

Inhoudsopgave

1. INLEIDING EN CONTEXT	1
<i>Redenen voor regionale samenwerking.....</i>	<i>2</i>
1.1. <i>Scheiding beleid-uitvoering</i>	<i>2</i>
1.2. <i>Schaalvergroting/netwerksamenleving</i>	<i>2</i>
1.3. <i>Decentralisatie</i>	<i>3</i>
1.4. <i>Bezuinigingen.....</i>	<i>3</i>
1.5. <i>Toekomstbestendige organisatie.....</i>	<i>3</i>
1.6. <i>Intergemeentelijke samenwerking</i>	<i>4</i>
1.7. <i>Gemeentelijke herindelingen</i>	<i>5</i>
2. WAAROM SAMENWERKEN?	7
3. BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN	8
4. VERSCHILLENDE VORMEN VAN SAMENWERKING	9
4.1. <i>Juridische vormen.....</i>	<i>9</i>
4.2. <i>Organisatorische vormen</i>	<i>10</i>
4.3. <i>Voor- en nadelen</i>	<i>11</i>
4.4. <i>Wanneer welke vorm?.....</i>	<i>13</i>
5. DE EERSTE STAPPEN.....	15
6. PLUSSEN EN MINNEN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING.....	17
6.1. <i>Wat zijn de succesfactoren?</i>	<i>17</i>
6.2. <i>Wat kan de samenwerking opleveren?.....</i>	<i>18</i>
6.3. <i>De nadelen voor samenwerking</i>	<i>18</i>
6.4. <i>Samenwerken vergt communiceren!</i>	<i>19</i>
7. WANNEER WELKE VORM VAN SAMENWERKING?	20
7.1. <i>Samenwerking op basis van afstemming</i>	<i>20</i>
7.2. <i>Samenwerking op contractbasis.....</i>	<i>20</i>
7.3. <i>Samenwerking in een gemeenschappelijke organisatie</i>	<i>21</i>
7.4. <i>Uitgangspunt: vorm volgt inhoud en relatie.....</i>	<i>22</i>
7.5. <i>Doelen versus besluitvorming.....</i>	<i>22</i>
8. STAPPENPLAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	23
8.1. <i>Zelfanalyse</i>	<i>23</i>
8.2. <i>Zoektocht naar partners</i>	<i>23</i>
8.3. <i>Visie en doelen op papier.....</i>	<i>24</i>
8.4. <i>Inrichting samenwerking</i>	<i>25</i>
8.5. <i>Samenwerking in bedrijf.....</i>	<i>25</i>
8.6. <i>Evaluatie</i>	<i>25</i>
LITERATUURLIJST	27
SAMENSTELLING FOCUSGROEP	28

1. Inleiding en context

De focusgroep 'Samenwerken in de regio' heeft de opdracht samenwerking met Druten, Beuningen en het Rijk van Nijmegen te verkennen en strategische voorstellen te doen voor integratie. Deze doelstelling vormt een onderdeel van de integrale opdracht die past in de koers die in het raadsvoorstel Wijchen21 is verwoord. In dit startdocument worden vanuit de (wetenschappelijke) literatuur modellen en samenwerkingsvormen beschreven, teneinde aanknopingspunten te vinden voor stappen en afwegingen die genomen moeten worden. Dit startdocument kan worden beschouwd als een literatuur(quick)scan. Er worden dus (nog) geen concrete voorstellen gedaan voor specifieke vormen (en onderwerpen) van intergemeentelijke samenwerking.

Intergemeentelijke samenwerking (al dan niet in bredere regionale samenwerkingsverbanden) en gemeentelijke herindelingen zijn geen nieuw fenomeen in Nederland. Zowel samenwerking tussen gemeenten als fusies kennen een lange geschiedenis. Het zijn eveneens geen onbetwiste of onbesproken elementen in het openbaar bestuur. Enerzijds is er de rijksoverheid, die de intergemeentelijke samenwerking probeert te reguleren. Vooral de (democratische) controle op samenwerkingsverbanden en het voorkomen van een vierde bestuurslaag zijn daarbij de achterliggende doeleinden. Anderzijds zijn er de gemeenten die actief samenwerking zoeken, deels als antwoord op gemeenteoverstijgende (regionale) vraagstukken, maar vooral als verdediging tegen dreigende herindeling. De laatste paar jaren is er ruimte voor nieuwe richtingen van samenwerking.

Wijchen staat, net als andere gemeenten, vanwege ambities, taakdecentralisaties en demografische en economische ontwikkelingen voor aanzienlijke opgaven. Denk bijvoorbeeld aan de kwaliteitsslag op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Of de aanbestedingstrajecten rondom de Wet maatschappelijke ondersteuning, inclusief de overdrachten vanuit de AWBZ. Of wat te denken van de Wet werken naar vermogen en de decentralisatie van de Jeugdzorg? Wijchen is voor deze opgaven continu bezig haar organisatie daarop toe te rusten door haar vermogen in overeenstemming te brengen met de opgaven. De nieuwe opgaven, de ontwikkelingen en de ambities vormen, naast ombuigingen en terugtreden in de uitvoering, belangrijke redenen voor steeds meer gemeenten om op zoek te gaan naar mogelijkheden om het vermogen te versterken. Samenwerking is daarbij een van de middelen. Samenwerking met andere gemeenten maar ook met andere (maatschappelijke) partijen.

Het organiseren van samenwerking roept vragen op. Vragen over de eigen rol en positie. Vragen over 'de ander' in de samenwerking. Waarom willen we samenwerken? Wat zijn onze motieven en doelstellingen? Welke structuur is passend voor ons? Hoe gaan we met elkaar om? Wat zijn voor- en nadelen bij verschillende vormen van samenwerking? Op deze en nog andere vragen geven wij een antwoord.

De afgelopen 15 à 20 jaar hebben overheden op uiteenlopende wijze geëxperimenteerd met regionale projecten, zoals gebiedsgericht beleid en regionale samenwerking. Het betreft experimenten zowel met nieuwe vormen van sturing (bijvoorbeeld geïntegreerd gebiedsgericht beleid) als nieuwe vormen van regionale bestuurlijke samenwerking, variërend van vrijwillige samenwerking op basis van een convenant tot verplichte samenwerking in de WGR-plus of Stadsregio's (Van Tatenhove, 2009).

Redenen voor regionale samenwerking

De belangrijkste redenen voor regionale samenwerking zijn¹:

1. Het aansluiten bij het schaalniveau waarop zich vraagstukken voordoen
Veel ruimtelijke of milieuproblemen doen zich voor op regionaal niveau en vragen om regionale oplossingen. Hetzelfde geldt voor infrastructurele problemen. Het aanleggen van bijvoorbeeld wegen is per definitie een gemeenteverstijgend probleem. Daarnaast speelt op dit moment de implementatie van de drie grote decentralisaties uit het Regeerakkoord (in het sociale domein): de Jeugdwet, (van AWBZ naar) WMO 2015 en de Participatiewet. Hierbij is van belang de financiële en beleidsmatige informatie inzake de drie decentralisaties in het sociaal domein te bezien vanuit een integraal gezichtsveld. Op hoofdlijnen dient immers te worden geschetst welke kansen en risico's hieraan te relateren zijn, namelijk a) de definitieve versie van de wetsvoorstellen, b) de (macro) bedragen gemoeid met de overheveling van taken naar gemeenten, en c) de concreet gespecificeerde budgetverdeelmodellen op basis van objectieve gegevens (deze kunnen immers aanleiding zijn tot andere en / of meer gedetailleerde inzichten);
2. Het combineren van expertise en specialistische kennis
Taken van het rijk en de provincies worden steeds vaker gedecentraliseerd naar gemeenten. Kleinere gemeenten beschikken niet altijd over de benodigde specialistische kennis en samenwerking biedt dan uitkomst. Een voorbeeld zijn de subsidieregelingen in het milieubeleid om intergemeentelijke samenwerking te bevorderen;
3. Een doelmatige inzet van beschikbare middelen en het in stand houden van voorzieningen
Door regionale samenwerking is het mogelijk op een efficiënte manier middelen in te zetten. Bijvoorbeeld de gemeenschappelijke inkoop van goederen en diensten.

In de afgelopen 20 jaar zijn er verschillende vormen van regionale samenwerking ontwikkeld. De belangrijkste zijn gebiedsgericht beleid, gebiedsontwikkeling en stadsregio's en stedelijke netwerken.

1.1. Scheiding beleid-uitvoering

in veel gemeentelijke organisaties is de structuur inmiddels geënt op één of andere vorm van scheiding tussen beleid en uitvoering. Zeker daar waar gemeenten ervoor kiezen zich uitsluitend te richten op de strategische beleidsvoorbereiding (regie voeren²), is de volgende stap het op afstand zetten van de uitvoering, al dan niet met andere gemeenten samen. Regie voeren gaat overigens niet alleen over uitbesteding van uitvoerende taken, maar kan ook betekenen samen met partners van de gemeente werken aan oplossingen voor maatschappelijke problemen. Dit vergt een heldere sturingsfilosofie, relatiebeheer en operationalisering van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Gemeenten spelen hier bijvoorbeeld op in door 'beleidsarme' taken (zoals bedrijfsvoering, belastingen, inkoop en ICT) in samenwerking met anderen te organiseren.

1.2 Schaalvergroting/netwerksamenleving

Van gemeenten wordt steeds meer gevraagd dat zij de maatschappelijke integratie van vraag en aanbod verzorgen en regisseren. Deze ontwikkeling naar een 'verbindende gemeente' vraagt om kracht en visie van gemeenten. Beleidskracht maar ook verbindingskracht: het vermogen om veranderingen te kunnen doorvoeren door in nieuwe (tijdelijke) netwerken met gezag te kunnen optreden.

¹ Jan van Tatenhove, 19 juni 2009

² Onder regiegemeente wordt verstaan het concept dat de gemeente zich slechts op bestuurlijk niveau met een aantal kerntaken bezighoudt. Alles wat niet strikt noodzakelijk door de overheid gedaan dient te worden, kan in dat geval worden uitbesteed.

Niet alle gemeenten kunnen dat. Een mogelijkheid is dat gemeenten voor specifieke vraagstukken hun krachten bundelen. Daarbij is een veel gehoorde opvatting dat maatschappelijke vraagstukken zich niet (moeten) voegen naar de inrichting van de gemeentelijke organisatie maar dat de inrichting van de organisatie zich moet voegen naar het specifieke vraagstuk; daar zullen vaak ook niet-gemeentelijke partijen een rol in spelen.

1.3 Decentralisatie

Decentralisatie van taken vanuit het Rijk naar lagere overheden is een ontwikkeling die al jaren speelt. Vanuit de gedachte dat de gemeente als 'eerste overheid' het dichtst bij de burger staat. Decentralisatie van Rijkstaken gaat veelal gepaard met bezuinigingen op de uitvoeringskosten (efficiencykosten). Taken (zeker taken die wettelijk verplicht zijn) moeten worden uitgevoerd maar tegen steeds minder kosten.

Daarmee wordt het takenpakket van de lagere overheden omvangrijker en (vaak) ook complexer. Zeker gemeenten die wat kleiner zijn, kunnen steeds minder het hoofd bieden aan het uitdijende takenpakket. Samenwerking biedt mogelijk soelaas. Zeker wanneer ook sprake is van een forse toename van de financiële verantwoordelijkheden en risico's.

1.4 Bezuinigingen

Naast bovengenoemde ontwikkelingen kan daar al enige tijd het onderwerp 'bezuinigingen' aan worden toegevoegd. Gemeenten, zo ook Wijchen, moeten meer doen met minder middelen. Ontwikkelingen die verband houden met de bezuinigingen zijn:

- Veranderende visie op de rol als gemeentelijke overheid: terugtreden uit de uitvoering, meer overlaten aan het maatschappelijk veld/de individuele burger;
- Stimuleren van zelfredzaamheid van burgers (vrijwilligerswerk) en maatschappelijk ondernemerschap (bijvoorbeeld binnen sport, cultuur en maatschappelijke zorg);
- Delen van voorzieningen, zoals zwembaden, sportvelden en andere accommodaties, maar ook het delen van 'services'.

1.5 Toekomstbestendige organisatie

Tenslotte zoeken gemeenten - vanwege de consequenties van de vergrijzing van het eigen personeelsbestand - naar wegen om het strategisch personeel- en organisatiebeleid op een nieuwe leest te schoeien. Van de gemeenteambtenaren is momenteel 28 procent jonger dan 40, blijkt uit de personeelsmonitor gemeenten. Daarbij zien wij dat gemeenten ook nadrukkelijk de samenwerking opzoeken, bijvoorbeeld door gezamenlijke werkorganisaties op te richten.

Uit bovenstaande opsomming mag niet de conclusie getrokken worden dat samenwerking uitsluitend wordt gezocht om kosten te kunnen besparen. Dat doet geen recht aan de mogelijkheden en vormen (waarover straks meer) die binnen samenwerking kunnen worden onderscheiden.

Het boekje "Sterke gemeenten binden" van de VGS (Vereniging van Gemeentesecretarissen) vat mooi samen waarom gemeenten zoeken naar bepaalde vormen van samenwerking (in plaats van fusie). Er is immers, naast nut, doelmatigheid, modellen en functionaliteit ook (steeds meer) behoefte aan: lokaal bestuur en dienstverlening dichtbij de gemeenschappen, behoud van de menselijke maat en oog voor (taak)differentiatie tussen gemeenten. In dezelfde publicatie stelt de VGS dat efficiënte dienstverlening en democratische legitimatie weliswaar belangrijk zijn, maar dat het oplossen van maatschappelijke problemen de kern van de gemeente is: geen beleid maken, maar bij een specifiek probleem met burgers bezien hoe het vraagstuk kan worden opgelost en wie daarvoor nodig zijn. Gemeenten moeten burgers binden. Gemeenten zijn daartoe in staat mits zij voldoende autonome slagkracht aan de dag kunnen blijven leggen, aldus de VGS. Slagkracht om haar opgaven adequaat uit te voeren en haar rollen met verve te kunnen vervullen.

De opgaven van een gemeente hangen nauw samen met de rollen die de gemeente heeft in relatie tot zijn omgeving: inwoners, bedrijven, organisaties, verenigingen en mede-overheden. Vanuit de rol van de burger worden ambities geformuleerd voor de functies die de gemeente moet vervullen. De rollen van de burger kennen hun tegenhanger in de rollen van de gemeente. Onderstaande tabel laat dit zien.

Burger	Gemeente
Kiezer	Publieke organisatie
Belastingbetaler	Verantwoorder
Klant	Dienstverlener
Onderdaan	Regeltoepasser/handhaver
Partner	Ontwikkelaar
Bewoner/gebruiker	Beheerder

Vanuit de rollen van de burger en gemeente kunnen kwaliteitseisen worden geformuleerd voor het samenspel tussen gemeente en gemeenschap. Deze hebben onder meer betrekking op openheid, toegankelijkheid, ontvankelijkheid, communicatie, duidelijkheid, eenduidigheid en betrouwbaarheid van het handelen. Deze eisen zijn in essentie ook van toepassing op intergemeentelijke samenwerking.

Gebaseerd op bovenstaande visies en ervaringen zijn wat onze focusgroep betreft de kernelementen voor krachtige gemeenten:

- Het vermogen om samen met partners van de gemeente maatschappelijke doelen te realiseren. Dit impliceert dat:
 - zij beschikt over voldoende strategisch en tactisch vermogen om de veranderende omgeving waar te nemen en met de veranderingen om te gaan;
 - de kwaliteit van de taakuitvoering is geborgd;
 - er geen sprake is van (risicovolle) kwetsbare functies;
 - er voldoende wordt geïnvesteerd in het op peil houden van kennis en expertise;
 - de gemeente in staat is om goede contacten met partijen te hebben en deze bijeen te brengen en te verbinden rond maatschappelijke vraagstukken;
 - er afhankelijk van het maatschappelijke probleem maatwerk kan worden geboden.
 - De taakuitoefening efficiënt en inzichtelijk gebeurt.
 - Het samenspel ambtelijke organisatie - bestuur - politiek adequaat kan plaatsvinden.
 - Er sprake is van vernieuwing in denken en doen bij politiek, bestuur en organisatie.
- Bij dit alles is de gemeente bovenal open, betrouwbaar en integer.

Als van één of meerdere van deze elementen geen of in onvoldoende mate sprake is, dan ontbreekt het aan voldoende kwaliteit en zal een gemeente ervoor moeten zorgen dat die kwaliteit er wel komt.

Onder 'bestuurlijke kwaliteit' verstaan wij: die kwaliteit waarmee een gemeente in staat is om in combinatie met de haar ter beschikking staande middelen (beleid, financiën, personeel, bestuur, communicatie samenwerking, burgerparticipatie, et cetera) op een goede wijze invulling te geven aan de hiervoor onderscheiden rollen en politieke sturing uit te oefenen op de uitvoering van haar taken.

De (advies)praktijk wijst uit dat een krachtige gemeente over het vermogen beschikt om te kunnen samenwerken! Dit zowel intergemeentelijk als met maatschappelijke partners.

1.6 Intergemeentelijke samenwerking

Bij intergemeentelijke samenwerking gaat het over verlengd lokaal bestuur: taken die naar hun aard lokaal zijn maar door gemeenten samen worden opgepakt. Een belangrijk verschil tussen gemeenten en een samenwerkingsverband van gemeenten is dat deze laatste niet gekozen wordt door burgers maar door en vanuit gemeenteraden.

De werking van een samenwerkingsverband verschilt wezenlijk met die van de werking van een gemeente (zie tabel 1).

Tabel 1: Werking gemeente versus samenwerkingsverband

Hoe het in de gemeente gaat:	Hoe het in samenwerkingsverband gaat:
Scheiding college en raad	DB-leden hebben stem in AB-vergadering
Besluitvorming bij enkelvoudige meerderheid	Besluitvorming bij unanimititeit
Raadsgriffier ondersteunt raadslid	Gemeentesecretaris/directeur richt zich op DB-leden
Eigen rekenkamer en burgerjaarverslag	Geen regeling voor zelfevaluatie
Dualistische cultuur	Consensuscultuur
Robuuste constitutie	Instabiele hulpstructuur

Bron: Herweijer (2007)

Een samenwerkingsverband kan geregeld worden via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). De WGR stamt uit 1950. Er is echter veel kritiek op de WGR. Zo zou er op een te breed scala aan onderwerpen samenwerking zijn waardoor het geheel onoverzichtelijk wordt (discussies over 'lappendeken' en bestuurlijke drukte). Een ander belangrijk punt van kritiek is de beperkte controle van raadsleden op het beleid van samenwerkingsverbanden (democratische legitimatie). Andere kritische noten zijn het dichtgroeien van het regionale gat (tussen gemeente en provincie) en de vrijblijvendheid van de samenwerking waardoor grootstedelijke gebieden niet slagvaardig genoeg kunnen optreden. (zie Korsten e.a. 2006: 9). Met behulp van aanpassingen van de WGR (in 1985) werd getracht het verlengd lokaal bestuur te versterken. Deze poging is echter weinig succesvol gebleken (Korsten e.a. 2006).

In 1994 zijn de zogenaamde 'Kaderwetgebieden' vastgesteld, gericht op samenwerking in grootstedelijke gebieden (stad en ommeland). Deze gebieden werden door het rijk voor een aantal beleidsopgaven direct verantwoordelijk gesteld. Hierbij werd het perspectief van de stad als economische motor aangehouden. De opvolger van de Kaderwet is de Wijzigingswet WGR+, die per januari 2006 van kracht werd. Er zijn toen acht stadsregio's vastgesteld. Het minimumpakket voor de stadsregio bestaat uit: ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, economische ontwikkeling en regionale afstemming grootstedenbeleid. Het kabinet heeft echter de Tweede Kamer op 2 maart 2012 per brief geïnformeerd over zijn besluit de WGR-plus af te schaffen. Voor de provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen betekent dit dat de taken, bevoegdheden en geldstromen uit de wet WGR-plus overgaan van de regio naar de provincie. De (huidige) Stadsregio heeft onder andere taken op het gebied van verkeer en vervoer en woonruimteverdeling. Binnen de Stadsregio Arnhem Nijmegen zijn de 20 gemeenten in gesprek over de toekomstige regionale samenwerking. Daarbij staat centraal op welk schaalniveau de inhoudelijke taken moeten worden opgepakt die op dit moment op het niveau van de Stadsregio worden uitgevoerd. De uiteindelijke vorm waarin die samenwerking gegoten kan worden is tevens onderwerp van gesprek.

1.7 Gemeentelijke herindelingen

Herindelingen vonden al plaats aan het begin van de vorige eeuw, maar vooral in de jaren '70. De eerste herindelingen werden doorgevoerd vanuit een focus op het aantal inwoners. Vanaf de jaren '90 kreeg de knelpuntbenadering veel aandacht: herindelen met het oog op het vergroten van de bestuurskracht. De laatste paar jaren is er een verschuiving te zien van 'bovenaf' opgelegde herindelingen naar vrijwillige herindelingen van 'onderop' (zie Korsten 2004).

Verschillende trends dragen eraan bij dat samenwerking ook vandaag de dag een actueel thema is. Denk aan trends als de maatschappelijke schaalvergroting, de decentralisatie van rijkstaken, het ontstaan van een andere samenwerkingscultuur, de recente bezuinigingsopgaven en de krimpproblematiek (vergelijk SGB0 1999; Berenschot 2010).

Ook de voorstellen voor hervorming van het openbaar bestuur in Nederland (commissie Kalden: rapport brede heroverweging en VNG Commissie Talent!: rapport 'Wat ruist daar?') zorgen ervoor dat gemeenten beseffen dat ze onder de loep liggen en dat ze samen gaan kijken naar hoe de bestuurskracht vergroot kan worden (van de Laar 2010: 29). Tevens zijn er verschillende trends aan te wijzen die vooral voor problemen zorgen bij kleinere gemeenten waardoor zij eerder geneigd zullen zijn om naar samenwerking / fusies te kijken. Zwaan (2005: 92) noemt hierbij de europeanisering, juridisering, digitalisering, multiculturalisering, dualisering, meer interactieve beleidsvorming, mondiger burgers en de interne noodzaak tot professioneel HRM-beleid.

Iedere gemeente heeft met intergemeentelijke samenwerking in meer of mindere mate te maken. Het nut en noodzaak van samenwerking staat over het algemeen niet ter discussie. Wel onderwerp van discussie is wanneer er samengewerkt moet worden en in welke vorm. Deze punten zullen verder in deze startnotitie besproken worden. Doel van dit startdocument is om globaal inzicht te geven in wat we weten over de modellen en samenwerkingsvormen, en tevens de belangrijkste vraagstukken die aan de orde zijn (vanuit de wetenschap en praktijk) aan te stippen.

2. Waarom samenwerken?

Bij intergemeentelijke samenwerking gaat het om het bereiken van maatschappelijk resultaat (van den Heuvel & de Wit 2009). Dit kan op een manier gebeuren dat er meerdere voordelen voor het samenwerkingsverband te behalen zijn (kostenbesparing, kwaliteitsverbetering, etc.). Intergemeentelijke samenwerking - als afwijking van het huis van Thorbecke - laat zich dan ook vooral rechtvaardigen wanneer doelmatigheidsvoordelen kunnen worden gerealiseerd (Herweijer 2007).

Er zijn verschillende motieven voor gemeenten om te gaan samenwerken (waaronder het motief om zo te ontsnappen aan een herindeling). De motieven zullen per samenwerkingsgebied verschillen.

Voor (regionale) beleidsafstemming zijn dit

1. het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen
2. het streven naar een groter ambitie niveau (Partners+Pröpper 2005).
3. De regionale strategische component.

Voor veel onderwerpen is het simpelweg niet mogelijk om dit als gemeente alleen te doen omdat het probleem op regionaal niveau speelt. Samenwerking is dan een must. De Wgr+ samenwerking geeft hier mooie voorbeelden van, maar ook veel andere Wgr verbanden zijn gericht op deze thema's.

De motieven om samen te werken op het terrein van uitvoering en dienstverlening en/of beheerstaken zijn

1. het realiseren van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen
2. het behalen van een hogere kwaliteit van uitvoering / dienstverlening (Partners+Pröpper 2005). Korsten e.a. (2006: 34-35) laten een groot aantal motieven zien die hier deels een specificatie van zijn, en deels een aanvulling op vormen:
 - kleine organisaties hebben moeite om de dienstverlening en uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden;
 - lagere kosten voor de burger;
 - 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;
 - bundelen van schaarse expertise;
 - kennisdeling en uitwisseling van ervaring is eenvoudiger;
 - verhogen van de kwaliteit van beleid door van elkaar te leren en door uitruil van 'best practices'.

Tevens signaleren Korsten e.a. (2006: 35) enkele indirecte motieven:

- rijksoverheid stimuleert samenwerking via sectoraal beleid;
- bewerkstelligen van een scheiding tussen frontoffice en backoffice;
- spreiden van financiële risico's;
- opvangen van beleidsdruk;
- vergroten van de bestuurlijke slagkracht.

3. Bevorderende en belemmerende factoren

Van de Laar (2010) onderscheidt in zijn boek verschillende bevorderende en belemmerende factoren voor intergemeentelijke samenwerking. Tabel 2 en 3 geven deze globaal weer. (zie ook Korsten e.a. 2006; van de Heuvel & de Wit 2009).

Tabel 2: Bevorderende factoren voor effectieve samenwerking

Randvoorwaarden	<ol style="list-style-type: none"> 1. vergelijkbaarheid en bekendheid; 2. de basis op orde; 3. noodzaak onderkend; 4. het juiste momentum.
Proces tot samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. onderling vertrouwen en chemie; 2. krachtige leiders; 3. visievorming; 4. tijdige en periodieke betrokkenheid van de gemeenteraden; 5. heldere doelstellingen; 6. gedegen onderzoek en zorgvuldige aanpak; 7. onafhankelijke blik; 8. belangen bij elkaar brengen, eerst denken dan doen.
Indien de samenwerking staat	<ol style="list-style-type: none"> 1. stapje voor stapje ontwikkelen; 2. creëren van een cultuur; 3. fine tunen model, structuren en instrumenten; 4. openstaan voor verandering en groei; 5. coaching en training.

Bron: van de Laar (2010)

Tabel 3: Belemmerende factoren voor effectieve samenwerking

Randvoorwaarden	<ol style="list-style-type: none"> 1. verschillende belangen en oriëntaties; 2. ontbreken chemie; 3. verschillende cultuurwaarden; 4. lokale partijen; 5. instabiele politiek/bestuurlijke omgeving.
Proces tot samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. lijken in de kast en wantrouwen; 2. vage doelen; 3. te hoog gespannen verwachtingen; 4. focus op of gebrek aan draagvlak; 5. weinig zelfreflectie; 6. besluitvorming op basis van gevoel; 7. persoonlijke belangen prevaleren; 8. selectie bij de poort; 9. gebrek aan communicatie en sturing; 10. vrijblijvendheid en zweven.
Indien de samenwerking staat	<ol style="list-style-type: none"> 1. complexiteit van het model; 2. samenwerking staat op afstand; 3. samenwerking professioneler dan opdrachtgever; 4. werkdruk; 5. beperkte rol burgemeesters; 6. berekenen en verrekenen; 7. voorlopers en achterblijvers.

Bron: van de Laar (2010)

4. Verschillende vormen van samenwerking

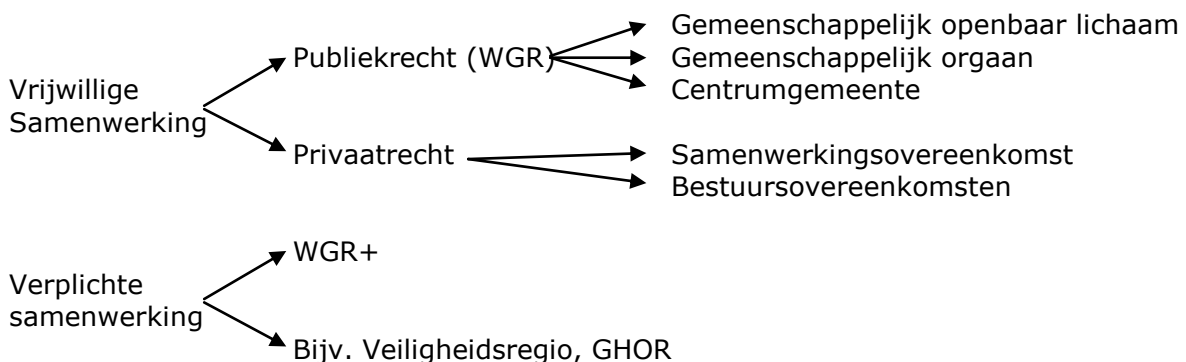
Er zijn verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Onderscheid kan worden gemaakt in de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden, maar er is tevens onderscheid mogelijk op basis van: beleidsterrein(en), schaal, ambitieniveau, structureel of ad hoc en type taak (taken). Een onderscheid naar type taken is er bijvoorbeeld een naar:

1. plantaken (zeg maar: de stadsregio's),
2. doetaken (zeg maar: de wsw-bedrijven, de isd-en) en
3. beheerstaken (PIOFACH en dus: de SETA-experimenten).

4.1 Juridische vormen

De gemeente heeft juridisch gezien verschillende mogelijkheden om samenwerking vorm te geven (zie figuur 1). De meest vergaande vorm is die van een gemeentelijke herindeling: hierbij verliest de gemeente zijn politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Een minder vergaande vorm is intergemeentelijke samenwerking bestaande uit een ambtelijke krachtenbundeling met behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten. Deze samenwerking kan verplicht zijn (WGR+) of vrijwillig. Gemeenten die vrijwillig willen samenwerken met buurgemeenten hebben de keuze om dit te doen vanuit het publiekrecht (WGR) of vanuit het privaatrecht. Intergemeentelijke samenwerking wordt altijd vastgesteld door middel van een Raadsbesluit.

Figuur 1: Juridische vormen voor samenwerking



Herindeling (Wet Arhi)

4.1.1 Publiekrechtelijke samenwerking (WGR)

Samenwerking op basis van de WGR kan op verschillende manieren een invulling krijgen. Vaak wordt er gekozen voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, minder vaak voor een gemeenschappelijk orgaan (bijv. de Lokale Rekenkamer) of een centrumgemeente. Tevens kiezen gemeenten vaak voor een zware vorm binnen de WGR, omdat men minder bekend is met de lichtere invulling. Korsten e.a. (2006: 16) beschrijven dat dit niet nodig is: de WGR is een flexibele wet die allerlei vormen van lichtere samenwerking toelaat.

4.1.2 Privaatrechterlijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking op basis van het privaatrecht kan op twee manieren. Een eerste mogelijkheid is samenwerking op basis van samenwerkingsovereenkomsten. Gedacht kan dan worden aan: contracten, uitbesteding, inkoop, gezamenlijke aanbesteding, shared service centra's (SSC), mandaatverlening en vennootschap. Een andere mogelijkheid is om te werken met bestuursovereenkomsten.

Hiermee wordt bedoeld op convenanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. Tevens kan er een onderscheid worden aangebracht naar lichte en zware vormen van samenwerking.

- Lichte vormen van samenwerking zijn bijvoorbeeld een convenant of een contract. De verwachting is dat dit type samenwerking de komende jaren zal toenemen.
- Zwaardere vormen zijn het oprichten van een stichting of een BV. Gemeenten werken steeds meer samen via privaatrecht (niet WGR) (de Greef 2008).

4.2 Organisatorische vormen

Intergemeentelijke samenwerking kan tevens ingedeeld worden naar verschillende organisatorische vormen. Een dergelijke indeling ligt dicht bij de samenwerkingspraktijk. Voor elke organisatievorm zijn er specifieke juridische vormen aan te wijzen die hier goed bij passen. (Drooglever en Zwaan 2010). De verschillende organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking worden in deze paragraaf een voor een kort besproken.

4.2.1 Bestuurlijke afspraken

Een overeenkomst tot samenwerking tussen partijen (gemeenten) en eventueel maatschappelijke partijen op een of meerdere bepaalde terreinen. De overeenkomst regelt de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. Nakoming van de afspraken is niet juridisch afdwingbaar.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

4.2.2 Netwerksamenwerking

In een netwerksamenwerking wordt op duurzame basis samengewerkt tussen een (beperkt) aantal gemeenten, meestal ten aanzien van regionale strategische onderwerpen waarover overeenstemming bestaat dat deze alleen gezamenlijk door deze betrokken partners, effectief kunnen worden opgepakt.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

4.2.3 Centrumgemeente

De (meestal grootste) gemeente in een gebied, die één of enkele taken uitvoert voor andere (meestal kleinere) gemeenten in de omgeving. De centrumgemeente treedt op namens andere deelnemers, op basis van een mandaatverhouding. Expertise, nodig voor het uitvoeren van een bepaalde taak, kan bij een gemeente geconcentreerd worden. Naarmate de taak een meer uitvoerend karakter heeft, ligt het werken op basis van een Service Level Agreement of een Dienstverleningsovereenkomst voor de hand.

Juridische vormen:

- Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)

4.2.4 Matrixorganisatie

In het matrixconcept nemen de partners (gemeenten) elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening. In principe treden alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise in dienst van één bepaalde gemeenten, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm door middel van leveringscontracten.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)
- Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)
- Contractvorm (privaat).

4.2.5 Intergemeentelijk Shared Service Center (SSC)

Een intergemeentelijk shared service center is een resultaat verantwoordelijk samenwerkingsverband van gemeenten, samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een of enkele specifieke specialisatie(s), aan de afzonderlijke moederorganisaties en eventueel hun klanten, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)
- Besloten vennootschap (privaatrecht)
- Naamloze vennootschap (privaatrecht)

4.2.6 SETA

Samen en toch apart. Ook wel aangeduid als federatiegemeente. Samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten (grotendeels) zijn gefuseerd, terwijl de afzonderlijke gemeenten nog wel elk een eigen bestuur en raad hebben. Eventueel beschikt elk bestuur nog over een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar het gedeelde ambtelijk apparaat fungeren, maar dat is niet noodzakelijk. Vanwege de wettelijke rol stelt elke gemeente wel een eigen gemeentesecretaris aan, maar het is mogelijk dat dit voor alle deelnemers dezelfde persoon is.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)

4.2.7 Model Ten Boer (publieke outsourcing)

Een gemeente besteedt alle ambtelijk uit te voeren werkzaamheden uit aan een andere (grotere) gemeente. De gemeente behoudt uitsluitend een eigen bestuur, raad, gemeentesecretaris en eventueel een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar de uitvoerende gemeente fungeren.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

4.2.8 Herindeling

Een volledige ambtelijke en bestuurlijke fusie van gemeenten tot één nieuwe gemeente.

Juridische vormen:

- Nieuwe wetgeving, Wet arhi (procedureel)

4.3 Voor- en nadelen

In deze paragraaf zullen verschillende voor- en nadelen van de modellen en samenwerkingsvormen besproken worden.

4.3.1 Intergemeentelijke samenwerking

In algemene zin kan worden gezegd dat intergemeentelijke samenwerking de voordelen heeft van schaalvergroting (o.a. grotere efficiëntie en effectiviteit, kwaliteitsverbetering) en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest. Op deze manier kan onder andere de maatschappelijke betrokkenheid op peil blijven. Een nadeel van intergemeentelijke samenwerking is de beperkte democratische legitimatie.

Partners+Pröpfer hebben dit ook in hun onderzoek in 2005 aangetroffen: "Een meerderheid van gemeenten en provincies is ontevreden over het democratische gehalte van de samenwerking (onvoldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking) - ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht waarop de samenwerking betrekking heeft (beleidsafstemming of uitvoering)" (P+P 2005: 2-3). Andere nadelen van intergemeentelijke samenwerking zijn het verlies in autonomie en de coördinatielasten.

De voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking verschillen echter ook sterk per type taak, zwaarte en vorm van de samenwerking. De slagvaardigheid en kosten/baten worden bijvoorbeeld positief beoordeeld bij uitvoeringstaken en negatief beoordeeld bij beleidsafstemming (P+P 2005: 3).

Voordelen van een lichte vorm van samenwerking - zoals bestuursafspraken - zijn: de snelheid, flexibiliteit en passendheid binnen een overlegstructuur, het onderstrepen van de eigen verantwoordelijkheid en het feit dat het een instrument tot zelfbinding is en gezien kan worden als opstap tot het sluiten van bijvoorbeeld een contract (Korsten e.a. 2006: 18-19). Een voordeel van een zwaardere samenwerking is dat er minder vrijblijvendheid is waardoor er slagvaardiger opgetreden kan worden.

De netwerksamenwerking heeft als voordelen: flexibiliteit en de ruimte om kansen te verkennen. Nadelen zijn dat het geen oplossing biedt voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid willen verkleinen en streven naar schaalgrootte, en dat de kostenbesparingen zeer beperkt zijn. Aan het samenwerken volgens het netwerkconcept hangen ook enkele voorwaarden: doelen moeten in concrete plannen worden omgezet, er moet genoeg tijd worden geïnvesteerd en men dient zich ervan bewust te zijn dat terugverdieneffecten niet direct zichtbaar zijn. (Korsten e.a. 2006: 35-36).

Het centrumconcept heeft als voordeel dat gemeenten gebruik maken van de sterke punten van één van de partners, hierdoor blijft de energie die erin wordt gestoken beperkt. Andere voordelen zijn: eenvoudige toetreding, minimalisering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, realisatie van schaalvoordelen, het wiel niet opnieuw uitvinden, beperkte vereiste investering, professionalisering en overzichtelijkheid van het model. Een dergelijke vorm van samenwerking is interessant bij operationele activiteiten / projectmatige werkzaamheden waarbij expertise van één van de partners nodig is. (Korsten e.a. 2006: 36-37).

De voor- en nadelen van het matrixconcept zijn gelijk aan die van het centrumconcept. Extra nadeel kan zijn dat door de grotere onderlinge afhankelijkheid en beleidsversnippering een integrale aanpak lastig is. Tevens zorgt dit voor een verkokering van de ambtelijke apparaten en spanning tussen enerzijds maatwerk en anderzijds confectie (efficiëntie). Het matrixconcept kan worden gebruikt bij samenwerking op het gebied van operationele taken en bij bovenlokale / strategische vraagstukken. (Korsten e.a. 2006: 37-38).

De afzonderlijke SSC heeft als voordelen: schaalgrootte (verminderen kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering, verbetering dienstverlening, bieden van carrièreperspectief en kansen tot specialisatie) en een heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden (transparantie en autonomie van de afzonderlijke politieke gemeenschappen). Het feit dat er wordt gewerkt met een afzonderlijke organisatie heeft bovendien als voordeel dat er een focus mogelijk is op de professionalisering en dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers. Deze eenduidige relaties zijn minder gevoelig voor toe- en uittreding van partners. Het werkterrein van de SSC is tevens eenvoudig uit te breiden. Nadelen zijn dat het gemiddelde loonniveau in SSC vaak hoger ligt, er sprake is van coördinatiekosten en sturingsvraagstukken. Er is een risico dat de autonomie van het SSC groeit, waardoor een strakke sturing van gemeenten extra van belang is. (zie Korsten e.a. 2006).

De voordelen van de SETA - als specifieke vorm van de SSC - zijn vooral gericht op schaalvoordelen en efficiencywinst, professionalisering en herhalingsvoordelen. Dit alles gekoppeld aan behoud van de bestaande lokaal-politieke gemeenschappen en gemeentebesturen (behoud gemeentelijke identiteit en betrokkenheid burgers). Korsten e.a. (2006: 28-29) hebben de voordelen uitgewerkt in twaalf punten:

1. niet het nadeel van afstandelijkheid: slagvaardig en doelmatig realiseren van dagelijkse operationele zaken;
2. leidt tot minder juridische en andere fouten;
3. niet opnieuw wiel uitvinden;
4. standaardisatievoordeel, wat leidt tot grotere doelmatigheid;
5. samen weet je meer;
6. herhalingsvoordeel;
7. opstuwend effect (zwakke gemeente trekt zich aan sterkere op);
8. meer specialisatie;
9. zaken oppakken waar eerst geen tijd voor was;
10. kwaliteitsverbetering;
11. arbeidssatisfactie effect;
12. meer regionaal denken.

Voor kleine gemeenten zullen een aantal van deze voordelen extra reden zijn om te kiezen voor SETA. Mogelijke nadelen van het SETA-concept hebben te maken met de discussies omtrent de vestigingsplaats, of ambtenaren wel willen samenwerken, wat de financiële prikkel tot samenwerken is en hoe de kosten herrekend kunnen worden (Korsten e.a. 2006:29-30). De structuur van SETA kan erg complex zijn, waardoor vooraf moeilijk inzicht is te krijgen op het kostenaspect (van de Laar 2010).

Ook de verschillende juridische vormen van samenwerking kennen verschillende voor- en nadelen. Korsten e.a. (2006: 24) beschrijven als beperking van de WGR dat bovengemeentelijke organen zelden goed transparant zijn, raadsleden zelden terugkoppelen, kiezers het regiobestuur niet kunnen afrekenen, en de WGR-structuren bovendien zelden productief zijn. Gelet op de kritiek over de democratische controle bij de WGR merkt De Greef (2008: 516) op dat de raden wel degelijk sturingsmogelijkheden hebben bij een publiekrechtelijk lichaam maar dat de raden deze vaak niet kennen.

4.3.2. Herindeling

Korsten e.a. (2006: 23-24) beschrijven verschillende voordelen van gemeentelijke herindelingen. Het idee is dat er door de fusie een robuustere gemeente ontstaat met meer potentie. De nieuwe gemeente kan meer aan en meer kanten op, met als resultaat dat deze minder kwetsbaar is. De schaalvergroting brengt verschillende voordelen met zich mee (minder bestuurders, minder aansturingsonduidelijkheden, minder overleg tussen gemeenten, meer expertise in huis, kostenreductie). Vooral voor kleine gemeenten kan herindeling een interessante optie zijn. Herindelingen kennen echter ook enkele nadelen. Zo is er een lagere maatschappelijke betrokkenheid (Herweijer 2007), zijn er meer ambtenaren per inwoner en is het ondoelmatig voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners (Korsten e.a. 2006: 23-24).

4.4 Wanneer welke vorm?

Samenwerking is maatwerk, er is geen beste vorm. De vorm bepaal je op basis van het aantal deelnemende partners, verschillen in omvang van de partners, mate van professionaliteit van de deelnemers, en het aantal en type taken dat in de samenwerking wordt ondergebracht (van de Laar 2010). Korsten e.a. (2006) bepleiten dat bij het invullen van intergemeentelijke samenwerking gemeenten het streven naar concrete resultaten als vertrekpunt zouden moeten nemen en niet vanuit een structuurdiscussie moeten starten. De oorzaak en het doel van de samenwerking dienen centraal te staan. Er zou meer aandacht moeten gaan naar de productiviteit en slagvaardigheid van verbanden. Nu blijven gesprekken vaak steken op machtsdiscussies over de samenstelling van het AB en DB (Korsten e.a. 2006: 19-20).

Er is dus geen pasklaar advies. Wel is het mogelijk om een schets te geven waar gemeenten op dit moment voornamelijk voor lijken te kiezen.

In algemene zin neemt het aantal publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden toe (P+P 2005). Er is echter vooral een stijging te zien in het aantal informele samenwerkingsverbanden. Bij informele samenwerking staat het uitwisselen van kennis en het lenen van elkaars capaciteit (met gesloten beurs) centraal. Dit gebeurt met name als het gaat om ondersteunende / PIOFACH-taken.

Publiekrechtelijke samenwerking gebeurt vooral op het terrein van Natuur, milieu en afvalverwerking, en Sociale Zaken. In opkomst is publiekrechtelijke samenwerking als het gaat om Algemene en bestuurlijke zaken, en Veiligheid en hulpverlening. Privaatrechtelijke samenwerking gebeurt vooral op het terrein van Sociale Zaken, PIOFACH-taken, en Natuur, milieu en afvalverwerking. (zie P+P 2005).

Verder is opvallend dat wanneer het democratische gehalte van de samenwerking van belang is, er wordt gekozen voor een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, en wanneer de flexibiliteit van de regeling van belang is men kiest voor een privaatrechtelijk verband. Overigens passen deze motieven niet bij de feitelijke resultaten (P+P 2005: 3). Verder valt op dat gemeenten de samenwerking het liefst stap voor stap opzetten. Dus niet direct herindelen of structurele oplossingen zoals de modellen Ten Boer en BEL doorvoeren. Van den Heuvel en de Wit (2009) noemen deze situatiespecifieke verbanden de 'derde weg': men streeft naar het beste (maatschappelijke) resultaat rondom een specifiek vraagstuk. Deze situatie specifieke verbanden bieden ruimte, flexibiliteit en openheid om op de ontwikkelingen in te spelen.

5. De eerste stappen...

Bij het inrichten van een samenwerkingsverband komt heel wat kijken. De literatuur biedt verschillende aanknopingspunten voor stappen en afwegingen die genomen moeten worden. Allereerst dienen de randvoorwaarden bekeken te worden (zie tabel 3). Van den Heuvel (2010) somt deze krachtig op door na te gaan of aan de voorwaarden van 'noodzaak, vertrouwen en tijd' wordt voldaan. Is er een gedeelde urgentie, wat is het doel? Hebben de partners vertrouwen in elkaar? Is men bereid tijd en geld te investeren, ook al zal het een tijd duren tot de baten duidelijk zijn? Andere aspecten waarover nagedacht moet worden is de leiding (hoe zit het hiermee?), afstemming (zijn de opdrachten van de verschillende colleges duidelijk, uitvoerbaar, is er sprake van kaderstelling?) en de gemeenteraden (is het concept politiek werkbaar? Wat is de doorwerking op raden?) (Korsten e.a. 2006: 30). Tevens dient een aantal dilemma's op voorhand te worden besproken. Korsten e.a. (2006: 79-80) signaleren drie dilemma's.

1. structuurdiscussie versus operationeel resultaat (is het doel helder?).
2. de discussie tussen enerzijds politieke sturing en maatwerk en anderzijds de efficiencywinst (maatwerk versus confectie).
3. de keuze tussen managementsturing, opdrachten en service level agreements (sla's) versus niets regelen.

Van de Laar (2010) geeft een uitgebreide opsomming van verschillende elementen die van belang zijn bij het opstarten en inrichten van een samenwerkingsverband (deels gebaseerd op andere literatuur). Deze staan weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: Elementen voor een effectieve intergemeentelijke samenwerking

Veranderproces	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gedeelde visie van het topmanagement (Dekker en Schut 2005); 2. Draagvlak binnen alle lagen van betrokken organisaties (Korsten e.a. 2004); 3. Heldere doelstellingen en deze uitdragen (Korsten ea 2004); 4. Duidelijke projectorganisatie en gefaseerde aanpak (Dekker en Schut 2005); 5. Belemmering: kijken naar effecten afzonderlijke terreinen en niet naar het totaalplaatje
Inrichting samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkelen van 'corporate identity'; 2. Focus op zowel interne als externe klanten van het verband; 3. Autonomie van opdrachtgevers; 4. Zo zakelijk en transparant mogelijk; 5. Let op: niet teveel bedrijfsmatige instelling (uurtje-factuurtje), risico betrekken eigen deskundigen.

<p>Lessen tot beter alliantie management (Korsten en van de Laar 2007)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De afzonderlijke colleges beschikken over een scherpe diagnose van zwakheden in de eigen organisatie en hebben zicht op beleidsmatige uitdagingen en taken die moeten worden opgepakt, maar die de eigen organisatie niet alleen aankan; 2. De voordelen van samenwerking staan duidelijk op een rij, worden doorleefd en gevoeld; 3. Betrokkenen zijn bereid de eventuele nadelen van samenwerking te beperken; 4. Er vindt een combinatie plaats van een top-down en een bottom-up aanpak. Het draait niet enkele om een visie van bestuurders, maar ook raden en ambtenaren moeten betrokken worden; 5. De samenwerking moet geformaliseerd worden; 6. De samenwerking wordt uitgewerkt door een Gideonsbende, die elkaar krachtig ondersteunt; 7. De samenwerking geniet bestuurlijke prioriteit en aandacht. Er wordt leiderschap gevraagd; 8. Het management van de samenwerking moet van de grond komen. Er worden knopen doorgehakt en er wordt gestuurd; 9. Er dient vertrouwen tussen de partners te bestaan en dit vertrouwen wordt uitgedragen; 10. De samenwerking moet in een 'winning mood' komen door 'quick wins' in financieel opzicht, waardoor de kritische blik van de omgeving afneemt en de samenwerking de ruimte krijgt; 11. De omgeving moet geen twijfel zaaien over gemeentelijke samenwerking. Het is kiezen tussen samenwerken en herindelen. Ook grotere gemeenten zoeken weer naar samenwerking.
--	---

Bron: Van de Laar (2010: 41-43)

6. Plussen en minnen intergemeentelijke samenwerking

In deze startnotitie is getracht een overzicht te geven van de huidige stand van zaken omtrent intergemeentelijke samenwerking. Verschillende vormen van samenwerking (inclusief de bijbehorende voor- en nadelen) zijn besproken alsmede de bevorderende en belemmerende factoren van intergemeentelijke samenwerking. Deze literatuur(quick)scan brengt tevens een aantal essentiële vragen aan het licht: sommige hiervan zijn in bovenstaande tekst aan de orde gekomen, andere vloeien hieruit voort. Deze vragen vormen een weergave van enkele discussies die op dit moment in de wetenschap en praktijk worden gevoerd.

Vragen

- Hoe de samenwerking structureren? (van den Heuvel & de Wit 2009)
- Hoe ver kan de samenwerking gaan? (Zwaan 2005: 93)
- Is je identiteit in het geding bij vergaande samenwerking? (van den Heuvel & de Wit 2009)
- Wat is de juiste balans tussen vertrouwen en controle? (van den Heuvel & de Wit 2009)
- Waarom is er zoveel privaatrechterlijke samenwerking? (de Greef 2008: 510)
- Bevordert intergemeentelijke samenwerking de bestuurskracht?
- Hoe kan de democratische controle van samenwerkingsverbanden versterkt worden? En hiervan afgeleid: hoe verzeker je voldoende betrokkenheid van de raden? Hoe creëer je regionaal perspectief bij raden? (Denters & Sterkenburg)
- Slagen de stadsregio's er inderdaad beter in om verrommeling in het ruimtelijke domein te voorkomen dan de provincies?

Wij zijn als focusgroep van mening dat samenwerking hét middel bij uitstek is om krachtige gemeenten te realiseren en te houden. Gemeenten die in staat zijn de opgaven te tackelen en resultaten te realiseren waar burgers om vragen. De vraag is (wat ons betreft) dus niet: wil je samenwerken, maar vooral: hoe regel je de best mogelijke samenwerking gezien de opgaven?

6.1 Wat zijn de succesfactoren?

Bij de ontwikkeling of evaluatie van samenwerkingsverbanden hanteren wij een referentiekader waarbij drie invalshoeken voor (optimale) samenwerking (in en met de samenleving) van belang zijn: inhoud, structuur en relatie. Vaak wordt teveel vanuit (juridische) structuren en machtsposities en te weinig vanuit inhoud (ambities en doelen van de samenwerking) en relatie (vertrouwen in elkaar en betrokkenheid bij de doelen) geredeneerd.

Uit ervaring blijkt dat samenwerking tastbare resultaten oplevert wanneer deze drie invalshoeken op evenwichtige wijze tussen de samenwerkingspartners aan bod komen. Dan kan sprake zijn van een optimale samenwerking.

- Intergemeentelijke samenwerking (hier bedoeld) is in de kern het gezamenlijk optrekken van gemeenten om lokale en gemeenschappelijke belangen te behartigen. Hierin zijn vele vormen mogelijk; afhankelijk van de beoogde doelen van de samenwerkingspartners.
- Onder samenwerking wordt nadrukkelijk niet verstaan het terugtreden in de uitvoering door verzelfstandigen of privatiseren van taakuitvoering of organisatieonderdelen.

Samenwerken is bovenal een middel dat gemeenten helpt gezamenlijk doelen te realiseren; een middel echter dat alleen werkt als er voldoende vertrouwen is in elkaar en als partijen ieder afzonderlijk ook zien dat er voordeel voor hun eigen specifieke situatie valt te behalen. In eerste en in laatste instantie begint samenwerking dus altijd vanuit (een welbegrepen) eigen belang. Dit belang reikt verder dan de gemeentelijke portemonnee. Wij denken dat gemeenten behalve het direct zichtbare belang (bijvoorbeeld efficiencywinst), het denken en handelen vanuit regionaal belang meer leidend mogen laten zijn voor hun afwegingen en keuzes. Immers, een krachtige gemeente is gebaat bij een krachtige regio!

Vanuit de gedeelde belangen formuleren gemeenten een gezamenlijk doel, een doel dat ze ook samen willen realiseren door daar middelen voor bijeen te brengen. De vorm die dat krijgt kan variëren, afhankelijk van de doelen van de samenwerking, eigen drijfveren, het wederzijds vertrouwen, de heersende cultuur en het al dan niet aanwezig zijn van enthousiaste bestuurders of managers.

6.2 Wat kan de samenwerking opleveren?

Samenwerking tussen gemeenten borgt de zelfstandigheid van een gemeente; er is geen gemeente die zonder intergemeentelijke samenwerking kan. Voor samenwerking met maatschappelijke partners geldt, enigszins analoog, geen gemeenschapszin zonder samenwerking!

Met andere woorden: samenwerking levert veel op. Uit de literatuur (onder meer de publicatie "Regionale samenwerking, een periode van keuzes – Regio Rivierenland", het boek van Schutgers en Korsten "Bestuurskracht van gemeenten, meten, vergelijken en beoordelen" en het boekje "Samenwerking tussen gemeenten" – BMC) komen de volgende voordelen steeds naar voren:

- Samenwerking kan leiden tot efficiencyvoordelen en kostenbesparing.
- Personele kwaliteit kan in een groter (samenwerkings-)verband beter worden georganiseerd. Medewerkers krijgen mogelijkheden om door te groeien en er zijn meer mogelijkheden om specialistische kennis aan te trekken.
- Samenwerking verbetert de continuïteit van de werkprocessen (geen eenmansposten meer).
- Applicatiebeheer kan worden geprofessionaliseerd.
- Ontwikkelkosten krijgen een breder draagvlak.
- Gezamenlijk delen van kennis beter mogelijk.
- Meer mogelijkheden voor het adequaat oppakken van gedecentraliseerde taken en meer mogelijkheden voor het verkrijgen van subsidies.
- En wellicht spelen er soms ook persoonlijke overwegingen een rol: persoonlijk aanzien, macht, goede aansluiting op eigen waarden en normen.

Bovenal moeten door samenwerking resultaten worden bereikt die iedere participant voor zich of regionaal zonder samenwerking niet zouden behalen. En door de resultaten en voordelen worden uiteindelijk ook de gemeenschap en het lokaal bestuur sterker!

6.3 De nadelen voor samenwerking

Natuurlijk kleven er ook – al dan niet vermeende – nadelen aan samenwerking. Samenwerking zorgt per definitie ('samen werken') voor transactiekosten; in geld, in tijd en in capaciteit. In onze optiek zou een gemeente moeten samenwerken als hierdoor op een betere wijze invulling kan worden gegeven aan een doelstelling van de organisatie. Als de meerwaarde van samenwerking niet duidelijk is en/of als gemeenten of partners zelfstandig taken kunnen uitvoeren tegen gelijke kosten, adviseren wij om hieraan niet te beginnen.

Samengevat worden de volgende nadelen van samenwerking in de gemeentelijke praktijk ervaren:

- Flexibiliteit wordt anders;
- Afleggen van politieke controle wordt ingewikkelder;
- Er ontstaat een grotere afstand tussen bestuur en uitvoering;
- Het is ondoorzichtiger;
- De bestuurlijke drukte neemt toe;
- Het is ondemocratisch.

Over al die nadelen valt natuurlijk wat te zeggen, bijvoorbeeld hoe ze kunnen worden weggenomen. Samengevat komt het er op neer dat de nadelen van samenwerking kunnen worden verminderd of zelfs weggenomen door steeds goed af te bakenen wat ieders rol en positie in de samenwerking is.

6.4 Samenwerken vergt communiceren!

Met name het werken aan betrokkenheid van raadsleden bij de samenwerking zien wij als een belangrijke opgave voor de bestuurders/wethouders. Wanneer raadsleden niet zelf betrokken zijn bij de doelen en resultaten van de samenwerking, zal vroeg of laat een politieke discussie over nut en noodzaak ontstaan. De ervaring leert overigens dat het niet zozeer de organisatorische kant (de vorm) van samenwerking is die in de praktijk grote problemen oplevert. Hierover zijn zakelijke afspraken te maken tussen betrokken partijen, door een heldere afbakening van rollen en posities. Vaak zitten de echte knelpunten en risico's in de relatie tussen het bestuur (Raad en College) dat lokaal acteert en het samenwerkingsverband dat bovenlokaal opereert. Dit spanningsveld van het 'hemd is nader dan de rok' is inherent aan intergemeentelijke samenwerking en vergt permanent aandacht in de vorm van communicatie, relatiebeheer en werken aan draagvlak.

7. Wanneer welke vorm van samenwerking?

In de praktijk zijn er vele vormen en niveaus van samenwerking tussen gemeenten. Deze niveaus variëren van samenwerking op strategische zaken (gezamenlijke beleidskeuzes) tot tactische of operationele zaken (de organisatie van de uitvoering en bedrijfsvoering).

Wie de vakliteratuur bijhoudt, heeft de afgelopen jaren tal van termen voorbij zien komen (en wij refereerden al eerder aan een aantal van deze vormen): de federatiegemeente, de gastheergemeente, het Finse model, het SETA-model, de Ten Boer constructie en 'shared service centre'. Hoe je het beestje ook bij naam noemt, achter al dit soort modellen liggen fundamentele vragen.

Welke vorm uiteindelijk de voorkeur krijgt is in essentie terug te voeren op de mate waarin gemeenten zich aan elkaar willen verbinden in zaken als besturing, beleid en uitvoering. Het gaat om een afweging tussen vrijheid en flexibiliteit (om zaken op een eigen manier te organiseren) versus verbinding en uniformiteit (door gezamenlijke afspraken).

Een veel voorkomende indeling in hoofdvormen van samenwerking is:

1. Samenwerking op basis van afstemming;
2. Samenwerking op contractbasis;
3. Samenwerking in een gemeenschappelijke organisatie.

Binnen deze hoofdvormen (die variëren in de mate van vrijblijvend naar niet-vrijblijvend) zijn verschillende uitwerkingen mogelijk. In dit hoofdstuk schetsen wij de hoofdvormen, zonder al te diep in te gaan op de verschillende subvarianten. Wij gaan uit van verlengd lokaal bestuur; waarbij de relaties tussen gemeenten zijn gebaseerd op publiekrechtelijke samenwerking. Gemeenten kunnen (immers) ook beslissen tot een privaatrechtelijke samenwerking tussen gemeenten, bijvoorbeeld in een stichting, BV, NV of coöperatie. De do's en dont's bij deze varianten blijven hier buiten beschouwing.

Wat we er toch kort over willen zeggen is dit. Wanneer gemeenten kiezen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat vaak om bepaalde taken op grotere afstand van politiek en bestuur te zetten. De borging van risico's en de noodzakelijke flexibiliteit om snel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden, laten zich soms beter borgen in een privaatrechtelijke structuur dan binnen een Wgr-constructie. Anderzijds zien wij in de praktijk dat bij forse financiële risico's de privaatrechtelijke vormen van zoveel afspraken en regels, wordt voorzien dat veronderstelde voordelen ten opzichte van publiekrechtelijke samenwerking verdwijnen. Wanneer gemeenten kiezen voor samenwerking als verlengd lokaal bestuur (dus met betrokkenheid van de eigen lokale bestuursorganen), dan is samenwerking via de publiekrechtelijke weg ons inziens de meer geëigende weg.

7.1 Samenwerking op basis van afstemming

Bij deze vorm is de samenwerking niet geformaliseerd. Er liggen dus geen juridische afspraken aan ten grondslag. Het doel is veelal het oplossen van concrete, veelal eenmalige knelpunten of het bundelen van expertise op bepaalde onderwerpen. Iedere gemeente blijft de baas in eigen huis. Persoonlijk initiatief van een bestuurder of manager is vaak de bron voor zo'n samenwerking. Er is veel relatie en weinig structuur en de inhoud is tijdelijk van aard.

7.2 Samenwerking op contractbasis

Bij samenwerking op contractbasis is de samenwerking wel geformaliseerd, bijvoorbeeld door middel van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Een DVO wordt vaak gesloten in de vorm van een juridisch contract met daarin afspraken over kwantiteit en kwaliteit van de te leveren diensten, de prijs, de looptijd en overige leveringsvoorwaarden. Voorbeelden van diensten die op deze wijze worden aangeboden aan gemeenten zijn: uitvoering van de leerplichtwet, milieuhandhaving, sociale recherche, etc..

Doel van deze vorm van samenwerking is vooral het bereiken van schaalvoordelen met behoud van sturing door middel van de contractuele afspraken. Individuele gemeenten blijven het bevoegd gezag, maar dragen als opdrachtgever de uitvoering van bepaalde taken op aan een andere gemeente of een samenwerkingsverband. Deze partij fungeert dan als opdrachtnemer.

Deze vorm is minder vrijblijvend dan de eerste vorm van samenwerking. Immers, de ondertekenaars van het contract zijn gebonden aan de voorwaarden van het contract. Het komt er op neer dat gedurende de looptijd van het contract partijen het contract moeten naleven, maar dat partijen wel uit de samenwerking kunnen stappen. Kenmerkend is dat partijen op basis van eigen keuzes samenwerken; er is geen hoger (openbaar) lichaam dat de partijen aanstuurt.

Het realiseren van efficiencywinst en het waarborgen van continuïteit zijn vaak de aanleiding voor dit type samenwerking. De tijdsduur van de samenwerking wordt bepaald door de looptijd en voorwaarden van het contract, de structuur is zakelijk en geborgd in het contract en de relaties overstijgen het persoonlijk niveau.

Optie: taakdifferentiatie

Door middel van samenwerking op contractbasis kunnen gemeenten ook kiezen voor taakdifferentiatie. Dit komt erop neer dat twee of meer gemeenten besluiten hun taken te integreren op basis van een taakverdeling van specialismen: gemeente A gaat zich toeleggen op taak X, gemeente B op taak Y, etc.. Deze variant maakt het mogelijk om meer kwaliteit voor gemeenten te realiseren. Of er ook wordt gedifferentieerd in de uitwerking van de lokale zeggenschap is een ander interessant vraagstuk.

Tot dusver zijn er nog niet veel gemeenten die bereid zijn tot deze vorm van (bestuurlijke) differentiatie. Wij zijn van mening dat door differentiatie van taken tussen gemeenten de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening een impuls kan krijgen.

7.3 Samenwerking in een gemeenschappelijke organisatie

Binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden vier varianten voor intergemeentelijke samenwerking gegeven:

- Openbaar lichaam;
- Gemeenschappelijk orgaan;
- Centrumgemeente constructie;
- Regeling zonder meer.

Deze rechtsvormen zijn af te leiden van artikel 8 Wgr. De laatste variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan wel worden afgeleid uit de wet (artikel 1, eerste lid). Wij beperken ons tot een korte inleiding op de eerste drie varianten. De drie varianten hebben overeenkomstige kenmerken, maar verschillen in wijze van aansturing en de mate van zelfstandig handelend vermogen.

- Een openbaar lichaam (met een AB – DB constructie) is een zelfstandig rechtspersoon. Dit betekent dat het samenwerkingsverband, buiten de gemeenten om, verplichtingen met medewerkers en derden kan aangaan. De deelnemende gemeenten dragen niet alleen de uitvoering van (een deel van) hun taken over, maar ook een deel van de bestuurlijke bevoegdheden en gemeentelijke verantwoordelijkheden inclusief de beleidsvoorbereiding. Binnen dit model hebben de gemeenten het gezamenlijk voor het zeggen, de invloed van de individuele gemeenten is beperkt.
- Een gemeenschappelijk orgaan (ook wel 'lichte gemeenschappelijke regeling' genoemd) is geen rechtspersoon; deze samenwerkingsvorm heeft dus niet de mogelijkheid om verplichtingen aan te gaan of organisaties te beheren. Een gemeenschappelijk orgaan gaat in de regel over afstemming van beleid.

- Tenslotte de centrumgemeente constructie. In deze variant wordt geen aparte uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen. Er wordt gebruik gemaakt van de afzonderlijke diensten van één of meer van de deelnemende gemeenten. De centrumgemeente heeft mandaat gekregen van de overige deelnemende gemeenten om deze taken uit te voeren.

7.4 Uitgangspunt: vorm volgt inhoud en relatie

Voor welk model ook wordt gekozen, belangrijk is om het volgende in het achterhoofd te houden. De HOE-vraag is in onze visie een afgeleide van de WAT-vraag en naar de vraag of aan de relationele voorwaarden kan worden voldaan. Met andere woorden; structuur (de rechtsvorm van de samenwerking) volgt strategie (visie en doelen) en relatie (gelijkwaardigheid, 'geven en nemen', commitment, informatie delen en elkaar willen vasthouden). Afspraken over sturing, organisatie, communicatie en verantwoording zijn volgend op de beoogde doelen van de samenwerking.

Tegelijkertijd achten wij het van groot belang om tijdig met elkaar stil te staan bij de HOE-vraag, juist omdat in deze structuurvraag vaak dieperliggende motivaties (en mogelijke weerstanden, ook op persoonlijk niveau) verborgen liggen. Denk in dit verband aan: de lokale autonomie die door samenwerking in het geding kan komen, een wethouder die niet meer direct 'zijn medewerker' aan de jas kan trekken, een medewerker die dossierkennis moet gaan delen, et cetera. Wij achten het van belang om tijdig de kansen, maar ook de dilemma's van samenwerking met elkaar te delen. Er is kortom geen pasklaar antwoord te geven op de vraag: wanneer welke vorm? Dat maakt het dus tot een uitdaging om gezamenlijk met onze partners te verkennen welke vorm het beste past bij de doelen die wij beogen. De vorm is afhankelijk van de persoonlijke motieven om samen te werken en de inhoudelijke doelen die hieraan ten grondslag liggen.

7.5 Doelen versus besluitvorming

Het beschrijven van doelen kan richting geven aan (de vorm van) samenwerking. Deze doelen (kunnen) zijn:

1. Een slagvaardige aanpak van bovenlokale opgave (bijvoorbeeld: ontwikkeling woningbouwvoorraad, bereikbaarheid, (zorg)voorzieningen, economie).
2. Het afstemmen van beleid (dezelfde voorbeelden als onder 1, maar ook alle beleidsterreinen waarbij 'rechtsgeldigheid' aan de orde kan zijn).
3. Het realiseren van een doelmatige bedrijfsvoering, verbijzonderd voor wat betreft dienstverlening aan de gemeente (bijvoorbeeld Wmo, Wwb, gemeentelijke belastingen, onderhoud en beheer openbare buitenruimte, communicatie, vergunningverlening en handhaving).
4. Het realiseren van een doelmatige bedrijfsvoering, uniform voor wat betreft dienstverlening (bijvoorbeeld ICT, P&O, financiën, onderwijs, facilitaire zaken, maar ook de voorbeelden van 3).

Vanwege de dynamiek in de samenwerking is het uiteraard mogelijk dat aan de samenwerking op een bepaald taakveld na verloop van tijd andere eisen worden gesteld. Dat kan aanleiding zijn om de keuze van (de vorm van) samenwerking te herzien.

8. Stappenplan intergemeentelijke samenwerking

Om de finish van samenwerking of fusie gezamenlijk en succesvol te bereiken, adviseren wij zes stappen te doorlopen: 1) zelfanalyse, 2) zoektocht naar partners, 3) visie en doelen op papier, 4) inrichting samenwerking, 5) samenwerking 'in bedrijf', 6) evaluatie. Kortom, van een bewuste zelfanalyse tot een goede organisatie van het proces. Zo kunnen we als gemeente betere keuzes maken. Voor onszelf, maar vooral ook met elkaar!

8.1 Zelfanalyse

Goed inzicht in de eigen gemeentelijke positie is een goed startpunt. Hiervoor dient een aantal zaken in beeld te worden gebracht:

- Wat is de kwaliteit en waar liggen de kwetsbaarheden van de gemeente? Achterhaal hierbij welke informatie beschikbaar is over de kwaliteit die de gemeente levert. En ga na voor welke taken de uitvoering afhangt van één persoon. Dit zorgt voor objectivering en onderbouwing.
- Hoe zien de toekomstige ontwikkelingen eruit voor de gemeente, zowel intern als extern? Wat komt er bijvoorbeeld nog meer op de gemeente af behalve decentralisaties van zorg, jeugd en werk? Hoe ontwikkelt zich de financiële positie van de gemeente? Wat doet de arbeidsmarkt? En hoe sterk is de vergrijzing?
- Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de kwaliteit en kwetsbaarheid?

Bepaal vervolgens wat de noodzaak is van samenwerken of fuseren, en de mate hiervan. Je kunt hiervoor met een driepuntsschaal werken:

1. Versterking door samenwerking of fusie is op kortere termijn noodzakelijk;
2. Het gaat nu nog goed, maar op middellange termijn moeten we een stap zetten;
3. We kunnen nog lange tijd onze taken zelf uitvoeren op een kwalitatief verantwoorde manier.

Het is belangrijk dat het bestuur en management achter de resultaten van deze zelfanalyse staan. Zo kun je vanuit een gedeelde overtuiging met elkaar bespreken of de zoektocht naar samenwerking zinvol is. En dit maakt dat zo'n traject bij tegenslag beter vol te houden is.

8.2 Zoektocht naar partners

Heeft stap 1 uitgewezen dat versterking noodzakelijk is op kortere termijn, door samenwerking of fusie? Dan is het voor de gemeente tijd zich te oriënteren op mogelijke partners. Vaak zijn dit één of meerdere gemeenten in de directe omgeving (zo ook met betrekking tot eventuele samenwerking van Wijchen met Druten en Beuningen). Veelal hebben gemeenten al eerder contact met elkaar gehad of zelfs samengewerkt. In deze fase worden verkennende besprekingen gevoerd, maar ook gesprekken die ingaan op wederzijdse relatie. Onderwerpen die volgens onze focusgroep ter sprake moeten komen, zijn:

- Hebben de potentiële partners dezelfde wensen en behoeften (als onze gemeente)?
- Hebben deze partners ook een goed beeld van waar ze staan?
- Is iedere partner bereid de eigen analyses met elkaar te delen?
- Wat zijn de onderlinge verhoudingen? Ervaart men over en weer respect en vertrouwen? En is men bereid in elkaar te investeren?

Deze tweede stap is even cruciaal als de eerste. Toch leert de praktijk dat stap 2 vaak te licht wordt opgevat. Alleen beleefdheden uitwisselen is niet genoeg. Bij de oriëntatie naar en uitnodiging van partners in spe is het essentieel om open te zijn over drijfveren, gelijkwaardigheid en belangen. Alleen door deze beginselen te respecteren ontstaat een vruchtbare ondergrond voor een goede samenwerking. De echte oplossing ligt ook niet in een goed compromis, maar in de zoektocht om er samen méér van te maken! Maak gebruik van elkaars expertise en kracht. En zie verbeterpunten als een gezamenlijke uitdaging.

8.3 Visie en doelen op papier

Hierbij belandt men als gemeente op het punt om aan te geven en te onderbouwen hoe de samenwerking of fusie eruit gaat zien op inhoud en vorm. In een business case worden de verschillende samenwerkingsniveaus uitgewerkt. Zo krijg je als gemeente inzicht in de incidentele en structurele kosten en baten per niveau, en in de effecten voor kwaliteit en kwetsbaarheid. Vervolgens kies je als gemeente voor een samenwerkingsmodel. Bijvoorbeeld:

- Lichte vorm van samenwerking zonder formele basis;
- Gedeeltelijke ambtelijke fusie;
- Volledige ambtelijke fusie;
- Bestuurlijke fusie.

Daarna wordt – behalve bij de bestuurlijke fusie – een verkenning uitgevoerd van de juridische vorm. Als zo'n vormdiscussie gevoerd wordt op basis van gelijkheid en gelijkwaardigheid, dan is men als partners goed op weg. Vindt het omgekeerde plaats, dan is het verstandig terug te grijpen naar de tweede stap. Zo voorkomt men dat het proces in een later stadium spaak loopt.

Een volgende stap is om de oriëntatie op partners uit stap 2 te vertalen naar kaders voor verdere uitwerking. Zoals de financiële en kwaliteitsdoelstellingen, de kernwaarden van een nieuwe visie, de procesorganisatie en het tijdspad. Richt deze activiteiten niet alleen op de voorbereiding van de nieuwe organisatie, maar ook op het functioneren ervan na de start. Het is dus van belang uw doelen evalueerbaar te formuleren. Als de nieuwe organisatie een tijd operationeel is, kan men hiermee gefundeerd iets zeggen over de resultaten.

Met deze acties zijn alle ingrediënten voorhanden om het definitieve besluit te nemen voor een fusie of samenwerking.

Stap 3 markeert de overgang van relatie naar inhoud. Maar dit wil niet zeggen dat het relationele aspect onbelangrijk is geworden. Sterker nog: men kan nu met elkaar aan de slag om straks gezamenlijke doelen te behalen. Met constructieve discussies kan men als gemeente bijdragen aan groeiend onderling vertrouwen en aan het besef dat men het samen gaat maken.

8.4 Inrichting samenwerking

Het moment is aangebroken om de samenwerkingsorganisatie te ontwerpen en te bouwen. Bij de tweede en derde stap ging het vooral om ondernemerschap; nu ligt het accent op de ambachtelijke kwaliteiten. Er moet antwoord komen op vragen als:

- Hoe ziet het organisatiemodel eruit?
- Hoe worden werkprocessen ingericht?
- Welke ICT-structuur en –programmatuur horen hierbij?
- Hoe verloopt de overgang van de medewerkers?
- Hoe selecteert men het management?
- Hoe is de huisvestingssituatie?
- Wat wordt de begroting? En hoe worden de kosten verdeeld?

Om dit alles vorm en inhoud te geven, is veel ambacht nodig. Maar het draait niet alleen om techniek: op kleinere schaal spelen ook de belangen van de partners een rol. In zo'n geval moet je als gemeente op zoek naar oplossingen om die belangen te verbinden, in plaats van gescheiden te houden.

Medewerkers zijn in deze fase actief in werkgroepen om de verschillende thema's uit te werken. Goede procesregie en goed projectmanagement zijn hierbij belangrijk, net als de agogische kant. Vertegenwoordigers van de samenwerkende partijen gaan nu voor het eerst met elkaar aan de slag. Als de werkgroepen op rolletjes lopen, vergroot dat de slagingskans van de uiteindelijke samenwerking.

8.5 Samenwerking in bedrijf

Als alles is voorbereid en ingericht, kan de samenwerkingsoperatie van start. Vanaf dat moment is het van belang de vinger aan de pols te houden. Functioneert de nieuwe organisatie zoals gepland? Ondanks alle voorbereidingen zullen improvisatietalent en een zekere tolerantie nodig zijn. Zowel van de medewerkers en het management als van de opdrachtgevers en klanten. De nieuwe organisatie moet zich nu wortelen.

Om deze stap goed te doorlopen, is het nuttig van tevoren een 10-dagenplan te maken. Hierin wordt aangegeven wat er de eerste drie maanden vooral moet gebeuren en hoe men dit kan bewaken. Inschatting is dat de belangrijkste opdrachten voor het management zijn:

- Blijf het belang van de samenwerking herhalen;
- Walk your walk. Zorg ervoor dat de (bege)leiding van dit traject strookt met de doelstellingen van de samenwerking;
- Werk vanuit visie en strategie;
- Houd de financiële controle op orde;
- Zorg dat afgesproken procedures goed werken en worden nageleefd;
- Benut quick wins en laat daarmee zien dat de samenwerking nu al wat oplevert;
- Investeer in nieuwe overlegvormen. Dit komt ten goede aan de verhoudingen en teamontwikkeling;
- Ga over van plan naar actie. Laat de blauwdrukken uit het samenwerkingsplan zo snel mogelijk werkelijkheid worden.

8.6 Evaluatie

Na één of twee jaar volgt er (vaak) een belangrijk evaluatiemoment. Daarvoor zijn tijdens de derde stap de doelstellingen meetbaar geformuleerd. Nu moeten de drie k's een feit zijn: de kwaliteit is met zoveel procent verhoogd, de kwetsbaarheid is met zoveel procent verminderd en de kosten zijn met zoveel procent verlaagd.

Deze evaluatie kan men alleen uitvoeren als er een nulmeting is met dezelfde parameters. In veel samenwerkingsprocessen komt zo'n nulmeting er niet van, omdat het traject zelf alle energie vraagt. Toch kan een echte succesbepaling niet zonder die meting. Ons advies is dus om hierin toch te investeren.

Literatuurlijst

1. Berenschot, 2010, Adviesproducten en referenties Intergemeentelijke Samenwerking.
2. BMC, 2013, Samenwerking tussen gemeenten.
3. Dekker, M. en J. Schut, 2005, Shared services in beweging! Een struikelpartij of sprint?
4. Denters, S.A.H. en G. Sterkenburg, Betrokkenheid gemeenteraden bij stedelijke
5. netwerkvorming in Overijssel: een verkenning.
6. Drooglever, J en L. Zwaan, 2010, Definities organisatorische vormen van samenwerking.
7. de Greef, R.J.M.H., 2008, De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regeling heet'. de
8. Gemeentestem, 107, pp. 509-526.
9. Herweijer, M., 2007, 'Hoe krijgen raadsleden greep op gemeentelijke samenwerking?' Bestuursforum, jaargang 31: 11, pp 12-14.
10. van den Heuvel, H. en A. de Wit, 2009, Durf te twijfelen en deel dilemma's. Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking, in opdracht van: InAxis, FWA Drukkerij.
11. van den Heuvel, H., 2010, Noodzaak, vertrouwen en tijd' een bestuurlijk perspectief op shared services, in opdracht van: InAxis.
12. Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, 2002, Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. in opdracht van: InAxis.
13. Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, 2006, Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten, Heerlen/ Arnhem: Sdu Uitgevers bv.
14. Korsten, A.F.A., 2004, 'De gemeentelijke bestuurskracht. De veranderende inhoud van een oud concept', in: Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar, Elsevier, Den Haag, pp. 17-28.
15. Van de Laar, S., Samenwerken in geuren en kleuren. Wat stimuleert en
16. wat remt de ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?
17. KplusV organisatie-advies, 2012, Intergemeentelijke samenwerking: inhoud, structuur en vooral: relatie! Arnhem.
18. Partners+Pröpper, 2005, Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, Vught.
19. Schutgers en Korsten, 2007, Bestuurskracht van gemeenten, meten, vergelijken en beoordelen, Eburon Delft
20. SGBO, 1999, Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen, Den Haag: VNG.
21. Zwaan, L., 2005, Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief, Leeuwendaal.

Samenstelling focusgroep

Leden

Gerard de Jong (voorzitter)

Bert de Koning (lid)

Marcel Martens (lid)

Paul Vereijken (lid)

Hanneke Nicolaes (secretariaat)