkele. Tot het minimumpakket horen:

- Ruimtelijke ordening, inclusief ruimtelijke aspecten van verkeer en vervoer. In de nieuwe WRO wordt de bevoegdheid tot het opstellen van een regionale structuurvisie opgenomen.
- Wonen: de regio neemt de bevoegdheid tot het maken van een huisvestingsverordening over van de inliggende gemeenten.
- Grondbeleid: de regio krijgt de bevoegdheid om een bovenlokaal grondbeleid te voeren.
- Economische ontwikkeling: de regio krijgt de bevoegdheid tot het periodiek opstellen van een regionale ontwikkelingsstrategie.
- Regionale afstemming grotestedenbeleid: de plusregio is het verband waarbinnen de grote steden hun ambities op het terrein van wonen, verkeer en vervoer, werken en groen regionaal afstemmen.

Nieuwe plusregio's komen er pas als sprake is van een complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblematiek door beleidsopgaven op de terreinen volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen en voor de realisatie daarvan verplichte samenwerking op regionale schaal aangewezen is.

In de nieuwe wet spelen provincies een duidelijke rol. Anders dan in de beleidsnotitie van Remkes van eind 2002 komt die in het wetsvoorstel niet tot uitdrukking via bevoegdheden in de sfeer van toezicht, goedkeuring en aanwijzing maar via een zogeheten uitnodigingsbevoegdheid: de bevoegdheid om de gemeenten die een plusregio willen

instellen, uit te nodigen daartoe ook daadwerkelijk over te gaan. Een provinciebestuur kan ook het gebruik van de uitnodigingsbevoegdheid achterwege laten als ze op grond van criteria minder reden ziet voor het ontstaan van een plusregio.

De gemeenten stellen een plusregio in, waarbij formele goedkeuring niet meer nodig is en het algemene regime voor gemeenschappelijke regelingen geldt.

De Wijzigingswet impliceert dat niet is gekozen voor het voorstel van de Raad voor het openbaar bestuur tot de instelling van grootstedelijke gemeenten met een zekere binnengemeentelijke infrastructuur – zogenaamde regiogemeenten. Deze bestuurlijke oplossing van regiogemeenten was voorgesteld omdat daarin een sterkere democratische legitimatie een plaats krijgt dan in plusregio's aan de orde is. Immers, dan komt de kiezer er aan te pas om vertegenwoordigers te kiezen, zoals in alle gemeenten. 'Ogenscheinlijk passen dergelijke gemeenten in de bestuurlijke hoofdstructuur, maar schijn bedriegt', aldus minister Remkes namens het kabinet (TK 2003-2004, 29 532: 6). Volgens de wetgever heeft vergroting van grootstedelijke gemeenten te grote consequenties want dan ontstaat een nieuw type gemeenten naast de bestaande gemeenten.

Discussie: Raad van State

Bij de discussie over deze wetswijziging valt op dat de Raad van State (RvS) stevige kritiek heeft. De RvS meent dat het kabinet weliswaar formeel kiest voor een hulpstructuur binnen de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur – van een officiële vierde bestuurslaag met een volledig open huishouding is geen sprake –, maar materieel kiest voor een uitholling van de figuur van de gemeenschappelijke regeling. De taken en bevoegdheden die via sectorwetgeving aan de plusregio's worden toegekend hebben tot gevolg dat er eigenlijk niet meer gesproken kan worden van slechts een hulpstructuur. Plusregio's zijn meer dan een hulpstructuur, temeer omdat het provinciebestuur op enkele taakgebieden moet terugwijken ten faveure van de plusregio. Dat is een afwijking van wat tot dan toe bij gemeenschappelijke regelingen als uitgangspunt is gekozen. De RvS erkent wel dat een omvangrijk taken- en bevoegdhedenpakket nodig is om de problemen en behoeften van de grootstedelijke gebieden effectief aan te pakken. De RvS had bovendien wel wat meer aandacht willen zien uitgaan naar het idee van de regiogemeente van de Raad voor het openbaar bestuur (lees grootstedelijke gemeenten). De RvS vraagt zich af of de Wgr-plusregeling wel een adequate oplossing biedt voor de problemen van de grootstedelijke regio's en meent dat de positie van provincies nu weer onder druk komt te staan. De RvS is ook bevreesd dat ondoorzichtigheid gaat ontstaan tussen de plusregio's als er een grote diversiteit aan bevoegdheden ontstaat. Komen er nieuwe plusregio's bij dan hebben die niet de sectorwettelijke taken van de andere (oude kaderwet-)gebieden. Waarom nieuwe plusregio's niet ook de sectorwettelijke taken te geven?

Register van plusregio's

Nu hebben de samenwerkingsgebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, Arnhem en Nijmegen de status van Wgr-plusregio. Deze plusregio's kennen een regionaal openbaar lichaam van verschillende gemeenten in een stedelijk gebied waaraan ook wettelijke taken zijn toebedeeld. De oude kaderwetgebieden gelden nu krachtens de regels van de nieuwe Wgr.

De minister van BZK houdt een register bij van plusregio's. Op één plaats wordt bijgehouden welke plusregio's er zijn en wat hun taken en bevoegdheden zijn. Voor nieuwe plusregio's is vereist dat deze eerst in het register worden opgenomen en dat de minister dit meldt in de Staatscourant voordat ze in werking treden. Het ministerie is niet verantwoordelijk voor de

actualiteit van het register van plusregio's. De plusregio's moeten wijzigingen aan het ministerie doorgeven. Enige tijd na de invoering van de wet werd het Parkstadgebied in Oostelijk Zuid-Limburg – Heerlen en omstreken – een nieuwe plusregio.

1.6 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

De Wgr is een flexibele wet die allerlei vormen van intergemeentelijke publiekrechtelijke samenwerking toelaat. We noemen enkele mogelijkheden. Daarbij moet in het oog gehouden worden welke belangen worden behartigd, om welke taak of taken het gaat, of sprake is van een rechtspersoonlijkheid, of rechtshandelingen mogen worden verricht, of personeel in dienst is en hoe de bestuurlijke situatie is met een eventueel algemeen en dagelijks bestuur en een eigen begroting. In elke gemeenschappelijke regeling moeten bepaalde zaken zijn geregeld, waarbij te denken is aan de toe- en uittreding van gemeenten, de bestuurssamenstelling, het stemrecht, de informatievoorziening, de vestigingsplaats, et cetera.

Er kan sprake zijn van de volgende publiekrechtelijke samenwerkingsvormen:

1. De regeling met een sectoraal gericht openbaar lichaam

Deze vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt in circa driekwart van de samenwerkingen op wettelijke basis gehanteerd. Meestal gaat het om een enkelvoudige taakstelling, zoals in geval van ambulancevervoer. Soms is die taakstelling meervoudig, maar toch sectoraal begrensd, zoals in geval van bundeling van milieutaken. Denk daarbij aan een milieudienst, een werkvoorzieningschap, een recreatieschap. Een intergemeentelijke milieudienst is een openbaar lichaam, dat rechtspersoonlijkheid heeft en daardoor kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en overeenkomsten kan aangaan en andere rechtshandelingen kan verrichten. Dit lichaam kan personeel vast in dienst nemen of op detachingsbasis.

Het openbaar lichaam kent de volgende organisatiestructuur: een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en bestaat in de regel uit raadsleden van de partnergemeenten. Een dagelijks bestuur bestaat veelal uit één of meer burgemeesters en/of wethouders.

2. De brede basisregeling voor een regioverband

Dit zijn in juridisch opzicht gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid, dat gericht is op meer dan een enkelvoudige taak of sectoraal cluster van taken. Qua doelstellingen en taken richt een samenwerkingseenheid, zoals in de basisregeling bedoeld, zich op de ontwikkeling van regionaal beleid. Een dergelijk verband profileert zich meestal als een regioverband, bijvoorbeeld als streekgewest. Doorgaans maakt ook een stedelijke centrumgemeente er deel van uit. Dan komen verschillen in belang tot uiting tussen stad en ommeland.

De basisregeling biedt een grondslag om op allerlei terrein tot overleg, coördinatie en afstemming te komen. Ook in dit geval is weer sprake van een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Dit regioverband zal een begroting en jaarrekening opstellen en vaststellen.

3. De plusregio voor specifieke grootstedelijke gebieden

Het rechtspersoonlijkheid bezittend orgaan, de plusregio, is aangehaakt aan de Wgr. Het kan ontstaan op uitnodiging van GS aan gemeenten. De plusregio kan een regionale ontwikkelingsstrategie formuleren over bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen, kan grondbeleid formuleren en op andere terreinen actief zijn, zoals verkeer en vervoer. Een dergelijke plusregio kan deels provincievrij opereren. Bij de

plusregio is sprake van een openbaar lichaam met een algemeen en dagelijks bestuur dat rechtspersoonlijkheid bezit en dus tal van rechtshandelingen kan verrichten. Een plusregio heeft altijd personeel in dienst.

4. De regeling met een gemeenschappelijk orgaan

Een samenwerking van gemeenten kan, wettelijk gefundeerd in de Wgr, in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan voorkomen. Denk daarbij aan een coördinatieorgaan of overlegstructuur voor onderwijs, huisvesting of de regionale ombudsfunctie. Er is dan sprake van beperkte taakoverdracht vanuit gemeenten met een eigen bestuur, een eigen begroting en rekening. Deze Wgr-vorm kent géén rechtspersoonlijkheid en kan dus geen overeenkomsten sluiten. Het heeft géén eigen personeel in dienst, maar mogelijk wel personeel op detacheringsbasis. Het gaat hier duidelijk om een betrekkelijk lichte constructie. Het gemeenschappelijk orgaan wijst uit zijn midden een voorzitter aan.

De wetgever ziet deze vorm als een uitzondering die slechts in bijzondere gevallen dienst kan doen. Aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen dan ook weinig bevoegdheden worden overgedragen

5. De gewone of lichte regeling

Deze samenwerkingsovereenkomst heeft een beperkt en doorgaans incidenteel karakter. Van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan is geen sprake. Samenwerking kan gebaseerd zijn op een bestuursovereenkomst. Er is in deze regeling geen sprake van bevoegdheidsoverdracht. Als ambtenaren gemandateerd worden, is een schriftelijk besluit van colleges van B&W nodig, met instemming van de raad.

Het gaat in deze gevallen veelal om activiteiten van eenvoudige en betrekkelijk a-politieke aard. Deze taken moeten worden verricht, maar zijn op zich van oudsher in bestuurlijk opzicht niet omstreden. Dergelijke taken vragen wel bijzondere, meestal ambtelijke deskundigheid. De centrumgemeenteconstructie is een variant hiervan.

6. De centrumgemeenteconstructie

De centrumgemeenteconstructie is wel een variant genoemd van de regeling 'zonder meer' (= lichte regeling). In dergelijke samenwerkingsverbanden is geen sprake van een eigen bestuur, een eigen begroting of eigen jaarrekening. Een centrumgemeente handelt namens andere gemeenten overeenkomstig een afspraak. Van een bestuursoverdracht is geen sprake. Mandatering aan één of meer ambtenaren van een centrumgemeente is toegestaan. Taken op het gebied van muziekonderwijs kunnen goed worden uitgevoerd door een muziekschool in een centrumgemeente. Denk ook aan huisvuilophaal in gemeente x en z door ophalers van gemeente y.

1.7 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Naast publiekrechtelijke samenwerking komt ook privaatrechtelijke samenwerking voor. Gemeenten kunnen als rechtspersoon immers deelnemen aan het privaatrechtelijk verkeer. Ook als een gemeente als overheid optreedt, kan zij ter behartiging van een (semi-)publiek belang handelen of samenwerken op privaatrechtelijke grondslag. In dit verband bestaat de tweewegenleer. Als gemeenten de vrijheid hebben om te kiezen, kunnen ze kiezen voor de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke weg. Deze vrijheid bestaat niet als de privaatrechtelijke weg als een doorkruising van de publiekrechtelijke weg wordt beschouwd. Een voorbeeld van een privaatrechtelijke aanpak in de samenwerking is het oprichten van een

vereniging, NV, BV of stichting, bijvoorbeeld een stichting tot gemeenschappelijke inkoop van materialen door gemeenten. Stichtingen kunnen worden opgericht voor uiteenlopende activiteiten op het vlak van zorg, welzijn en cultuur. Naast vennootschappen en stichtingen is ook te denken aan de verenigingsvorm. Bij ontwikkelingsmaatschappijen, de distributie van energie en drinkwatervoorzieningen is veelal sprake van privaatrechtelijke samenwerking.

De keuze tussen privaat- of publiekrechtelijke samenwerking

Er is lang niet altijd een keuze mogelijk tussen een privaat- of publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Wat zijn de argumenten?

1. In medebewind opgedragen taken aan gemeenten lenen zich alleen voor een intergemeentelijke uitvoering in een publiekrechtelijke rechtsfiguur. Als er een keuze is, betreft die vooral zaken die zich in de vrije (autonome) sfeer van gemeenten bevinden (Engels, 2003: 12).
2. In kringen van staats- en bestuursrecht deskundigen bestaat mede hierom veel aarzeling bij gemeentelijke samenwerking op privaatrechtelijke basis (Engels, 2003: 12). Dat betreft vooral de in privaatrechtelijke samenwerkingen vervatte constructies. De Gemeentewet is ook terughoudend op het vlak van de oprichting van en de deelname aan privaatrechtelijke rechtspersonen.
3. De wetgever geeft in het algemeen de voorkeur aan publiekrechtelijke rechtsvormen, meent de jurist Hans Engels (Engels, 2003: 12), ook al is de democratische kiezerscontrole op een intergemeentelijke samenwerking vrijwel nihil. Publiekrechtelijk gefundeerde samenwerkingen bieden immers waarborgen voor openbaarheid, democratische besluitvorming en controle, zo wordt beweerd.
4. De figuur van de vennootschap met gemeenten als aandeelhouder wordt over het algemeen, ook lettend op de burgerbelangen, toenemend als problematisch ervaren (Engels, 2003: 11). Dat neemt niet weg dat de nadelen van privaatrechtelijke samenwerking gerelativeerd kunnen worden. In een privaatrechtelijke regeling zijn immers ook allerlei waarborgen op te nemen op het vlak van informatievoorziening, controle en openbaarheid.

Convenant

Er wordt tegenwoordig vaak gesproken over samenwerking op basis van een convenant. In de publicatie 'Samen en toch apart' – waarin het SETA-concept wordt ontvouwd – wijzen de auteurs op de mogelijkheid om een convenant af te sluiten tussen gemeenten om zo mogelijk te maken dat gemeenten komen tot de oprichting van een facilitair bedrijf dat taken vervult of opdrachten uitvoert voor de samenwerkende partnergemeenten, die deze opdrachten formuleren. Wat is dat convenant voor een figuur? Een convenant is een containerbegrip dat nog veel ruimte laat voor het soort afspraken dat aan de orde is. Het is nu gangbaar een convenant aan te duiden als een schriftelijke afspraak of een samenstel van afspraken tussen een overheid – een gemeente, een provincie bijvoorbeeld – en één of meer wederpartijen – een andere overheid of semi-publieke of private partij –, die (mede) betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden door bestuursorganen of op een andere manier gericht is op de realisatie van overheidsbeleid. Het Nederlands recht kent geen algemene regeling voor convenanten. Naar aard en strekking betreft een convenant een publiekrechtelijke figuur gerelateerd aan bevoegdheden, meent Engels (Engels, 2003: 13), terwijl het naar de vorm iets heeft van privaatrecht. Aan convenanten worden de volgende voordelen toegeschreven:

- vrijheid van vorm waardoor afspraken snel en flexibel te regelen zijn;
- het is een instrument tot zelfbinding;

- convenanten zijn een inleidend instrument en kan zo de toepassing van andere juridische vormen inluiden of althans mogelijk maken;
- convenanten passen binnen een overlegcultuur;
- convenanten onderstrepen de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende partners;
- convenanten zijn een licht instrument.

Voorkeur voor lichte samenwerking

Convenanten hebben dus voordelen. Samenwerking op basis van een convenant kan heel goed als gemeenten bijvoorbeeld afspraken willen maken over de ‘inhuur’ en inzet van (gedeelde) ambtenaren of over het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Convenanten zijn een inleidend instrument en zijn vaak de opstap tot het sluiten van contracten. Contracten zijn ook te scharen onder de zogenaamde lichte private samenwerking.

Dat gemeenten de lichtere vormen van private samenwerking kiezen blijkt onder meer uit de laatste trendstudie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken liet uitvoeren in 2005. Bij deze trendstudie ‘samenwerking decentrale overheden’ – verricht door het adviesbureau Partners+Pröpper – komt naar voren dat in vergelijking met 1997 samenwerking in de vorm van contracten populair is. Samenwerking in de vorm van convenanten is dat ook, maar hier is ten opzichte van 1997 toch weer een afname te constateren. Dit komt omdat veel gemeenten er uiteindelijk voor kiezen om de samenwerking minder vrijblijvend te maken. Dit neemt niet weg, en dat is een belangrijke constatering, dat gemeenten kiezen voor de lichtere vormen van private samenwerking. De zwaardere vormen, zoals de stichtingsvorm of BV, zijn minder aantrekkelijk omdat deze een claim kunnen leggen op de flexibiliteit.

Fig. 1: Aantal private samenwerkingsverbanden (%)

Private samenwerkingsvormen	1997	2005
Contract	18	43
Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring	52	30
Stichting	22	21
Besloten vennootschap	1	3
Naamloze vennootschap	7	2
Vereniging	2	1
Totaal	100	100

Bron: Pröpper, 2005: 18.

De verwachting is dat de lichte vormen van samenwerking behoorlijk toenemen. Gemeenten concentreren zich op de kerntaken en daar past bij ‘het wegzetten’ van de uitvoering in de vorm van bijvoorbeeld een (gedeelde) pool van ambtenaren die facilitair worden aangestuurd. Een heldere aansturing waar dat kan en nuttig is, wat aansluit bij het SETA-concept.

1.8 Twee denklijnen bij samenwerking

In de discussie over intergemeentelijke samenwerking zijn recent grofweg twee overheersende manieren van denken te onderkennen:

1. denken vanuit de structuur waarbij de strategie de structuur volgt;
2. denken vanuit de strategie waarbij de structuur de strategie volgt.

In veel samenwerkingsinitiatieven neemt de discussie over de structuur wel heel grote vormen aan, waarna de uitwerking in de vorm van concrete producten – waar het om te doen is – maar

moeizaam van de grond komt. De eerste denklijn staat voorop en dat is nogal eens desastreus. Bij tal van discussies in het land over intergemeentelijke samenwerking kunnen raadsleden en wethouders geen producten van intergemeentelijke regioverbanden noemen van de laatste twee jaar waarop men trots is, uitzonderingen daargelaten. Structuurdiscussies waren te overheersend en slaan blijkbaar ‘dood’. De productiviteit en slagvaardigheid van intergemeentelijke samenwerkingsverband zijn te weinig benadrukt en ontwikkeld. De Wgr kwam daarom ter discussie. Samenwerking tussen gemeentebesturen mondt blijkbaar direct uit in machtsdiscussies over de samenstelling van algemeen bestuur en dagelijks bestuur en haalt minder noodzaak en doel naar voren. Wat een samenwerkingsverband moet doen of naderbij moet brengen, raakt naar de achtergrond. Sommige bestuurders trekken daarom de stekker uit een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Burgemeester Leers van Maastricht is daar een voorbeeld van. Deze gemeente trok zich recent terug uit een samenwerkingsverband omdat het regioverband toch niet veel meer was dan ‘lege dozen sjouwen’. Daarom kwam een beweging op gang om anders te werk te gaan en te beginnen met discussie over wat gemeentebestuurders drijft om samen te werken en wat de urgentie is. Bovendien kan veel samenwerking ook betrekking hebben op concrete taken en ondersteunende functies, zoals op het vlak van juridische zaken, communicatie, personeelsvraagstukken, automatisering en e-government. Deze tweede denklijn waarbij de strategie als uitgangspunt wordt genomen is een volstrekt andere dan de eerste denklijn waarbij eerst naar de structuur wordt gekeken en dan pas naar het doel van de samenwerking.

Ambtelijke samenwerking

De federatiegemeente is een door D.J. Elzinga bedachte vorm van intergemeentelijke samenwerking, terwijl het SETA-concept verbonden is met A.F.A. Korsten en de overige werkgroepleden. In beide – heel veel gelijkenis vertonende – concepten die nagenoeg op het zelfde moment openbaar werden zonder dat de auteurs hierover met elkaar gecommuniceerd hadden, wordt gepoogd de voordelen van gemeentelijke schaalvergroting te koppelen aan het behoud van de bestaande lokaal-politieke gemeenschappen en gemeentebesturen. Achter elk concept gaat het streven schuil om de bestuurskwaliteit en bestuurskracht te versterken, niet door gemeentelijke herindeling, maar onder handhaving van de politieke identiteit van gemeenten en betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek en het lokale bestuur. Niet herindelen van gemeenten, maar ambtenaren delen, heet het. Dat heeft voordelen.

Groepering van ambtenaren zou het fenomeen van de eenmansfuncties bij kleinere gemeenten naar de achtergrond duwen, de arbeidssatisfactie van ambtenaren ten goede kunnen komen, het ‘samen sterk’-effect kunnen bewerkstelligen en het ‘wat de één niet weet, weet de ander misschien’. Daarnaast kan het leiden tot doelmatigheidswinst door herhaling en door een grotere schaal van inwoners, en kan het leiden tot taakverdeling, specialisatie en minder kwetsbaarheid.

Het idee achter de federatiegemeente en SETA is intensieve samenwerking met buurgemeenten. Daarbij kan beleidsmatige overeenstemming en gemeenschappelijke uitvoering uitgangspunt zijn – confectie te noemen –, maar dat hoeft niet. Maatwerk is mogelijk doordat bij elkaar in één of meer pools gegroepeerde ambtenaren hun verschillende bestuurlijke opdrachtgevers via maatwerk kunnen bedienen: ‘u vraagt, wij draaien’.

Het denken in termen van opdrachtgeverschap van contracterende gemeenten naar een pool is niet geheel nieuw omdat gemeentebesturen immers ook opdrachten verstrekken aan externe bureaus en via contracten werk uitbesteden aan derden. Maar door een pool te vormen in de

vorm van een facilitair bedrijf bundelen ze de ambtelijke krachten en doen ze even alsof die pool een extern bureau is.

Voor dergelijke samenwerking zijn tal van modaliteiten te bedenken, zoals het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept, het shared services concept en mengvormen (Korsten, Schaepkens en Sonnenschein, 2004b).

1.9 De tweede denklijn als trend bezien

Interessante vraag is nu of er indicaties zijn dat de tweede denklijn – waarbij eerst een strategiediscussie wordt gevoerd in plaats van een brede en ingewikkelde structuurdiscussie waar partijen zich ingraven – een lijn is die steeds meer samenwerkende gemeenten ook inderdaad zijn gaan volgen. Het lijkt er wel op en ook daarbij kan worden gekeken naar de trendstudies die het Ministerie van Binnenlandse Zaken liet uitvoeren in 1990, 1997 en 2005. De laatste trendstudie ‘samenwerking decentrale overheden’ laat het volgende beeld zien:

- Het totaal aantal publieke samenwerkingsverbanden (Wgr) bedraagt 697. In 1990 en 1997 waren dat er 754 respectievelijk 797. Het betreft hier overigens decentrale overheden en dus gaat het om gemeenten, waterschappen en provincies.
- Het totaal aantal private samenwerkingsverbanden komt uit op 1165. Een stijging ten opzichte van 1997 toen het in totaal ging om 1098 private verbanden. In 1990 is niet gekeken naar private samenwerkingsverbanden en dus zijn over dat jaar geen cijfers bekend.
- Het zijn geen spectaculaire cijfers op het eerste gezicht, maar gegeven de vele herindelingen die er waren – en fusies in de waterschapswereld –, is toch een duidelijke stijging te constateren. Afgezet tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies viel het aantal publieke verbanden in 1990 nog te becijferen met de factor 0.9. In 1997 was al sprake van een factor 1.2 en in 2005 van een factor 1.4.
- Een zelfde berekening is te maken voor de private verbanden. In 1990 waren er nog geen cijfers, in 1997 was er sprake van een factor 1.6 en in 2005 kwam dat cijfer al uit op 2.3. Het aantal private verbanden steeg dus – ook in absolute zin – de laatste jaren behoorlijk ten opzichte van het aantal decentrale overheden, waarvan gemeenten het leeuwendeel uitmaken.
- Behalve meer formele samenwerking die juridisch verankerd is, wordt eveneens een toenemende mate van informele en ‘lichte’ samenwerking geconstateerd.

Deze aantallen laten zien dat de samenwerking toeneemt: meer publieke en meer private samenwerking, minder formele en meer informele samenwerking (Pröpper, 2005: 11). De verwachting is reëel dat deze trend zich onverminderd zal voortzetten. De maatschappelijke schaalvergroting zal eerder toe- dan afnemen, de decentralisatie van rijkstaken zet door waardoor gemeenten zich genoodzaakt voelen om samen te werken en er is een andere samenwerkingscultuur te constateren (SGBO, 1999: 36). Regionale (basis)regelingen – en met name als openbaar lichaam – zijn in dit licht bezien te zwaar en dus wijken bestuurders uit. Een indicatie hiervan is de forse afname van het aantal basisregelingen in de afgelopen jaren. Dit aantal is de laatste paar jaar bijna gehalveerd – van 84 in 1997 naar 46 in 2005. Gemeentebestuurders vervullen steeds minder de rol van regionaal bestuurder en het accent is inderdaad komen te liggen op het zo goed mogelijk behartigen van de belangen van de eigen gemeente. Met behoud van de eigen gemeentelijke identiteit proberen gemeenten concrete problemen op te lossen en schaalvoordelen te behalen en passen in toenemende mate het

SETA-concept toe. Samenwerking via een pool van ambtenaren is voor menig gemeente inmiddels gemeengoed.

1.10 Conclusie

Sinds 1950 werken gemeenten samen in intergemeentelijke verbanden gebaseerd op de Wgr. Deze wet bevat een hulpstructuur ten opzichte van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur in de zin van aanvullend of verlengd lokaal bestuur. Honderden initiatieven tot intergemeentelijke samenwerking zijn op deze wet gebaseerd. De wet was flexibel, men kon er meerdere kanten mee op. Maar de wet bevredigde nooit helemaal en is daarom tal van keren aangepast. Degenen die tot intergemeentelijke samenwerking wilden komen, gingen in het verleden te vaak uit van de structuur van samenwerking en richtten zich te weinig op het samenwerkingsdoel. Daarom is wel als kritiek op deze door de Wgr-geïnspireerde verbanden geuit dat de structuur teveel voorafging aan de strategie in plaats van omgekeerd en regioverbanden, een veelvuldig voorkomende samenwerkingsvorm, te weinig productief en slagvaardig waren en te zwak qua democratische legitimatie. Daarom is gezocht naar manieren om de democratische legitimatie wel te behouden en slagvaardiger te zijn in de samenwerking. Daartoe is het SETA-concept ontwikkeld. Dat is een manier om juist het lokaal bestuur te behouden, maar ambtenaren op te schalen naar een samenwerkingsverband, een pool. Daarmee werd een tussenvorm verkregen tussen herindeling en Wgr-samenwerking. Een slim, betrekkelijk lichtvoetig aangezet organisatieconcept. Gemeenten maakten eindelijk werk van modernere vormen van shared services die hun praktische voordelen brengen, vooral, maar niet uitsluitend, bij de verhoging van de kwaliteit van ondersteunende functies en uitvoering van beleid.

2 Intergemeentelijke samenwerking

SSC als nieuw concept voor samenwerking tussen gemeenten

A.F.A. Korsten

Dat gemeenten samenwerken, is niet nieuw. Daarvoor bestaan verschillende menu's, zoals we ook in de afgelopen jaren zagen. Herindeling is de oplossing waar ooit veel van werd verwacht, net als de Wgr en de wetswijzigingen van die wet. Deze gerechten staan bij menig bestuurder nog steeds op de menukaart, maar erg innovatief is het allemaal niet. Nu is innovatie uiteraard geen doel op zich. Punt is echter wel dat er ook andere manieren van samenwerken zijn om krachten te bundelen. Het kan anders en dus is er een nieuw menu aan de kaart toegevoegd: shared service centra (SSC's). 'Samen en toch apart' (SETA) is als concept daar een voorbeeld van. Verschil met Wgr-samenwerkingsvormen is dat SSC-samenwerking vertrekt vanuit het streven naar tastbare resultaten en niet vanuit een structuurdiscussie. Een groot verschil, maar wat is nu precies een SSC? Wat zijn de voordelen en hoe ontvangen gemeenten en bestuurders het concept?

2.1 Oude menu's en een nieuwe

Herindeling

In het openbaar bestuur bestaan verschillende (organisatie)menu's. Zo kan een kabinet kiezen voor gemeentelijke herindeling door fusies na te streven. De bedoeling is dat uit een fusie een robuustere gemeente voortkomt. Robuust betekent een grotere schaal die zich uit in meer oppervlakte, meer ambtenaren en meer inkomsten. Zo krijgt een nieuwe gemeente, zoals dat dan heet, meer potentie. Een grotere gemeente kan meer aan. En je kunt intern taken verdelen en vervangers aanwijzen. Zij die van dit menu houden, zeggen dat een grote gemeente wat meer kanten op kan dan een kleine. En de grote gemeente is minder kwetsbaar.

Anderen houden niet van dit menu. Ze zeggen dat hoe groter een toch al grote gemeente wordt, hoe meer ambtenaren er per inwoner komen. Echt grote gemeenten zijn ondoelmatiger dan gemeenten van zeg 45.000 inwoners, met wat minder ambtenaren per inwoners. Dat is dus de discussie over herindeling, waarover natuurlijk veel meer te zeggen is.

Decentralisatie

Er staan ook nog andere gerechten op de menukaart. Zo zijn er wel mensen die de gemeenten willen laten bestaan, maar juist voorstander zijn van decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen. Taken moeten op het laagste niveau worden uitgevoerd, dicht bij de mensen, heet het dan. Dat zou een aantrekkelijk punt zijn, want het land is zo gevarieerd.

Wet gemeenschappelijke regelingen

En er zijn bestuurders die zweren bij het menu 'de Wgr'. Ze menen dat het voor het ontwerp van bovenregionaal beleid, voor herstructurering van de agrarische sector bijvoorbeeld, nodig is dat gemeenten samenwerken in een regio-orgaan om dit probleem gezamenlijk aan te pakken. Verlengd lokaal bestuur heet dat want die Wgr-raad is niet gekozen door burgers,

maar door en vanuit de gemeenteraden. Of een Wgr-structuur voor sociale diensten waarin je per sector bundelt.

SSC

Deze menukaart is zoals u weet al oud. Af en toe wordt de menukaart veranderd. Recent is dat het geval doordat SSC's op de kaart verschenen. Dat menu ga ik bij u aanprijzen als een nieuw menu. De volgende vragen komen aan bod:

- Wat zijn shared services centers (SSC's)?
- In welke vorm komen ze voor?
- Welke urgentie bestaat er voor samenwerking?
- Wat zijn de voordelen, condities en valkuilen?

2.2 Menu's met beperkingen

Herindeling

Gemeentelijke herindeling is een poging om door schaalvergroting voordelen te krijgen. Op het eerste gezicht kan dit een eenvoudig menu zijn. Immers, een grote gemeente kan volstaan met minder bestuurders, minder aansturingsonduidelijkheden en minder overleg tussen gemeenten. Het besturen schiet op het oog allemaal wat meer op. Herindeling van kleine gemeenten is ook nuttig. Een gemeentebestuur dat nieuwe wetgeving niet kan bijbenen, dat een apparaat heeft dat niet in staat is de communicatie met burgers goed te organiseren of weerwoord te bieden op gemaakte onterechte bezwaren tegen plannen of andere zwakheden vertoont, kan maar beter worden opgeheven. Sommige kleinere gemeenten nemen daartoe zelf het initiatief en zo zal het blijven. Herindeling is zelfs een evergreen. De goede schaal is echter niet te vinden. Voor sommige taken kan een gemeente te klein zijn, maar voor andere te groot.

Ik ga hier niet verder op in, maar volsta met de mededeling dat de praktijk uitwijst dat ook gemeenten van 20.000 inwoners met 100 formatieplaatsen aan ambtenaren beperkingen hebben en nog gebruik moeten maken van slimme organisatieconcepten als SSC's. Een SSC is dus een nuttige aanvulling, ook voor gemeenten die al lang zijn heringedeeld.

Ook de Wgr is een evergreen met beperkingen

De Wgr kent een lange traditie en aanvullend bestuur zullen we ook tot in lengte van jaren blijven tegenkomen. Immers, zo kun je diensten samenvoegen of zelfs regiostructuren scheppen. Maar er komen tegenwoordig minder Wgr-regiostructuren. Dat heeft tal van redenen:

1. Bovengemeentelijke organen zijn zelden goed transparant. Als het goed gaat is er weinig aan de hand. Gemeenteraden die de regio's financieren, vragen dan niet door, maar zo gauw er bezuinigingen aan de orde zijn of verdeelvraagstukken is de vraag wie eigenlijk 'onze' gemeente vertegenwoordigt.
2. Raadsleden koppelen zelden terug, en als ze het doen maar 'matig'.
3. Kiezers kunnen een regiobestuur niet afrekenen.
4. Wgr-structuren die ik ken zijn zelden productief. Op mijn tocht door het land, al lezingen gevend, vraag ik vooraf wel eens: kunt u mij een paar successen noemen van uw regio-orgaan van het laatste jaar? Zelden komt er dan iets. Wethouders en raadsleden grinniken besmuikt en zeggen: 'U dringt wel heel snel door naar een vraagstuk dat hier speelt'.

Shared services

Het moet dus anders. Het kan anders. En daar komt het SSC om de hoek kijken. Er is behoefte aan een 'nieuw menu': ambtenaren delen zonder herindeling. Voor deze krachtenbundeling gebruiken we de verzamelterm 'shared services'. 'Samen en toch apart' (SETA) is als een concept daar een voorbeeld en uitwerking van. Dit SETA-concept is bedoeld als een aanvulling op de bestaande menu's 'herindeling' en 'Wgr-samenwerking'. Een verschil met bestaande Wgr-samenwerkingsvormen is dat SSC-samenwerking vertrekt vanuit een streven naar concrete resultaten en niet vanuit een structuurdiscussie. De juridische structuur van een SSC is een afgeleide kwestie.

2.3 Begrippen

Hoe een SSC te omschrijven? Een shared service center is een dienstverlenende eenheid die werkt voor meerdere organisaties. Denk aan een inkooporganisatie in Rotterdam die werkt voor de centrale gemeente en deelgemeenten. Je kunt een SSC ook wat chiquer omschrijven als:

een resultaatgericht interorganisationeel samenwerkingsverband, al of niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft om diensten aan te bieden aan afzonderlijke partnerorganisaties, op basis van een overeenkomst, op het gebied van een bepaalde ondersteunende functie – bijvoorbeeld inkoop of juridische diensten – of op het vlak van beleidsontwikkeling of uitvoering.

Volgens deze definitie is een shared service mogelijk in de private of in de publieke sector. Bij een publieke sector is sprake van:

- ambtelijke krachtenbundeling,
- op basis van aansturing met opdrachten – wij willen dit voor dat tijdstip – en een overeenkomst,
- al of niet tegen een verrekenprijs.

Een shared service heeft wat van uitbesteding, maar we gebruiken die term hier verder niet.

Familie en familieleden

Tot de familie van shared services behoren allerlei familieleden. Dat zijn samenwerkende organisaties met wat onderscheidende kenmerken. Eén van die vormen is het concept 'Samen en toch apart' (SETA), een daarop gelijkend concept is dat van de federatiegemeente. SETA is uitsluitend ontwikkeld voor de publieke sector. Het SETA-concept impliceert het op vrijwillige basis delen van ambtenaren door een aantal gemeenten, waarbij het politiek bestuur blijft bestaan en projectmatig werkt door opdrachten te verstrekken. Het doel van de samenwerking staat voorop en de structuur is een afgeleide kwestie. Een vorm die ik ook onder de SSC's reken is het model-Ten Boer. Het gemeentebestuur van het Groningse Ten Boer sprak met de gemeente Groningen af veel van hun producten af te nemen. Ten Boer koopt in, niet alleen materiële zaken, maar ook huisvuilophaal en tal van andere zaken. Voor de Groningse burgemeester Jacques Wallage is dit een interessant concept omdat hij zo ook aansturing vanuit bepaalde wijken, van onderop, zou kunnen organiseren als een wijk maatwerk vraagt. Zo worden diensten van buiten gestimuleerd om maatwerk te leveren, hoe klein Ten Boer ook is.

2.4 Hoofdvormen van samenwerking

Samenwerking is een breed begrip en niet alle samenwerking komt op hetzelfde neer. Voor een heldere discussie is het van belang om twee onderscheidingen goed in het oog te houden:

1. de mate van concentratie;
2. de mate waarin een samenwerking confectie oplevert of maatwerk.

Geconcentreerde of gedeconcentreerde samenwerking

De uitwerking van shared services is geconcentreerd of gedeconcentreerd mogelijk. In de geconcentreerde vorm is sprake van samenwerking waarbij opdrachten gaan naar één groot facilitair bedrijf, zeg maar een SSC. In de praktijk komt die stap (nog) niet vaak voor omdat het politieke bestuurders hiervoor aan durf ontbreekt. Er bestaat in de Nederlandse politieke cultuur ook geen traditie op dit vlak. Vaak start het shared services-concept beperkter en is verdere 'ingroei' mogelijk. Maar Ten Boer is een voorbeeld van een gemeente met durf. Voor Ten Boer is de gemeente Groningen het SSC.

Een gedeconcentreerde vorm van SETA is bijvoorbeeld K5. Model hiervoor zijn vijf gemeenten in de Krimpenerwaard, vandaar de K, waarbij één gemeentelijke dienst een taak voor alle vijf de gemeenten voor zijn rekening neemt. De ene gemeente doet onderwijstaken, de tweede sociale zaken, de derde ICT, et cetera. Welke taken dat precies zijn, is afgesproken bij de start.

De gemeente met een gemeenschappelijke taak neemt de ambtenaren op het betreffende gebied uit de andere gemeenten op detacheringsbasis in dienst. Een coördinatieorgaan van politieke bestuurders stuurt de vijf partnergemeenten aan. Immers, er moet afgesproken worden wie welke opdracht wanneer vervuld wil zien.

Maatwerk of confectie

Welke vorm men ook kiest, de vraag moet beantwoord worden of men tot maatwerk – afzonderlijke opdrachten – komt of tot confectie – een gemeenschappelijke opdracht.

Dit is een grove tweedeling in soorten opdrachten. De praktijk kan meer verfijnd zijn. Opdrachten kunnen verschillen door verschillen in economische, demografische, financiële, sociaal-culturele of ecologische eigenheid van een gemeente, gevoelde politieke urgentie tot bestuurlijk handelen of politieke kleuring. Dan nog kent de gemeenschappelijke dienst het voordeel van herhaling. Dat is goedkoper dan het functioneren van afzonderlijke kleine diensten. Echter, als men komt tot een gezamenlijke opdracht van meerdere gemeenten kunnen de voordelen in een andere richting uitvallen. Hier krijgt regionaal denken meer ruimte en loopt het aantal plannen terug. Er valt tijd vrij bij de samenwerkende ambtenaren, bijvoorbeeld voor her-, bij- en omscholing.

Nadere keuzen: ingroei en dan de samenwerking uitbreiden

Het is mogelijk dat gemeenten die op basis van het K5-model nog slechts samenwerken op een beperkt aantal gebieden geleidelijk zoeken naar één facilitair 'bedrijf' of enkele clusters facilitaire bedrijven, bijvoorbeeld naar een driedeling in de vorm van een ondersteunende dienst, een beleidsontwikkelingsdienst en een uitvoeringsdienst. Andere indelingen zijn denkbaar.

Daarmee wordt duidelijk dat shared services een concept is waarbinnen nog ontwerpkeuzen mogelijk zijn. Achter de K5 zitten ook bepaalde keuzen. De K5 omvat nu vijf SSC's – de

pools voor sociale zaken, openbare orde en veiligheid, onderwijs, et cetera –, maar er zijn er meer mogelijk. In tegenstelling tot praktijken in de private sfeer wordt door de K5 niet gewerkt met verrekenprijzen. Daarover is bezinning mogelijk.

2.5 Kwaliteitsstreven

Wat gaat er schuil achter een SSC?

- Ontsnappen. Het kan gaan om een manier om te ontsnappen aan een herindeling.
- Bezuinigen. Het is ook mogelijk om zo te bezuinigen.
- Kwaliteitsstreven. Door veel denkers op dit terrein wordt een SSC echter vooral gezien als een manier om de kwaliteit van arbeid naar een hoger niveau te tillen met behoud van de opdrachtgevende besturen.

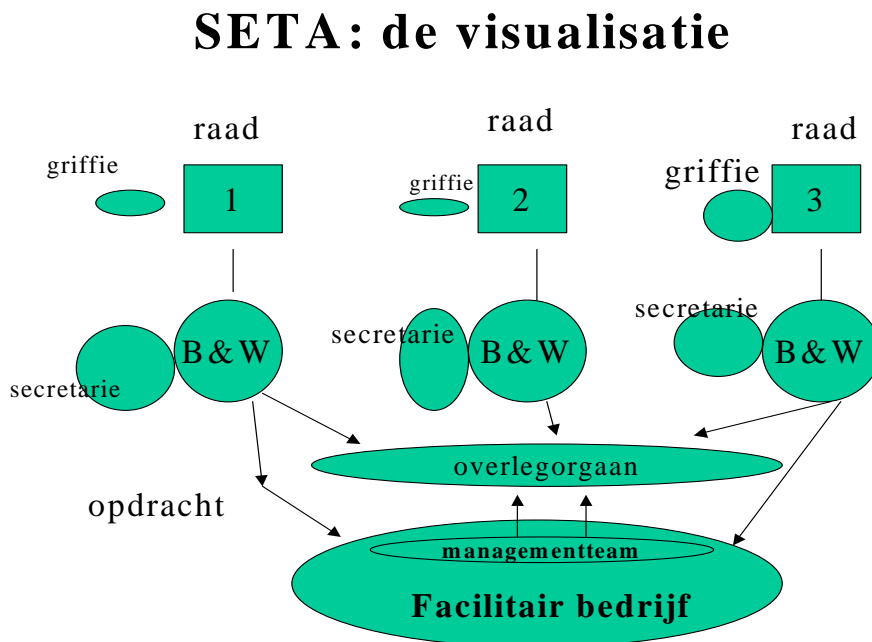
Een SSC oprichten is dus een poging om tot een op kwaliteit gerichte krachtenbundeling te komen met behoud van de gemeentelijke eenheden, hun bestuurlijke organen en erkenning van het politiek primaat. De bestuurders blijven voor burgers nabij, dus 'aaibaar'. De voordelen van kleinschaligheid en grootschaligheid kunnen hier dus benut worden. De gemeenten Eersel, Oirschot en omstreken startten in 2003 een proef hiermee.

2.6 De SSC-kern

De kern van een SSC is als volgt te omschrijven:

- Het eigen gemeentebestuur blijft in stand. Het primaat van de politiek blijft dus ook overeind.
- De gemeentelijke dienstverlening aan burgers blijft gewoon ter plaatse bestaan. Het is niet nodig in één gebouw te werken, maar het kan eventueel wel.
- Elk dagelijks gemeentebestuur wordt bijgestaan door een hoogwaardig maar klein bestuursapparaat dat het bestuur bijstaat in haar omgang met de samenleving en dat bestuursopdrachten formuleert. Elke gemeenteraad blijft beschikken over een eigen griffie.
- Een deel van de taken kan worden uitgevoerd vanuit een (virtuele) centrale ambtelijke organisatie die voor meerdere gemeentebesturen werkt. Daarbij valt te denken aan beleidsontwikkeling, uitvoering en dus ook aan handhaving. Zo kunnen ambtenaren in geval van vier participerende gemeenten gezamenlijk de begrotingen opstellen, personeelsbeleid ontwikkelen, juridische kwesties behandelen, de inkoop verzorgen of handhaving verbeteren.
- Iedere gemeente houdt de eigen beleidsverantwoordelijkheid, ook voor het financieel beleid en beheer. De samenvoeging en dus opschaling van de rest van de ambtelijke apparaten van de samenwerkende ambtelijke organisaties kan plaatsvinden in een (virtueel) facilitair bedrijf (FB).

Fig. 2: Visualisatie van SETA met in dit geval drie gemeenten



Werken met opdrachten

Binnen een SSC-samenwerking zijn opdrachten aan eenheden, bijvoorbeeld werkgroepen, essentieel. De kleine ambtelijke bestuursdienst van de eigen gemeente formuleert opdrachten van het college van B&W aan dit FB.

Gemeenten stemmen de opdrachten af in een Overlegorgaan waardoor in bepaalde gevallen een gezamenlijke uniforme aanpak mogelijk is en soms maatwerk. Het primaat van de politiek blijft dus volop bestaan en ambtenaren blijven de loyale ondergeschikten. Het Overlegorgaan bepaalt met de leiding van een FB de volgorde van werkzaamheden.

Er moet volgens dit concept dus altijd sprake zijn van patroonmatig handelen. Een SSC kan niet goed werken als elk van de besturen vandaag deze opdracht wenst uitgevoerd te zien en deze morgen herziet en overmorgen weer.

2.7 Voordelen van een SSC

SETA heeft veel voordelen. We gaan hierbij even uit van een facilitaire dienst of pool. De voordelen zijn:

- Samenwerking volgens het SSC-concept heeft niet het nadeel van afstandelijkheid dat een gewest met verlengd lokaal bestuur vaak kenmerkt. Gewesten behandelen vaak regionale thema's of strategische thema's. Een SSC is gericht op het slagvaardig en doelmatig(er) realiseren van dagelijkse operationele taken, zoals inkoop. Een SSC poogt de operationele kant van gemeentelijk bestuur te versterken, bijvoorbeeld doordat op basis van

taakverdeling niet iedereen zich hoeft te informeren over de Europese aanbestedingsregels.

- Een SSC met een pool van juristen en andere deskundigen leidt tot minder juridische en andere fouten doordat meer vakgenoten van samenwerkende gemeenten door samenwerking naar zaken kijken. Dit voordeel is aanwezig als kleinere gemeenten met elk ongeveer 100 formatieplaatsen aan personeel samenwerken. Binnen dergelijke gemeenten is het aantal juristen beperkt en het aantal handhavers en communicatiedeskundigen eveneens.
- Niet iedere gemeentelijke organisatie hoeft zelf het wiel uit te vinden, maar het is 'één voor allen'. Samenwerkende gemeenten verdelen taken en bepalen waar ze juist gaan samenwerken.
- Een SSC staat toe dat elk gemeentebestuur opdracht kan geven tot een eigen plan (maatwerk). Maar niet elk bestuur zal bij nader inzien daartoe behoefte gevoelen. Sommige thema's zijn betrekkelijk a-politiek en dan is het mogelijk dat een FB komt tot eenzelfde planopzet (confectie) of zelfs één regionaal plan voor de deelnemende gemeenten. Er ontstaat dan standaardisatievoordeel en daarmee grotere doelmatigheid. Bijvoorbeeld één mal voor het burgerjaarverslag van de burgemeester.
- Het samen sterk-effect treedt op: samen weet men meer dan iemand alleen. Bundeling kan bijvoorbeeld inkoop goedkoper maken, et cetera. Samenwerking bewijst dat al.
- Er is een herhalingsvoordeel, dus doelmatigheidsvoordeel: de derde begroting bijvoorbeeld is sneller opgesteld dan de eerste.
- Een opstuwend effect. De zwakkere gemeente trekt zich bij het bestaan van een SSC op aan de sterkere gemeente die bijvoorbeeld een excellente handhavingsnota heeft.
- Meer specialisatie. Op bijvoorbeeld juridisch gebied kan de één zich gaan ontwikkelen naar recht op het gebied van ruimtelijke ordening, de andere naar milieurecht, de derde naar sociaalzekerheidsrecht, de vierde naar algemeen bestuursrecht, de vijfde naar ambtenarenrecht, de zesde naar aanbestedingen en publiek-private constructies, en nummer zeven naar mediation en bezwarenprocedures. Allround-capaciteit blijft behouden maar niet langer is het zo dat iedereen alles moet weten.
- Het wordt mogelijk zaken aan te pakken waar men eerst niet aan toekwam: een beleidshiaat wordt gevuld.
- Het wordt mogelijk de kwaliteit van het werk naar een hoger niveau te tillen.
- Een arbeidssatisfactie-effect: ambtenaren voelen zich prettiger door de grotere mogelijkheden voor human resources management (HRM), in casu opleidingsbeleid (her-, bij- en omscholing).
- Meer regionaal denken ontstaat: samenwerking leidt als vanzelf tot over de grens kijken en denken bij ambtenaren en bestuurders.

2.8 Discussiepunten

Heeft een SSC ook nadelen?

Locatie?

Eén van de vragen houdt in: komt er dan toch weer – als bij herindeling – een dans om de vestigingsplaats van die ene locatie voor een ambtelijke pool? Niet alle ambtenaren uit het FB hoeven op één locatie te werken. ICT, 'flexplekken' en elkaar opzoeken in werkgroepen maken het mogelijk om de strijd om de ene locatie te voorkomen. Opnieuw een voordeel.

Willen ambtenaren samenwerken?

Ja, want wie wil niet bereiken dat iets af is in veel minder tijd dan oorspronkelijk verwacht werd? Samenwerking tussen vakgenoten die elkaar begrijpen, is meestal bevredigend. De vele discussies in de praktijk over een SSC die ik meemaakte, bewijzen het keer op keer.

Is er ook een financiële prikkel tot samenwerking?

Als ambtenaren na enige tijd kunnen worden ingeschaald in de klassengrootte van het totaal inwonertal van de samenwerkende gemeenten is dat een extra prikkel om mee te werken. De verwachting is dat de opschaling van functies financieel kan worden bekostigd uit de te behalen doelmatigheidswinst.

Ingroei

Moet onmiddellijk naar een groot SSC worden gesprongen of kun je voorzichtiger beginnen? Ik sprak van een facilitair bedrijf waarin in beginsel heel veel ambtenaren kunnen worden opgenomen. Dat is een eindplaatje. De pool van ambtenaren is in het begin klein te houden om te wennen, om op elkaar in te spelen. Een SSC is gedacht als eindmodel maar laat dus ingroei toe. Daartoe kan een cultuurbotsing voorkomen worden die meestal optreedt na het in elkaar schuiven van apparaten, na herindeling. Zo gezien is een SSC dus aantrekkelijker dan gemeentelijke herindeling.

Lukt het verrekenen van de kosten wel?

Dat is een lastig punt, maar er zijn bij samenwerkingen personen betrokken die hier positief op antwoorden. Ervaringen met SSC in de publieke sector moeten worden afgewacht. Uiteraard is het verrekenen eenvoudig zodra sprake is van eenvoudige producten. Denk aan een SSC met een inkoopfunctie.

2.9 Waarover nadenken bij de invoering?

Leiding

Waar mensen samenwerken, moet natuurlijk ook sprake zijn van leiding. Hoe zit het hiermee? Een facilitair bedrijf kent een managementteam en uiteraard een eenhoofdige leiding. Gemeentesecretarissen sturen in de eigen gemeente het bestuursbureau aan en vormen een schakel naar andere gemeenten en het FB. Denkbaar is dat één van de gemeentesecretarissen de leiding van een FB krijgt en een ander het Overlegorgaan ondersteunt. Secretarissen hoeven in dit concept dus niet de verliezers te zijn.

Afstemmen

Waar samengewerkt wordt, moet worden afgestemd. Zijn de opdrachten van verschillende bestuurscolleges duidelijk, uitvoerbaar en is sprake van kaderstelling? Wat wordt het eerst in behandeling genomen en wat gelijktijdig? Wanneer maatwerk en waar een uniforme aanpak voor gemeenten die dat wensen? Welke verrekening vindt plaats? Hiervoor is een compacte, bestuurlijke overlegstructuur voorzien, waarbij gemeentesecretarissen en griffiers voorbereidend werk doen, samen met de leiding van een FB. Het Overlegorgaan hakt knopen door.

De gemeenteraden

Is het concept ook politiek werkbaar? Wat is de doorwerking van een SSC op raden? Iedere gemeenteraad van de samenwerkende gemeenten blijft volop werken volgens de uitgangspunten en regels van de gemeentewet en de dualisering. Iedere raad stelt een

begroting en rekening vast en komt tot agendering (volksvertegenwoordiging), kaderstelling, controle. Aan de taak en bevoegdheid van gemeenteraden wordt niet af gedaan. Maar als drie gemeenten besluiten in plaats van elk een toeristisch plan te maken, te komen tot een gezamenlijk plan moet die stap natuurlijk van politieke rugdekking zijn voorzien. Als het nodig is, kunnen alle raden samen een keer een studiemiddag of -avond beleggen of samen overleggen. Wellicht kan dat ook per fractie. Dit ligt natuurlijk voor de hand.

Als een aantal gemeenten samenwerkt, kunnen ze wellicht overigens de griffies laten samenwerken, samen een accountant kiezen en bijvoorbeeld komen tot de instelling van een rekenkamer(functie) en een rekeningcommissie. Het moet niet, maar het kan!

Wethouders

Wethouders zullen uiteraard overleggen met collega-portefeuillehouders om te komen tot profijt van herhaling van opdrachtverwerking en/of uniforme opdrachten en/of een regionale aanpak. Ze hakken knopen door en organiseren eventueel met hun colleges een terugkoppeling in verband met de kaderstelling door gemeenteraden.

2.10 Betekenis

Overzie ik het concept en de landelijke discussies daarover dan meen ik dat de zin van zo'n samenballing van ambtelijke energie en kwaliteit niet alleen ligt in doelmatigheidsvoordelen door gemeenschappelijke taakaanpak als inkoop, maar ook onder andere in een kwaliteitsslag in het ambtelijk werk. Het SSC-concept sluit dus volop aan bij de doelstellingen van HRM. Ambtenaren worden er beter van en de burgers merken dat ook.

De veranderende maatschappij dwingt onder andere tot betere dienstverlening – e-government –, goede interactieve beleidsvorming en meer en betere communicatie met meer mondig geworden burgers, tot zich houden aan juridische regels, maar ook bemiddeling waar dat opportuun is, een betere handhaving en meer ruimte voor ontplooiing en arbeidssatisfactie van ambtenaren.

Bij de start van poolvorming blijven de meeste ambtenaren het werk doen dat ze deden, maar op den duur ontstaat via samenwerking, taakverdeling en competentie management ruimte voor nieuwe specialismen waaraan het de organisaties tot dan ontbrak.

2.11 Conditie voor een SSC

Een SSC functioneert goed als voldaan is aan bepaalde voorwaarden. Hiernaar is enig onderzoek gedaan. Te noemen zijn:

- Vertrouwen tussen de partners dat samenwerking tot voordeel van alle partijen strekt. Wie geen vertrouwen heeft in andere partners en in de voordelen van een SSC kan beter niet meedoen. Overigens is gemeenschappelijk inkoop van materiële zaken vaak een succesnummer gebleken om de samenwerking te ijken. Immers, raadsleden en wethouders vinden eventuele bezwaren vaak geen punt als iets geld oplevert.
- De aanwezigheid van draagvlak bij ambtenaren en politici.
- Onderzocht is waaraan het eerst te beginnen: er moet een volgorde voor afhandeling van zaken in de samenwerking zijn uitgewerkt. Een conflictoplossingsmechanisme kan voor enige druk zorgen om het onderling eens te worden.

- Dat er sturing aanwezig is door middel van opdrachten, want zonder opdrachten geen SSC.
- De partners ongeveer van gelijke grootte zijn qua aantallen ambtenaren en aantal inwoners. Als bijvoorbeeld vier gemeenten samenwerken met een grotere gemeente ontstaat de natuurlijke neiging van de ‘grootste’ om zich meer ervaren te achten en de anderen de wil op te leggen.

2.12 Valkuilen voor een effectief SSC

Niets is alleen maar ‘zonnig’. We noemen enkele valkuilen:

- samenwerking tussen teveel samenwerkende partners kan ertoe leiden dat de coördinatie complexer wordt, gebrek aan onderling vertrouwen op politiek-bestuurlijk niveau kan dan voelbaar worden;
- ongelijke grootte van de partners en de neiging bij een grotere ‘broer’ om voortdurend te willen voordringen;
- gebrek aan opdrachten of gebrek aan heldere opdrachten of de neiging om opdrachten voortdurend bij te stellen;
- onvoldoende regulering van de aansturing van een facilitair bedrijf waardoor onduidelijk wordt wat wanneer gereed moet zijn;
- gebrek aan positieve prikkels voor ambtenaren om samen te werken;
- onvoldoende communicatie waardoor onduidelijk wordt waaraan het SSC werkt en wanneer producten gereed zijn.

Onderzoek naar experimenten met SSC moet uitwijzen welke valkuilen zich daadwerkelijk meer of minder voordoen.

2.13 Praktische toepassing en het enthousiasme daarover

Het shared services-concept is interessant voor alle gemeenten in ons land. We zien ook volop discussie hierover in grote gemeenten als Rotterdam. Het SSC-concept wordt nu onder meer toegepast door de gemeenten:

- Nuth en Valkenburg aan de Geul;
- Eersel, Oirschot, Bladel, Reusel-De Mierden, e.a.;
- de DAS-gemeenten: Deurne, Asten, Someren;
- in het Land van Cuyk;
- in de Kop van Noord-Holland door Zijpe, Schagen en Anna Paulowna;
- Kapelle en Reimerswaal in Zeeland;
- de K5-gemeenten: Schoonhoven, Vlist, Nederlek, Bergambacht en Ouderkerk.

Een rondgang langs veel gemeenten leerde dat ambtenaren vaak goed in staat zijn allerlei suggesties te doen voor domeinen van samenwerking, zoals voor inkoop, personeel en organisatie, belastingproblematiek. En ze kunnen feilloos de urgentie van operationele samenwerking aangeven. Voor ambtenaren zijn er juist door SSC’s veel mogelijkheden tot ontplooiing.

Het SSC-concept is intussen ook gunstig ontvangen door beoordelaars. Eén zo’n beoordelaar is de VNG-directeur Wim Kuiper. Hij zegt in 2003 in Bestuursforum: ‘Nu de zoektocht naar

alternatieven voor gemeentelijke herindeling actueler dan ooit is, komt het SETA-concept – een SSC-uitwerking – als geroepen’. Hij vervolgt: ‘De auteurs blijven niet steken in theorie, maar doen een praktische handreiking voor een alternatief menu dat voor een (overigens beperkt) aantal gemeenten interessant genoeg is om nader te onderzoeken. (...) Juist nu gemeentelijke herindeling wordt afgeremd, is het van groot belang om te weten of we ook zonder herindeling de reële schaalproblemen van kleine ambtelijke apparaten effectief te lijf kunnen gaan’, aldus Kuiper. Ook de Groningse hoogleraar M. Herweijer (2004) toonde zich positief.

2.14 Conclusie

Een SSC is toepasbaar bij gemeenten, maar ook bij provincies, waterschappen en bijvoorbeeld ziekenhuizen. We namen hier gemeenten als voorbeeld. Een SSC betekent dat gemeenten en gemeentebesturen afzonderlijk blijven bestaan en dicht bij burgers blijven – = apart –, maar wel samenwerking starten in de vorm van een ambtenarenpool die voor meerdere gemeenten werkt – = samen. Een SSC is dus gericht op ambtelijke krachtenbundeling. Kortweg: niet herindelen, maar ambtenaren delen. Een SSC houdt in dat enkele gemeenten samen hun ambtenaren delen, maar dat is een uiteindelijke situatie. Vanuit dit concept is ook een bescheiden start mogelijk, waarmee het een ‘groeimodel’ is. Zo gezien, is een SSC een aantrekkelijk, flexibel model. Maar je moet blijven nadenken over hoe je een SSC toepast. Het SSC-concept is dus geen concept dat je uit de la trekt.

Een SSC vereist ‘werken met opdrachten’. Wie dat niet kan, moet er niet aan beginnen. Dit kunnen overigens algemene opdrachten zijn. En het politiek bestuur kan ambtenaren ontlokken om met een voorstel voor een opdracht te komen. Een SSC is echter ongeschikt voor wispelturige gemeentebestuurders en voor die gemeenten die zelf de boel niet op orde hebben.

3 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking vanuit organisatiekundig perspectief

A.F.A. Korsten en B.L. Becker

Er zijn private en publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Dit is primair een juridisch onderscheid. Publieke verbanden worden hierdoor als zwaarder en minder flexibel ervaren. Zij moeten voldoen aan allerlei eisen van democratische verantwoording en controle en zo zijn er tal van andere wettelijke spelregels zoals bijvoorbeeld voor de bestuurssamenstelling. Naast dit juridische perspectief is er een denklijn in opkomst waarbij eerst gekeken wordt naar het doel van de samenwerking. Bij deze denklijn is de vorm van samenwerking afhankelijk van de strategie en wordt niet eerst een structuurdiscussie gevoerd waarbij het er in de praktijk meestal op neerkomt dat de Wgr leidend is. Gemeenten stellen steeds vaker het doel van de samenwerking op de voorgrond en ontwerpen een (organiseatiekundig) concept dat leidt tot meer doelmatigheid en bijvoorbeeld meer kwaliteit. De juridische vorm doet er dan minder toe, de motieven om te gaan samenwerken des te meer.

3.1 Motieven van samenwerking

Gemeenten gaan samenwerken om schaalvoordelen te behalen. En omdat zij zien dat het steeds lastiger wordt om zelfstandig bepaalde taken te kunnen blijven vervullen of al merken dat de dienstverlening ernstig gevaar loopt. Het kan ook zijn dat gemeentebestuurders vinden dat de uitvoering professioneler moet. Bevindt een gemeente zich niet direct in de gevarezone, ook dan is de behoefte vaak groot om samen te werken. De noodzaak is er misschien niet op korte termijn, maar gemeenten willen vooruit en willen bijvoorbeeld deel uit maken van een kennisnetwerk of zij beschouwen het als hun kernactiviteit om innovatief beleid te ontwikkelen. Gemeenten met onvoldoende bestuurskracht kunnen in dit opzicht niet aanhaken en missen de boot. Om tal van redenen zoeken gemeenten elkaar op. Veel gemeenten hebben nu eenmaal, zelfs na herindeling, een te kleine schaal om echt te kunnen excelleren.

Gemeenten gaan samenwerken om de volgende redenen:kwetsbaarheid:

- kleine organisaties hebben moeite om de dienstverlening en uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden;
- lagere kosten voor de burger, zoals bijvoorbeeld één frontoffice of één-loket met ruimere openingstijden (Strikwerda, 2005: 4);
- kostenreductie door schaalvoordelen;
- verhogen van de kwaliteit van werkprocessen;
- verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;
- verhogen van de arbeidsproductiviteit;
- delen van kennis en ervaring en het mogelijk maken van specialisering;
- verbeteren van het loopbaan-perspectief van de medewerkers (Korsten, 2004b: 18);
- bundelen van schaarse expertise (VNG, 2003: 16);

- kennisdeling en uitwisseling van ervaring is eenvoudiger – met name op een terrein als ICT is dit van belang;
- verhogen van de kwaliteit van beleid door van elkaar te leren en door uitruil van ‘best practices’;
- versterking van de onderhandelingspositie ten opzichte van bijvoorbeeld leveranciers.

Dat samenwerking in tal van opzichten voordelig is, is helder, maar er is nog een aantal motieven op een ander vlak om te gaan samenwerken. Motieven die het gemeentelijk functioneren in zekere zin indirect raken en die vaak te maken hebben met een specifiek beleidsterrein. Te noemen zijn:

- De rijksoverheid stimuleert samenwerking via sectoraal beleid. Denk bijvoorbeeld aan de veiligheidsregio’s, maar ook aan de zeven zogenaamde grootstedelijke gebieden waarbij samenwerking een meer verplichtend karakter kent. Daarnaast zijn er sectorspecifieke subsidieregelingen om gemeenten die (gaan) samenwerken, te belonen.
- Het bewerkstelligen van een scheiding tussen frontoffice en backoffice. Actueel voor milieu en wonen (VROM). Kleine gemeenten krijgen deze functiescheiding in praktische zin niet of moeilijk zelfstandig voor elkaar.
- Het spreiden van financiële risico’s. Denk aan de nieuwe Wet werk en inkomen waarbij niet meer de rijksoverheid, maar de gemeenten alle financiële risico’s dragen.
- Het opvangen van beleidsdruk. Tal van beleidsterreinen zijn in beweging. Tegen deze achtergrond is het voor afzonderlijke gemeenten tamelijk risicovol om van meet af aan stevig te investeren. Dit is gewoon niet verstandig. Bij samenwerking worden de investeringskosten verdeeld over de partners.
- Het vergroten van de bestuurlijke slagkracht. Door samenwerking staan gemeenten sterk in hun lobby ten opzichte van andere gemeenten en hogere overheden (Herweijer, 1998: 150).

3.2 Vier organisatiekundige varianten

Er zijn grofweg vier (organisatiekundige) varianten van samenwerking: het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept en het SSC-concept (Korsten, 2004b: 55). Uiteraard zijn er tal van mengvormen, variërend van lichte tot zwaardere samenwerking.

Een bekend concept is bijvoorbeeld het netwerkconcept. Bij dit concept staat het netwerkkarakter centraal en is nauwelijks sprake van een (nieuw) organisatorisch arrangement. Het netwerkconcept is dus wel interessant, maar is licht en bij echte samenwerking minder relevant.

Een ander (hybride) model is het zogenaamde model ‘Ten Boer’ en dat is wellicht de meest vergaande vorm van samenwerking die denkbaar is. Het model ‘Ten Boer’ lijkt nog het meest op het concept shared services, maar zou wellicht als een aparte variant beschouwd kunnen worden. De gemeente Ten Boer beziet op dit moment de mogelijkheden om alle taken vergaand uit te besteden aan de gemeente Groningen. De gemeente is te klein om alles zelf te willen doen.

3.3 Het netwerkconcept

Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken structureel samen om schaalvoordelen te behalen. Zij werken in

wergroepen, maar doen dat niet vrijblijvend. Bestuurlijke legitimatie en idem dito aftrap, staan hier garant voor. Het netwerkarakter staat echter centraal en dus moet het echte samenwerken van onderop vorm krijgen. Wergroepen formuleren voorstellen om tot een betere bedrijfsvoering van de partners te komen (Korsten, 2004b: 55).

De lichte structuur veronderstelt dat al in zekere zin sprake is van een netwerk en dat deelnemende gemeenten iets te delen hebben en winst kunnen behalen. Om structureel te kunnen samenwerken is echter bestuurlijke legitimatie wel vereist. Het netwerk moet dus niet alleen in ambtelijke zin worden onderhouden, maar vooral ook in bestuurlijke zin. Anders bestaat het gevaar van vrijblijvendheid en krijgt de samenwerking weldra een onbeheersbaar karakter. Het is een lichte vorm van samenwerken en zodoende zullen de voordelen van samenwerking kwalitatief van aard zijn. Het delen van kennis en uitwisselen van ervaringen staat centraal. Dit met het oog op het verbeteren van de werkprocessen – ‘best practices’. Andere zaken betreffen bijvoorbeeld meer transparantie bij inkoop en het structureren van al bestaande informele contacten op bijvoorbeeld het terrein van mobiliteit van medewerkers.

Voor- en nadelen van het netwerkconcept

‘Het netwerkconcept is een goede formule als partners de tijd hebben om naar elkaar toe te groeien en de noodzaak om schaalgrootte te realiseren niet urgent is. Het concept is flexibel en biedt mogelijkheden om kansen te verkennen. Daar waar kansen zich voordoen, kan de samenwerking worden geïntensiveerd.

De netwerkbenadering heeft ook haar beperkingen. Ze biedt geen oplossing voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid van hun ambtelijk apparaat willen verkleinen of die streven naar schaalgrootte om essentiële diensten op een kwalitatief hoogwaardige manier vorm te geven. Kostenbesparingen zullen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. Er treedt bijvoorbeeld geen kostenreductie op. Ook andere voordelen van opschaling, zoals besparingen op investeringen en carrièrekansen voor personeel, blijven beperkt’ (Korsten, 2004b: 56). Dit is ook wel logisch, want feitelijk is bij het netwerkconcept geen sprake van nieuwe organisatorische arrangementen.

Het belangrijkste om de samenwerking te laten slagen, is de bestuurlijke legitimatie en de vertaling van doelstellingen van de samenwerking in meer concrete plannen van betrokken afdelingen. Samenwerking kost tijd en de terugverdieneffecten zijn voor betrokken ambtenaren niet direct zichtbaar. Wordt in de ambtelijke aansturing daarmee geen rekening gehouden dan worden ambtenaren steeds teruggezogen door en naar de eigen afdeling (Korsten, 2004b: 57).

3.4 Het centrumconcept

Een andere mogelijke variant van samenwerking is het centrumconcept, waarbij gemeenten diensten afnemen bij één centrumgemeente. Diensten worden vervolgens verleend op basis van ‘service level agreements’. Samenwerking wordt gezocht met die gemeente die al over een behoorlijk ambtelijk apparaat beschikt. Een echt nieuwe uitvoeringsorganisatie hoeft niet te worden opgericht.

Dit concept is pragmatisch van aard omdat de grootste gemeente toch meestal beschikt over de meeste expertise en in zekere zin al schaalvoordelen kent. Een andere overweging is soms dat een centrumgemeente van oudsher al een grensoverschrijdende functie heeft. Dit alles is een groot voordeel: overwegingen om te samenwerken liggen al besloten in de aard van de

beoogde samenwerking zelf. Dit wil uiteraard niet zeggen dat alles zonder meer vanzelf gaat. Ook hier moet de bestuurlijke wil er zijn en moeten op bestuurlijk niveau goede afspraken gemaakt worden. Belangrijkste vraag is hoe het zit met de zeggenschap (beleidsmatige en beheersmatige aansturing) en met de risico's die de deelnemende gemeenten willen aanvaarden. Uitwerking hiervan vereist nogal wat. Kwaliteitsniveaus moeten worden bepaald en er zullen doorrekenprijzen en contracten moeten komen. Is dit alles in kunnen en kruiken dan krijgt het ambtelijk apparaat van met name de centrumgemeente vervolgens te maken met een behoorlijke verandering. De afdeling van de centrumgemeente moet nu voor meerdere opdrachtgevers gaan werken en nieuwe producten en diensten ontwikkelen (Korsten, 2004b: 59). Dit betekent een andere attitude van het personeel en het werken met verschillende, mogelijk zelfs tegengestelde, beleidsconcepten per klant (Zwaan, 2005: 93) en een upgrade van onderliggende systemen, zoals automatisering. Op het terrein van de automatisering blijven er immers altijd relaties bestaan tussen de centrumgemeente en de andere partners.

Voor- en nadelen van het centrumconcept

'De voordelen van het centrumconcept zijn duidelijk. Er wordt gebruik gemaakt van de specifieke sterke punten van één van de partners. De energie die wordt gestoken in het oprichten van een geheel nieuwe organisatie blijft beperkt' (Korsten, 2004b: 57). Deelnemende gemeenten kunnen zonder veel moeite instappen. Er gaat minder tijd zitten in het hoe en waarom van de samenwerking. Het zal bij deze vorm van samenwerken meestal gaan om het uitbreiden van de capaciteit van de ontvangende gemeente. Strategische vraagstukken – beleidskeuzes – zijn daarom minder aan de orde en de nadruk zal liggen op de ontwikkeling van maatwerkcontracten en de operationele aansturing. Doel is uiteindelijk om de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te verkleinen en om schaalvoordelen te realiseren (Korsten, 2004b: 57/58). Ook een hoge graad van professionalisering ligt binnen handbereik omdat de centrumgemeente beschikt over een behoorlijk ambtelijk apparaat. Er is al sprake van een hoog kennisniveau, er is bestaande kennis en ook zijn werkprocessen al geïncorporeerd in de bestaande organisatie. Het wiel hoeft niet helemaal te worden uitgevonden. Initiële kosten blijven beperkt. Dat er al veel is, betekent tegelijkertijd dat er een zeker afbreukrisico is voor met name de gemeenten die instappen. De visie en cultuur van de organisatie waar de taken worden ondergebracht zal dominant zijn. Omgekeerd geldt dat de ontvangende gemeente het bedrijfsrisico op zich neemt, want wat te doen als andere gemeenten uitstappen of als bepaalde diensten niet meer worden afgenomen? Deze situatie is wezenlijk anders dan die waarbij een gezamenlijke organisatie wordt opgericht om te gaan samenwerken (Korsten, 2004b: 58). Dan is veel meer sprake van gedeelde verantwoordelijkheden en gedeelde smart.

Bij het centrumconcept ligt het daarom voor de hand om de samenwerking vooral te richten op operationele activiteiten of projectmatige werkzaamheden waarbij specifieke expertise van één van de partners nodig is (Korsten, 2004b: 58). Uitstappen gaat eenvoudiger en levert niet al te grote personele en financiële problemen op. Daar komt bij dat het fenomeen 'diseconomics of scale' minder snel zal optreden. Dit is het fenomeen dat bij een hogere productie de coördinatiekosten onevenredig toenemen (Derksen, 1998: 160).

3.5 Het matrixconcept

Bij het matrixconcept nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taken of beleidsterreinen voor hun rekening. Medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise treden in dienst van een bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De

integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm in de leveringscontracten die zij afsluiten (Korsten, 2004b: 59). Feitelijk vervullen alle gemeenten afzonderlijk steeds een centrumfunctie voor de andere deelnemers.

Voor- en nadelen van het matrixconcept

De voor- en nadelen zijn vergelijkbaar met die van het centrumconcept. Ambtenaren komen bij een andere gemeente in dienst en dat vergt aanpassingen. De onderlinge afhankelijkheid is echter groter omdat elke gemeente in beginsel een gezamenlijke taak op zich neemt. Bij een 'grote' centrumgemeente liggen de verhoudingen misschien wel gevoeliger, maar is er in ieder geval duidelijkheid en nauwelijks beleidsversnippering. Een ander gevaar van het matrixconcept is dat door de fysieke en organisatorische scheiding de verkokering van de ambtelijke apparaten toeneemt. Er treedt namelijk een dubbele cultuurbreuk op: door specialisatie en door positionering in verschillende organisaties met eigen bedrijfsculturen. Dat kan het lastiger maken om tot integrale aanpakken te komen (Korsten, 2004b: 60). Een reëel gevaar is dat per beleidsterrein verschillende beleidsconcepten per klant worden ontwikkeld die vervolgens een te grote claim leggen op de organisatie. Maatwerk enerzijds en efficiëntie anderzijds kunnen op gespannen voet met elkaar staan.

Het matrixconcept leent zich, zo lijkt het op het eerste gezicht, tot een eenvoudige uitruil. Kostenverrekening van diensten met gesloten beurzen lijkt dan de oplossing. Hoewel dit bij meer projectmatige activiteiten wel zou kunnen, is het echter geen optie om op de lange termijn volgens dit principe van uitruil te werken (Korsten, 2004b: 60). Verzakelijking in de vorm van dienstverleningscontracten en kostenverrekening op basis van werkelijke kosten is dan meer geëigend. Dit zorgt voor een betrokkenheid van de kant van bestuurders die minder vrijblijvend is en dat is uiteindelijk de meest bepalende factor bij (succesvolle) samenwerking. Wordt de samenwerking in sterke mate bestuurlijk gedragen dan hoeft samenwerking zich niet direct te beperken tot operationele taken en kan worden overwogen om daarnaast de samenwerking te vervolmaken door bovenlokale of strategische vraagstukken op de agenda te zetten.

3.6 Het SSC-concept

In het shared service centrum concept voegen de samenwerkende gemeenten bepaalde afdelingen samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de moederorganisaties. De medewerkers uit de moederorganisatie worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daarheen gedetacheerd (Korsten, 2004b: 62). Deze ambtenaren werken vervolgens voor verschillende opdrachtgevers. Dit zijn meestal de samenwerkende gemeenten, al is het in theorie mogelijk buiten deze kring voor anderen te werken. Een SSC is beleidsneutraal en heeft bij voorkeur een interne organisatie die zoveel mogelijk is gebaseerd op functionele processen (Strikwerda, 2005: 2).

Voor- en nadelen van het SSC-concept

Het aantrekkelijke van het SSC-concept ligt in de combinatie van eigenschappen (Korsten, 2004b: 62):

- Schaalgrootte. Hierdoor kunnen doelstellingen als vermindering van de kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering en verbetering van de dienstverlening worden gerealiseerd.
- De heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. Daardoor wordt transparantie afgedwongen, maar kan ook recht worden gedaan, meer dan in het

centrum- en matrixconcept, aan de autonomie van de afzonderlijke politieke gemeenschappen.

- De shared service wordt ondergebracht in een afzonderlijke organisatie. Een focus gericht op professionalisering en dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers is daardoor makkelijker te realiseren.
- Er is sprake van een eenduidige relatie tussen de samenwerkende gemeenten en het SSC en tussen de gemeenten onderling. Ten opzichte van het matrix-concept heeft toe- en uittreding van partners minder ingrijpende gevolgen. Dit vraagstuk beperkt zich hoofdzakelijk tot kostenverrekening.
- Het concept is relatief makkelijk uitbreidbaar met andere taakvelden. Uitbreiding heeft een positief effect op de efficiëntie, mits activiteiten een operationeel en uitvoerend karakter hebben. Bij routinematige en gestandaardiseerde activiteiten is de te behalen efficiëntiewinst het grootst.

De mogelijkheden van het SSC-concept worden optimaal benut als de relatie tussen de besturen van de deelnemende gemeenten en de shared service zo zakelijk en transparant mogelijk zijn. Het SSC zelf heeft dus bij voorkeur geen politiek-bestuurlijke taken. Een zelfde soort van redenatie is van toepassing op het ambtelijk apparaat. Bij routinematige en gestandaardiseerde activiteiten is de efficiëntiewinst van een SSC het grootst. Naarmate taken complexer en unieker worden, neemt dit effect af. In het algemeen is dit ook het geval bij taken waarbij de discretionaire bevoegdheid groot is.

De introductie van een SSC heeft tot gevolg dat de ambtelijke organisatie meer op afstand komt te staan. Contracten worden afgesloten om afspraken te maken over kwantiteit, kwaliteit en prijsverrekening. Dit is ook nodig om ervoor te zorgen dat er voldoende mate van voorspelbaarheid is, zodat het management van het SSC het kwaliteitsniveau en tijdige levering kan garanderen. Dit is wezenlijk anders dan de situatie waarbij een wethouder kan beslissen over de prioriteitsstelling van zijn of haar medewerker (Korsten, 2004b: 23). Wezenlijk anders, maar het voordeel is dat niet te gemakkelijk en onnodig diensten worden ingekocht en dat het SSC is afgeschermd van de dagelijkse (politieke) drukte.

Tegenover besparingen staan ook extra kosten. Het gemiddelde loonniveau van een SSC ligt hoger dan bij de afzonderlijke afdelingen. Dit komt vanwege de professionaliseringsslag en in die zin is sprake van een zekere (gewenste) uitruil. En het SSC brengt haar eigen coördinatiekosten met zich mee. De toenemende coördinatiekosten zitten in het feit dat er afstemming moet plaatsvinden over de omvang van de opdrachten, kwaliteit en prijsniveau (Korsten, 2004b: 24).

Relatie SSC en moederorganisatie

Bij de invoering van een SSC komt het ambtelijke apparaat op afstand te staan. Dat roept specifieke sturingsvragen op voor zowel het SSC als de deelnemende gemeenten. Het SSC moet een bedrijfsmatige manier van aansturing hanteren. Hier liggen uitdagingen vooral op het vlak van personeelsmanagement en organisatieontwikkeling. Het ontwikkelen van een zakelijke organisatiecultuur en een servicegerichte attitude vormen belangrijke succesfactoren. Naast deze culturele aspecten is het van groot belang alle aandacht te laten uitgaan naar de meer harde kant van de organisatie: het ontwikkelen van dienstverleningsconcepten, methoden van kostprijsberekening en prijsverrekening, het opbouwen van opdrachtnemer-opdrachtgever relaties en een goede data- en informatie-uitwisseling tussen de shared service en de moederorganisaties (Korsten, 2004b: 64).

Het SSC heeft een grote verantwoordelijkheid richting de deelnemende gemeenten. Het is echter onverstandig te denken dat voor gemeenten daarmee de kous af is. Dat is niet het geval. In zekere zin moeten ook zij professionaliseren. Positief geformuleerd: de kwaliteiten van een SSC komen optimaal tot hun recht als daar een klein, maar hoogwaardig bestuurlijk apparaat bij de moederorganisaties tegenover staat dat de juiste opdrachten weet te formuleren en beslissingen neemt (Korsten, 2004b: 63). Een zakelijke opstelling en het wederzijds respecteren van de spelregels is de beste garantie tot succes. De 'pijngrens' ligt ook hoger, want een shared service betekent dat organisaties zijn samengevoegd en fundamenteel al zijn aangepast. Uittreding is daarom lastiger en de wil om spelregels te aanvaarden en niet steeds ter discussie te stellen is groot.

3.7 Conclusie

Gemeenten werken veel samen en kiezen een vorm die het beste bij hen past. Er zijn vier organisatiekundige varianten denkbaar, als de ketensamenwerking buiten beschouwing wordt gelaten. Soms besluiten gemeenten om informeel en licht samen te werken via netwerkachtige structuren, soms besluiten ze om contracten met een centrumgemeente aan te gaan of zal de voorkeur uitgaan naar het werken volgens het matrixconcept, en soms zullen gemeenten opteren voor het shared service centrum concept of daar elementen van gebruiken. Welke variant de voorkeur heeft, hangt af van het doel van en de motieven voor de samenwerking. Dat gemeenten hierbij pragmatischer opereren, mag duidelijk zijn en past in het beeld dat gemeentebestuurders vooral ook slagvaardig willen samenwerken en samenwerken om schaalvoordelen en tastbare resultaten te behalen. Dit is het perspectief waarbij de structuur de strategie volgt en niet andersom. Wellicht dat het concept 'shared service centrum' in zijn volle glorie het eindstadium is. Het uitvoeringsapparaat staat op afstand, kent een eigen managementstructuur en functioneert op basis van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie waarbij gemeenten diensten afnemen tegen verrekenprijzen. Het SSC heeft resultaatverantwoordelijkheid, maar blijft 'eigendom' van de samenwerkende gemeenten.

4 Intergemeentelijke samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen

Criteria om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven en te toetsen

T. van Kraaij en B. L. Becker

Samenwerking tussen gemeenten wordt tegenwoordig zakelijker bekeken. Door operationele krachtenbundeling zijn ze in staat taken beter uit te voeren of hetzelfde te doen tegen lagere kosten. Het tegenargument van autonomieverlies wordt nu als minder zwaarwegend gezien. Samenwerkingsverbanden moeten productief zijn. Door deze perspectiefwisseling ontstaan nieuwe vormen van samenwerking. Niet altijd is direct duidelijk waarom gemeenten nu precies gaan samenwerken, wat hun motieven zijn en waarom gemeenten tevreden zijn met de behaalde resultaten. Immers, zijn deze resultaten wel voldoende zichtbaar? Het uiteenleggen van motieven en resultaten van samenwerking is van belang. Gemeenten moeten tenslotte in operationele zin verantwoordelijk worden waarom nu juist die ene vorm van samenwerking gewenst is – en die andere dus niet.

Vooraf op het gemeentelijk beleidsterrein Werk en Inkomen werken gemeenten in toenemende mate samen. Omdat op het terrein van Werk en Inkomen zowel beleidsmatige als uitvoerende aspecten een rol spelen, is het juist hier van belang na te gaan wat nu precies de behaalde resultaten zijn van zo een samenwerking. Dit nagaan betekent vergelijken en dit was de aanleiding voor een onderzoek in twee gebieden waar samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen is gerealiseerd. Twee regionale samenwerkingsverbanden zijn bekeken. Het eerste samenwerkingsverband betreft de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel: de Limburgse regio. Het tweede samenwerkingsverband is operationeel in 't Gooi en omvat de gemeenten Hilversum en Weesp. Samenwerking loont, is de algemene conclusie, maar hoe scoren beide verbanden als het gaat om specifieke criteria zoals efficiëntie en kwaliteit van dienstverlening?

4.1 Samenwerking bij Werk en Inkomen

De Wet werk en bijstand (WWB) trad op 1 januari 2004 in werking. Daarmee kwam een einde aan een aantal regelingen, waarvan de bekendste wel is de Algemene bijstandswet. De WWB is in sterke mate gericht op reïntegratie van bijstandsgerechtigden – werk en scholing. Lukt dit niet dan heeft de gemeente de plicht om inkomensondersteuning te bieden aan deze mensen. Sluitstuk ten slotte is de handhaving en fraudebestrijding. Gemeenten zijn nadrukkelijk verantwoordelijk voor dit alles en voeren dus ook eigen beleid: reïntegratiebeleid, inkomens- en minimabeleid en handhavingsbeleid. Gaan gemeenten samenwerken dan gaat het om beleidsontwikkeling, -uitvoering en handhaving, even los van de vraag of dit alles nu per se moet.

De WWB stelt gemeenten ook in staat om werkzoekenden te begeleiden bij het vinden van werk en/of bijstand te verlenen. Gemeenten kregen met de invoering van de WWB een grotere beleidsvrijheid en een groter financieel belang. Zij lopen daarmee wel meer financieel

risico. In de nieuwe financieringssystematiek van de WWB zijn gemeenten in beginsel voor honderd procent verantwoordelijk gesteld voor de uitgaven in het kader van Werk en Inkomen. Gemeenten hebben er dus alle belang bij uitkeringsgerechtigden te laten uitstromen naar werk en een effectieve fraudebestrijding te realiseren. Enige differentiatie is er wel in de nieuwe systematiek. De grootte van de gemeente en de mate waarin de gemeente presteert ten opzichte van het landelijk gemiddelde kunnen van belang zijn.

Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat veel gemeenten op het terrein van Werk en Inkomen al samenwerken. De WWB verzet zich daar niet tegen en dat kan ook bijna niet anders, want met de WWB is sprake van een sterke overdracht in de vorm van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Overigens leidt samenwerking op zichzelf niet tot meer budget vanuit het Rijk voor gemeenten; inwonersaantallen tellen na de start van de samenwerking niet mee. Samenwerking kreeg wel een lift in de vorm van flankerend beleid, zoals de Tijdelijke Stimuleringsregeling Samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen. Veel gemeenten maakten hiervan gebruik. De WWB stimuleert dus niet in directe zin samenwerking, maar de systematiek van de wet zorgt er wel voor dat de druk om dit te doen, of in ieder geval te overwegen, enorm is. Gemeenten zijn immers gebaat bij een grote uitstroom van uitkeringsgerechtigden. Samenwerken en/of beschikken over een groter werkingsgebied kan die uitstroom bevorderen en kan de financiële druk verlichten.

4.2 Twee samenwerkingsverbanden vergeleken

Samenwerken kan op vele terreinen, maar door de WWB raakte samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen in een stroomversnelling. Met name op dit terrein werken inmiddels veel gemeenten intensief samen. Dit was lange tijd ondenkbaar. De belangrijkste reden om te gaan samenwerken is de introductie van de WWB, waarmee de (financiële) kwetsbaarheid van relatief kleine zelfstandige gemeenten kwam bloot te liggen. Daarnaast hebben gemeenten meer oog voor maatschappelijke effecten en merken ze dat het concept van ‘de regionale arbeidsmarkt’ toch enige zeggingskracht heeft. Zo zit de arbeidsmarkt in elkaar en zo werkt het ook.

Grofweg gesteld zijn twee vormen van samenwerking actueel:

- samenwerking ter vervolmaking van de keten, waarbij het primaire doel is maatschappelijk gewenste effecten te krijgen;
- samenwerking van organisaties die eenzelfde functie vervullen, zoals gemeentelijke sociale diensten – afdelingen sociale zaken – dat doen, waarbij in eerste aanzet het doel is schaalvoordelen te behalen.

Bij de twee regionale samenwerkingsverbanden die hier centraal staan, ging het vooral om het behalen van schaalvoordelen. Op het terrein uitvoering en handhaving werken de sociale diensten van de afzonderlijke gemeenten intensief samen waarbij ervoor gekozen is om de uitvoeringsorganisatie onder te brengen bij één gemeente in de regio.

De Limburgse regio laat zich typeren als een samenwerking tussen vier relatief kleine gemeenten. De agglomeratie telt 42.000 inwoners met een klantenbestand van 300 uitkeringsgerechtigden. De formatie van de uitvoeringsorganisatie beslaat 15 formatieplaatsen en is geconcentreerd in één gemeente. De samenwerking is eind 2001 geformaliseerd door het sluiten van een bestuursakkoord op hoofdlijnen. Na ruim twee jaar samenwerken, besloten de gemeentebesturen unaniem die samenwerking verder te professionaliseren. In dit verband zijn

afspraken gemaakt en vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. Eind 2004 bekrachtigden de vier gemeentebesturen deze overeenkomst. De formatie van de vier gemeenten is overgegaan naar Helden, de grootste gemeente.

Het samenwerkingsverband Hilversum/Weesp is van andere orde. Anders dan in de Limburgse regio kent deze samenwerking een korter bestaan. Vanaf 1 januari 2004 is de samenwerking tussen deze twee gemeenten van kracht, wat betekent dat Hilversum de uitvoeringstaken met de daarmee belaste ambtenaren overnam van Weesp. De totale formatieomvang van de uitvoeringsorganisatie van Hilversum kwam door de uitbreiding met 12 formatieplaatsen op ruim 100. Binnen de sociale dienst van Hilversum is een aparte cluster 'Weesp' gecreëerd. Beide gemeenten liggen in de Gooi- en Vechtstreek, een agglomeratie van 250.000 inwoners en een gebied dat bekend staat om zijn sterke sociale infrastructuur. Het totale klantenbestand telt 1.800 klanten, waarvan 300 uit Weesp. Een overeenkomst op hoofdlijnen vormt de formele basis voor de samenwerking, waaronder inmiddels een zogenaamde Service Level Overeenkomst is neergelegd.

Uiteraard is het zo dat het bij de samenwerkingsrelatie Hilversum/Weesp, in vergelijking met de vier Limburgse gemeenten, om grotere aantallen gaat: meer klanten en meer formatie. Dit betekent niet dat een vergelijking minder zinvol is. Voorwaarde is uiteraard wel dat de relatieve verhoudingen in ogenschouw worden genomen.

Vraag is nu hoe beide samenwerkingsverbanden tot stand kwamen? Wat zijn de resultaten en zijn de gemeenten daar tevreden over? En welke motieven en criteria lagen ten grondslag aan de beslissing om te gaan samenwerken?

4.3 Beoordelingscriteria voor samenwerkingsverbanden

Samenwerken is verstandig en daarom is het beste advies om niet een te grote voorzichtigheid te betrachten. Samenwerken is een kwestie van doen. Goede afspraken zijn nodig, maar alles willen kwantificeren is niet nodig. Dit toch willen doen, leidt af van de hoofdzaak, namelijk het behalen van betere resultaten. Een solistische uitvoering is dan ook een slechte raadgeving. Bij de twee samenwerkingsverbanden die hier centraal staan is het behalen van die betere resultaten ontegenzeggelijk het geval.

'Behaalde resultaten' is een breed begrip en daarom is onderscheid te maken tussen een aantal criteria aan de hand waarvan een samenwerkingsverband kan worden beoordeeld. Gemeenten hebben er behoefte aan om in meer operationele zin de productiviteit van een samenwerkingsverband uitéén te (willen) leggen. De volgende criteria zijn van belang:

- Komt de samenwerking ten goede aan de doelmatigheid? Met andere woorden: kunnen schaalvoordelen behaald worden? Een afgeleide vorm van doelmatigheid is het verwerven van meer subsidies als gevolg van die grotere schaal. Dit laatste is inderdaad mogelijk op het terrein van Werk en Inkomen.
- Kan een grotere mate van professionalisering en specialisatie bereikt worden? Het samenbrengen van disciplines op eenzelfde uitvoeringsterrein betekent dat kennis meer bij elkaar komt en dat lastige problemen opgelost kunnen worden. Meer standaardisatie is mogelijk en daardoor kunnen professies uit de wind worden gehouden om te doen waarvoor ze getraind zijn, bijvoorbeeld beleidsadviesing.
- Neemt de kwaliteit van dienstverlening toe? Bij de uitvoering van de WWB wordt de kwaliteit van dienstverlening van bijzonder groot belang geacht. Het gaat hier om twee

aspecten. In de eerste plaats kan, en dat merken vooral de kleinere gemeenten, de continuïteit beter worden gewaarborgd. In de tweede plaats wordt door schaalvergroting de ontwikkelpotentie van medewerkers verhoogd en kunnen opleidingen in het kader van klantmanagement effectiever worden ingezet. De grotere afstand tussen burgers en gemeentebestuur is als nadeel te beschouwen, maar vanwege het specifieke werkterrein, namelijk Werk en Inkomen, beschouwen velen dit als een verademing.

- Leidt samenwerking tot een grotere tevredenheid bij medewerkers, en is er sprake van een uitvoeringsorganisatie die effectiever is? Binnen een grotere organisatie zijn er meer mogelijkheden tot het voeren van mobiliteitsbeleid. Een kritische factor bij kleine afdelingen Werk en Inkomen is dat vacatures moeilijk opgevuld kunnen worden. Door opschaling kunnen medewerkers die dat ambiëren doorgroeien en blijven ze zodoende behouden voor de organisatie. Een grotere uitvoeringsorganisatie heeft ook meer aantrekkingskracht als werkgever en zal het makkelijker hebben om nieuwe mensen met potentie te werven. Ter illustratie: het afdelingshoofd van een kleine gemeente is veelal meewerkend voorman in plaats van manager en iemand voor zo een post werven is geen gemakkelijke opgave; zo iemand is geen manager en geen materiedeskundige.

Naast de bovenstaande en uitgewerkte vier criteria zijn nog van belang de mate van doeltreffendheid en de borging van rechtmatigheid. Interessante issues, maar in het onderzoek dat is verricht was het (nog) niet mogelijk om hier al uitspraken over te doen. Wel is te zeggen dat de arbeidsmarkt niet ophoudt bij de gemeentegrens en dat een uniform beleid en een uniforme wijze van uitvoering minder frictie oplevert. Dit sluit ook beter aan bij de manier waarop organisaties in de keten zijn gegroepeerd.

De criteria zijn dus van belang om samenwerkingsverbanden te toetsen. De mate van doeltreffendheid en de borging van de rechtmatigheid zijn dus criteria die op lange termijn relevant zijn. De overige vier criteria zijn daarentegen al wel snel in de praktijk toepasbaar en direct te vertalen naar behaalde resultaten.

4.4 Behaalde resultaten in twee regio's

Doelmatigheid

Voor wat betreft het criterium doelmatigheid is in beide regio's flinke winst geboekt. Bij de samenwerking in Limburg was sprake van een structurele jaarlijkse besparing van €400.000. In de regio Hilversum/Weesp is het efficiencyvoordeel twee formatieplaatsen. Werk dat werd gedaan door 14 formatieplaatsen wordt nu gedaan met een omvang van 12 formatieplaatsen. Voor Weesp kwam daar nog bij dat budgetoverschrijdingen door noodzakelijke inhuur van externe krachten nu eindelijk tot het verleden behoorden.

Als voordeel van de samenwerking komt ook nadrukkelijk naar voren dat door schaalvergroting meer subsidie beschikbaar komt en dat de totaalstelling van die subsidie betere mogelijkheden biedt zaken te kunnen organiseren. De subsidie in het kader van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Samenwerking is hier een voorbeeld van. Beide samenwerkingsverbanden maakten hier gebruik van.

Indirecte besparingen zijn ook geconstateerd: er is minder kantoorruimte nodig en er kan gewerkt worden met één geautomatiseerd systeem waarbij gemeenten zich als een aantrekkelijker klant of als een steviger sparringpartner tegenover de leverancier manifesteren.

Professionalisering en specialisatie

Op het vlak van professionalisering en de mate van specialisatie is er veel veranderd voor de samenwerkende gemeenten. Ambtenaren zijn overgeheveld, oude functies zijn verdwenen of gewijzigd en nieuwe functies zijn ontstaan. Deels het gevolg van de nieuwe WWB, maar deels het gevolg van samenwerken. In de Limburgse regio traden veranderingen op voor het leidinggeven, de beleidsfunctie en de ondersteunende functies. Was voorheen de leidinggevende meewerkend voorman, nu staat de afdeling Werk en Inkomen onder leiding van een manager die de relaties met de omgeving onderhoudt en stuurt op werkprocessen. De beleidsfunctie is eveneens serieus aangepakt. Beleidsactiviteiten vonden voor de start van de samenwerking namelijk verspreid plaats over de gehele organisatie en ‘echte’ beleidsmedewerkers ontbraken. Er zijn nu structureel drie fulltime beleidsmedewerkers aan het werk en specialisatie is doorgevoerd. Voor de ondersteunende functies ten slotte geldt dat een financieel medewerker volledig is vrijgemaakt. Dit was voorheen niet mogelijk. Planning & Control en het genereren van managementinformatie beklijft nu meer. Sturing krijgt een serieus karakter.

Fig. 3: Professionalisering en specialisatie in de Limburgse regio

Functie	Vóór samenwerking	Na samenwerking
1. Management	Meewerkend voorman	Manager die de externe omgeving bewaakt en werkprocessen coördineert
2. Beleidsfunctie	Verbrokkeld en weinig kritieke massa; geen fulltime functionaris	Drie fulltime beleidsmedewerkers die zijn gespecialiseerd
3. Planning & Control-functie	Vastlegging/dagelijkse boekhouding en afhandeling van declaraties	Vastlegging, maar ook verstrekken van (tussentijdse) managementrapportages

In de regio Hilversum/Weesp is eveneens een professionaliseringsslag gemaakt, met het verschil dat samenwerkingspartner Weesp hier een wereld te winnen had. Hilversum beschikte al over een grote afdeling Sociale Zaken. Weesp, met een zeer kleine afdeling Sociale Zaken, had voor de samenwerking totaal geen bewegingsvrijheid. In Weesp moest beleid er maar gewoon even bij worden gedaan en als dat niet lukte dan moest extern extra menskracht worden ingehuurd. Dit leidde menigmaal tot forse overschrijdingen op de begroting. Door de samenwerking met Hilversum behoort dit tot het verleden en kan Weesp gebruiken maken van een ondersteunend bedrijfsbureau. Hiermee is voor wat betreft de beleidsfunctie een specialisatiegraad – doelgroepeniveau – bereikt dat voorheen niet mogelijk was. Of beter: van specialisatie was geen sprake en nu wel.

Kwaliteit van dienstverlening

Ditzelfde mechanisme, klein profiteert meer dan groot, speelt ook bij de kwaliteit van dienstverlening. De kwaliteit van dienstverlening kreeg met de samenwerking bij beide samenwerkingsverbanden een positieve impuls. Kennis is bij elkaar gebracht en gedeeld. Medewerkers gaven aan het prettig te vinden om de verschillende werkwijzen te spiegelen, met als gevolg dat het werk op een andere – dus kwalitatief betere – manier wordt uitgevoerd. Bovendien kan nu echt richting worden gegeven aan het opleidingsbeleid. Door een grotere kritische massa kunnen gaten worden opgevuld in de personele bezetting en kan de continuïteit van de dienstverlening worden gegarandeerd. Onderbezetting op cruciale functies was een steeds terugkerend drama en behoort nu tot het verleden. Overigens blijft de continuïteit op andere bedrijfsonderdelen, zoals de interne controle en het applicatiebeheer,

zwak. De omvang van de organisatie in de Limburgse regio is zelfs in dit opzicht nog te gering, wat de conclusie rechtvaardigt dat niet samenwerken eigenlijk geen optie was.

De tevredenheid van medewerkers

De tevredenheid van medewerkers nam ook toe en dat was vreemd genoeg direct het geval. Vreemd genoeg, want het heersende beeld is toch dat personeel bij fusies en samenwerking moeilijk te mobiliseren is. Sterker nog: veel samenwerkingspogingen stranden hierop. In de Limburgse regio nam de satisfactie van ambtenaren toe vanwege de grotere afstand die ontstond tussen bestuur respectievelijk uitvoeringsorganisatie enerzijds en de klanten anderzijds. Een grotere afstand op deze schaal van uitvoering wordt hier als zeer wenselijk ervaren, omdat een meer objectieve besluitvorming kan plaatsvinden en personeel minder direct kan worden aangesproken op genomen beslissingen. In Weesp is er ongeveer eenzelfde redenering in die zin dat de andere manier van werken een sterk bepalende factor was. De grotere afstand, maar vooral de meer procesmatige aanpak leidde tot een meer zakelijk optreden richting klanten.

4.5 Overeenkomsten en verschillen

Veel gemeenten kijken tegenwoordig pragmatischer aan tegen samenwerking. Die noodzaak is er soms ook zoals bij de invoering van de WWB. Er komt veel af op gemeenten: grotere financiële verantwoordelijkheid en meer financiële risico's, de druk om activerend beleid te voeren, de omvorming van bijstandsconsulenten naar klantmanagers, veranderingen in de planning en control-cyclus, et cetera.

Het nieuwe wettelijk kader is een sterke impuls om te gaan samenwerken. Veel kleine gemeenten waren echter al bijzonder kwetsbaar en konden feitelijk geen kant op. Dit is onmiskenbaar het geval bij de gemeenten van de twee samenwerkingsverbanden die hier zijn besproken. In de Limburgse regio was voor de samenwerking sprake van een inefficiënte uitvoering, was er weinig beleidskracht en was de continuïteit van de uitvoering zeer slecht gewaarborgd. In Weesp hetzelfde verhaal: structurele onderbezetting vanwege moeilijk vervulbare vacatures, daardoor was externe inhuur noodzakelijk, wat weer leidde tot het overschrijden van budget. De afdelingen Werk en Inkomen waren als zelfstandige units niet levensvatbaar.

Door samen te werken, boekten de gemeenten tastbare en aansprekende resultaten en kunnen ze voort. Beide samenwerkingsverbanden zijn succesvol en productief. Hoe dat komt, is eenvoudig. Alle voordelen die behaald zijn in beide regio's zijn terug te voeren tot schaalvoordelen. Nu leidt een bepaalde schaal uiteraard niet vanzelf tot doelmatigheid. Echter, bij de samenwerkingsverbanden die besproken zijn, waren kleine gemeenten betrokken – <20.000 inwoners. Uitzondering vormde Hilversum en deze gemeente had dan ook niet heel veel te winnen bij de samenwerking met Weesp.

Twee verschillende veranderingstrajecten

Zijn de verschillen tussen de beide samenwerkingsverbanden nog relevant? Ja en nee. Nee, omdat resultaten al snel gehaald worden. Samenwerken is een kwestie van doen en een goedkopere en betere uitvoering ligt dan al snel binnen handbereik. Het antwoord op de vraag of de verschillen er toe doen kan ook met ja worden beantwoord. Echter, het zijn nuanceverschillen en niet de kern – = zonder meer winst. De verschillen zitten vooral in het veranderingstraject.

In de Limburgse regio verliep het samenwerkingsproces bijzonder goed en werd dit vroeg, breed en inhoudelijk ingezet. Een succesfactor was de betrokkenheid vanuit de gemeentebesturen en de ambtelijke organisaties bij de voorbereiding en de implementatie van de samenwerking tussen de vier gemeenten. Een belangrijk gegeven: echte samenwerking begint al in een vroeg stadium, in ieder geval eerder dan de formele bekrachtiging daartoe.

Het samenwerkingsverband Hilversum/Weesp had een minder vlotte start. Samenwerking in de regio was een heet hangijzer en samenwerking met bepaalde gemeenten lag niet zonder meer voor de hand. Dit maakte samenwerken bij voorbaat lastig. Bovendien was Hilversum groot en Weesp klein. Vanuit dit perspectief had samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen minder prioriteit. Het veranderingsproces werd daardoor laat ingezet en verliep niet langs inhoudelijke lijnen. Bij de samenwerking in Limburg moest er uniform beleid worden gemaakt en kon de beleidsinhoud wel als 'smeermiddel' fungeren. Op het personele vlak en op het vlak van de beleidsvoorbereiding en -bepaling verliep het daardoor allemaal wat soepeler dan in Hilversum en Weesp. In Limburg waren de initiële kosten dan ook relatief gering en de integratie van de ondersteunende systemen kon naar voren worden gehaald. Allemaal geen overbodige luxe en dit is binnen handbereik als samenwerken vooral ook als veranderingsproces wordt gezien. Dit breed en vroeg inzetten verdient dan wel de voorkeur.

4.6 Conclusie

Door de invoering van de WWB is de druk op gemeenten om te gaan samenwerken bijzonder groot. Gemeenten lopen aanmerkelijke financiële risico's. De uitstroom van uitkeringsgerechtigden en fraudebestrijding is voor gemeenten daarom van groot belang. Om de financiële kwetsbaarheid te verminderen en om de beleidsuitvoering efficiënter en effectiever aan te pakken, werken veel gemeenten intensief samen. Of: kleine gemeenten kunnen zich niet de luxe veroorloven van een eigen sociale dienst.

Dit is ook het geval voor zowel de samenwerkende gemeenten in de Limburgse regio als voor de gemeente Weesp die haar sociale dienst onderbracht bij de gemeente Hilversum. Beide samenwerkingsverbanden zijn een succes. Er worden resultaten geboekt, de medewerkers zijn tevreden en de kwaliteit van dienstverlening is verhoogd. Meest opvallende resultaat is de efficiencywinst. Sprake is van een omvangrijke structurele jaarlijkse besparing en/of een vermindering van formatieplaatsen.

Kortom, de operationele samenwerking bij Werk en Inkomen heeft nut. De samenwerking in de Limburgse regio en (in minder mate) in Hilversum/Weesp is er wel een uit 'het boekje'. Dit komt omdat de politieke bestuurders in beide regio's niet bevangen waren door territoriumangst over verlies aan stuurvermogen.

5 Operationele samenwerking op uiteenlopende beleidsterreinen

Vijf gemeenten werken intensief samen volgens een unieke formule: de K5-formule

B.L. Becker

In de Zuid-Hollandse Krimpenerwaard besloten vijf gemeenten intensief te gaan samenwerken. In 2001 kwamen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk aan den Amstel, Schoonhoven en Vlist tot een bestuursovereenkomst. De vijf gemeenten noemen zich de K5. Om allerlei maatschappelijke ontwikkelingen op te kunnen vangen, waren de besturen van de K5 er destijds van overtuigd dat een niet-vrijblijvende samenwerking noodzakelijk is om de bestuurskracht te optimaliseren. De destijds voorziene samenwerking heeft betrekking op zowel strategische onderwerpen als op operationele activiteiten.

In het samenwerkingsconcept van de K5 is voor elke operationele taak een gemeente aangewezen. Deze gemeente vervult een centrumfunctie en is belast met de organisatie voor de uitvoering van deze taak voor alle gemeenten. Dezelfde gemeente heeft ook de ambtenaren in dienst op dat terrein, dat wil zeggen dat de ambtenaren van de andere gemeenten naar de uitvoerende gemeente gedetacheerd zijn.

5.1. Motieven van de samenwerking

De Krimpenerwaard – 50.000 inwoners – behoort tot het Groene Hart en beschikt over relatief veel buitengebied. Het is een landelijk gebied en er is geen verstedelijking. Grootstedelijke gebieden liggen wel in de buurt. Tegen deze achtergrond constateren de K5-gemeenten in 2001 dat de Krimpenerwaard de komende jaren te maken krijgt met allerlei maatschappelijke processen, zoals vergrijzing, schaalvergroting en herstructurering van de landbouw. Hierdoor verschaalt de eigen economische basis, komen voorzieningen onder druk te staan en wordt de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening niet zonder meer gehandhaafd.

Deze maatschappelijke processen van zogenaamde lage dynamiek zijn moeilijk grijpbaar, maar hebben op de langere termijn onmiskenbaar gevolgen voor het gebied en dus de vijf gemeentebesturen. En de besturen van de K5-gemeenten veronderstellen dat andere overheden – provincie, politie – daardoor de regie in de toekomst zullen (kunnen) gaan voeren. Voor een ander deel echter moeten en kunnen zij zelf de maatschappelijke veranderingen pareren door zich anders te organiseren en samenwerking met elkaar te zoeken. De vijf relatief kleine gemeenten zijn ervan overtuigd dat een niet-vrijblijvende samenwerking noodzakelijk is om de bestuurskracht te optimaliseren. Deze krachtige overtuiging is neergelegd in een even overtuigend rapport dat de impuls moest geven tot een meer intensieve en gestructureerde samenwerking: Beslisdocument Samenwerking K-5 gemeenten (K5-gemeenten, 2001).

Dat de K5 inzetten op bestuurskracht is niet zonder reden. Elke gemeente afzonderlijk maakte eerder al een eigen strategische analyse van sterkten en zwakten, van kansen en bedreigingen – SWOT-analyse. Hieruit bleek, zo valt in het beslisdocument te lezen, dat enkele gemeenten

problemen ervaren in het efficiënt, effectief en kwaliteitsvol organiseren van bepaalde dienstverleningstaken en uitvoerende taken. Dit geldt niet voor alle gemeenten in dezelfde mate, maar de kwaliteit en de kracht van het lokaal bestuur moet versterkt worden. De samenwerking moet leiden tot:

- Meer effectief optreden om gebiedsgrensoverschrijdende ontwikkelingen te voorzien en te beïnvloeden. Met name vanwege de bestuurlijke schaalvergroting in het algemeen wordt de noodzaak tot gezamenlijk optreden groter. In de bestuurlijke ruimte wordt ook een serieuze sparringpartner verwacht.
- Het op peil houden van de dienstverlening. Naast handhaving van het kwaliteitsniveau moet de samenwerking leiden tot meer efficiëntie en een grotere effectiviteit. Efficiënter werken is de afgeleide doelstelling. Primair staat voorop het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie waar elke afzonderlijke gemeente mee te maken heeft (K5-gemeenten, 2001: 10).

Bij gebiedsgrensoverschrijdende ontwikkelingen gaat het met name om de volgende beleidsterreinen: ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, veiligheid en verkeer en vervoer. Gezamenlijk optreden is het devies. Drie – er zijn meer – concrete voorbeelden zijn: het ontwikkelen van een gezamenlijk welstandskader, een gezamenlijk handhavingsbeleid en een regionale woningmarkt – huisvestingsverordening. Bij uitvoerende taken en ondersteunende taken is de bedoeling om tot een betere dienstverlening te komen en is niet primair van belang dat alle vijf de gemeenten gezamenlijk optreden. Dit kan, maar hoeft niet. Het is goed mogelijk dat twee of drie gemeenten nadere afspraken maken. Bij uitvoerende taken gaat het om het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten, zoals werk en inkomen – één sociale dienst –, welzijn en onderwijs. Bij de ondersteunende processen is de samenwerking vooral gericht op het bundelen van inspanningen op het terrein van de automatisering (ICT) en om te komen tot één centrale afdeling Personeel & Organisatie (P&O).

De ambities van de K5-gemeenten zijn in 2001 dus groot, maar er wordt voorlopig vooral intensief samengewerkt als er sprake is van uitvoerende taken. Niet zo vreemd, want de noodzaak is daar het grootst en het boeken van concrete resultaten staat voorop. Strategische overwegingen om samen te werken zijn er wel, maar concrete stappen in die richting verlopen moeizamer. Vasthouden aan het behoud van de eigen autonomie is hier nog steeds in sterke mate uitgangspunt voor de meeste gemeenten.

Er wordt na 2001 dus op een aantal inhoudelijke thema's samengewerkt, soms intensief, soms minder intensief. Soms op het terrein van de beleidsvorming en/of de uitvoering of handhaving. Op het terrein van sociale zaken is de samenwerking het meest vergaand. Ook op het terrein van P&O is dit het geval en in zekere zin wordt dit geïllustreerd doordat sprake is van één centrale afdeling, namelijk de personeelsdienst Krimpenerwaard. Op andere terreinen wordt er vooral samengewerkt in de uitvoerende sfeer: lokaal onderwijsbeleid, één vreemdelingenloket, openbare orde en veiligheid – bouwplantoetser, preventie – en automatisering – inkoop. De motivering om operationeel samen te werken is vooral een praktische, namelijk de dienstverlening op peil houden en schaalvoordelen behalen. Dit betekent niet dat er op deze terreinen niet ook beleidsmatig wordt samengewerkt. Dit gebeurt wel, maar beperkt en is niet het vertrekpunt van de samenwerking. Niet altijd is verdergaande regionale samenwerking immers de beste oplossing en 'gemeenten kunnen bij specifieke taken wel of niet aanhaken bij een samenwerkingsarrangement van andere gemeenten en hoeven zich niet gedwongen te voelen met alle samenwerkingsinitiatieven mee te moeten gaan' (K5-gemeenten, 2001). Sprake is van een groeimodel. Operationele samenwerking kan uitgroeien tot een bredere samenwerking waarbij ook bijbehorende beleidstaken (voor een deel) gemeenschappelijk kunnen worden uitgewerkt.

5.2 Het samenwerkingsmodel: de K5-formule

Binnen de K5-formule werken de vijf gemeenten zoveel mogelijk samen op strategisch terrein en maken ze specifieke samenwerkingsafspraken voor andere taakvelden die meestal meer operationeel van aard zijn. De regie blijft zodoende grotendeels in handen van de afzonderlijke gemeenten en vrijwilligheid is het uitgangspunt. De samenwerking is niet vrijblijvend, maar is wel zeer praktisch. Per operationeel onderwerp kan een gemeente besluiten om wel of niet samen te werken en kan zij samenwerking zoeken met vijf partners of met bijvoorbeeld twee of drie. Steeds wordt door ieder gemeente afzonderlijk ingeschat wat de meerwaarde kan zijn van de samenwerking. Het gevolg is dat voor sommige onderwerpen alle gemeenten met elkaar samenwerken en dat op sommige terreinen slechts drie van de vijf deelnemende gemeenten gezamenlijk optrekken. Er worden dus steeds nadere afspraken gemaakt in het samenwerkingsverband, wat ook kan betekenen dat per onderwerp het karakter van de samenwerkingsrelatie (flink) kan verschillen. Op een aantal terreinen, zoals Werk en Inkomen, is sprake van een centrumfunctiegemeente waarbij de uitvoering is gemandateerd aan één gemeente. Op weer andere terreinen, zoals ICT, is eveneens een centrumgemeente aangewezen en worden de personeelskosten gezamenlijk betaald, maar is voorlopig geen sprake van detachering, al is dat op termijn wel de bedoeling (SGBO, 2004: 34). Het gevolg is dat op dit terrein weer vooral projectmatig wordt gewerkt. Er wordt dus steeds gestreefd naar maatwerk, wat overigens wel kan betekenen dat een optimale efficiëntie niet altijd haalbaar is. Met het ontwikkelen van de K5-formule waar structureel, maar feitelijk per onderwerp wordt samengewerkt, kiezen de gemeenten voor een route die aansluit bij één van de kernwaarden van het gebied, te weten kleinschaligheid, ook in de vormgeving van het openbaar bestuur, aldus het beslisdocument (K5-gemeenten, 2001).

De kern

In het samenwerkingsconcept van de K5 is voor elke operationele taak die daadwerkelijk gemeenschappelijk wordt uitgevoerd, één gemeente aangewezen waar de betreffende ambtenaren uit de verschillende gemeenten in een pool zijn geplaatst en gelokaliseerd zijn. Deze zogenaamde centrumfunctiegemeente neemt voor alle gemeenten de organisatie van de uitvoering van een bepaalde taak voor haar rekening. Dezelfde gemeente vervult een poolfunctie doordat ambtenaren vanuit de verschillende gemeenten naar deze centrumgemeente worden gedetacheerd en taken op het betreffende terrein uitvoeren voor alle deelnemende gemeenten. Deze manier van werken met centrumfuncties wordt gehanteerd voor sociale zaken, personeel & organisatie, lokaal onderwijsbeleid en het staffureau openbare orde en veiligheid. Een spreiding van de bestuurs- en organisatieverantwoordelijkheden over de vijf gemeenten wordt bevorderd. De kostenverdeling maakt onderdeel uit van de op te stellen afspraken per taakgebied. Dit kan bijvoorbeeld per inwoner, per cliënt of met uurtarieven (K5-gemeenten, 2001: 15).

Bestuurscommissie

De vorm waarvoor is gekozen, is een lichte gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr. Voor de planvorming en coördinatie is een bestuurscommissie in het leven geroepen. Deze commissie moet de samenwerkingsformule uitvoeren, bewaken en zo nodig versterken (Korsten, 2004b: 39). Concreet betekent dit dat zij de bevoegdheid heeft tot het nemen van procedurele beslissingen, zoals het vaststellen van de begrotingen en jaarplannen en het instellen van projectgroepen. De bestuurscommissie bestaat uit de burgemeesters van de vijf deelnemende gemeenten die worden bijgestaan door de gemeentesecretarissen. Een klein

secretariaat, met een eigen secretaris en functionerend op basis van de gemeenschappelijke regeling, ondersteunt de bestuurscommissie. Dit alles is mogelijk, omdat de inhoudelijke besluitvorming plaatsvindt in de gemeenteraden waar dan uiteraard ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt.

Onder de gemeenschappelijke regeling zijn portefeuillehoudersoverleggen voor de verschillende taakvelden ingericht waarin zijn vertegenwoordigd de vakwethouders van de vijf gemeenten. Hier wordt de besluitvorming voorbereid voor de gemeenteraden. Steeds is een gemeente aangewezen als trekker en fungeert een wethouder als zodanig. Er is sprake van de volgende portefeuillehoudersoverleggen: sociale zaken, onderwijs en welzijn, algemene bestuurlijke zaken/openbare orde en veiligheid, ruimte en middelen. Dit palet aan beleidsterreinen geeft aan hoe breed de K5-samenwerking is. Echter, dit betekent niet dat het ten koste gaat van de manier waarop wordt samengewerkt. Soms is de samenwerking inderdaad vrij licht en gericht op slechts afstemming, maar veel vaker is deze erop gericht om concrete resultaten te behalen en om gemeentelijke taken ook echt gezamenlijk uit te voeren. In het laatste geval gaat het met name om de operationele taken waar gemeenten zijn aangewezen om de uitvoering ter hand te nemen voor de deelnemende gemeenten: Sociale Zaken (Nederlek), Onderwijs (Bergambacht), Automatisering/ICT (Ouderkerk), het stafbureau Openbare Orde en Veiligheid en het Vreemdelingenloket (Vlist) en ten slotte Personeel en Organisatie (Schoonhoven).

Fig. 4: Uitvoering bij één (centrum)gemeente, elke gemeente is opdrachtgever en -nemer

Nederlek	Bergambacht	Ouderkerk	Vlist	Schoonhoven
Sociale zaken, één sociale dienst				
	Onderwijs			
		Automatisering		
			Stafbureau Openbare Orde en Veiligheid	
				Personeelsdienst

Bron: Korsten, 2004b: 37.

5.3 Politiek-bestuurlijke context

De K5-bestuurscommissie zet de lijnen uit voor beleid met een gemeenteoverstijgend, strategisch karakter. Naast overleg en coördinatie beschikt zij hiertoe over planvormende en afstemmende taken en bevoegdheden op strategisch niveau. Dat wil zeggen ‘betrekking hebbend op de ontwikkeling van het grondgebied en de economie in het gebied als geheel’ (K5-gemeenten, 2001: 3). Het is de bedoeling dat de K5 gemeenten zodoende meer gezamenlijk opereren en een krachtiger optreden naar buiten toe ontwikkelen. Het K5-concept

vertoont op dit punt kenmerken van verlengd lokaal bestuur. Echter, de bevoegdheden van de bestuurscommissie om dit te effectueren zijn feitelijk beperkt tot het nemen van procedurele beslissingen. Sturen op voortgang is noodzakelijk en gebeurt ook door de bestuurscommissie, maar bleek geen sinecure. In het gehanteerde samenwerkingsmodel staan autonomie en democratische legitimiteit van de afzonderlijke gemeenten centraal, zo valt te lezen in een evaluatierapport van SGBO uit 2004 (SGBO, 2004).

Inhoudelijke besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraden waardoor de politieke sturing vanuit de gemeenten bijna volledig overeind blijft. De strategische samenwerking komt in een aantal gevallen moeizaam van de grond, maar deze strategische samenwerking is niet de kern van de K5-formule. Het unieke van de K5-samenwerking is de operationele samenwerking, dat wil zeggen dat ambtenaren van de deelnemende gemeenten gedetacheerd zijn naar de uitvoerende centrumgemeente.

Gemeenten beslissen volledig autonoom voor de samenwerking op operationeel niveau op een bepaald terrein. Op een aantal terreinen werken ze al intensief samen en bij nieuwe taken moet daarover besluitvorming plaatsvinden in de verschillende raden die bekijken of hun gemeente wel of niet meedoet. Aanschuiven kan ook. Als bijvoorbeeld drie gemeenten al op een bepaald operationeel gebied samenwerken en een centrumgemeente daarvoor aanwezig, kan een andere gemeente zich hierbij voegen. De voortgangsbewaking en afstemming vanuit de bestuurscommissie staat overigens op (grote) afstand.

Is het eenmaal zover dat een bepaalde taak gezamenlijk wordt aangepakt of uitgevoerd, dan is het logischerwijs ook nog steeds een zaak van de gemeenten. De politieke aansturing ligt volledig in hun handen, wat bijvoorbeeld op het terrein van Werk en Inkomen betekent dat de raden zelf verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van beleid in verordeningen. Uiteraard draaien gemeenten op voor de kosten van de beleidsvoorbereiding en uitvoering die volgens een bepaalde verdeelsleutel worden verdeeld. Voor de duidelijkheid: de afzonderlijke taken zijn niet, zoals dat juridisch mogelijk is, ondergebracht in weer aparte gemeenschappelijke regelingen. Er is gekozen voor een meer praktische en flexibele vorm door de operationele taken te definiëren door middel van dienstverleningsovereenkomsten die steeds door de gemeenteraden worden vastgesteld – ‘structure follows strategy’. Deze dienstverleningsovereenkomsten regelen de overdracht van de uitvoerende taken naar de centrumgemeenten (SGBO, 2004: 42).

Casus: één sociale dienst

Een aardig voorbeeld van hoe het werkt in praktijk is de ontwikkeling van een K5-sociale dienst. Alle afdelingen sociale zaken en taken op dit terrein – zoals reïntegratiebeleid – zijn ondergebracht bij de daartoe fungerende centrumgemeente Nederlek. Uitzondering hierop, en dat toont de flexibiliteit van het model aan, is de frontoffice van de gemeente Vlist. Er zijn, net als dat vaak bij afzonderlijke gemeenten het geval is, twee afdelingen of units: Uitvoering en Beleid. Uitvoering is volledig gemandateerd aan Nederlek. Beleid wordt voorbereid in Nederlek en vervolgens voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg sociale zaken. Daarna vindt er besluitvorming plaats in de colleges en/of gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten. Bij belangrijke onderwerpen worden er informatieavonden georganiseerd voor de raadscommissies. De afdeling Beleid is aanwezig bij de raadscommissievergaderingen in de verschillende gemeenten om technische informatie te geven (SGBO, 2004: 27). De politieke en beleidsmatige aansturing is een zaak van de afzonderlijke gemeenten. Dit kan ertoe leiden dat de besluitvorming soms trager verloopt ten opzichte van gemeenten die volledig zelfstandig opereren. De andere kant van de medaille is dat afzonderlijke gemeenten beleidsmatige keuzes kunnen maken en in een later stadium maatwerk kunnen bieden aan bijvoorbeeld hun eigen cliënten van de sociale dienst. Dat de besluitvorming alle raden moet

passeren, kan vertragend werken, maar daar staat tegenover dat de gemeentebesturen van de afzonderlijke gemeenten blijven bestaan en door afspraken op operationeel vlak krijgen wat ze willen: herhalingsvoordeel, professionalisering en er ontstaat op een gegeven moment routine van werkwijzen die in groter verband (wel) routinematig aangepakt kunnen worden.

5.4 Doelstellingen en behaalde resultaten

Het doel van de K5-samenwerking is om enerzijds te komen tot krachtige strategische samenwerking om bovengemeentelijke belangen goed te kunnen behartigen en anderzijds, en dat is kern van de K5-formule, om meer operationele gemeentelijke taken op een robuustere wijze verder vorm te geven en uit te voeren. De ambtelijke apparaten van de afzonderlijke gemeenten zijn kwetsbaar en meer bestuurskracht is gewenst. Aandacht gaat primair uit naar het waarborgen van de dienstverlening. Het realiseren van efficiëntie is van belang, maar wordt als een afgeleide beschouwd.

De K5-gemeenten hebben met andere woorden een behoorlijke ambitie. In het evaluatierapport van het adviesbureau SGBO (SGBO, 2004) is terug te vinden of de ambities inderdaad worden waargemaakt en of sprake is van aansprekende resultaten. Het evaluatierapport geeft een algemene indruk door eerst te kijken naar de bestuurskrachtcriteria – van Binnenlandse Zaken – die de K5 zichzelf oplegde bij de oprichting in 2001. De algemene indruk is dat er een aantal positieve resultaten is geboekt:

- de vijf gemeenten zijn in staat om vaker te voldoen aan wettelijke verplichtingen. Sommige gemeenten hadden zonder de samenwerking op een aantal beleidsterreinen zeker de boot gemist. Het is zelfs de vraag of elke gemeente in staat geweest zou zijn om bijvoorbeeld een eigen afdeling Sociale Zaken ‘in de lucht te houden’;
- de kwetsbaarheid van de ambtelijke apparaten is door de samenwerking verminderd;
- de kwaliteit van de ambtelijke organisatie is verbeterd. Gemeenten kunnen dit goed beoordelen omdat zij de centrale afdelingen vergelijken met de eigen ‘oude’ afdeling;
- de klanttevredenheid en de kwaliteit van de dienstverlening aan cliënten nam toe.

De algemene indruk over de operationele samenwerking is positief (SGBO, 2004: 49). Echter, er zijn ook enkele kwetsbaarheden geconstateerd bij de evaluatie van de samenwerking. Deze kwetsbaarheden laten zich vertalen in een tweetal dilemma’s: maatwerk versus efficiëntie en maatwerk versus managementsturing. In de eerste plaats is er de spanning tussen enerzijds het streven naar autonomie en maatwerk en anderzijds het willen vergroten van efficiëntie (SGBO, 2004: 50-54). Binnen het K5-model is de autonomie van gemeenten leidend. Gemeenten willen maatwerk per gemeente en kunnen dus opdrachten formuleren voor een pool – gericht aan de gemeente die de pool als het ware runt – of jaarlijks een algemene afspraak maken. Dit leidt er logischerwijs toe dat de mogelijke voordelen van samenwerken, zoals standaardisatie en specialisatie, voor een deel teniet gaan of niet tot volle wasdom komen.

In de tweede plaats is er spanning tussen gemeentelijke autonomie en een heldere en vlotte aansturing van de ambtelijke organisatie. Dat de vijf gemeenten leidend zijn, betekent feitelijk dat er vijf verschillende besluitvormingsprocessen zijn. Immers, de opdrachten bevinden zich in een context. De besluitvorming bij de afzonderlijke gemeenten is bepalend en niet zozeer de agenda van de bestuurscommissie of het samenwerkingsverband. Dit leidt ertoe dat de besluitvorming uiteraard iets trager verloopt dan het geval is als alle vijf gemeenten zouden

zijn samengevoegd tot één gemeente of als er sprake is van mandaat of delegatie aan een persoon of unit.

Complicerende factor is bovendien dat het samenwerkingsmodel wel heel flexibel is, maar dat niet elke gemeente in dezelfde mate betrokken is bij één van de centrumfuncties. Dit is kostentechnisch misschien niet zo een probleem, maar gaat het om besluitvorming en organiseren dan is het niet eenvoudig om rekening te houden met deze verschillende modaliteiten. Dit geldt zowel op het niveau van de regio waar de bestuurscommissie een procedurele rol vervult, als op het niveau van de centrale afdelingen van de centrumgemeente. Omdat sprake kan zijn van vijf beleidsproducten is de aansturing van deze centrale afdelingen geen gemakkelijke opgave of was de aansturing soms te beperkt, wat leidt tot tijdsverlies en onduidelijkheden. Daar staat tegenover dat als een gemeente een opdracht geeft aan een adviesbureau of een contract aangaat met een externe uitvoerder er ook steeds een besluitvormingsmoment is of meerdere momenten zijn. Waarom het ene van kanttekeningen voorzien en het andere niet? Wie zorgt voor patroonmatigheid in de aansturing heeft minder te vrezen. En een centrumgemeente van de vijf kan natuurlijk een centrale opdracht of andere afspraak van alle vijf de partnergemeenten ontlokken.

Conclusie: het aansturingproces in de K5-samenwerking was enkele jaren na de start voor verbetering vatbaar. Gemeentesecretarissen erkenden dat ze dit element uit de samenwerking wat lieten 'versloffen'.

Strategische samenwerking

De K5 werken niet alleen operationeel samen, maar doen dat ook op strategisch niveau voor met name thema's die zijn te clusteren rond het (gebiedsoverstijgende) beleidsterrein 'ruimte'. De positie van de K5 binnen het bestuurlijke krachtenveld kan hierdoor worden versterkt – en samenwerking hier kan een impuls geven aan de operationele samenwerking. Er is hard gewerkt om een aantal zaken voor elkaar te krijgen en dat is gelukt. Er liggen diverse beleidsproducten op tafel die in relatief korte tijd zijn gerealiseerd, zoals een regionaal welstandskader, een regionale woningmarkt en een gezamenlijk handhavingskader. Stuk voor stuk succesvolle projecten, maar echte tevredenheid was er niet en dit lag vooral aan de manier van werken. Projecten werden geformuleerd zonder dat daar prioritering aan ten grondslag lag. Een algemeen beleidskader ontbrak en er werd feitelijk aan deelprojecten gewerkt. De keuze om aan deelprojecten te werken, leverde als voordeel op dat de samenwerking in proporties is opgedeeld. Het nadeel hiervan is dat er geen gezamenlijke visie is ontwikkeld voor de strategische samenwerking in de Krimpenerwaard op het terrein van met name de ruimtelijke ordening. De strategische samenwerking komt, in tegenstelling tot de operationele samenwerking, nog onvoldoende uit de verf, zo valt te lezen in twee opeenvolgende evaluatierapporten van SGB0 (SGB0, 2003: 30, SGB0, 2004: 49).

Om de samenwerking te versterken, moest een visie ontwikkeld worden. De K5 ontwikkelden in 2006 een toekomstvisie 2006-2010, waarin ze alle gebiedsgerichte ontwikkelingen in kaart brachten en centrale opgaven voor het gehele gebied formuleerden (K5-gemeenten, 2006: 2). De daadkracht zit in het gegeven dat deze centrale opgaven zijn vertaald naar een werkprogramma waardoor programmatische uitvoering gerealiseerd kan worden. Daarmee is de toekomstvisie een inhoudelijk fundament onder de samenwerking en een belangrijk sturingsinstrument. Verantwoordelijkheden en kosten zijn toegewezen aan de (gemeenschappelijke regeling) K5 of aan de individuele gemeenten; soms aan externe partijen, zoals de provincie.

Aanpassing van de samenwerkingsstructuur

Naast een toekomstvisie die een betere samenwerking moest garanderen, is ook een aanpassing in de samenwerkingsstructuur ontwikkeld. Dat wil zeggen een concrete oplossing om het dilemma maatwerk per gemeente versus efficiëntie en heldere aansturing te doorbreken. Een werkgroep – Werkgroep Bestuurlijke en Organisatorische Vormgeving tot versterking van de samenwerking – uit de vijf gemeenteraden formuleerde hiertoe begin 2006 voorstellen. Naast de toekomstvisie – 2006 –, het inhoudelijke fundament ter versterking van de samenwerking, stelt zij voor:

- om de invloed en het commitment van de gemeenteraden te versterken door de instelling van de zogenaamde Krimpenerwaardraad met vertegenwoordigers uit de raden;
- te komen tot opheffing van de bestuurscommissie K5 en instelling van een K5-bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de colleges; en
- het zo veel mogelijk onder één aansturing brengen van alle bestaande en nieuwe K5-samenwerkingsvormen – zowel strategisch als operationeel.

Dit betekent dat er een samenwerkingsstatuut komt waar de bestuurlijke en organisatorische vormgeving wordt en vastgelegd. Ook wordt de gemeenschappelijke regeling aangepast. De K5-regeling krijgt meer bestuursbevoegdheden overgedragen van de colleges naar het K5-bestuur. In het bijzonder geldt voor de operationele samenwerking dat de organisatorische verantwoordelijkheid en aansturing wordt neergelegd bij het K5-bestuur. Er is dan sprake van één organisatorische eenheid waarin alle bestaande samenwerkingsvormen zijn samengebracht. Het opdrachtgeverschap van de uitvoerende taken komt hierdoor te liggen bij het bestuur en niet meer bij de diverse gemeenten, waardoor de organisatorische versnippering (en inefficiënties) vermindert.

Samenwerking uitbouwen

Het voorstel van de werkgroep is inmiddels in februari 2006 in alle vijf de gemeenteraden besproken. Unaniem, met een voorbehoud van één gemeente, is besloten om de samenwerking verder uit te bouwen en juridisch te verankeren. Dit moest formeel voor 1 juli 2006 gebeuren. De bestaande taken worden ondergebracht in de nieuwe gemeenschappelijke regeling. De K5 gaat door, bouwt de samenwerking uit en leert daarvan. Potentieel zwakke punten van de samenwerking worden ter discussie gesteld en sterke punten, die lagen op het terrein van de operationele samenwerking, blijven behouden.

5.5 Conclusie

In de Krimpenerwaard zijn vijf gemeenten overgegaan tot een bijzondere vorm van shared services-samenwerking op strategisch terrein en op enkele operationele gebieden. Het ging in feite om een gedeconcentreerde vorm van ‘Samen en toch apart’ (SETA). De ambities waren in dit deel van de Krimpenerwaard aanvankelijk groot. Was de strategische samenwerking gericht op eenheid voor de vijf, zoals één koers op het gebied van de ruimtelijke ordening, de operationele samenwerking liet zowel confectie als maatwerk toe. Maatwerk betekent dat elk van de partnergemeenten zijn beleidsproducten bij de pool van ambtenaren kon ‘bestellen’ via jaarcontracten of andere opdrachtvormen. Er bestonden aanvankelijk vijf pools, waarbij elke gemeente een beleidsterrein voor haar rekening nam en ambtenaren van de andere vier gemeenten naar deze zogenaamde centrumgemeente – één van de vijf – gedetacheerd werden. De gemeentebesturen waren in hoofdlijnen tevreden over de samenwerking, maar er waren ook enkele zwakkere plekken. Ten eerste is op strategisch niveau wel samengewerkt, maar is anno 2006 minder bereikt dan op operationeel niveau. In de tweede plaats was de

communicatie naar de gemeenteraden over wat de pools deden wat verwaarloosd. Er is gewoon te weinig bij stil gestaan dat de gemeenteraden toch wilden volgen wat het opleverde. In de derde plaats ten slotte, was ook de aansturing van de pools niet sterk ontwikkeld en 'bijgehouden', zoals de gemeentesecretarissen achteraf erkenden. Er moest dus een verbetering worden aangebracht, zeker omdat de gemeentebesturen er ook over dachten om de samenwerking verder uit te bouwen. Stoppen met de samenwerking was geen optie. De operationele samenwerking wordt voortgezet en de condities zijn geschapen voor uitbreiding. Blijft zowel confectie als maatwerk tot de mogelijkheden behoren? De koers is ingezet op meer maatwerk. Dat betekent dat ingeboet gaat worden op wat de kern van slimme samenwerking is genoemd: het kunnen plaatsen van afzonderlijke bestellingen bij de pools als ware het een pool van een adviesbureau dat klanten afzonderlijk op maat bedient. Meer confectie en minder maatwerk. Blijkbaar zijn gemeentebesturen niet zo gericht op het zetten van politiek-bestuurlijke accenten die ingegeven zijn door eigen politieke kleur, fysieke, sociale, demografische of culturele kenmerken dat dit eigen maatwerk vereist en acht men de coördinatielast blijkbaar van meer belang. De K5 verbetert de aansturing. Er komt in de toekomst veel af op gemeenten – meer en uiteenlopende taken – en in die zin beschikt de K5 over een concept waarbij vrij gemakkelijk gemeentelijke activiteiten ingebracht kunnen worden. Bij de strategische samenwerking liggen de kaarten iets anders. Dit was geen onverdeeld succes, maar wellicht kan de nieuwe toekomstvisie als vliegwiel fungeren.

6 Intergemeentelijke samenwerking en professionalisering van de (milieu)handhaving

Twee gemeenten werken samen door plaatsing van medewerkers in een 'virtueel bureau'

F.L.A.R. Marquinie

Gemeenten worden bijna dagelijks geconfronteerd met nieuw landelijk beleid en veranderende wet- en regelgeving. Doorvertaling van Europese wetgeving, maar ook Haagse regelgeving zorgt binnen de lagere overheid voor opeenvolgende aanpassings- en ontwikkelingstrajecten. Voor relatief kleine (plattelands)gemeenten, is het een steeds groter wordende uitdaging om al die ontwikkelingen bij te benen. Een specifieke door de rijksoverheid aan gemeenten opgelegde opdracht is de professionalisering van handhavingstaken. Meer bepaald, handhavingstaken op milieugebied. En daaraan gekoppeld, het organisatorisch realiseren van een functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en handhaving anderzijds.

Voor relatief kleine gemeenten, zoals de Zeeuwse buurgemeenten Kapelle en Reimerswaal, heeft dit opgelegde professionaliseringstraject milieuhandhaving een grote impact. Beide gemeenten vroegen zich af of de professionaliseringsslag wel gemaakt zou kunnen worden en of het mogelijk is om binnen een klein ambtelijk apparaat tot functiescheiding te komen. De kwaliteit van dienstverlening moet immers gewaarborgd blijven of toenemen. Beide gemeentebesturen kwamen tot de conclusie dat zij als zelfstandige gemeente niet zouden kunnen voldoen aan de landelijke kwaliteitseisen en besloten daarom de milieuhandhaving vanaf 1 januari 2005 gezamenlijk ter hand te nemen. Medewerkers blijven in dienst van hun eigen gemeente en worden op basis van detachering uitgeleend aan een virtueel bureau dat functioneert onder de naam ReiK. Een vernieuwing die past in het concept 'Samen en toch apart'.

6.1 De aanleiding: rijksbeleid en professionalisering van de (milieu)handhaving

De reikwijdte en impact van de opgelegde professionaliseringsslag van de handhaving is voor kleine gemeenten groot. Dit geldt zowel voor het veranderingsproces dat gemeentebesturen noodzaakt tot allerlei inspanningen zoals zelfevaluaties en dergelijke, als ook voor de handhaving waar het uiteindelijk gaat om kwaliteitseisen en functiescheiding.

Begin 2002 besloten het Rijk – de Ministeries van VROM en V&W –, de provincies – InterProvinciaal Overleg –, de gemeenten – Vereniging Nederlandse Gemeenten – en de regionale waterkwaliteitsbeheerders – Unie van Waterschappen – om gezamenlijk een project op te starten ter verbetering van de milieuhandhaving. Een project dat later beter bekend is geworden onder de naam 'Professionalisering van de milieuhandhaving'.

Begin 2002 werden in dat professionaliseringstraject vier fasen onderscheiden:

1. De kwaliteitscriteria.

Gezamenlijk kwaliteitscriteria ontwikkelen voor een 'goede' handhaving, gebaseerd op het adequate handavingsproces van de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving. Dit met de bedoeling om de criteria in een Algemene Maatregel van Bestuur vast te leggen.

2. De nulmeting.

Vanaf 1 november 2002 houden alle gemeenten, milieudiensten, waterschappen, provincies, VROM-inspectie en Rijkswaterstaat hun uitvoeringskwaliteit tegen het licht. Dit gebeurt door, aan de hand van een op basis van de gestelde kwaliteitscriteria uitgewerkte landelijke vragenlijst, een zelfevaluatie uit te voeren.

3. Het organisch groeiproces: het verbetertraject.

Begin 2003 vindt bij elke instantie, met een audit, een externe verificatie van die evaluatie plaats. Alle evaluaties samen leveren provinciaal en landelijk een inzicht in de huidige situatie op. Vanuit die uitgangssituatie wordt gezamenlijk bepaald wat nog moet gebeuren om de kwaliteit en professionaliteit per handavingsorganisatie op het gewenste niveau te brengen. De provincie treedt hierbij op als regisseur. De bereikte resultaten worden, onder de verantwoordelijkheid van de regisseur en op nog af te spreken ijkmomenten, getoetst.

4. Interventie en eindmeting.

Het verdere traject is niet vrijblijvend. Provinciale regisseurs en in voorkomende gevallen de ministers interveniëren waar nodig om de gemaakte afspraken na te komen. Dit met het doel om per 1 januari 2005 het afgesproken kwaliteitsniveau te halen. Mocht dat niet lukken dan kunnen de ministers – volgens het wetsontwerp Handavingsstructuur – dwingende maatregelen treffen om de uitvoeringsstructuur van de handhaving te verbeteren.

Door het beschreven nationaal opgelegde traject moet handhaving zich ontwikkelen tot een belangrijk gemeentelijk beleidsonderdeel. Om een gerichte, effectieve en meetbare handhaving te bereiken, wordt de introductie van het instrument van programmatisch handhaven voorgestaan. Achterliggende gedachte hierbij is dat een goede handhaving planmatig verloopt. Programmatisch handhaven kan in dat kader worden gezien als het cyclisch, democratisch, integraal en transparant handhaven van ordeningswetgeving. Dit begint met een bestuurlijk programma voor de volksvertegenwoordigende organen waarin transparantie voorop staat en dat wordt gevolgd door een plan voor de uitvoerende diensten waarin de bestuurlijke doelstellingen in een concrete aanpak worden vertaald.

Naast de voorgeschreven professionalisering van milieu-handhavingstaken, wil de rijksoverheid ook een functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en handhaving anderzijds bewerkstelligen. Dit op basis van de overweging dat het vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid zuiver is wanneer een verleende vergunning vervolgens niet in persoon door diezelfde vergunningverlener wordt gehandhaafd. Een mogelijke vorm van belangenverstrengeling moet hierdoor voorkomen worden.

6.2 Individuele gemeente kan niet voldoen aan kwaliteitseisen

Voor relatief kleinere gemeenten, met veelal een in omvang beperkte ambtelijke organisatie, is het gehele professionaliseringstraject en alles wat daaruit volgt, geen geringe opgave. Het vergt ingrijpende beslissingen om je als gemeente daarop voor te bereiden: blijven we alles zelf doen en gaan we daardoor – noodgedwongen – in formatieve zin uitbreiden? Is deze ontwikkeling de zoveelste bouwsteen in de richting van een herindeling? Of ... zien we wel waar 'het schip strandt' en hopen we dat het straks allemaal wel meevalt?

Ook in de gemeenten Kapelle en Reimerswaal speelde in 2004, bij de voorbereidingen op de professionalisering van de milieutaken, die afweging. ‘Kunnen we, zonder aanzienlijke investeringen als solo-organisatie aan al die taken voldoen, of moeten we niet toch naar een vorm van samenwerking toewerken’, zo rees ook bestuurlijk de vraag. Voor zowel de gemeente Kapelle als Reimerswaal gold dat, alleen opererend, voldoen aan de professionaliseringsslag een aanzienlijke formatieve injectie zou vergen. Een injectie overigens, waarvoor in beide gemeenten de middelen niet aanwezig waren. Anders gesteld: zonder extra investeringen zouden beide gemeenten afzonderlijk niet in staat zijn om structureel aan de gestelde kwaliteitseisen voor de handhaving te voldoen en zou tevens de continuïteit van de dienstverlening gevaar lopen. Veel keus was er feitelijk dus niet. Dus lag samenwerking voor de hand en dat gaf meer voordelen die niet per se samenhangen met de uitvoering en handhaving van beleid. Door de samenwerking konden als bijkomend voordeel beleidsnotities in het vervolg op basis van één inspanning worden opgesteld door beide gemeenten. Tevens zijn kleine gemeenten bijzonder kwetsbaar en door middel van samenwerking kon dit eveneens worden beperkt. Met deze motieven in de hand is de samenwerking tussen Kapelle en Reimerswaal dan ook niet bedoeld als mogelijkheid tot bezuiniging. De samenwerking leidt wellicht tot efficiëntere werkmethoden en meer specialisatie, maar gezien het dwingende en omvattende karakter van de gewenste professionalisering was de financiële doelstelling van de samenwerking een andere, namelijk te komen tot ‘minder meerkosten’.

De buurgemeenten Kapelle en Reimerswaal zijn beide relatief kleine organisaties en werden met dezelfde problematiek geconfronteerd. Zonder extra formatieve inspanningen lukt het niet om te voldoen aan de wettelijk gestelde kwaliteitseisen. Dit schept een band in zekere zin en een vertrekpunt om zonder al te veel vooringenomen standpunten de mogelijkheden tot samenwerken te bezien.

Na enig ambtelijk voorwerk, formuleerden de colleges van Kapelle en Reimerswaal begin 2004 de volgende bestuursopdracht:

‘De colleges van burgemeester en wethouders van de beide gemeenten dringen aan op een brede oriëntering naar mogelijke vormen van samenwerking tussen de beide organisaties. Niet bij voorbaat zijn hierbij mogelijke samenwerkingsvormen van overweging uitgesloten.

De binnen die oriëntering mee te nemen taakvelden beperken zich daarbij niet slechts tot handhavingstaken op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en bijzondere wetten, maar omvat ook het brede pallet aan vergunningverlening. Dit inclusief de beleidsontwikkeling binnen de geschetste taakvelden. Denk hierbij aan bouw-, milieu-, gebruiksvergunningen en in het kader van bijzondere wetten te verlenen vergunningen en ontheffingen.’

Een brede opdracht die verder reikte dan alleen de milieuhandhaving. Immers, al op dat moment was het voor de beide gemeentebesturen duidelijk dat de rijksoverheid ook maatregelen treft om op het terrein van bouwen de handhavingstaken te professionaliseren. En met de zogenaamde omgevingsvergunning nog in het vat van de rijksoverheid, geen verkeerde keuze om meteen het brede speelveld van vergunningverlening onder de loop te nemen.

6.3 Heldere aanpak op basis van tien criteria

'Mooie' bestuursopdracht natuurlijk, met veel ruimte ook voor onderzoek en mogelijkheden voor nieuw initiatief. Maar hoe pak je het vervolgens aan? Een compacte projectgroep werd geformeerd, bestaande uit twee projectleiders, uit iedere gemeente één. En al snel zag de Beleidsnotitie 'Samenwerken met behoud van identiteit; Vergunningverlening en Handhaving op het terrein van Bouwen, Milieu, Ruimtelijke Ordening en Bijzondere wetten binnen de gemeentegrenzen van Kapelle en Reimerswaal' het levenslicht. Een notitie op basis waarvan de eerste keuze voor een daadwerkelijke samenwerkingsconstructie kon worden gemaakt. Om tot die keuze te komen werden zeven mogelijke samenwerkingsvormen geïnventariseerd en beschreven, om deze vervolgens aan de hieronder opgenomen tien criteria te toetsen. Dit met het doel om onderbouwd een voorkeursvariant voor nadere uitwerking aan de beide gemeentebesturen aan te bieden.

1. Voldoen aan uitgangspunten handhaving.
2. Waarborgen kwaliteit en continuïteit dienstverlening.
3. Rechtspositie medewerkers.
4. Kostenbeheersing.
5. Bestuurlijk commitment/haalbaarheid.
6. Meerwaarde samenwerking/efficiënte werkmethoden.
7. Mogelijkheid tot bestuurlijke 'couleur local' per gemeente.
8. Gevolgen voor de Kapelse en Reimerswaalse burger.
9. Zwaan-kleef-aan principe – mogelijkheden tot participatie andere gemeenten.
10. Risico's.

Illustratief voor de manier van werken is dat er niet bij voorbaat al mogelijke manieren van samenwerken zijn uitgesloten. Alle zeven mogelijke samenwerkingsvormen zijn zodoende bekeken en getoetst. In die zin was alles nog mogelijk en is lichte samenwerking bekeken – 'stand alone' en over en weer uitwisselen van menskracht – en zijn vormen de revue gepasseerd waar wordt uitgegaan van één of meer zelfstandige organisaties, zoals bijvoorbeeld het onderbrengen van vergunningverlening en handhaving in een aparte nog op te richten gemeenschappelijke regeling. Andere mogelijkheden waren onder meer het oprichten van een besloten vennootschap of het creëren van één organisatorische unit bij één gemeente – en dus niet bij de andere.

Aan de hand van een matrix van plussen en minnen besloten in het voorjaar van 2004 de beide colleges unaniem voor het uitwerken van de samenwerkingsvariant waarin binnen een virtuele organisatorische eenheid, ingebed tussen de bestaande gemeentelijke organisaties, Vergunningverlening enerzijds en Handhaving anderzijds als twee afzonderlijke afdelingen zouden worden ondergebracht. En ook een werknaam voor de beoogde samenwerking zag het levenslicht: ReiK.

Op dat moment een mooie tussenstap – zeker – die beslist een handvat bood voor de verdere uitwerking van de daadwerkelijke samenwerkingsconstructie. Duidelijk was in ieder geval, dat de bestuurlijke autonomie gewaarborgd moet blijven en het optuigen van een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid niet gewenst was.

Theorie niet leidend, wel inspirerend

Het is dan voorjaar 2004 en de publicatie 'Samen en toch apart' (SETA) komt onder de aandacht (Korsten e.a., 2002). Nadere bestudering leert dat de uitgangspunten van het SETA-model prima aansluiten op de bestuursopdracht en de bestuurlijk gekozen voorkeursvariant. Overigens niet alleen voor Kapelle en Reimerswaal, want het concept staat inmiddels binnen de overheid en bij vele gemeenten volop in de belangstelling. Dat geeft vertrouwen, zeker voor kleine gemeenten.

Om iets te kunnen leren van SETA was het voor Kapelle en Reimerswaal cruciaal dat dit concept van shared services weliswaar uitgaat van een nieuw organisatiemodel waarmee de schaal waarop bepaalde activiteiten worden georganiseerd kan worden vergroot, maar dat de zeggenschapsstructuur onaangetast blijft. Vergelijkbare gemeentelijke activiteiten worden slechts op een slimme manier gebundeld. Als gevolg van die bundeling ontstaat een nieuwe organisatie, die de activiteiten voor alle deelnemende partijen uitvoert: een shared service centrum.

Dat de politieke aansturing bij een SSC intact blijft, in dit geval samenwerking op vrijwillige basis, was de motivatie voor de gemeentebesturen van Kapelle en Reimerswaal om ook daadwerkelijk die richting in te gaan. Gezocht werd nog naar speerpunten om echt richting te kunnen geven aan het uiteindelijke einddoel. Hier werd de inspiratie gevonden door te kijken naar de volgende, voor Kapelle en Reimerswaal meest essentiële, kenmerken van een SSC (Korsten, 2004b):

- binnen de shared service brengen de deelnemende organisaties een deel van hun ambtenaren samen in één organisatieverband;
- het organisatieverband heeft een zekere mate van zelfstandigheid in het ambtelijk functioneren ten opzichte van de moederorganisaties en kent meestal integraal management;
- het organisatieverband levert gemeenschappelijke diensten en diensten op maat op basis van een in overeenkomsten vast te leggen opdrachtgever-opdrachtnemer relatie;
- het organisatieverband heeft resultaatverantwoordelijkheid en legt verantwoording af aan de besturen vanuit het netwerk van de deelnemende organisaties, wat inhoudt dat het SSC zichtbaar is in de planning & control-cyclus van de afzonderlijke organisaties.

De richting van denken lag vast, namelijk een doorontwikkeling van het SETA-model, maar beide gemeenten stonden al vrij snel voor een praktisch probleem: hoe vertalen we het SETA-model in een pasklaar en een zowel bestuurlijk als ambtelijk werkbaar document?

Ook hier is met een knipoog gekeken naar 'de theorie' om te komen tot een adequate borging van de 'internal governance', naar analogie van de corporate en internal governance in het bedrijfsleven. Voordat de samenwerking tussen Kapelle en Reimerswaal geformaliseerd zou worden met een convenant, werd het raadzaam geacht om nadere spelregels vast te leggen. Deze spelregels, de zogenaamde Internal Governance van ReiK, zijn vastgelegd in de Code ReiK. Overweging was hier dat flexibiliteit voorop moet staan. Niets regelen was geen optie, maar te veel willen regelen ook niet. De nadruk zou moeten liggen op (de kwaliteit) van de bestuurbaarheid. Van enig wantrouwen tussen beide gemeenten was geen sprake, in tegendeel, maar voorkomen moest worden dat allerlei praktische misverstanden de samenwerking onnodig zouden bemoeilijken. In de aanloop naar de samenwerking brachten de beide gemeentebesturen tal van overwegingen naar voren. Zaken die nadere regeling behoeften. Soms ging het om kritische succesfactoren, soms ging het om zaken met een hoog praktisch of uitvoerend gehalte. Bij de kritische succesfactoren ging het vooral om de relatie tussen ReiK, het SSC, en de twee moedergemeenten. Deze relatie is essentieel, want de vraag

is immers aan wie het management van ReiK verantwoording verschuldigd is. Er is een coördinerend orgaan nodig waaraan de manager verantwoording aflegt over de bedrijfsvoering, waarin belangen tegen elkaar worden afgewogen en waar voorstellen worden ontwikkeld voor strategische bedrijfsvoering en investeringen. Voor een juiste toepassing van de Code ReiK is hiertoe een aantal rollen gedefinieerd die te maken hebben met de relatie tussen ReiK en de beide gemeenten. Zo zijn de beide gemeentebesturen onder meer leveranciers – van met name de medewerkers –, afnemers en opdrachtgevers. Elke rol vereist bepaalde specifieke afspraken. De gemeente als leverancier wil graag afspraken maken over de inzet van personeel. De gemeente als afnemer heeft behoefte aan heldere inhoudelijke afspraken (Service Level Agreements: SLA's). Zo zijn er voor elke rol, met bijbehorende taken en bevoegdheden, afspraken gemaakt. Anders, zo was de gedachte, gaan zaken door elkaar lopen en voelt niemand zich meer verantwoordelijk. Om die reden is het relevant rollen eenduidig te onderscheiden, ook al vult dezelfde gemeente uiteindelijk meerdere rollen in. De Code ReiK voorziet hierin. In de code zijn meer gedetailleerde afspraken vastgelegd over planning & control, financiën, rechtspositie, personeel et cetera. In perspectief geplaatst: de medewerkers binnen ReiK hebben een breed mandaat om in beide gemeenten te kunnen werken.

De samenwerking zelf is bekrachtigd met een convenant dat beide gemeentebesturen sloten. In dit convenant staan uiteraard ook afspraken, maar de Code ReiK geeft meer in detail invulling aan de samenwerking. Op 1 januari 2005 ging de samenwerking tussen Kapelle en Reimerswaal daadwerkelijk van start.

6.4 Het veranderingstraject

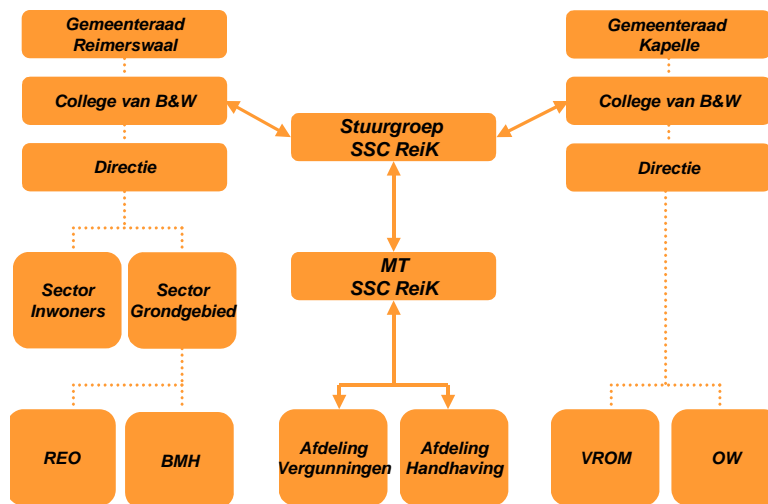
De wisselwerking tussen theorie en praktijk leidde ertoe dat SSC ReiK kan terugvallen op een uitgebreid beschreven en bestuurlijk geaccordeerde code waarin de internal governance is vastgelegd. Daarbij moet overigens direct worden bedacht, dat de code niet moet worden verward met het bedrijfsplan voor het SSC. Natuurlijk biedt het wel input daarvoor. Met name voor wat betreft het uitwerken van het bedrijfsplan voor SSC ReiK is, min of meer parallel aan het ontwikkelen van de Code ReiK, nadrukkelijk een beroep gedaan op de inbreng van de vanuit de beide gemeenten in SSC ReiK in te brengen medewerkers. Hiertoe zijn vijf werkgroepen geformeerd – Bouwen en Wonen, Milieu, Bijzondere wetten, Integraal handhavingsbeleid en Organisatorische aspecten –, bemenst vanuit de beide moederorganisaties, die ieder aan de hand van een heldere op schrift uitgewerkte opdracht een voor SSC ReiK relevant vakgebied hebben doorgelicht. Daarbij is ervoor gekozen om de tussen de beide organisaties te onderscheiden verschillen op het gebied van werkmethoden inzichtelijk te maken en voorstellen te doen voor een uniforme ReiK-werkwijze. Vastgesteld moet worden dat medewerkers deze taak met veel enthousiasme oppakten en binnen een zeer kort tijdsbestek concrete voorstellen aan de projectleiding presenteerden.

Dat sprake was van een zekere doelgerichtheid lag aan een aantal factoren. In de eerste plaats zijn vroegtijdig de ondernemingsraden en het georganiseerd overleg van de gemeenten Kapelle en Reimerswaal ingeschakeld. In de tweede plaats is gekozen voor een projectorganisatie waarbij op verschillende niveaus in gezamenlijkheid is gewerkt aan oplossingen. Dit kon natuurlijk ook niet anders, maar voor draagvlak heeft het wel gezorgd. De bestuurlijke dekking was er door een stuurgroep waarin naast beide gemeentesecretarissen ook de verantwoordelijk portefeuillehouders plaatshebben. De projectleiding was in handen van twee projectleiders – elke gemeente één – en de (vijf) werkgroepen bestonden uit

medewerkers van beide gemeenten – voorzitters waren ook medewerkers. In de derde plaats ten slotte zijn cultuursessies gehouden waarbij medewerkers van beide gemeenten zich onder meer richtten op het formuleren van resultaatcriteria. Noodzakelijk omdat SSC ReiK uiteindelijk wordt beoordeeld op resultaat: de kwaliteit van de producten, de mate van professionalisering van de handhaving, inachtneming van wettelijke termijnen, et cetera.

De projectorganisatie bestond daarom uit vijf werkgroepen en met name de werkgroep Organisatorische aspecten bemoeide zich met het uitwerken van de organisatiestructuur van SSC ReiK. Als relevante producten die daaruit zijn voortgekomen kunnen worden genoemd: het Formatieplan ReiK, het Functieboek ReiK, de Mandaatregeling ReiK en de Budgetregeling ReiK. Alle van het Functieboek deel uitmakende functies binnen ReiK zijn gewaardeerd. Op basis van een interesseregistratie maakten medewerkers hun voorkeur voor een functie binnen SSC ReiK kenbaar. Vervolgens stelde de werkgroep plaatsingsvoorstellen op, waarbij medewerkers uiteindelijk op basis van een aanvulling op de aanstelling in een ReiK-functie zijn benoemd. Dit betekent dat rechtspositioneel de oorspronkelijke aanstelling van medewerkers binnen de moederorganisatie onveranderd en gewaarborgd blijft. Bedacht moet immers worden, dat SSC ReiK in formeel juridische zin geen rechtspersoonlijkheid bezit. De aan de samenwerking ten grondslag liggende professionaliseringsslag op het gebied van handhavingstaken en de daaraan gekoppelde functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving kreeg binnen SSC ReiK gestalte door het inrichten van twee afdelingen: Handhaving en Vergunningverlening. Beide afdelingen staan onder leiding van een afdelingshoofd, die gezamenlijk met een uit een van de beide gemeenten toegevoegd directielid het managementteam van ReiK vormen. De afdeling Handhaving werkt vanuit het gemeentehuis in Kapelle. De afdeling Vergunningverlening is in het gemeentehuis van Reimerswaal in Kruiningen gehuisvest. Over en weer zijn drie rechtspositioneel Kapelse medewerkers in Kruiningen gestationeerd, en drie Reimerswalers in Kapelle. Ambtenaren blijven dus in dienst van de afzonderlijke gemeenten, maar werken in één (virtuele) organisatie gezamenlijk aan opdrachten op het terrein van bouwen, milieu en bijzondere wetten.

Fig.5: Organisatorische inbedding van SSC ReiK



6.5 Conclusie

De gemeenten Kapelle en Reimerswaal stonden voor de taak om naast de professionalisering van de milieuhandhavingstaken, ook een functiescheiding te bewerkstelligen tussen enerzijds vergunningverlening en anderzijds handhaving. Al snel kwamen beide gemeenten tot de conclusie dat solistisch opereren op dit vlak geen realistische optie was. Beide gemeenten beschikten over een niet al te groot ambtelijk apparaat. Er kwam een vrij unieke samenwerking uit tot stand waarbij beide gemeenten hun eigen autonomie kon behouden. Het resultaat was dat er een Code ReiK is ontwikkeld, de zogenaamde internal governance van SSC ReiK. Als samenwerkingsvorm is ervoor gekozen om het 'virtueel bureau' SSC ReiK op te richten. Ambtenaren blijven in dienst van de afzonderlijke gemeenten, maar opereren als (aparte) organisatie bij het vervullen van specifieke opdrachten.

In het convenant en in de Code ReiK kwamen beide gemeenten overeen dat zij met elkaar verder willen en dat de samenwerking bij wijze van proef met een periode van twee jaar aanvangt. In januari 2005 ging SSC ReiK daadwerkelijk van start. Aan het eind van 2006 wordt de samenwerking geëvalueerd. Op dat moment zal een besluit worden genomen over het continueren van de samenwerking en de wijze waarop dat gebeurt. Daarbij is ook de mogelijkheid opgehouden om vanuit het toegepaste en uitgewerkte SETA-model door te ontwikkelen naar een meer structureel organisatiemodel. Een gedegen evaluatie is nodig, maar dat de samenwerking een succes is, daar twijfelen weinigen aan. De samenwerking loopt, de ervaringen zijn goed en er is vertrouwen. Dit blijkt ook uit het gegeven dat de Code ReiK inmiddels model stond voor de inrichting van een SSC tussen een waterschap en twee gemeenten – waaronder Reimerswaal –, op het gebied van de waterketen en watersystemen. Dit SSC is vanaf 1 januari 2006 operationeel.

7 Innovatieve intergemeentelijke samenwerking op belastinggebied

Krachtenbundeling in ‘een ambtelijke pool’ door zes gemeenten in Parkstad

J.M.L.R. Schutgens en A.F.A. Korsten

Is het mogelijk dat gemeenten ambtelijk samenwerken op het terrein van belastingen? Waarom zouden ze dat eventueel doen? Hoe en onder welke voorwaarden is dit succesvol mogelijk? Over deze en nog enkele aspecten van krachtenbundeling gaat de bijzondere ambtelijke samenwerking door zes Limburgse gemeenten. De initiatoren van deze samenwerking in het oostelijk deel van Zuid-Limburg rond Heerlen – Parkstad – lieten zich bij de keuze vóór samenwerking inspireren door het SETA-concept van samenwerking (Korsten e.a., 2002).

Het SETA-concept behelst het delen van ambtenaren van verschillende gemeenten in een pool, een samenwerkingseenheid. Zo een eenheid verricht werkzaamheden op basis van afspraken – bijvoorbeeld opdrachten – met de gemeentebesturen van de partnergemeenten, die dus het overwegend belang houden. Het gaat om slim de ambtenaren te delen in plaats van bestuurlijke herindeling. Bundeling levert meer kracht op dan alleen werken, is het motto. SETA impliceert dat de structuur de doelen volgt – ‘structure follows strategy’ – en dus niet eerst een structuur voor samenwerking geschapen wordt waarna pas later de doelen – ‘strategy follows structure’ – aan bod komen.

SETA als vorm van shared services op het terrein van lokale belastingen is zonder meer interessant omdat intergemeentelijke samenwerking op dit gebied niet altijd vanzelfsprekend is. Neem de gemeenten Renkum, Rheden en Roozendaal. Deze gemeenten startten een pilot om de belastingssamenwerking te verkennen. Echter, na de verkiezingen van maart 2006 blijkt het politiek draagvlak hiervoor in de nieuwe constellatie ontvallen te zijn. Dit maakt nieuwsgierig naar waarom het wel lukte in Parkstad.

7.1 Aanleiding voor de samenwerking

In Parkstad Limburg (PL) bestonden al langer bestuurlijke en ambtelijke platforms om zaken met elkaar te bespreken. In het platform van hoofden en seniormedewerkers van de afdelingen belastingen van de acht Parkstad Limburg-gemeenten – het Belastingoverleg Parkstad Limburg = BOP – werd sinds eind 2000 regelmatig overleg gevoerd over de mogelijkheden te komen tot een versterking van de samenwerking. Mede op basis van de opgedane ervaringen op het terrein van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) is ambtelijk geconstateerd, dat de samenwerking een meerwaarde biedt voor de deelnemende gemeenten.

Een verdere samenwerking vereist duidelijkheid over elkaars verwachtingen. In januari 2002 vond tegen die achtergrond een Belastingconferentie plaats onder de titel ‘Samenwerken en veranderen, (g)een koud kunstje’. Nog in diezelfde maand deelde de voorzitter van de commissie financiën van de regio Parkstad aan de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten mee, dat in het licht van de uitkomsten van de conferentie een plan van aanpak

wordt ontwikkeld om te komen tot een versterking van de samenwerking. Daarbij moest onder andere aandacht worden geschonken aan de doelstellingen van de samenwerking, de uitwerking van één gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met één backoffice en meerdere frontoffices en aan financiële en personele aspecten.

In het laatste kwartaal van 2002 werden de hoofden financiën van de PL-gemeenten door het BOP verzocht om het inmiddels vastgestelde 'Plan van Aanpak voor samenwerking op het terrein van belastingen tussen de gemeenten van Parkstad Limburg' aan hun colleges van B&W aan te bieden met het verzoek zich over dit plan uit te spreken.

Het duurde nog bijna één jaar voordat de portefeuillehouders van de commissie financiën zich uitspraken over het voorstel van het BOP om een (extern) bureau opdracht te geven voor een onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking op dit taakveld bij zeven gemeenten – de gemeente Nuth stapte uit het samenwerkingsverband PL. De gemeente Kerkrade wilde aan dit onderzoek niet mee doen en haakte af. Als redenen gaf Kerkrade aan dat het plan van aanpak enerzijds een eindproduct oplevert dat ver over de beoogde quickscan heen schiet – het rapport zou immers niet alleen een quickscan van elke belastingafdeling geven, maar ook duidelijk maakt hoe samenwerking mogelijk is – en dat anderzijds sprake is van een overschrijding van de eerder geraamde kosten.

Deze op het oog lange periode heeft te maken met het herschrijven van de opdracht, de aanbesteding van vier bureaus en uiteindelijk de gunning na de zomer 2003.

De gemeentebesturen van Brunssum, Landgraaf, Heerlen, Simpelveld, Onderbanken en Voerendaal – samen bijna 195.000 inwoners – besloten tot het houden van het onderzoek. Op 29 april 2004 verscheen het 'Eindrapport onderzoek samenwerking belastingen' – Eindrapport, 2004. Het rapport telt 145 pagina's en concludeert dat alléén een integrale samenwerking kans van slagen heeft. Dat wil zeggen een samenwerking die alle werkprocessen van belastingen en WOZ omvat. Bij het Eindrapport 2004 is ook een Plan van aanpak gevoegd om te komen tot de daadwerkelijke opbouw van de samenwerking.

7.2 Motieven voor samenwerking

Bij géén van de zes afdelingen belastingen en WOZ zijn tekortkomingen geconstateerd die noodzaak zijn tot directe verandering. Wel is bij enkele gemeenten de continuïteit in het geding door het geringe aantal belastingmedewerkers. Dit is overigens bij alle gemeenten aan de orde als gekeken wordt naar het aantal éénmansposten.

Ook is er geen directe financiële noodzaak tot samenwerken. De meeste belasting- en WOZ-afdelingen hebben namelijk een gemiddeld niveau van directe kosten.

De zes gemeenten hanteren wel zeer verschillende methodes voor indirecte kostentoekening: niet alleen de methode van toerekening, maar ook de hoogte van de toerekening vertoont grote verschillen. Dit betekent dat de kosten van desintegratie, die voor een belangrijk deel bestaan uit de indirecte kosten, voor eigen rekening van de gemeenten (zouden moeten) blijven. De kosten voor desintegratie zouden een remmende factor kunnen zijn voor de samenwerking. Dit neemt niet weg dat gemeenten elkaar kunnen ondersteunen bij het terugdringen van deze desintegratiekosten.

Waarom dan toch samenwerken?

De noodzaak tot samenwerken is wél aanwezig als het gaat om nieuwe ontwikkelingen.

De gemeenten zijn via samenwerking beter in staat om hierop in te spelen. Nieuwe ontwikkelingen waaraan gedacht kan worden zijn:

- het (her)waarderen van het onroerend goed in eigen beheer;
- het vanaf 2007 verplicht jaarlijks herwaarderen;
- de ontwikkeling van de digitale belastingdienstverlening aan de burgers;
- het implementeren van de financiële heffing en inning in verband met differentiële tariefstelling bij onder andere huisvuilophaal.

Als de nieuwe ontwikkelingen in samenwerking plaatsvinden, kan de kwaliteit in principe beter worden geborgd. Er zijn bijvoorbeeld geen éénmansfuncties, zoals die wel zouden ontstaan bij de individuele gemeenten. De kennis van Informatisering & Automatisering (I&A) kan efficiënter worden aangewend om de nieuwe activiteiten te stroomlijnen. De toekomstige dienstverlening zal immers veel sterker I&A- en Internet-georiënteerd zijn. De verwachting is dat samenwerken positief werkt op de mogelijkheden om dergelijke dienstverleningsconcepten adequaat uit te werken en te operationaliseren. Daarnaast is het mogelijk om meer specialistische capaciteit te mobiliseren waardoor de uitvoeringskwaliteit wordt verhoogd. Tenslotte betekent samenwerken voor de gemeenten meer mogelijkheden voor kostenbeheersing, verbetering van de continuïteit en een versterking van het applicatiebeheer.

7.3 Wat houdt de samenwerking in?

Voor alle onderdelen van de verschillende belastingprocessen – belastingen en heffingen, innen/invorderen en WOZ-taken – is nagegaan of het mogelijk is om samen te werken en wat daarvoor nodig is. Daarbij is gekeken of het mogelijk is om een onderdeel uit het belastingproces te lichten op zodanige wijze dat de individuele gemeenten de resterende belastingprocessen kunnen blijven uitvoeren.

Samenwerking tussen gemeenten op één of enkele onderdelen van de belastingprocessen is benoemd als partiële samenwerking. De volledige samenwerking – alle onderdelen worden uitgevoerd in één samenwerking – is integrale samenwerking.

In het 'Eindrapport samenwerking belastingen tussen de gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal' van 29 april 2004 is geconstateerd dat partiële samenwerking onvoldoende voordelen biedt of geen meerwaarde heeft en zelfs voor een enkele (grote) gemeente een achteruitgang in de dienstverlening betekent. De belasting- en WOZ-activiteiten zijn namelijk in die gemeente procesmatig georganiseerd waardoor het uitlichten van de inning/invordering nadelen heeft (Eindrapport, 2004).

Samenwerking van de zes gemeenten voor alle belasting- en WOZ-activiteiten heeft als meerwaarde dat men gebruik kan maken van elkaars sterke punten.

De inhoud van de samenwerking is uitgewerkt aan de hand van vijf contouren.

Bestuurlijk-juridische contour

Het bepalen van de belasting- en heffingstarieven voor ieder van de gemeenten behoort niet tot de taak van de nieuwe organisatie. Het beleid dat rechtstreeks van invloed is op de uitvoering van de belasting- en WOZ-activiteiten is wel een aangelegenheid van de samenwerkingsorganisatie.

Volgens de gemeentewet is het heffen en innen van belastingen en heffingen exclusief bedoeld voor uitvoering door een gemeente zelf of door gezamenlijke uitvoering in

overeenstemming met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het onderbrengen van de uitvoerende taken in een andere rechtsvorm is mogelijk, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijft dan bij de gemeente achter. Juist het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de uitvoeringsorganisatie zelf zorgt voor duidelijke relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie. Eén van de vormen van de gemeenschappelijke regeling ligt dan voor de hand: of een regeling door de gemeenteraden of een door de colleges. Als gemeenteraden meer betrokken zijn bij de materie is een regeling van gemeenteraden eerder aan de orde. Als de uitvoeringsorganisatie meer wordt gezien als uitvoering van gemeentelijk beleid, is een regeling door de colleges voor de hand liggend.

De contour van de organisatie

Voor de belastingtaken wordt een organisatieopzet gehanteerd die de verschillende belasting- en heffingssoorten, maar ook de verschillende werkprocessen zoals heffen, innen en WOZ integraal benadert. Door de organisatie integraal te benaderen, worden de handelingen zoveel mogelijk eenmalig uitgevoerd voor alle activiteiten.

Er wordt voorts gekozen voor het principe van allround inzetbare medewerkers. Dit houdt in dat medewerkers een groot deel van de voorkomende taken kunnen uitvoeren – de deurwaarders zijn uitgezonderd vanwege het specialistische karakter van het werk. Bij de clustering van werkzaamheden voor medewerkers kan tot een indeling worden gekomen door onder andere (een combinatie van): het werkproces, de werkhoeveelheidverdeling en de span of control van het management. Afhankelijk van de aard van de clustering zijn gevormd de afdeling Heffen en innen met drie clusters, de afdeling WOZ die bestaat uit één team en een bedrijfsbureau – P&O, planning & control, financiën, voorlichting en communicatie, I&A en managementondersteuning.

De contour gegevensbeheer

Het gegevensbeheer wordt beschouwd als kerncompetentie van de nieuwe belasting- en WOZ-organisatie. De nieuwe organisatie moet dan ook zelfstandig het gegevensbeheer uitvoeren. Noodzakelijk is wel dat er vóór de oprichting van de nieuwe organisatie een kwaliteitsstandaard wordt afgesproken. De nieuwe organisatie heeft mogelijkheden om nieuwe manieren van informatie-uitwisseling met burgers te ontwikkelen.

De contour kostenverdeling

Er moet per product worden betaald. Om de kostenverdeling eenvoudig te houden is het van belang het aantal producten te beperken – een product kan uiteraard bestaan uit meerdere activiteiten. Een leidend principe is dat de afnemer van de producten betaalt.

De contour van de begroting

Er is een begroting gemaakt die een eerste kader biedt. Aan de hand daarvan kan de uitvoeringsorganisatie ontwikkeld worden. De begroting is gebaseerd op structurele jaarlijkse kosten. Er is geen rekening gehouden met de eenmalige kosten voor het opbouwen van de nieuwe organisatie. Er zullen extra inspanningen van de medewerkers gevraagd worden. De formatie die geraamd is, is inclusief deze extra inzet.

De begroting is gebaseerd op het takenpakket van de zes gemeenten gezamenlijk. Met behulp van kengetallen is de formatie bepaald. De begroting dient als basis om indicaties te geven van de gevolgen per gemeente. De begroting moet bijgesteld worden op basis van de uitwerking van de werkprocessen.

Het Eindrapport

Het 'Eindrapport onderzoek samenwerking belasting' is door alle portefeuillehouders Financiën overgenomen. Zij besloten in juni 2004 fase 1 van het plan van aanpak uit te voeren, in het bijzonder het eerste deel waarin overeenstemming wordt gezocht tussen de deelnemende gemeenten over de inhoud en kwaliteit van de werkprocessen (zowel heffen en innen als WOZ) en over de inzet van ICT binnen de werkprocessen. De afspraak was om op basis van de resultaten van fase 1 te besluiten om daadwerkelijk te gaan samenwerken.

7.4 De politiek-bestuurlijke context

Voor de politiek-bestuurlijke context zijn enkele vragen relevant:

- blijft de politieke sturing overeind met behulp van het SETA-model?
- wordt de soevereiniteit overgedragen?

In de uitgave 'Shared Services - Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten' zijn door Korsten e.a. vijf varianten van shared services beschreven. Parkstad Limburg koos voor het shared service centrum waarbij de diensten, afdelingen en ambtenaren ondergebracht worden in één gemeenschappelijke organisatie. Deze beslissing ging niet van een leien dakje.

In april 2004 adviseerde een extern bureau te kiezen voor een aparte gemeenschappelijke regeling door colleges. De gemeentesecretarissen onderzochten nog het SETA-model maar moesten op basis van een advies van prof. dr. A.F.A. Korsten en mr. dr. J. Notten in september 2004 adviseren te kiezen voor een centrumgemeentenconstructie of voor een bestaand 'openbaar lichaam'. De keuze van de organisatievorm voor krachtenbundeling moet namelijk 'verzoend' worden met artikel 232 van de gemeentewet – = nadere regels voor heffing en invordering gemeentelijke belastingen.

Innovatie in het openbaar bestuur

In het laatste kwartaal 2004 wordt besloten tot het ombouwen van de bestaande gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg naar een gemeenschappelijke regeling met een uitvoerende poot. Het raadsvoorstel voor alle gemeenten is in november 2004 in ontwerp gereed. Politieke sturing blijft overeind; de soevereiniteit wordt niet overgedragen.

Nieuw in het voorstel van de gemeentesecretarissen is een bestuurscommissie van uitsluitend gemeentesecretarissen in het leven te roepen die krachtens mandaat van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestuurlijk leiding geeft aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Deze nieuwe structuur is ontstaan als mogelijke oplossing voor een gesignaleerde ongewenste ontwikkeling. De bestuurders zoeken in het licht van de duale verhoudingen naar de mogelijkheid zich te profileren in de besturen van een Wgr. De bedoeling is echter dat bestuurders zich meer naar buiten richten in plaats van dat zij een 'managementachtige' rol in een Wgr gaan vervullen. Deze structuur is nieuw.

Een voordeel van deze vorm is dat kleinere gemeenten volop invloed op het geheel kunnen uitoefenen. Ook maakt deze constructie het mogelijk om ondanks of juist dankzij de strategische samenwerking variëteit – dus lokaal maatwerk – te ontwikkelen in de samenwerking. Directeuren hebben immers de sterke neiging om zaken te standaardiseren en te harmoniseren, waardoor de eigen identiteit van een gemeente onder druk komt te staan.

7.5 De beoogde doelstellingen en de mogelijke voor- en nadelen

Doelstellingen

In een document van 14 pagina's is uitvoerig ingegaan op de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de lokale belastingen. Bij grotere gemeenten valt op dat er geen directe noodzaak is om samen te werken. Dit wordt steeds benadrukt. Zaken die genoemd worden, zijn het handhaven van het kwaliteitskader van de bedrijfsvoering, het verhogen van de bestaande efficiency en kwaliteit van de uitvoering, meer perspectief voor de medewerkers en meer mogelijkheden voor specialisatie, zonder dat de kwetsbaarheid van de organisatie toeneemt.

Bij de kleinere gemeenten worden genoemd het opheffen van de kwetsbaarheid en het versterken van de continuïteit, een mogelijke kostenbesparing en een productverbetering door het verhogen van de kwaliteit.

Mogelijke voor- en nadelen

Integrale samenwerking biedt mogelijkheden om de kwetsbare punten van (een aantal) gemeenten te verminderen.

De voordelen zijn:

- Samenwerking kan leiden tot efficiencyvoordelen en kostenbesparing door als grotere contractpartner op te treden.
- Personele kwaliteiten kunnen in een groter samenwerkingsverband na enige aanloopproblemen beter worden georganiseerd. Medewerkers krijgen mogelijkheden om door te groeien en er zijn meer mogelijkheden om specialistische kennis – innovatie – aan te trekken.
- Door samenwerking verdwijnen de eenmansposten waardoor de continuïteit van de werkprocessen verbetert.
- Applicatiebeheer kan worden geprofessionaliseerd.
- Ontwikkelingskosten krijgen een breder draagvlak. Ook wordt het 'wiel' éénmaal uitgevonden.
- Het gezamenlijk delen van kennis.
- Het genereren van budgettaire voordelen van circa €2 miljoen.
- De mogelijkheden van Internet kunnen veel beter benut worden. Voorbeelden: het afdrukken thuis van taxatieverslagen, het raadplegen van objectgegevens, formulieren downloaden, bezwaarprocedures via Internet, aanslagen bekijken en invordering inzien.

Als nadelen kunnen worden genoemd:

- Vele bestuurders en ambtenaren hebben weinig ervaring met het hanteren van dienstverleningsovereenkomsten.
- Er moet planmatiger gewerkt worden. De kans op eruptieve en spontane acties daalt.
- Er ontstaat een grotere afstand tussen het bestuur en de uitvoering; 'gevoelsmatig' is dat wel een punt menen sommige gemeentesecretarissen.
- De standaardisatie van werkprocessen en producten kan de eigen identiteit van het gemeentebestuur doen verminderen.
- Het afleggen van politieke verantwoording wordt iets ingewikkelder.

In het Parkstadgebied heerste de overtuiging onder gemeentesecretarissen dat de voordelen veel belangrijker waren dan de nadelen.

7.6 De verwachtingen

Samenwerken op het terrein van de belastingen levert uiteindelijk financieel en operationeel voordeel op voor alle deelnemende gemeenten.

Definitieve financiële consequenties kunnen pas worden geraamd wanneer inzicht bestaat in het inhuren van facilitaire diensten bij de gemeenten en in het kwaliteitsniveau en de daarop afgestemde personele bezetting.

De begrotingen van alle belastingafdelingen bij elkaar opgeteld, geven een totaalbedrag van €5,4 miljoen. Dit totaal daalt in de jaren 2007 en 2008 met €600.000,00 naar €4,8 miljoen. In de jaren 2009 en 2010 wordt een voordeel verwacht van €1.1 miljoen. Het te verwachten uiteindelijke budgettaire voordeel is €1.6 miljoen. De totale kosten zijn dan €3,8 miljoen in 2011. Aan dit voordeel moet worden toegevoegd het voordeel van €400.000,00 door de gezamenlijk (her)waardering van het onroerend goed.

7.7 De voorwaarden en barrières

Belangrijke voorwaarde is dat de gemeente die aan de belastingsamenwerking deelneemt géén autonomie verliest. Dat werd in de informatiebijeenkomst voor alle raadsleden van alle gemeenten in juni 2005 voor het voetlicht gebracht. Ook werd benadrukt dat elke gemeenteraad de kwaliteit van zijn dienstverleningsconcept vaststelt. Hierbij moet dan gedacht worden aan het hebben van een frontoffice in elke gemeente, het moment waarop de aanslagen worden verzonden, het verlenen van kwijtschelding en aan het betalen van de belasting in termijnen.

In een document van zeven pagina's wordt uitvoerig ingegaan op alle reacties van de gemeentebesturen op de eerste fase van het onderzoeksrapport. Bijna alle gemeenten wensen dat de tariefstelling bij de gemeente moet blijven, dat er gestreefd moet worden naar harmonisatie van het beleid van de invordering en kwijtschelding, dat er in elke gemeente een frontoffice moet zijn en dat de aanslagen herkenbaar van de gemeente moeten zijn. Twee gemeenten vinden dat laatste niet zo belangrijk; één gemeente vindt de identiteit van Parkstad Limburg zelfs belangrijker. Vier gemeenten merken op, dat de desintegratiekosten of ontvlechtingskosten voor rekening van de eigen gemeente moet blijven en dat de organisatievorm niet bij voorbaat vast staat; belangrijk is dat de organisatie bestuurbaar en inzichtelijk is en dat er grip bestaat op de belastingfunctie. Vooral een grotere gemeente maakt opmerkingen over het vasthouden aan het huidige bedrijfsvoeringsmodel, het hanteren van een nulmeting en over (intern) opgelegde bezuinigingen die door het nieuwe samenwerkingsverband moeten worden opgebracht. Ten slotte maakt een enkele gemeente opmerkingen over de methode van verrekening, de overgang van het huidige personeel, de kennis van de lokale situatie die niet verloren mag gaan en over de teruggang van het personeel die in een sociaal statuut geregeld moet worden.

7.8 De invoering

De invoering van nieuwe vormen van krachtenbundeling kan bemoeilijkt worden als een plan de campagne ontbreekt en steun afwezig is. Op deze invoeringsfactor gaan we nu in. Blijken zal dat alle problemen verdwenen zijn.

Eindrapport

Het eindrapport betreft fase 1 samenwerking belastingen d.d. 5 november 2004/versie januari 2005. Fase 1 van het plan van aanpak startte in juni 2004 met het opzetten van een projectorganisatie. Een extern bureau levert een projectleider en daarnaast zijn twee (externe) voorzitters aangesteld, die de werkgroepen leidden. De voorzitters hebben geen directe relatie tot de zes gemeenten. De projectleider is aangesteld door de portefeuillehouders en alle hoofden Belastingen waren verenigd in het BOP. Het inmiddels nieuw leven ingeblazen platform van gemeentesecretarissen had hierin géén rol – daarin komt in oktober 2004 overigens verandering. Tijdens de zomerperiode 2004 werkten de werkgroepen door en half oktober 2004 ronden de werkgroepen de opdrachten af en brachten zij adviezen uit aan de projectleider .

Het Eindrapport fase 1 telt 66 pagina's en geeft een goed beeld van de te nemen besluiten op een aantal onderdelen. Deze zijn de financiële effecten, de optredende ontvlechtingkosten, de aanloopkosten, de mogelijkheden van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, het Buitengewoon Georganiseerd Overleg, de werving en selectie van een manager, de huisvesting, de opzet en inrichting van de belastingsystemen, de procedure voor de zes Ondernemingsraden en de planning voor de invoering – datum is open gelaten. Een ambtelijke notitie van oktober 2004 als reactie op het Eindrapport heeft veel invloed. Samenvattend staat in de bewuste notitie dat ervaren manager een gedegen ondernemersplan moet opzetten voordat een definitieve 'go or no go'-beslissing genomen kan worden.

Rol gemeentesecretarissen

Eind oktober 2004 kiezen de gemeentesecretarissen positie in het samenwerkingsvraagstuk. Dit gebeurt nadat zij zich gebogen hebben over de bestuurlijke afwegingen in het kader van de organisatorische vormgeving. Zij besluiten om een ondernemersplan te maken, enkele zaken van het Eindrapport fase 1 te concretiseren, een kwartiermaker uit de eigen gelederen aan te stellen en tijd vrij te maken voor het beantwoorden van alle vragen van gemeenten. Het BOP blijft bestaan. Een geplande bijeenkomst voor alle raadsleden wordt afgeblazen. Zorgvuldigheid is geboden en vragen van de gemeenten rond het onderbrengen van de uitvoeringsgerichte taken in de bestaande gemeenschappelijke regeling en rond de lasten en baten inclusief de desintegratiekosten moeten eerst worden beantwoord.

Het portefeuillehoudersoverleg

Het portefeuillehoudersoverleg stelt begin november 2004 vast dat een aantal onderdelen uit het Eindrapport inderdaad nader uitgewerkt moet worden – ICT en huisvesting – en besluit om dit rapport aan alle gemeentebesturen voor een reactie voor te leggen. Om de vaart er in te houden verzoeken zij de gemeenten om uiterlijk half december 2004 te reageren en besluiten zij dat er begin maart 2005 een ondernemersplan moet zijn waarin alle vragen van de gemeenten beantwoord moeten zijn. In hun ogen functioneren de gemeentesecretarissen als een regiegroep. Eind november 2004 worden de teleurgestelde BOP'ers bij elkaar geroepen om tekst en uitleg te geven. Afsproken wordt dat zij weer een actieve bijdrage leveren op het moment dat alle colleges een reactie hebben gegeven. Begin maart 2005 komt het BOP weer bij elkaar.

Kwartiermaker en businessplan

Eind december 2004 wordt opdracht aan de kwartiermaker gegeven. De opdracht houdt in het maken van een bedrijfsplan, het voorbereiden van de besluitvorming in de raden volgend jaar, het opzetten van de uitvoeringsorganisatie belastingen Parkstad Limburg (UBP), het afstemmen van de systemen en een gedegen personeelsmanagement.

Begin januari 2005 maakt de kwartiermaker kennis met het portefeuillehoudersoverleg. Afsproken wordt dat het bedrijfsplan begin april 2005 klaar moet zijn zodat de gemeenteraden in mei 2005 definitief kunnen besluiten.

Geruchten

Het eerste kwartaal 2005 is spannend. De organisatie van Parkstad Limburg biedt het Eindrapport fase I later aan de gemeentebesturen aan. Als gevolg hiervan wordt gevraagd om in januari 2005 in te stemmen of commentaar te geven. Geruchten dat kleinere gemeenten – zowel de landelijke als de stedelijke – samen verder willen gaan zonder ‘de grote broer’ Heerlen worden de kop ingedrukt. Gaat het wel allemaal lukken? Nadrukkelijk stelt de grote gemeente: ‘wij gaan voor één belastingorganisatie’. Dit is een goed signaal, zeker met het oog op de komende verkiezingen.

In februari 2005 komen alle commentaren van de deelnemende gemeenten binnen. Alle gemeentebesturen stemmen in met de vervolgstappen in termen van het afronden van het businessplan en het voorbereiden van de besluitvorming in de gemeenteraden. Er is een tweede brief van een grote gemeente nodig om ook van die kant instemming te krijgen voor de vervolgstappen. Ook valt waar te nemen dat zeer basale factoren enorme invloed kunnen hebben op de besluitvorming. Alle reacties tezamen zijn zeer cruciaal!

De algemene conclusie is na drie rapporten van in totaal 1,5 kilogram papier:

- elke gemeente reageert positief om verder te gaan;
- er bestaan verschillende opvattingen over de gemeenschappelijke regeling;
- over de huisvesting bestaan verschillende opvattingen over een bepaalde locatie;
- er moet altijd een frontoffice zijn;
- verdere uitwerking van het ondernemingsplan, de digitalisering en de kwaliteit van de dienstverlening.

Besluitvorming over het businessplan en de uitvoeringspoot

Het is een race tegen de klok om het bedrijfsplan volgens afspraak gereed te hebben. Er verschijnen verschillende documenten over doelstellingen, randvoorwaarden en besluitvorming, die niet ingekaderd zijn in een outline van een businessplan. Uiteindelijk komt het plan van 33 pagina's in de eerste helft van april 2005 gereed.

De start is opgeschoven met één jaar naar 1 januari 2007. Aandacht is besteed aan kwestieuze punten als inhuren staf en faciliteiten, financiële kaders, aanloopkosten, huisvesting – geadviseerd wordt het belastingkantoor in Landgraaf te vestigen – en harmonisatie van beleid zonder aantasting van de bevoegdheden. De zes Ondernemingsraden starten met samenwerking.

De gemeentesecretarissen en het portefeuillehoudersoverleg gaan spoedig akkoord. Begin juni 2005 wordt een informatiebijeenkomst gehouden voor de raadsleden van alle gemeenten met het oog op de besluiten die genomen moeten worden.

De besluitvorming in de raden van mei 2005 wordt niet gehaald vanwege de aangehaalde vertraagde aanbieding van de stukken en de lopende discussie over de uitvoeringspoot en de bestaande commissie.

In deze periode komen nieuwe spelers in het veld. De hoofden Personeel & Organisatie (P&O) gaan meedoen. Zij geven aan meer regie te gaan nemen. In diezelfde periode – eind juni 2005 – komen de ondernemingsraden in beeld. De rode draad in de reacties van de

Ondernemingsraden is: ‘welke visie hebben colleges en directies over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?’ Voorts vragen de Ondernemingsraden duidelijkheid over huisvesting, lasten en baten, medezeggenschap, arbeidsvoorwaarden en werkgarantie. De gemeenteraden worden onder druk gezet. Dit lukt niet. De besluiten van de gemeenteraden vallen in juli 2005 met een uitloop van een enkele gemeente naar september 2005. Deze besluitvorming is ook cruciaal voor de verdere voortgang. De gemeenteraden gaan in die periode akkoord met een uitvoeringspoot in Parkstad Limburg. Het Algemeen Bestuur van Parkstad Limburg besluit eveneens hiertoe in juni 2005.

Opdrachtverstrekking uitvoeringspoot Parkstad Limburg

Het platform van secretarissen is het in juni 2005 eens over een opdracht aan de hoofden P&O voor het beschrijven van de uitvoeringspoot. Het duurt twee maanden voordat de opdracht in termen van het traject, doel en structuur, fasering, organisatieplaatje, gevolgen personeel en sociaal statuut in het overleg wordt besproken. De opdracht wordt verstrekt, inhoudende dat het document begin december 2005 klaar moet zijn.

Door deze ontwikkelingen gaat de verhuizing ‘schuiven’. De verhuizing, gepland begin oktober/november 2005, gaat niet door. In afwachting van de documenten van de uitvoeringspoot is de ondernemingsraad van mening, dat er geen onomkeerbare besluiten genomen mogen worden. De ondernemingsraad acht het uithuizen van een afdeling een dergelijk besluit. Met het oog op de lopende discussie rond de Wgr-plus wordt geen extra energie gestoken in een overeenstemmend overleg met de ondernemingsraad op dit punt.

Besluitvorming uitvoeringspoot en verhuizing

Half december 2005 gaan de secretarissen akkoord met de organisatorische vormgeving van de uitvoeringspoot. Het duurt weken voordat de besluitvorming definitief wordt gemaakt in het secretarissenoverleg en de stukken ter advisering worden voorgelegd aan de voorbereidingscommissie van de ondernemingsraden. Voelt de gemeente die niet meedoet aan de belastingsamenwerking, maar wel de P&O-zaken trekt de druk wel?

In december 2005 en in januari 2006 vinden in het nieuwe gebouw van het belastingkantoor informatiebijeenkomsten plaats voor alle belastingambtenaren. Deze bijeenkomsten staan in het teken van elkaar informeren over de voortgang en van een nadere kennismaking. Beide bijeenkomsten zijn succesvol. De eerste bijeenkomst kent twee scenario’s. Het eerste scenario luidt: de samenwerking lukt, tweede scenario: de samenwerking gaat niet door. Beide scenario’s leveren argumenten op waarmee in de verdere voortgang gewerkt kan worden.

Eind januari 2006 worden de technische computerverbindingen met enkele gemeenten gelegd: alles is klaar. In februari 2006 kan verhuisd worden. De verhuizing wordt voor de tweede maal uitgesteld omdat er nog geen overeenstemming over de stukken rond de organisatiepoot in Parkstad Limburg bestaat. Er wordt door de trekker van de belastingsamenwerking een deadline gesteld voor de verhuizing. In de carnavalsweek moet er verhuisd worden, omdat per 1 april 2006 de migratie moet starten: een verder uitstel is onmogelijk. De voorbereidingscommissie (VOR) gaat in februari 2006 akkoord met de organisatorische vormgeving van de uitvoeringspoot. Zij gaat ook onder voorwaarden akkoord met de verhuizing.

De grootste gemeente verhuist begin maart 2006. De andere gemeenten volgen kort daarna. De laatste gemeenten verhuizen in april 2006. De VOR gaat in die maand ook akkoord met de werving van de manager belastingen.

BOP neemt de verantwoordelijkheid

De verhuizing doet wonderen. Het BOP constateerde collectief en unaniem dat het realiseren van de belastingsamenwerking zich in een kritieke fase bevindt. Er is op onderdelen behoefte aan additionele externe en 'hands-on' ondersteuning omdat het BOP anders vreest dat de ingangsdatum van 1 januari 2007 niet gehaald kan worden. Dat is het probleem.

Symptomen zijn: te weinig tempo, te weinig commitment, te veel achterdocht, te veel spelers en te weinig richting. Als oorzaken noemt het BOP:

- het punt van 'no return' is nu achter de rug;
- er is géén hiërarchie;
- te veel aandacht voor fysieke zaken.

Het besluit van het BOP om een extern bureau een quickscan te laten verrichten om helder te hebben wat er nog vóór 1 januari 2007 moet gebeuren, wordt akkoord bevonden.

Het wachten is begin april 2006 op de quickscan. Bijna alle gemeenten zijn in het nieuwe belastingkantoor gehuisvest; een besluit van de ondernemingsraden over het ondernemingsplan is er nog niet.

7.9 Lessen voor de toekomst: te vermijden valkuilen

De belastingcasus van Parkstad Limburg duurt vanaf de eerste Belastingconferentie tot aan de dag van de daadwerkelijke verhuizing vier jaar, waarvan twee jaar voor de voorbereiding en samenstelling van het onderzoeksrapport en twee jaar voor de besluitvorming.

De onderstaande lessen uit deze casus kunnen als volgt op een rij worden gezet. Deze lessen geven zicht op te vermijden valkuilen.

- Problemen zijn er vaak niet bij bestuurders, gemeentesecretarissen en/of direct leidinggevend maar wel bij het betrokken personeel zelf. Vooral de laatste groep heeft behoefte aan uitleg en toelichting op de plannen. De echte problemen ontstaan echter bij de formele personeelsvertegenwoordigers in de diverse organisaties. Deze vertegenwoordigers hebben een formele positie in de besluitvorming en willen die positie maar al te graag gebruiken. Zorg dat ook die processen snel en degelijk onder controle komen, anders gaat het 'rondzingen' en gaat alle energie zitten in het 'blussen van de brandjes'.
- De zes deelnemende gemeenten verschillen enorm in grootte. Het inwonertal ligt grofweg tussen de 8.000 en 93.000 inwoners. Dit brengt met zich mee dat ook de problematieken verschillen. Deze uit zich in de loop van de werkprocessen – wel of niet procesmatig werken –, functie-invulling, de organisatie van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het is dan ook moeilijk om elkaars problemen objectief te bekijken en er wordt niet altijd op dezelfde golflengte gesproken. Er wordt ruzie gemaakt, terwijl betrokkenen eigenlijk op één lijn zitten. Een voorbeeld is het aantal bezwaren. Wanneer een kleine gemeente 100 bezwaarschriften heeft en dit dus ook veel vindt, is dit voor de grootste gemeente een werkvoorraad van hooguit één week. Maak dit maar eens aan elkaar duidelijk zonder gekibbel: 'Of de grote gemeente doet het snel en niet goed of de kleine gemeente weet niet wat het betekent om het druk te hebben. Dit aantal bezwaren stelt toch niets voor!'.
- Bij een samenwerking tussen meerdere gemeenten is het 'geven en nemen' veel moeilijker omdat al snel wordt geroepen dat de grootste gemeente alles krijgt en de

kleinste geen gelijkwaardige deelnemer is. Bovendien komt mogelijk degene die het best bedreven is in het spel tot de hoogste score.

- Het feit dat niet voor iedereen duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de opbouw van de organisatie en wie dan ook bevoegdheden heeft, leidt ertoe dat er discussies worden gevoerd die tot niets leiden. De hoofden P&O vinden dat zij door de gemeentesecretarissen zijn gevraagd om vooral alles te regelen, terwijl de hoofden Belastingen vinden dat zij de regie hebben omdat de hoofden P&O een ondersteunende functie hebben en geen leidende rol. Dit leidt tot onenigheid met diverse P&O medewerkers. Opmerkingen als ‘Wij, hoofden P&O. Jullie zijn toch slechts hoofden Belastingen!’ Het klassieke dilemma van de ondersteunende staven!
- In Parkstad Limburg lopen meerdere trajecten van samenwerking, zoals ICT en Sociale Zaken. Het ligt dan ook voor de hand om zaken gelijktijdig op te pakken – sociaal statuut, bijzonder georganiseerd overleg, voorbereidingscommissie ondernemingsraden, plaatsingscommissie met wisselende samenstelling al naargelang het thema. Het gevaar ligt dan op de loer dat de ene samenwerking wellicht verder is dan de andere en dat mogelijk ook de volgtijdelijkheid van het werk binnen de diverse samenwerkingen anders moet plaatsvinden. Dit leidt tot frustraties doordat zaken niet op tijd worden opgeleverd of omdat er meerdere personen bij worden betrokken en dat de staven – hoofden P&O en hoofden Financiën – leidend worden in het proces. Dit is dan in alle gemeenten in strijd met de managementfilosofie ‘het primaire proces is leidend’.
- Een organisatieverandering brengt met zich mee dat mensen zich anders gaan gedragen. Er spelen diverse belangen, zowel zakelijk – loyaliteit aan de oude werkgever – als persoonlijk – eigen belang, nieuwe functie. Het kan betekenen dat mensen gebaat zijn met onduidelijkheden, verwarring en weerstand. Iedereen die wil, kan hiervan gebruik maken.

7.10 Conclusie

Ondanks dat het in Renkum e.o. niet wilde lukken, blijkt het in Parkstad zeker mogelijk geweest om tot intergemeentelijke bundeling van ambtelijke krachten te komen. Succesfactoren zijn gedragingen en omstandigheden die bevorderlijk zijn voor het bereiken van de samenwerking op belastinggebied. Dat zijn de in het voorgaande genoemde valkuilen ook, maar hier noemen we nog expliciet enkele aanbevelingen.

- Laat de samenwerking tot stand komen met de eigen mensen. Huur alleen externen in om te helpen, te mediaten en te ondersteunen. Laat het gros van het werk doen door de eigen mensen, anders leren zij nooit samenwerken. Zorg dat ze daar ook tijd en ruimte voor krijgen.
- Als er gekozen wordt voor een andere organisatorische inbedding – het personeel moet dus van organisatie A naar B – zorg dan dat op tijd begonnen wordt met alle formaliteiten en stel één persoon aan als verantwoordelijke voor dat gehele traject. Een kwartiermaker, en beoogd manager, valt te verkiezen boven uitsluitend een kwartiermaker. Het kost allemaal meer tijd dan je in je ergste nachtmerrie kunt voorspellen.
- Het is zeer zinvol informatie- en kennismakingsbijeenkomsten te houden voor het personeel van de nieuwe organisatie-eenheid. Mensen leren elkaar kennen en raken vertrouwd met de nieuwe werkomgeving. Zorg dat echte zorg merkbaar is voor het nieuwe kantoor en dat het pand een aangename werksfeer uitstraalt.
- Een gebeurtenis met een zeer belangrijke impuls is een verhuizing naar het 'nieuwe' kantoor. Het gevoel van ‘no return’ neemt de overhand. Er ontstaat een gemeenschappelijk gevoel om voor de zaak te gaan.

- Onder druk wordt alles vloeibaar. Naarmate de deadline nadert, worden onderwerpen vaker en sneller van een oplossing voorzien dan iedereen eerder voor mogelijk hield.
- 'Keep it short en simple'. Samenwerkingen interacteren met tal van andere processen. Accepteer dat niet alles tegelijk gemanaged kan worden en zet alle concentratie op de hoofdzaken. De bijzaken lossen zich gedurende het proces vanzelf wel op. En zo niet? Dan waren ze niet belangrijk.

8 Conclusie en dilemma's

A.F.A. Korsten, B.L. Becker en T. van Kraaij

Gemeenten werken in toenemende mate samen en doen dat op basis van zakelijke motieven. Het streven naar concrete resultaten is uitgangspunt in plaats van een structuurdiscussie op basis van de Wgr. Bij innovatieve samenwerking is de juridische structuur een afgeleide kwestie. Dit houdt in dat de mogelijkheden die de Wgr biedt om samen te werken, zoals de centrumgemeenteconstructie, op zichzelf wel interessant zijn, maar dat het succes van de samenwerking daar niet vanaf hangt. Gemeenten willen, met behoud van de voordelen van kleinschalig opereren, op een productieve manier samenwerken en zoeken naar (organisatiekundige) concepten die dit mogelijk maken. Er zijn grofweg vier varianten van intergemeentelijke shared services te onderscheiden:

1. het netwerkconcept;
2. het (Wgr-)centrumconcept, gericht op gebruikmaking van diensten van een meestal grotere centrumgemeente;
3. het matrixconcept;
4. het SSC-concept, waarbij gemeenten ambtenaren 'poolen'.

Het SETA-concept valt onder variant 4.

8.1 Werkbare concepten

Alle varianten zijn in meer of mindere mate aan de orde geweest met uitzondering van het netwerkconcept. De reden is dat bij dit concept het netwerkkarakter centraal staat en er geen sprake is van nieuwe organisatorische arrangementen. Vanuit een oogpunt van management ligt de nadruk hoogstens op het onderhouden van het netwerk.

Centrumconcept: één sociale dienst

Bij de casus op het terrein van Werk en Inkomen is sprake van het centrumconcept. Gemeenten hadden moeite om de continuïteit van de dienstverlening te garanderen en waren te klein om een eigen sociale dienst draaiende te houden. Eén gemeente is vervolgens aangewezen om de uitvoering ter hand te nemen, waarbij gemeenten diensten afnemen. Hierover worden afspraken gemaakt – opdrachten, sla's. De politieke aansturing en beleidsmatige aansturing blijft liggen bij de afzonderlijke gemeenten.

Matrixconcept: herverdeling van meer taken

Bij de samenwerking in de Krimpenerwaard, de zogenaamde K5-formule, is sprake van het matrixconcept. Er zijn meerdere operationele taken en deze worden herverdeeld over de vijf deelnemende gemeenten, zodat op interorganisatieel niveau sprake is van een matrixorganisatie. Elke gemeente afzonderlijk neemt een uitvoerende taak op zich. Naar deze centrumgemeente worden de ambtenaren van de andere gemeenten gedetacheerd. Voor elke gemeenschappelijke taak ontstaat zo een pool van ambtenaren. Er is dus niet sprake van één groot facilitair bedrijf, maar van vijf (kleinere) shared service centers – de ambtenarenpools. Bij de K5-samenwerking is het oogmerk het behalen van schaalvoordelen, terwijl de politieke

sturing overeind blijft. Bij deze gedeconcentreerde variant van shared services kan de uitruil van taken echter minder eenvoudig komen te liggen en is de aansturing, zowel politiek als ambtelijk, complexer.

SSC-concept: twee gemeenten, één bureau

De ReiK-samenwerking op het terrein van milieu heeft op het eerste gezicht veel weg van het SSC-concept. Sprake is van een virtueel bureau met een eigen managementstructuur. Afspraken en spelregels zijn neergelegd in een aparte code. Feitelijk is het een permanente projectstructuur waarbij het management van de gemeente ook het virtuele bureau aanstuurt. Het management vervult in dit opzicht als het ware twee rollen. Van een zuivere opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is geen sprake. De samenwerking heeft hier echter wel veel van weg vanwege de situationele context waarbinnen het ReiK-bureau functioneert. De twee gemeenten zijn beide erg klein en ook het (gezamenlijke) ambtelijk apparaat is klein waardoor er overzicht is. Zonder wederzijds vertrouwen waar nu sprake van is, kan er rolverwisseling optreden. Blijft uiteraard de constatering dat feitelijk geen sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en er van een ‘zuivere’ shared services geen sprake is.

Dit is anders in Parkstad Limburg waar gemeenten ambtelijk samenwerken op het terrein van de belastingen. Er is hier gekozen voor volledige samenwerking; partiële samenwerking waarbij op enkele onderdelen van de belastingprocessen wordt samengewerkt, bood onvoldoende voordelen. In Parkstad Limburg is uiteindelijk gekozen voor het SSC-concept waarbij de diensten, afdelingen en ambtenaren ondergebracht worden in één gemeenschappelijke organisatie. Sprake is van een gemeenschappelijke regeling met een uitvoerende poot. De soevereiniteit van de deelnemende gemeenten wordt niet overgedragen. Nieuw is om een bestuurscommissie van uitsluitend gemeentesecretarissen in het leven te roepen die krachtens mandaat van het dagelijks bestuur van de regeling bestuurlijk leiding geeft aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Met andere woorden: een SSC waarbij de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vrij helder is. Gemeentebestuurders gaan zodoende geen ‘managementachtige’ rol vervullen en kunnen zich richten op de gehele samenwerking en het beleid op hoofdlijnen. De gemeentesecretarissen, het management, richt de aandacht op de aansturing, kan beoogde efficiencywinst effectueren en kan een zakelijke relatie met de deelnemende gemeenten opbouwen.

8.2 Dilemma 1: structuurdiscussie versus operationeel resultaat

Gaan gemeenten samenwerken dan is er altijd sprake van drie dilemma’s die in elke discussie over samenwerking weer terug komen. Ongeacht de vorm van samenwerking. Het is verstandig voor afzonderlijke gemeenten om voor de samenwerking duidelijkheid te krijgen over deze dilemma’s. Is dat niet het geval dan kan dat de samenwerking in een later stadium frustreren.

Als gemeenten gaan samenwerken, moet er in ieder geval vooraf duidelijkheid zijn over de vraag wat die samenwerking moet opleveren. Het doel van de samenwerking moet helder zijn. Het mag duidelijk zijn: willen gemeenten concrete resultaten en schaalvoordelen behalen dan is een brede structuurdiscussie in de traditie van de Wgr weinig vruchtbaar. Ook weinig vruchtbaar is het optuigen van een zware Wgr-constructie. Dit kan wel, maar dan moeten gemeenten niet raar opkijken als tastbare resultaten uitblijven en discussies over aansturing verzanden. Beter is om te kijken wat de samenwerking moet opleveren en welke (organisatiekundige) structuur daarbij passend is. Dan ook zijn vervolgspraken te maken en

kunnen spelregels worden geformuleerd die praktisch en hanteerbaar zijn. De samenwerkingsverbanden op het terrein van Werk en Inkomen, de K5-formule, het SSC ReiK en de belastingcasus Parkstad Limburg – waar om andere redenen de invoering wel weer vrij lang op zich liet wachten – lijken om deze reden allemaal succesvol. Voorbeelden waar het op dit punt mis kan gaan, zijn talrijker.

8.3 Dilemma 2: politieke sturing en maatwerk versus efficiencywinst

Bij samenwerking is er een spanningsveld tussen politieke aansturing en efficiencywinst. Willen gemeenten het onderste uit de kan en willen zij volledige zeggenschap hebben ten aanzien van de beleidsproducten en het niveau van dienstverlening dan gaat dit ten koste van de efficiency. Maatwerk is mogelijk, maar om schaalvoordelen te halen is een zekere standaardisatie noodzakelijk. Te veel maatwerk kan leiden tot hoge coördinatiekosten en overhead. Maatwerk is uiteraard prettig, maar confectie volstaat vaak ook. Onnodig veel maatwerk gaat vaak ten koste van een heldere en vlotte ambtelijke sturing. Dit was in eerste instantie het geval bij de K5-samenwerking. De vijf afzonderlijke gemeenten waren leidend, wat er feitelijk en formeel op neerkwam dat er ook vijf verschillende besluitvormingsprocessen waren. Dit maakt het allemaal erg ingewikkeld. De K5-formule is dan ook op dit punt aan een herijking toe, wat ook is gebeurd. Bij de samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen speelt dit allemaal in mindere mate omdat het gaat om één kerntaak, al moet gezegd worden dat de samenwerkende gemeenten in de cases het vraagstuk ‘maatwerk versus confectie’ al in een vroeg stadium, voor de daadwerkelijke samenwerking, op de raadsagenda zetten. Dan is direct duidelijk wat gemeenten van elkaar kunnen verwachten en wat de managementopgave van het ambtelijk apparaat is. Bevoegdheden mandateren of delegeren tijdens de rit is lastiger dan dat vooraf goed regelen.

8.4 Dilemma 3: managementsturing, opdrachten en sla's versus niets regelen

Bij samenwerking moet nagedacht worden over de routekaart. Hoe en langs welke weg gaat er gewerkt worden? Niets regelen leidt tot vrijblijvendheid en verwarring. Er moet een overeenkomst, bijvoorbeeld een convenant, komen en op een lager niveau is goed te werken met sla's en op basis van aansturing met opdrachten. Dit zijn wel zaken die gemeenten moeten aandurven. Aansturing op basis van opdrachten is meestal de kritische factor. Dit vinden gemeenten lastig en soms overbodig, maar het moet – in enige mate –, wil samenwerking van de grond komen. Dit geldt met name voor SSC's en in het bijzonder voor het concept 'Samen en toch apart'. Het werken met opdrachten blijft echter lastig voor samenwerkingsverbanden.

In het algemeen is er, al lerende, wel de tendens dat het de goede kant uitgaat. Marginale kanttekening is wellicht dat kleine samenwerkingsverbanden nog wel zonder opdrachten en via het management zijn aan te sturen. Voorwaarde is dat er één coördinatiepunt is en dat er vertrouwen bestaat tussen partners. SSC ReiK heeft een eigen managementteam en is hier een voorbeeld van. Het werken met opdrachten en verrekenprijzen kan in onderling overleg gebeuren.

Wordt de samenwerking omvangrijker, zoals bij de cases op het terrein van 'Werk en Inkomen' en de K5-gemeenten dan moet iets meer worden vastgelegd. Dit is ook het geval in

Parkstad Limburg. Na verloop van tijd treedt ook hier, dat wil zeggen werken met opdrachten, een herhalingsvoordeel op en krijgen ‘best practices’ een herkenbaar patroon.

8.5 Eén (de enige) reden om operationeel samen te werken

Operationele samenwerking tussen gemeenten lijkt soms een complex vraagstuk. Er is meer overleg nodig en dat ervaren veel bestuurders als lastig. Dit als argument noemen, of misschien wel ervaren, lijkt echter een oneigenlijk argument. Dat gevoel is wel legitiem, maar niet altijd realistisch. Achter dat overleg, gaan immers veel voordelen schuil. Bij operationele samenwerking blijft de politieke sturing gehandhaafd en blijven gemeentebesturen bestaan en met afspraken krijgen zij wat zij willen: herhalingsvoordeel, schaalvoordelen, professionalisering, confectie waar maatwerk niet gevraagd wordt, voorbeeldfunctie van de sterkere gemeente, et cetera. Er zijn nog tal van andere voordelen te noemen. In die zin is er maar één reden om operationeel samen te werken: gemeenten krijgen wat ze willen.

De cases die in deze bundel aan bod kwamen, bewijzen dat operationele samenwerking loont. De aanpak, zoals ‘Samen en toch apart’ heeft voordelen. De cases op het terrein van ‘Werk en Inkomen’ lieten een aantoonbare efficiencywinst zien en kleine gemeenten zijn nu wel in staat om de dienstverlening te garanderen. Als zelfstandige (kleine) gemeente was dat niet gelukt. De K5-samenwerking gaf de partners robuustheid, de kwetsbaarheid nam af en ook hier zouden sommige (kleine) gemeenten onmiskenbaar in de problemen zijn gekomen bij de uitvoering van enkele verzorgingstaken. Voor de samenwerking tussen Reimerswaal en Kapelle (ReiK) geldt in feite hetzelfde. Zonder de operationele samenwerking werd de verdergaande professionalisering van de milieuhandhaving een moeilijk verhaal en de functiescheiding kon, zonder de inzet van extra middelen, niet doorgevoerd worden. Niet anders is het in Parkstad Limburg. Bij enkele gemeenten was de continuïteit in het geding en bestonden er soms kwetsbare éénmansposten. Bovendien hadden de deelnemende gemeenten in Parkstad de ambitie om ICT-gedreven dienstverleningsconcepten te ontwikkelen. Voor afzonderlijke gemeenten kan dit een brug te ver zijn en de verwachting was dat juist hier samenwerken positief werkt.

Literatuur

- Buitenhek en Van Doorn Consultants, i.s.m. D.J. Elzinga, *Federatiegemeente: de krachten gebundeld*, Nijkerk, 2003.
- Derksen, W., *Stabiliteit en bestuurlijke reorganisatie in Nederland*, in: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Doeschot, R.C.P., A. Boskma en M. Herweijer, *Intergemeentelijke samenwerking*, Kluwer, Deventer, 1987.
- Doeschot, R.C.P., *Gemeenschappelijk regelen - Een handreiking bij besluitvorming*, SBN, Groningen, 1987.
- Eindrapport, *Samenwerking belastingen tussen de gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal*, 29 april 2004.
- Elzinga, D.J., *Federatiegemeente is het proberen waard*, in: Binnenlands Bestuur, 19 juli 2002, p. 25.
- Elzinga, D.J., *Federatiegemeente is nieuwe impuls voor regionaal bestuur*, in: Binnenlands Bestuur, 19 april 2002., p. 29.
- Elzinga, D.J., *Federatiegemeente vereist duidelijke structuur*, in: Binnenlands Bestuur, 8 november 2002, p. 29.
- Elzinga, D.J., *Twee druppels water*, in: Binnenlands Bestuur, 28 februari 2003, p. 25.
- Gemeente Rotterdam-Servicedienst, *Shared service center facilitaire diensten*, notitie, 2005.
- Engels, J.W.M., *De bestuurlijke vormgeving van de federatie van gemeenten Roerstad*, 15 april 2003.
- Fransen, J., *Federatiegemeente niet het ei van Columbus*, in: Staatscourant, 9 juli 2002.
- Gaastra, A.F., J. Traag en C. Versteden, *Wet gemeenschappelijke regelingen*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Graaff-Nauta, D. de, e.a., *Invoering Wet gemeenschappelijke regelingen: een tussenstand*, SBN, Groningen, 1988.
- Grumbkow, G. van, e.a., *Ten Boer, verrassend in beweging – Hoe een kleine gemeente zelfstandig blijft*, InAxis, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006
- Hagelstein, G.H., *Functioneel bestuur in verandering*, in: Elzinga, D.J. (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Herweijer, M., *De Wgr als blokkade voor intergemeentelijke samenwerking*, in: Bestuursforum, jan. 2004, pp. 12-15.
- Herweijer, M., *Schaal en gemeenten*, in: Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Hulst, J.R., *De Bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering*, Eburon, Delft, 2000.
- K5-gemeenten, *Beslisdocument Samenwerking K5-gemeenten*, notitie, juni 2001.
- K5-gemeenten, kerngroep Visie Krimpenerwaard, *Perspectieven voor de Krimpenerwaard, Toekomstvisie K5 – beslisdocument*, januari 2006.
- Kadijk, J.H. en L. Schaap, *Samengaan of samenwerken*, in: Overheidsmanagement, juni 2004, pp. 156-160.
- Kok, M. de, en J. Maan, *Kansen en valkuilen bij de creatie van SSC*, in: Overheidsmanagement, juli/aug. 2004, pp. 206-209.
- Korsten, A.F.A., *Menukaart vernieuwen*, in: Binnenlands Bestuur, 1 november 2002.
- Korsten, A.F.A., J. Hamers, e.a., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2002.

Korsten, A.F.A., *De gemeentelijke bestuurskracht*, in: Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar, Elsevier/Reed, Den Haag, 2004, pp. 17-29.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared Services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis - Commissie Innovatie openbaar bestuur, Ministerie van BZK, Den Haag, 2004.

Korsten, A.F.A., *Operationele samenwerking tussen gemeenten – SETA als vorm van shared services*, in: Overheidsmanagement, 2004, nr. 6, pp. 160-163.

Korsten, A.F.A., *Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services*, in: Bestuursmiddelen, 31 dec. 2004, pp. 16-20.

Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Uitgave gemeente Warnsveld, 2003.

Kraaij, T. van, en B.L. Becker, *Succes met intergemeentelijke samenwerking*, in: Overheidsmanagement, februari 2006, nr. 2, pp. 30-34.

Kuiper, W., *Bespreking van 'Samen en toch apart'*, in: Bestuursforum, mei 2003.

Kuiper, W., *Schaalvergroting zonder herindeling: het SETA-model*, in: Bestuursforum, april 2003, pp. 17-18.

Matthijsse, R. en R. Wagenaar, *Shared services in de overheid*, in: Overheidsmanagement, okt. 2004, pp. 262-266.

Matthijsse, R. en R. Wagenaar, *Shared services: synergie tussen organisaties en informatie*, in: Overheidsmanagement, jan. 2005, pp. 8-12.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Den Haag, 2006.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatwerk in het middenbestuur*, Den Haag, 2 mei 2006.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus)*, TK, 2002-2003, 28 756, nr. 1, Brief.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's*, 3 jan. 2002.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Wijzigingswet Wgr-plus)*, TK 2003-2004, 29532, nr. 2.

Nijendaal, G. van, *Gemeentelijke samenwerking: wie betaalt de rekening?*, in: Dijk, A. van (red.), *Laag voor laag: aspecten van regionalisering*, ROB, Den Haag, 2003, pp. 51-59.

Partners+Pröpper, *Trendstudie Samenwerking decentrale overheden*, Partners+Pröpper/Ministerie van Binnenlandse Zaken, Vught, 4 aug. 2005.

Provincie Groningen, *Discussienotitie bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen, met name op het punt van intergemeentelijke samenwerking*, 21 maart 2006.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag, juni 2000.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Legio voor de regio*, Den Haag, februari 2003.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Veiligheid op niveau – Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, februari 2003.

Reimerswaal (gemeente Reimerswaal), *Samenwerken met behoud van identiteit; Vergunningverlening en Handhaving op het terrein van Bouwen, Milieu, Ruimtelijke ordening en Bijzondere wetten binnen de gemeentegrenzen van Kapelle en Reimerswaal*, notitie, 2004.

SGBO, *Samenwerking tussen decentrale overheden: aantallen, motieven en trends*, Den Haag, 1999.

SGBO, *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, SGBO, Den Haag, 1999

SGBO, *Samen in de Krimpenerwaard, Tussenrapportage evaluatie K5-samenwerking*, september 2003.

SGBO, *Evaluatie K5-samenwerking*, 2004.

SGBO, *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden*, SGBO/Binnenlandse Zaken, 2005.

Smallenbroek, A. (red.), *Op de regio gericht: een inventarisatie van regionalisatieprocessen*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1991.

Strikwerda, J., *Shared service centers en gemeenten*, in: *Openbaar Bestuur*, april 2005, pp. 28-31.

Strikwerda, J., *Shared service centers*, Van Gorcum, Assen, 2003.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Intergemeentelijke samenwerking en ICT: de grenzen verkennen*, Uitgave VNG, Den Haag, 2003.

Wijnen, A.P., *Ambtelijke samenwerking als alternatief voor gemeentelijke herindeling*, in: *Overheidsmanagement*, 2004, nr. 4, pp. 100-103.

Witte, T., *Tussen Coolsingel en Binnenhof – Stadsregionale capriolen in Rotterdam Rijnmond*, 2002.

WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, Den Haag, 1995, nr. 49.

Zwaan, L., *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*, Leeuwendaal, Den Haag, 2005.

De auteurs

Drs. B.L. Becker is universitair docent bij de faculteit Managementwetenschappen (bestuurskunde) van de Open Universiteit Nederland.

Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit van Maastricht, faculteit Rechtsgeleerdheid. Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).

Drs. T. van Kraaij is projectleider intergemeentelijke samenwerking bij Eiffel. Hij deed in het kader van zijn afstuderen bij de Open Universiteit Nederland onderzoek naar samenwerking op het terrein van 'Werk en Inkomen'.

Mr. F.L.A.R. Marquinie MBA is Adjunct-gemeentesecretaris van de gemeente Reimerswaal en directielid van het SSC ReiK. Tevens was hij projectleider bij de totstandkoming van de Code ReiK en het SSC ReiK.

Drs. J.M.L.R. Schutgens is gemeentesecretaris van de gemeente Landgraaf. Hij studeerde bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland.

