

'Gideonsbende' cruciaal voor succes gemeentelijke samenwerking

Auteur: Paul van der Zwan - 04/03/2011

Gemeenten zijn gemiddeld betrokken bij ongeveer dertig samenwerkingsverbanden. Samenwerking is populair en meestal ook succesvol, aldus onderzoeker Stan van de Laar. De belangrijkste meerwaarde ervan? 'Kwaliteitsverbetering en verminderde kwetsbaarheid.'

Er wordt veel beweerd over de voor- en nadelen van samenwerking tussen gemeenten. Stan van de Laar doet dat ook in Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd. Onderzoek naar twaalf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vormt daarvoor de basis. Hij kent dus de praktijk, ook als organisatieadviseur. Die is dat alle gemeenten samenwerken. Vooral bij ondersteunende en uitvoerende taken zoals ICT, inkoop, personeels- en salarisadministratie, belastingen en vergunningverlening en -handhaving. Vaak is de samenwerking vrijwillig. Niet zelden dwingt kabinetsbeleid gemeenten echter indirect de handen ineen te slaan. Nieuwe taken vergen dan zo veel van vooral kleinere gemeenten dat het hun aan expertise en capaciteit ontbreekt deze goed uit te voeren.

Geen uitzondering

Het huidige kabinet vormt daarop geen uitzondering. Onder meer de jeugdzorg en de AWBZ gaan naar gemeenten. Volgens Van de Laar zullen veel gemeenten vooral de jeugdzorgtaken samen gaan uitvoeren, in regionale Centra voor Jeugd en Gezin. 'Neem alleen het meldpunt kindermishandeling. De telefoon moet zo'n beetje permanent bereikbaar zijn. Het is ondenkbaar dat alle 418 gemeenten dat voor zichzelf gaan doen.'

Expertise

Gemeenten die elkaar bij de uitvoering van de jeugdzorgtaken opzoeken, kunnen gebruikmaken van elkaars expertise. En ze zijn minder kwetsbaar. 'Afnemende kwetsbaarheid is één van de grootste voordelen van samenwerking.'

Net als kwaliteitsverbetering overigens. 'Bundeling van kennis en kunde leidt ontegenzeggelijk tot betere dienstverlening.' Efficiencyvoordelen zijn daarentegen moeilijker aan te tonen. Van de Laar: 'Samenwerking gaat doorgaans gepaard met het streven naar een hoger ambitieniveau: professionalisering en een hogere kwaliteit. De dienstverlening vanuit het samenwerkingsverband is meestal niet meer te vergelijken met hoe het was toen een gemeente de betreffende taak alleen verzorgde.'

Een dergelijke kwaliteitsimpuls vergt allereerst vaak een extra investering. Van kostenreductie is naar het oordeel van Van de Laar dan ook meestal geen sprake. 'Maar wel van minder meerkosten. Een gemeente had de kwaliteitsimpuls niet kunnen realiseren met de kosten die zij maakte voordat de samenwerking werd aangegaan.'

Kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid duiden op geslaagde samenwerking. Dat slagen hangt af van verschillende factoren. De belangrijkste? Eigenaarschap, vindt Van de Laar. 'Individuele gemeenten moeten de samenwerking ervaren als iets van hen. Het is moeilijk de vinger te leggen op wat dat precies inhoudt. Maar communicatie en informatievoorziening over de keuzes van het samenwerkingsverband en over de toegevoegde waarde ervan, spelen daarbij een belangrijke rol.'

Het begint natuurlijk allemaal met de gevoelde noodzaak om samen te werken. 'Zonder dat geen samenwerking.' Dat gevoel van nut en noodzaak dient permanent gevoeld te worden. Cruciaal voor het slagen van samenwerking is daarnaast de aanwezigheid van voortrekkers. 'Dat kunnen bestuurders zijn of gemeentesecretarissen. Noem het een gideonsbende. Als die groep een vaste samenstelling kent, de leden elkaar vertrouwen en zij de doelen van samenwerking uitdragen en tevens zorgen voor betrokkenheid van belanghebbenden, dan werkt dat gunstig uit in de samenwerking.'

Blauwdruk

Er bestaat geen blauwdruk voor de omvang van samenwerkingsverbanden. Die verschilt in de praktijk ook sterk en hangt sterk af van de taak waarop wordt samengewerkt. Van de Laar: 'Bijvoorbeeld bij inkoop kun je makkelijk tien of twintig partners hebben. Maar als gemeenten al hun ambtelijke taken overhevelen naar een samenwerkingsverband, lijkt drie tot vijf gemeenten wel het maximum te zijn.'

Wrijvingen kunnen gemeenten in zekere zin voorkomen, vindt Van de Laar. 'Onder andere door de doelstellingen van de samenwerking expliciet vast te leggen, zowel op het gebied van kwaliteit als van kwantiteit. Daar ontbreekt het nogal eens aan. Als na een aantal jaren bijvoorbeeld een nieuw college aantreedt, bestaat de kans dat de discussie over de toegevoegde waarde van de samenwerking weer van voor af aan begint. Dat moet je voor zijn.'

Dat vastleggen, hoort volgens Van de Laar niet te krampachtig te gebeuren. 'Want als je hebt besloten te gaan samenwerken, moet je er wel tempo in houden. Vertraging door eindeloze rekenexercities moet je zien te voorkomen.'

Buiten dit alles, speelt stom toeval niet een grote rol bij het succes van samenwerken? Van de Laar gelooft daar niet in. 'Zeker het slagen ervan kun je sturen.' Het mislukken van samenwerking valt volgens hem vaker te wijten aan toeval. 'Bijvoorbeeld als een cruciale persoon uit de gideonsbende wegvalt of als een college valt en het nieuwe college veel minder heil ziet in het samenwerkingsverband.'

Nadelen

Van de Laar gelooft heilig in de voordelen van intergemeentelijke samenwerking. Hij sluit zijn ogen echter niet voor de nadelen. 'Zo kan de aansturing erg complex zijn. Die is vaak in handen van collegeleden; raadsleden kunnen het gevoel krijgen dat de samenwerking niet meer van hen is. Dan kom ik toch weer uit bij het belang van aandacht voor eigenaarschap rondom de samenwerking.'

Een veelgehoord nadeel van samenwerkingsverbanden is verlies aan autonomie van individuele gemeenten. In sommige gevallen is dat volgens Van de Laar terecht, bijvoorbeeld bij beleidsmatige samenwerking. Maar als het om ondersteunende en uitvoerende taken gaat, ziet hij dat als bakerpraatje. 'Neem bijvoorbeeld inkoop, ICT of personeels- en salarisadministratie. Dan mogen discussies over de lokale autonomie toch niet de boventoon voeren?'

Het onderzoek leerde Van de Laar dat samenwerkingsverbanden meestal vruchtbaar zijn. Maar dat duurt doorgaans wel even. 'De samenwerking moet stollen. Dat kan jaren duren. Je kunt best losjes beginnen, maar op enig moment moet het wel vaste vormen gaan aannemen.'

Desondanks blijft efficiënte samenwerking een permanente zoektocht. 'De vraag naar bijvoorbeeld het optimale aantal partners en aantal taken wordt vaak opnieuw gesteld. De neiging bestaat immers om verbanden maar uit te blijven breiden. Die uitbreiding kan uiteindelijk zelfs leiden tot herindeling. Dat zie je ook gebeuren.'

Daarbij kan naar het oordeel van Van de Laar een belangrijk voordeel van samenwerking verloren gaan: de binding met de lokale gemeenschap. Hij ziet herindelingen dan ook niet als de oplossing om kwetsbaarheid van gemeenten tegen te gaan en te zorgen voor kwaliteitsverbetering. 'Gemeenten zullen elkaar altijd blijven opzoeken, ongeacht hun schaal. En ga maar na: het aantal gemeenten neemt al jaren af, terwijl er steeds meer samenwerkingsverbanden komen.'

Stan van de Laar: Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd. Eburon Delft, 2010. ISBN 9789059724648.

KADER 1

Ambtelijke poolvorming

Gemeenten kunnen op allerlei manieren ambtelijk samenwerken. Er zijn vele verbanden en structuren. *Samen sterker* gebruikt er een containerbegrip voor: ambtelijke poolvorming. Er zijn drie soorten.

- **Meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming.** Hierbij wordt bijna alle ambtelijke capaciteit van de deelnemende gemeenten gebundeld. Het komt nog maar weinig voor. Meest bekende voorbeeld is de BEL-combinatie, waarin Blaricum, Eemnes en Laren al hun ambtelijke capaciteit hebben ondergebracht.

- **Meervoudig gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming.** Hierbij is sprake van ambtelijke samenwerking tussen gemeenten bij verscheidene, maar niet alle, gemeentelijke taken. Elk van de deelnemende gemeenten organiseert een bepaalde taak of beleidsveld en huisvest daarvoor de ambtenaren van de partnergemeenten.

- **Enkelvoudige ambtelijke poolvorming.** Gemeenten bundelen de ambtelijke capaciteit om één taak samen uit te voeren. Dit komt veel voor. Niet zelden brengt een kleinere gemeente een taak, en ook haar ambtenaren daarvoor, onder bij een grotere. Maar soms brengen de partners een taak onder in een aparte organisatie-eenheid, een zogeheten *shared service center*.

KADER 2

Slim Samenwerken

De VNG gaat een programma opzetten voor ondersteuning van samenwerking tussen gemeenten. Hulp wordt aangeboden op basis van vragen van gemeenten. Het kan gaan om een algemene vraag in een fase van samenwerking, bijvoorbeeld over het zoeken van een samenwerkingspartner of van een geschikte juridische constructie. Het kan ook gaan om assistentie bij samenwerking op een specifiek terrein, zoals jeugdzorg of ICT. Gemeenten blijken behoefte te hebben aan steun rond samenwerking. Dat bleek onder meer tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG in november 2010 en tijdens bijeenkomsten van de VNG in het land. De VNG gaat zich daarom speciaal richten op het thema samenwerking.

Slim Samenwerken is een project van en voor gemeenten. Onder meer via een recente enquête heeft de VNG de behoefte aan ondersteuning bij samenwerking gepeild.

KADER 3

Praktijkvoorbeelden

Voor het onderzoek zijn negen samenwerkingsverbanden onderzocht.

Meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming

- Bundeling van ambtelijke organisaties van Blaricum, Eemnes en Laren (BEL) in één werkorganisatie. De drie wilden geen fusie, maar wel samenwerken. De *BEL-combinatie* bestaat sinds 2008.
- Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland hebben hun ambtelijke organisaties in 2009 samengevoegd in *De Waard*. Deze samenwerking is een opstap naar herindeling.
- *OVER-gemeenten*, de bundeling van ambtelijke organisaties van Wormerland en Oostzaan in één werkorganisatie, is ruim een jaar oud. Zij moet de toegenomen kwetsbaarheid tegengaan.

Meervoudig gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming

- Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht vormen sinds 2006 *Netwerkstad Drechtsteden*. Zij werken samen op het gebied van onder meer de sociale dienst, gemeentebelastingen, leerplicht en voortijdig schoolverlaten.
- *Kempengemeenten* is als gemeenschappelijke regeling operationeel sinds 2010. Bergeijk, Blader, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden hebben hun sociale dienst, personeel en organisatie en informatievoorziening en automatisering eraan overgedragen.
- Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist vormen sinds 2001 de *K5-gemeenten*, gelegen in de Krimpenerwaard. Het samenwerkingsverband verricht uitvoerende taken op het gebied van sociale zaken, onderwijs, personeelszaken, brandweer en ICT. Provinciale Staten van Zuid-Holland heeft inmiddels ingestemd met fusie van de vijf gemeenten. Wanneer Tweede en Eerste Kamer instemmen, kan de herindeling per 2013 een feit zijn.

Enkelvoudige ambtelijke poolvorming

- Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Lemsterland, Littenseradiel en de nieuwe gemeente Súdwest Fryslân vormen sinds 2004 het ICT *Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân*.
- Waalre, Cranendonck, Valkenswaard en Heeze-Leende werken onder de noemer *A2-gemeenten* sinds 2008 samen op het gebied van sociale zaken, personeel en organisatie en juridische controle.
- In totaal 21 gemeenten in West-Brabant doen sinds negen jaar samen de inkoop. Daarvoor hebben zij de *Stichting Inkoopbureau West-Brabant* in het leven geroepen.

Verder onderzocht Van de Laar drie samenwerkingsverbanden die niet meer operationeel zijn of dat nooit werden: Beemster, Graft-De Rijp, Schermer en Zeevang; Reimerswaal en Kapelle (ReiK); Renkum, Rheden en Rozendaal (3R-gemeenten).

Vindplaats: VNG Magazine nr. 5, 4 maart 2011, pagina 11