

Henriëtte van den Heuvel & Anita de Wit

# Durf te twijfelen en deel dilemma's

Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking

COURAGE CONFIANCE

INCERTITUDE

DÉSOLÉMENTÉ

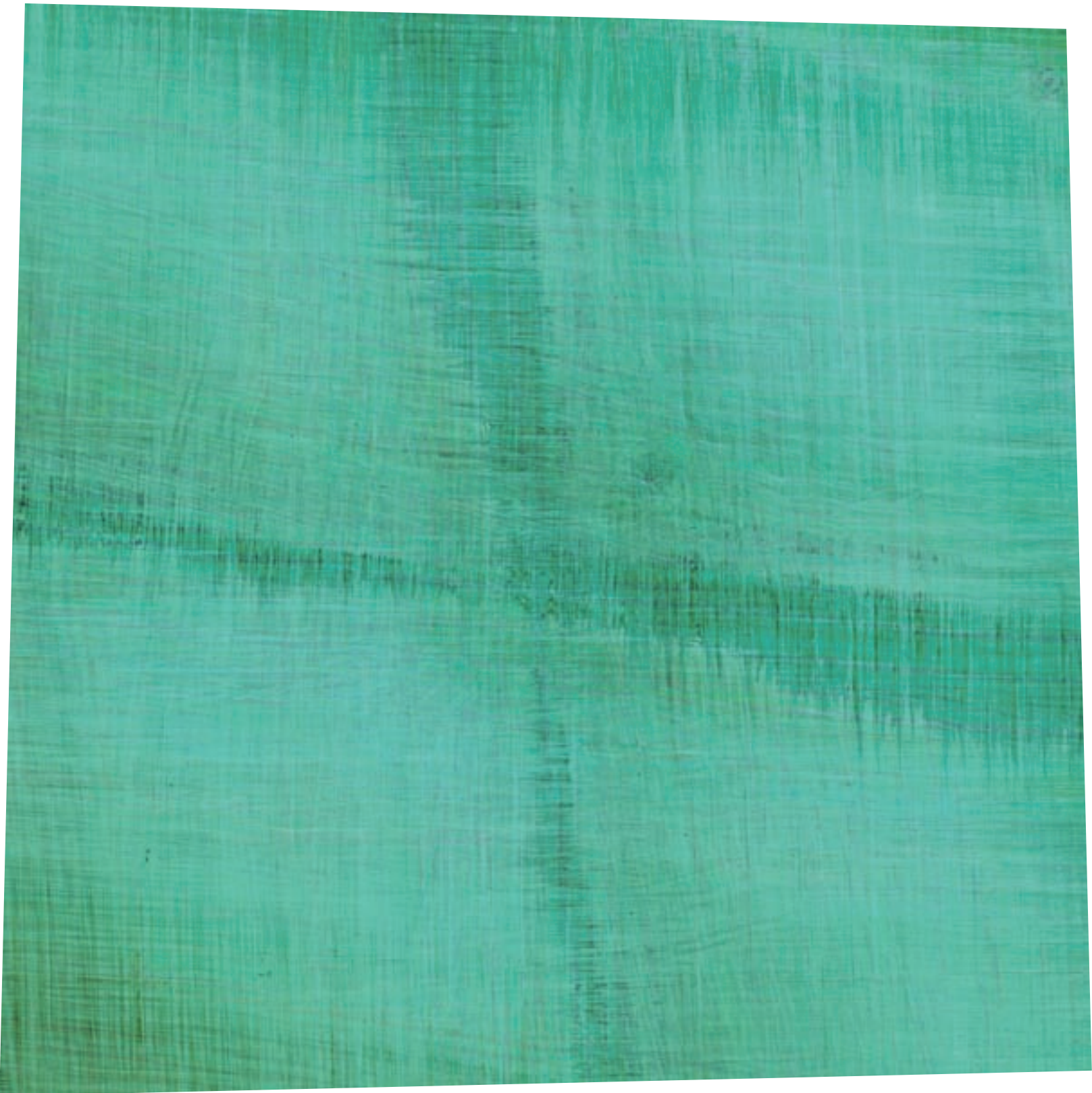
HÉSITATION



# **Durf te twifelen en deel dilemma's**

## Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking

*Henriëtte van den Heuvel*  
*Anita de Wit*



# Voorwoord

Twijfel! Dat klinkt niet als een thema voor krachtig bestuur. Niets is minder waar. Immers: wie nooit twijfelt, loopt het risico van de automatische piloot. En dat kan niet meer in deze tijd, waarin het openbaar bestuur volop in beweging is. In het zoeken naar de juiste koers in die turbulentie is twijfel onvermijdelijk. Niet om keuzes uit te stellen. Maar om even de tijd te nemen en verder te kijken dan het voor de hand liggende. Uit die houding ontstaan innovaties en nieuwe oplossingen. Juist bij intergemeentelijke samenwerking zie ik de laatste jaren veel innovatieve ontwikkelingen. Er zijn nieuwe oplossingen ontstaan, daar waar oude oplossingen voor schaalgrootte, efficiency en kwaliteit niet meer altijd pasten. En we zien dat ook die nieuwe oplossingen niet zo maar voor zoete koek worden geslikt. Ook nieuwe oplossingen roepen vragen op.

In deze publicatie, een initiatief van InAxis, de Commissie Innovatie Openbaar bestuur, i.s.m. Platform Shared Services bij de overheid, dutch resultants en de Programmadirectie Krachtig Bestuur, komen bestuurders aan het woord die midden in het proces zitten om nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking te smeden. Openhartig delen ze hun twijfels en dilemma's met u, hun achterliggende

motieven, en de afwegingen die ze maken. Het is een boekje geworden weg van de succesverhalen, en de blauwdrukken. Een boekje dat de weerbarstigheden van samenwerking laat zien. Daarmee biedt deze publicatie u hopelijk veel herkenning, inspiratie, en inzicht in andere zienswijzen die misschien wel spelen bij partners in uw eigen praktijk.

Ik spreek de hoop uit dat het een hulpmiddel mag zijn om het smeden van samenwerkingsverbanden soepeler te laten verlopen.

Ik wil InAxis hartelijk danken voor de voortrekkersrol die zij heeft gespeeld bij het stimuleren van innovatieve vormen van samenwerking in de afgelopen jaren. De Programmadirectie Krachtig Bestuur neemt het stokje op dit terrein over, met andere accenten maar in dezelfde geest. Meer informatie daarover vindt u achter in dit boekje.

Veel leesplezier!

**Bertine Steenbergen**

Programmadirecteur Krachtig Bestuur  
Ministerie van Binnenlandse Zaken



# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Interviews</b>	<b>8</b>
	Gesprek met de heer de Wijkerslooth, burgemeester van Waalre	9
	Gesprek met de heer van Maasakkers, burgemeester van Gemert-Bakel	12
	Gesprek met de heer Severijns, burgemeester van Oirschot	15
	Gesprek met de heer van de Vondervoort, burgemeester van Bergeijk	18
	Gesprek met de heer Bertens, gemeentesecretaris Reusel- de Mierden	21
	Gesprek met burgemeester Oosterop van Graft-de Rijp	24
	Gesprek met burgemeester Liemburg, Litterensadiel	27
	Gesprek met burgemeester Bandell van Dordrecht	30
<b>3</b>	<b>Epiloog</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>Colofon</b>	<b>40</b>

1

# Inleiding

**Er lijkt geen twijfel te bestaan over nut en noodzaak van intergemeentelijke samenwerking. Er is geen gemeente die niet kiest voor samenwerken. Samenwerking in intergemeentelijke sociale diensten, milieuorganisaties of –weliswaar verplicht – in veiligheidsregio's. En ook steeds meer in andere intergemeentelijke diensten of shared services, op terreinen als belastingen, ICT, P&O en andere PIOFAH-taken.**

Er zijn in de afgelopen jaren enkele kant en klaarformules ontstaan voor samenwerking over de volle breedte van gemeentelijke taken. Bijvoorbeeld de BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) die hun ambtelijke diensten volledig hebben samen gevoegd. Of het 'Nike-model' van Ten Boer, waarbij alle 'niet-identiteitsgebonden taken' zijn uitbesteed aan 'grote broer' Groningen. Echter die modellen gaan de meeste gemeenten te ver. Zij zoeken naar oplossingen op maat per beleidsterreinen of taak. Vaak participeren zij in elkaar deels overlappende netwerken en in samenwerkingsverbanden met gemeenten nabij. Intergemeentelijke sociale diensten, milieudiensten, ICT shared services, gemeenschappelijke inkoopbureaus, veiligheidsregio's, tal van grote en kleine, verplichte en vrijwillige, vaste en verschuivende vormen van samenwerking.

Deze flexibiliteit in de samenwerking sluit aan bij de pragmatische aanpak die gemeenten willen kiezen, maar roept ook vragen op. De pragmatische aanpak wordt gekoesterd, maar tegelijkertijd is er de behoefte aan meer zekerheid, meer overzichtelijkheid, minder bestuurlijke drukte én meer duidelijkheid over een koers

voor de toekomst.

In september 2008 zijn door InAxis twee bijeenkomsten georganiseerd met gemeentebestuurders. Op deze bijeenkomsten kwamen drie bestuurlijke thema's aan de orde die centraal staan bij intergemeentelijke samenwerking: noodzaak, vertrouwen en tijd. Tijdens de bijeenkomsten bleken grote verschillen in motieven van samenwerking: van puur financieel, gericht op kwaliteitsverbetering tot vermindering van de kwetsbaarheid. Ook zagen we verschillen in attitudes ten aanzien van het samenwerken. Sommige bestuurders redeneren uiterst pragmatisch, gericht op het oplossen van een concreet probleem in de organisatie of voor de burger. Anderen kijken meer 'idealistisch' en zijn op zoek naar een zekere 'teamspirit' met andere gemeenten om gezamenlijk uitdagingen op te pakken.

## ***Wat wordt u er wijzer van?***

Deze publicatie is bedoeld voor gemeentebestuurders die hun eigen dilemma's willen spiegelen aan die van anderen. Zij illustreert aan de hand van interviews met zeven burgemeesters en een gemeentesecretaris de praktijk van intergemeentelijke samenwerking: de route die bestuurders kiezen, de dilemma's die ze tegenkomen en de oplossingen die ze daarvoor zoeken. De verhalen van de gemeentebestuurders worden onverkort weergegeven.

In de epiloog maken wij u deelgenoot van onze eigen zoektocht naar de praktijk van intergemeentelijke samenwerking en de twijfels en dilemma's die we daarbij tegen kwamen.

The image features a large, white, stylized number '2' positioned on the left side. The background is an abstract composition of textures and colors, primarily in shades of orange, red, and dark brown. The top portion is a bright, textured orange, while the bottom and right portions are darker, with some vertical streaks and mottled patterns. The overall effect is that of a layered, textured surface, possibly a book cover or a piece of art.

2

# Gesprek met de heer de Wijkerslooth, burgemeester van Waalre

*Sinds 2003 is Mr. baron H.C.R.M. de Wijkerslooth de Weerdesteijn burgemeester van de gemeente Waalre in Noord Brabant. Daarvoor was hij Directeur Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen in Curaçao. In de jaren ervoor werkte hij als Plaatsvervangend Hoofd Afdeling Onderwijs en Ontwikkelings-samenwerking op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dezelfde functie bekleedde hij eerder op de ambassade in Nairobi, Kenya, waar hij Eerste ambassadesecretaris en Hoofd van de economische afdeling was. Daarvoor was hij werkzaam op de ambassades van Bogota, Colombia en Rabat, Marokko, en op het ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Westelijk Halfrond. De gemeente Waalre werkt samen met verschillende gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden afhankelijk van het beleidsterrein.*

**Intergemeentelijke samenwerking betekent niet voor altijd en ook niet alles met dezelfde partijen samendoen. Het gaat erom de weg te vinden in een divers speelveld, waarbij je je eigen koers volgt. Resultaat ontstaat met versnellingen en vertragingen en door voortdurend te schipperen.**

“De gemeente Waalre zit in een samenwerkingsverband met Valkenswaard, Heeze-Leende en Cranendonck, samen zo’n 80.000 inwoners. Valkenswaard is de grootste met 30.000 inwoners, de overige gemeenten zijn ongeveer van gelijke grootte met tussen de 16.000 en de 20.000, niet echt een gelukkige term.

We hebben samen een convenant getekend, waarin wordt uitgegaan van vrijwillige samenwerking. Dit is voor ons voldoende.

Per onderwerp wordt besloten hoe het georganiseerd zal worden. Afhankelijk van het terrein, de omvang et cetera, worden mensen gedetacheerd, zoals bijvoorbeeld bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD). De stuurgroep bestaat uit de vier burgemeesters en de vier secretarissen.

Het gaat alle gemeenten om het verminderen van de kwetsbaarheid en het versterken van de kwaliteit. En daarnaast ook om doelmatigheid en doeltreffendheid, maar niet primair.

De terreinen waarop we samenwerken zijn de Intergemeentelijke Sociale Dienst, gevestigd in Valkenswaard waaraan eerst drie van de vier gemeenten deelnamen, maar nu alle vier; WABO, in Cranendonck; juridische kwaliteitscontrole, in het bijzonder deregulering, in Heeze-Leende; Egem-I en (de administratieve onderdelen van) P&O, in Waalre.

De samenwerking is beperkt tot terreinen waarop de beleidsruimte beperkt is. Zoals bij de ISD. Dat stelt beleidsmatig weinig meer voor. Voor het grootste deel is alles sowieso gelijk voor alle gemeenten, en waar er verschillen zijn daar wordt het gelijk getrokken door de best

## 10 Gesprek met de heer de Wijkerslooth

practices van de deelnemers over te nemen. Dit is geen domein waar de identiteit van de gemeente van afhangt. Wat telt zijn de resultaten: het aantal werklozen neemt af, het heeft zichtbare meerwaarde, dus dat is goed.

Op stapel staan nu de PIOFAH-taken. Daar willen we meer samenwerken. Die taken zijn niet politiek, maar worden uitgevoerd aan de achterkant. Het idee is om niet alles tegelijk te doen, maar stap voor stap. ICT wordt gezien als randvoorwaardelijk en wordt dus als eerste opgepakt.

Terugkijkend naar het begin van de samenwerking kan ik zeggen dat er in eerste instantie het nodige wantrouwen was; bij sommige bestuurders heerste de gedachte dat je iets afstaat en daarmee ook een deel van je autonomie kwijt raakt wanneer je dingen samen doet en elders onderbrengt.. Dat was hobbels één. Hobbels twee waren de gemeentesecretarissen die ook niet wisten of ze dit moesten zien als een kans of een bedreiging en de ambtenaren die vooral aangaven hoe ingewikkeld het was.

In Waalre ging het goed. We trekken er hier in mijn beleving ook hard aan. Andere gemeenten dachten dat deze drive voortkwam uit vrees voor samenvoeging. Deze veronderstelling heeft mogelijk iets te maken met de ligging van Waalre. Wij liggen als enige tegen de stad Eindhoven aan en maken ook deel uit van het stedelijk gebied. Er is echter helemaal geen sprake van herindeling. Wel is het zo dat Waalre als randgemeente strategisch georiënteerd is op de stad.

De samenwerking was – en is – al met al een ingewikkeld proces waar veel onderhuids speelt, hetgeen vooral te maken heeft met de wens van alle vier om autonoom te blijven. Men neemt deel aan de samenwerking omdat het goed is voor de eigen organisatie. Het ging allemaal heel traag, en op enig moment werden we wat ongeduldig en hebben we er een externe consultant erbij gehaald die veel ervaring heeft met intergemeentelijke samenwerking. Deze consultant probeerde helder te krijgen wat we met elkaar wilden bereiken, wat het hogere doel was van iedereen. Deze aanpak bleek echter niet te werken, de samenwerking werd hiermee teveel op scherp gesteld en te politiek. Dit was niet de juiste weg.

Bestuurlijk gaat het nu wat op en neer met versnellingen en vertragingen, en met vragen over waar het heengaat. Als het even te hard gaat, trekt iedereen zich weer wat terug. Belangrijkste is te zorgen dat het niet te principiële, te politiek wordt. Nuttig zijn kleine

stappen op concrete onderwerpen. Dit sluit ook aan bij de professionaliteit van de ambtenaren.

De twijfel zit niet in de samenwerking als zodanig, maar meer in de vraag hoe je die vormgeeft. Een van de vragen is hoe je het best kunt sturen. Wij hebben eens per maand een vergadering van de stuurgroep. De secretarissen hebben daarnaast vooroverleg en bereiden de vergadering voor. Af en toe komt de eerder genoemde externe consultant erbij. Dat is soms handig, soms niet, en erg duur.

Af en toe heb ik het idee dat het niet concreet genoeg is, niet snel genoeg gaat. Dit is meer een gevoel dan een constatering. We lopen namelijk niet letterlijk achter op de afspraken die zijn gemaakt, zo werken we niet. Soms willen we versnellen, zoals bij projectmiddelen. Dan halen we een externe projectleider, die moet een plan maken, omdat het niet vlotte.

Het is een voortdurend schipperen. Er zijn ook verschillende wensen bij de deelnemers. Er zijn gemeenten die meer willen samen doen dan andere gemeenten. We hebben geen gedeeld toekomstperspectief, en dat blijft naar boven komen.

We werken in verschillende samenwerkingsverbanden. We hebben de A2-gemeenten, de stadregio, de brandweer met Bergeijk, een Milieustraat met Veldhoven, de inkoop via Bureau Inkoop Zuidoost Brabant. Dit alles geeft grote flexibiliteit en onafhankelijkheid: er is geen afhankelijkheid van vaste partners. Eigenlijk hebben we een beetje een non-model. Er wordt niet gewerkt vanuit een helder beeld van hoe het er uiteindelijk het best kan uitzien.

We redeneren vanuit de belangen van Waalre. Het basisuitgangspunt is dat je samenwerkt om te garanderen dat de gemeente zijn werk kan doen en de dienstverlening kan bieden aan de burgers die je wilt. Waalre is een echt dorp, met een dorps karakter, een hechte samenleving. Dit biedt identiteit voor de burger, daar moet je voor zorgen, en of je soms voor de sociale dienst verderop moet zijn, dat maakt niet zo veel uit. Als je maar uit kunt leggen waarom en dat het beter is voor de burgers zelf.

Vanuit dit uitgangspunt – dat het goed moet zijn voor Waalre – kiezen we wat we zelf en wat we met andere doen, op basis van concrete behoeften en kansen. In een tempo dat werkt. Soms wat sneller, soms wat langzamer.”

# Gesprek met de heer van Maasakkers, burgemeester van Gemert-Bakel

**Intergemeentelijke samenwerking is vooral een praktische oplossing voor lopende vraagstukken. Geen must. Soms is kleinschalige organisatie van activiteiten beter. Belangrijk is dat samenwerking ondersteunend is aan het doel dat je hebt. We zouden moeten leren leven met een beetje onzekerheid.**

*Mr. J. van Maasakkers is burgemeester van de Brabantse gemeente Gemert-Bakel. Deze gemeente ligt in Oost-Brabant en maakt onderdeel uit van de regio-Eindhoven. Als 29-jarige is Van Maasakkers als burgemeester begonnen in de gemeente Terheijden. In 1989 werd hij burgemeester in Gemert en vanaf 1997 vervult hij die functie in de door herindeling ontstane gemeente Gemert-Bakel. Op dit moment is hij in Nederland de langst zittende burgemeester. De gemeente Gemert-Bakel werkt onder andere samen met de buurgemeenten Laarbeek en Boekel.*

“Samenwerken met andere gemeenten zie ik vooral als een praktische oplossing voor lopende vraagstukken. Neem de samenwerking die bestaat tussen Gemert-Bakel (28.000 inwoners) en Laarbeek (21.000 inwoners) rond belastingen. Die is gestart vanuit een openstaande vacature. Rond belastingen is het zo geregeld dat onze ambtenaren fysiek in Laarbeek zijn gaan zitten. Degenen die voorheen in dienst waren bij Gemert-Bakel zijn dit nog steeds, maar nieuwe mensen die voor deze dienstverlening worden aangenomen, treden in dienst van Laarbeek. Hetzelfde – maar dan omgekeerd – geldt voor ICT. Dat gebied wordt voor zowel Gemert-Bakel als Laarbeek uitgevoerd op locatie Gemert-Bakel.

Samenwerken is vooral zinvol rond operationele uitvoeringsvraagstukken. Geen politieke onderwerpen die afstemming op niveau van B&W vragen. De extra benodigde overleggen doen het mogelijke voordeel dan de das om. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsarm en beleidsrijk. Een eenduidige scheidslijn is echter niet te trekken. De sociale dienst werd voorheen als een technisch verhaal beschouwd. Op dit moment zie je dat hier juist weer een politieke dimensie in is gekomen. Voorheen stond de collectieve verantwoordelijkheid centraal. Nu zie je dat het eigen belang weer meer aan het licht komt. Beleidsinhoudelijk is het vaak juist wel interessant met andere gemeente te klankborden. Dit zou je ook kunnen zien als een vorm van samenwerking. Voor beleidsgevoelige onderwerpen kan dit heel handig zijn.

Anderzijds is samenwerking geen must. Sommige zaken zijn net zo goed of zelfs beter te organiseren in de eigen kleine kern. Binnen de thuiszorg zag je situaties ontstaan dat vier of vijf mensen bij iemand langs kwamen, allemaal voor een ander stukje. En allemaal hebben ze reistijd. Dit is veel te duur. Binnen de gemeente Gemert-Bakel worden nu

binnen een kern van 1000 mensen geïnteresseerden gezocht die ervaring en capaciteit hebben en zich willen inzetten. Deze vorm van lokale organisatie is uiterst functioneel, mensen zijn veel gemotiveerder en hebben weinig reistijd. Het maakt de organisatie veel overzichtelijker en dus ook veel goedkoper. Grote organisaties hebben meer moeite om voor de afgesproken contractprijs te leveren.

Een belangrijk aspect bij samenwerking is dat je altijd je eigen verantwoordelijkheid moet kunnen blijven dragen. Je blijft verantwoordelijk voor de keten. Het houden van overzicht is hierbij noodzakelijk. Als samenwerkingsverbanden te groot worden dan wordt dit lastig. Het samenwerken met vijf gemeenten, zoals de Kempengemeenten, is al een stuk lastiger vorm te geven dan een samenwerking tussen twee gemeenten, zoals Gemert-Bakel en Laarbeek.

Grote organisaties hebben hun eigen nadelen. Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) bestaat uit 21 gemeenten. Dit is deels een door een wet afgedwongen samenwerking. Maar deels vrijwillig en succesvol... Denk aan samenwerking op het gebied van politie, brandweer, GGD/GHOR en ook economische ontwikkeling. Het succes van samenwerken wordt ook een beetje bepaald door gelijkheid. De Peel, Eindhoven en de Kempengemeenten zitten allemaal in het SRE. Allemaal hebben ze een band met Eindhoven, maar niet direct een band met elkaar.

Het zelf houden van inzicht is cruciaal. We hebben gesprekken gevoerd met de gemeente Boekel over de overdracht van taken op het gebied van sociale zaken. In beginsel was het idee dat het hele takenpakket van Boekel door Gemert-Bakel uitgevoerd zou kunnen worden. Dit gaat volgens mij niet. Een totale overdracht van activiteiten zou betekenen dat een gemeente binnen korte tijd zelf geen kennis meer heeft van de onderliggende processen. Dit valt niet te rijmen met het op politiek niveau verantwoordelijk zijn. Het is nu zo dat rond sociale zaken Gemert-Bakel voor Boekel een aantal operationele activiteiten uitvoert. De politieke verantwoordelijkheid hiervoor ligt echter nog steeds in Boekel. Verder moet je te allen tijde zelf blijven nadenken, oog blijven houden voor ontwikkelingen. Het blijven zoeken naar oplossingen voor specifieke situaties moet centraal staan.

Belangrijk is dat de samenwerking ondersteunend is aan het doel dat je hebt. Uiteindelijk gaat het erom dat gemeenten in staat zijn kwalitatief hoogwaardige diensten aan te bieden tegen betaalbare kosten. Vanuit de optiek van de centrale overheid wordt intergemeentelijke samenwerking gezien als zekerheidsstellend voor mogelijke probleemsituaties. Bij

## 14 Gesprek met de heer van Maasakkers

grote incidenten met grote paniek is centrale, militaristische aansturing van mensen noodzakelijk. Het hebben van mensen in een regionale dienst wordt zeker ervaren dan het werken met vrijwilligers. Calamiteiten als de vogelpest hebben laten zien dat vrijwilligers de noodzaak prima inschatten en het ontbreken van centrale leiding geen probleem is. Het regiomodel is niet motiverend voor vrijwilligers. In steden als Amsterdam en Rotterdam is het haalbaar om mensen in dienst te hebben, maar voor dorpen zijn vrijwilligers noodzakelijk om diensten betaalbaar te houden.

Hoe kom je tot resultaten? In ieder geval moet je proberen de samenwerking en het gewenste resultaat niet dicht te timmeren. Durf te stoppen als er geen vertrouwen meer is. Het openstaan voor wat zich voordoet, het 'in het moment zijn' is belangrijk. Ieder moet zich verantwoordelijk kunnen voelen voor het resultaat. Om tot succes te komen, is het onderhouden van één op één-relaties cruciaal. Als lijntjes worden doorgeknipt, als er alleen sprake is van het 'managen' van contracten dan is de kans groot dat het uiteindelijk misgaat. In het veld bestaat vaak enorm veel kennis over hoe zaken lopen. En die moet je kunnen gebruiken.

Maar goed, een lastig punt bij samenwerken blijven altijd de vele wisselingen van de wacht. Dit kun je enigszins oplossen door bij binnenkomst van een nieuwe bestuurder altijd weer even de 'reeds benoemde waaromvraag' naar voren te halen. Zodat je niet bij iedere nieuwkomer alle discussies weer opnieuw krijgt. Dit betekent dat enige vastlegging van zaken wel relevant is. Uiteindelijk zouden gesprekken en discussies natuurlijk veel meer moeten gaan over cultuur dan over structuur en over de resultaten die voor onze burgers bereikt moeten worden."

# Gesprek met de heer Severijns, burgemeester van Oirschot

*Sinds april 2006 is Mr.R.A.L. Severijns burgemeester van de gemeente Oirschot. Daarvoor was hij ruim 22 jaar actief als gemeentesecretaris. Vanaf 1984 in de gemeente Hilvarenbeek en vanaf 1 januari 1997 tot en met april 2006 in de gemeente Gemert-Bakel. In de periode 1999- 2006 was hij tevens lid en fractievoorzitter van de PvdA in Provinciale Staten van Noord-Brabant. Uit hoofde van zijn functie is hij door de gemeenteraad aangewezen als lid van het Algemeen Bestuur van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. Daarnaast is hij voorzitter van de Kempensamenwerking waarin vijf gemeenten in de Kempen, Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-de Mierden, samenwerken volgens het principe Samen en toch apart (SETA). Eerder was hij lid van de Nederlandse afdeling van de Raad voor Europese Gemeenten en Regio's.*

**Het uitgangspunt is zelfstandigheid. Intergemeentelijke samenwerking is alleen nuttig als je het zelf niet kunt. Het gaat om het vinden van de balans tussen efficiëntie en couleur locale. Dit moet je geval tot geval bekijken.**

“Binnen de Kempen gaat het erom een succes te maken van waar we mee bezig zijn, zoals de nieuwe structuur van de ISD en het aanpakken van andere taken waarover we afspraken hebben gemaakt. Die liggen vooral op het gebied van de bedrijfsvoering, daar gaat nu meeste energie in zitten. Gebleken is dat in deze fase het veel moeilijker is om afspraken te maken over beleid. Bij de evaluatie van de Kempensamenwerking is de afspraak gemaakt dat we ons dus vooral focussen op de bedrijfsvoering, omdat daar de meest haalbare resultaten zijn te verwachten. Wel zal bij de aanpak van nieuwe taken goed gekeken worden of we door middel van samenwerking de voorbereiding gezamenlijk kunnen aanpakken, om al in die fase efficiencyvoordeel te behalen. Bij de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering is niet de gedachte om minder mensen in dienst te houden. Daarom is ook het uitgangspunt binnen de samenwerking dat er geen ontslagen vallen. Het gaat puur om de verbetering van de kwaliteit. We zouden meer onze successen moeten vieren. Het blijft nu te onzichtbaar. Ook zouden we duidelijker moeten laten zien dat we minder meerkosten hebben.

Met de ISD loopt het goed – de uitvoering van de taken van sociale zaken verloopt op dit moment uitstekend. De gemeenten worden vanuit een punt in Bladel bediend. We hebben de laagste werkloosheid van Zuid-Brabant, en Zuid-Brabant heeft de laagste werkloosheid van Nederland. Door de economische en financiële crisis kan dat snel veranderen. Juist in deze tijden komt het erop aan om de slagkracht te hebben om de problemen zo goed mogelijk op te lossen. Daar ligt de uitdaging voor de ISD op dit moment.

De samenwerking op het gebied van P&O ligt nu ingewikkelder. Het probleem daar is het kunnen differentiëren per gemeente, zoals ten aanzien van reiskosten en werving en selectie. De gemeente Bergeijk werkt op P&O-gebied niet volledig samen en bij de andere gemeenten is dan de vraag of dit geen afbreuk doet aan de rest van de samenwerking. Er kan sprake zijn van onderlinge concurrentie rond personeel. Met name bij functies waar sprake is van krapte op de arbeidsmarkt. Voorkomen moet worden dat bij deelnemers het gevoel ontstaat dat één

## 16 Gesprek met de heer Severijns

van hen de krenten uit de pap haalt en de anderen met de pap blijven zitten. Het ingewikkelde bij P&O is ook dat je als organisatie de consultants dichtbij wilt houden, zodat die proactief in de eigen organisatie kunnen werken. De administratie kan weer wel gemakkelijker op afstand.

Bij samenwerking speelt ook nog het gegeven dat de regionale organisatie een opdracht heeft om zo effectief en efficiënt mogelijk de betreffende dienst aan te sturen. Dat kan botsen met de wens van individuele gemeenten om op onderdelen een couleur locale te hebben. Dat is meestal minder efficiënt en dus wordt er dikwijls op voorhand negatief over geoordeeld vanuit de regionale dienst. Anderzijds is er ook een tendens dat na verloop van tijd de onderlinge verschillen vervagen en dat men naar elkaar toe groeit.

Het uitgangspunt voor Oirschot is zelfstandigheid. In principe doe je het alleen, tenzij de problematiek zodanig is dat je het niet alleen kunt. Dan schaal je op, maar wel zo dicht mogelijk bij de burgers van onze gemeente.

De vijf Kempengemeenten vormen ons eerste oriëntatiepunt. Heb je een grotere schaal nodig, dan kan dat in SRE-verband (verkeer vervoer, ruimtelijke ontwikkelingen).

Het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven is een WGR+ samenwerkingsverband, bestaand uit 21 gemeenten waarbij sprake is van verplichte deelname. Het heeft het goed gedaan, zeker ook in de tijd dat de werkloosheid opliep door ontslagen bij Philips en DAF. De SRE is de derde economische regio van het land: na Schiphol en Rotterdam komen wij met Brainport. We moeten de betekenis van deze regio niet onderschatten, maar het is niet zo dat alles op deze schaal georganiseerd moet worden. Verder zijn er ook andere samenwerkingsconstellaties zoals de veiligheidsregio en de politieregio. Die omvatten hetzelfde gebied als de 21 gemeenten van de SRE.

Er is dus niet één vast samenwerkingsmodel. Er is de Kempen, maar er zijn ook andere samenwerkingsverbanden. Voor de gemeenten binnen de Kempen geldt echter wel dat de eerste oriëntatie gericht is op de Kempen, maar wel flexibel, per onderwerp. En als we afspraken maken doen we het in principe wel met alle vijf. Het is niet de bedoeling dat er onderweg wordt afgehaakt.

De identiteit van een gemeente gaat niet over wat de gemeente aanbiedt, maar over wat de burgers zelf hebben: trots op gebied. Het gaat meer om de cultuur dan om de structuur. Als je zou vragen wat burgers willen, zeggen ze dat ze Oirschot willen houden zoals het is. De mensen uit Oirschot hebben niets met de dorpen verderop. Hoogstens wat met Bladel en Eersel, die liggen immers tegen Oirschot aan.

‘Monument in het groen’ is het verbindend thema van Oirschot. We hebben een mooi centrum met mooie natuur eromheen. Als het mooi weer is dan zitten de terrassen in Oirschot vol.

In Oirschot wonen veel kunstenaars. We willen meer kwaliteit bieden om dat thema uit te dragen, meer kunst en cultuur. Sinds kort wordt er een atelierroute georganiseerd waar veel mensen op afkomen. Ook hebben we de uitvoering van de Stabat Mater en de Matheus Passion in de Sint Petruskerk. Met name Stabat Mater wordt aangegrepen als informeel trefpunt van Brabantse ondernemers en bestuurders, waarbij ook landelijke politici regelmatig acte de présence geven. Oirschot heeft een goede bereikbaarheid dankzij de ligging aan de snelweg. Dat maakt ons aantrekkelijk.

Bij de keuze voor regionale samenwerking is overigens de vraag over identiteit niet het belangrijkste. Het gaat meer om autonomie en zeggenschap. Dat neemt niet weg dat je binnen de Kempen een aantal vergelijkbare gemeenschappen hebt. Het zijn typische Midden-Brabanders; overal heb je de kerk – de kroeg, de gilden, de harmonie. De katholieke achtergrond is onmiskenbaar. We wonen op de zandgrond en onze mentaliteit komt overeen. We voelen ons verderop in Brabant ook wel ‘thuis’, maar het is anders dan in de Peel en ook weer anders dan op de kleigrond.

Twijfels? Ik heb geen twijfel over samenwerking op minder politiek gevoelige terreinen. Zoals de bedrijfsvoering bijvoorbeeld. Er is minder sprake van politieke verschillen bij administratie, financiën, P&O, ICT. Dat geldt ook voor cultuurhistorie.

Met de ISD gaat het ook goed. Dat is vooral de uitkeringenfabriek. Maar wordt het beleidsmatiger, zoals bij de uitvoering van de WMO, dan wordt het ook lastiger.

Op zich heb ik ook geen twijfel bij een shared service ICT, dat willen de andere gemeenten ook. De enige twijfel die ik heb, betreft de vorm. Een shared service ICT is één mogelijkheid, aanhaken bij een grote stad is een andere mogelijkheid. Ook is er discussie of het in een gemeenschappelijke regeling of een BV moet.

Er is geen twijfel óf het gebeurt maar wel over de vorm waarin. Het idee is nu dat de locatie van het shared service center in Eersel zal zijn met een front office hier. Maar er wordt ook gekeken naar opties om aan te haken bij initiatieven van andere gemeenten in onze regio. Ik heb wel twijfel bij de passendheid van een puur bedrijfsmatige aanpak. We hebben immers een publieke taak en dat betekent een andere verantwoordelijkheid.

We hebben de plicht om het zo efficiënt mogelijk in te richten, maar wel altijd oog te houden voor onze publieke verantwoordelijkheid richting samenleving. Daarnaast is het overigens ook zo dat je soms wettelijk verplicht bent om via een gemeenschappelijke regeling taken regionaal weg te zetten. Over deze onderwerpen moeten wij vele gesprekken voeren om zaken gedaan te krijgen. Dat is misschien niet altijd efficiënt maar uiteindelijk toch beter voor het verkrijgen van een goed lokaal en regionaal draagvlak voor samenwerking.”

# Gesprek met de heer van de Vondervoort, burgemeester van Bergeijk

*De heer H.G.M. van de Vondervoort is vanaf april 2008 burgemeester van de gemeente Bergeijk. Eerder was Van de Vondervoort burgemeester van de gemeente Boekel. Voordat hij burgemeester werd, was Van de Vondervoort wethouder van de gemeente Veldhoven. Vondervoort is tevens voorzitter van de landelijke vereniging voor kleine kernen. De Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen heeft de ambitie de ontwikkeling van dorpsorganisaties te bevorderen. Met als doel dat er door het hele land vitale organisaties gaan bestaan, van en voor burgers, die op een moderne manier in hun dorp hun verantwoordelijkheid nemen en zo burgerschap in de praktijk brengen. Van de 1800 kleine kernen in Nederland zijn 1400 kernen bij de vereniging aangesloten. Bergeijk maakt deel uit van de Kempensamenwerking; het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-de Mierden.*

**Samenwerking is geen doel op zich. Het moet financieel en inhoudelijk iets opleveren. Centraal staat de dienstverlening aan je eigen burgers. Het gaat om het zoeken naar de menselijke maat.**

“Gemeenten besluiten tot intergemeentelijke samenwerking als dat beter is voor de burgers, de kwaliteit en de financiën. Als gemeente kunnen we veel prima zelf. De gemeente is groot genoeg. Dat geldt voor Bergeijk, maar ook voor Boekel, een gemeente met 10.000 inwoners. Sterker nog: kleine gemeenten doen het op vele terreinen beter dan grotere gemeenten.

Binnen de Kempengemeenten werken we op een aantal terreinen samen. Dit doen we omdat dit inhoudelijk en financieel voordeel oplevert. We bekijken het per onderwerp, per product. Bij een aantal onderwerpen is het duidelijk dat het als kleine gemeente beter is samen te werken, zoals op het terrein van ICT en de sociale dienst.

Met de ISD zitten we nu in het tweede jaar. Het werkt goed, het is ook voor 95% standaardwerk wat daar gebeurt. Op dit moment denken we na over een goede bestuursstructuur.

We zijn in de Kempen ook bezig met ICT. Dit is als gemeente alleen financieel niet te behappen. Bovendien heb je de professionals niet. ICT is ook minder interessant voor de burger of de gemeenteraad. De ICT-samenwerking is nu met 5 gemeenten. We zijn bezig met de vraag hoe we het kunnen vormgeven in een shared service centrum. Vijf gemeenten is een goede start, later kunnen we dit aantal verder uitbreiden. Mogelijk gaan we op termijn nog andere uitvoeringsonderdelen samen doen, zoals belastingen.

We doen niet mee aan de P&O-samenwerking in de Kempen. Personeelsbeleid moet je zelf doen, dat kun je om inhoudelijke redenen niet op afstand zetten. Alleen een klein deel kun je samendoen, zoals de personeels- en salarisadministratie. Dat zou je zelfs net zo goed in Hongkong kunnen laten doen, maar het gaat om zo'n beperkte taak dat het geen zin heeft die anders te organiseren.

Er zijn ook bredere samenwerkingsverbanden waaraan we deelnemen zoals het SRE, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. Het is nuttig om hieraan deel te nemen, bijvoorbeeld vanwege de afstemming over het wegennet en de bedrijventerreinen. Bredere samenwerkingsverbanden in Zuidoost-Brabant waaraan we deelnemen zijn de veiligheidsregio en de politie.

Ook staat er samenwerking op stapel met twee gemeenten in België. Dit zal vooral gaan over recreatie en veiligheidsvraagstukken.

Als gemeente doen wij een groot deel zelf, maar wanneer het goed is voor de burgers werken we samen met andere gemeenten in het Kempenverband. Belangrijk is dat je als gemeente zelf de regie houdt.

Er wordt wel eens gezegd dat ik iemand ben die niet graag wil samenwerken. Maar dat is het niet. Ik vind dat we als gemeente zo veel mogelijk zelf moeten doen. Wij zijn immers degenen die weten wat de burgers willen. In de praktijk echter, is het onmogelijk om alles zelf te doen.

In Bergeijk leggen we meer verantwoordelijkheid bij de eigen inwoners. We proberen het beleid te maken in het eigen dorp, samen met de burgers. Het is een nogal apolitieke aanpak, het gaat puur om leefbare kleine dorpskernen, waar de belangen van de gemeenschap voorop staan. Als je de burgers meer zelf laten bepalen, maakt dat ook dat je minder ambtenaren nodig hebt, althans voor die onderwerpen.

Bijvoorbeeld op het terrein van bancaire voorziening gaan we landelijk na wat de burgers willen. Dit is per dorpskern anders. Daar kan op ingesprongen worden en zo doen we dat ook hier. Een ander voorbeeld is de woningbouw, ook daar beslissen de burgers mee over wat er wordt gebouwd en voor wie.

## 20 Gesprek met de heer van de Vondervoort

Het gaat om leefbaarheid en dorpsontwikkeling. Ik ben ook voorzitter van de vereniging van kleine kernen. Wij richten ons op het leefbaar houden van dorpskernen. Het Rijk denkt teveel in uniformiteit, niet in veelvormigheid, niet in de rol van dorpen. Tegelijkertijd steunen het kabinet en de provincie wel deze dorpskernenbeweging. De provincie Brabant stelt 30 miljoen beschikbaar voor versterking van de leefbaarheid in kleine kernen. Ook in de andere Kempengemeenten is men hier mee bezig.

De burgers zijn verantwoordelijk voor hun eigen leefomgeving. Het gaat om het vormgeven aan een zorgzame samenleving, het gaat om nabuurschap, om burenhulp. Vroeger nam je als burens verantwoordelijkheid. Het gaat om de menselijke maat, daar sluiten we bij aan. Binnen de zes dorpskernen waaruit Bergeijk bestaat, is er niet één model. Er is ruimte voor verschil, veel verantwoordelijkheden liggen bij de dorpskernen zelf.”

# Gesprek met de heer Bertens, gemeentesecretaris Reusel- de Mierden

**Intergemeentelijke samenwerking ontstaat niet uit het niets. Vaak is het een vervolg op reeds bestaande contacten. Je besluit samen op weg gaan zonder te weten hoe het er concreet uit gaat zien. Het bouwen van geheugen om te zorgen dat je vooruit blijft gaan.**

*De heer L. Bertens is sinds maart 2001 gemeentesecretaris van Reusel-De Mierden. Daarvoor heeft hij gewerkt bij een organisatieadviesbureau. Hier deed hij opdrachten in de gemeentewereld, bij overheidsbedrijven en in de gezondheidszorg. De heer Bertens was twee jaar interim-manager in een wsw-bedrijf. Ook heeft hij langere tijd gewerkt bij het Scholingsinstituut FNV. De heer Bertens is vanaf het begin betrokken bij de Kempensamenwerking en is sinds een paar jaar voorzitter van het secretarissenoverleg in de Kempen. Hij is tevens secretaris van het Koepelbestuur, het overleg van de 5 burgemeesters en secretarissen. Hij is ook medeoprichter van het Bureau Inkoop Zuid-Oost Brabant (BIZOB), waarin 15 gemeentes samenwerken.*

“We zijn begonnen in 2001. Bij aanvang van het initiatief waren we met relatief veel nieuwe gemeentesecretarissen. Dit creëerde een platform en een soort van gemeenschappelijkheid. Er is toen geprobeerd een gezamenlijke sociale dienst te organiseren voor Bladel en Reusel-de Mierden. Dit lukt niet, er was onvoldoende vertrouwen. Achteraf kan gesteld worden dat het te vroeg was. De tijd was nog niet rijp voor echte samenwerking.

In 2002 is een aanvang gemaakt met samenwerking op het gebied van vastgoedinformatie. Bij aanvang waren dit de huidige Kempengemeenten, aangevuld met Hilvarenbeek en Cranendonk. De laatste twee zijn nu beide aangesloten bij een ander samenwerkingsverband.

In 2003 hebben de vijf colleges een intentieverklaring ondertekend, waarin ze zich uitspraken over de wenselijke samenwerking en de aanpak daarvan. Die verklaring hebben we opgevat als het uitspreken van vertrouwen in elkaar en als een bestuurlijke borging van de samenwerking.

Bij aanvang werd vooral voortgeborduurd op initiatieven en contacten die al bestonden. Daarvoor was immers al draagvlak in de organisaties. Het ging om de sociale dienst, vastgoed & ICT, P&O, juridische kwaliteit zorg, afvalverwijdering en monumentenzorg. Het bleek sneller en makkelijker om tot samenwerking te komen als de betrokken medewerkers elkaar al beter kenden en daarbij hielp het als vanuit het vakgebied gezamenlijke externe contacten al onderdeel zijn van het werk. Binnen de Kempen-gemeenten bestonden altijd al veel externe contacten tussen betrokkenen van verschillende sociale diensten. Het feit dat men elkaar al kende, maakte de opbouw van vertrouwen makkelijker en logischer. Binnen vakgebieden met een voornamelijk interne focus, zoals bijvoorbeeld P&O, was er vakmatig weinig contact met andere gemeenten. De samenwerking verliep daar minder vanzelfsprekend en moest op een lager niveau beginnen.

## 22 Gesprek met de heer Bertens

De organisatie van de initiatieven verliep per onderdeel via een ambtelijke projectgroep en een bestuurlijke stuurgroep. De gemeentesecretaris was hierbij de linking pin. Het reguliere secretarissenoverleg was op ambtelijk niveau coördinerend en initiërend. Er werd vooral gewerkt vanuit een ontwikkelmodel. Dit betekende het aanpakken van de dingen die we willen samendoen zonder precies te weten hoe het er in de toekomst uit zou gaan zien. Dit werkte een tijd, maar naarmate de ontwikkeling verder ging en er op meer onderdelen werd samengewerkt, werd er onder andere vanuit de ondernemingsraad gevraagd naar een eindplaatje omdat het anders onduidelijk was wat de consequenties waren voor de werknemers.

Een volgende stap werd gezet in 2005 met het document 'Kempen kiest coalitie'. Hierin werd de volgende stap gezet, dat wil zeggen dat de eventuele vrijblijvendheid steeds verder werd teruggedrongen. Dat was ook nodig omdat er vanuit een aantal lastige terreinen, bijvoorbeeld het voorbereiden van de WMO, steeds meer behoefte ontstond om afspraken vast te leggen. Gekozen werd voor een 'WGR lichte regeling'.

Op de achtergrond speelde hier de ervaring met de gemeenschappelijke regeling in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). De SRE is een wettelijk verplicht samenwerkingsverband. Er is soms enige twijfel over wat het oplevert, terwijl het wel veel kost. En het haalt speelruimte bij gemeenten weg. In sommige gemeenten is er dan ook enige weerstand tegen het SRE. Dit maakt dat de regeling voor de Kempensamenwerking geen zware regeling kon zijn.

De deelnemende gemeenten hadden uiteindelijk wel alle een goed gevoel over het resultaat dat er lag rond de WMO. Uitvoering van de WMO ligt deels bij de ISD. Er bestaat echter wel verschil tussen gemeenten; sommige leggen alle WMO-zaken bij de ISD, andere willen zelf nog de intake doen en besluiten nemen. Deze variaties worden wel als lastig beschouwd. Niet zozeer ten aanzien van het verrekenen van kosten, maar meer vanwege de keuze om niet alles standaard en gezamenlijk te doen.

Een onderdeel van Kempen kiest de coalitie zijn de '10 voor toekomst'. Dit is een uitwerking van een gedragscode rond het 'halen & brengen' en een invulling van 'couleur locale'. Achtergrond van dit document wordt ten dele gekenschetst door de situatie waarin er personele wisselingen ontstonden. Er kwamen twee nieuwe gemeentesecretarissen bij. Dit betekende dat het ontstane vertrouwen weer opnieuw opgebouwd moest worden. Dit maakte dat er meer

behoefte begon te ontstaan aan een 'geheugen' en aan zekerheid. Waar willen we naar toe werken? Als vervolg hierop werd in 2007 besloten een prospectieve evaluatie te doen, met als doel inzicht te krijgen in wat goed is voor de toekomst van de gemeenten. Achteraf bekeken werd op dat moment bewust gekozen voor het loslaten van het tot dan toe succesvolle ontwikkelmodel. De behoefte aan meer sturing, die ik zelf ook voelde, was hiervoor doorslaggevend. Voor de toekomst was meer beeld nodig van een eindplaatje en een strakkere sturing op het totaalproces. In een werksessie is vervolgens getracht hier inhoud aan te geven. In een setting met raadsleden, colleges, management en OR-leden door elkaar, werd beoogd een dialoog over de toekomst van de samenwerking te voeren. Toen gebeurden er echter allerlei bijzondere maar onverwachte zaken. Tot dat moment hadden de aanwezigen de samenwerking altijd gezien als een kleinschalige ontwikkeling. Dit was het eerste moment dat men zich realiseerde wat de impact van de samenwerking zou kunnen worden. De gekozen setting, met raadsleden en OR-leden gemengd, versterkte dit gevoel. Een aantal raadsleden kreeg het gevoel buitenspel te hebben gestaan en ging met de hakken in het zand. De raden wilden vervolgens eerst zelf de kaders van de samenwerking bepalen en in het vervolg meer betrokken worden bij de discussie en besluitvorming daarover. De raden hadden immers het gevoel te weinig te weten waaraan gewerkt werd, wat dat kostte en wat dat betekende voor hun eigen positie. Ze hadden ook onvoldoende zicht op de effecten op de dienstverlening aan de burgers. Het besluit tot uitwerking van de kaders voor samenwerking werd genomen en is in de loop van 2008 afgerond. Resultaat is dat de raden gezegd hebben dat eerst de lopende trajecten verbeterd moeten worden waar die niet goed genoeg gaan. Over een toekomstig totaalbeeld zijn geen uitspraken gedaan en uitbreiding van samenwerking mag alleen op bedrijfsvoeringgebied. Dit hele besluitvormingstraject heeft er wel voor gezorgd dat we weinig voortgang geboekt hebben in 2008. Wel zijn we verder gegaan met al lopende trajecten, zoals de voorbereiding van de besluitvorming over het vormen van een Shared Service Centrum rond informatiehuishouding. De bedoeling is dat het SSC live gaat per 1 januari 2010. Verder is ook stug doorgewerkt aan een gezamenlijke P&O-afdeling voor vier Kempengemeenten en aan de invoering van een gezamenlijk FUWA-systeem en functieboek.

In 2009 nemen we belangrijke besluiten op deze twee terreinen, en verbeteren we de huidige samenwerking. En zullen we ons ook buigen over nieuwe discussies zoals de mogelijke vorming van een omgevingsdienst op Kempenniveau.”

# Gesprek met burgemeester Oosterop, van Graft-de Rijk

**Vastberaden en vol vertrouwen gezamenlijk op weg. In eerste instantie gericht op samenwerking. De open aanpak blijkt uiteindelijk niet te werken. Gekozen wordt voor een fusie.**

“Destijds, in 2004, hebben we besloten tot intensieve samenwerking vanwege de kwetsbaarheid van de eigen organisatie, de wens kwaliteit te blijven bieden en het financieel voordeel dat dit zou kunnen hebben.

De aanleiding was een uitnodiging van de gedeputeerde om te komen spreken over de bestuurlijke toekomst: Beemster, Schermer, Zeevang en Graft-De Rijk. Vier kleine gemeenten, met relatief veel grondgebied. Vermoeden bij ons was dat het over herindeling zou gaan. Dat bleek niet zo te zijn; gevraagd werd mee te werken aan een bestuurskrachtmeting. Herindeling was wat ons betreft niet aan de orde. We hebben toen het voorstel gedaan om als vier gemeenten intensief te gaan samenwerken, in een pilot. De gedeputeerde ging akkoord en subsidieerde dit initiatief samen met InAxis.

We zijn zeer enthousiast aan de gang gegaan. Ieder ging in de eigen organisatie kijken welke onderwerpen zich voor samenwerking zouden lenen. De gekozen onderwerpen werden getoetst aan drie criteria: kwetsbaarheid, kwaliteit en financieel voordeel. Vervolgens werd begonnen met het uitwerken van een aantal items, zoals Sociale Zaken, dat werd ondergebracht bij de gemeente Beemster. Op het terrein van het ouderenbeleid en toerisme wordt ook samengewerkt, maar dan in een netwerkverband, zonder dat de mensen samen in één organisatie werden ondergebracht.

De volgende stap die werd overwogen betrof de automatisering, Bouw- en Woningtoezicht en personeel. Dit bleek een stap te ver. Er bestond angst dat het tot een herindeling zou komen als de samenwerking te intensief zou worden. En een deel van de gemeenten wilde toen niet dat een herindeling met deze specifieke gemeenten zou plaatsvinden.

Bottleneck bleek de gebiedsindeling. Schermer en Graft-De Rijk behoren tot Noord-Kennemerland en de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, Beemster en Zeevang bij

*Vanaf begin 2000 is mevrouw H.R. Oosterop-van Leussen burgemeester van de Noord-Hollandse gemeente Graft-de Rijk en van september 2006 tot en met april 2007 bovendien waarnemend burgemeester van de gemeente Schermer. Hiervoor was zij raadslid en oud-wethouder van de gemeente Zoetermeer. Zij is vanaf 2004 bezig met het versterken van de samenwerking tussen Graft-de-Rijk, Schermer, Zeevang en Beemster. Op dit moment is zij bezig met de fusie tussen de eerste drie gemeenten.*

het samenwerkingsorgaan Waterland, dat deel uitmaakt van de stadregio Amsterdam. De laatste gemeenten hechten bijzonder aan deze regio-indeling en wilden niet het risico lopen te fuseren met gemeenten buiten het gebied. Er ontstond een impasse. Dat was in 2006.

Wellicht hadden we destijds afspraken moeten vastleggen, vanaf het begin. Bij de start hebben we als vier burgemeesters besloten met elkaar aan de slag te gaan. We hebben toen geen basisdocument opgesteld – zoals de BEL-gemeenten wel hebben gedaan. We waren ons ervan bewust dat we onderweg “hobbels” zouden tegenkomen, maar waren ervan overtuigd dat we die “onderweg” konden oplossen. We wilden immers allemaal dezelfde kant op en gingen pragmatisch te werk. We waren bereid om af en toe het belang van de samenwerking zwaarder te laten wegen dan het eigen belang van de gemeente. Omdat we het belangrijk vonden dat de samenwerking zou slagen. Het hing totaal op het enthousiasme van die eerste groep. Met de verandering van de bestuurders veranderden ook de voorkeuren. Er was ook geen gemeenschappelijke identiteit ontstaan, omdat een deel van de gemeenten gericht is op een andere regio. Dat is jammer, kijk naar de kaart en je ziet dat die identiteit er op zich wel is. Uiteindelijk zijn vooral Schermer en Graft-De Rijp veel samen gaan doen, op een praktisch niveau, heel pragmatisch.

Sinds kort is er een nieuwe situatie ontstaan. Vooral in Schermer en Graft-De Rijp bestond het besef dat fusie onvermijdelijk zou zijn als intensieve samenwerking niet lukte. Een fusie tussen de vier genoemde gemeenten had de voorkeur en omdat de andere twee nog niet zover waren, ontstond de gedachte om als eerste stap een fusie tussen de twee gemeenten te bewerkstelligen. Daarvoor was geen bestuurskrachtmeting nodig. De provincie oordeelde echter dat een dergelijke fusie geen oplossing zou zijn.

De gemeente Zeevang koos wel voor een onderzoek en rondde dat enkele maanden geleden af. Een discussie in de gemeenteraad leidde tot het standpunt dat ook die gemeente een fusie tussen de vier als meest wenselijk ziet. De gemeente Beemster wees een bestuurskrachtmeting af en koos voor een “kwaliteitsonderzoek”.

## 26 Gesprek met burgemeester Oosterop

De stand van zaken is dus nu dat drie van de vier gemeenten hebben aangegeven tot een fusie te willen komen. De gedeputeerde van de provincie is voorstander van herindeling van alle vier gemeenten. En wij willen dit ook graag. We blijven hopen dat ook Beemster op enig moment in zal stappen. De provincie is hier in ieder geval mee bezig.

Als drie colleges zijn we nu bezig met een plan van aanpak en het schrijven van een visie op de nieuwe gemeente. We hopen van ganser harte dat ook de gemeente Beemster hieraan wil meewerken. Het centrale thema luidt 'Vitaal platteland'. Dat is wat ons bindt. In januari 2012 willen we dat het rond is. Die tijd hebben we ook nodig, ook vanwege de Arhi-procedure die we moeten doorlopen."

Het is goed dat er nu weer stappen worden gezet. Ik was een groot voorstander van de intensieve samenwerking en ben er nog steeds van overtuigd dat die grote kans van slagen heeft. Er was en er is werkelijk sprake van urgentie. Op de langere termijn kunnen we het niet alleen. Ook de ambtenaren lopen tegen de grenzen aan van wat kan, en zijn veelal vóór verdergaande samenwerking. Het gaat erom dat je je krachten bundelt. Hoe je dat doet is eigenlijk van ondergeschikt belang. Ik geloof dat samenwerking goed was geweest. Maar als dat niet lukt, is herindeling onvermijdelijk. We hebben als Nederlandse gemeenten met de Rijksoverheid afgesproken dat gemeenten de eerste overheid zijn. Het betekent dat we krachtige gemeenten moeten zijn en dat bereiken we hetzij door samenwerking, hetzij door herindeling.

Samengaan sluit ook aan bij de gelijke aard van deze gemeenten en bij de eenheid die dit gebied feitelijk vormt: één groen. De problematiek bij deze vier gemeenten is vergelijkbaar en ze delen eenzelfde geschiedenis."

# Gesprek met burgemeester Liemburg, van Litterensadiel

**Betrokkenheid op alle niveaus, een goede klik tussen de gemeenten, en een gedeelde overtuiging dat we dit alleen met elkaar konden klaren. Dat bepaalde en bepaalt het succes van het ISZF.**

*Mevrouw J. Liemburg is vanaf april 2000 burgemeester van de Friese gemeente Littenseradiel. Zij was daarvoor journaliste, gedeputeerde van de provincie Friesland, oud-Tweede Kamerlid en coördinator van Equa, bureau voor emancipatiediensten. Zij is thans voorzitter van het ISZF, het ICT samenwerkingsverband Zuidwest Friesland. Binnen deze shared service organisatie wordt sinds 2004 samengewerkt door zes Friese gemeenten: Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel. In januari 2009 is daar Harlingen bijgekomen.*

“Het verhaal dat ik vertel is op persoonlijke titel, omdat ik bij sommige dingen niet zeker weet of mijn zienswijze ook door de andere gemeenten wordt gedeeld. Ik ben vanaf de start bij de shared service ICT in Zuidwest Friesland betrokken geweest.

Het begon met een aantal ICT-ers die binnen hun gemeente tegen grenzen opliepen. Dit werd opgepikt door de gemeentesecretarissen. Toen is initiatief genomen tot overleg op beide niveaus, de ICT-ers zelf en de gemeentesecretarissen, die ook in de bedrijfsvoering tegen grenzen aanliepen.

De besturen zijn er meteen bij betrokken en de portefeuillehouders zijn er mee aan de slag gegaan. Zij beschouwden het van meet af aan als een gezamenlijk project.

De gemeentesecretarissen namen een centrale positie in, de gemeentebesturen namen de go/no go beslissing. Er is veel tijd voor genomen. De ICT-ers zijn er ook steeds zelf intensief bij betrokken geweest, hun competenties werden en worden zeer gewaardeerd. Er was geen probleem met de OR, met name omdat de ICT-ers betrokken waren en dit ook wilden.

Uiteindelijk werd besloten tot reorganisatie. Het is gelukkig geen politiek item geworden. Het begon met financiering uit bedrijfsvoering, maar dat lukte niet dus moest er extra geld bij. De raden waren het eens met de stappen die werden gezet, het proces was zorgvuldig. Het was een politiek risico dat dit bij bezuinigingen een makkelijk te pakken onderdeel zou zijn. Dat is niet gebeurd, het werd gesteund door raad.

Het gaat nu zo goed in het ISZF, de ICT shared service, dat we bezig zijn met uitbreiding. We zijn in gesprek met Sneek, Harlingen en Wymbritseradiel. We hebben hier lang mee gewacht voordat we hier op wilden ingaan. We vonden het belangrijk dat het ISZF eerst een stabiele organisatie bouwde en dan pas ging nadenken over uitbreiding. Nu is het zover. We zijn ook trots: er is veel goed gegaan, de randvoorwaarden zijn goed, we weten hoe je het moet

## 28 Gesprek met burgemeester Liemburg

opzetten. Dat is goed omdat we deze kennis ook weer kunnen gebruiken voor het traject met nieuwe deelnemers. ICT is ook meer dan E-gemeente. Je kunt niet naar binnen gericht zijn, je moet open staan.

Wat maakte dat het lukte? Om te beginnen zijn de randvoorwaarden goed. Het klikte tussen de zes gemeenten. Ze zijn ongeveer even groot (10-12.000 inwoners), geen gemeente die domineert. Het gaat om vijf plattelandsgemeenten en één stadje, Bolsward, maar dat is ook de kleinste gemeente. Geen enkele gemeente is in alles goed, elk heeft zijn zwakke en sterke punten. We hebben begrip voor elkaar en zijn altijd gelijkwaardig opgetrokken.

Ik heb de indruk, maar weet dit niet zeker, dat de trekkers binnen de zes gemeenten niet bang zijn voor een bestuurlijke reorganisatie. Vroeger was het een gevoelig item, toen ze begonnen. Maar dat verdween. Voor Litterensadiel en Wunseradiel was herindeling geen item. Als samenwerking uiteindelijk zou leiden tot herindeling en dit beter zou zijn voor de burger, dan is dat goed. Er was één gemeente niet zo'n voorstander, de anderen zagen het juist wel als een mogelijk alternatief. Ook al hadden we het er niet zo expliciet over, we wisten allemaal wel ongeveer hoe de anderen er over dachten, en hadden een houding van 'we zijn er niet bang voor' in plaats van 'ik wil persé mijn gemeente houden'. Het is waar dat je een stukje van je autonomie inlevert. De sfeer is nu: 'als het leidt tot herindeling, nou én?' De gemeenten zijn overigens wel tegen herindeling die van bovenaf wordt opgelegd. Als het van onderaf komt is het goed, dan is het een natuurlijk proces. De houding van de gemeenten wordt nu gekenmerkt door vertrouwen. Er zijn veel nieuwe gemeentesecretarissen gekomen, met nieuwe ideeën en een nieuwe visie, zij trokken de kar. We vonden elkaar niet bedreigend. We voelden ons veilig hier in Friesland. Wat je van andere gemeenten soms hoort die hierover nadenken is dat ze angstig zijn.

Op dit moment is bestuurlijke herindeling wel een issue geworden. Bestuurskracht speelt hier een rol in. Er wordt op een aantal terreinen, zoals de WMO en de Wet werk en bijstand door de zes samengewerkt met Sneek en daarnaast is er contact met Wymbritseradiel. Deze acht gemeenten zijn aan het bezien of herindeling aan de orde is. De raden zijn hierop aan het studeren. Een deel van de gemeenten houdt ook een volksraadpleging. Herindeling is nu minder beladen, het taboe is er af. Binnen afzienbare tijd gaat er iets gebeuren.

Er zijn soms wel spanningen opgetreden wanneer er nieuwe mensen kwamen. In de praktijk betekent het dat je blijft investeren. In de eerste fase hebben we als burgemeesters veel tijd besteed aan het ISZF, ook informeel heeft het veel tijd gekost.

Er was al twee maal per jaar een vijf-gemeenten-overleg – nu zes – waar we elkaar allemaal informeel zagen, zonder agenda. Dit is voor de colleges en de gemeentesecretarissen. Als burgemeesters zie je elkaar vaak, in de burgemeesterkring, bij de politie, et cetera. Je hebt veel mogelijkheden om af te stemmen.

Belangrijk was dat we overtuigd waren van het voordeel van de samenwerking: kwalitatief en financieel. Er was ook sprake van een zekere urgentie. En we hadden vertrouwen in elkaar. Cruciaal was om het goed te organiseren, met alle betrokkenen uit alle geledingen: bestuur, secretarissen, medewerkers, allemaal. En om de tijd te nemen om dingen uit te praten. En ruim de tijd te nemen om voor en nadelen goed uit te zoeken. En tegelijkertijd wel tempo houden.

De meeste mensen hebben eigenlijk een hekel aan verandering, gaan met de hakken in het zand, mobiliseren de politiek of de OR. Dit betekent dat je de mensen zeer serieus moet nemen, dat je moet kiezen voor een groeiproces waar dit een plaats in krijgt. Betrokkenheid van het bestuur is hierbij noodzakelijk.

Gelijktijdig met het organiseren van de ICT in het ISZF ontstond de behoefte aan de afstemming van het ICT-beleid binnen de gemeentelijke organisatie. De gemeente is daarvoor verantwoordelijk, het ISZF ondersteunt. Dit werkveld is volop in ontwikkeling.

Wat mooi is, is de beroepstrots die ontstond. Het gevoel met iets bezig te zijn dat goed is en de mogelijkheden hebben dat verder te ontwikkelen.

Het risico nu is dat de eerste medewerkers nog een band hebben met de gemeente waar ze vandaan komen. Heb je een probleem, dan kun je die bellen. Die komen ook nog wel eens langs om te helpen. Die band moeten nieuwe mensen ook ontwikkelen. De afstand tussen de gemeente en het ISZF blijkt in de praktijk geen probleem te zijn. Je kunt bellen met het ISZF en de medewerker kan dan jouw computer overnemen en je van daaruit helpt met je problemen.

Lastig is wel dat de leiding van het ISZF behoefte heeft aan een goed klankbord, aan duidelijk opdrachtgeverschap. Het algemeen bestuur moet inhoudelijk goed zijn. Omdat het zo specialistisch is, is dit een zorgpunt.

Al met al ben ik zeer tevreden over hoe het ging en gaat, het is een fantastisch project.”

# Gesprek met burgemeester Bandell, van Dordrecht

**Ontspannen samenwerken. Zorgen voor voldoende flexibiliteit. Gerichtheid op de burger. De structuur is volgend. Wat ontstaat is een netwerk.**

*In 1977 werd de heer R.J.G. Bandell voor het eerst burgemeester en wel in de Zuid-Hollandse gemeente Moordrecht. Hij combineerde deze post enige jaren met die van het waarnemend burgemeesterschap van de gemeente Krimpen aan de Lek. In 1987 werd hij burgemeester in Papendrecht. Na vijf jaar burgemeester te zijn geweest in Alkmaar, keerde hij terug naar Zuid-Holland. Vanaf juni 2000 is hij burgemeester van Dordrecht. De heer Bandell is voorzitter van het Drechtstedenbestuur, dat verantwoordelijk voor het beleid in de Drechtsteden. Binnen de Drechtsteden wordt vergaand samengewerkt door de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Er wordt samengewerkt op verschillende terreinen.*

“Bij de samenwerking in de Drechtsteden ging het in het begin vooral om kennen en gekend worden. En niet om met begerige ogen naar het grondgebied van de burens te kijken. Het is belangrijk te zorgen voor een ontspannen sfeer en voor vertrouwen. Het is immers altijd mensenwerk. Binnen de Drechtsteden is de relatie met andere gemeenten inmiddels goed: het is veilig en ontspannen.

In de Drechtsteden is de samenwerking op steeds meer terreinen geïntensiveerd. De Drechtsteden beschikken bijvoorbeeld al jaren over een gemeenschappelijk Ingenieursbureau. Een ander voorbeeld is het Bureau Leerplicht en Voorkomen Voortijdig Schoolverlaten. Het wordt steeds belangrijker ook preventief iets te doen. Er is voor gekozen om één Bureau in te richten voor alle gemeenten, een nieuw bureau, dat vinden de mensen die er gaan werken ook leuk. En het levert ook kwaliteitswinst op. Bij de Sociale Dienst was de vraag of één intergemeentelijke dienst niet beter zou zijn: de uitvoeringskosten gaan omlaag, het is goed voor de continuïteit en er komt meer ruimte voor specialismen. Vervolgens diende zich ook de vraag aan of de samenwerking ook op het terrein van de PIOFAH-taken kon plaatsvinden. Dat zijn we gaan onderzoeken en sinds een jaar hebben we het Service Centrum Drechtsteden. Tegelijkertijd zijn de regionale dienst Gemeentebelastingen en het Onderzoekcentrum Drechtsteden van start gegaan.

Het is allemaal wel heel ingewikkeld, het raakt aan alle werkprocessen. Regionale samenwerking in deze omvang is in Nederland nog niet eerder vertoond.

Het kost tijd om het besef te laten indalen dat wij als gemeenten de Drechtsteden zijn. Het is geen ‘wij-zij’-verhaal. Het Drechtstedenbestuur en de regionale Drechtstraad hebben de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Drechtsteden. Bestuur en raad bestaan uit gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden. Er wordt door de raden en de colleges van B&W geïnvesteerd in betrokkenheid. De gemeentesecretarissen van de Drechtste-

den vormen de netwerkdirectie onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris van Zwijndrecht. Er wordt ook veel geïnvesteerd in de overleggen tussen portefeuillehouders. Bestuurders moeten zich allemaal verantwoordelijk voelen voor wat er gebeurt. Ze moeten ook aanvaarden dat andere bestuurders iets te zeggen hebben over wat er gebeurt in hun gemeente. Je moet met elkaar over de grens van de eigen gemeente heen kijken: 'Wij zijn de regio.' Je bent en blijft bestuurlijk verantwoordelijk, zowel voor je eigen gemeente als voor de regio. Het is belangrijk dat geen situatie ontstaat van 'daar gaan we niet meer over'. Je moet geen individuele gemeenten overrulen. We kijken met elkaar steeds hoe we het willen aanpakken, het gaat allemaal heel ontspannen, willen vijf gemeenten wél en één niet, dan maakt dat niet uit, dan doet die ene gemeente het zelfstandig.

We kiezen binnen de Drechtsteden voor intergemeentelijke diensten en shared services. Om te zorgen voor verbetering van de continuïteit, het verminderen van de kwetsbaarheid en het versterken van de kwaliteit van de organisaties. En omdat shared services bijdragen aan de efficiency. Hier in de Drechtsteden streven we niet naar herindeling.

Herindeling is vaak een negatief proces, dat alles bij elkaar heel lang duurt, Mensen gaan weg tijdens dit soort processen, er is veel competitie. Burgemeesters gaan solliciteren, er gaat eindeloos gewerkt worden met waarnemers. Ook is er leegloop in de ambtelijke organisatie. Alle energie die zo'n herindeling vraagt, kan beter worden gebruikt. Dit neemt niet weg dat er redenen kunnen zijn om een herindeling wel te laten plaatsvinden. Het is soms verstandig, soms niet. Het gaat om wat er beter en effectiever kan.

In het verleden was er toch een gemeente binnen de Drechtsteden bang voor herindeling. Het was belangrijk om de dreiging voor die gemeente weg te nemen. En ook om duidelijk te maken dat Dordrecht zelf evenmin samenvoeging wil. Je persoonlijk optreden is daarbij belangrijk. Er naar toe gaan en er veel tijd in steken. Ook veel luisteren, al is dat voor bestuurders wel eens lastig. En zorgen dat je toegankelijk bent. Ontspannenheid en flexibiliteit zijn voorwaardelijk. Het adagium is: als het niet kan zoals het moet, dan moet het zoals het kan.

## 32 Gesprek met burgemeester Bandell

Waar gaat het naartoe? Naar een netwerkstad. Geen grote conglomeratie (dat kost te veel energie; het management is tegen en het haalt de aandacht weg van het primaire proces) maar strategische allianties. Nu ook bijvoorbeeld met West-Brabant. Je moet dicht bij de mensen blijven, goed organiseren. Ik geloof in het netwerkidee, flexibele structuren, niets alles vast in één gebouw, meer gericht op elkaar helpen. Perspectief moet ook steeds zijn: 'wat betekent het voor mij, als burger?' Want burgers zijn we allemaal. Dat moet de focus zijn. Wat betekent het voor de burger als de gemeentelijke taken niet goed zijn georganiseerd?

Binnen de eigen organisatie moet je zorgen dat het goed gaat, dat de medezeggenschap goed is georganiseerd en dat er aandacht is voor cultuurverandering. Mensen vinden het meestal niet leuk om te verkassen. 'Ze verzinnen weer wat', is dan de reactie. Die reactie moet je serieus nemen, zeker als het gaat om gewaardeerde mensen die goed hun werk doen, dierbare ambtenaren. En er moet oog zijn voor details. De receptioniste moet goed op haar plaats zitten, zij is het gezicht van het stadskantoor. Er moet veel aandacht zijn voor praktische zaken. Het belangrijkste is aandacht voor de mensen; Mensen zijn de succesfactor. 'Samenwerken is leuk' is leidend in de cultuur. Eén plus één is drie en niet anderhalf. De meerwaarde van samenwerking moet duidelijk zijn. Uiteindelijk krijg je altijd meer terug dan je geeft, Goede verhoudingen zijn hierbij cruciaal, daar moet je aandacht voor hebben."



3

# Epiloog

In 2008 organiseerde InAxis twee bijeenkomsten voor bestuurders over intergemeentelijke samenwerking. Een vraag van een van die bestuurders, burgemeester De Wijckerslooth van Waalre, intrigeerde ons. Wij waren verrast door de discussies die daar plaatsvonden. De Wijckerslooth had al een aantal pragmatische stappen gezet op het pad van samenwerking, zat in verschillende samenwerkingsverbanden en stelde de vraag: "Is dit het nu? Of is er een algemener, beter antwoord te verzinnen dan de stap-voor-stap methode die ik nu volg?" Wij waren nieuwsgierig naar het antwoord.

Een tweede aanleiding was de directe vraag van burgemeester Van Maasakkers aan InAxis: "Wat beogen jullie eigenlijk met deze discussie?"

InAxis wilde bestuurders in staat stellen om ervaringen uit te wisselen, als steun in de rug voor besluitvorming over samenwerking. Maar op die bijeenkomsten bleek dat er nog heel veel twijfel zit bij bestuurders ten aanzien van de goede oplossing. Ideaaltypische modellen zoals Ten Boer en BEL, staan (nog) teveel op gespannen voet met de eigen perceptie van wat een gemeentelijke organisatie moet zijn. Zij kiezen voor een stap-voor-stap aanpak. Een aanpak die je een 'derde weg' zou kunnen noemen. Een weg naast herindeling en modellen als Ten Boer en BEL. Maar ook die weg is bezaaid met twijfel. Zoals De Wijckerslooth zei: "Is dit het nu?"

## ***De eerste, tweede en derde weg naar grotere bestuurskracht***

De eerste weg is de weg van de herindeling. Gemeenten bundelen hun krachten bestuurlijk en ambtelijk in één nieuwe organisatie. Als tweede weg typeren we hier de structurele oplossingen van Ten Boer en de BEL-gemeenten. Op ambtelijk niveau worden de krachten volledig gebundeld in één organisatie of via volledige uitbesteding. Op bestuurlijk niveau blijven de gemeenten onafhankelijk en autonoom. Die autonomie wordt vormgegeven via een krachtige opdrachtgeverrol vanuit de gemeenten.

De derde weg is eigenlijk de weg die de meeste gemeenten nu bewandelen. Op basis van een specifiek vraagstuk bekijkt het gemeentebestuur welke mogelijkheden voor samenwerking er zijn en welke partners daarvoor het meest geschikt zijn. Uitgangspunt is het beste (maatschappelijke) resultaat op dat specifieke vraagstuk. De consequentie van deze

### **De werkelijkheid**

*Deze publicatie bevat de verhalen van de praktijk. Hoe bestuurders bezig zijn met intergemeentelijke samenwerking. Het bevat geen modellen hoe deze samenwerking er uit moet zien, of langs welke weg het succes bereikt zal worden. Zoals gezegd, dat is veelal niet zoals het gaat. Ook al is dat wel de manier waarop iedereen wordt aangesproken: je bepaalt op welk onderwerp je wil gaan samenwerken, je spreekt het af en gaat het dan gewoon doen. Maar, zo simpel blijkt het vaak niet te zijn.*

*Nadat de beslissing is genomen begint het pas echt. Geen marsroute op weg naar het einde maar continue beweging. Nieuwe feiten leiden tot verschuivingen in de doelen, tot koerswijzigingen. Politieke en ambtelijke bewegingen binnen de verschillende gemeenten leiden tot voortdurende tempowisselingen, mensen trappen op de rem, vertragen processen op impliciete manieren om vervolgens weer te versnellen wanneer het ongeduld weer voldoende is opgebouwd. Door veranderingen binnen de context kunnen er combinatiewisselingen zijn. Mensen willen niet meer mee doen. Althans niet nu, niet zo, en mogelijk niet met deze partners. Anderen willen toetreden.*

aanpak is een continue zoektocht naar de balans tussen zelfstandig en samen, naar de juiste organisatie- en rechtsvorm, naar de gewenste relatie tussen samenwerkingsorganisatie en deelnemende gemeenten en naar 'de knip' tussen wat men samen en wat zelf doet, waar men flexibiliteit wil houden en waar men bereid is tot harmonisatie van beleid. De derde weg biedt dus ruimte en flexibiliteit om afhankelijk van het vraagstuk te bepalen welke oplossing men kiest. Er blijft ruimte om in te springen op ontwikkelingen in de omgeving en initiatieven van ambtenaren of burgers te ondersteunen.

Er ontstaat een netwerk van samenwerkingsrelaties, verschillend naar aard, scope en tempo. Er kan frustratie ontstaan over een gebrek aan 'een duidelijke lijn', onduidelijkheid bij partners, over het moeten voeren van dezelfde discussie binnen verschillende beleidsterreinen, of over een gebrek aan 'doorpakken'. Daar waar veel tussen dezelfde partners wordt samen gewerkt ligt steeds de vraag op tafel: 'wat willen we met elkaar?' En waar die vraag door verschillende partners anders wordt beantwoord speelt ook continu, boven- of onderhuids, een loyaliteitsvraag die soms de verhoudingen kan vertroebelen.

Maar deze gevoelens zijn inherent aan 'de derde weg'. Puur beschouwd vanuit besturingsoptiek lijken de blauwdrukken van herindeling, Ten Boer of BEL, aantrekkelijk. Maar deze blijken voor velen een stap te ver. Zij kiezen voor een meer flexibel, diffuus en ogenschijnlijk complexer te besturen conglomeraat aan samenwerkingsrelaties.

### **De confusie voorbij**

Onherroepelijk rijst de vraag of er handvatten zijn om die diffusie en confusie hanteerbaar te maken. Het belangrijkste handvat zit ons inziens verrat in de titel van dit boekje: durf te twijfelen en deel dilemma's.

Samenwerking brengt risico's met zich mee. De modellen van Ten Boer en de BEL-gemeenten bewaken dit door het afsluiten van een soort van alomvattend contract. Bij de derde weg wordt het risico niet gemanaged door een alomvattend contract, maar opgedeeld in deelcontracten.

### **Durf te twijfelen**

Twijfel is vaak het resultaat van een discrepantie tussen eigen waarden en visies en de oplossingen die geopperd worden. Discrepantie tussen het bewuste en het onbewuste, tussen dat wat de ratio je laat zien en het gevoel je vertelt.

*Het enige vaste punt ben je zelf. De eigen gemeente. Voortdurend dient zich de vraag aan: is de kant die we nu opgaan goed voor mijn burgers, zijn dit de stappen die werkelijk zullen leiden tot meer leefbaarheid, woongenot, een betere dienstverlening.*

*De bestuurlijke kunst om te sturen lijkt in niets op die van de projectmanager. Tegelijkertijd is dat wel de verwachting. Bestuurders worden er op aangesproken, het stemt overeen met de wereld van Planning en Control, met de roep om transparantie. Om het nog ingewikkelder te maken: veel bestuurders blijken deze verwachtingen ook zelf te hebben. Dat wat ze doen gegoten moet kunnen worden in strak beheersbare processen, en zij stellen zichzelf daarin vaak teleur, of worden teleurgesteld in anderen. Mensen, en dus ook degenen die je tegenkomt bij intergemeentelijke samenwerking, verschillen. En is men het erover eens wat men wil, dan blijkt men te verschillen in hoe men het wil. En vooral ook de mate waarin je het vastlegt. Je hoort iemand denken: ja maar hoe moet je het dan doen, als je het niet vastlegt? Zoals het in de praktijk van alledag gebeurt, zou het antwoord kunnen zijn.*

Naar die twijfel zijn we op zoek gegaan in gesprekken met met een aantal bestuurders uit Brabant, Noord- en Zuid-Holland en Friesland.

### **Identiteit**

Een steeds terugkerend thema bij samenwerking is de identiteit van de gemeente. Deze zou in het geding zijn bij verregaande samenwerking. Maar is dat zo? Het kan zijn dat je wat autonomie moet prijsgeven. Maar je identiteit? Zit dat niet veel meer in wat de gemeente fysiek is? De straten, de kern van het dorp, het hart van de stad, de winkels, de mensen op straat die je kent? Gaat identiteit niet over vertrouwdheid met de plek, je daar thuis voelen? Als de naam van de plaats waar je woont niet samenvalt met de gemeente is het de vraag of het voor de burgers belangrijk is wat de identiteit van de gemeente is. Het is vermoedelijk niet hun identiteit. Deze gedachte zie je terug bij diegenen die zich hard maken voor de dorpskernen, zoals burgemeester Van de Vondervoort, voorzitter van de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen. Deze gedachte zie je ook terug bij gemeentelijke herindelingen waar de dorpen hun eigen namen houden, mede om te zorgen dat de burgers binnen de gemeente zich thuis blijven voelen. Is je identiteit in het geding bij vergaande samenwerking?

Het zou in ieder geval helpen om bij discussies over samenwerking als bestuurders van gemeenten uitgebreid stil te staan bij ieders kijk op identiteit en bij wat voor een ieder essentieel is om die identiteit vorm te kunnen blijven geven.

### **Welke route te kiezen?**

In de rondetafelgesprekken is veel gesproken over de vraag hoe de samenwerking te structureren. Verschillende verbanden passeren de revue. Lichte vormen als convenanten of privaatrechtelijke vormen en de vaak als zwaar geziene WGR. In de praktijk blijkt vaak dat een keuze voor de WGR veelal een keuze is voor een zware invulling van de WGR. Dit lijkt soms samen te hangen met de behoefte aan controle vanuit de gemeenten maar ook aan onbekendheid met de mogelijkheid een veel lichtere invulling te kiezen van de WGR. De complexiteit lijkt ook te maken te hebben met de verschillende rollen die gemeenten hebben ten aanzien van de samenwerking, enerzijds in de sturing en anderzijds als afnemers, en de behoefte zeker te stellen dat men ook in de toekomst precies zal krijgen wat men hebben wil. De complexiteit lijkt vooral samen te hangen met het vinden van de juiste balans tussen vertrouwen en controle. En dat op vele terreinen met verschillende, soms wisselende, partners. Het gaan

samenwerken als partners betekent ook het zien van wederzijdse afhankelijkheid. Het zien en benutten van elkaars kracht en het vertrouwen op elkaars keuzes. Alleen vanuit een controlemechanisme sturen op resultaat werkt daarom niet meer.

Opvallend is dat er een beeld lijkt te bestaan dat de buitenwereld andere verwachtingen heeft, ondanks dat men binnen de gemeenten veelal succesvolle voorbeelden van samenwerking kent. De beleving lijkt te zijn dat het op een of andere wijze beter zou zijn om te kiezen voor duurzame, structurele samenwerkingsverbanden. Herindelingen, regio's, en meer recente voorbeelden als de BEL-gemeenten. Dit terwijl verschillende bestuurders juist de overtuiging hebben dat afhankelijk, van de situatie, kleinschalige verbanden effectiever kunnen zijn. Op bestuursniveau bestaat bij de meeste bestuurders behoefte aan flexibele, situatiespecifieke verbanden om openheid te blijven houden ten aanzien van de ontwikkelingen die zich voordoen.

### **Twijfel als barometer**

In gesprekken bleek het woord 'twijfel' een vaak negatieve eerste reactie op te roepen. Bestuurders worden gezien als beslissers, niet als twijfelaars, en als ze al zouden twijfelen is dat niet iets wat ze ons graag vertellen. Een gemeenschappelijk uitgangspunt in onze gesprekken was de wens om samen te werken. Het uitspreken van twijfel hieromtrent staat hier ogenschijnlijk haaks op. Ook uit de gesprekken die we met anderen voerden, wordt ons duidelijk dat twijfel door velen als een onwenselijk element wordt beschouwd. Wat ons hierbij intrigeert is dat de complexiteit en de veelomvattendheid van veel trajecten maakt dat het een illusie is te veronderstellen dat alles altijd duidelijk, helder, voorspelbaar en zeker is. Wij hebben echter het idee dat je zeker kunt zijn van welke kant je op wilt maar desondanks kunt twijfelen over specifieke keuzes die voorbij komen. Er leiden immers meer wegen naar Rome. En onderweg kan bovendien de situatie ontstaan dat maatschappelijke veranderingen leiden tot bijstellingen in de bestemming.

In situaties waarin zaken goed georganiseerd zijn, vertrouwen bestuurders op elkaars goede inschatting van risico's. Werkt dit echter ook al in situaties waarin samenwerking tussen bestuurders nog in opbouw is? Ergens hebben we het idee dat het functioneel zou kunnen zijn om het gedurende lastige en veelomvattende beslissingen te hebben over twijfels die over en weer bestaan. Vaak bestaan twijfels over specifieke zaken niet bij één maar bij meerdere personen. In de gesprekken werd nog eens onderschreven dat vertrouwen in elkaar cruciaal is in samenwerkingsrelaties. Gedurende de gesprekken hebben wij het gevoel

gekregen dat het uitspreken van twijfel kan leiden tot herkenning over een weer en hiermee opbouwend kan zijn voor het vertrouwen in het inschattingvermogen van de ander. In veel besluitvormingssituaties zit een soort wankel evenwicht tussen “het volledig zeker weten dat dit het is” en “het volledig zeker weten dat dit het niet is”. In het zoeken naar het antwoord op het scherpst van de snede kan bewustzijn rond bestaande twijfel een zeer functionele rol hebben. Twijfel wordt dan meer een soort barometer voor de mate waarin de omgeving en de aanwezige risico's te duiden en te begrijpen zijn.

### **Maatschappelijk resultaat**

Opvallende afwezigheid in de gesprekken aan de tafels tijdens de regiobijeenkomsten was de burger. Dit was niet het geval in de interviews. Zo bleek Van de Vondervoort in al zijn handelen steeds gemotiveerd een bestuurlijke vorm te kiezen waarbij de burger zo veel mogelijk zelf invloed uitoefent op de eigen leefomgeving. Zelf gaf hij aan dat anderen hem zagen als iemand die niet graag samenwerkt. Maar voor hem is de menselijke maat leidend. Na afloop van dit gesprek constateerden we dat uitspraken als ‘slechts samenwerken gericht op financieel gewin’ vaak beoordeeld worden als hard en niet zo mensgericht. Terwijl een bevoegde bestuurder ook gericht kan zijn op zowel het zoveel mogelijk wil betrekken van de burger als het kiezen voor burgerbelangen op financiële gronden. Dit deed ons stilstaan bij waar het ook bij intergemeentelijke samenwerking werkelijk om gaat: het maatschappelijk resultaat. Het uiteindelijke doel is dat gemeenten in staat zijn kwalitatief hoogstaande diensten aan te bieden tegen betaalbare kosten. Dit kan via verschillende routes. En bij de verschillende routes is ook de vraag aan de orde of je dat zelfstandig doet of samen met anderen. En als je kiest voor samen met anderen dan zijn er drie keuzes: herindeling, de modellen van Ten Boer of BEL, en ‘de derde weg’. Dit boekje heeft die derde weg zichtbaar gemaakt. Met alle haken en ogen die daar aanzitten.

### **Henriëtte van den Heuvel** Directeur Platform Shared Services bij de Overheid

Haar devies is: Resultaat en Plezier. Henriëtte is gepromoveerd in de psychologie. Zij heeft negen jaar ervaring bij de Rijksoverheid met innovatie in het openbaar bestuur en sturingsvragen op het terrein van onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. Sinds vijf jaar werkt zij als publiek ondernemer en houdt zich bezig met shared services bij gemeenten. Aandacht voor zowel de harde als de zachte kant van samenwerking staat daarbij voorop. Henriëtte van den Heuvel is directeur van het platform 'shared services bij de overheid', en auteur van 'Noodzaak, vertrouwen en tijd, een bestuurlijk perspectief op shared services'. Het Platform Shared Services bij de Overheid richt zich op het bijeenbrengen en delen van kennis online en via bijeenkomsten en publicaties. Het platform biedt ook diensten bij de opstart van nieuwe, en het begeleiden van vastgelopen samenwerkingstrajecten.

Meer informatie: [www.sharedservicesbijdeoverheid.nl](http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl)

### **Anita de Wit** Organisatieadviseur dutch resultants

Haar devies is: Anders kijken voor vernieuwend perspectief. Anita is Bedrijfseconoom met specialisatie bedrijfspsychologie. Zij heeft ruim 10 jaar ervaring in begeleiding van banken en verzekeringsmaatschappijen bij organisatie en managementvraagstukken; ontwikkeling van bewustwording en het creëren van beweging door abstracte strategieën te vertalen naar concrete producten en processen. Sinds een aantal jaren is zij actief binnen zowel publieke als private organisaties met vraagstukken over samenwerking. Aandacht gaat hierbij vooral naar de voorwaarden voor het organiseren van effectieve samenwerkingsverbanden. Anita is werkzaam bij Dutch. Dit adviesbureau werd opgericht in 2000 is in korte tijd uitgegroeid tot een partner voor bedrijven in de publieke en private sector en telt inmiddels meer dan 200 medewerkers. Met een prikkelende kijk op ondernemen en vernieuwen in de 21e eeuw stimuleert, inspireert en innoveert dutch ondernemingen, overheden en gemeenten om blijvend beter te presteren.

Meer informatie: [www.dutch.com](http://www.dutch.com)

### **Programmadirectie Krachtig Bestuur**

Gemeenten zijn voor de burger de meest nabije overheid. Het kabinet wil dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger wordt uitgevoerd. Daarom worden steeds meer Rijkstaken gedecentraliseerd. De Programmadirectie Krachtig Bestuur van Binnenlandse Zaken is in het najaar 2008 van start gegaan om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van hun vermogen de maatschappelijke opgaven waar zij voor staan adequaat op te pakken. Onderdeel van ons programma is dat wij werken aan oplossingen voor bestuurskrachtproblemen. Zoals samenwerking en herindeling. Ook werken we mee aan maatwerkoplossingen om bestuurlijke impasses te doorbreken, bijvoorbeeld met Randstad Urgent. In het kader van intergemeentelijke samenwerking wil Krachtig Bestuur inzicht en overzicht bieden in de vele vormen die er bestaan. Ook werkt Krachtig Bestuur aan herziening van de Wgr, zodat die weer beter aan gaat sluiten op de behoeften in de praktijk. En Krachtig Bestuur wil het van elkaar leren faciliteren. Voor Krachtig Bestuur is het noodzakelijk dat u het Programma weet te vinden met de zaken waar u tegenaan loopt. Alleen samen met de praktijk kunnen we het bestuur daadwerkelijk krachtiger maken.

Meer informatie: [jan-andries.wolthuis@minbzk.nl](mailto:jan-andries.wolthuis@minbzk.nl)

## Colofon



Deze publicatie is een initiatief van InAxis en tot stand gekomen in samenwerking met de Programmadirectie Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dutch resultants en Platform Shared Services bij de Overheid.

**Auteurs:** Henriëtte van den Heuvel en Anita de Wit

**Ontwerp:** GAZmedia, bureau voor grafische en interactieve media

**Eindredactie:** Public Creation, Jos Moerkamp

**Druk:** FWA drukkerij

**Datum:** Juni 2009

[www.sharedservicesbijdeoverheid.nl](http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl)

Op deze informatieve website vindt u tal van praktijkvoorbeelden, voorbeelddocumenten, artikelen en onderzoeken met betrekking tot intergemeentelijke shared services. U kunt vragen stellen en oproepen doen aan collega's die met hetzelfde vraagstuk bezig zijn. De community telt 1500 leden.

© 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

Er lijkt geen twijfel te bestaan over nut en noodzaak van intergemeentelijke samenwerking. Er zijn inmiddels ook een aantal beproefde modellen voor die samenwerking, zoals de alomvattende samenwerking van de BEL, en ten Boer-Groningen, en de 'enkelvoudige' samenwerking zoals het ISZF. Toch blijft de praktijk weerbarstig, en worstelen bestuurders met twijfel en dilemma's over de beste samenwerkingsvorm.

Deze publicatie is bedoeld voor gemeentebestuurders die hun eigen dilemma's willen spiegelen aan die van anderen. Aan de hand van gesprekken met zeven burgemeesters en één gemeentesecretaris illustreert zij de praktijk van intergemeentelijke samenwerking: de route die bestuurders kiezen, de twijfels, de dilemma's, en de oplossingen die ze daarvoor zoeken.

**dutch**

**Shared services**  
bij de overheid



Platform voor gemeenten  
in het publieke domein

**InAxis**  
commissie innovatie openbaar bestuur



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties