



Verening van Nederlandse Gemeenten



## Bijeenkomst gemeenteraden Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen

Slim Samenwerken  
Kritiel Lammeri  
Patricia Vogel

← februari 2014 →

## Samenwerken: waarom eigenlijk?

Samenwerking is geen doel op zich maar een keus om een bepaald doel te bereiken. Over het algemeen zijn er vijf hoofdredenen te onderscheiden waarom gemeenten samenwerken:

### 1. Grensoverschrijdende opgaven (Opgaven houden niet op bij de gemeentegrens)

Een gemeente is een territoriale eenheid, maar veel vraagstukken, doelen en ambities houden niet op bij de grenzen van de gemeente. Op het gebied van economie, ruimtelijke ordening en toerisme en recreatie maar ook milieu, veiligheid en sociale zekerheid zijn problemen die niet door afzonderlijke gemeenten opgepakt kunnen worden. Ook is het goed mogelijk dat er op veel terreinen juist door grensoverschrijdend te kijken gemeenten meer kunnen bereiken. Dit geldt voor kleine gemeenten maar zeker ook voor grote gemeenten. Het gezamenlijk ontwikkelen van bedrijventerreinen is een voorbeeld van een opgave die vaak in gezamenlijkheid wordt opgepakt.

### 2. Bundelen van expertise en middelen (samen sterker; 3K's Kwaliteitsverbetering, Kostenreductie, Kwetsbaarheidsvermindering)

Gemeenten moeten efficiënt met hun middelen omgaan en inzetten op versterking van expertise. Voor een arbeidsintensieve organisatie als een gemeente geldt dat personeel een belangrijke sleutel is tot effectief en efficiënt beleid en uitvoering. Kwalitatief goed personeel met voldoende expertise is essentieel. Met de decentralisatie van taken, het toenemen de complexiteit van maatschappelijke opgaven en de eisen die gesteld worden aan beleid en uitvoering neemt de vraag naar dergelijk personeel en adequate inzet van middelen alleen nog maar toe. Gemeenten met veel maatschappelijke opgaven of een hoge ambitie zijn hierdoor kwetsbaar. Ook relatief kleine gemeenten met een beperkte financiële mogelijkheid om kwalitatief goed personeel aan zich te binden kunnen bepaalde expertise missen. Gelet op de omvang van bepaalde taken is het vaak ook niet rendabel om als individuele gemeenten specifieke expertise in huis te halen. Dit leidt er toe dat gemeenten deze kennis vaak in moeten kopen. Met samenwerking zijn hier juist vele mogelijkheden voor. Daarbij kan een samenwerking bijdragen aan de mobiliteit van het personeel; er kunnen meer mogelijkheden voor doorgroei worden gecreëerd en het is makkelijker om aan de wensen van medewerkers te kunnen voldoen. De innovatiekracht van de organisatie groeit door van elkaar te leren. Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zijn hier veel mogelijkheden te benutten.

Veel gemeenten werken samen om bepaalde taken gezamenlijk uit te kunnen voeren omdat dit kostenefficiënt is of omdat er door bundeling van personeel meer expertise opgebouwd kan worden. Daarbij kan het om hele kleine en lichte vormen van samenwerking gaan om besparingen op te leveren of juist om grote projecten te realiseren.. Ook kan er gezamenlijke aanbesteding en inkoop gerealiseerd worden met gesloten beurzen. Bij het bundelen van middelen kan ook gedacht worden aan gezamenlijk inkoop om zo de kosten laag te houden (massa=kassa).

### 3. Bestuurskracht (betere kwaliteit bieden; sterker tov regionale partners)

De afgelopen jaren is het onderzoeken van de gemeentelijke bestuurskracht toegenomen. Daarbij is in eerste instantie vooral het uitgangspunt geweest of gemeenten de gedecentraliseerde taken zelf aankonden. Samenwerking werd gezien als een zwakte, een vlucht naar voren. Meer recentelijk is er een andere benadering op bestuurskracht gekomen. Vanuit de eigen kracht kiezen gemeenten de partners om zo de maatschappelijke opgaven op te pakken. Vanuit de gedachte dat gemeenten zichzelf de maat nemen en willen leren en ontwikkelen om zo tot een slagvaardige gemeente te komen zijn gemeenten juist wel slagvaardig als ze niet alleen op zichzelf maar juist op de omgeving zijn gericht.

Hierdoor is samenwerken een mogelijkheid en vaak zelfs noodzaak om de bestuurskracht te versterken. Maar daar gaat wel aan vooraf dat samenwerken ook om bestuurskracht vraagt. Het vraagt om visie en ambitie, maar ook een stevige organisatie die kan en bereid is om samen te werken. Bestuurskracht draait om de vraag in hoeverre een gemeente het vermogen heeft om wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en daartoe in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan. Vanuit de

optiek van bestuurskracht kunnen gemeenten met een duidelijke ambitie en maatschappelijke opgaven tot de conclusie komen dat het loont om samen met andere gemeenten de krachten te bundelen en van de eigen ambitie een gezamenlijke ambitie te maken en daarmee meer te kunnen realiseren.

Een andere mogelijkheid is om de bestuurskracht te verhogen is de kwaliteit van de ambtelijke organisatie te versterken door strategisch naar het personeel te kijken. Dit is inherent aan de opdracht om als gemeente een goede werkgever te zijn. Door mogelijkheden van het bundelen van personeel, mobiliteit verhogen, meer expertise te verkrijgen en 'zwaardere' functies met elkaar te delen kunnen niet alleen kosten bespaard worden maar wordt ook winst behaald voor het personeel en de ambtelijke slagkracht van een gemeente. Dat draagt op zijn beurt weer bij aan de bestuurskracht van een gemeente. Een laatste belangrijk doel van het werken met een grotere organisatie is dat deze als "counter vailing power" tegenover steeds groter wordende partners in haar omgeving kan gaan functioneren. Samenwerking creëert kansen om de invloed en de (financiële) mogelijkheden van de afzonderlijke organisaties te vergroten. Krachtige en hoogwaardige belangenbehartiging, geworteld in de regio, maar ook ten opzichte van steeds groter wordende maatschappelijke partners, is essentieel. Het behoeft geen toelichting dat een organisatie die een kleine 45.000 inwoners representeert en bedient eerder wordt gezien als een serieuze gesprekspartner, dan drie individuele (kleine) organisaties.

#### **4. Voorkomen van herindeling**

Het komt steeds vaker voor dat gemeenten tegen de grens aanlopen van het vermogen van de organisatie om de ambities en opgaven op te pakken. Het kan dan zijn dat de gemeente de lokale betrokkenheid van het bestuur belangrijker vindt dan het kiezen voor een opschaling ter versterking van de organisatie. Met name argumenten als de eigen identiteit, dicht bij de burger blijven en lokaal gemeenschapsgevoel is een belangrijk argument om niet over te gaan tot herindelen, maar wel te kiezen voor een intensieve bundeling van taken en personeel. Hiermee wordt een schaalvergroting bereikt zonder dat per se wordt overgegaan tot herindeling. De praktijk leert inmiddels dat met samenwerking een vergelijkbaar resultaat bereikt kan worden.

#### **5. Opgelegde (al dan niet verplichte) samenwerking**

Er bestaat een aantal vormen van samenwerking die bij wet zijn bepaald of die op andere wijze verplicht zijn gesteld. Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden waarbij het vrij wordt gelaten wie de partners zijn; als er maar wordt samengewerkt in een landdekkend stelsel. In het eerste geval kennen we de veiligheidsregio's en de kaderwetgebieden (Wgr-plus). Deze bij wet verplicht gestelde vormen van samenwerking hebben ten doel dat eenheid in beleid en uitvoering te creëren bij grensoverschrijdende opgaven.

In het tweede geval is er een trend van opschalen en regionaliseren zichtbaar op bepaalde beleidsterreinen. Met name op die terreinen waar het Rijk een directe invloed wil uitoefenen op de uitvoering taken in medebewind worden taken aan centrumgemeenten, Regionale Uitvoeringsdiensten, veiligheidsregio's of plusregio's toebedeeld.

#### **Tot slot**

Er kunnen ook goede redenen zijn om niet samen te werken. In sommige gevallen willen gemeenten juist zelf de regie houden op bepaalde beleidsterreinen en niet kiezen voor gedeeld zeggenschap. In deze lijn ligt ook het houden van grip op controle en uitvoering van taken. Een andere reden om juist niet samen te werken is het voorkomen van een dubbelrol tussen de gemeenten afzonderlijk en de samenwerking. Gemeenten besturen de samenwerking, maar zijn tegelijkertijd ook de klant (afnemer) en afzonderlijke deelnemer. Dit kan ambtenaren en bestuurders voor dilemma's plaatsen zoals de aandacht voor algemeen belang van de regio, efficiency, continuïteit van bedrijfsvoering van de samenwerking versus de financiële, inhoudelijke en belangen van afzonderlijke gemeenten. Bepaalde taken zoals het heffen van belastingen zijn in de wet zelfs uitgesloten van delegatie aan gemeenschappelijke regelingen.

## 7 stops

Alleen als een gemeente ten volle overtuigd is van het voordeel dat de samenwerking concreet gaat bieden ten opzichte van de huidige situatie heeft de samenwerking kans van slagen. Of dit nu een kwalitatief of financieel voordeel is, iedere gemeente moet de overtuiging hebben dat deze stap een bijdrage levert aan het beter uitvoeren van de maatschappelijke opdracht. Het uitdragen van de visie, de collectieve ambitie, het verhaal achter de samenwerking, is nodig om alle betrokkenen in beweging te krijgen. Hierin dient zowel aandacht besteed te worden aan het rationele verhaal als aan de gevoelens die ook altijd een rol spelen bij samenwerking.

[http://www.vng.nl/files/vng/20140206\\_zeven-stops.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/20140206_zeven-stops.pdf)

<http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/20140203-samenwerking-tussen-gemeenten-zeven-stops.pdf>

## Samenwerking in de praktijk

Op basis van een hele globale eerste analyse van belangrijke thema's lijken Gilze en Rijen, Baarle-Nassau en Alphen-Chaam in hoge mate overeenkomstige doelstellingen hebben ten aanzien van welke gemeente zij in de regio willen zijn. De drie gemeenten grenzen aan elkaar en vullen elkaar met hun overeenkomsten, maar ook de verschillen, goed aan. De samenwerking tussen de gemeenten zou zijn vruchten kunnen afwerpen als het bijdraagt aan het behoud van de identiteit van de verschillende. Een aantal bouwstenen ligt hiervoor al op tafel. Om te komen tot een gezamenlijke positionering op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt en prioriteiten kunnen worden gesteld ten aanzien van samenwerkingsthema's moeten de gemeenteraden richtinggevende uitspraken doen wat ze op de verschillende beleidsterreinen en in de verschillende samenwerkingsverbanden gezamenlijk willen bereiken.

## Rol van de Raad: democratische legitimatie

Intergemeentelijke samenwerking die geregeld wordt met een gemeenschappelijke regeling, krijgt de vorm van verlengd lokaal bestuur. De democratische legitimatie is daarmee getrapd en de directe beïnvloedingsmechanismen van elk van de deelnemende partners zijn beperkter. Bij ernstige onenigheid kan de gemeenteraad van één van de deelnemende gemeenten het bestuur van het samenwerkingsverband immers niet wegsturen. Wel kan de gemeenteraad besluiten uit het verband te stappen. Omdat de consequenties daarvan vaak ingrijpend zijn is een cruciale vraag hoe gemeenteraden zeggenschap en controle kunnen blijven uitoefenen wanneer wordt samengewerkt. Het is belangrijk dat gemeenteraden vooraf zelf de kaders vaststellen van de samenwerking (waarbij aandacht wordt gegeven aan de vigerende motieven en randvoorwaarden), dat er afgesproken wordt dat de gemeenteraad tijdig wordt geïnformeerd, dat wordt aangesloten bij de gemeentelijke planning- en controlcyclus en dat er een regelmatige evaluatie plaats vindt

## Bestuurlijke vormgeving

De drie gemeenten blijven zelfstandig, met een eigen college en gemeenteraad. Door het bundelen van krachten en kennis wordt de dienstverlening van de gemeenten verbeterd. Om te komen tot een goed werkende organisatie moeten verschillende strategische keuzes worden vertaald in afspraken.

Er moet goed worden nagedacht over de werking van de nieuwe ambtelijke organisatie en de samenwerking tussen raden, colleges en de gezamenlijke ambtelijke organisatie. Er moet worden beschreven hoe de nieuwe organisatie zal gaan functioneren en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de belangrijkste spelers eruit ziet.

## Strategische visie

Zie ambitie bij de zeven stops

## Kaders

De drie afzonderlijke besturen blijven hun eigen beleid uitvoeren. Drie gemeenteraden bepalen hierdoor de doelen en prioriteiten voor één ambtelijke organisatie. Advies is om de coalitieakkoorden daarbij leidend te laten zijn. De gezamenlijke ambtelijke organisatie ondersteunt en faciliteert de drie besturen bij de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming. Het is vervolgens aan de colleges en de ambtelijke organisatie om de doelen te realiseren. Gezien de waarde die de gemeenten hechten aan een eigen identiteit en beleidsvrijheid kan het zijn dat hetzelfde product (bijvoorbeeld een bouwvergunning) voor de beide gemeenten verschillende specificaties heeft, met verschillende prijskaartjes. Er zal natuurlijk wel gekeken moeten worden naar uitlijning, en waar mogelijk, harmonisering van werkprocessen zo efficiënt mogelijk te kunnen werken.

Dit is een nieuw en complex krachtenveld waarin zich soms spanningen zullen voordoen. Het sturen op identiteit, maar ook op aspecten als kwaliteit en prijs. De ervaringen van gemeenten die u voor gingen leren dat we hier te maken hebben met een proces waarin een groot beroep wordt gedaan op de deskundigheid en integriteit van zowel de opdrachtgevende partij (de gemeentebesturen) als de opdrachtnemende partij (de werkorganisatie; in casu de concerndirectie). De ervaring leert verder dat er tijd en ruimte moet worden genomen om dit proces goed in te regelen. Er moet een gemeenschappelijk referentiekader, taal en werkwijze ontstaan. Ook moet er overeenstemming zijn ten aanzien van de kosten, nog beter de kostprijs van de producten en diensten die de werkorganisatie gaat leveren. Het samenspel tussen de raden, de colleges en de concerndirectie is essentieel voor het slagen van de nieuwe werkwijze.

## Controle

Het doel van planning en control is een goede sturing en beheersing van de gezamenlijke organisatie. De planning & control cyclus van de nieuwe organisatie moet worden ingericht om duidelijke afspraken te maken tussen de deelnemende raden, colleges en de gezamenlijke organisatie met betrekking tot verantwoordelijkheden voor sturing (planning) en de beheersing en verantwoording (control) van de werkzaamheden. Vaststellen van de gewenste doelen en het terugkoppelen van de resultaten op deze doelen. Om dit doel te bereiken bestaat Planning en Control uit twee delen:

1. Planning

Het plannen van het uit te voeren gemeentelijk beleid in de vorm van maatschappelijke doelen, prestaties, functioneren van processen en toewijzing van middelen

2. Control

Het sturen op de realisatie van de planning en het afleggen van verantwoording hierover.

Het nieuwe P&C proces moet waarborgen dat sturing op lokaal en regionaal niveau mogelijk blijft. Het is van belang dat de gemeenschappelijke organisatie zichtbaar maakt welke output zij levert aan de gemeenten en onder welke condities. Door dit inzicht krijgen de gemeenten de kans om regionale en/of lokale accenten te leggen en actief te sturen met de beschikbare financiële middelen.