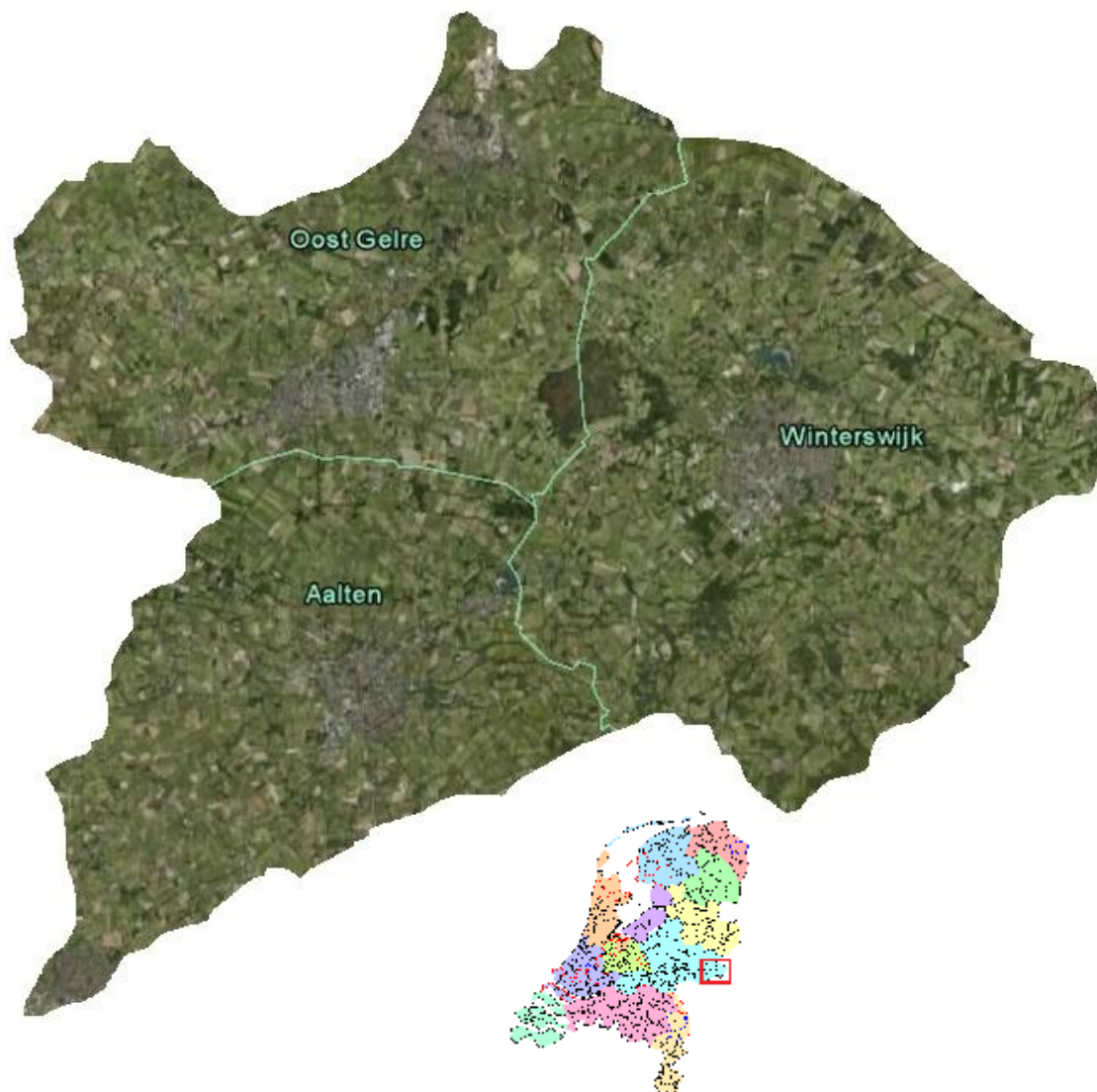


Intergemeentelijke Samenwerking



Aalten, Oost-Gelre, Winterswijk

Universiteit Twente eindversie 13-12-2011



Auteur:

Nicky Bijen

n.g.h.bijen@student.utwente.nl

Opleiding:

Master Public Administration

Track Public Management

Begeleiders:

Dr. J.A.M. de Kruijf (Eerste begeleider Universiteit Twente)

Prof. Dr. H. de Groot (Tweede begeleider Universiteit Twente)

Mevr. Drs. W. J. Oosterveld-Sanders (Begeleider rekenkamercommissie gemeente Winterswijk)

Opdrachtgever:

Rekenkamercommissie gemeente Winterswijk

Enschede, december 2011



Voorwoord

Halverwege 2010 heb ik succesvol de bachelor bestuurskunde aan de Universiteit Twente afgerond. Daarna ben ik begonnen met de master Public Management, een specialisatietrack van de master Public Administration, eveneens aan de Universiteit Twente. Deze master thesis heb ik voor de gezamenlijke rekenkamercommissie Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk mogen uitvoeren. Voor de begeleiding vanuit de rekenkamercommissie, onder andere tijdens mijn stage in Winterswijk, wil ik Martin Meinema en Wil Oosterveld bedanken.

Wat de Universiteit Twente betreft, gaat mijn dank uit naar Johan de Kruijf. Niet alleen vanwege de kritische analyse en begeleiding tijdens deze master thesis, maar ook voor de ervaringen gelieerd aan dit project. Deelname aan de Cigar conference in Gent en een bijdrage aan de bundel samenwerken aan bestuurskracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden als zeer waardevol ervaren. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Hans de Groot die ons vooral geholpen heeft dit project op te starten. Later is hij van waarde geweest door het kritisch lezen van onder andere het theoretisch kader.

Tot slot wil ik iedereen bedanken die de afgelopen periode tijd vrij heeft gemaakt om een bijdrage te leveren aan het eindresultaat. Daarbij voornamelijk de leden van het college van B&W uit Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk, maar ook de verschillende fractievoorzitters die mij van informatie hebben voorzien.

Enschede, december 2011

Nicky Bijen

Management summary

"What is the impact of inter-municipal cooperation in the service of communities analyzed from a comparative perspective". This is the title of the research program in which the possibilities for inter-municipal cooperation between the municipalities Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk (AOGW) were studied. Because this study is written in Dutch, it is compulsory to write an English article in order to fulfill the conditions affiliated with a master thesis. In this article I will start with some background information, after that the methodology of this study, followed by theory in respect to inter-municipal cooperation and finally the results.

Introduction

Local authorities in the Netherlands offer a wide range of services to their citizens. Local decisions are mostly the basis for the design of the service. The Dutch constitutional context will ensure that local services are based on national and local standards and are being implemented by the municipalities. These services are (partially) funded by the national government. An example is found in social security. Another type of service that is affected by a higher level can be found in the compulsory cooperation in a particular form of public legal institutions. This cooperation is mainly for reasons of efficiency and / or policy coordination. An example of this type of service can be found in the safety regions for the emergency services.

In the last two decades the number of municipalities decreased from 714 in 1988 to 431 in 2010 and the trend is downwards (CBS, 2010). This decrease is due to the motive of scale efficiency, but also because of the declining "administrative power", especially for municipalities with a small population. Next to that, local authorities are busy with other methods to cooperate, so that they can work more efficiently or provide even better service quality. For the municipalities Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk (AOGW) the impact of the financial crisis and the announced budget cuts by central government started a debate on co-operation between the three local governments. The necessity of co-operation is recognized by top civil servants as well as politicians. Recently, one alderman even expressed his feelings that a full merger of the civil service of all eight local governments into one shared service centre should be considered (De Gelderlander, 2011). In this way, not only AOGW would cooperate but the whole region Achterhoek. This is just an example to indicate the necessity in these municipalities for cooperation. By July 2011, no formal decisions on further co-operation were taken.

Research questions

The aim of this research is to study in which domains the local governments AOGW can collaborate and what appropriate organizational models for this collaboration exist. This objective is based on

requirements of the court of audit AOGW. On this basis, the following main research question is formulated:

What are, from an administrative perspective, reasons for the municipalities Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk (AOGW), to organize forms of cooperation, taking into account the experiences of existing partnerships?

Based on this main research question, the following sub questions are considered relevant:

1. What are, according to senior officials and politicians, the most important reasons and goals of these municipalities to cooperate with each other?
2. To what extent are the three municipalities willing to cooperate with each other?
3. What are the positive and negative effects, expressed by top officials and politicians, in the various existing partnerships?
4. What is, taking into account the tasks to be performed and experiences of top officials and politicians, an appropriate organizational form for future cooperation?

Research design

The strategy of this study will be a case study which is part of a multiple case study and is conducted by two researchers. The researchers together performed the theoretical part of the investigation. Theories from public administration will be used to form this theory. According to the reasoning of Yin (2003) a case study is the most suitable research strategy for the formulated research question. The two cases to be studied are the municipalities Losser-Enschede and Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk (AOGW). The results of both case studies are combined in a final report. For the AOGW municipalities it is important to analyze the existing co-operations and indicate what the main positive and negative effects are. This means that the case study AOGW contains three main cases: Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk.

Case selection

As already mentioned, the local governments Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk will be studied. These local governments were chosen because of a request of the audit office AOGW¹. According to the audit office these municipalities need good advice on how to co-operate with each other in the best possible way. This best possible way is based on lessons of existing co-operations. The cases selected are the various modes of current co-operation. Sampling of the cases was designed by studying council agenda's, reports of inter-municipal co-operation meetings and indications of the second principal. Because of the time limit it is impossible to do an intensive study of all

¹ The municipalities Aalten, Oost-Gelre, Winterswijk already have one joint audit office.

collaborations. By studying council agenda's and reports of inter-municipal meetings it was possible to divide the cases into three fields (operational tasks, implementation tasks and policy tasks). Sampling of the cases was designed by studying council agenda's, reports of inter-municipal co-operation meetings and indications of the second principal.

Method of data collection: instruments and procedures

The research method contains a study of documents and conducting interviews. At the start of the case study documents are studied to form a good picture of the municipal organization. One could think of the following types of documents: agendas reports and resolutions of meetings, previous research reports, relevant press articles, notes, policies and policy proposals, annual reports and budgets. Most of these documents can be collected by searching websites of local governments. The data that will be used to evaluate the performances of collaborative arrangements contains subjective evaluations from the interviewed people (appendix 2).

From the study documents also key figures of the organization were identified, and subsequently interviewed. Because top civil servants provide the board of a municipality with information, they are of major influence. Therefore the general manager of each local government will be interviewed. Next to top civil servants also the alderman/mayor responsible for inter municipal co-operation will be interviewed. Eventually the council of the municipality decides whether to co-operate or not. So with this in mind, the chairman of every political party was interviewed. Because of the time limit this was done by email (47% response rate). Interviews with the persons just mentioned were conducted in Aalten, Oost-Gelre and Winterswijk. In this way the data contains information from all three sides. By conducting interviews, it can be visualized how decisions have been achieved and why. Furthermore, from interviews it can become clear what for the municipalities the maximum desired level of co-operation is. In addition, it can be indicated what the positive and negative effects of current collaborations are.

These key figures are interviewed with a semi-structured interviewing approach in which the interviewed still has room for additional input. By making reports of the interviews any disagreements can be excluded. Unfortunately there was not enough time left, so there wasn't a possibility to organize a group discussion in which approximately 6 respondents can discuss the topic inter-municipal co-operation.

Data analysis

By examining the data, an interpretation is given and this will be summarized in a structured report. Next to this it is possible to distract more standardized data from the semi-structured interviews, so that there is also enough space for the interviewed to provide their opinion.

Scientific and societal relevance

This section will focus on the social relevance of this study. It is simply a fact that the complexity of municipal responsibilities substantially increases. Moreover, a society that becomes more and more complex plays an important role in this process. Therefore, many of the questions that appear on the agenda need a comprehensive approach involving as many stakeholders as possible. Often it is for municipalities - especially those with a low population - unaffordable or inefficient to perform certain tasks independently. Collaboration in various ways could then be a solution. Scientific research is relevant because of the theoretical discussion on inter-municipal cooperation in this study. In this way, a theoretical basis for inter-municipal cooperation is created.

Theoretical framework

In this theoretical background several possibilities for co-operation between local governments are highlighted. First a remark that co-operation between local governments is generally based on a public law arrangement under the law on local co-operation [WGR], although it is possible to use private arrangements as well (Local government law [GemW]:160.2).² The WGR-arrangements range from relatively low profile co-operation on a project to transfer of authority to a new public body with a separate organization. In some cases, the transfer of authority is in fact compulsory, for example on safety issues. In other cases, transfer of authority is voluntary, which means that local governments have deliberately and willingly transferred authority to a new public legal entity. This is for example the case in some social security and employment programs (Drooglever & Zwaan, 2010).

Local governments however, often also collaborate with a private approach, thus do they choose for private partnerships (not Wgr) (de Greef, 2008). This inter-municipal co-operation can be formed in two ways. First, based on co-operation agreements. This can be for example, joint purchasing, contracts, shared service centers (SSC). The second possibility is in the form of government contracts (covenants and intention agreements). The aforementioned variations are 'light' forms of co-operation. The more 'serious' concern the creation of a foundation or a private law company. The various forms of inter-municipal cooperation will now be briefly discussed.

Government agreements are agreements for co-operation between municipalities and any civil society organization. The agreement regulates the intent, purpose, nature and how the co-operation will occur (Drooglever & Zwaan, 2010). A more serious form of co-operation is the centremunicipality model. In this model, the (usually largest) local government performs a few tasks for the other (usually smaller) local governments in the area. When the nature of task is more at a executive

² in Dutch: Wet Gemeenschappelijke regelingen and Gemeentewet

nature, they usually work together on the basis of a Service Level Agreement (Drooglever & Zwaan, 2010).

Herweijer and Fraanje (2011) distinguish three main types of organizational co-operation. The first concerns the network model in which local authorities often work together on regional strategic issues, so that these can be addressed effectively. Officials will work together structurally in this model, but continue to do this from within their own organization. The possibility exists that personnel exchanged in this way may transfer and share knowledge (Herweijer & Fraanje, 2011). The matrix model is the second organizational form. Each local government specializes in a particular part of service delivery and realizes this on behalf of a group of local governments. The result is that employees from a certain sector come to work for the local government that is performing the task in their sector. Within this model there is integration and specialization. The responsibility of each local government for the functions performed elsewhere is guaranteed by supply contracts (Herweijer & Fraanje, 2011). The final model Herweijer and Fraanje (2011) distinct is the integration model. In this model the administration of participating local governments largely merged into a new organization. Within this model there are three variants.

The first is an inter-municipal Shared Service Center (SSC). There are different forms possible for a SCC, both public law based on the Wgr or private. A good example of a SCC is found in the co-operation between the local governments Laren, Blaricum and Eemnes (BEL-co-operation). An SSC can include shared activities such as call centers, archives, accounting and IT. It allows an increase in efficiency and, if possible, an improvement in quality of the service delivered. Subsequently, an organization is less vulnerable to absence of personnel due, for example illness (ter Bogt, 2006).

The next co-operation model is SETA³. This is a partnership in which the administrative units of local governments have merged, but each individual government still has its own management and board (Drooglever & Zwaan, 2010). The emphasis is on amalgamating the civil service, Ten Boer model is the most radical example. This local government shares all its officials with Groningen (Pans, 2007). Ten Boer now has a council and a board of executives. Next to them, also some officials who regulate contact with the officials in Groningen (Drooglever & Zwaan, 2010).

Finally, restructuring of municipalities can be added to all these variants. In that case not only civil services amalgamate, but also board and council. This eventually leads to a whole new local government (Herweijer & Fraanje, 2011). Table 2.2.3 shows an overview of the organizational and legal forms.

³ In Dutch: Samen En Toch Apart (English: Together But Still Separate)

	Organisatorische vorm	Juridische vorm
	Bestuurlijke afspraken	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr lichte regeling (publiekrecht) - Convenant (privaatrecht)
	Centrumgemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr centrumgemeente (publiekrecht)
	Netwerkmiddel	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr lichte regeling (publiekrecht) - Convenant (privaatrecht)
	Matrixmodel	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht) - Wgr centrumgemeente (publiekrecht) - Contractvorm (privaatrecht)
Integratiemodel	Shared Service Center	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht) - Besloten vennootschap (privaatrecht) - Naamloze vennootschap (privaatrecht)
	Samen En Toch Apart	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht)
	Ten Boer (publieke outsourcing)	<ul style="list-style-type: none"> - Wgr lichte regeling (publiekrecht)
	Herindeling	<ul style="list-style-type: none"> - Wet ahri (procedureel)

Tabel 2.2.3 Overzicht van de mogelijke organisatorisch en juridische vormen voor samenwerking

Motives and goals

In this section the first research question: *“What are, according to senior officials and politicians, the most important motives and goals of these municipalities to cooperate with each other?”* Although the principles of cooperation for the municipalities are not all the same, still an outline of several congruent motives and goals can be given. First motive for this high need of cooperation is because all municipalities have a too small scale for the decentralization of responsibilities and tasks from province and central government. There is also a lack of specialization and a vulnerable situation when one of the specialists is absent.

The three municipalities all have the ambition to increase the quality and expertise (or at least maintain their expertise) of their services. This can be formulated as the most congruent goal for cooperation between the municipalities. There are also a couple of goals which each separate municipality has for cooperation, but whose priority is lower. For example a statement that one of the municipalities made: the local government is just an administrative construct. To the outside world it is very much more attractive when one presents itself as a region.

With this last objective you are also an interesting employer for higher skilled workers. In this way, you also indirectly serve a congruent goal. The last goal that emerged was a gain in efficiency and therefore cost savings. That this was not the main reason is because one realizes that cooperation

does not necessarily save costs. Finally, it is notable that Oost-Gelre and Winterswijk indicate that Berkelland can be seen as a natural partner, while Aalten is more nuanced.

Willingness to cooperate

“To what extent are the three municipalities willing to cooperate with each other?” This is the research question that will be answered in this section. For the three local governments it isn't a problem when they lose autonomy at the level of operational tasks. There is a great willingness to hand it over and pick it up together. There is a bit more resistance against a loss of autonomy regarding to the implementation tasks. For these tasks a certain level of quality has to be safeguarded. Next to that a possible overlap with the policy tasks should be avoided, because there is not much willingness to hand in autonomy on policy tasks. It still remains important that one can make their own accents, though the municipalities do understand that they have to deal with the same problems and therefore take over each other's work. Aalten is most persistent in maintaining policy autonomy by stating that a council needs to keep enough room for their own accents.

From examples in this study it also becomes clear that the municipalities have to handle a certain paradox. On the one hand there is a need for policy autonomy, so that an alderman can do what he wants. But on the other hand a certain level of synergy rises, when tasks are done together. Therefore it is important that everybody knows what the limits of collaboration are (implementation-policy).

Existing partnerships

“What are the positive and negative effects, expressed by top officials and politicians, in the various existing partnerships?” This is the third research question, which will be addressed in this section. The hardest problem with the current partnerships lies in the complex Wgr structures, and the fact of a great distance in the relationship between organization and alderman. That one has great difficulty with the Wgr structures is proven by the case of the fire cluster. There was an attempt to set up a separate fire cluster (AOGWBerkelland), within the VNOG, for the practical implementation, while the ultimate responsibility lies with the VNOG. In addition, a lack of controllability of the organizations is the most negative experience. Nevertheless, the executive boards judge the existing cooperation's as sufficient. Apparently, the efficiency and increase of knowledge are experienced as useful. In addition, the partnerships may give the municipalities security because the vulnerability of the organization is reduced. Knowing, when acting alone, the implementation of tasks (e.g. social services) had never been feasible.

Trust in the relationship between the councils and the executive boards is still not optimal. The Laarberg and IT cases are examples of this distrust. Moreover, it should not be made more important

than it is because the cases do not provoke restrictions for inter-municipal cooperation. But still, it are difficult situations that keep playing at the sideline. Next to that, there still is a fear by managers to lose their own position, and for the I'm bigger than you, so... discussion". The sense that something has to be done, repairs a lot. This awareness is reflected by various intention declarations for cooperation, which already have been discussed. Aalten, and to a lesser extent Oost-Gelre, prefer to keep the opportunity for an exclusive choice in the cooperation partner. The other municipalities understand this choice of Aalten because of its geographical position and the existing partnerships they already have (especially ISWI). Summarized, bearing in mind the hordes that have to be taking, there is a basis to continue together. This base will be given form by setting up a Gideon Gang. Finally, to display the public opinion: Aalten looks too much the other way; Oost-Gelre is too Catholic; Winterswijk is too much urbanized. Of course this public opinion will not influence the decision making process.

An organizational form for future cooperation

Finally, this section will address the last research question: *"What is, taking into account the tasks to be performed and experience, an appropriate organizational form for future cooperation?"* The cooperation between the municipalities AOGW is now in the initiation and orientation phase. When this phase is completed one can proceed to the development and decision making phase. The choice of a particular model becomes more concrete then. The matrix model is the most obvious choice because it meets the goal and the most important demand; maintain exclusivity in partner choice. In addition, the choice of cooperating partners must not cover the whole region Achterhoek. The cooperation will probably ever grow to that scale, but for the startup phase it is not efficient to have many partners. Berkelland is a logical partner for cooperation to start with. In this way, the region Oost-Achterhoek is complete. This cannot be always the case because something is established with another municipality. This freedom of partner choice is essential for the municipalities; otherwise they feel a prisoner in their own cooperation. In most cases the municipalities OGWB will eventually find each other, whereas Aalten occasionally looks the other way. Berkelland is a natural partner for Oost-Gelre and Winterswijk, but Aalten is more nuanced.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	III
Management summary.....	IV
1. Inleiding.....	9
1.1 Achtergrond en aanleiding.....	9
1.2 Onderzoeksdoel.....	10
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	10
1.4 Onderzoeksopzet.....	10
1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
2 Motieven voor en impact van intergemeentelijke samenwerking binnen de Nederlandse institutionele setting.....	14
2.1 Institutionele setting.....	14
2.2 Rolverdeling tussen burger en gemeentelijke dienstverlening.....	18
2.3 Bestuurskracht van het gemeentebestuur.....	19
2.4 Governance.....	21
2.5 Implementatiestijlen.....	23
2.6 New Public Management en neo-institutionele economie.....	24
2.7 Conclusie.....	28
3 Mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking.....	30
3.1 Verzelfstandiging, uitbesteding, en privatisering.....	30
3.2 Juridische en organisatorische vormen van samenwerking.....	32
3.3 Conclusie.....	37
4 De Achterhoekse context.....	39
4.1 Globale schets Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk.....	39
4.2 Ontstaansgeschiedenis Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk.....	40
5 Samenwerking in de Achterhoek.....	42
6 Samenwerking tussen AOGW.....	44
6.1 Noodzaak tot samenwerking.....	44
6.2 Aanleiding en doelstellingen van de samenwerking.....	45
6.3 Conclusie.....	47
7 Bereidheid om te gaan samenwerken.....	48
7.1 Bedrijfsvoering.....	48
7.2 Uitvoering.....	48
7.3 Beleid.....	50
7.4 Conclusie.....	51
8 Ervaringen met huidige samenwerking.....	53

8.1	Positieve en negatieve ervaringen met de huidige samenwerkingsverbanden.....	53
8.2	Een kwestie van vertrouwen.....	54
8.3	Conclusie	58
9	De samenwerking vorm geven.....	59
9.1	De route naar samenwerking.....	59
9.2	Geschikte organisatievorm.....	59
9.3	Uitwerking model	62
9.4	Mogelijke faalfactoren	64
9.5	Conclusie	65
10	Conclusies en aanbevelingen	66
10.1	Reflectie	67
	Bibliografie.....	69
Bijlage 1	Overzicht huidige samenwerking.....	73
Bijlage 2	Overzicht geïnterviewden	76
Bijlage 3	Semi-gestructureerde vragenlijst.....	78
Bijlage 4	Uitkomsten interviews colleges.....	79
Bijlage 5	Uitkomsten interviews raden	81
Bijlage 6	Rapport van overwegingen	83

1. Inleiding

“Wat is de impact van intergemeentelijke samenwerking op de dienstverlening van gemeenten geanalyseerd vanuit een vergelijkend perspectief”. Zo luidt de titel van het onderzoeksprogramma waarbinnen de mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk (AOGW) zijn onderzocht. Tot aan 01-07-2011 zijn er wat betreft een concrete invulling van gemeentelijke samenwerking tussen AOGW, geen formele besluiten genomen. Ontwikkelingen betreffende intergemeentelijke samenwerking van na deze datum zijn in dit onderzoek niet meegenomen. In paragraaf 6 van het rapport van overwegingen (bijlage 3) zijn wel enkele vervolgonwikkelingen opgenomen. Dit hoofdstuk vormt de inleiding op een onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten AOGW. Aan bod komen de achtergrond en aanleiding, het onderzoeksdoel, onderzoeksvragen, onderzoeksopzet, en tot slot zal met de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie worden afgesloten.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Lokale overheden in Nederland leveren een breed scala van diensten aan hun burgers. Lokale beslissingen leggen grotendeels de basis voor de vormgeving van de dienstverlening. De Nederlandse constitutionele context draagt er zorg voor dat de lokale dienstverlening op basis van nationale en lokale normen wordt uitgevoerd door de gemeenten en (gedeeltelijk) bekostigd wordt door de nationale overheid. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de sociale zekerheid. Een andere vorm van dienstverlening die wordt beïnvloed door een hoger niveau van normen is te vinden in de verplichte samenwerking in een bijzondere vorm van openbare juridische instellingen. Deze samenwerking bestaat voornamelijk om redenen van efficiëntie en/of coördinatie van het beleid. Een voorbeeld van dit type dienstverlening is te vinden in de veiligheidsregio's voor de hulpdiensten.

In de laatste twee decennia is het aantal gemeenten gedaald van 714 in 1988 tot 431 in 2010 en de trend is neerwaarts (CBS, 2010). Deze daling is te wijten aan het motief van schaafefficiëntie, maar ook als gevolg van de afnemende 'bestuurskracht' [regeermacht] voor met name de gemeenten met een laag aantal inwoners. Tevens zijn de lokale overheden bezig om met behulp van andere instrumenten efficiënter samen te werken en kwalitatief goede of zelfs betere dienstverlening te bieden. De gemeenten AOGW bevinden zich tevens in de zojuist geschetste situatie. Tot aan 01-07-2011 zijn er wat betreft een concrete invulling van gemeentelijke samenwerking tussen de drie, nog geen formele besluiten genomen. Ontwikkelingen betreffende intergemeentelijke samenwerking van na deze datum zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

1.2 Onderzoeksdoel

Voor de gemeenten die onderzocht gaan worden is het belangrijk om de huidige verbanden te analyseren en aan te geven waar het loopt en waar niet. Tevens is de waarom vraag daarbij interessant, zodat de gemeenten er van kunnen leren en met het oog op de toekomst ook wat mee kunnen. Verder is een belangrijk doel van dit onderzoek een inventarisatie te maken op welke gebieden het mogelijk is om samen te werken, zodat duidelijk wordt welke velden er nog overblijven. Voor zover dat nog mogelijk is moet er orde geschapen worden in een 'lappendeken' van samenwerkingsverbanden.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale probleemstelling van dit onderzoek is als volgt:

Welke aanleidingen zijn er voor de gemeenten Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk (AOGW) om vanuit bestuurlijk perspectief vormen van samenwerking te organiseren, rekening houdende met ervaringen uit de huidige samenwerkingsverbanden?

Bij de start van dit onderzoek is er een onderzoeksplan vastgesteld. De centrale probleemstelling heeft in het uiteindelijke onderzoek om twee redenen een iets andere vorm gekregen. Allereerst was de probleemstelling uit het onderzoeksplan niet voldoende om methodologisch te kunnen slagen. En ten tweede dekt de uiteindelijke probleemstelling de lading van dit onderzoek beter.

Vragen die daarbij relevant worden geacht:

1. Wat zijn, volgens topambtenaren en politici, de belangrijkste aanleidingen en doelen van deze gemeenten om te gaan samenwerken met elkaar?
2. Tot op welke hoogte zijn de drie gemeenten bereid om met elkaar samen te werken?
3. Wat zijn de positieve en negatieve effecten, geformuleerd door topambtenaren en politici, in de verschillende huidige samenwerkingsverbanden?
4. Wat is, rekening houdende met de uit te voeren taken en opgedane ervaringen, een geschikte organisatievorm voor toekomstige samenwerking?

1.4 Onderzoeksopzet

De uitvoering van deze meervoudige case studie maakt deel uit van een studie welke wordt uitgevoerd door twee onderzoekers. De onderzoekers voeren samen de theoretische c.q. bestuurlijk/juridische verkenning uit. Hierbij wordt gebruik gemaakt van theorieën afkomstig uit de bestuurskunde en aan de bestuurskunde gelieerde theorieën. Ook wordt samen bepaald hoe de stap van theorie naar empirie gemaakt wordt. Volgens de argumentatie van Yin (2003) is een case studie het meest geschikte onderzoeksstrategie om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Naast het

onderzoek naar samenwerking tussen AOGW vindt er een studie plaats naar de samenwerking tussen Losser en Enschede. Beide onderzoekers voeren hun eigen case uit, uiteraard wordt er wel intensief gecommuniceerd over de vorderingen. De resultaten van beide case studies worden door de onderzoekers separaat in een rapport gepresenteerd.

Case selectie

Deze case studie is meervoudig omdat deze bestaat uit drie hoofd cases te weten: Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk. Deze gemeenten zijn gekozen omdat men werkt met een gezamenlijke rekenkamercommissie. Volgens de rekenkamercommissie is advies voor deze gemeenten over hoe samen te werken, en op een zo goed mogelijke, manier zeer wenselijk. Deze 'zo goed mogelijke manier' is gebaseerd op lessen uit bestaande samenwerking. De verschillende vormen waarin momenteel samengewerkt wordt zijn de analyse-eenheden van dit onderzoek. Omdat het vanwege de tijdslimiet onmogelijk is om alle verbanden intensief te onderzoeken, wordt er gekozen voor een globale inventarisatie van functies. Paragraaf 9.2 gaat verder in op de samenstelling van de analyse-eenheden.

Methode van data selectie: instrumenten en procedures

De onderzoeksmethode betreft een studie van documenten en het houden van interviews. In het begin worden de case relevante documenten bestudeerd om een goed beeld van de gemeentelijke organisatie te vormen. Met relevante documenten kan men bijvoorbeeld denken aan: agenda's, verslagen van bijeenkomsten, eerdere onderzoeksrapporten, relevante persartikelen, aantekeningen, beleid en beleidsnota's, jaarverslagen en begrotingen. De meeste van deze data kan gevonden worden op websites van deze lokale overheden.

Uit de documenten die bestudeerd zijn kunnen ook sleutelfiguren, wat betreft intergemeentelijke samenwerking, geïdentificeerd, en vervolgens geïnterviewd worden. Topambtenaren zoals gemeentesecretarissen, voorzien het gemeentebestuur van informatie, en hebben daardoor een grote invloed op de besluitvorming. Tevens zijn zij belangrijk omdat deze groep afspraken voor de langere termijn kunnen borgen, en niet afhankelijk zijn van verkiezingen om de vier jaar. Naast de gemeentesecretarissen zullen ook de politiek verantwoordelijke collegeleden voor intergemeentelijke samenwerking geïnterviewd worden. Omdat slechts Winterswijk een verantwoordelijk wethouder voor intergemeentelijke samenwerking kent, is dit niet gelukt. In Oost-Gelre werd er doorverwezen naar het hoofd publiek en bestuur, en in Aalten was de burgemeester de verantwoordelijke persoon. Omdat de gemeenteraad het uiteindelijke primaat heeft over de beslissing wel of niet te gaan samenwerken, zijn de fractievoorzitters van elke politieke partij

benaderd⁴. Er waren in totaal 17 reacties mogelijk en daarvan zijn er 8 ontvangen. Met dit reactiepercentage van 47% kan men tevreden zijn. Interviews met de personen die zojuist genoemd zijn, werden in AOGW gehouden zodat een evenwichtig beeld van de situatie ontstaat. Bijlage 2 biedt een overzicht van alle personen die geïnterviewd zijn in alle drie de gemeenten. Door interviews te houden kan tevens gevisualiseerd worden hoe beslissingen zijn genomen en waarom. Daarnaast kan onder meer duidelijk worden wat het maximaal gewenste niveau van samenwerking is en wat de ervaringen met huidige samenwerkingsverbanden zijn.

Deze sleutelfiguren zijn geïnterviewd door middel van een semigestructureerde interview benadering. Op deze manier is er voor de geïnterviewde nog voldoende ruimte voor uitgewerkte input. Van de gesprekken werden opnames gemaakt, welke vervolgens in verslagen zijn uitgewerkt, zodat elke onenigheid over wat gezegd is uitgesloten kon worden. De gemaakte verslagen werden terugkoppelt naar de geïnterviewde persoon, zodat er overeenstemming bereikt werd over de inhoud van het gehouden gesprek.

Data analyse

Door de data te analyseren kan er een interpretatie gegeven worden welke samengevat wordt in een gestructureerd verslag. De data die gebruikt wordt voor onderzoek bevat subjectieve argumenten van de geïnterviewden uit bijlage 2. Daarnaast is het mogelijk om meer gestandaardiseerde data van de semigestructureerde interviews te verwerven, zodat ook statistische, kwantitatieve methoden van analyse gebruikt kunnen worden.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

In deze paragraaf zal vooral de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek nogmaals benadrukt worden. Feit is nu eenmaal dat de complexiteit van gemeentelijke taken sterk toenemen. Daarbij speelt ook de rol van een steeds ingewikkelder wordende samenleving een rol, want er wordt van de lokale overheid verwacht hier op in te kunnen spelen. Veel van de vraagstukken die op de agenda verschijnen hebben daarom ook behoefte aan een integrale aanpak, waarbij zoveel mogelijk belanghebbenden en partijen worden betrokken. Vaak is het voor gemeenten - zeker die met een laag inwoneraantal – onbetaalbaar of inefficiënt om zelfstandig bepaalde taken uit te voeren. Samenwerken op verschillende manieren kan dan de oplossing zijn. Wetenschappelijk is dit onderzoek relevant vanwege de theoretische uiteenzetting in hoofdstuk 2 en 3. Hierdoor is er een theoretische basis voor intergemeentelijke samenwerking gecreëerd.

⁴ Het zou veel tijd vergen om alle fractievoorzitters persoonlijk te benaderen. Vandaar dat er gekozen is om deze groep per mail te ondervragen.

1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoek is een theoretisch kader dat in samenwerking met Koen Rekers tot stand is gekomen. In dit kader komen onder andere de mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking binnen de Nederlandse institutionele setting en de motieven voor en de impact van intergemeentelijke samenwerking aan bod. Daarna volgt een schets van de Achterhoekse context waarin dit onderzoek zich afspeelt. Na deze beschrijving, zal in hoofdstuk 6 de eerste deelvraag beantwoordt worden. In hoofdstuk 7 volgt de beantwoording van deelvraag 2, gevolgd door deelvraag 3 in hoofdstuk 8. Deelvraag 4 zal in hoofdstuk 9 behandeld worden, waarna tot slot dit onderzoek zal eindigen met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 10.

2 Motieven voor en impact van intergemeentelijke samenwerking binnen de Nederlandse institutionele setting

Dit onderzoek focust zich op intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten opereren binnen de institutionele setting van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is belangrijk dat deze context nader wordt toegelicht, omdat het aangaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen deze context gebeurt. Zo zijn gemeenten verplicht om taken op basis van medebewind voor de rijksoverheid uit te voeren, daarnaast zijn ze beperkt in staat om gemeentelijke belastingen te heffen. Om deze taken te kunnen uitvoeren dienen gemeenten bestuurskrachtig te zijn. Vooral kleine gemeenten ondervinden hier problemen. Gemeentelijke herindelingen zijn echter niet populair onder gemeentebesturen en de burgers. Verder wordt het vanwege de afname aan inkomsten voor gemeenten steeds belangrijker dat ze haar taken ook nog op een efficiënte en effectieve manier uitvoert. Gemeenten zijn daarom op zoek gegaan naar andere instrumenten om bestuurskrachtiger te worden, zoals intergemeentelijke samenwerking.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt, in paragraaf 2.1 wordt de institutionele setting van gemeenten nader toegelicht. Daarbij wordt ingegaan op het beschrijven van de rol van de gemeenteraad, welke taken gemeenten verplicht moeten uitvoeren en welke inkomsten gemeenten hebben. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de rolverdeling tussen burger en gemeentelijke dienstverlening. In paragraaf 2.3 wordt de term bestuurskracht beschreven. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op het belang van afleggen van verantwoording door gemeenten aan de hand van de governance theorie. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op wat de gevolgen zijn van het hanteren van een bepaalde implementatiestijl. Verder wordt ingegaan op de rol die New Public Management heeft gespeeld binnen de overheid in paragraaf 2.6. In deze paragraaf worden ook handvatten geboden voor het maken van een economische analyse van organisatorische samenwerkingsvormen aan de hand van de neo-institutionele economie.

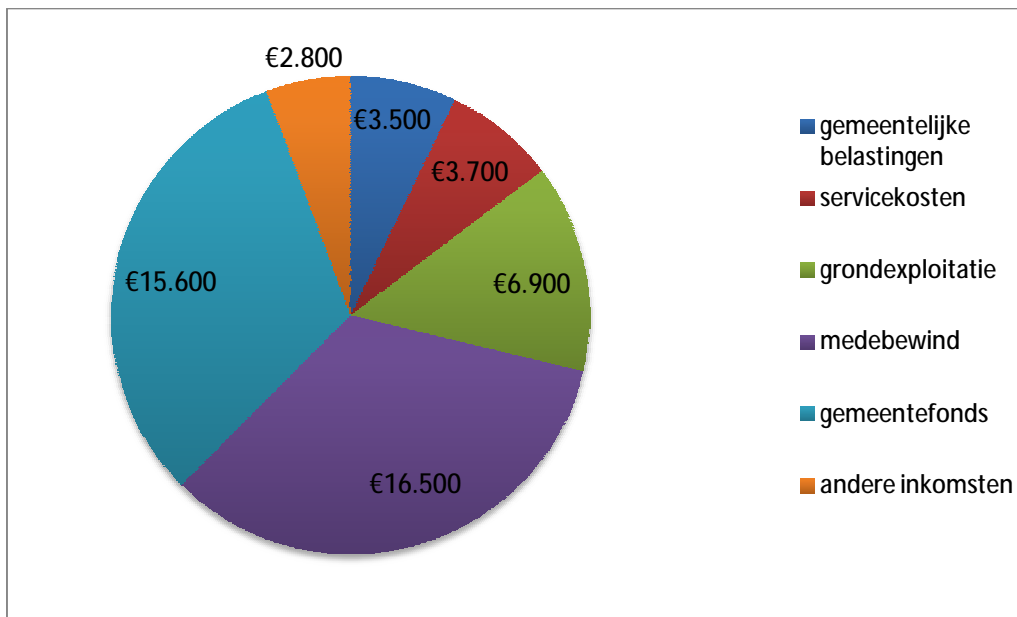
2.1 Institutionele setting

Het bestuur van een gemeente bestaat uit de Gemeenteraad en het college van Burgermeester en Wethouders. De gemeenteraad heeft een volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende taak en is het hoogste bestuursorgaan. Het college van Burgermeester en Wethouders is belast met de uitvoering van de door de Gemeenteraad gestelde kaders. De raad controleert vervolgens het college tijdens de uitvoering van deze kaders. Het proces van kaders stellen, uitvoeren en controleren vindt plaats binnen de Planning en Control cyclus. Vanuit een verantwoordingsperspectief is een dergelijke cyclus wenselijk (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002). De Planning en Control cyclus is als volgt opgebouwd:

- Sturing: De raad stelt middels een raadsplan de te realiseren beleidsdoelstellingen en kaders van het gemeentelijk beleid vast.
- Beheersing: Het college is belast met het uitvoeren van het beleid binnen de door de raad gestelde kaders.
- Verantwoording: Het college heeft naar de raad toe de verplichting om zich te verantwoorden over het gevoerde beleid.
- Controleren: De raad controleert of het college binnen de gestelde kaders opereert en of de doelen bereikt worden.

Het college van B&W is verantwoordelijk voor het functioneren van de cyclus. De politieke verantwoordelijkheid van een wethouder is echter niet expliciet beschreven in het publiek recht, maar kan indirect worden afgeleid uit de ministeriele verantwoordelijkheid (Scheltema, 1992) De minister kan ter verantwoording worden geroepen voor iedere handeling van bestuur die onder zijn zeggenschap plaatsvindt (ten Berge & Michiels, 2001). Op lokaal niveau heeft deze verantwoordelijkheid minder impact dan op nationaal niveau, echter kan een wethouder eveneens ter verantwoording worden geroepen voor zijn beslissingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gestructureerde betrekkingen tussen de lokale overheid, het ambtelijke apparaat en de overige partijen, evenals aan wat er is vastgelegd in reglementen van verbonden partijen (de Kruijf, 2009)

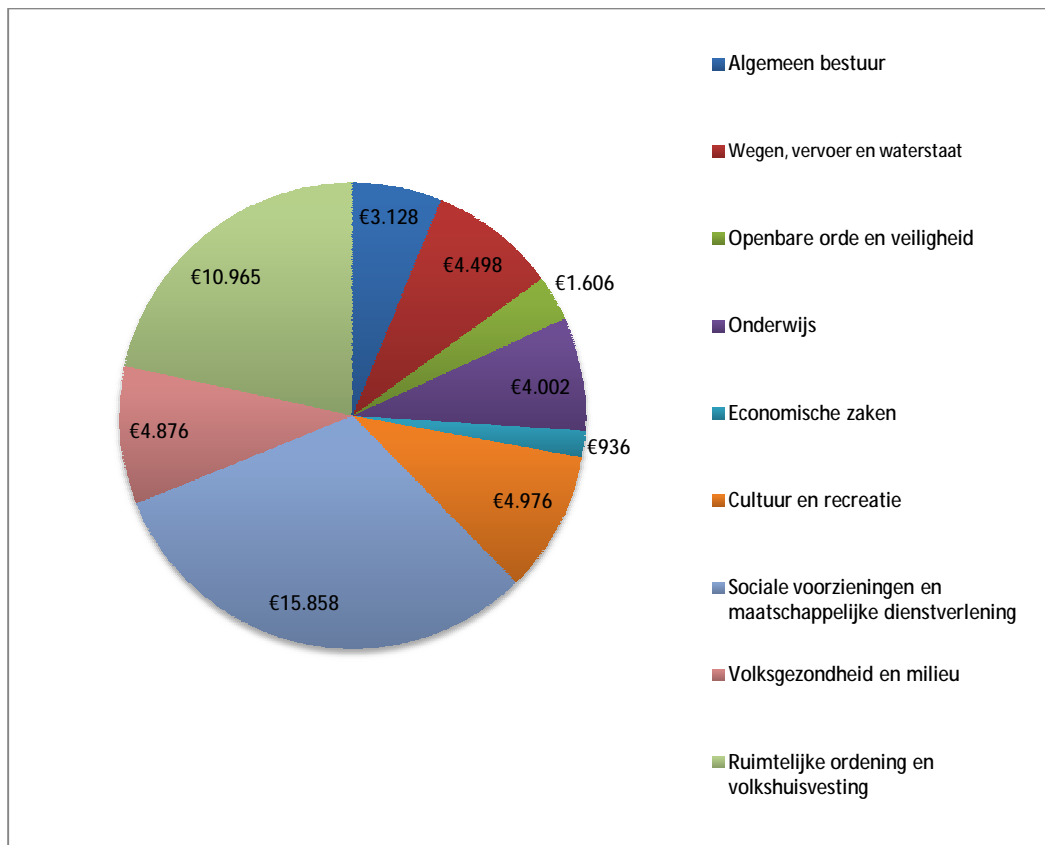
Voor de uitvoering van haar taken hebben gemeenten een budget ter beschikking, dat grotendeels afkomstig is van de Rijksoverheid. Gemeentelijke belastingen dekken maar 7% van de inkomsten van gemeenten. Hiermee behoren Nederlandse gemeenten binnen de Europese Unie tot de gemeenten die het laagste percentage aan eigen inkomsten genereren middels gemeentelijke belastingen (Boorsma, De Kam & Van Leeuwen, 2004). In figuur 2.1 worden de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten weergegeven. Daarnaast mogen gemeenten op basis van wetgeving voor dienstverlening maximaal de kostprijs vragen. Verder worden de inkomsten uit het gemeentefonds jaarlijks geïndexeerd op basis van de uitgaven van de Rijksoverheid (Parlement, 2008). Door de financiële positie van de Rijksoverheid in 2011, is het noodzakelijk dat er gekort wordt op budgetten van de Rijksoverheid en dus ook op het budget voor gemeenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011) Daarnaast zijn ook de inkomsten van gemeenten op het gebied van grondexploitatie drastisch afgenomen als gevolg van de economische crisis. De afname van inkomsten is een reden waarom vooral kleine gemeenten overwegen om over te gaan op intergemeentelijke samenwerking, omdat de verwachting is dat er met samenwerking geld bespaard kan worden (Schermers & Pröpper, 2009).



Figuur 2.1 *Inkomsten gemeenten 2008 in € miljoenen (Parlement, 2008)*

De bekostiging van een taak is afhankelijk van het feit of deze autonoom of via medebewind wordt uitgevoerd. Op basis van medebewind worden gemeenten verplicht om een groot aantal diensten voor de Rijksoverheid uit te voeren, waardoor de beleidsvrijheid voor gemeenten beperkt is. Verschillende beleidsprogramma's worden door gemeenten uitgevoerd op basis van een specifieke uitkering door de Rijksoverheid. In 2008 hadden gemeenten een totaal budget van €16.5 miljard voor de uitvoering van taken op basis van medebewind, wat neer komt op ongeveer 33% van het totale gemeentelijke budget. Het grootste gedeelte van het budget van de Rijksoverheid wordt beschikbaar gesteld voor sociale zekerheid en onderwijs. Daarnaast mogen gemeenten ook nog een aantal taken autonoom uitvoeren. Hierbij kan gedacht aan het vaststellen van gemeentelijke belastingen, parkeertarieven en de wijze van afvalverwerking. Wanneer er sprake is van autonomie, dan ligt het voor de hand dat de uitgaven bekostigd worden uit de vrij besteedbare inkomstenbronnen (Wassenaar & Verhagen, 2002).

Op basis van de Ministeriële Regeling informatie voor derden (2003) kunnen tien gemeentelijke hoofdfuncties worden onderscheiden, waarvan negen beleidsfuncties en één financiële functie opbrengsten en uitgaven. Figuur 2.2 geeft de totale uitgaven voor de negen beleidsfuncties weer van alle Nederlandse gemeenten in 2008. Er is voor het jaar 2008 gekozen, omdat geen recentere gegevens beschikbaar zijn voor het aanbieden van dienstverlening op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr).



Figuur 2.2 Gemeentelijke uitgaven 2008 per beleidsveld in miljoenen euro's (Bron: CBS, 2008)

Binnen de negen hoofdbeleidsfuncties worden verschillende subfuncties onderscheiden. In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van vijf subfuncties waarop het meest wordt uitgegeven middels gemeentelijke dienstverlening of dienstverlening in Wgr. De gecombineerde bedragen in de tabel gemeentelijke dienstverlening zijn goed voor ongeveer 45% van de totale uitgaven van gemeenten. De gecombineerde bedragen in de tabel dienstverlening in WGR zijn goed voor ongeveer 60% van de totale uitgaven van gemeenten in Wgr-verband. Openbaar vervoer, in de tabel dienstverlening in Wgr, is de enige functie die niet onder de verantwoordelijkheid en financiering van gemeenten valt. In alle andere gevallen zijn gemeenten overgegaan tot het overhevelen van budgetten naar een gemeenschappelijke regeling welke de taken uitvoert. De gegevens die beschikbaar zijn via het CBS over samenwerkingsverbanden geven alleen informatie over gemeenschappelijke regelingen, daarnaast bestaan er andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke manieren om gemeentelijke dienstverlening buiten de hiërarchische structuren aan te bieden. Voor het verkrijgen van verdere informatie dient er op gemeentelijk niveau onderzoek gedaan te worden.

Gemeentelijke dienstverlening	Uitgaven 2008 in € miljoenen
Grondexploitatie	8.100
Bijstandsverlening	5.100
Werkgelegenheid	4.800
Wegen	2.900
Huishoudelijk afval	2.000

Dienstverlening in WGR	Uitgaven 2008 in € miljoenen
Werkgelegenheid	2.400
Openbaar vervoer	1.100
Bijstandsverlening	300
Brandweer	300
Milieubescherming	300

Tabel 2.1 *Top 5 uitgaven gemeentelijke dienstverlening en uitgaven gemeenschappelijke regeling (CBS, 2008)*

2.2 Rolverdeling tussen burger en gemeentelijke dienstverlening

De afgelopen decennia hebben gemeenten verschillende organisatiemodellen gekend. Het secretariemodel, het sectorenmodel en de laatste jaren steeds vaker een directiemodel. Deze veranderingen werden deels aangespoord door het principe: 'logica van de burger'. De burger is namelijk niet alleen de klant aan het loket die een goede bediening vraagt, maar ook een kiezer die zich vertegenwoordigt wil zien in het gemeentebestuur. Vervolgens is de burger ook een onderdaan die zich aan wetten en regels zal moeten houden. De burger kan ook als partner van de gemeente handelen, die interactief meedenkt over toekomstige beleidsontwikkelingen. Verder heeft de burger ook de rol van een wijkbewoner, waarin hij mede verantwoordelijk is voor het leefbaar houden van zijn woonomgeving. En tot slot is de burger een belastingbetaler, die verwacht dat de gemeente op een verantwoorde manier met zijn geld om gaat (Korsten, 2009). Naast dat de burger verschillende rollen heeft, kan een gemeente ook verschillende rollen hebben en bestaan er verschillende manieren waarop een gemeente haar structuur vorm kan geven. In tabel 2.2 worden de verschillende rollen van zowel burgers als gemeenten, plus structuren van gemeenten weergegeven

Rol burger	Rol gemeente	Structuur gemeente
Kiezer	Leiderschap, extern en intern	Duaal: raad, college, managers
Klant	Dienstverlening	Fysiek en digitaal loket
Onderdaan	Regeltoepassing en handhaving	BackOffice, handhaving, vergunningverlening
Partner	Beleidsontwikkeling	Beleidsafdeling
Wijkbewoner	(wijk)beheer	Buitenafdeling
Belastingbetaler	Efficiënt en effectief werken	Financiën, interne organisatie

Tabel 2.2 *Structuur naar burgerlogica (Korsten, 2009)*

Het gevolg van al deze verschillende rollen van burgers is dat de gemeente hierop moet anticiperen om als gemeente zich dienstbaar op te stellen naar de burgers. Dat wil zeggen dat de rol van de gemeente (kolom 2 tabel 2.2) moet aansluiten op de rol van de burger (kolom 1 tabel 2.2), en vervolgens dient de interne gemeentelijke organisatie (kolom 3 tabel 2.2) weer aan te sluiten op de

gemeentelijke rollen. Op het politiek-bestuurlijke gebied ligt hier een taak voor de raad, college en managers. De burger als klant moet kunnen rekenen op een adequate dienstverlening. Door bijvoorbeeld 'één loket' in te stellen, voorkomt men dat de burger van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Wanneer de burger in zijn rol als onderdaan handelt, gaat het voornamelijk om regeltoepassing, vergunningverlening en handhaving. Bij de burger als partner gaat het om integrale beleidsontwikkeling, waarbij men programmatisch en projectmatig te werk zal moeten gaan. De burger als wijkbewoner heeft vooral met de buitendienst van doen, denk hierbij aan het groenbeheer, gebouwenonderhoud, wegenbeheer etc. En tot slot zal de gemeentelijke organisatie intern effectief en efficiënt moeten verlopen om de burger als belastingbetaler tot zijn dienst te staan (Korsten, 2009).

De laatste jaren is de trend in organisatiestructuur van beleidsinhoudelijke hoofdindeling naar ruimte, inwoners en middelen, gewisseld met het idee van de burger logica (Aardema, 2005). Een beleidsafdeling, een buitenafdeling, een 'front-Office' (één loket) en een 'BackOffice' waarin alle achterliggende administratieve werkzaamheden worden ondergebracht. Dan maakt het vervolgens niet uit of het nu om beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering, regeltoepassing of om loketdienstverlening gaat. In verschillende gemeenten doet zich een tweedeling voor waarbij enerzijds een clustering van middelenfuncties bestaat (programmasturing, projecten, control) en anderzijds een clustering die zich richt op beheer, administratie en p&c gebied. Deze laatste clustering zorgt er in grote mate voor dat er facilitaire bedrijven ontstaan (shared service centra) (Korsten, 2009).

2.3 Bestuurskracht van het gemeentebestuur

Bestuurskracht is een term die in de vorige eeuw voortdurend op dook. Het werd zelfs dé term wanneer het ging om het bereiken van fusies van vooral de kleinere gemeenten. Het boek bestuurskracht van gemeenten (2007) stelt dat er vele uiteenlopende definities bestaan voor het begrip bestuurskracht. De meest voorkomende luidt als volgt: 'Een bestuurskrachtige gemeente is voldoende in staat om de door haar zelf en door anderen (rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen te realiseren'. Uit deze decentralisatie van taken komen vier gemeentelijke rollen naar voren (Abma, 2009):

- de gemeente als bestuur van de gemeenschap;
- publieke dienstverlener;
- onderdeel van een groter bestuurlijk geheel;
- georganiseerde organisatie.

Deze rollen komen naar voren in de *staalkaart van kwaliteit* geformuleerd door Theo van Toonen en Marcel van Dam. Zij zien deze kaart als middel om verschillende aspecten van kwaliteit in het functioneren van een gemeente in beeld te brengen (Abma, 2009). Dit is van belang omdat de theoretisch gerichte ontwikkeling van bestuurskracht en de praktijk van bestuurskrachtmeting teruggrijpt op deze indeling van rollen en kwaliteitsdimensies.

Het als gemeente in staat zijn om kwalitatief goede dienstverlening te leveren vormt een belangrijk onderdeel van bestuurskracht. Uit de theorie van Abma (2009) kan verder worden afgeleid dat het begrip kwaliteit uit drie delen uiteen valt. Allereerst de responsieve overheid, waarin het voornamelijk om de operationele kwaliteit draait. Privatisering, uitbesteding en klantgericht werken zijn voorbeelden waaraan deze manier van kwaliteitsdenken een verandering binnen het openbaar bestuur heeft kunnen aanbrengen. Het is een impuls voor de modernisering en kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering binnen de overheid (Koster, Wever, & Glim, 2009).

Het tweede deel van dit begrip betreft de integere overheid. Dit betreft een criterium dat van alle tijden is en daarbij moet men denken aan de bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit. In het verlengde hiervan ligt de geloofwaardigheid en daarmee de legitimiteit van het openbaar bestuur. Hiermee betreft het dus mede het feit dat niet slechts een verbeterde dienstverlening tot hogere waardering van de gemeente leidt, maar ook het proces waarmee resultaten geboekt worden.

Burgerparticipatie, samenwerking en betrokkenheid van partners zijn hierbij belangrijke spelers. Tevens is de publieke verantwoording een derde aspect dat hierop van invloed is (Koster, Wever, & Glim, 2009).

Tot slot het gaat het bij kwaliteit om een betrouwbare overheid. De constitutionele kwaliteit van de gemeente heeft hier de centrale rol. Dat wil zeggen dat de gemeente wel de beschikbaarheid moet houden over de expertise en deskundigheid om taken adequaat uit te besteden en om verzelfstandigde organisaties e.a. blijvend te kunnen sturen en van repressief toezicht te voorzien. Belangrijk hierin is dat het vertrouwen in de overheid om de basistaken die er vanuit de samenleving worden toegeworpen, en die aan de overheid zijn toevertrouwd, ook naar behoren worden uitgevoerd (Koster, Wever, & Glim, 2009).

De lijn van decentralisatie van taken, waar in de definitie van bestuurskracht over gesproken wordt, zet het kabinet al jarenlang door. Uit het rapport *Brede Heroverwegingen van de werkgroep Openbaar Bestuur* (2010) kunnen we opmaken dat door deze decentralisatie, het schaalniveau van de kleinste gemeenten hiervoor niet toereikend is (zie de conclusie van de werkgroep *Openbaar Bestuur in de box* onder deze alinea). Volgens de werkgroep *Openbaar Bestuur* zijn grote gemeenten beter in staat om deze extra taken op te vangen. Op basis van het aantal inwoners wordt door hen

onderscheid gemaakt tussen een sterke 'A-gemeente' of een zwakkere 'B-gemeente'. Waarbij de zwakkere B-gemeenten minder voor hun inwoners kunnen betekenen dan de sterkere A-gemeenten. Gedachte hierachter is verder dat A-gemeenten taken voor de B-gemeenten in de buurt gaan uitvoeren. Al in 2009 bleek een meerderheid van de Tweede Kamer voorstander van dit onderscheid (Ministerie van Algemene Zaken, 2010). Dit kan als een oplossing voor gebrek aan bestuurskracht binnen de publieke sector gezien worden. Uiteraard bestaan er tevens mogelijkheden om binnen de private sector tot een bestuurskrachtversterking te komen (o.a. paragraaf 3.1).

Conclusie werkgroep Openbaar Bestuur:

Decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten vraagt om een gemeentelijke organisatie met voldoende stabiliteit, capaciteit en kwaliteit. Het schaalniveau van de kleinste gemeenten is hiervoor niet toereikend. Dat betekent voor gemeenten dan een keuze voor opschalen, verplicht samenwerken of geen taakoverdracht.

2.4 Governance

Governance is een ruim te interpreteren term, maar ook een verwarrend begrip dat in de literatuur op verschillende manieren wordt uitgelegd. Voor dit onderzoek wordt de term 'government governance' gehanteerd: 'Government governance staat voor het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen voor belanghebbenden' (Ministerie van Financien, 2000, p. 13). In deze definitie komen de termen terug uit de in paragraaf 2.1 beschreven planning en control cyclus van de lokale overheid. Voor de term democratische legitimiteit is gekozen omdat er met intergemeentelijke samenwerking situaties van verlengd lokaal bestuur kunnen ontstaan, waarbij het van belang is dat deze democratische legitimiteit geborgd blijft.

Democratische legitimiteit

De term legitimiteit is een begrip dat over het algemeen verwijst naar acceptatie van bijvoorbeeld een persoon, oplossing, organisatie of besluitvormingsstructuur. Legitieme samenwerking tussen gemeenten wil in de breedste zin van het woord dan ook zeggen geaccepteerde samenwerking (Metze & Levelt, 2010). Scharpf (1999) onderscheidt in zijn governing in Europe vier verschillende vormen van legitimiteit: input-, proces-, output-, en feedbacklegitimiteit (Scharpf, 1999). Op basis van deze vier verschillende vormen heeft van Tatenhove (2009) een uitwerking gemaakt voor legitieme regionale samenwerking:

- Inputlegitimiteit: Vertegenwoordigers in het samenwerkingsverband vormen een representatieve afspiegeling van de betrokken belangen.
- Proceslegitimiteit: Er is voldoende duidelijkheid wat betreft de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden die de betrokkenen hebben. Tevens moet een transparant procesverloop aan de orde zijn.
- Outputlegitimiteit: Het samenwerkingsverband kan oplossingen bieden voor de problemen waarvoor het is opgericht, en de resultaten (outcome) worden door de betrokken geaccepteerd.
- Feedbacklegitimiteit: Het samenwerkingsverband moet voor de outcome verantwoordelijkheid afleggen aan gemeenteraden (van Tatenhove, 2009, p. 6).

Wanneer aan de bovenstaande criteria tegemoet wordt gekomen, dan is in ieder geval procedureel voldaan aan de democratische legitimiteit van de samenwerking. Uiteraard kunnen zich gevallen voordoen waarin deze vier criteria door betrokken gemeenten niet als voldoende overtuigend worden ervaren. Zo kan het voorkomen dat besluiten goede uitwerkingen hebben op regionaal niveau, maar niet op lokaal niveau, en andersom). Belangrijk is dat er regionaal en lokaal dus een afweging moet worden gemaakt van de meerwaarde van samenwerking ten opzichte van individueel handelen (Metze & Levelt, 2010).

Government governance

Centraal binnen government governance staan de termen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Sturen in het licht van government governance wil zeggen dat er richting gegeven moet worden aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vorm geven van processen (MinisterieFinancien, 2000). Bij beheersen moet men denken aan, nadat een organisatie is ingericht, de invoering van een stelsel van maatregelen en procedures. De achterliggende gedachte hiervan is dat bestuurders zekerheid verkrijgen of de organisatie nog wel de goede richting uitgaat. Toezicht houden gebeurt zodat alle belanghebbenden kunnen zien dat de doelstellingen van de organisatie ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Tot slot het aspect van verantwoorden. Over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft. Tevens moet er naast de verantwoording over de uitkomsten van de uitvoering van het beleid ook over het sturen, beheersen en toezicht houden verantwoording afgelegd worden (MinisterieFinancien, 2000). Wanneer men deze vier aspecten vergelijkt met de planning en controlcyclus beschreven op het niveau van de lokale overheid valt op dat één aspect niet overeenkomstig is. Het proces van toezicht houden op het samenwerkingsverband, door de lokale overheid, komt terug in de vorm van controleren. Dit heeft als reden de verantwoordelijkheid

van het college voor de uitvoering van het beleid, en de controle van de gemeenteraad daarop. (Ministerie Financien, 2000).

2.5 Implementatiestijlen

Gemeenten kunnen voor verschillende implementatiestijlen kiezen om een samenwerkingsverband te implementeren. Volgens Bannink en Heyse (2005) draagt de complexiteit van dienstverlening bij aan de inrichting van het dienstverleningsproces en de keuze voor een bepaalde organisatiestructuur. Tijdens het dienstverleningsproces treden burgers op als cliënten en hebben ze direct contact met de gemeente, zie paragraaf 2.2. De burgers -klanten-, verwachten veelal van de gemeente dat er rekening wordt gehouden met individuele wensen. Echter moeten gemeenten zowel rekening houden met individuele belangen van burgers als het gemeenschappelijk belang tijdens het dienstverleningsproces, daarnaast openbaren zich vaak onbedoelde en negatieve gevolgen tijdens het aanbieden van dienstverlening. De meest voorkomende onbedoelde negatieve gevolgen van dienstverlening zijn problemen op het gebied van: efficiëntie, legitimiteit en rechtsgeldigheid. Voor het oplossen van deze problemen wordt er meestal gekozen om een hervorming door te voeren, waarbij er gebruik gemaakt wordt van een andere implementatiestijl (Bannink & Heyse, 2004). Een implementatiestijl verwijst naar de gehanteerde werkwijzen tijdens de uitvoering van het beleid en de institutionele setting waarin het beleid geïmplementeerd wordt en draagt bij aan de inrichting van de organisatiestructuur (Terpstra & Havinga, 2001). Er worden drie implementatiestijlen onderscheiden: de bureaucratische, de professionele en de markt implementatiestijl:

- De bureaucratische implementatiestijl wordt gekenmerkt door een nadruk op conformiteit en formaliteit van regelgeving. Via de hiërarchische structuren wordt controle uitgeoefend op de uitvoering;
- De professionele implementatiestijl wordt gekenmerkt door een nadruk op de kwaliteit van de dienstverlening, waarbij zoveel mogelijk geprobeerd wordt rekening te houden met individuele behoeften en eisen van burgers. Kwaliteitscontrole gebeurt door middel van het geven van feedback aan collega's;
- De markt implementatiestijl concentreert zich op productiviteit en kostenbeheersing, ondermeer door het optimaliseren van het bestuurlijke proces. Binnen deze organisatievorm wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van performance management (Terpstra & Havinga, 2001).

Bannink en Heyse (2004) zijn van mening dat er een trade-off aanwezig is bij de keuze voor een bepaalde implementatiestijl. Hervormingen zijn veelal gefixeerd op het bereiken van één doel,

waardoor er onvoldoende rekening wordt gehouden met de complexiteit van dienstverlening. Voor gemeentelijke dienstverlening is het van belang dat er zowel op een efficiënte, als een legitieme en rechtsgeldige manier gewerkt wordt. De keuze voor een bepaalde implementatiestijl, heeft negatieve invloed op de andere vormen van organisatieprestaties, met als gevolg dat de algehele organisatieprestatie niet verhoogd wordt. De veronderstelde trade-off is weergegeven in tabel 2.3.

Implementatiestijl\Organisatieprestatie	Efficiëntie	Legitimititeit	Rechtsgeldigheid
Professionele	Laag	Hoog	Laag
Bureaucratische	Laag	Laag	Hoog
Markt	Hoog	Laag	Laag

Tabel 2.3 *Vormen van dienstverlening en de effecten ervan (Bannink & Heyse, 2004)*

Voor welke implementatiestijl er ook gekozen wordt, vanwege de complexiteit van de meeste vormen dienstverlening is het niet mogelijk om zowel op het gebied van efficiëntie, legitimititeit, als rechtsgeldigheid maximaal te presteren. Bannink en Heyse (2004) zijn daarom ook van mening dat gemeenten moeten accepteren dat dienstverlening veelzijdig en complex is en dat afhankelijk van de situatie voor de meest geschikte implementatiestijl gekozen moet worden.

2.6 New Public Management en neo-institutionele economie

New Public Management (NPM) heeft in Nederland invloed gehad op de manier waarop overheidsorganisaties zijn vormgegeven en op de samenstelling van het takenpakket. Binnen NPM zijn ondermeer zaken zoals uitbesteding, privatisering en contract management besproken als mogelijke oplossingen voor het verbeteren van overheidsdiensten. NPM staat voor het verbeteren van overheidsorganisaties, waarbij werkwijzen uit de private sector zijn intrede maken. Volgens de theorie, moet er binnen de overheid meer aandacht komen voor de prestaties en het op een meer bedrijfmatige manier werken. Dit zou moeten resulteren in het besparen van kosten, de praktijk zal dit uiteindelijk moeten uitwijzen (Dunleavy & Hood, 1994). Om inzicht te krijgen in de institutionele voor- en nadelen van de verschillende organisatievormen, wordt er gebruik gemaakt van de neo-institutionele economie om de samenwerkingsvormen te analyseren. Volgens Klein (2000) probeert de neo-institutionele economie inzicht te geven in het ontstaan en de ontwikkeling van instituties en welke prestaties deze leveren. Van origine is de neo-institutionele economie een privaat economische theorie, waarbij wordt uitgegaan van klanten, echter treden burgers niet altijd op als klanten (Korsten, 2009).

Property rights theorie

Het onvoldoende specificeren van de eigendomsrechten kan leiden tot het ontlopen van verantwoordelijkheden door de uitvoerende partij of het onvolledig uitvoeren van het takenpakket, met extra kosten voor de principaal als gevolg. Het is daarom belangrijk om de property rights zo

goed mogelijk te specificeren in een contract: welke actor heeft het recht op het residu (baten en lasten). Een contract kan het best vormgegeven worden op een manier waarop de agent mede eigenaar wordt van het residu (Hazeu, 2007, p. 76-77).

Er kan ook sprake zijn van een spreiding van de eigendomsrechten tussen meerdere publiekrechtelijke organisaties, zoals in het geval van een gemeenschappelijke regeling. Het specificeren van de eigendomsrechten is in deze situatie ook van belang. De organisatie die op basis van de gemeenschappelijke regeling bestaat heeft een zekere mate van autonomie tijdens de uitvoering van zijn taken. Volgens de property rights theorie kunnen autonome beslissingsbevoegdheden tot meer efficiëntie leiden, wanneer de organisatie ook een residual claimant is en dus (mede)verantwoordelijk wordt is voor de continuïteit. Een eventueel verlies moet namelijk niet afgewenteld kunnen worden op de principalen (Künneke, 1997, p. 28-29). Verder moet er voor aanvang van de samenwerking goed nagedacht worden over het vormgeven van de besluitvorming, hoe is bijvoorbeeld de verhouding tussen dagelijks en algemeen bestuur op het gebied van beslissingsbevoegdheden. Wanneer sprake is van meerdere principalen dan leidt dit al snel tot compromisvorming bij besluitvorming en neemt de individuele invloed van principalen op de uitkomst af. Het is ook belangrijk om te bepalen of een regel van unanimiteit geldt of van meerderheid van stemmen. De laatste optie doet de individuele invloed verder afnemen, maar komt de besluitvaardigheid wel ten goede. In de praktijk komt het vaak in samenwerkingsverbanden op basis van Wgr voor dat als randvoorwaarde de regel van unanimiteit geldt. Dit heeft grote gevolgen voor de effectiviteit van besluitvorming en zal vaak tot compromisvorming leiden (Künneke, 1997. P 28-29).

Transactiekostentheorie

Transactiekosten zijn de kosten die gepaard gaan met de overdracht van goederen of diensten en de totstandkoming van een contract. De organisatievorm waarbij het totaal van de productie- en transactiekosten zo laag mogelijk is, kan als de meest efficiënte organisatievorm worden bestempeld (ter Bogt, 1998). Voor iedere transactie dient gezocht te worden naar het efficiëntste coördinatiemechanisme, de volgende mechanismen worden onderscheiden: de markt (uitbesteding), hiërarchie en hybride tussenvormen (interne en externe verzelfstandiging). Intergemeentelijke samenwerking kan als een vorm van externe verzelfstandiging gezien worden wanneer er in het kader van intergemeentelijke samenwerking een nieuwe organisatie wordt opgericht. De verschillende coördinatiemechanismen verschillen qua kenmerken en prestaties die ze leveren. Van Helden (1997, p. 45-48) beoordeelt de verschillende coördinatiemechanismen op een drietal aspecten, zie tabel 2.4. Afhankelijk van de specifieke situatie dient er een keuze gemaakt te worden, welk kenmerk het belangrijkste wordt geacht en welk coördinatiemechanisme daar het beste op

aansluit. De mogelijkheden tot het houden van toezicht wordt als kenmerk van hiërarchie gebruikt en prijsafspraken als kenmerk van de markt. Verder wordt er ook naar planning en beheersing gekeken, dan heeft de overheidsorganisatie de regie tijdens de planning en beheersing van de dienstverlening. Er wordt gebruik gemaakt van een vijfpunt schaal, uiteenlopend van kenmerk komt bijna niet voor (--) tot kenmerk komt veel voor (++)).

	Planning en beheersing	Toezicht houden	Prijsafspraken
Hiërarchie	++	++	-
Interne verzelfstandiging	+	+	+ -
Externe verzelfstandiging	+ -	+ -	+
Markt (uitbesteding)	--	--	++

Tabel 2.4 *Kenmerken van hiërarchie en vormen van verzelfstandiging volgens de transactiekostentheorie op basis van tabel van Helden (1997, p. 48)*

De keuze voor een bepaald coördinatiemechanisme heeft meestal gevolgen voor zowel de productie- als de transactiekosten (van Helden, 1997, p. 45-48). Zo staat de markt bekend om lagere productiekosten, maar daartegenover staan wellicht weer hogere transactiekosten. Voor hiërarchie geldt precies het tegenovergestelde, lagere transactiekosten en meestal hogere productiekosten. Verder kan gesteld worden, dat naarmate een contract uitgebreider en vollediger is, de transactiekosten zullen oplopen en de keuze voor de markt nadelig kan uitpakken ten opzichte van een eventuele keuze voor hiërarchie. Daarnaast lopen de transactiekosten ook op bij een hoge mate van asset specificity, waardoor er eerder voor hiërarchie wordt gekozen dan voor de markt. Asset specificity is de mate waarin bij een bepaalde transactie gebruik wordt gemaakt van specifieke technische productiemiddelen, of werknemers met specifieke vaardigheden die moeilijk alternatief aanwendbaar zijn (Hazeu, 2007, p. 81-82).

De aanwezigheid van asset specificity kan na het sluiten van een contract tot een hold-up situatie leiden, doordat mensen maar beperkt rationeel handelen en vaak het eigen belang nastreven (Williamson, 1985). Wanneer de actor met de minste asset specificity de andere partij onder 'schot' houdt is er sprake van een hold-up. Na het sluiten van een contract probeert de actor met de minste asset specificity een gunstigere verdeling van kosten en baten af te dwingen dan van tevoren was afgesproken. Een hold-up situatie kan zich voordoen wanneer aan twee vereisten wordt voldaan. Ten eerste, wanneer naleving van contracten niet perfect afdwingbaar is, dit is vaak het geval omdat de transactiekosten te hoog oplopen om een contract volledig te maken. Ten tweede, wanneer de onderhandelingsposities van partijen met de tijd veranderen, doordat alternatieve mogelijkheden zich naast de contractpartner aanbieden (Hazeu, 2007, p. 82-85).

Principaal-agent theorie

Principaal-agent theorie gaat in op de relatie die ontstaat als gevolg van een economische transactie tussen een principaal en agent. De relatie tussen overheid en burger kan ook als een principaal-agent relatie getypeerd worden. Zowel voor de principaal als de agent zijn er voordelen te behalen met het aangaan van de relatie. Zoals in het geval van een gemeenschappelijke regeling kan er sprake zijn van meerdere principals (ter Bogt, 1998). De relatie tussen principaal en agent wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een informatie-assymetrie en veelal een belangentegenstelling tussen principaal en agent, waarbij beiden hun eigen doelen nastreven. De informatie-asymmetrie uit zich zowel voor als na het aangaan van de contractuele relatie. Vooraf is er sprake van hidden information, hierdoor wordt de keuze van de principaal voor het aangaan van een contractuele relatie met de agent bemoeilijkt. Veelal is de principaal niet in staat om al het gedrag van de agent te controleren, waardoor de agent ex post kan overgaan tot het anders gedragen dan in het contract is vastgelegd, ook wel moral hazard genoemd (Neelen, 1997, p. 62-66). Voor de handhaving van het contract, maken zowel de principaal als de agent kosten, in de vorm van agencykosten (ter Bogt, 1998).

A	Factoren met betrekking tot het productieproces	
A1	Eenduidige doelen van de principaal	+
A2	Politieke gevoeligheid	-
A3	Transparantie van het productieproces	+
A4	Mate waarin verschillende rationaliteiten en maatstaven een rol spelen (-)	-
B	Omgevingsfactoren	
B1	De mate van concurrentie, het bestaan van alternatieve agenten	+
B2	De mate waarin externe omstandigheden zich voordoen	-
C	Kenmerken van de specifieke verzelfstandigingvorm of uitbesteding	
C1	Mate waarin de verantwoordelijkheid van de principaal wordt beperkt	+
C2	Duidelijke structuur van de principaal-agent keten	+

Tabel 2.5 *Analysekader agencykosten verzelfstandigingsprocessen op basis tabel van Neelen (1997, p. 73)*

Bij het buiten de hiërarchische structuren plaatsen van dienstverlening, en dus ook bij intergemeentelijke samenwerking, ontstaat een principaal-agent relatie. Het gaat erom een organisatievorm te vinden waarbij de totale agencykosten zo laag mogelijk zijn (Hazeu, 2007, p. 62-63). Neelen (1997, p. 69-75) heeft een analysekader ontwikkeld waarmee de relatieve agencykosten in kaart gebracht kunnen worden wanneer overgegaan wordt tot het buiten de hiërarchische structuren plaatsen van dienstverlening of tot samenwerking. Er worden drie groepen van factoren onderscheiden die de relatieve agencykosten positief dan wel negatief beïnvloeden. Afhankelijk van de aanwezigheid van bepaalde factoren kan er dus besloten worden om over te gaan tot buiten de

hiërarchische structuren plaatsen van een bepaalde dienstverlening. Het analysekader wordt weergegeven in tabel 2.5, een plus staat voor een relatieve daling van de agencykosten en een min voor een relatieve stijging. Onder de tabel volgt een toelichting op de verschillende factoren en kenmerken.

Naarmate de doelen minder helder en transparant zijn dan nemen de monitoringskosten toe (A1). Verder dient de organisatie die verzelfstandigde dienstverlening aanbiedt stabiel te zijn. De output moet het resultaat zijn van politiek ongevoelig beleid, anders stijgen de agencykosten (A2). Een verbetering van de efficiency door verzelfstandiging is vaak afhankelijk van de mate waarin de dienstverlening homogeen, identificeerbaar en meetbaar is. Wanneer het proces van input tot output transparant is, dan leidt dit tot een daling van agencykosten. De agent is dan namelijk in mindere mate in staat om aan zijn eigen doelen te werken, omdat de principaal in staat is hem te controleren (A3). Verzelfstandiging moet overwogen worden als aan het productieproces of aan het proces van dienstverlening geen bijzondere waarden of beginselen ten grondslag liggen. Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid moeten van ondergeschikt belang zijn of moeten via een duidelijke en laagdrempelige bezwaar- en beroepsprocedure gewaarborgd kunnen worden (A4) (Neelen, 1997, p. 73-74).

De aanwezigheid van concurrentie of het bestaan van alternatieve agenten zorgt ervoor dat de positie van de agent onzekerder wordt. De agent zal meer zijn best doen om de doelen van de principaal te bereiken, wat tot gevolg heeft dat de agencykosten dalen (B1). Dit effect kan verstoord worden door negatieve externe omstandigheden. Een agent kan bijvoorbeeld in de financiële problemen raken door een externe factor zoals een kredietcrisis (Neelen, 1997, p. 74).

Wanneer bij de gekozen verzelfstandigingsvorm niet wordt overgegaan tot het beperken van de verantwoordelijkheid van de principaal, dan leidt dit tot hogere agencykosten. De principaal is volledig verantwoordelijk voor het beleid, maar is niet in staat om alles goed te monitoren, omdat de dienst verzelfstandigd is (C1). Een ander kenmerk van verzelfstandiging of uitbesteding dat bepalend is voor de mate waarin een hogere doelmatigheid kan worden gerealiseerd is de structuur van de principaal-agent keten (C2). Wanneer sprake is van meerdere principalen dan leidt dit al snel tot compromisvorming bij besluitvorming en onduidelijke doelen (Neelen, 1997, p. 74-75).

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de institutionele setting van Nederland weergegeven, en zijn de motieven voor en de impact van gemeentelijke samenwerkingsverbanden uiteen gezet. Gemeenten dienen voldoende bestuurskrachtig te zijn, een manier om dit te bereiken is door te gaan samenwerken. Dit argument zal bij kleinere gemeenten een grotere rol spelen dan bij grote gemeenten, aangezien grote

gemeenten veelal zelfstandig voldoende bestuurskrachtig zijn. Wanneer gemeenten er voor kiezen om te gaan samenwerken, kunnen er vragenstukken ontstaan rondom de democratische legitimiteit van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kan 'op afstand komen te staan'. Met de government governance theorie kan deze democratische legitimiteit enigszins geborgd worden. De kern van de government governance theorie gaat er namelijk vanuit dat belanghebbenden van zowel binnen als buiten de organisatie gebaat zijn bij een goede interne beheersing en verantwoording. Gemeenten kunnen aan de hand van verschillende implementatiestijlen een samenwerkingsverband implementeren. Vanwege de complexiteit van dienstverlening is het echter niet mogelijk om zowel op bijvoorbeeld efficiëntie en kwaliteit goed te scoren. Gemeenten moeten daarom accepteren dat gemeentelijke dienstverlening veelzijdig en complex is en dat afhankelijk van de situatie voor de meest geschikte implementatiestijl gekozen moet worden en de daarbij behorende verwachtingen. Een belangrijk leerpunt uit de neo-institutionele economie is dat er een organisatievorm gekozen moet worden die aansluit op het taakveld waarop wordt samengewerkt en de kenmerken daarvan, volgens de principaal-agent theorie is de kans dan groter dat de agent probeert om de doelen van de principaal te bereiken, waardoor dat de agencykosten beperkt blijven.

3 Mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerking

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat gemeenten verplicht zijn op basis van medebewind een groot aantal taken voor de Rijksoverheid uit te voeren. Alleen het uitvoeren van deze taken is echter niet voldoende, gemeenten moeten ook in staat zijn om een bepaald kwaliteitsniveau te halen. Gemeenten moeten bestuurskrachtig genoeg zijn. Gemeenten kiezen er steeds vaker voor om dit te bereiken middels intergemeentelijke samenwerking. De Nederlandse wetgeving bepaalt de mogelijkheden om een samenwerkingsverband aan te gaan, zo kan een gemeente op basis van publiek- of privaatrecht samenwerken. In paragraaf 3.1 worden de begrippen verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering nader toegelicht. De laatste jaren kiezen gemeenten steeds vaker voor samenwerking met andere gemeenten. In paragraaf 3.2 worden de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsvormen waaruit gemeenten kunnen kiezen beschreven en de verschillende taakvelden waarop samengewerkt kan worden.

3.1 Verzelfstandiging, uitbesteding, en privatisering

Wanneer gemeenten handelen volgens de logica van de burger, dan heeft dit dus gevolgen voor de organisatiestructuur. Het overgaan tot verzelfstandiging, uitbesteding, of privatisering kan eveneens gevolgen hebben voor de organisatiestructuur. Hoewel gemeenten de laatste jaren steeds vaker voor intergemeentelijke samenwerking kiezen, is het toch belangrijk om deze drie begrippen nader toe te lichten, want het overgaan tot verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering is ook een manier voor gemeenten om onder andere de efficiency te vergroten, waarbij ook wordt overgegaan tot het buiten de hiërarchische structuur te plaatsen van dienstverlening. Verder hangt het begrip intergemeentelijke samenwerking dicht tegen het begrip verzelfstandiging aan. Van de drie vormen om dienstverlening buiten de hiërarchische structuren te plaatsen, kan intergemeentelijke samenwerking het beste met verzelfstandiging vergeleken worden.

Interne verzelfstandiging houdt in dat de uitvoering van een taak wordt opgedragen aan een onderdeel van de gemeente, dat hiervoor een budget krijgt. Intern krijgt het onderdeel een mate van zelfstandigheid, binnen de gestelde budgettaire kaders, maar de gemeente blijft uiteindelijk volledig verantwoordelijk voor de uitvoering ervan (van Thiel, 2001). Moret, Ernst & Young (1997) geven een goede definitie van uitbesteding: 'het laten uitvoeren van activiteiten door een andere organisatie, bijvoorbeeld door het overdragen van activiteiten of door het inhuren van externe deskundigen voor specifieke projecten/activiteiten'. Veelal worden taken zoals beheer en onderhoud van bijvoorbeeld gebouwen en machines uitbesteed. Wanneer overgegaan wordt tot privatisering, dan ligt de verantwoordelijkheid bij een gewone marktpartij en alle banden met de gemeente worden verbroken. Een voorbeeld hiervan is de verkoop van een nutsbedrijf. Een tweede manier, naast de verkoop van bedrijven, is het afstoten van taken naar de marktsector. En tot slot is het

commercialiseren van collectieve voorzieningen een derde mogelijkheid van privatisering (van Thiel, 2001).

Wanneer overgegaan wordt tot externe verzelfstandiging, dan leidt dit tot de oprichting van een organisatie of bedrijf met een eigen rechtspersoonlijkheid. Hierdoor is de gemeente niet volledig verantwoordelijk. De taak waarmee de organisatie belast is, wordt buiten de gemeentelijke organisatie uitgevoerd, maar de gemeente behoudt invloed. Bijvoorbeeld doordat de gemeente vertegenwoordigd is in de organisatie middels het bezit van aandelen, of het recht iemand in het bestuur te benoemen. De extern verzelfstandigde organisatie heeft echter zowel in juridisch als economisch opzicht wel zelfstandigheid (van Thiel, 2001). Enige nuanciering is hier echter wel op zijn plaats. Feitelijk zou de zojuist geschetste situatie zich voor moeten doen, de praktijk wil nog wel eens een ander beeld laten zien (Traag, 1993). Tabel 3.1 biedt een samenvattend overzicht van verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering.

	Verzelfstandiging	Uitbesteding	Privatisering
Korte omschrijving	Taak wordt uitgevoerd door organisatie met beheersmatige vrijheden maar wel onderdeel publieke sector	Taak wordt uitgevoerd door private of publieke organisatie onder contractuele voorwaarden	Taak wordt uitgevoerd door marktorganisatie. Organisatie of aandelen zijn verkocht
Wijze van financiering	Via gemeente begroting en/of via klantenbijdrage	Budget staat in contract, komt uit gemeentebegroting	Via aandelen, via marktmechanisme
Politieke verantwoordelijkheid	Gemeente is verantwoordelijk, minimaal voor taakomschrijving en toezicht	Gemeente blijft verantwoordelijk voor uitvoeren en nakomen van contract	Gemeente is politiek verantwoordelijk voor besluit tot privatisering, daarna niet meer
Zeggenschap van de gemeente	Bepalingen in contract, of statuten private rechtspersoon	Contract	Gemeente is aandeelhouder via 'overheidscommissaris'
Type organisatie	Gemeentelijke onderdelen, functionele commissie, stichting, NV/BV, tak van dienst, intergemeentelijke samenwerking	Publieke en private ondernemingen	Private ondernemingen

Tabel 3.1 *Kenmerken van verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering door gemeenten (van Thiel, 2001)*

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een onderdeel van haar gemeentelijke takenpakket uit te besteden, of een bepaalde dienst te verzelfstandigen, of een bepaald onderdeel van het

dienstverleningsproces. Boorsma en Mol (1983, p. 21-28) relateren vormen van verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering van het aanbod aan verschillende fasen en functies binnen het productieproces. De fasen hebben betrekking op achtereenvolgende stappen in het productieproces, namelijk de fasen inkoop, productie, distributie en verkoop. In de publieke sector vindt de fase verkoop niet altijd plaats. Het is mogelijk om één of meerdere onderdelen van de uitvoering van het productieproces te privatiseren of uit te besteden. De functies hebben betrekking op het gehele productieproces, de volgende functies worden onderscheiden: financiering, planning en uitvoering. De fasen en functies kunnen op verschillende manieren worden verdeeld tussen twee, of meerdere partijen. Bokkes (1989, p. 7-13) relateert verschillende voorzieningswijzen aan de fasen en functies van Boorsma en Mol (1983, p. 21-28). Er worden twee voorzieningswijzen nader toegelicht waarbij de dienstverlening buiten de hiërarchische structuren wordt aangeboden.

- De contract voorzieningswijze: de overheid verzorgt de planning en financiering. Een marktpartij of een publieke actor wordt gecontracteerd voor (een deel van) de uitvoering. De aanleg van wegen is een voorbeeld van het uitbesteden van de uitvoering.
- De gesubsidieerde voorzieningswijze: de overheid verzorgt (deels) de financiering en een deel van de planning. De overige fasen en functies komen voor rekening van de markt of een publieke actor. Hierbij kan gedacht worden aan het verstrekken van huursubsidie en het afhalen van huisafval.

3.2 Juridische en organisatorische vormen van samenwerking

Binnen de vormen van samenwerking is het mogelijk een onderscheid te maken tussen de juridische en de organisatorische vormen van samenwerking. Allereerst worden de verschillende juridische vormen van samenwerking beschreven. Op het lokale niveau bestaat er namelijk een mix van publiek en private rechtspersonen die te kwalificeren vallen als partijen waar de overheid een band mee heeft. Formeel stelt de Gemeentewet (GW) dat slechts in die gevallen waarin dit bijzonder relevant is om van een privaatrechtelijke organisatie gebruik te maken, de lokale overheid toegestaan is dit ook daadwerkelijk te doen. In alle andere gevallen moet er een publiekrechtelijke oplossing nagestreefd worden. De publiekrechtelijke oplossing voor overheidssamenwerking kent twee basis vormen. Één waarin een aparte juridische partij wordt gecreëerd en een vorm waarin één gemeente daadwerkelijk diensten levert voor een aantal lokale overheden. In het geval van een aparte organisatie kan de grondslag liggen in het feit dat nationale wetgeving dit zo reguleert; zoals het geval is met veiligheidsregio's, waarin onder andere de hulpdiensten onder vallen. De andere vormen

van samenwerking zijn op vrijwillige basis; een voorbeeld hiervan is een organisatie die sociale uitkeringen verzorgt voor een aantal gemeenten⁵.

In een rapport namens de minister van Justitie wordt aangegeven, dat vele lokale overheden ook haar doelen bereiken door gebruik te maken van privaatrechtelijke samenwerking (Ministerie van Justitie, 2006; de Greef, 2008). Deze privaatrechtelijke intergemeentelijke samenwerking kan op twee manieren vorm worden gegeven. Allereerst op basis van overeenkomsten, voorbeelden hiervan zijn: gezamenlijke inkoop, contracten, mandaatverlening en vennootschap. Een tweede mogelijkheid zijn de bestuursovereenkomsten, dit zijn convenanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. De zojuist genoemde varianten zijn 'lichte' vormen van samenwerking. De 'zwaardere' vormen betreffen het oprichten van een stichting of een BV (de Greef 2008).

Samenwerking op basis van de Wgr

De Wgr is een veel gebruikte juridische vorm van samenwerking en biedt vier verschillende opties voor gemeenten die publiekrechtelijk willen samenwerken. De eerste drie vormen staan in artikel 8 van de Wgr vermeld, en de laatste wordt daarin niet expliciet benoemd, maar kan afgeleid worden uit artikel 1 van die wet. De verschillende mogelijkheden worden hieronder toegelicht, in de volgorde van de zwaarste naar de lichtste vorm van samenwerking op basis van de Wgr.

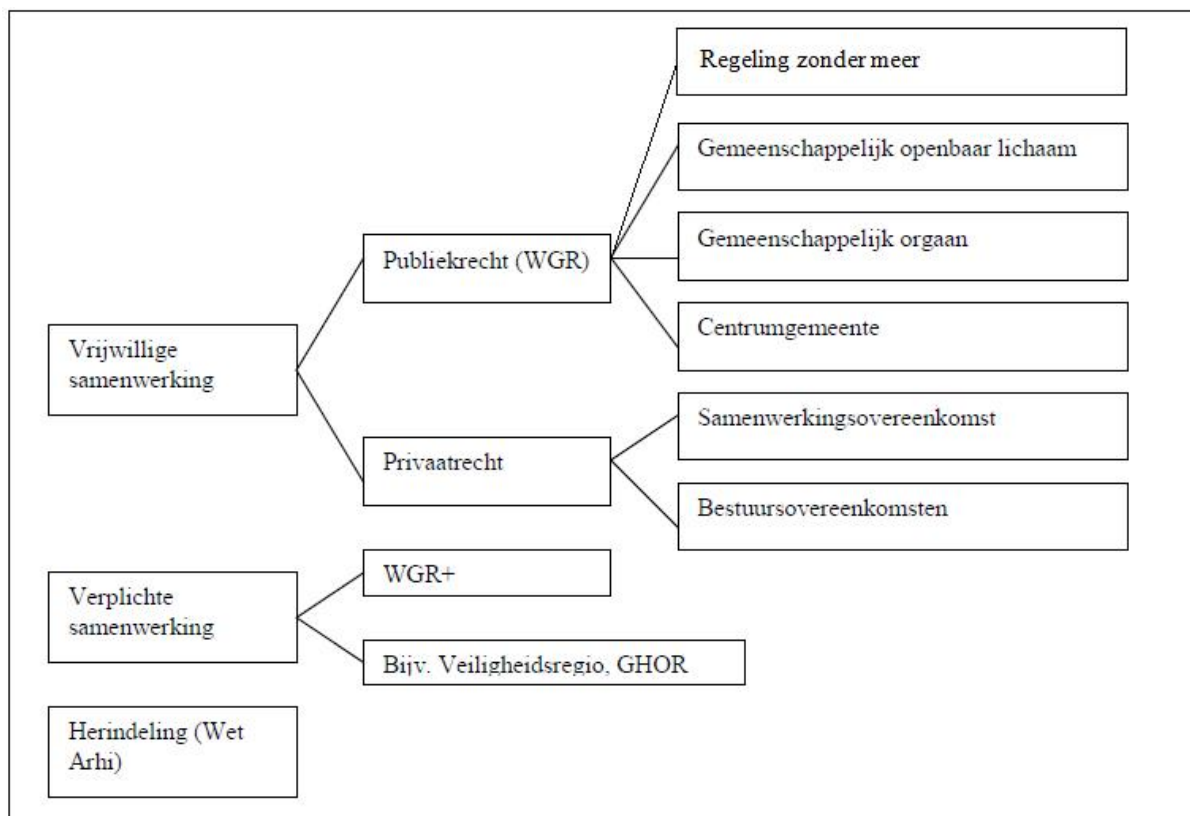
Allereerst de zwaarste vorm; het openbaar lichaam. Dit is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking die rechtspersoonlijkheid kent. Het is daarmee de zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr. De deelnemende gemeenten kunnen - in principe alle - bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het openbaar lichaam. Het bestuur kent de invulling van een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB) waar uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters lid van kunnen zijn. Uit de praktijk komt naar voren dat deze variant vaak gebruikt wordt voor het opzetten van intergemeentelijke milieu- en geneeskunde diensten (Pans, 2007).

Ten tweede biedt de Wgr de mogelijkheid om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen. Deze vorm van samenwerken is minder zwaar dan het openbaar lichaam. Ook kent deze vorm maar één bestuur, heeft het een beperkte rechtspersoonlijkheid en kan het geen eigen personeel in dienst nemen (Pans, 2007). Gemeenten kunnen slechts beschikkingsbevoegdheden overdragen, er kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. Overigens is er bij het gemeenschappelijke orgaan geen mogelijkheid om belasting te heffen of andere algemeen verbindende voorschriften te hanteren. Overeenkomsten met het openbaar lichaam zijn er in de vorm van dezelfde regels over begroting, verantwoording en inlichtingen. Wanneer er in de praktijk voor deze vorm gekozen wordt is het meestal op het terrein van welzijn of huisvesting (Pans, 2007).

⁵ Een bijzondere vorm van publiekrechtelijke samenwerking zijn de zogenaamde Euregio's.

De derde constructie is de centrumgemeente, waar de deelnemende gemeenten overeenkomen dat bevoegdheden van het bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. In juridische termen kan men spreken van het mandateren van bestuursbevoegdheden. Het overdragen van het ophalen van vuilnis aan een buurgemeente is hiervan een bekend voorbeeld (Pans, 2007). Het voordeel van deze constructie zit in de organisatie; er hoeft geen regiodienst te worden opgezet.

Tot slot de regeling zonder meer die het voor gemeenten mogelijk maakt om conventanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken te maken. Het is dan ook een lichte vorm van samenwerking mede vanwege het feit dat bij deze vorm van samenwerking niet gemandateerd of gedelegeerd kan worden. De regeling biedt zo de mogelijkheid om op basis van de Wgr samen te werken, zonder één van de andere drie varianten te gebruiken, op deze manier blijft de samenwerking publiekrechtelijk (Pans, 2007). De regeling kan ruim geïnterpreteerd worden, de regeling wordt bijvoorbeeld al van kracht wanneer er sprake is van een overeenkomst tussen gemeenten. Figuur 3.1 biedt een overzicht van de verschillende juridische mogelijkheden die er zijn op het gebied van intergemeentelijke samenwerking.



Figuur 3.1

Overzicht juridische vormen voor samenwerking

Organisatorische vormen van samenwerking

Uit de literatuur kunnen verschillende vormen van organisatorische samenwerking worden gehaald. Al deze vormen zullen beschreven worden in de volgorde van lichtste organisatorische variant naar zwaarste organisatorische variant. Allereerst de bestuurlijke afspraken, welke overeenkomsten zijn tot samenwerking tussen gemeenten en eventueel maatschappelijke organisaties. De overeenkomst regelt de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden (Drooglever & Zwaan, 2010). De centrumgemeente is net als een juridische vorm, ook een organisatorische vorm voor samenwerking. Deze is zojuist al besproken en zal daarom niet nogmaals worden aangehaald.

Herweijer en Fraanje (2011) onderscheiden drie hoofdtypen van organisatorische samenwerkingsvormen. De eerste betreft het netwerkmodel waarin gemeenten meestal samenwerken op regionale strategische onderwerpen waarover overeenstemming bestaat, dat deze alleen gezamenlijk door deze betrokken partners effectief kunnen worden opgepakt. Ambtenaren gaan dan structureel samen werken, maar blijven dit vanuit de eigen organisatie doen. De mogelijkheid bestaat wel dat personeel uitgewisseld wordt om op deze manier kennis te delen en over te brengen. Het matrixmodel betreft de tweede organisatorisch vorm. In dit model nemen de samenwerkende gemeenten één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen op zich, en voeren deze voor alle deelnemende gemeenten uit. Het gevolg hiervan is dat medewerkers van een bepaalde sector in dienst komen van één gemeente. Binnen dit model is er sprake van integratie en specialisatie. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm door middel van leveringscontracten. Tot slot het integratiemodel. In dit model worden de ambtelijke apparaten van deelnemende gemeenten grotendeels in één nieuwe organisatie samengevoegd. De diensten worden op contractbasis aan de deelnemende gemeentebesturen verleend (Herweijer & Fraanje, 2011). Onder dit model zijn drie varianten te scharen.

De eerste betreft een intergemeentelijk Shared Service Center (SSC). Er zijn verschillende vormen van een SSC mogelijk, zowel publiekrechtelijk op basis van de Wgr als privaatrechtelijk. Bij een SSC kan men denken aan gedeelde activiteiten in bijvoorbeeld call centers, archieven, accounting en IT. Dit maakt een verhoging van de efficiency mogelijk en eventueel is het mogelijk om een verbetering in de kwaliteit te realiseren. Vervolgens is een organisatie ook minder kwetsbaar voor bijvoorbeeld ziekteverzuim (ter Bogt, 2006). Een voorbeeld van een SSC is de samenwerking tussen de gemeenten Blaricum Eemnes en Laren (BEL-samenwerking). Het volgende model van publiekrechtelijke

samenwerking is het SETA⁶-model van Korsten, ook wel aangeduid als federatiegemeente. Dit is een samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten fuseren, terwijl de afzonderlijke gemeenten wel een eigen bestuur en raad houden (Drooglever & Zwaan, 2010). In het model Ten Boer ligt de nadruk op het samenvoegen van de ambtelijke organisatie, door al haar ambtenaren onder te brengen bij andere (grotere) gemeente, in dit geval de gemeente Groningen (Pans, 2007). De gemeente houdt een eigen bestuur, raad, gemeentesecretaris en eventueel een minimaal aantal eigen ambtenaren, die de functie hebben alles te regisseren naar de uitvoerende gemeente (Drooglever & Zwaan, 2010).

Tot slot kan aan al deze varianten, de gemeentelijke herindeling worden toegevoegd. In dat geval is er niet alleen een integratie van het aantal ambtelijke organisaties, maar ook van bestuur en raad. Dit zal uiteindelijk leiden tot een geheel nieuwe gemeente (Herweijer & Fraanje, 2011). In tabel 3.2 wordt een overzicht gegeven van de verschillende organisatorische en juridische vormen.

Organisatorische vorm		Juridische vorm
Bestuurlijke afspraken		<ul style="list-style-type: none"> - <u>Wgr</u> lichte regeling (publiekrecht) - <u>Convenant</u> (privaatrecht)
Centrumgemeente		- <u>Wgr</u> centrumgemeente (publiekrecht)
Netwerkmiddel		<ul style="list-style-type: none"> - <u>Wgr</u> lichte regeling (publiekrecht) - <u>Convenant</u> (privaatrecht)
Matrixmodel		<ul style="list-style-type: none"> - <u>Wgr</u> gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht) - <u>Wgr</u> centrumgemeente (publiekrecht) - <u>Contractvorm</u> (privaatrecht)
Integratiemodel	<u>Shared Service Center</u>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Wgr</u> gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht) - <u>Besloten vennootschap</u> (privaatrecht) - <u>Naamloze vennootschap</u> (privaatrecht)
	Samen En Toch Apart	- <u>Wgr</u> gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht)
	Ten Boer (publieke outsourcing)	- <u>Wgr</u> lichte regeling (publiekrecht)
Herindeling		- <u>Wet ahri</u> (procedureel)

Tabel 3.2 *Overzicht van de verschillende organisatorische en juridische vormen (Herweijer en Fraanje, 2010)*

Gemeenten hebben tal van juridische en organisatorische mogelijkheden om samen te werken. In de praktijk bestaan er voorbeelden van verschillende taakvelden waarop wordt samengewerkt.

Herweijer en Fraanje (2011) hebben een onderverdeling gemaakt naar taakvelden van samenwerking, waarbij onderscheid wordt gemaakt in samenwerken gericht op het gezamenlijk

⁶ Samen En Toch Apart

uitvoeren van PIOFACH⁷-taken, samenwerken gericht op de uitvoering van verplichte taken en samenwerken gericht op inhoud en strategie.

- Intergemeentelijke samenwerking kan in de eerste plaats gericht zijn op het gezamenlijk uitvoeren van PIOFACH-taken. Een groep gemeenten kan bijvoorbeeld samen een personeelssysteem opzetten voor de salarisadministratie, of een gezamenlijke afdeling inkoop. Door samen te werken op dit taakveld kan men gebruik maken van elkaars expertise en kunnen schaalvoordelen bereikt worden.
- Een tweede taakveld ligt bij de uitvoering. Gemeenten zijn wettelijk, en niet wettelijk, verantwoordelijk voor verschillende uitvoerende taken, zoals het verwerken van afval, de inning van de ozb-belasting en de uitgifte van vergunningen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om dergelijke uitvoerende taken gezamenlijk te organiseren of uit te besteden.
- Een derde taakveld betreft inhoud en strategie. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om gezamenlijk de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit te voeren. Deze wet geeft gemeenten enige beleidsvrijheid, waardoor gemeenten gezamenlijk inhoudelijke en strategische keuzes kunnen maken. Verder gaat het bij samenwerking op inhoud en strategie vaak om opgaven die het belang van de eigen gemeentegrens overschrijden, bijvoorbeeld het aanpakken van bevolkingskrimp, of de evenwichtige verdeling van bedrijventerreinen en woningen over een regio.

In de meeste gevallen is het mogelijk om op afzonderlijke taakvelden samen te werken, maar wanneer gemeenten kiezen voor volledige ambtelijke integratie, dan is het bijna onvermijdelijk dat op alle drie de taakvelden samengewerkt moet worden. Verder is de grens tussen uitvoerende en strategisch & inhoudelijke samenwerking niet altijd even duidelijk. De gezamenlijke uitvoering van een lokale taak kan leiden tot strategische vraagstukken. Een gemeente kan bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet werk en bijstand bij een intergemeentelijke sociale dienst (IGSD) neerleggen, maar die ISD blijkt al snel te kijken naar de werkgelegenheid in de totale regio en minder naar de deelnemende gemeenten. Die zelfde ISGD gaat vervolgens strategische keuzes maken om het aantal bijstandsgerechtigden terug te dringen, waarbij de IGSD het oog voor de gemeentegrenzen kan verliezen (Herweijer & Fraanje, 2011).

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de verschillende juridische en organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking toegelicht. Maar wat is nou de meest geschikte organisatorische vorm van

⁷ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie, Huisvesting

samenwerking voor gemeenten? Dit is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals het taakveld of de taakvelden waarop wordt samengewerkt en de doelen van de samenwerking. Daarnaast is ook het aantal deelnemende gemeenten van invloed op de meeste geschikte organisatorische vorm. Immers, hoe meer partners, hoe complexer de samenwerking. Dit blijkt onder andere uit de conclusies van de werkgroep openbaar bestuur. Kortom, er bestaat geen beste organisatorische vorm, deze is afhankelijk van de situatie.

4 De Achterhoekse context

In dit hoofdstuk zal er een inventarisatie van de betreffende regio worden gemaakt. Onder andere door een introductie van de feiten en cijfers en de ontstaansgeschiedenis van de drie gemeenten.

Figuur 4.1 laat zien hoe de gemeenten geografisch gesitueerd zijn.

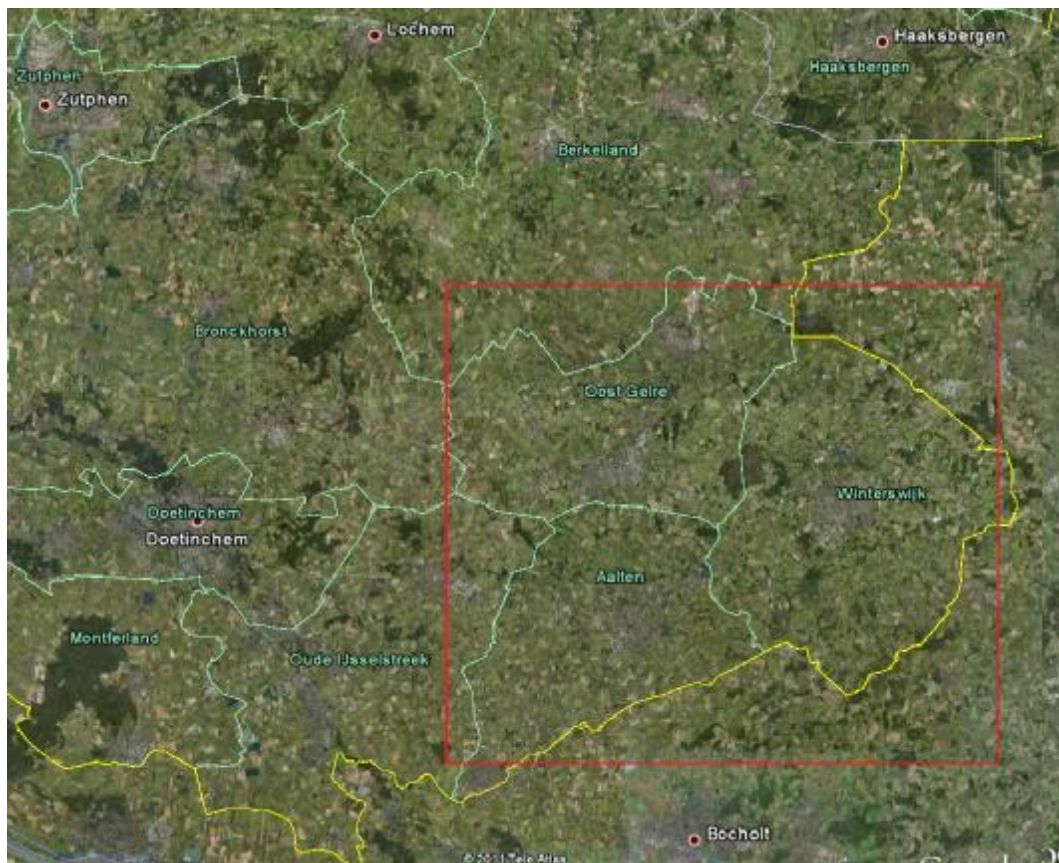
4.1 Globale schets Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk

De gemeente Aalten heeft ruim 27.000 inwoners en telt één stad (Bredevoort), drie dorpen (Aalten, Dinxperlo en de Heurne) en zeven buurtschappen (Barlo, Dale, de Haart, Heurne, IJzerlo, 't Klooster en Lintelo). Aalten heeft een landoppervlakte van 96.57 km² (CBS, 2009). De gemeenteraad van Aalten heeft 21 leden die zijn verdeeld over 6 fracties: CDA, VVD, Gemeentebelangen, PVDA, Progressieve Partij en Christen Unie. Het college van Aalten heeft 4 wethouders (Aalten, 2011).

De gemeente Oost-Gelre heeft ruim 30.000 inwoners en telt twee grotere kernen (Groenlo en Lichtenvoorde), vijf kleinere kerkdorpen (Harreveld, Lievelede, Marienvelde, Vragender, Zieuwent) en twee buurtschappen (Eefsele en Zwolle). Oost-Gelre heeft een landoppervlakte van 109.7 km² (CBS, 2009). De gemeenteraad van Oost-Gelre heeft 23 leden die zijn verdeeld over 5 fracties: VVD, CDA, Onafhankelijken Oost-Gelre, PVDA en Partij voor Gezonde Gemeente Politiek-D66. Het college van Oost-Gelre heeft 4 wethouders (Oost-Gelre, 2011).

De gemeente Winterswijk heeft ruim 29.000 inwoners en telt één dorp (Winterswijk) en 9 buurtschappen waarvan Meddo een kleine kern heeft (Meddo, Huppel, Henxel, Ratum, Brinkeurne, Kotten, Woold, Miste, en Corle). Winterswijk heeft een landoppervlakte van 138.19 km² (CBS, 2009). De gemeenteraad van Winterswijk heeft 21 leden die zijn verdeeld over zes fracties: Winterswijk Belang, VVD, CDA, PvdA, SP en Progressief Winterswijk. Het college van Winterswijk heeft 3 wethouders.

Geconcludeerd kan worden dat het een regio betreft met een zeer landelijk karakter. Slechts de kern Winterswijk met 24.000 inwoners heeft een beetje stads karakter. Verder betreffen het enkele grote kernen en veel kleinere buurtschappen. Opvallend daarbij is dat de drie gemeenten samen, met een landoppervlakte van 344.46 km², goed zijn voor een derde plaats in Nederland voor wat betreft de landoppervlakte van gemeenten. Daartegenover staat dat men met een totaal van 86.000 inwoners een 35^e positie inneemt, en wat betreft bevolkingsdichtheid een 285^e plaats. (CBS, 2011).



Figuur 4.1 Geografische ligging AOGW in regio Achterhoek (Google Earth, 2011)

4.2 Ontstaansgeschiedenis Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk

Om deze verkenning naar samenwerking tussen AOGW in het juiste perspectief te plaatsen is het goed om stil te staan bij de ontstaansgeschiedenis van de drie gemeenten.

De huidige gemeente Aalten is met een leeftijd van bijna 7 jaar nog een jonge gemeente. Met ingang van 1 januari 2005 is deze gemeente ontstaan uit een samengaan van de gemeente Aalten en de gemeente Dinxperlo (Aalten, 2011). Deze samenvoeging is het resultaat van een omvangrijke gemeentelijke herindeling (van een deel) van de Achterhoek. Aanvankelijk stond het gemeentebestuur van Dinxperlo niet te trappelen om samen te gaan. Dit streven naar zelfstandigheid baseerde Dinxperlo op de bijzondere positie als grensgemeente die zij innemen. Het gemeentebestuur van Dinxperlo ging er destijds van uit dat in een grote gemeente de grensproblematiek onder zou sneeuwen (Tweede Kamer, 2003). Argumentatie om wel samen te gaan was het criterium bestuurskracht, dat uiteindelijk zwaarder heeft gewogen dan draagvlak (Eerste Kamer der Staten Generaal, 2004). Daarnaast leverde dit de vorming van een krachtige

plattelandsgemeente op, die een belangrijke taak heeft bij het behoud van de landschappelijke waarden en rurale ontwikkelingen (Tweede Kamer, 2003).

Oost-Gelre is net als Aalten op 1 januari 2005 ontstaan, en daarmee eveneens een jonge gemeente (Oost-Gelre, 2011). Deze datum is geen toeval, want ook Oost-Gelre is het resultaat van de omvangrijke herindeling van een deel van de Achterhoek. De samenvoeging van de gemeenten Groenlo en Lichtenvoorde kon rekenen op een goed draagvlak van beide gemeenten. Tevens zorgde deze samenvoeging voor een omvangrijke plattelandsgemeente (Tweede Kamer, 2003). Na 2005 is Oost-Gelre begonnen met het herstructureren van processen en ambtelijke staf. In de startfase leek deze reorganisatie soepel te verlopen, later bleek de praktijk toch weerbarstiger. Men is in open debat gegaan met alle medewerkers waar de gelegenheid werd geboden het hart te luchten. Daarna klaarden de verhoudingen toch enigszins op. Tevens speelt bij Oost-Gelre het O3 project (herinrichting organisatie) een belangrijke rol bij het op orde krijgen van de verhoudingen in het ambtelijk apparaat, zo bleek uit gesprekken met topambtenaren.

In 1811 werd Winterswijk afgescheiden van de heerlijkheid Bredevoort en sinds 1816 is het een zelfstandige gemeente geworden. Met deze 195-jarige leeftijd is Winterswijk duidelijk de oudste gemeente van de drie. Winterswijk heeft deze leeftijd kunnen bereiken omdat tijdens het open overleg ten behoeve van herindeling, het niet tot een herindelingvoorstel heeft geleid. Het gemeentebestuur stelde zich overigens wel open op voor herindeling. Bijvoorbeeld met de toenmalige gemeenten Aalten en Lichtenvoorde, echter hadden deze gemeenten zich voor een andere samenvoeging uitgesproken. Overigens had dit niet veel om handen voor de continuïteit van Winterswijk want men vond destijds dat Winterswijk over voldoende bestuurskracht beschikte om haar zelfstandigheid te behouden (Tweede Kamer, 2003).

Uit het voorgaande kan opgemaakt worden dat twee van de drie gemeenten relatief erg jong zijn, en Winterswijk in dat opzicht een bijzondere status heeft. Aalten en Oost-Gelre hebben enkele jaren geleden met een herindeling te maken gehad. Bij de discussie over een eventuele vrijwillige samenwerking kunnen de lessen die zijn geleerd van deze verplichte herindelingsronde uiteraard wel meegenomen worden. Immers, er is een wezenlijk onderscheid tussen een gedwongen of een vrijwillige samenwerking. Dat ook een vrijwillige samenwerking met de nodige gevoeligheden is omgeven, zal als een gegeven moeten worden geaccepteerd, hoezeer een dergelijke variant ook verschilt van de gedwongen herindeling, waar Aalten en Oost-Gelre in 2005 mee zijn geconfronteerd.

5 Samenwerking in de Achterhoek

Samenwerking in de regio Achterhoek vindt op meerdere terreinen plaats. Hierbij is veelal sprake van samenwerking tussen twee of drie gemeenten. De meest vergaande vorm waar de gemeenten AOGW bij betrokken zijn betreft een gemeenschappelijke regeling. De meest opvallende zijn de verplichte samenwerkingsvormen, veiligheidsregio en GGD. De Regio Achterhoek, SDOA (sociale zaken Berkelland, Winterswijk en Oost-Gelre) en ISWI (sociale zaken Oude IJsselstreek en Aalten) zijn op vrijwillige basis. Ook op vrijwillige basis, maar dan via het privaatrecht is de gezamenlijke inkoop van de gemeenten in de regio Achterhoek. Sinds 2005 zijn de ambtenaren van alle acht gemeenten die over inkoop gaan hun activiteiten aan het coördineren. De achterliggende gedachte was het delen van kennis en een grotere inkoopkracht die vervolgens weer moest leiden tot schaafefficiëntie (Winterswijk, 2009). Het sociaal werkvoorzieningschap Hameland had, als zoveel WSW-bedrijven in Nederland, te maken met exploitatieverliezen. Sinds 2004 toonde het bedrijf elk jaar verliezen. Verplicht moesten de gemeenten ingrijpen om een ondergang te voorkomen. Dit resulteerde in 2010 voor het eerst weer in zwarte cijfers.

Verder betreft de samenwerking voornamelijk losse samenwerkingsverbanden tussen beleidsmedewerkers die op onderwerpen zo nodig contractueel worden vastgelegd, maar niet organisatorisch zijn afgebakend (Werkgroep regionale samenwerking en bezuinigingen, 2010). Uit het rapport de kracht van samenwerking (2010) komt ook naar voren dat de wijze waarop samenwerking vorm wordt gegeven veelal op toeval en het gevolg van individuele acties zijn gebaseerd, dan op een gestructureerde weloverwogen gekozen samenwerkingsverband tussen Achterhoekse gemeenten. Deze constatering kan tevens op het niveau AOGW worden gedaan. Er bestaan uitwisselingen tussen personeel die vaak met gesloten beurs, maar wanneer er geen 'quitte' kan worden gespeeld, betaald plaatsvinden. Een voorbeeld is een medewerker bestemmingsplannen van Aalten die een tijdje voor Oost-Gelre de achterstanden heeft weggewerkt en een juridisch medewerker van Oost-Gelre vice versa. De ervaringen van samenwerking op deze manier worden door de gemeenten over het algemeen als zeer positief ervaren. Men ziet dit als een basis van een organisch proces waarin steeds weer een ontwikkeling plaatsvindt waarin men kijkt of deze bij de eigen gemeente past. Deze samenwerking lijkt veel weg te hebben van het netwerkmodel, maar valt niet als dusdanig te typeren. Aan het netwerkmodel ligt minimaal een afgesproken basis ten grondslag. Daarmee geldt voor de gemeenten AOGW dezelfde conclusie als die de werkgroep regionale samenwerking en bezuinigingen (2010) voor de gehele Achterhoek deed. Van een overwogen samenwerking bij de uitwisseling van personeel is geen sprake, de typering detachering van personeel is hier meer op zijn plaats. Figuur 5.0 biedt een overzicht van de huidige

samenwerkingsverbanden van de Gemeenten AOGW, voor een gedetailleerde versie wordt verwezen naar bijlage 1.

	Verplichte samenwerking	Vrijwillige samenwerking
Public recht; aparte entiteit	Veiligheid (VNOG) (AOGW + 19)	O.a. mobiliteit (RA) (AOGW+5)
	Gezondheid (GGD) (AOGW + 18)	Sociale werkvoorziening (Hameland) (AOGW+2) Oost-Nederland) (AOGW + 19) Crematorium (W + 12) Toerisme (RAL) (AOGW + 8) Sociale uitkeringen (SDOA) (OGW + 1) Sociale uitkeringen (ISWI) (A + 1)
Public recht; geen aparte entiteit		Gezamenlijke inkoop (AOGW + 5) Gezamenlijke Rekenkamer (AOGW)
Privaat recht; aandeelhouderschappen	Bank voor Nederlandse gemeenten Elektriciteit (Nuon) Water (Vitens)	Afvalverwerking (ROVA) (AOGW + 17)
Privaat recht; overige samenwerking		Muziekschool (Boogiewoogie) (AOGW) Bibliotheek (Oost-Achterhoek) (OGW + 1) Bibliotheek (Achterhoekse Poort) (A + 1)

Figuur 5.0 Beknopt overzicht van huidige samenwerkingsverbanden AOGW

6 Samenwerking tussen AOGW

In dit hoofdstuk zal de eerste deelvraag: *“Wat zijn, volgens topambtenaren en politici, de belangrijkste aanleidingen en doelen van deze gemeenten om te gaan samenwerken met elkaar?”* behandeld worden. Verder wordt er in dit hoofdstuk voornamelijk gesproken vanuit de ‘alwetende schrijver’, die de bevindingen meestal gebaseerd heeft op argumenten van collegeleden. Wanneer er opvallende bevindingen vanuit de gemeenteraden zijn vastgesteld, zullen deze apart vermeld worden.

6.1 Noodzaak tot samenwerking

In de literatuur wordt het onderwerp samenwerking tussen gemeenten al als een blijvend populair onderwerp ervaren. Decennia lang wordt al over het onderwerp gesproken. Ook in de regio Oost-Achterhoek blijft dit niet onopgemerkt. Zoals uit het vorige hoofdstuk reeds naar voren kwam, zijn de gemeenten AOGW verbonden in vele verschillende samenwerkingsverbanden. Daarnaast worden in alle coalitieprogramma’s aangegeven dat er veel aandacht aan intergemeentelijke samenwerking gegeven moet worden.

In Aalten geeft men aan dat er veelvuldig is gewezen op kansen en mogelijkheden van samenwerking in de regio. Aan deze samenwerking moet heel veel aandacht worden geschonken. Aalten verdient in de regio een meer dan volwaardige plaats (Coalitieprogramma Aalten, 2010). In Oost-Gelre wordt er voornamelijk gehamerd op goede samenwerking voor wat betreft een visie op de regionale bedrijven terreinen (coalitieprogramma Oost-Gelre, 2010). Dit heeft alles te maken met de casus Laarberg, waarover later in dit onderzoek meer. Winterswijk geeft haar coalitieprogramma (2010) zelfs aan wel wat in een gezamenlijk BackOffice te zien. Daarnaast valt uit het coalitieprogramma op te maken dat regionale samenwerking een professionele efficiënte regionale organisatiestructuur moet kunnen opstarten. Deze moet door haar schaalgrootte een kostenbesparing kunnen realiseren van minimaal 10% op de uitvoeringskosten. De noodzaak tot samenwerken wordt tijdens gesprekken ook in alle drie de gemeenten aangehaald. Zowel de colleges, als de raden geven aan dat de noodzaak voor samenwerking hoog is. In de volgende paragraaf zal een uitleg gegeven worden aan wat de aanleiding is voor deze noodzaak.

Opvallend is dat Winterswijk in de gesprekken aangeeft dat samenwerking zeer urgent is, en dat het zelfs de hoogste prioriteit heeft. Winterswijk heeft in 2005 niet aan de herindelingssonde meegedaan omdat het rijk destijds vond dat Winterswijk groot genoeg geacht werd om voort te kunnen bestaan in de huidige vorm. Wellicht dat dit een reden is waarom Winterswijk samenwerking als hoogste prioriteit heeft omdat men altijd gewend is geweest een grote gemeente te zijn in de regio, die haar taken relatief makkelijk aan kon. In Aalten en Oost-Gelre leeft de noodzaak om te samenwerken op

hetzelfde niveau, echter iets minder dan in Winterswijk. Dit verschil in noodzaak kan wellicht terug worden geleid naar de herindelingsronde van 2005, waar Aalten en Oost-Gelre net van 'hersteld' zijn. De invloed van de herindelingsronde werd echter in de gesprekken met de beide gemeenten ontkend. Men stelde vast dat de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren zo snel zijn gegaan, dat na zes jaar, de noodzaak tot intensivering van samenwerking groter is geworden. Tussen de gemeenteraden onderling is er geen noemenswaardig verschil in de noodzaak tot samenwerken.

6.2 Aanleiding en doelstellingen van de samenwerking

De aanleidingen voor samenwerking werden in hoofdstuk 1 al benoemd. Dit betroffen echter aanleidingen gebaseerd op landelijke ontwikkelingen en de daarbij horende literatuur. Voor eventuele samenwerking tussen de gemeenten AOGW heeft elke gemeente haar eigen aanleidingen, waaruit toch een algemeen beeld gehaald kan worden. Daarnaast kan elke gemeente haar eigen doelen hebben om een samenwerking op te starten. Omdat een congruente doelstelling voor samenwerking als belangrijk wordt beschouwd, zal in het laatste deel van deze paragraaf een antwoord volgen op de eerste onderzoeksvraag: "wat zouden, volgens topambtenaren en politici, de belangrijkste doelen van deze gemeenten moeten zijn om te gaan samenwerken met elkaar?"

De bezuinigingen zijn voor de gemeente Aalten de eerste aanleiding geweest om samenwerking te intensiveren. Daar kwam de decentralisatie van taken nog eens bij waardoor de schaalgrootte van de gemeente een probleem werd. Het werk kan niet op een adequate manier meer worden uitgevoerd wanneer er geen samenwerking wordt gezocht. Verder is de expertise die nodig is om alle vakgebieden binnen een lokale overheid te beheersen groot. Dit maakt de organisatie kwetsbaar omdat op veel plaatsen maar één persoon is met een bepaalde kennis, en er geen reserves zijn.

Wat betreft de aanleiding voor samenwerking werd er in Oost-Gelre aangegeven dat men een gebrek aan specialismen heeft om de huidige taken vanuit het rijk aan te kunnen. Simpelweg omdat de gemeente hiervoor te klein is. Tevens wordt men gedwongen om efficiënter te werken omdat men van mening is dat politieke stromingen die willen dat er weinig belasting betaald wordt dominant zijn. Wel realiseert men zich dat wanneer er met andere gemeenten samen wordt gewerkt, dit noodzakelijkerwijs geen kostenbesparing met zich mee hoeft te brengen. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals digitalisering wordt ook als aanleiding aangehaald. Burgers willen bijvoorbeeld dat een gemeente dienstverlening via internet aanbiedt. Via internet wil de 'moderne mens' weten hoe ver de aanvraag in het proces is.

In Winterswijk geeft men aan dat de aanleiding voor de noodzaak om samen te werken onder ander gevonden kan worden in een te kleine schaal om alles wat op hen afkomt aan decentralisatie vanuit het rijk en provincie aan te kunnen. Als gevolg van deze kleine schaal is het tevens lastig om goed

geschoold personeel te krijgen, en kampt men met een gebrek aan expertise en specialisatie. Evenals in Oost-Gelre is het besef aanwezig dat samenwerking niet meteen een kostenbesparing oplevert, echter gaat men er wel vanuit dat na samenwerking relatief minder personeel nodig is. Vandaar dat men er vanuit gaat dat samenwerking op termijn wellicht wel een besparing kan opleveren.

Doelstelling

Voor Aalten is de voornaamste doelstelling om te gaan samenwerken het borgen van de continuïteit en het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie. Daarnaast geeft men aan dat in sommige gevallen het verminderen van de kosten een doelstelling kan zijn. Wel heeft men het besef dat dit niet per definitie het geval hoeft te zijn en er beter op de vermelde doelstellingen ingezet kan worden. Naast het op peil houden van de continuïteit van de gemeente, zet men vraagtekens bij de taken van gemeenten. Om efficiënter te werken moeten taken als bijvoorbeeld buurtbemiddeling wellicht herzien worden.

Belangrijkste doelstelling voor Oost-Gelre is de kwaliteit van de dienstverlening te handhaven. Samenwerken biedt hier mogelijkheden voor omdat er dan een grotere capaciteit is om de decentralisatie van taken op te vangen. De verbetering van deze kwaliteit hoeft niet eens te betekenen dat de burger hier meteen iets van merkt, maar kan bijvoorbeeld ook een verbetering van de financiële administratie zijn. Daarnaast wil men zich middels samenwerking als regio meer profileren. Wanneer ook beleid op elkaar afgestemd wordt, wordt het begrijpelijker voor de inwoners, omdat deze gemeentegrenzen eigenlijk niet kennen. Er wordt in de ene gemeente gewerkt, en in de andere gemeente gewoond. Oost-Gelre geeft aan dat om de doelstellingen te bereiken, er gestart moet worden vanuit een kern van vier gemeenten. Naast Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk wordt ook Berkelland genoemd als samenwerkingspartner. Wel is het voor andere gemeenten mogelijk, wanneer de samenwerking eenmaal loopt, zich hier bij aan te sluiten.

In Winterswijk ziet men als doelstelling van de samenwerking onder andere een versterking van de regio Achterhoek. De beeldvorming moet versterken om zo als een sterke partner voor de buitenwereld, instellingen en bedrijven naar voren te komen. Tevens zijn het, zoals in hoofdstuk 4 aangegeven werd, alle drie plattelandsgemeenten die te maken hebben met dezelfde problematiek. De problematiek omtrent de teruggang van de landbouw is een voorbeeld van een probleem dat elke gemeente kent en die men samen aan kan pakken. Een andere doelstelling betreft het verhogen, of in ieder geval, handhaven van de kwaliteit van de dienstverlening. Door uit een grotere pool van werknemers te kunnen putten neemt de kwetsbaarheid van de organisatie af. Tot slot geeft ook Winterswijk aan Berkelland als logische partner voor samenwerking te zien.

6.3 Conclusie

Hoewel de uitgangspunten van samenwerking voor de gemeenten niet allemaal eenduidig zijn, kunnen er op hoofdlijnen toch een aantal congruente aanleidingen en doelstellingen gegeven worden. Allereerst is voor alle gemeenten een te kleine schaal voor de decentralisatie van taken vanuit het rijk en provincie een reden waarom de noodzaak voor samenwerking zo hoog is. Tevens is er een gebrek aan specialismen, en voelt men zich kwetsbaar wanneer één van de specialisten wegvalt.

De drie gemeenten hebben allemaal de ambitie om de kwaliteit en expertise te verhogen (of in ieder geval te handhaven). Dat kan na aanleiding van deze paragraaf als meest congruente doelstelling voor samenwerking tussen deze gemeenten geformuleerd worden. Daarnaast spelen voor elke gemeente nog enkele doelen die zij voor samenwerking zien, maar waarvan de prioriteit minder is. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de gemeente slechts een bestuurlijke constructie is. Voor de buitenwereld is het juist veel aantrekkelijker wanneer men zich als regio profileert. Met die laatste doelstelling ben je ook een interessantere werkgever voor hoger geschoolden. Op die manier dien je tevens indirect de congruente doelstelling. De laatste doelstelling die naar voren kwam was een efficiency winst en daarmee een kostenbesparing. Dat dit niet het belangrijkste argument was komt omdat het besef leeft dat samenwerking niet per definitie kosten hoeft te besparen. Tot slot is het opvallend dat Oost-Gelre en Winterswijk aangeven dat Berkelland als een natuurlijk partner gezien wordt, terwijl Aalten hier genuanceerder in staat. In paragraaf 10.3 meer hierover.

7 Bereidheid om te gaan samenwerken

In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag aan de orde zijn: *“tot op welke hoogte zijn de drie gemeenten bereid om met elkaar samen te werken?”* Dit niveau is in te delen in drie afzonderlijke taakvelden, waarbij onderscheid wordt gemaakt in samenwerken gericht op gezamenlijk uitvoeren van PIOFACH⁸-taken (bedrijfsvoering), samenwerken gericht op de uitvoering van primaire taken en samenwerken gericht op inhoud en strategie, ook wel beleidstaken. In de meeste gevallen is het mogelijk om op afzonderlijke taakvelden (bedrijfsvoering, uitvoering en beleid) samen te werken, maar wanneer gemeenten er voor kiezen volledig ambtelijk te integreren, dan is het haast onvermijdelijk dat op alle drie de taakvelden samengewerkt moet worden. Dit argument komt mede voort uit het feit dat de grens tussen uitvoerende en strategisch inhoudelijke samenwerking niet met een duidelijke zwarte lijn te trekken is (Herwijer & Fraanje, 2010). Voor deze driedeling is gekozen omdat op deze manier aan te geven is in hoeverre gemeenten bereid zijn in te leveren op hun autonomie van het betreffende taakveld. Het is daarbij aannemelijk dat de ‘politieke gevoeligheid’ voor bijvoorbeeld de bedrijfsvoering een stuk lager ligt dan bij beleid.

7.1 Bedrijfsvoering

Wanneer er met een politieke bril op naar dit taakveld wordt gekeken, dan is deze vorm meestal van ondergeschikt belang. Er valt hier in de richting van de burger als kiezer immers geen resultaat te behalen. Dit blijkt in de praktijk dan ook het geval te zijn. Binnen elke gemeente vindt zowel het college als de gemeenteraad het geen enkel probleem om op dit terrein autonomie te moeten inleveren ten behoeve van de samenwerking. Daarbij wordt eveneens de eventuele uitwisseling van personeel niet als een probleem ervaren.

7.2 Uitvoering

Bij de uitvoerende taken is de burger veelal de wijkbewoner en klant van de gemeente. In dit geval is een deel van de congruente doelstelling voor samenwerking tussen AOGW aan de orde, namelijk de borging van de kwaliteit. Daarnaast speelt ook de continuïteit van de organisatie een rol bij dit taakveld. De bereidheid om op dit punt autonomie in te leveren is bij de verschillende gemeenteraden nog altijd hoog, zij het echter gemiddeld wel minder dan bij samenwerking op de bedrijfsvoering. Als we kijken naar de bereidheid bij de colleges dan treedt hetzelfde verschijnsel op. De bereidheid is nog altijd aanwezig, maar wel minder dan bij de bedrijfsvoering, en dit keer worden er ook enkele kanttekeningen geplaatst.

Zo is Aalten onder voorwaarden volledig bereid om op dit taakveld samen te werken, en wordt er aangegeven dat zij hier helemaal klaar voor zijn. Echter moet er wel de garantie zijn dat er geleverd

⁸ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie, Huisvesting

wordt wat afgesproken is. In dat kader is de buitendienst ook niet buiten de deur gezet, maar is deze afgeslankt. Uit de interviews komt naar voor dat op deze manier men de garantie behoudt dat er ook daadwerkelijk geleverd wordt wat er afgesproken is. De burger als wijkbewoner heeft voornamelijk met de buitendienst van doen en door deze in eigen hand te houden heeft men, naast een garantie van levering, ook sturing op dit onderdeel. Daarnaast is voor deze dienst opdrachtbepaling erg lastig. Wanneer een gemeente iets meer wil, moet er extra voor betaald worden. Dit zorgt ervoor dat totale outsourcing van de buitendienst in Aalten als niet rendabel wordt gezien. Wat betreft de loketfunctie in Aalten staat het college niet onwelwillend tegenover een concentratie, onder andere omdat het aantal keren dat een burger gebruik maakt van de loketfunctie, slechts sporadisch is. De politieke invalshoek zorgt er echter voor dat men hier toch haar bedenkingen bij heeft, omdat de burger als kiezer hier al enigszins om de hoek komt kijken.

Oost-Gelre denkt over dit taakveld vrijwel hetzelfde als Aalten. Belangrijk is ook voor hen dat er een grens aangegeven moet worden waar de uitvoerende taken ophouden. Gemeenten zijn organisaties die door de dynamiek van de dag worden beïnvloed. Als een wethouder bijvoorbeeld ziet dat de markt niet schoon is, dan wil hij meteen actie kunnen ondernemen. Het behoudt van deze sturing op de buitendienst is de reden dat de gemeente Oost-Gelre een klein service team achter de hand heeft gehouden, terwijl de buitendienst geoutsourced is. Op deze manier kan de dynamiek opgevangen worden, omdat bij totale outsourcing niet aan de politieke wensen voldaan kan blijven worden. In de richting van de burger als klant wil men dat deze contacten behouden blijven. Dit is een speerpunt en de loketfunctie moet dan ook zoveel mogelijk in stand gehouden blijven om de burger het gevoel te geven dicht bij de overheid te zijn.

Winterswijk heeft de sturing op de buitendienst, anders dan in Aalten en Oost-Gelre wel buiten de deur gezet. Deze is namelijk over gegaan naar ROVA. Wel wordt er aangegeven dat men bereid is afgerekend te worden op het bestuurlijke terrein, mits de mogelijkheid blijft om hier sturing op toe te passen. Dat betekent dat ook Winterswijk vindt dat er een grens bepaald moet worden. Wanneer het over de burger als klant gaat vindt ook Winterswijk dat de fysieke dienstverlening aan de burger moet blijven zoals deze nu is. De burger moet het idee hebben dat de overheid dichtbij is. Daarbij hoort onder meer dat de loketfunctie moet blijven bestaan.

Uit bovenstaande blijkt dat alle drie de gemeenten sterk hechten aan de loketfunctie voor hun burgers. Een Front-Office, zichtbaar voor de burger en in direct contact met hen, moet dan ook blijven bestaan binnen elke gemeente. De mogelijkheid voor een gezamenlijke BackOffice voor een bepaald onderdeel, waarin alle achterliggende administratieve werkzaamheden worden ondergebracht, is echter niet ondenkbaar.

Verder wordt er duidelijk dat het lastig is om onderscheid te maken tussen de uitvoerende en beleidsinhoudelijke taken. Dit kwam voornamelijk naar voren uit de samenwerkingsverbanden met de sociale diensten. De gezamenlijke uitvoering van een lokale taak kan leiden tot strategische vraagstukken. Bij SDOA en ISWI ligt de uitvoering van de wet werk en bijstand wel bij deze sociale dienst, maar toch blijkt ook uit de praktijk dat deze diensten kijken naar de werkgelegenheid in de totale regio en niet alleen maar naar de deelnemende gemeenten. Diezelfde sociale dienst kan vervolgens strategische keuzes maken om het aantal bijstandsgerechtigden terug te dringen, of in het geval van OGWBerkelland op te schroeven, waarbij deze het oog voor de gemeentegrenzen kan verliezen.

7.3 Beleid

Houdt de gemeente nog zeggenschap over de inhoud, ofwel kan de gemeente bij samenwerking op strategische beleidsvelden nog wel invloed houden? Binnen dit taakveld komt de burger als partner en kiezer naar voren. Samenwerking op beleidsniveau kan mogelijk een bestuurlijk risico inhouden wanneer onvoldoende rekening wordt gehouden met de rol van de burger bij beleidsvorming en daarmee de legitimiteit van het gemeentebestuur aantasten. De bereidheid om autonomie in te leveren in het kader van de samenwerking op dit taakveld is, met die gedachte, logischerwijs lager. Overigens geven de geïnterviewden aan dat met name wethouders hier minder voor voelen.

In Aalten wordt de afhankelijkheid van wethouders op het gebied van beleid als reden genoemd waarom men minder bereidheid is om autonomie in te leveren op het beleidsvlak. Omdat een wethouder meestal maar een termijn van vier jaar heeft, vindt men dat beslissingen voor de lange termijn en scoren op korte termijn op gespannen voet met elkaar staan. Voor wat betreft samenwerking op dit taakveld is men sceptischer dan de overige gemeenten. Men vindt namelijk dat er ruimte moet blijven voor de raad om haar eigen accenten te kunnen leggen in beleid. Naast het college denkt de Aaltense gemeenteraad hier ook zo over. De gemeenteraad gaat zelfs een stapje verder en beoordeelde autonomie inleveren op de uitvoering zelfs onvoldoende. Dit houdt in dat de bereidheid om autonomie in te moeten leveren op de taakvelden beleid en uitvoering er niet is bij deze gemeenteraad. Voor het college geldt tevens dat men de zeggenschap wil houden over het taakveld beleid.

Oost-Gelre geeft eveneens aan dat deze daling van autonomie op het terrein van beleid te wijten is aan wethouders die het maken van eigen beleid als erg belangrijk beschouwen. In de praktijk hoeft dit echter lang niet altijd zo belangrijk te zijn omdat beleidsnota's niet veel verschillen van elkaar. Zo hebben de gemeenten allen te maken met vrijwel dezelfde problematiek omdat ze veel op elkaar lijken. Daarnaast wordt de inschatting gegeven dat slechts 30-40% van het beleid dat gemaakt moet

worden afkomstig is van de eigen gemeenteraad, de rest is voornamelijk wettelijk vastgelegd. Oost-Gelre is daarom wel bereid om eventueel autonomie in te moeten leveren op het taakveld beleid.

In Winterswijk daalt de bereidheid om in te leveren op beleidsautonomie ten opzichte van de bedrijfsvoering. Een daling die te verklaren is vanuit het feit dat het bestuurlijke deel volgens Winterswijk buiten samenwerking moet worden gehouden. Het moeten drie aparte begrotingen blijven, waarin de verantwoordelijkheid voor het controleren van elkanders werk bij de colleges moet blijven. Afgerekend worden op het bestuurlijke terrein vindt men prima, maar wel wanneer de gemeente de sturing kan behouden. Vandaar dat het van belang is ontzettend goed uit te zoeken op welke taken de gemeenten kunnen samenwerken. De gemeenteraad in Winterswijk neigt er tevens naar niet bereid te zijn om haar beleidsautonomie te willen verminderen, en dus de vrijheid te houden voor eigen gemeentelijke accenten.

Het SDOA en ISWI voorbeeld in paragraaf 7.2, dwong de gemeenten er toe om meer harmonisering van het beleid te realiseren. Een stimulans om zoveel mogelijk gelijke regelingen voor minima te krijgen. Alleen is dit niet gelukt omdat iedere gemeenteraad zijn eigen accenten legt. Hieruit blijkt weer dat één regionaal beleid maken erg lastig is. En omdat men de politiek hierbij nodig blijft houden gaven enkele geïnterviewden uit twee van de drie gemeenten aan dat een herindeling een logischer vervolg stap zou zijn, wanneer ook op beleid intensief samen gewerkt gaat worden.

7.4 Conclusie

Wat betreft het inleveren van autonomie op de bedrijfsvoering is dit voor geen enkele gemeente een probleem. Er is een grote bereidheid om dit uit handen te geven en samen op te pakken. Bij de uitvoering van taken wordt deze bereidheid al iets minder, zij het niet veel. Bij de uitvoering geeft men voornamelijk aan dat er op de kwaliteit gelet moet worden en zoveel mogelijk de overlapping met beleid voorkomen moet worden. Duidelijk uit de voorbeelden met de buitendiensten wordt dat er een bepaalde paradox bestaat. Aan de ene kant de behoefte aan beleidsvrijheid zodat een bestuurder kan wat hij wil, en aan de andere kant ontstaat er bij vermindering van deze beleidsvrijheid op de uitvoerende taken een bepaalde mate van synergie, wanneer deze samengedaan wordt. Wat betreft de bereidheid tot samenwerken is het tot slot opvallend dat de colleges van de gemeenten op ieder taakveld gemiddeld dezelfde bereidheid tot samenwerking aangeven. Ontzettend belangrijk is dat aangegeven wordt waar de grens van samenwerking ligt (uitvoering – beleid). Want bereid om veel autonomie op het gebied van beleid uit handen te geven is men niet. Belangrijk blijft het gevonden worden eigen accenten aan te kunnen leggen, al begrijpt men ook dat er veelal met de zelfde problematiek te maken heeft en dus het één en ander van elkaar

'af kan kijken'. Aalten gaat hier nog wat verder in door te stellen dat de gemeenteraad ruimte moet blijven houden voor eigen accenten.

8 Ervaringen met huidige samenwerking

In dit hoofdstuk zullen de ervaringen met de huidige samenwerkingsverbanden behandeld worden aan de hand van de volgende deelvraag: *“wat zijn de positieve en negatieve effecten, geformuleerd door topambtenaren en politici, in de verschillende huidige samenwerkingsverbanden?”* Naast de samenwerkingsverbanden zoals weergegeven in hoofdstuk 5, zal in paragraaf 8.2 ook aandacht zijn voor enkele kwesties die tijdens het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden het vertrouwen onderling wellicht geschaad hebben.

8.1 Positieve en negatieve ervaringen met de huidige samenwerkingsverbanden

Over het algemeen worden de ervaringen met de huidige verbanden als positief ervaren, door de colleges positiever dan de gemeenteraden. Dat is ook niet vreemd gelet op het feit dat vanuit de gemeenteraden signalen komen dat er weinig beleidsmatige bijsturinginvloed is. Daarbij hekelte men ook de informatieachterstand en het feit dat informatie vaak te laat bij hen terecht komt.

Zo is Aalten het minst positief tegenover de huidige samenwerkingsverbanden en dat heeft volgens hen voornamelijk als reden dat de overheid zich in een continuüm voortbeweegt. Het is een vliegwiel waar niemand aan moet komen, terwijl de maatschappelijke bewegingen er voor zorgen dat de overheid hier wel op mee moet kunnen bewegen. Dat de overheid dit niet kan komt vanwege de gemeentewet en allerlei andere regelgeving. Samenwerken in de vorm van Wgr-constructies wordt dan ook niet wenselijk gezien omdat er een nieuw ‘overheidje’ wordt gemaakt. Positief ervaren wordt de stijging van rendement van een organisatie bij samenwerking. Daar staat tegenover de sturing die men kwijt is geraakt op organisaties terwijl men deze graag behouden had. ISWI is hier een voorbeeld van, met de huidige ontwikkelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het voelt alsof de raad niet meer in staat is om het samenwerkingsverband te sturen.

De ervaring die men in Oost-Gelre de afgelopen tijd met de Wgr-regeling betreffende het streekarchief heeft opgedaan, is dat Wgr-constructies teveel op ‘gemeenteland’ zijn gericht, en daarmee niet bruikbaar voor de vragen van deze tijd. Volgens de ervaringen in Oost-Gelre leidt een aparte bestuurlijke constructie tot een diffusie aan verantwoordelijkheden en tot complexiteit. De gedachte leeft dat dit automatisch een kostenverhoging met zich meebrengt. Toch is men ondanks de moeilijke stuurbaarheid en de vermindering van de democratische legitimiteit bij de Wgr-constructies zeer tevreden over de huidige samenwerkingsverbanden. Dit komt met name door de positieve ervaringen met het pas opgezette streekarchief en de gezamenlijke inkoop. Tevens ervaart men dat doel en resultaat van de verbanden overeen komen.

In Winterswijk zijn de ervaringen voor wat betreft de Wgr-constructies niet anders dan in Aalten en Oost-Gelre. De afstand bestuurder-regeling is te groot, en een zekere mate van stuurbaarheid wordt gemist. Daarnaast wordt de grip op de organisaties gemist. Sturing op deze organisaties wordt volgens Winterswijk gemist omdat deze niet wordt beheerst door de gemeentebestuurders die daar verantwoordelijk voor zijn. Aangegeven wordt dat wethouders die nu in besturen van samenwerkingsverbanden hun werk niet altijd even goed kunnen uitvoeren. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat men er onvoldoende aandacht en tijd voor heeft. Daarnaast kan er sprake zijn van een dubbele pet die een wethouder draagt. Al met al is deze materie terug te leiden naar de principaal-agent theorie. Die stelt onder andere dat de principaal niet in staat is om al het gedrag van de agent te controleren, waardoor de agent ex post kan overgaan tot het anders gedragen dan in het contract is vastgelegd, ook wel moral hazard genoemd. Naar aanleiding van het voorgaande dienen nieuwe openbare lichamen en besturen dan ook zoveel mogelijk vermeden te worden. Positief is het feit dat er kennis bij elkaar komt, en de vermindering van de kwetsbaarheid door de vermindering van eenmansfuncties. In de algemene tevredenheid zit er in Winterswijk een duidelijk verschil tussen de Wgr en niet Wgr-constructies. Bij de niet Wgr-constructies is de tevredenheid over het algemeen vergelijkbaar met die in Oost-Gelre. Worden de Wgr samenwerkingsverbanden ook meegenomen, dan is deze algemene tevredenheid iets lager dan in Oost-Gelre.

8.2 Een kwestie van vertrouwen

In het verlengde van de drang om op de strategische keuzes autonomie te behouden, speelt wellicht de onderlinge vertrouwensband die nog niet in alle connecties soepel verloopt. Volgens vele auteurs is vertrouwen een belangrijke randvoorwaarde om samenwerking tot een succes te maken (van de Laar, 2010; Herwijer en Fraanje, 2010). Van de Laar (2010) geeft verder aan dat er tijdens een samenwerkingsproces sprake moet zijn van een zogenaamde Gideonsbende. Een 'dragende' groep die een sterke rol krijgt toegewezen en bestaat uit ambtelijk en/of bestuurlijk betrokken vanuit verschillende partnergemeenten. Zonder deze groep is de kans op een voorspoedige ontwikkeling en effectiviteit van het samenwerkingsverband bijzonder klein. Hij stelt zelfs dat de aanwezigheid van een stabiele Gideonsbende als een van de cruciale succesfactoren kan worden beschouwd. Deze groep mensen kenmerkt zich ook door een sterk onderling vertrouwen (van de Laar, 2010).

Een dergelijke groep bestaat binnen de gemeenten AOGW nog niet. Wel worden de overleggen tussen de directeurs van AOGW als zeer positief ervaren. Het straalt niet alleen naar de politiek, maar ook richting de ambtenaren vertrouwen uit. Vanwege deze positieve ervaringen wordt dan ook aanbevolen om hen samen met de verantwoordelijk wethouders in een dergelijke groep te plaatsen. Daardoor worden, middels de directeurs, afspraken voor de lange termijn geborgd en kunnen de democratisch legitimeerde wethouders hernieuwde inzichten en invalshoeken kwijt. Overigens is het

nu zo dat slechts Winterswijk een wethouder intergemeentelijke samenwerking heeft. Aanbevolen wordt om een in elke gemeente een wethouder verantwoordelijk te maken voor dit onderwerp. Naast de politieke verantwoordelijkheid, is op deze manier tevens de democratische legitimiteit binnen de Gideonsbende geborgd (van de Laar 2010).

Daarnaast wordt er aangegeven dat het niet willen slagen van deze samenwerking te maken heeft met de 'ik ben groter dan jij, dus... -discussie'. Angst is daarbij ook een factor die speelt. Managers zijn bang om hun positie te verliezen, terwijl juist zij als voorbeeld voor de organisatie moeten kunnen accepteren hun baan te verliezen, ten goede van het algemeen belang. Verder verwachten de gemeenten meer openheid van zaken. Informatie vrijgeven over je eigen organisatie zal bevorderlijk werken zo is de verwachting. De zojuist genoemde discussie doet dat niet en heeft nog teveel een mentaliteit waar eerst gekeken worden wat er voor de gemeenten zelf in het vat zit, dan om naar de regionale belangen te kijken. Uit de casus Losser-Enschede valt te leren dat deze mede tot stand kwam omdat samenwerking in DLT (Dinkelland-Losser-Tubbergen)-verband niet van de grond kwam. Vanwege verschillende dienstverleningsconcepten, verschillende bedrijfsculturen en verscheidenheid in ICT is deze samenwerking nooit van de grond gekomen. Oorzaken daarvoor zijn onder andere verschillen in urgentie (Losser had haast) maar ook praktische bezwaren als mogelijke kapitaalvernietiging van bestaande systemen. Uit dit praktijkvoorbeeld komt de machtsdiscussie wederom naar voren en geeft daarbij tevens aan dat de onderlinge vertrouwensrelatie doorslaggevend is. Zo werd Losser door Enschede met open armen ontvangen en was er vanaf de eerste gesprekken sprake van wederzijds vertrouwen en een gevoel van gelijkwaardigheid. In DLT verband voelde men dit vertrouwen niet, en onder andere hierdoor is deze samenwerking dus niet van de grond gekomen.

De casus Laarberg is voor regio Oost-Achterhoek een voorbeeld van het grote geheel niet willen of kunnen overzien (zie kader). Deze casus veroorzaakt voornamelijk in Winterswijk gevoelens die voor een samenwerking niet wenselijk zijn. Er zijn afspraken dat iedereen wat inlevert en daar voelt men vanwege de grote financiële belangen toch enigszins wat ruis op de lijn. Ook in Aalten en Oost-Gelre ziet men het als een lastige horde die nog te nemen is, onder andere door een verschil in belangen die de verschillende gemeenten hebben. Overigens kan de casus gezien worden als een vervelende ontwikkeling bij een opstartende samenwerking, en hoeft het niet onder een vergrootglas gelegd worden.

Naast de Laarberg speelt ook de keuze van Aalten om haar ICT bij Doetinchem onder te brengen een rol. In een interview van 29 maart 2011 werd aangegeven, dat na het mislukken van een samenwerkingsverband op ICT tussen de 8 Achterhoekse gemeenten, AOGWBerkelland (AOGWB) al

enige tijd bezig waren met een concentratie van ICT. Drie maanden later besloot Aalten echter om haar ICT bij Doetinchem in te 'pluggen' en het verband te verlaten. Destijds werd juist aangegeven dat men middels dit model kon experimenteren, en dat het bijbehorende leerproces bij kan dragen aan verdere versterking van de gemeentelijke samenwerking. Overigens is er wel begrip voor deze keuze. Aalten gaf namelijk aan dat het proces dat AOGWB op ICT zijn gestart, langzaam verloopt en waarschijnlijk veel duurder is. Bovendien was men bang voor kapitaalverlies omdat niet alle gemeenten dezelfde systemen hebben.

Dat Aalten niet meer mee doet in het opstarten van het samenwerkingsverband ICT, kenmerkt de gemeente. De intentieovereenkomst intergemeentelijke samenwerking AOGWB (29-06-2011) heeft Aalten namelijk niet ondertekend (overigens is er een nieuwe intentieovereenkomst in de maak). De reden voor niet ondertekenen is omdat men van mening is dat dit de gemeente onnodig beperkt in hun vrijheid. Aalten voelt zich ook richting 'de andere kant aangetrokken' omdat zij daar tevens goede relaties hebben met onder andere Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland. Aalten wil de exclusiviteit behouden waarbij men een organische ontwikkeling plaats laat vinden waarin bekeken wordt welk onderdeel van nature het best bij de eigen gemeente past. Door deze ontwikkeling ontstaan vanzelf de samenwerkingen die het best bij de gemeente passen. Deze exclusiviteitwens sprak Oost-Gelre ook aan, zij het niet zo stellig als men in Aalten deed.

Casus Laarberg

Om de uitstroom van regionale bedrijven tegen te gaan, wordt begin jaren '90 een Achterhoekse economische ontwikkelingsvisie opgesteld met daarin 3 regionale bedrijven terreinen. Voor de locatie van één van deze terreinen wordt gekozen voor het gebied tussen Groenlo en Eibergen. Destijds zijn alle gemeenten in de regio, op initiatief van het Sociaal Economisch Overleg (SEO) Achterhoek, uitgenodigd om te participeren in de ontwikkeling van de Laarberg. In eerste instantie betekende dat er gesprekken gevoerd werden met de voormalig gemeenten Groenlo, Eibergen, Ruurlo, Borculo, Lichtenvoorde, Aalten en Winterswijk over de precieze invulling van het bedrijventerrein (Regionaal bedrijven terrein Laarberg, 2010). Deze gemeenten tekenden op 26 augustus 1997 een intentieovereenkomst om samen aan de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein te werken. Echter, gedurende het proces besloten drie van de 7 deelnemende gemeenten die de intentieovereenkomst tekenden, niet meer mee te doen: Lichtenvoorde was voorstander van een regionaal bedrijventerrein aan de 'eigen' kant van Groenlo, Winterswijk streefde destijds nog zelfstandig naar de ontwikkeling van een bedrijventerrein en Aalten vond het financieel risico te groot. Wel werd er afgesproken dat de gemeenten die bij de ontwikkeling van het regionaal bedrijventerrein waren betrokken de uitgifte van eigen bedrijventerreinen zouden

beperken. In de praktijk kwam hier weinig van terecht. De provincie heeft tot slot een weinig actieve rol gespeeld bij de aanleg van het regionaal bedrijventerrein, aldus het onderzoeksrapport regionaal bedrijventerrein Laarberg (2010).

Door de mindere economische ontwikkeling, dan men eind jaren '90 verwachtte, is het terrein nog altijd niet volledig uitgegeven. Daar komt nog eens bij dat er in veel gebieden een overmaat aan bedrijventerreinen is. Dat geldt ook voor de regio Achterhoek en is daarmee een afzetrisico voor de Laarberg. Voor de betrokken gemeenten heeft dit tot gevolg dat het risico van de ontwikkeling voor de toekomst nog steeds relatief hoog moet worden ingeschat (Regionaal bedrijventerrein Laarberg, 2010). Uit de programmabegroting van de gemeente Oost-Gelre is af te leiden dat vanwege dit overschot aan bedrijventerreinen niet alle voorgenomen plannen (geheel) tot uitvoering gebracht kunnen worden. Voor wat betreft de regionale samenwerking worden de gemeenten Aalten en Winterswijk benaderd voor participatie in de Laarberg, zowel beleidsmatig als financieel (Programmabegroting Oost-Gelre, 2010).

Winterswijk: 'Laarberg is 'te optimistisch' kopt de Gelderlander op maandag 20 juni 2011. Het Winterswijkse college van B&W doet daarom niet mee aan verdere ontwikkeling van het bedrijventerrein. Oost-Gelre en Berkelland hebben Winterswijk laten weten dat zij bezwaar maken bij de provincie als zij niet meedoet aan Laarberg (Gelderlander, 2011).

Ondanks deze twee negatieve signalen die opvielen, zijn er ook positievere ervaringen. De afstemming van de woningbouwplannen in de regio bijvoorbeeld. Er is een portefeuillehouders overleg waar men probeert in te spelen op de aanstaande krimp. Er liggen hier geen gemeenschappelijke regelingen aan ten grondslag, maar wordt voornamelijk op initiatief van de burgemeester van Doetinchem geleid.

Daarnaast is de uitwisseling van ambtenaren gebaseerd op het netwerkmodel een positieve stimulans. Uit ervaringen hebben zich er geen problemen voorgedaan. Meestal gebeurt dit met gesloten beurs, maar wanneer er niet quitte gespeeld kan worden, wordt er gewoon voor betaald. Voornamelijk de relatie Aalten-Oost-Gelre is wat betreft ambtelijke uitwisseling goed te noemen. Aalten had juridisch advies nodig en daarom heeft vanuit Oost-Gelre een juridisch expert een aantal dagen in Aalten meegelopen. Andersom had Oost-Gelre capaciteit op bestemmingsplannen nodig, en daarom heeft Aalten mensen op dit gebied uitgeleend.

Tot slot is de derde positieve ontwikkeling de pogingen om een intentieovereenkomst tot intergemeentelijke samenwerking op te zetten tussen AOGWB. Deze hernieuwde pogingen bevinden

zich op dit moment in een begin stadium en informatie hierover is geheim en slechts voorbehouden aan de direct betrokkenen die dit project leiden.

8.3 Conclusie

Het grootste probleem bij de huidige samenwerkingsverbanden zit hem in de ingewikkelde Wgr-constructies en het feit dat er daardoor een afstand ontstaat in de relatie bestuurder-regeling. Dat men grote moeite heeft met de Wgr-regelingen blijkt ook wel uit het feit dat binnen de VNOG een poging is gedaan het brandweercluster AOGWB te borgen in een bestuurscommissie waar de praktische uitvoering ligt, terwijl de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de veiligheidsregio zit. Daarnaast vormt het gebrek aan stuurbaarheid op de organisaties het grootste negatieve punt. Toch scoren de huidige samenwerkingsverbanden bij de colleges een dikke voldoende. Blijkbaar worden het rendement en een toename van kennis als nuttiger ervaren. Daarnaast geven de samenwerkingsverbanden wellicht veiligheid voor de gemeenten omdat de kwetsbaarheid van de organisatie verminderd wordt. Wetend dat de taken alleen uitvoeren (bijv. sociale dienst) nooit haalbaar waren geweest.

Daarnaast kan het beeld geschetst worden dat de vertrouwensrelatie tussen colleges en raden onderling nog niet optimaal is. De casus Laarberg en ICT zijn hier voorbeelden van. Overigens moet dit ook niet groter gemaakt worden dan het is omdat het geen obstakels vormen, maar lastige situaties zijn die zich in de kantlijn afspelen. De angst om de eigen positie te verliezen is ook nog altijd niet weg genomen en voor de 'ik ben groter dan jij, dus... -discussie' zal ook een oplossing gevonden moeten worden. Wel maakt het besef dat er wat moet gebeuren veel goed. Dat besef blijkt ook wel uit verschillende intentieverklaringen die men heeft willen ondertekenen met elkaar. Aalten, en in mindere mate Oost-Gelre, geven echter aan exclusiviteit in haar keuze voor partners te willen behouden en zich niet te 'verbinden'. Voor Aalten is daar binnen de andere gemeenten ook begrip voor, onder andere gezien de geografische positie en de al bestaande samenwerkingsverbanden (met name ISWI) die Aalten heeft. Dat is niet erg, maar komt wel steeds terug. Al met al ligt er, met in het achterhoofd de horden die nog te nemen zijn, wel een basis om met elkaar samen verder te gaan. Deze basis zal verder vorm moeten worden gegeven door de oprichting van een Gideonsbende. Om tot slot de publiek opinie plat weer te geven: 'Aalten kijkt teveel de andere kant op; Oost-Gelre is te katholiek; Winterswijk heeft stadse fratsen'. Echter zal dit bestuurlijk niet van invloed zijn.

9 De samenwerking vorm geven

In het theoretisch kader zijn verschillende mogelijke samenwerkingsvormen gegeven, allen met hun eigen voor en nadelen. Wat is, rekening houdende met de uit te voeren taken en opgedane ervaringen, een geschikte organisatievorm voor toekomstige samenwerking tussen de gemeenten AOGW? Om te beginnen zal eerst uitleg gegeven worden over de positie waar de samenwerking zich momenteel bevindt. Vervolgens wordt aangegeven wat de meest geschikte organisatievorm is.

9.1 De route naar samenwerking

Van de Laar (2010) heeft een model ontwikkeld waarin vijf ontwikkelstadia van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de processen om tot samenwerking te komen fasegewijs in kaart is gebracht. Dit model veronderstelt dat alle fasen worden doorlopen alvorens men overgaat tot het uitbreiden van de samenwerking in aantal taken en/ of het aantal partners in de samenwerking. Eerst de eigen organisatie op orde en dan weer vooraan beginnen. De eerste fase betreft de initiatief en oriëntatie fase, gevolgd door de fase van uitwerking en besluitvorming. De derde fase is de implementatie met daarna het monitoren en verbeteren in fase 4. Tot slot betreft fase 5 het doorontwikkelen van de samenwerking, waarna de samenwerking weer opnieuw begint.

Het netwerkmodel lijkt al deze stadia reeds onbewust doorlopen te zijn. De onderlinge uitwisseling van personeel lijkt veel weg te hebben van het netwerkmodel, maar valt niet als dusdanig te typeren. Ten grondslag aan het netwerkmodel ligt minimaal een afgesproken basis. Maar omdat er op papier nog geen enkele formele beslissing is dat er samengewerkt wordt is dat niet het geval. Dat houdt in dat men nog altijd in fase 1 werkt. De eerste intentieverklaringen tot samenwerking met elkaar (AOGWB) zijn nog niet succesvol afgerond. Momenteel worden pogingen ondernomen om iedereen wel op één lijn te krijgen, resultaten daarvan zijn echter nog niet bekend.

9.2 Geschikte organisatievorm

Uit de verschillende gesprekken die gevoerd zijn blijkt dat het vormen van samenwerkingsverbanden in nieuwe organisaties eerder als een bedreiging dan als een oplossing worden ervaren. Ervaringen uit huidige samenwerkingsverbanden leren dat deze vormen diffuse bestuurlijke aansturing en veel complexiteit met zich meebrengen. Een kort overzicht van positieve en negatieve ervaringen die men met huidige samenwerkingsverbanden heeft gehad.

Wat men absoluut niet wil:

- Samenwerken op basis van Wgr-regelingen;
- Autonomie op beleid inleveren;
- 'Grote afstand' tussen bestuurder en verband;

- Sturing kwijt raken door complexe organisatie.

Wat men wel wil:

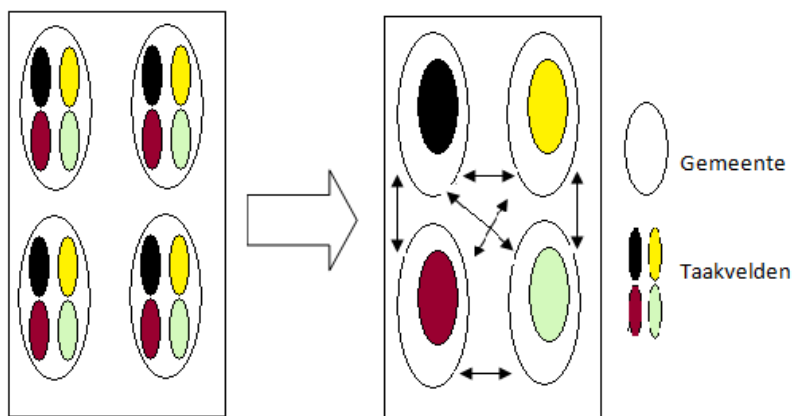
- Flexibele organisatie die kan inspringen op maatschappelijke ontwikkelingen;
- Exclusiviteit behouden, niet gebonden aan een vast verband;
- De dienstverlening dicht bij de burger, de frontofficie wordt per gemeente georganiseerd;
- De bestuurlijke legitimiteit richting gemeenteraad en inwoners van de individuele gemeenten moet in het model geborgd zijn;
- Professionalisering en continuïteit van de organisatie borgen;
- Regionale eenheid Oost-Achterhoek uitstralen, en daarbij behorende problemen aanpakken;
- Scheiding tussen uitvoerende en beleidsvraagstukken.

Uit paragraaf 7.1 blijkt dat men bereid is om autonomie volledig in te leveren waar het gaat om de bedrijfsvoering. De PIOFACH taken kunnen dus volledig geïntegreerd worden. Integratie waar het gaat om de uitvoering zal gedeeltelijk moeten plaatsvinden omdat de scheidslijn tussen beleid en uitvoering helder wil houden. Samenwerken op het gebied van beleid is nog niet mogelijk, en past niet binnen het organisch proces waar men zich nu in bevindt. Daarbij wordt samen werken op beleid pas als effectief gezien wanneer er een volledige herindeling plaatsvindt. Naast de drie niveaus van taken die behandeld zijn, kan samenwerking tevens op verschillende niveaus van integratie plaatsvinden. De oproep van een wethouder (de Gelderlander, 2011) om te gaan voor een Shared Service Center (SSC) als meeste ideale samenwerkingsvorm wordt in dit onderzoek niet ondersteund. Zoals gezegd is de scheiding tussen beleid in uitvoering lastig vast te stellen. Wanneer een SSC rendabel wil zijn, is het samenvoegen van de bedrijfsvoering alleen niet voldoende want er wordt immers een samenwerkingsmodel opgezet waar onvermijdbaar een kostenstijging plaatsvindt. Daarnaast heeft een SSC een nadeel dat niet te overbruggen is en in alle gesprekken als niet wenselijk werd beschouwd: complexiteit. Opdrachtgeverschap is lastig te organiseren doordat kennis wordt 'uitgeplaatst'. Dat lastige opdrachtgeverschap is juist het struikelblok voor de verschillende gemeenten. Er is sprake van een complexe structuur en een grote coördinatielast. Tot slot voldoet een SSC niet aan de belangrijke eis om vrij te blijven in de keuze van partnergemeente.

Naast deze integratievariant zou ook een herindeling tot de mogelijkheden kunnen behoren. Met een schaalgrootte van 90.000 wordt dan aan alle voorwaarden voldaan, behalve het behoud van eigen autonomie. Nu is dat voor wat betreft de bedrijfsvoering en uitvoering geen enkel probleem. De gemeenten Oost-Gelre en Winterswijk zijn echter in zeer beperkte mate bereid autonomie in te moeten leveren op hun beleidsvrijheid. In Aalten is deze bereidheid er amper tot niet. Daarnaast is

het de vraag of je met een landoppervlak zo groot als de 3^e gemeente van Nederland (in geval van herindeling) nog wel die overheid bent die dicht bij de burger staat.

Het matrixmodel of wel gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming lijkt de meest geschikte vorm voor de situatie waarin deze gemeenten zich bevinden. Het matrixmodel komt in Nederland relatief vaak voor. Bij deze vorm van samenwerking wordt op veel maar niet alle taken samen gewerkt. Op deze manier wordt voldaan aan de exclusiviteitswens en staat het voor de gemeenten open om niet overal op samen te werken. Wat uit de praktijk verder opvalt is dat deze vorm niet als een zuivere organisatie valt te beschrijven. In sommige gevallen gebeurt dit met gesloten beurzen vanuit de aanname dat de (overhead)kosten tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Anderen kiezen er voor om alles in dienstverleningsovereenkomsten tussen de partnergemeenten vast te leggen en middels verrekening van de kosten te werken. Tijdens de gesprekken werd aangegeven voor de eerste variant te kiezen om zo geen 'uurtje factuurtje' situatie te creëren. Maar met het oog op eventuele BTW vraagstukken valt nog te bezien of dit een juiste gedachte is. In figuur 9.2 zal slechts een modelmatige weergave gegeven worden, het theoretisch kader bevat reeds een volledige beschrijving.



Figuur 9.2 Modelmatige weergave van het matrix model

Niet alleen werd dit model door enkelen als meest ideale omschreven, het sluit ook prima aan bij de voorgestelde centrale doelstelling van samenwerking. Dit model zou namelijk leiden tot verbetering van de kwaliteit en een vermindering van de kwetsbaarheid (waarborgen continuïteit). Van de Laar (2010) onderzocht enkele praktijkgevallen en daaruit bleek inderdaad dat de fysieke krachtenbundeling tot een reductie van de kwetsbaarheid van de gemeenten leidt. Ook was er sprake van een toename van de professionaliteit van de uitvoering van deze taken door het bundelen van kennis en kunde op een plaats. Daarnaast speelt ook het exclusiviteitsaspect een rol, deze kan geborgd worden binnen dit model. Gemeenten kunnen binnen dit model aangeven waar zij denken te kunnen samenwerken met de voorgestelde partners (AOGW) of om toch te kiezen voor

samenwerking met een andere gemeente. De keuze van Aalten om haar ICT bij Doetinchem onder te brengen is daar een voorbeeld van. Wanneer een gemeente zich prettiger voelt om een taak bij een ander onder te brengen moet die mogelijkheid er blijven. Het is daardoor ook onmogelijk om, zoals voorgesteld werd in de methodiek, een functiepakket voor elke gemeente samen te stellen die zij voor de ander uit zullen voeren. Dit omdat er te weinig zicht is op welke gemeente waar zijn sterkte heeft en tevens bereid is om die functie voor de anderen uit te voeren. Wel is het mogelijk om aan de hand van de driedeling van taakvelden (bedrijfsvoering, uitvoering en beleid) aan te geven op welke functies samenwerking mogelijk is. Deze indeling van figuur 10.3 is gebaseerd op de resultaten uit dit onderzoek. De groene kleur geeft aan dat gemeenten open staan voor samenwerking op deze functie. In het oranje wordt deze bereidheid al minder, en bij een rode kleur is samenwerking op die functie zeer onwaarschijnlijk.

		Aalten	Oost-Gelre	Winterswijk
Bedrijfsvoering				
	Financiële administratie Informatievoorziening Communicatietechnologie Salarisadministratie Personele- en organisatieaangelegenheden Facilitaire zaken			
Uitvoering	Inkoop Leerling-vervoer			
	Belastingen/heffingen Waterbeheer Onderwijshuisvesting Juridische kwaliteitszorg Beheer openbare ruimte Landschapsontwikkeling			
Beleid	Wet werken naar vermogen Jeugdzorg			
	Maatschappelijke ondersteuning Cultuur Educatie			
	Sport Ruimtelijke ordening			

Figuur 9.3 Overzicht van functies **Groen:** Hoge bereidheid tot inleveren van autonomie op deze taak
Oranje: Eventueel bereid tot inleveren van autonomie op deze taak
Rood: Niet tot weinig bereid autonomie in te leveren op deze taak

9.3 Uitwerking model

Alles samenvattend is er een basis voor deze gemeenten om samen te werken in het matrixmodel. In deze paragraaf zullen ervaringen uit de praktijk uitgelicht worden. Na deze beschrijving worden er een aantal voorwaarden en mogelijke faalfactoren gegeven.

Kenmerk van het matrixmodel is volgens van de Laar (2010) verder dat vaak per taak waarop wordt samengewerkt het motief anders is. Uit de gesprekken is één gemeenschappelijk doel naar voren gekomen waar de meeste gemeenten prioriteit aangaven. Echter was er sprake van een combinatie van motieven om tot samenwerking over te gaan. Hoe dat per taak ligt is onbekend, verondersteld mag worden dat dit wel in de lijn der verwachting ligt omdat aan de uitwisseling van personeel tussen Aalten en Oost-Gelre voor elk een ander doel diende. De één mistte kwaliteit en de ander kon de hoeveelheid taken niet meer aan.

Van de laar (2010) heeft in zijn praktijkonderzoek onder meer de stelling: 'samenwerking tussen weinig partnergemeenten komt de effectiviteit ten goede' onderzocht. Deze stelling bleek juist voor de gevallen van meervoudige geconcentreerde samenwerking (o.a. SSC) en meervoudig gedeconcentreerde samenwerking (o.a. matrixmodel). Kanttekening bij de laatste is dat het aantal partnergemeenten met vijf à zes iets hoger ligt dan bij een SSC (meestal twee of drie partners). Uit gesprekken, krantenartikelen en de samenwerkingsvisie DNA komt echter naar voren dat ook samenwerking gezocht wordt met de gehele regio achterhoek (8 partners). Op basis van die praktijkgevallen wordt dan ook sterk aangeraden de samenwerking te starten vanuit de gemeenten AOGW. Omdat met name vanuit Oost-Gelre en Winterswijk werd aangegeven dat Berkelland eveneens een geschikte partner voor samenwerking is, zou deze gemeente mogelijk als toevoeging kunnen gelden. AOGW worden door hen als een logische eenheid gezien, waarbij Berkelland aan zou kunnen sluiten zodat de cluster Oost-Achterhoek bij elkaar is. Geografisch, qua problematiek en schaal een logisch samenwerkingsverband. Aalten is hierin wat genuanceerder, omdat men van nature ook 'de andere kant' op gaat, en daar goede relaties heeft met onder andere Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland. Daarnaast ligt Berkelland voor Aalten geografisch gezien verder weg (paragraaf 4.1), zijn ze groter en autonoomer. Dit alles zorgt ervoor dat de affiniteit tussen deze twee gemeenten minder is. Neemt echter niet weg dat men in Aalten aangaf wel mogelijkheden te zien om op onderdelen in de combinatie AOGWB samen te werken.

Overige veronderstelling van dit model is dat het ruimte biedt voor andere gemeenten om relatief makkelijk in te stappen bij de samenwerking, waardoor schaalvoordelen toenemen. In de praktijk blijken echter nog geen gevallen te bestaan die deze aanname ondersteunen. Wel is bekend waarom dit niet voorkomt; deze samenwerkingsvorm wordt vooral gekozen door gemeenten die samen een beleidshoudelijke regionale opgave hebben en nauw met elkaar verbonden zijn (van de Laar, 2010). Voor de regio Oost-Achterhoek zou dit wel van toepassing kunnen zijn omdat dus meerdere malen aanbevolen werd dat Berkelland ook tot de kern van samenwerkingspartners zou moeten behoren. Daarmee kan de suggestie gewekt zijn dat Berkelland met dezelfde regionale vraagstukken kampt (bijv. teruggang agrarische bedrijven). Harde uitspraken kunnen ook daarover echter niet gedaan

worden omdat met dit onderzoek te weinig zicht is op de verbondenheid en de mogelijke inpassing van Berkelland in deze samenwerking.

Het kader van dit onderzoek is te beperkt om aanbevelingen te doen die aangeven welke gemeente het best een bepaald taakveld op zich kan nemen. De directeuren van de gemeenten kunnen het best bepalen op welke manier en termijn ambtelijk kan worden samengewerkt. In een eerdere intentieovereenkomst werden de directeuren van de gemeenten gevraagd te bepalen op welke termijn ambtelijk op alle taakvelden kan worden samengewerkt en daar uiterlijk in juni 2012 over te rapporteren.

9.4 Mogelijke faalfactoren

In deze paragraaf zullen op basis van de gesprekken en literatuur faalfactoren van een mogelijke samenwerking op basis van het matrixmodel beschreven worden. Een alom bekende faalfactor is de obstakelvorming, wanneer ambtenaren uit verschillende 'culturen' worden samengevoegd. In de samenwerkingspraktijk blijkt dit echter mee te vallen. In het begin kunnen de hakken nog wel eens in het zand gezet worden, maar als het zover is, raken de meesten toch enthousiast en betrokken. Op ambtelijk niveau ziet men over het algemeen de voordelen van samenwerking in (van de Laar, 2010). Ervaringen met het uitwisselen van personeel tussen de gemeenten AOGW beaamen dit. Deze worden over het algemeen als positief gezien. Uit de gesprekken blijkt dat slechts in de ambtelijke relaties tussen Aalten en Winterswijk dit wat stroever verloopt. Verder zien de ambtenaren zich als belangbehartiger van de gemeenten, en staan ze ook open voor het publieke belang van de buurgemeente.

In het artikel 10 succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking van WagenaarHoes, wordt onder andere een goede relatie tussen sleutelfiguren als een succesfactor genoemd. Dit vereist een open communicatie met een geaccepteerde macht- en gezagsbalans. Tijdens de interviews werd duidelijk dat de sleutelfiguren binnen deze gemeenten sterk verschillende persoonlijkheden hebben. Dit zou eventueel voor problemen kunnen zorgen. Echter vormt het geen breekpunt in de samenwerking omdat de betrokken personen aangaven elkaar zeer goed te kennen. Dit komt ondermeer door de ervaringen die zij met eerdere samenwerkingen hebben opgedaan. Wel blijft het een punt van aandacht, waarbij de 'ik ben groter dan jij, dus... -discussie' zoveel mogelijk vermeden moet worden. Tevens moet men het grotere geheel blijven zien, in plaats van de eigen huid zo duur mogelijk te verkopen.

Een faalfactor van het model betreft het spanningsveld dat bestaat tussen efficiency en autonomie. Voor de samenwerking tussen AOGW is dit het meest heikele punt. Dit omdat de samenwerkende gemeenten zich in de praktijk van dit model veel bezig houden met de vraag wat lokaal moet worden

gehouden en wat regionaal kan worden opgepakt. Autonomie is voor deze gemeenten nog een groot goed (van de Laar, 2010). Het behoudt van autonomie voor AOGW scoort overigens alleen op het strategisch/beleidsinhoudelijke deel zwaar onvoldoende. Autonomie op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoering van taken kunnen op ruime voldoendes rekenen. Vandaar dat het nodig is een duidelijke grens te trekken tussen taken die men als uitvoerend ziet en uitvoerende taken waar men wel de beleidsautonomie op wil behouden.

Daarnaast betreft een faalfactor van het model de eventuele hoge agencykosten die het matrixmodel met zich mee kan brengen. In paragraaf 2.6 van het theoretisch kader worden een analysekader weergegeven met acht criteria over de relatie principaal-agent. In bijna alle samenwerkingsmodellen zullen één van deze criteria een negatieve invloed hebben op deze relatie in de vorm van een verminderde efficiëntie (hogere kosten). Bij het matrixmodel zorgt het criteria structuur van de principaal-agent keten voor deze verminderde efficiëntie. Bij het matrixmodel is er namelijk geen sprake van één principaal-agent relatie, maar van een keten van meerder principaal-agent relaties. Meerdere principalen leiden al snel tot vage en dubbelzinnige besluitvormingscompromissen en daardoor weinig duidelijke doeleinden. Het gevolg hiervan is dat er niet op een efficiënte manier gewerkt wordt en er op deze manier hogere kosten ontstaan. Dit criteria wordt nog eens versterkt wanneer de output politiek gevoelig beleid betreft. Er bestaat dan namelijk een kans dat de uiteindelijke doeleinden nog onduidelijker worden vanwege onenigheid bij de principalen. Bij samenwerking op bijvoorbeeld bedrijfsvoering zal van dit versterkende effect vrijwel geen sprake van zijn.

9.5 Conclusie

De samenwerking bevindt zich nu in de initiatief en oriëntatiefase. Wanneer deze afgerond is kan men overgaan naar de uitwerking en besluitvorming van de samenwerking. Dan wordt de keuze voor een bepaald model concreet. Het matrixmodel is dan de meest voor de hand liggende keuze omdat deze voldoet aan de doelstelling en de belangrijkste eis; exclusiviteit behouden. Daarnaast moet de keuze voor de samenwerkingspartners niet de gehele regio Achterhoek beslaan. Hier zou wellicht ooit naar toe te groeien zijn, maar voor de opstartfase komen veel partners de effectiviteit niet ten goede. Berkelland is een logische partner om samenwerking mee te beginnen. Op die manier is de eenheid Oost-Achterhoek ook compleet. Soms zal dit echter niet helmaal uit komen omdat er samen met een andere gemeente wat opgezet wordt. Deze ruimte moet er volgens de gemeente ook blijven omdat men elkaar anders gevangen houdt. Daarnaast zullen OGWB elkaar op heel veel terreinen uiteindelijk wel gaan vinden, waarbij Aalten af en toe nog eens een uitstapje zal gaan maken. Voor OGW is Berkelland overigens een natuurlijke partner terwijl Aalten hier iets genuanceerder in staat. Tot slot moeten de faalfactoren van dit model niet uit het oog verloren worden.

10 Conclusies en aanbevelingen

De laatste decennia zijn lokale overheden druk op zoek geweest naar mogelijkheden om met elkaar samen te werken. Elke gemeente heeft hiervoor zijn eigen beweegredenen gehad. Voor de gemeenten AOGW is dit niet anders geweest. Ook zij zien een zeer hoge noodzaak om op zoek naar samenwerking te gaan.

Hoewel de uitgangspunten van samenwerking voor de gemeenten niet allemaal eenduidig zijn, kunnen er op hoofdlijnen toch een aantal congruente aanleidingen en doelstellingen gegeven worden. Allereerst is voor alle gemeenten een te kleine schaal voor de decentralisatie van taken vanuit het rijk en provincie een reden waarom de noodzaak voor samenwerking zo hoog is. Tevens heeft is er een gebrek aan specialismen, en voelt men zich kwetsbaar wanneer één van de aanwezige specialisten wegvalt. Doelstellingen van de samenwerking verschillen per gemeente en zelfs per taakveld. Toch is over het algemeen de doelstellingen om kwaliteit en expertise te verhogen (of in ieder geval te handhaven). Op die manier wil men de continuïteit van de organisatie borgen. Daarnaast speelt onder andere het willen profileren als regio een rol.

Samenwerken doe je niet alleen en dus zal er een afstemming gevonden moeten worden in de bereidheid tot samenwerking. Onder andere wat betreft het inleveren van de autonomie. Wat dat betreft zitten de gemeenten grotendeels op één lijn. Er is namelijk een grote bereidheid om de autonomie op de bedrijfsvoering uit handen te geven. Bij de uitvoering van taken wordt deze bereidheid al iets minder, zij het niet veel. Bij de uitvoering geeft men voornamelijk aan dat er op de kwaliteit gelet moet worden en zoveel mogelijk de overlapping met beleid voorkomen moet worden. Want bereid om autonomie op het gebied van beleid uit handen te geven is men niet. Belangrijk blijft het gevonden worden eigen accenten aan te kunnen leggen, al begrijpt men ook dat er veelal met de zelfde problematiek te maken heeft en dus het één en ander van elkaar 'af kan kijken'.

Uiteraard doen de gemeenten ook al heel veel samen. Over het algemeen verlopen deze samenwerking positief. Het rendement en een toename van kennis worden als nuttig ervaren. Negatieve geluiden zijn er in de vorm een afstand tussen regeling en bestuurder. Daarnaast vinden de gemeenten het gebrek aan stuurbaarheid op de organisaties niet wenselijk. Deze ervaringen kunnen meegenomen worden naar toekomstige intensivering van de samenwerking.

Als deze intensivering plaats wil vinden, zal er in ieder geval een goede onderlinge relatie moeten liggen ten behoeve van die samenwerking. Over het algemeen kan het beeld geschetst worden dat op bestuurlijk en politiek niveau de vertrouwensrelatie nog niet optimaal is, maar stevig genoeg om met elkaar in zee te gaan. Deze basis zal verder vorm moeten worden gegeven door de oprichting

van een Gideonsbende. Een 'dragende' groep die een sterke rol krijgt toegewezen en bestaat uit ambtelijk en/of bestuurlijk betrokken vanuit verschillende partnergemeenten.

Na de initiatief en oriëntatiefase zal de samenwerking concreet vorm gegeven moeten worden. Het matrixmodel is dan de meest voor de hand liggende keuze omdat deze voldoet aan de doelstelling en de belangrijkste eis; exclusiviteit in partnerkeus behouden. Daarnaast speelt nog de vraag met wie er allemaal samengewerkt moet gaan worden. Berkelland is dan een extra logische partner voor AOGW om mee te beginnen. Op die manier is de eenheid Oost-Achterhoek ook compleet. Op basis van het onderzoek gedaan door van de Laar (2010) is het verstandig om de samenwerking in een matrixmodel niet als regio Achterhoek op te pakken omdat dit de effectiviteit niet ten goede komt.

Tot slot een aanbeveling met betrekking tot het onderzoeksprogramma "Wat is de impact van intergemeentelijke samenwerking op de dienstverlening van gemeenten geanalyseerd vanuit een vergelijkend perspectief". Wanneer er verder gegaan wordt met dit programma is het van belang om efficiency en effectiviteit van een samenwerking op een objectieve manier te kunnen meten. Als meetpunt dient er een nulsituatie gecreëerd te worden. Wanneer bijvoorbeeld de efficiency en effectiviteit van personeel in een toekomstige samenwerking gemeten gaan worden, zorg dan dat alle facetten van het personeel binnen de huidige organisatie bekend zijn. Aantallen functies, de rangen van de functies, alles dient geïndiceerd te zijn.

10.1 Reflectie

In paragraaf 1.5 werd de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek al even kort aangehaald. In deze reflectie zal verder ingegaan worden op welke nieuwe inzichten dit onderzoek onder andere naar voren heeft gebracht. Allereerst moet opgemerkt worden dat voor de rekenkamercommissie AOGW, de meerwaarde van dit onderzoek ligt in het versterken van de discussies over intergemeentelijke samenwerking, die binnen de verscheidene gemeenteraden zullen gaan plaatsvinden. Zo zullen bijvoorbeeld de aanbevelingen betreffende tot op welke hoogte samen te gaan werken, de partners in samenwerking en de organisatievorm altijd weer terugkomen. Deze zijn niet afhankelijk van eventuele nieuwe ontwikkelingen, en kunnen dus altijd weer gebruikt worden. Daarnaast zijn de eventuele aangegeven faal en succesfactoren elementen die bij elke vorm van samenwerking weer terug zullen komen.

Daarnaast werd in dit onderzoek een gebrek aan literatuur ondervonden. In deze casus moest namelijk nog bepaald worden in welke organisatievorm de gemeenten gaan samenwerken. Daarbij kon geen beroep op de literatuur gedaan worden omdat deze geen ideale organisatievorm voor een bepaald aantal gemeenten geeft. Meerdere malen werd aangegeven dat het niet mogelijk is om een blauwdruk voor een bepaalde samenwerking te geven. Iedere gemeentelijke samenwerking is weer

anders. Een advies voor vervolgonderzoek is dan ook om verschillende casussen te analyseren en hier synoniemen in te ontdekken voor bijvoorbeeld het aantal partners en de meest geschikte organisatievorm. In dit opzicht kan er vanuit dit onderzoeksprogramma al wel een constatering gedaan worden voor wat betreft de te kiezen organisatievorm in relatie tot de gelijkwaardigheid van gemeenten. Zo komt uit de casus Losser-Enschede naar voren dat men integratie kiest als samenwerkingsmodel. Omdat er hier sprake is van een kleine en een grote gemeente, is het niet nodig om de verschillende soorten dienstverlening op elkaar af stemmen, maar kan er aansluiting gezocht worden bij de grotere gemeente. In de casus AOGW, waar sprake is van gelijkwaardige gemeenten, wordt het aanbevolen om niet voor een integratiemodel te kiezen. Op deze manier kan ondermeer de faalfactor 'machtsdiscussie' zoveel mogelijk ontweken worden. Voor deze casus was dat echter niet de hoofdreden om voor deze organisatievorm te kiezen.

Bibliografie

Aalten, G. (2010). *Coalitieprogramma: Samenwerken aan toekomst*.

Aalten, G. (2011). *Gemeente Aalten*. Opgeroepen op Mei 19, 2011, van Aalten echt Achterhoek: <http://www.aalten.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=921>

Aardema, H. (2005). *Het directiemodel*. Opgeroepen op 1 29, 2011, van Harrie Aardema: <http://www.harrieaardema.nl/aardema%202005%20het%20directiemodel%20I.pdf>

Abma, K. (2009). Bestuurskracht en kwaliteit. *Openbaar bestuur*, 21-25.

Bannink, D., & Heyse, L. (2004). Managing 'mixedness': understanding the effects of public sector reform in human service organisations. *Paper gepresenteerd op NIG work conference*. Tilburg.

Bokkes, W. (1989). *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering: kostenbeheersing bij het huisvuil?* Enschede: Febo.

Boorsma, P., & Mol, N. (1983). *Privatisering*. Scheveningen: Stichting maatschappij en onderneming.

Boorsma, P., Kam, C., & van Leeuwen, L. (2004). *Belasten op niveau: Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag: VNG.

Braak, ter H. (n.b.). 10 succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking. *Wagenaarhoes organisatieadvies*.

CBS. (2008). Opgehaald van Financiën gemeenten 2008: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=nl&TH=51840>

CBS. (2008). Opgehaald van Financiën gemeenschappelijke regelingen 2008: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=nl&TH=51840>

CBS. (2009). *Gemeente op maat: Aalten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. (2009). *Gemeente op maat: Winterswijk*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. (2009). *Gemeenten op maat: Oost-Gelre*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. (2010). *Centraal Bureau voor de Statistiek*. Opgeroepen op December 23, 2010, van Het aantal gemeenten in Nederland per 1 januari in de periode 1811-2009: www.cbs.nl

CBS. (2011). Opgehaald van 418 gemeenten in 2011: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3292-wm.htm>

Christensen, T., Laegreid, P., & Wise, L. (2002). Transforming administrative policy. In *Public Administration* (pp. 153-178).

de Greef, R. (2008). De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regeling heet. *De gemeentestem*, pp. 107 509-526.

- de Kruijf, J. (2009). *Controlling externally autonomised entities by Dutch Local Governments*. Enschede: Universiteit Twente.
- Drooglever, J., & Zwaan, L. (2010). Definiets organisatorische vormen van samenwerking.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). Form old public administration to new public management. *Public money & management* , 9-16.
- Gelderlander, de (2011, April 28). Voeg ambtenaren gemeenten samen. *De Gelderlander* .
- Gelderlander, de (2011, Juni 20). Winterswijk: Laarberg is 'te optimistisch'. *de Gelderlander* .
- Generaal, Eerste Kamer der (2004). Kamerstukken 28555, nr. G, . *Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers en Bathmen; nadere memorie van antwoord* . Den Haag: SDU.
- Generaal, Tweede Kamer der (2008). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Google. (2011). *Google Earth*. Opgeroepen op Juni 28, 2011
- Hazeu, C. (2007). *Institutionele economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho.
- Heringa, A. (2003). *Staatsrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Herwijer, M., & Fraanje, R. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht (voorlopige titel)*.
- Herwijer, M., & Fraanje, R. (2010). *Reader intergemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken.
- Klein, P. (2000). New institutional economics. In B. Bouckaert, & G. Geest, *Encyclopedia of Law and Economics* (pp. 456-489). Cheltenham: Edward Elgar.
- Korsten, A. (2009). *Gemeentelijke organisatiemodellen*. Opgeroepen op 1 29, 2011, van Arno Korsten: <http://arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Gemeentelijke%20organisatiemodellen.pdf>
- Koster, J., Wever, R., & Glim, M. (2009). *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Amersfoort: BMC Advies.
- Künneke, R. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de property rights-theorie. In N. Mol, & H. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* (pp. 17-36). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- Metze, T., & Levelt, M. (2010). Democratische legitimatie in netwerken: geloofwaardigheid en de logica van interdependentie. *Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking* (pp. 81 - 85). Utrecht: Ministerie Binnenlandse Zaken .
- Ministerie van Algemene Zaken. (2010). *Rapport Brede Heroverwegingen*. Werkgroep 18 Openbaar Bestuur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2002). Opgehaald van Handreiking duale begroting:
http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/een_versie_voor_raadsleden

Ministerie van Financien (2000). *Handreiking government governance*. Opgehaald van
http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AeHEzSdANhJ:www.minfin.nl/dsresource%3Fobjectid%3D43731%26type%3Dpdf+Ministerie+van+Financi%C3%ABn,+Directie+Accountancy+Rijksoverheid,+Handreiking+government&hl=nl&gl=nl&pid=bl&srcid=ADGEESjNHq1__dMLPftTQVpIQKM

Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*.

Ministerie van Justitie. (2006). *Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden*.
Opgeroepen op December 11, 2010, van
<http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/88424/privaatrechtelijketaakbehartigingdoordecentraleoverheden.pdf>

Moret, Ernst, & Young. (1997). *Trends in uitbesteding*. Utrecht.

Neelen, G. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In N. Mol, & H. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* (pp. 61-82). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.

Oost-Gelre, G. (2011). *Gemeente Oost-Gelre*. Opgeroepen op Mei 19, 2011, van
<http://www.oostgelre.nl>

Oost-Gelre, G. (2010). *Programmabegroting 2010*.

Pans, R. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr: Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Parlement. (2008). *Begroting gemeentefonds 2009 (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008-2009, 31700 B nr. 2)*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Rijksoverheid. (2003). Opgehaald van Ministeriele Regeling informatie voor derden:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0014668/geldigheidsdatum_10-07-2011

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic*. Oxford: University press.

Scheele-Goedhart, J., Keers, G., & Wever, E. (2010). *Regionaal bedrijventerrein Laarberg*.
Winterswijk: Rekenkamercommissie Aalten, Oost-Gelre, Winterswijk.

Scheltema, C. (1992). *Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriele verantwoordelijkheid*. Den Haag: Tweede Kamer 21427 nr. 40 en 41.

Schermers, G., & Pröpper, I. (2009). *Onbewust bekwaam: Bestuurskrachtmeting Oegstgeest 2009*.
Vught: Partners & Pröpper.

ten Berge, J., & Michiels, F. (2001). *Besturen door de overheid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

ter Bogt, H. (1998). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties: Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing*. Capelle and den IJssel: Labyrint Publication.

- Terpstra, J., & Havinga, T. (2001). Implementation between tradition and management: structuration and styles of implementation. *Law and Policy*, 23 (1), 95-116.
- Traag, J. M. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd democratisch bestuur*. Enschede: Febodruk b.v.
- van de Laar, S. (2010). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
- van Helden, G. (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de transactiekostentheorie. In N. Mol, & H. Verbon, *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur: Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten* (pp. 37-59). 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij.
- van Tatenhove, J. (2009). *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*. NIROV.
- van Thiel, S. (2001). *Lokale verzelfstandiging*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Wassenaar, M., & Verhagen, A. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag : SDU Uitgevers.
- Werkgroep regionale bezuinigingen (2010). *De kracht van samenwerking; Eindrapport werkgroep regionale samenwerking en bezuinigingen*. Doetinchem.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Winterswijk. (2009, April 21). Aanpassing regionaal en gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid en organisatie. Winterswijk: Gemeente Winterswijk.
- Winterswijk, G. (2010). *Coalitieprogramma: Met minder naar meer*.
- Yin, R. (1994). *Case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Bijlage 1

Overzicht huidige samenwerking

Samenwerkingsverband	Vorm	Aalten	Oost-Gelre	Winterswijk	Overige partners
Gemeenschappelijke regelingen					
Veiligheidsregio (VNOG)	WGR verplicht	x	x	x	19 gemeenten
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Gelre IJsel (GGD)	WGR verplicht	x	x	x	18 gemeenten
Regio Achterhoek (RA)	WGR vrijwillig	x	x	x	Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oude IJsselstreek
Recreatieschap Achterhoek en Liemers (RAL)	WGR vrijwillig	x	x	x	Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Duiven, Lochem, Montferland, Oude IJsselstreek, Rijnwaarden, Westervoort, Zutphen
Openbaar Lichaam Crematoria Twente	WGR vrijwillig			x	Almelo, Berkelland, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen,

					Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Wierden
Stadsbank Oost-Nederland	WGR vrijwillig	x	x	x	19 gemeenten
Sociale dienst Oost Achterhoek (SDOA)	WGR vrijwillig		x	x	Berkelland
Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Werk en Inkomen (ISWI)	WGR vrijwillig	x			Oude IJselstreek
Hameland	WGR vrijwillig	x	x	x	Berkelland, Haaksbergen
Euregio	vrijwillig	x	x	x	128 gemeenten
Deelnemingen					
N.V. NUON	Privaatrechtelijk, verplicht	x	x	x	3 provincies, 63 gemeenten
N.V. VITENS	Privaatrechtelijk, verplicht	x	x	x	Gelderland en Overijssel en vele gemeenten in de provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Noord-Holland, Utrecht, Overijssel en Zuid-Holland
N.V. Bank voor Nederlandse Gemeenten	Privaatrechtelijk, verplicht	x	x	x	Het Rijk, de provincies, gemeenten en nog enkele

					andere overheidsinstanties
N.V. ROVA	Privaatrechtelijk, vrijwillig	x	x	x	20 gemeenten in de provincies Overijssel, Gelderland, Drente, Utrecht en Flevoland, de Regio IJssel – Vecht en Afvalverwijdering Utrecht (AVU).
Stichting Winterswijk Cultuur Landschap (WCL)	Privaatrechtelijk, vrijwillig			x	-
Bedrijfsvoering					
ICT (in oprichting?)			x	x	Berkelland
Inkoop	Privaatrechtelijk, vrijwillig	x	x	x	5 gemeenten (Achterhoek)
Rekenkamer		x	x	x	-
Administratie Alfahulpen door Oude IJsselstreek		x			

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewden

	Aalten	Oost-Gelre	Winterswijk
Gemeentesecretaris/ ambtenaar intergemeentelijke samenwerking	J. (Jan) Nobel Gemeentesecretaris	Arjan klein Nibbelink Hoofd Publiek en Bestuur – loco secretaris	J.P.M. (Hans) Scheinck Gemeentesecretaris
Verantwoordelijk collegelid	G. (Bert) Berghoef Burgemeester Internationale contacten/samenwerking	Gemeentesecretaris J.J. (Jan) Dijkman.	Wethouder Gert-Jan ten Gronde (VVD) Intergemeentelijke samenwerking
Fractievoorzitter CDA	-	Donderwinkel, T.H.B.M.	W.J. de Graaff
Fractievoorzitter VVD	M.J. (Martin) Veldhuizen	Porskamp, K.	J. Houwers
Fractievoorzitter PVDA	-	-	-
Fractievoorzitter Christen Unie	-	-	-
Fractievoorzitter Partij voor Gezonde Gemeente Politiek- D66	-	-	-
Fractievoorzitter Gemeentebelangen	-	-	-
Fractievoorzitter	J.C. (Joop) Wikkerink	-	-

Progressieve Partij			
Fractie voorzitter Onafhankelijken Oost- Gelre	-	Schmidt, F.	-
Fractie voorzitter Winterswijk Belang	-	-	D.L. Willink
Fractie voorzitter SP	-	-	-
Fractie voorzitter Progressief Winterswijk	-	-	-

Bijlage 3 Semi-gestructureerde vragenlijst

Noodzaak tot samenwerking

Bestaat er binnen uw organisatie een zekere mate van urgentie tot samenwerken?

Aanleiding tot samenwerking

Wat zijn voor uw gemeente redenen om te gaan samenwerken?

Doel van samenwerking

Wanneer er een samenwerking gestart wordt, welke doelen moeten er dan nagestreefd worden?

Bereidheid tot inleveren van autonomie t.b.v. de samenwerking

In hoeverre zijn de gemeenten bereid om autonomie in te leveren op de taakvelden: bedrijfsvoering, uitvoering en beleidsinhoudelijke taken.

Organisatievorm

Wat wordt door de gemeente in de huidige situatie als meest geschikte organisatievorm getypeerd?

Geschikte partners voor samenwerking

Wat zijn in de ogen van de gemeenten geschikte partners om mee te gaan samenwerken?

Ervaringen met huidige samenwerkingsverbanden

Voor- en nadelen van de huidige samenwerkingsverbanden werden geanalyseerd.

Vertrouwensrelatie

Hoe kunnen op dit moment de onderlinge relaties tussen de gemeenten AOGW worden getypeerd?

Overige zaken

Overige opmerkingen door gemaakt door geïnterviewden.

Bijlage 4 Uitkomsten interviews colleges

Legenda	
	Minimaal drie gemeenten ondersteunen de reactie
	Minimaal twee gemeenten ondersteunen de reactie
	Eén gemeente ondersteund de reactie

	Reacties	Consensus
Noodzaak samenwerking		
	Ja, er moet nu wat gebeuren.	
Aanleiding tot samenwerken		
	Decentralisatie van taken	
	Gebrek aan expertise	
	Bezuinigingen	
	Maatschappelijke ontwikkelingen	
Doelen van de samenwerking		
	Borgen continuïteit	
	Verminderen kwetsbaarheid	
	Kwaliteit handhaven	
	Profileren als regio	
	Kostenbesparing (op termijn)	
Bereid om autonomie in te leveren		
Bedrijfsvoering	Ja, geen enkel probleem	
Uitvoering	Ja, maar overlap met beleidstaken voorkomen	
Beleidstaken	Ja, slechts bij een herindeling	
Organisatievorm		
	Matrix model	

	Netwerk model	
	Shared Service Center	
Partners in samenwerking		
	AOGW + Berkelland	
	AOGW + Oude IJsselstreek	
	AOGW + Montferland	
Ervaringen huidige verbanden		
	Sturing op organisatie kwijt	
	Te bureaucratische instanties	
	WGR-constructies zijn niet bruikbaar	
	Vermindering democratische legitimiteit	
	Positief over uitkomsten samenwerkingsverbanden	
Vertrouwensrelatie		
	Goed, mede op basis directeurenoverleg	
	Niet altijd positief	
Overige zaken		
	Ontbreken bedrijfsmatige aanpak	
	Meer effectiviteit met minder gemeenten	

Bijlage 5 Uitkomsten interviews raden

Legenda	
	Minimaal drie gemeenten ondersteunen de reactie
	Minimaal twee gemeenten ondersteunen de reactie
	Eén gemeente ondersteund de reactie

	Reacties	Consensus
Noodzaak samenwerking		
	Ja, er moet nu wat gebeuren.	
Aanleiding tot samenwerken		
	Decentralisatie van taken	
	Bezuinigingen	
Doelen van de samenwerking		
	Efficiency voordelen	
	Verminderen kwetsbaarheid	
	Kwaliteit handhaven	
	Profileren als regio	
	Kostenbesparing	
	Meer slagkracht	
Bereid om autonomie in te leveren		
Bedrijfsvoering	Ja, geen enkel probleem	
Uitvoering	Ja, maar overlap met beleidstaken voorkomen	
Beleidsstaken	Ja, slechts bij een herindeling	
Organisatievorm		
	Matrix model	
	Netwerk model	

	Shared Service Center	
	SETA	
Ervaringen huidige verbanden		
	Sturing op organisatie kwijt	
	WGR-constructies zijn niet bruikbaar	
	Positief over uitkomsten samenwerkingsverbanden	
Vertrouwensrelatie		
	Goed	
	Niet altijd positief	
Overige zaken		
	Ontbreken bedrijfsmatige aanpak	

Dit onderzoek is tot stand gekomen door een samenwerking van de gezamenlijke rekenkamer Aalten, Oost-Gelre, Winterswijk (AOGW) en de Universiteit Twente. Vanuit de Universiteit Twente is er een onderzoeksprogramma naar intergemeentelijke samenwerking gestart. Naast een onderzoek naar de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede, is ook deze studie daar een onderdeel van.

In dit onderzoek komen verschillende samenwerkingsvormen aan de orde. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is om voor de gemeenten AOGW te kijken naar samenwerkingsvormen die niet tot nieuwe organisaties leiden. Aan de hand van deze doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke aanleidingen zijn er voor de gemeenten Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk (AOGW) om vanuit bestuurlijk perspectief vormen van samenwerking te organiseren, rekening houdende met ervaringen uit de huidige samenwerkingsverbanden?

Uit het onderzoek blijkt dat er globaal drie verschillende mogelijkheden voor samenwerking zijn.

1. Allereerst de bestuurlijke afspraken, welke overeenkomsten zijn tot samenwerking tussen gemeenten en eventueel maatschappelijke organisaties. Binnen deze afspraken zullen gemeenten incidenteel op onderwerpen samenwerken.
2. Vervolgens het netwerkmodel waarin gemeenten meestal samenwerken op regionale strategische onderwerpen. Hierover bestaat overeenstemming dat deze alleen gezamenlijk door de betrokken partners effectief worden opgepakt. Ambtenaren gaan dan structureel samen werken, maar blijven dit vanuit de eigen organisatie doen.
3. Het matrixmodel betreft de derde organisatorisch vorm. In dit model nemen de samenwerkende gemeenten één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen op zich, en voeren deze voor alle deelnemende gemeenten uit. Het gevolg hiervan is dat medewerkers van een bepaalde sector in dienst komen van één gemeente. Binnen dit model is er sprake van integratie en specialisatie.

Het inhoudelijke onderzoek over intergemeentelijke samenwerking is afgerond op 1 juli 2011. Daarna is het definitieve eindrapport opgesteld. De RC AOGW heeft het 'rapport van overwegingen' definitief vastgesteld op 15 november 2011 en daarbij zo veel mogelijk de actualiteit meegenomen.

De RC AOGW merkt op dat er krachten zijn die pleiten voor verdergaande gemeentelijke herindelingen. In een brief van de Raad voor het openbaar bestuur van 8 november is de volgende passage aan te treffen:

'De Raad (voor het Openbaar Bestuur) stelt een brede benadering voor die enerzijds recht doet aan het principe van herindeling van onderop maar anderzijds toch ook een waarborg biedt voor het realiseren

van de minimaal noodzakelijke schaalgrootte. De Raad is van mening dat een substantiële, meer dan marginale schaalvergroting, zowel voor de huidige gemeenten als provincies, in vrijwel heel het land noodzakelijk zal blijken te zijn.'

Intergemeentelijke samenwerking blijft een actueel thema met vele dimensies. In het onderstaande richt de RC AOGW zich op de uitkomsten van het onderzoek naar vormen van samenwerking zonder herindeling.

1.0 Tot op welke hoogte samenwerken

Samenwerken doe je niet alleen en dus zal er een afstemming gevonden moeten worden in de bereidheid tot samenwerking. Samenwerking betekent bijna automatisch dat een stukje van de gemeentelijke beleidsvrijheid wordt ingeleverd voor betere en of doelmatiger dienstverlening. Hoe erg het is om deze vrijheid in te leveren hangt onder andere af van de onderwerpen waarop wordt samengewerkt. In dit onderzoek zijn de functies van de gemeenten onderverdeeld in drie taakvelden: bedrijfsvoering, uitvoerende taken en beleidstaken. Elk van deze drie taakvelden heeft een eigen bestuurlijk profiel en bijbehorende aandacht.

Dat blijkt ook uit de bereidheid om autonomie op een taakveld in te leveren. Uit het onderzoek komt naar voren dat er een grote bereidheid is om autonomie op de bedrijfsvoering uit handen te geven. Bij de uitvoering van taken wordt deze bereidheid al iets minder. Bij de uitvoering geeft men voornamelijk aan dat er op de kwaliteit gelet moet worden en zoveel mogelijk de overlapping met beleid voorkomen moet worden. Inleveren van autonomie op beleid is nog moeilijker. In dit onderzoek blijkt dat met name de gemeente Aalten veel waarde hecht aan het maken van eigen beleidskeuzes. Dat wil overigens niet zeggen dat de drie gemeenten niet openstaan voor van elkaar leren op beleidsterreinen. Zeker wanneer de maatschappelijke vraagstukken vrijwel gelijk zijn hoeft niet iedereen zelf het wiel uit te vinden.

Figuur 1.0 biedt een overzicht van de functies (ingedeeld naar taakveld) en de bereidheid om autonomie op een functie in te moeten inleveren. Op deze manier wordt duidelijk binnen welke taakvelden samenwerken in de samenstelling AOGW de meeste kans van slagen heeft.

		Aalten	Oost-Gelre	Winterswijk
Bedrijfsvoering				
	Financiële administratie Informatievoorziening Communicatietechnologie Salarisadministratie Personele- en organisatieaangelegenheden Facilitaire zaken			
Uitvoering	Inkoop Leerling-transport			
	Belastingen/heffingen Waterbeheer Onderwijshuisvesting Juridische kwaliteitszorg Beheer openbare ruimte Landschapsontwikkeling			
Beleid	Wet werken naar vermogen Jeugdzorg			
	Maatschappelijke ondersteuning Cultuur Educatie			
	Sport Ruimtelijke ordening			

Figuur 1.0 Overzicht van functies
Groen: Hoge bereidheid tot inleveren van autonomie op deze functie
Oranje: Eventueel bereid tot inleveren van autonomie op deze functie
Rood: Niet tot weinig bereid autonomie in te leveren op deze functie

Uit deze figuur kan opgemaakt worden dat de gemeenten bereid zijn om samen te werken in de vorm AOGW op het taakveld van de bedrijfsvoering. Mocht de samenwerking vervolgens nog verder geïntensiveerd worden, dan zal Aalten mogelijk afhaken. Oost-Gelre en Winterswijk zijn wel bereid om autonomie af te staan binnen het taakveld uitvoering. In paragraaf 6 wordt verder ingegaan op ontwikkelingen na afronding van het onderzoek.

2.0 Geschikte inrichtingsvorm

Wanneer de samenwerking concreet vorm gegeven moet worden lijkt het matrixmodel of wel gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming de meest geschikte vorm voor de situatie waarin de drie gemeenten zich bevinden. Het matrixmodel komt in Nederland relatief vaak voor. Voorbeelden zijn de Netwerkstad Drechtsteden en de Krimpenerwaard (K5) samenwerking. In dit model nemen de samenwerkende gemeenten één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen op zich, en voeren deze voor alle deelnemende gemeenten uit. Het gevolg hiervan is dat medewerkers van een bepaalde sector in dienst komen van één gemeente. Binnen dit model is er sprake van integratie en specialisatie. Paragrafen 3.2 en 9.2 uit het bijgevoegde onderzoek 'intergemeentelijke samenwerking Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk' geven een verdere uitwerking van het matrixmodel. Wat uit de praktijk verder opvalt is dat deze vorm niet als een zuivere organisatie valt te beschrijven. In sommige gevallen gebeurt samenwerking met gesloten beurzen vanuit de aanname dat de (overhead)kosten tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Anderen kiezen er voor om alles in dienstverleningsovereenkomsten tussen de partnergemeenten vast te leggen en middels verrekening

van de kosten te werken. Tijdens de gesprekken werd aangegeven voor de eerste variant te kiezen om zo geen 'uurtje factuurtje' situatie te creëren. Omdat er nog geen sprake is van een concrete samenwerking is het ook nog niet te zeggen of dit de meest en effectieve en efficiënte manier is (o.a. BTW vraagstukken).

3.0 Partners in samenwerking

Vanuit de literatuur wordt het duidelijk dat er geen blauwdruk bestaat voor de omvang van samenwerkingsverbanden. Die verschilt in de praktijk ook en hangt sterk af van de taak waarop wordt samengewerkt. 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. Met die gedachte wordt er sterk aangeraden de samenwerking te starten vanuit de gemeenten AOGW. Omdat met name vanuit Oost-Gelre en Winterswijk werd aangegeven dat Berkelland eveneens een geschikte partner voor samenwerking is, zou deze gemeente mogelijk als toevoeging kunnen gelden. AOGW worden door hen als een logische eenheid gezien, waarbij Berkelland aan zou kunnen sluiten zodat de cluster Oost-Achterhoek bij elkaar is. Geografisch, qua problematiek en schaal een logisch samenwerkingsverband. Aalten is hierin wat genuanceerder, omdat men van nature ook 'de andere kant' op gaat, en daar goede relaties heeft met onder andere Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland. Daarnaast ligt Berkelland voor Aalten geografisch gezien verder weg. Dit alles zorgt ervoor dat de affiniteit tussen deze twee gemeenten minder is. Er zal dus goed nagedacht moeten worden over de invulling. Wanneer er samengewerkt wordt met een vaste groep, kan dit de versnippering van samenwerkingen, en de daaraan verbonden beheerskosten, tegengaan. Aan de andere kant kunnen er, bijvoorbeeld bij grote cultuurverschillen, situaties ontstaan die het voortbestaan van de samenwerking bedreigen.

4.0 Mogelijke faalfactoren

In dit geval is sprake van beoogde verdere samenwerking tussen 3 (wellicht 4, gegevens Berkelland zijn niet bekend) gelijkwaardige gemeenten. Uit de praktijk blijkt dat hierdoor valkuilen kunnen ontstaan die de aandacht verdienen. Uit de casus Losser-Enschede valt te leren dat die mede tot stand kwam omdat samenwerking in DLT (Dinkelland-Losser-Tubbergen)-verband niet van de grond kwam. In DLT verband is er eveneens sprake van drie gelijkwaardige (platteland) gemeenten die samenwerking zochten. Vanwege verschillende dienstverleningsconcepten, verschillende bedrijfsculturen en verscheidenheid in ICT systemen is deze samenwerking nooit van de grond gekomen. Oorzaken daarvoor zijn onder andere verschillen in urgentie (Losser had haast) maar ook praktische bezwaren als mogelijke kapitaalvernietiging van bestaande ICT systemen. In de relatie

tussen Losser en Enschede lijkt het er op dat met name op het punt van plattelandsontwikkeling de verschillen tussen beide gemeenten zo groot zijn dat samenwerking op dit beleidsterrein niet waarschijnlijk is.

Nadat een samenwerkingsverband op regio Achterhoekniveau gefaald had, zijn er in Oost-Achterhoek verband pogingen geweest om gezamenlijk een ICT samenwerking op te zetten. Dat dit niet gelukt is komt onder andere vanwege de zojuist geschetste faalfactor: 'machtsdiscussie'. Onder andere vanwege verschillende ICT systemen was men bang voor kapitaalsverlies, en niet bereid wat voor elkaar op te geven. Aalten heeft uiteindelijk besloten om haar ICT in te pluggen bij Doetinchem.

Er zijn ook andere geluiden te horen. De secretaris van de samenwerking Krimpernerwaard (K5) geeft aan dat intergemeentelijke samenwerking juist goed functioneert bij gemeenten van ongeveer gelijke grootte. "Als er één of twee grote gemeenten zijn en een paar kleine, dan ontstaan er machtsverschillen en zijn er misschien verschillende belangen". Uit literatuur kan zelfs geconcludeerd worden dat, binnen deze samenwerking, onderlinge gelijkheid als bevorderende factor kan worden beschouwd. Er is bewust voor gekozen om de gemeente met de grootste kern geen leiderschapsrol toe te wijzen. Dit wordt dusdanig gewaardeerd dat het tot onderling vertrouwen en begrip heeft geleid.

Zo valt er voor beide argumenten wat te zeggen, maar is het voornamelijk belangrijk dat er met de machtsdiscussie goed om gesprongen wordt. Wanneer puntje bij paaltje komt moet men het grote geheel zien en het gevecht voor eigen hachje staken. Uit de zojuist geschetste praktijkvoorbeelden komt naar voren dat de onderlinge vertrouwensrelatie doorslaggevend is. Zo werd Losser door Enschede met open armen ontvangen en was er vanaf de eerste gesprekken sprake van wederzijds vertrouwen en een gevoel van gelijkwaardigheid. In DLT verband voelde men dit vertrouwen niet, en onder andere hierdoor is deze samenwerking niet van de grond gekomen.

Het aantal en de gelijkwaardigheid van de partners uit de voorgestelde samenwerking zal nogmaals worden getoetst, ditmaal aan de aanbevolen organisatievorm. Verschillende schrijvers onderzochten onder meer de stelling: 'samenwerking tussen weinig partnergemeenten komt de effectiviteit ten goede'. Deze stelling bleek juist voor de gevallen van meervoudige geconcentreerde samenwerking (o.a. Shared Service Center) en meervoudig gedeconcentreerde samenwerking (o.a. matrixmodel). Kanttekening bij de laatste is dat het aantal partnergemeenten met vijf à zes iets hoger ligt dan bij een Shared Service Center (meestal twee of drie partners). Uit gesprekken, krantenartikelen en de samenwerkingsvisie DNA (Directeuren Net Achterhoek) komt echter naar voren dat ook samenwerking gezocht wordt met de gehele regio achterhoek (8 partners). Op basis van die

praktijkgevallen wordt sterk aangeraden de samenwerking te starten vanuit de gemeenten AOGW (Berkelland).

Een laatst argument welke tegen het matrixmodel kan spreken betreft de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze relatie kan door middel van verschillende criteria negatief beïnvloed worden. Vooraf moet gesteld worden dat bijna alle organisatievormen wel op een wijze door een bepaald criteria deze invloed ondervinden. Voor het matrixmodel zorgt de structuur van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer voor een verminderde efficiëntie (hogere kosten). Binnen het matrixmodel is er namelijk geen sprake van één opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, maar van een keten met meerdere relaties. In het geval van samenwerking tussen AOGW is er bijvoorbeeld sprake van drie opdrachtgevers voor de uitvoering van één bepaalde taak. Meerdere opdrachtgevers zorgen ervoor dat er vage en dubbelzinnige compromissen gesloten worden met als gevolg weinig duidelijke doeleinden. Dit wil zeggen dat er niet op een efficiënte manier gewerkt wordt en er op deze manier hoge kosten kunnen ontstaan. Daarnaast kan dit criteria versterkt worden de opdrachtnemer zich bezig moet houden met politiek gevoelige kwesties. Er bestaat dan namelijk een kans dat de uiteindelijke doeleinden nog onduidelijker worden vanwege onenigheid bij de principalen. Bij samenwerking op bijvoorbeeld bedrijfsvoering zal van dit versterkende effect vrijwel geen sprake van zijn.

5.0 Mogelijke succesfactoren

Er zijn in dit onderzoek drie hoofdpunten naar voren gekomen die als succesfactoren voor samenwerking in AOGW(B)-verband kunnen gelden.

1. Allereerst het hoge urgentiebesef dat er een noodzaak voor samenwerking bestaat. De noodzaak tot samenwerken wordt tijdens gesprekken ook in alle drie de gemeenten aangehaald. Zowel de colleges, als de raden geven aan dat de noodzaak voor samenwerking hoog is. Men stelde vast dat de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren zo snel zijn gegaan dat de noodzaak tot intensivering van samenwerking groter is geworden.
2. Ten tweede geldt een congruente doelstelling voor samenwerking als succesfactor. Alle drie de gemeenten hebben de ambitie om de kwaliteit en expertise te verhogen (of in ieder geval te handhaven). Op die manier kan er een stip op de horizon geplaatst worden, waar samen naar toe gewerkt wordt. Op deze manier wordt bijvoorbeeld voorkomen dat de een links- en de ander rechtsaf wil. Daarnaast spelen voor elke gemeente nog enkele doelen die zij voor samenwerking zien, maar waarvan de prioriteit minder is.
3. Een derde factor die voor een succesvolle samenwerking kan zorgen is een 'dragende' groep. Zij krijgt een sterke rol toegewezen en bestaat uit ambtelijk en/of bestuurlijk betrokken

vanuit verschillende partnergemeenten. Zonder een dragende groep is de kans op een voorspoedige ontwikkeling en effectiviteit van het samenwerkingsverband bijzonder klein. Een dergelijke groep bestaat binnen de gemeenten AOGW nog niet. Vanwege positieve ervaringen met directeuren overleggen tussen AOGW(Berkelland) wordt er aanbevolen om hen samen met de verantwoordelijk wethouders in een dergelijke groep te plaatsen. Daardoor worden, middels de directeuren, afspraken voor de lange termijn geborgd en kunnen de democratisch legitimeerde wethouders hernieuwde inzichten en invalshoeken kwijt. Naast de politieke verantwoordelijkheid, is op deze manier tevens de democratische legitimiteit binnen de dragende geborgd.

4. En tot slot geldt dat de gekozen inrichtingsvorm van de samenwerking kan bijdragen aan succesvolle samenwerking. In het matrixmodel wordt er namelijk op veel, maar niet alle taken samen gewerkt. Op deze manier wordt voldaan aan de exclusiviteitwens en staat het voor de gemeenten open om niet overal op samen te werken.

6.0 Vervolgontwikkelingen

Tot aan 01-07-2011 zijn er wat betreft een concrete invulling van gemeentelijke samenwerking tussen AOGW, geen formele besluiten genomen. Ontwikkelingen betreffende intergemeentelijke samenwerking van na deze datum zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Wel wordt uit interviews duidelijk dat men ten tijde van het onderzoek bezig was met het opstellen van een intentieverklaring. De concrete invulling was destijds echter nog onbekend. Verder zijn gegevens over de gemeente Berkelland niet bekend. Deze gemeente is op voorhand niet meegenomen in de onderzoeksopdracht. Wel wordt er in het onderzoek aandacht besteed aan de mogelijkheid van een inrichtingsvorm met meer dan 3 partners. Slechts oordelend op basis van de gekozen inrichtingsvorm (matrixmodel) wordt het wel mogelijk geacht dat ook Berkelland deelneemt in deze samenwerking.

Onlangs (21-09-2011) is onder de werktitel A30 (Achterhoek 3 Oost) intergemeentelijke samenwerking tussen Oost-Gelre, Winterswijk en Berkelland gestart. Er is een stuurgroep ('dragende groep') samengesteld met politiek en ambtelijk verantwoordelijke personen. Daarnaast zijn er zes werkgroepen geformuleerd die moeten onderzoeken op welke manier de samenwerking voor hun taakveld gestalte kan krijgen. Eind november moeten de werkgroepen een rapportage aanleveren hoe de samenwerking er uit kan gaan zien en wat het oplevert. Het betreft voorlopig samenwerking op de volgende zes taken:

1. Beheer openbare ruimte
2. Financiële administratie
3. Personeel en organisatie

4. ICT
5. Onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer
6. Facilitaire zaken

Uit deze selectie van werkgroepen kan opgemaakt worden dat er voorlopig gekozen wordt voor een samenwerking op de bedrijfsvoering. Uit paragraaf 1.0 van dit rapport blijkt dat dit een goede keuze is, aangezien geen van de drie gemeenten (AOGW) hier moeite mee zou hebben.

Opvallend aan deze ontwikkeling is echter dat de gemeente Aalten niet deelneemt aan deze intergemeentelijke samenwerking. Het college van Aalten heeft het standpunt ingenomen dat zij zich niet op voorhand willen binden aan een samenwerking met de gemeenten Oost-Gelre, Winterswijk en Berkelland. Zij willen het recht behouden per taakveld een zelfstandige afweging te maken met welke gemeenten samenwerking wordt gezocht en geen exclusieve samenwerking aan te gaan. Op basis van het onderzoek wellicht een te rigide beslissing. Zo wordt in het onderzoek bijvoorbeeld voorgesteld samen te werken op basis van het matrixmodel. Dit model borgt daarmee zoveel mogelijk de wens om exclusiviteit te behouden in de keus van partnergemeente.

Voorlopig betreft de samenwerking dus grotendeels functies binnen het taakveld bedrijfsvoering. Dit maakt de keus van Aalten des te opvallender omdat men in principe wel bereid is om autonomie op dit taakveld in te leveren (zie figuur 1.0). Men had er bijvoorbeeld ook nog voor kunnen kiezen om slechts in de werkgroep beheer openbare ruimte deel te nemen. Het onderzoek laat zien dat er ook voor de betrokken gemeentes mogelijkheden lagen, zelfs wanneer zij exclusiviteit wilden behouden. Wanneer de overige partners bijvoorbeeld zouden besluiten de samenwerking verder dan op de bedrijfsvoering te intensiveren, dan ontstaat er een nieuw beslismoment waarin elke gemeente zijn eigen afweging kan maken.