

# Groeiscenario intergemeentelijke samenwerking

**Samenwerking tussen gemeenten neemt sterk toe om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, hun kwetsbaarheid te verminderen en uit een oogpunt van kostenreductie. Bij de inrichting van de samenwerking spelen vragen over aansturing en democratisch gehalte. Tot voor kort werd samenwerking taakgericht ingezet. Door het toenemend aantal taken is er behoefte aan een overkoepelend model.**

## Intergemeentelijke samenwerking

De schaal van de gemeente staat ter discussie. De tijd dat het voor hogere overheden taboe was om voorwaarden aan de (ideale?) schaal van gemeenten te stellen, lijkt voorbij te zijn. Zo stelde de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Konink-

leidsarme (belastingen, handhaving) taken.

Tot voor kort werd samenwerking per taakveld uitgewerkt en ingericht. Dit heeft tot een bont palet van samenwerkingsverbanden geleid met per taakveld vaak wisselende participanten. De taakveldgerichte aanpak van intergemeentelijke samenwerking loopt echter tegen haar grenzen aan. Regie en aansturing vanuit de moederorganisaties staan onder druk. Steeds vaker kiezen gemeenten voor een overkoepelende aanpak. In de samenwerkingspraktijk kunnen vier modellen worden onderscheiden.

De regering heeft afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt, indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat

rijksrelaties dat gemeenten met minder dan 20.000 inwoners in het algemeen te kwetsbaar zijn om hun rol goed te vervullen.<sup>1</sup> De huidige regering heeft afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt, indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat.<sup>2</sup>

Steeds meer gemeenten onderkennen de noodzaak van schaalvergroting om de kwaliteit van dienstverlening op peil te houden. Veelal wordt naar samenwerking met andere gemeenten gezocht. Op sommige onderdelen (brandweer, afvalinzameling, sociale recherche) heeft intergemeentelijke samenwerking een lange geschiedenis. Het laatste decennium is de samenwerking op andere gebieden (sociale zaken, milieu, onderwijs) van de grond gekomen. De gemiddelde gemeente participeert momenteel in 27 samenwerkingsverbanden.<sup>3</sup>

Het einde van deze ontwikkeling is nog (lang) niet in zicht. Vooral in provincies met relatief veel kleine gemeenten wordt hard aan nieuwe vormen van samenwerking gewerkt, gericht op ondersteunende (personeel, ICT, inkoop) en be-

## Modellen

In 2004 heeft InAxis de voorkomende vormen van samenwerking naar de volgende vier hoofdmodellen gerubriceerd.<sup>4</sup>

- netwerkmodel
- matrixmodel
- centrummodel
- ssc-model (shared service centrum)

Het netwerkmodel is een logische eerste vorm van samenwerking. Gemeenten hebben een gemeenschappelijke vraag en zetten ambtelijke capaciteit in om die vraag op te lossen. Kosten en opbrengsten worden met gesloten beurzen verrekend. Daarbij staat niet eenzelfde inzet centraal, maar wie is waar goed in. De resultaten die worden geboekt, moeten in de formele besluitvormingstrajecten van de gemeenten worden gelegitimeerd. Als start (om de meerwaarde van de samenwerking goed in beeld te brengen) en voor tijdelijke, eenmalige vormen van samenwerking is het netwerkconcept in al zijn eenvoud een goede keuze. Als het alleen om ambtelijke samenwerking gaat, wordt vaak met mondelinge afspraken volstaan. Bestuurlijke samenwerking op basis van

[1] De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst, oktober 2006.

[2] Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen-Unie, 7 februari 2007.

[3] Zie De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst, p.20.

[4] Shared Services; nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, Den Haag 2004.

dit model wordt in (eenvoudige) besluiten van de bestuurlijke organen vastgelegd.

In het matrixconcept spreken gemeenten – vaak binnen een bepaalde regio – af een aantal taken gemeenschappelijk uit te voeren. Elk van hen neemt één van deze taken voor haar rekening. De ambtenaren die op die taak werkzaam zijn, worden hiërarchisch bij de gemeente ondergebracht die de taak uitvoert.

Samenwerking is vooral een kwestie van vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Een formele (WGR-)regeling is niet nodig. Voor het geheel wordt een bestuurlijke convenant afgesloten; per taak worden afspraken over de dienstverlening gemaakt, gekoppeld aan de beschikbare ambtelijke capaciteit. Bij vergelijkbare capaciteitsinzet wordt van kostenverrekening afgezien. In dit model is er gelijkwaardigheid van partners. Op een natuurlijke manier maken regiogemeenten van ieders sterke kanten gebruik.

In het centrumconcept voert één (centrum-) gemeente taken voor andere gemeenten uit. Dit model bestaat al lang en komt in veel gedaanten voor. Kleinere gemeenten kunnen op de schaalvoordelen van de grote buur meeliften. Voorbeelden zijn het onderbrengen van administraties (salarisadministratie, administratie sociale zaken) en taken die een specifieke deskundigheid met

Figuur 3: Het centrummodel

Motieven	Schaalvoordelen Kwaliteitsverbetering
Veranderingen	Organisatorisch: inrichting nieuwe organisatie Bestuurlijk: zakelijke benadering Juridisch: aansturing en leveringscontracten
Risico	Bureaucratie Onvoldoende flexibiliteit Te grote afstand tot het bestuur
Passend	Sterke druk op professionalisering dienstverlening Draagvlak voor reorganisatie

zich meebrengen, zoals sociale recherche, inkoop ICT-producten. Het gaat om duidelijk afgebakende taken met concrete prestaties die goed controlebaar zijn op kwaliteit en op basis van reële kostprijzen worden afgerekend. Er is bestuurlijk beperkte betrokkenheid, omdat het veelal om uitvoerende en ondersteunende taken gaat. Afspraken worden in contracten vastgelegd.

## De taakveldgerichte aanpak van intergemeentelijke samenwerking loopt tegen haar grenzen aan

Figuur 1: Het netwerkmodel

Motieven	Kennisindeling Beleidsafstemming Belangenbehartiging
Veranderingen	Zeer beperkt
Risico	Vergadercircuits Onduidelijke sturing
Passend	Start samenwerking Weining urgentie schaalgrootte

Figuur 2: Het matrixmodel

Motieven	Kwaliteitsverbetering Schaalvoordelen
Veranderingen	Organisatorisch: overheveling personeel en invoering vraaggericht werken Juridisch: vastleggen afspraken in contracten Bestuurlijk: sterkere afhankelijkheid
Risico	Kloof met politieke bestuur Bureaucratie Onvoldoende flexibiliteit
Passend	Grote schaalverschillen Uitvoerende taken Gewend aan vraaggericht werken

De meest vergaande vorm is ontwikkeld door de gemeenten Groningen en Ten Boer. Ten Boer heeft voor een vorm van maximaal uitbesteden gekozen. In Ten Boer blijft een kernorganisatie gericht op strategische beleidsvorming en procesregie. De gemeente Ten Boer behoudt haar bestuurlijke zeggenschap en de loketfuncties blijven lokaal georganiseerd.

Kern van dit model is de inrichting van een nieuwe organisatie voor de uitvoering van de taken waarop wordt samengewerkt. Deze organisatie werkt vraaggericht. Gemeenten behouden zeggenschap over de vraag welke prestaties geleverd moeten worden. Uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat dit model snel in populariteit groeit.<sup>5</sup> Er wordt gesproken over *samen gebruik maken van hulpbronnen*.

Het aantrekkelijke van dit model is dat er duidelijke keuzes worden gemaakt. De opdrachtgevende organisatie bepaalt welke prestaties geleverd moeten worden, de opdrachtnemende organisatie

[5] Trendstudie samenwerking decentrale overheden, Partners+Pröpper, Vught, augustus 2005.

Figuur 4: Het ssc-model

Motieven	Schaalvoordelen Kwaliteitsverbetering
Veranderingen	Organisatorische: beperkte overhevelingen medewerkers Bestuurlijk: conflictoplossing Juridisch: beperkt (gesloten beurzen?)
Risico	Geen outputsturing Te grote hypotheek op individuele verhoudingen
Passend	Gelijkwaardige partners Gebruik best practicers

(het ssc) voert uit en brengt een vooraf bepaalde prijs in rekening. Schaalvoordelen leiden tot kwaliteitsverbetering, afname van kwetsbaarheid en kostenreductie.

De invoering van dit model brengt op zowel bestuurlijk, organisatorisch, personeels- als juridisch vlak fundamentele wijzigingen met zich mee. Vooral medewerkers moeten anders (meer zakelijk) werken, op een andere locatie, met een grotere mate van arbeidsspecialisatie, met nieuwe collega's en een nieuwe leidinggevende. Belangrijke risico's zijn bureaucratie, starheid en onvoldoende inspelen op politieke wensen.

#### Vergelijking

Hoe kan de keuze voor een bepaalde vorm van intergemeentelijke samenwerking worden gemaakt? Vijf aspecten spelen een rol:<sup>6</sup>

- *kwaliteit van de dienstverlening*: door hun beperkte omvang worden kleinere gemeenten steeds kwetsbaarder in hun dienstverlening; draagvlak om te investeren in (specifieke) deskundigheid en innovatieve (ICT) middelen ontbreekt,
- *vraaggericht werken*: het bestuur moet de regie over de uitvoering voeren, ook als door samenwerking de afstand tussen bestuur en uitvoering groter wordt,

- *democratisch gehalte*: de lokale politiek moet – ook in samenwerkingsmodellen – eigen beleidsmatige keuzes kunnen maken,
- *aansturing*: de samenwerking moet zo worden ingericht dat er een eenduidige aansturing van de uitvoering is,
- *kosten*: door de schaalvergroting kan samenwerking tot kostenvoordelen leiden.

Tegen de achtergrond van deze scores en de resultaten van figuur 5 kunnen de volgende conclusies over de samenwerkingsmodellen worden getrokken. Het netwerkmodel is niet het model voor de toekomst. Het voldoet voor tijdelijke samenwerkingsvormen, maar nu de samenwerking tussen gemeenten sterk groeit en een steeds structureler karakter krijgt, biedt dit model te weinig structuur en sturingsmogelijkheden.

Het matrixmodel geeft meer structuur, maar te weinig sturing; ook biedt het onvoldoende stimulans om meer vraaggericht en zakelijker te werken.

Het centrummodel scoort hoog op de verschillende aspecten. Belangrijk struikelblok kan het verschil in bestuurlijke en organisatiecultuur tussen de centrumgemeente en de buurgemeente zijn. In veel gevallen zal dit model juist vanwege de spanningen die deze cultuurverschillen oproepen niet bespreekbaar zijn.

Het ssc-model scoort op alle aandachtspunten goed. Belangrijke voorwaarde is dat de omslag slaagt.

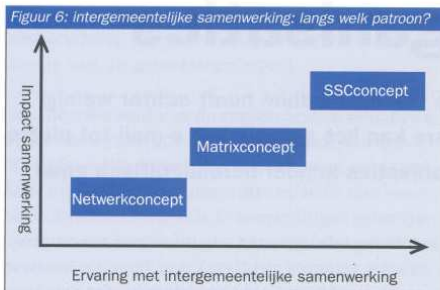
In de praktijk voltrekt samenwerking zich in vele gevallen langs het patroon dat is geschetst in figuur 6.

Het netwerkmodel: samenwerking in netwerken op informele basis. Samenwerking start bijna altijd omdat vanuit contacten op de werkvloer behoefte is aan kennis delen (klankbord), specifieke deskundigheid of capaciteit. Op informele wijze worden op uitvoerend niveau afspraken gemaakt, die vanwege de win-win-situatie werken. Wanneer

Figuur 5: De vier modellen vergeleken

	Kwaliteit dienstverlening	Vraaggericht	Democratisch gehalte	Aansturing	Kosten
Netwerk concept	+	+/-	-	-	-
Matrix concept	+	+/-	+/-	-	+/-
Centrum concept	++	++	+	++	+
SSC-concept	++	++	+	+	++

[6] René Mathijse & René Wagenaar, Shared services in de overheid, *Overheidsmanagement*, oktober 2004. T. van Kraaij & B.L. Becker, Succes met intergemeentelijke samenwerking, *Overheidsmanagement*, februari 2006.



de samenwerking zich uitbreidt en de producten van de samenwerking een steeds belangrijker onderdeel van de bedrijfsvoering worden, komen de grenzen van het netwerkmodel in zicht. Er komt behoefte aan meer sturing en duidelijkere afspraken over de dienstverlening.

Het matrixmodel: samenwerking meer geformaliseerd, ieder levert een bijdrage. De behoefte aan sturing en duidelijkheid over te leveren diensten wordt vaak in het matrixmodel vertaald. In dit model besluiten samenwerkende gemeenten elk een bepaald onderdeel van de samenwerking aan te pakken. Deze wordt geformaliseerd in een convenant, maar is ook in belangrijke mate op vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid gebaseerd. Er is in dit model gelijkwaardigheid van

partners, niet van opdrachtgever-opdrachtnemer. Ontevredenheid over het functioneren van deze vorm van samenwerking (vooral gericht op het ontbreken van duidelijke sturing en een systeem om verschillen van inzicht te beslechten) leidt tot behoefte aan een model met een duidelijker klant-leverancierrelatie.

Het SSC-model: meer zakelijke verhoudingen: gemeenten richten samen een dienstverlenend bedrijf op en plaatsen binnen dit bedrijf veelal uitvoerende en beleidsarme taken en medewerkers. Onder eenduidige aansturing en op basis van dienstverleningsovereenkomsten worden diensten geleverd en afgerekend. Het model functioneert alleen goed als de moederorganisaties in staat zijn de rol van opdrachtgever goed in te vullen.

#### Conclusie

De intergemeentelijke samenwerking zal in de toekomst sterk toenemen. Om vanuit de afzonderlijke gemeenten de aansturing en het democratisch gehalte te waarborgen, is het van belang de samenwerking binnen één overkoepelend model te plaatsen. Daarnaast is het van belang de samenwerking op dezelfde gemeenten te concentreren en slechts bij uitzondering voor wisselende partners te kiezen.