

Ambtelijke samenwerking publieksdienstverlening en bedrijfsvoering Losser - Enschede

Intergemeentelijke samenwerking als oplossing voor het zelfstandig
voortbestaan van kleine gemeenten

Ambtelijke samenwerking publieksdienstverlening en bedrijfsvoering Losser - Enschede

**Intergemeentelijke samenwerking als oplossing voor het zelfstandig
voortbestaan van kleine gemeenten**

Koen Rekers
s1066293
November 2011

Universiteit Twente
Master Public Administration
Track Public Management

Master thesis uitgevoerd bij de gemeente Losser

Eerste begeleider Universiteit Twente: Dr. J.A.M. de Kruijf
Tweede begeleider Universiteit Twente: Prof. dr. H. de Groot
Begeleider gemeente Losser: Mevr. J. aan de Stegge

Voorwoord

Voor u ligt mijn master thesis die ik geschreven heb voor de Master Public Administration aan de Universiteit Twente. In dit onderzoek staat de keuze van de gemeente Losser centraal om samen te werken op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met de gemeente Enschede.

Voor de totstandkoming van deze master thesis wil ik aan een aantal mensen mijn dank uitspreken. In de eerste plaats aan dr. J.A.M. de Kruijf, zonder wiens begeleiding deze scriptie niet tot stand had kunnen komen. Daarnaast aan mevr. J. aan de Stegge, die als begeleider vanuit de gemeente Losser altijd klaar stond voor al mijn vragen. Ook aan prof. dr. H. de Groot, die mij als tweede begeleider vanuit de Universiteit Twente van feedback heeft voorzien. Eveneens wil ik de gemeente Losser bedanken voor het bieden van de mogelijkheid om dit onderzoek uit te voeren. Tot slot wil ik iedereen van de gemeenten Losser en Enschede bedanken die hun medewerking hebben verleend aan de interviews.

Koen Rekers

Almelo, november 2011

Samenvatting

Aanleiding

In de regio Twente hebben de gemeenten Losser en Enschede gekozen voor intensieve samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering. In dit onderzoek wordt getracht een verklaring te vinden voor de keuze van Losser om in deze hoedanigheid samen te werken met Enschede. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in dit onderzoek:

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede en wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van dit samenwerkingsverband?

Onderzoekopzet

Het analyseren van samenwerkingsverbanden vereist een multidisciplinaire benadering in het theoretisch kader. Voor de case studie worden twee dataverzamelmethode gebruikt, namelijk documentenanalyse en het afnemen van interviews. Door gebruikmaking van deze vorm van triangulatie wordt de interne validiteit van de resultaten bevorderd.

Conclusie

Bestuurskracht en financiële motieven maakten het voor de gemeente Losser noodzakelijk om te gaan samenwerken. Een belangrijk argument voor samenwerking met de gemeente Enschede is dat de basisregistraties in handen komen van één organisatie. Een ander belangrijk argument was de snelheid waarmee met Enschede tot een samenwerkingsverband gekomen kon worden. Bij een eventuele samenwerking met de gemeenten Dinkelland en Tubbergen, wat eigenlijk de voorkeur had, was dit nooit zo snel gelukt. Verder zal de schaalgrootte van Enschede een garantieverhogend effect hebben op de continuïteit van de uitvoering en zal de kwaliteit omhoog gaan. Vanwege de eenvoud en flexibiliteit is er voor de centrumregeling constructie gekozen. Het wederzijds vertrouwen en het gevoel van gelijkwaardigheid tussen Losser en Enschede was zo groot dat uiteindelijk na een periode van een jaar tijd de samenwerking in werking kon treden. Het relatief korte proces heeft ervoor gezorgd dat veel zaken nog in ontwikkeling zijn. Per 1 maart 2011 is samenwerking met Enschede een feit voor publieksdienstverlening en bedrijfsvoering. In totaal zijn 54 medewerkers (48,53 fte) van Losser in dienst getreden bij Enschede. De samenwerking moet op termijn een besparing van € 1,2 miljoen (circa 20%) opleveren op een totaalbedrag van € 5,6 miljoen, als gevolg van schaal- en efficiencyvoordelen. Deze besparing wordt evenredig gedeeld tussen beide partners. Uit interviews komt naar voren dat Losserse medewerkers vrezen dat de coördinatie van dagelijkse werkzaamheden met collega's uit Enschede wellicht meer tijd zal gaan kosten. Tijdens dit onderzoek zijn mogelijke leerpunten voor toekomstige samenwerkingsverbanden gevonden. Ten eerste heeft een enkelvoudige principaal-agent relatie de voorkeur boven een meervoudige principaal-agent relatie. Ten tweede vormen vertrouwen en een gevoel van gelijkwaardigheid een goede basis voor samenwerking. Ten derde blijkt uit dit samenwerkingsverband dat de keuze voor flexibiliteit bevorderend werkt voor de snelheid van het proces. Tot slot speelt de interne communicatie een belangrijke rol voor het slagen van het samenwerkingsverband.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1 Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond en aanleiding.....	6
1.2 Onderzoeksdoel	7
1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	7
1.4 Onderzoekopzet.....	8
1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	8
1.6 Leeswijzer.....	9
2 Motieven voor en gevolgen van intergemeentelijke samenwerking	10
2.1 Institutionele setting	10
2.2 Bestuurskracht van het gemeentebestuur	13
2.3 Governance	14
2.4 New Public Management en neo-institutionele economie	16
2.5 Conclusie.....	19
3 Mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking.....	21
3.1 Verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering.....	21
3.2 Juridische en organisatorische vormen van samenwerking	23
3.3 Conclusie.....	28
4 Van theorie naar praktijk.....	29
4.1 Onderzoeksstrategie.....	29
4.2 Dataverzameling en data analyse.....	29
5 Aanleiding tot samenwerking met gemeente Enschede.....	31
5.1 Samenwerking noodzaak voor gemeente Losser.....	31
5.2 Mogelijke taakvelden van samenwerking.....	34
5.3 Mogelijke samenwerkingspartners per taakveld	37
5.4 Conclusie.....	39
6 Intentiebesluit samenwerking Losser – Enschede	40
6.1 Samenwerking publieksdienstverlening en bedrijfsvoering	40
6.2 Verwachtingen Losser en Enschede van samenwerking	43

6.3	Structurele en incidentele kosten	46
6.4	Centrumregeling constructie	49
6.5	Conclusie.....	52
7	Ambtelijke samenwerking Losser - Enschede.....	54
7.1	Verschillen in levering dienstverlening.....	54
7.2	Conclusie.....	60
8	Discussie	61
	Literatuurlijst	63
Bijlage I	Semi-gestructureerde vragenlijst	74
Bijlage II	Uitkomsten interviews.....	76
Bijlage III	Engelstalige samenvatting	79

1 Inleiding

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 vormgeving van dienstverlening. De Nederlandse constitutionele context draagt er zorg voor dat lokale dienstverlening op basis van nationale en lokale normen wordt uitgevoerd door gemeenten en (gedeeltelijk) bekostigd wordt door de nationale overheid. In de laatste twee decennia is het aantal gemeenten gedaald van 714 in 1988 tot 431 in 2010 en de trend is neerwaarts (CBS, 2011). Samenvoeging van gemeenten is vaak ingegeven door het motief van schaafefficiëntie, maar ook dat van de afnemende bestuurskracht bij vooral gemeenten met een laag aantal inwoners. In het theoretisch kader wordt verder ingegaan op de term bestuurskracht. Gemeentelijke herindelingen zijn echter niet populair onder gemeentebesturen en de burgers. Verder komt uit onderzoek naar voren dat gemeentelijke herindelingen niet altijd resulteren in een afname van kosten of verbeterde dienstverlening (Allers, 2010). Gemeenten zijn daarom op zoek gegaan naar andere instrumenten om de bestuurskracht, efficiëntie en kwaliteit van dienstverlening te vergroten, zoals intergemeentelijke samenwerking. Verder heeft New Public Management (NPM) veel 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 verbetering van overheidsdiensten. Het juridische kader in Nederland zorgt voor een grote verscheidenheid aan organisatievormen waarin gemeenten hun diensten kunnen verlenen. De gebruikte oplossingen variëren van in huis dienstverlening, (vrijwillig) wederzijdse samenwerking tot de volledige privatisering van dienstverlening. Elk van deze oplossingen heeft zijn eigen voor- en nadelen. In een aantal gevallen zijn studies gedaan om te beoordelen wat de gevolgen zijn van het gebruik van derde partijen voor de levering van lokale overheidsdiensten en intergemeentelijke samenwerking. Veruit de meeste van deze studies zijn echter alleen gericht op individuele casussen. Dit onderzoek maakt echter deel uit van een onderzoeksprogramma, waarover later meer. In de regio Twente hebben de gemeenten Losser en Enschede gekozen voor intensieve samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering. In dit onderzoek wordt getracht een verklaring te vinden voor de keuze van Losser om in deze hoedanigheid samen te werken met Enschede. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in dit onderzoek:

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede en wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van dit samenwerkingsverband?

De gemeente Losser werd in het jaar 2009 geconfronteerd met een ernstige bestuurscrisis, binnen drie jaar stapten in totaal zes wethouders op, waarvan de laatste vier in een tijdsbestek van twee maanden in 2009. Daarnaast stond de begroting van Losser voor het jaar 2009 onder preventief financieel toezicht van de provincie Overijssel. De naar aanleiding van de bestuurscrisis aangestelde informateur adviseerde in zijn rapportage aan Losser een zelfstandigheidvisie te ontwikkelen om op termijn een zelfstandig Losser te kunnen garanderen (Meijer, 2009). Vervolgens is eind 2009 door

Losser een onderzoek gestart waarin naar voren kwam dat samenwerking noodzakelijk was om zelfstandigheid te kunnen garanderen. In maart 2010 hebben de gemeentebesturen van Losser en Enschede vervolgens een intentieverklaring tot intergemeentelijke samenwerking ondertekend. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 erkenden alle partijen de gekozen koers en is er verder onderzoek gedaan naar samenwerking met Enschede. In het begin van 2011 hebben Losser en Enschede hun goedkeuring gegeven aan de ambtelijke samenwerking tussen Losser en Enschede op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering. Per 1 maart 2011 verzorgt Enschede ondermeer de volgende taken voor Losser: de publieksbalie, facilitaire zaken, ICT, bestuurszaken, juridische zaken, bestuurssecretariaat, communicatie, financiën en personeel & organisatie. In totaal zijn 54 medewerkers (48,53 fte) overgestapt van de gemeente Losser naar Enschede, dit komt neer op ongeveer 30% van het totale aantal fte's dat Losser in dienst had.

1.2 Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is een verklaring vinden voor de keuze van Losser om samen te werken met Enschede. Om uiteindelijk een verklaring te kunnen vinden dient een analyse gemaakt te worden van de ambtelijke samenwerking tussen Losser en Enschede. In deze analyse wordt zeer beperkt aandacht besteed aan het politieke proces, omdat hier bewust van af is gezien. Het analyseren van de samenwerking vereist een multidisciplinaire aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van inzichten in, karakteristieken van gemeentelijke dienstverlening, juridische en organisatorische vormen van samenwerking, bestuurskracht, governance, NPM, neo-institutionele economie, etc. Zoals aangegeven betreffen het vaak eenvoudige case studies die worden uitgevoerd naar intergemeentelijke samenwerking. Echter, dit onderzoek maakt deel uit van een onderzoeksprogramma. Het doel van dit programma is om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden anders dan binnen de eigen gemeentelijke hiërarchische structuren van een vergelijkend perspectief tussen verschillende gemeenten te voorzien. Tot op heden gaat het om dit onderzoek en een onderzoek in de Achterhoek, waar onderzocht wordt wat de samenwerkingsmogelijkheden tussen de gemeenten Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk zijn. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door mede Public Administration student Nicky Bijen.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Om uiteindelijk een verklaring te kunnen vinden voor de ambtelijke samenwerking tussen Losser en Enschede, dient antwoord gegeven te worden op de onderzoeksvraag. Het is niet mogelijk om in één keer antwoord te geven op deze vraag. Daarom wordt er gewerkt met deelvragen, die tevens structuur aanbrengen in het onderzoek. In totaal zijn er drie deelvragen geformuleerd. De eerste twee deelvragen zijn noodzakelijk voor beantwoording van de onderzoeksvraag. Beantwoording van de derde deelvraag, levert extra informatie op welke gebruikt kan worden voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld in de vorm een evaluatie.

1. *Waarom is de gemeente Losser op zoek gegaan naar intergemeentelijke samenwerkingspartners, op welke taakvelden wilde de gemeente Losser samenwerken en welke gemeenten zag de gemeente Losser als mogelijke samenwerkingspartners?*

2. *Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met de gemeente Enschede, wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van de samenwerking en waarom hebben de gemeenten Losser en Enschede gekozen voor de centrumregeling constructie?*
3. *Wat zijn de verschillen tussen hoe Losser haar dienstverlening had ingericht voor 1 maart 2011 en hoe Losser haar dienstverlening heeft ingericht sinds de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede per 1 maart 2011 in werking is getreden?*

1.4 Onderzoeksopzet

De reden waarom er alleen gekozen is voor het vinden van een verklaring voor de samenwerking en niet bijvoorbeeld voor het meten van de effecten of doelen van de samenwerking, is dat de samenwerking pas recentelijk per 1 maart 2011 in werking is getreden. Daarnaast kan dit onderzoek ook als een nulmeting worden gezien. De uitkomsten van dit onderzoek zouden eventueel gebruikt kunnen worden als startpunt voor een evaluatie. Zoals aangegeven, maakt dit onderzoek deel uit van een onderzoeksprogramma. Aangezien beide onderzoeken met elkaar te vergelijken zijn, is er voor gekozen om het theoretisch kader gezamenlijk te maken met de onderzoeker in de Achterhoek. De inhoud van het theoretisch kader overlapt grotendeels met die van de andere onderzoeker, maar op een aantal punten verschillen beide theoretische kaders van elkaar. Na het theoretisch kader scheiden de wegen van beide onderzoekers en wordt er individueel een case studie uitgevoerd. Voor de case studie worden twee dataverzamelmethode gebruikt, namelijk het analyseren van documenten en het afnemen van interviews. Door gebruikmaking van deze vorm van triangulatie wordt de interne validiteit van de resultaten bevorderd. Vervolgens worden de data geanalyseerd en gepresenteerd.

1.5 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Waar gemeenten eerder vooral gedwongen werden om over te gaan tot gemeentelijke herindelingen en er vooral samengewerkt werd op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), is er de laatste jaren een verschuiving waarneembaar naar vrijwillige vormen van samenwerking om de bestuurskracht te vergroten. Weinig gemeenten zijn echter bekend met de mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking, daarnaast is vanuit wetenschappelijk oogpunt nog maar beperkt onderzoek verricht. Zowel voor gemeenten als de wetenschap is het belangrijk om duidelijk te hebben of dergelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk datgene opleveren, wat er van te voren van verwacht wordt. Meestal gaat het om het vergroten van de bestuurskracht in combinatie met het besparen van kosten. Onderzoek van Allers (2010) heeft aangetoond dat gemeentelijke herindelingen doorgaans niet resulteren in een afname van kosten. Het is daarom belangrijk om inzichtelijk te krijgen, of intergemeentelijke samenwerking wel dat geen oplevert wat er van verwacht wordt. Natuurlijk is het niet mogelijk om alleen op basis van dit onderzoek vergaande conclusies te trekken over intergemeentelijke samenwerking, maar wanneer er in de toekomst meer onderzoeken naar intergemeentelijke samenwerking uitgevoerd gaan worden binnen dit onderzoeksprogramma, is het wellicht mogelijk om conclusies te gaan trekken over de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerking.

1.6 Leeswijzer

In de hoofdstukken twee en drie bevindt zich het theoretisch kader. Hierin komen onder andere aan bod, een aantal belangrijke motieven voor gemeenten om over te gaan tot intergemeentelijke samenwerking, de juridische en organisatorische vormen van samenwerking die gemeenten tot hun beschikking hebben en de taakvelden waarbinnen veelal wordt samengewerkt. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier de stap van theorie naar praktijk gemaakt. Het onderzoeksontwerp wordt uiteengezet, en de dataverzamelings- en data analysemethoden worden beschreven. In de hoofdstukken vijf, zes en zeven worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd en de verschillende deelvragen beantwoordt. Tot slot wordt in hoofdstuk acht antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

2 Motieven voor en gevolgen van intergemeentelijke samenwerking

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 problemen op het gebied van bestuurskracht. Gemeentelijke herindelingen zijn echter niet populair onder gemeentebesturen en de burgers. Verder wordt het vanwege de afname aan inkomsten voor gemeenten steeds belangrijker taken op een efficiënte en effectieve manier uit te voeren. 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. In paragraaf 2.2 wordt de term bestuurskracht beschreven. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op het belang van afleggen van verantwoording door gemeenten aan de hand van de governance theorie. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op de rol die NPM heeft gespeeld binnen de overheid. In deze paragraaf worden ook handvaten geboden voor het maken van een economische analyse van organisatorische samenwerkingsvormen aan de hand van de neo-institutionele economie. Tot slot volgt in paragraaf 2.5 een conclusie.

2.1 Institutionele setting

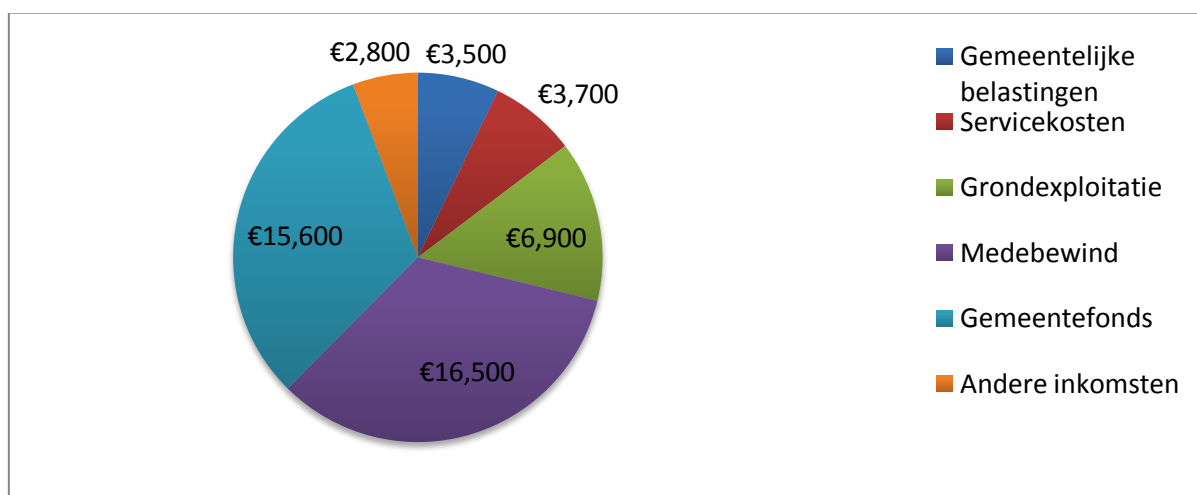
Het bestuur van een gemeente bestaat uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (college van B en W). De gemeenteraad heeft een volksvertegenwoordigende taak en is het hoogste bestuursorgaan. Het college van B en W is belast met de uitvoering van de door de gemeenteraad gestelde kaders. De gemeenteraad controleert vervolgens het college van B en W 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 gemeenteraad stelt middels een raadsplan de te realiseren beleidsdoelstellingen en kaders van het gemeentelijk beleid vast.
- Beheersing: Het college van B en W is belast met het uitvoeren van het beleid binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.
- Verantwoording: Het college van B en W heeft naar de gemeenteraad toe de verplichting om zich te verantwoorden over het gevoerde beleid.
- Controleren: De gemeenteraad controleert of het college van B en W binnen de gestelde kaders opereert en of de doelen bereikt worden.

Het college van B en 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 ministeriële 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, wel 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 maximaal de kostprijs vragen voor dienstverlening. 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 (Bestuursakkoord 2011-2015, 2011). Als gevolg van de economische crisis zijn ook de inkomsten van gemeenten op het gebied van grondexploitatie drastisch afgenomen. De afname van inkomsten is een reden waarom vooral kleine gemeenten overwegen om meer te gaan samenwerken, omdat de verwachting is dat er met samenwerking geld bespaard kan worden (Schermers & Pröpper, 2009).

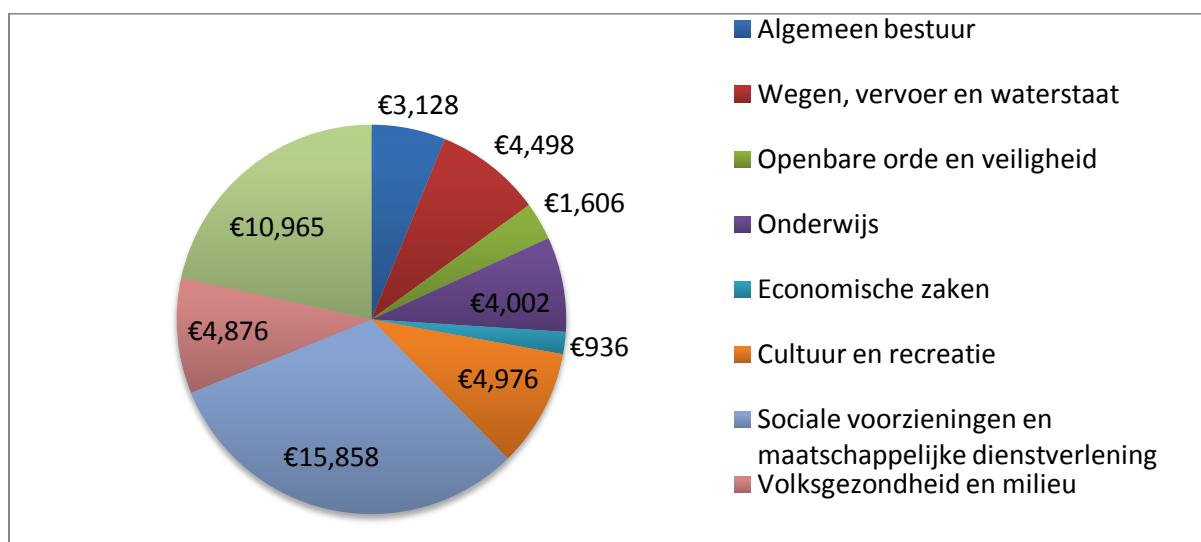


Figuur 2.1 *Inkomsten gemeenten 2008 in € miljoenen (Parlement, 2008)*

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 worden 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).

Gemeentelijke dienstverlening is ingedeeld in tien gemeentelijke hoofdfuncties, waarvan negen beleidsfuncties en één financiële functie opbrengsten en uitgaven (Ministeriele regeling informatie voor derden, 2003). Deze functionele indeling maakt het mogelijk vergelijkend onderzoek op gemeentelijk niveau uit te voeren. 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 Wgr, zoals weergegeven in tabel 2.1 (volgende pagina)



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

Binnen de negen beleidsfuncties worden verschillende subfuncties onderscheiden. In tabel 2.1 (volgende pagina) wordt een overzicht gegeven van vijf subfuncties waarop het meest wordt uitgegeven op het gebied van gemeentelijke dienstverlening of dienstverlening in Wgr. De gecombineerde bedragen in het gedeelte 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 ook nog andere 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	Dienstverlening in Wgr	Uitgaven 2008 in € miljoenen
Grondexploitatie	8.100	Werkgelegenheid	2.400
Bijstandsverlening	5.100	Openbaar vervoer	1.100
Werkgelegenheid	4.800	Bijstandsverlening	300
Wegen	2.900	Brandweer	300
Huishoudelijk afval	2.000	Milieubescherming	300

Tabel 2.1 *Top vijf uitgaven gemeentelijke dienstverlening en uitgaven gemeenschappelijke regeling (CBS, Financiën gemeenschappelijke regelingen, 2008)*

2.2 Bestuurskracht van het gemeentebestuur

Bestuurskracht is de laatste jaren een veelvuldig gebruikte term op gemeentelijk niveau. Het werd zelfs dé term wanneer het ging om het bereiken van fusies van vooral kleinere gemeenten. Er bestaan meerdere uiteenlopende definities van het begrip bestuurskracht. Voor dit onderzoek wordt de volgende definitie gebruikt: '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' (Abma, 2009). Uit de in de definitie van bestuurskracht naar gerefereerde decentralisatie van taken kunnen vier gemeentelijke rollen worden afgeleid: de gemeente als bestuur van de gemeenschap, de gemeente als publieke dienstverlener, de gemeente als onderdeel van een groter bestuurlijk geheel en de gemeente als georganiseerde organisatie. Deze rollen kunnen als middel worden gebruikt om de verschillende kwaliteitsaspecten in het functioneren van een gemeente in beeld te brengen (Abma, 2009). Het is belangrijk dat hier aandacht aan wordt besteed, omdat de theoretische 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. Abma (2009) splitst het begrip kwaliteit in drie delen. Allereerst de responsieve overheid, waarbij het voornamelijk om de operationele kwaliteit van het gemeentelijke functioneren draait. Privatisering, uitbesteding en klantgericht werken zijn voorbeelden waarmee deze manier van kwaliteitsdenken voor een verandering binnen het openbaar bestuur heeft kunnen zorgen. Dit heeft voor modernisering en kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering binnen de overheid gezorgd (Koster, Wever, & Glim, 2009). Het tweede deel van het begrip kwaliteit betreft de integere overheid. Hierbij moet worden gedacht aan bestuurlijke en beleidsmatige kwaliteit. In het verlengde hiervan ligt de geloofwaardigheid en daarmee de legitimiteit van het openbaar bestuur. Niet alleen een verbeterde dienstverlening leidt tot hogere waardering van een gemeente, maar ook

het proces waarop uiteindelijk resultaten worden geboekt. Burgerparticipatie, samenwerking en betrokkenheid van partners spelen hier een belangrijke rol, evenals publieke verantwoording (Koster, Wever, & Glim, 2009). Tot slot gaat het bij kwaliteit om een betrouwbare overheid. De constitutionele kwaliteit van de gemeente heeft hier een centrale plaats. Een gemeente moet over een ambtelijk apparaat beschikken welke in staat is om taken adequaat uit te voeren en uit te besteden. Verder moet de gemeente in staat zijn om verzelfstandigde organisaties aan te kunnen sturen. Het is eveneens belangrijk dat gemeenten de door de burger toevertrouwde basistaken op een adequate manier uitvoert (Koster, Wever, & Glim, 2009).

De lijn van decentralisatie van taken waar in de definitie van bestuurskracht over wordt gesproken, zet het kabinet al jarenlang door. Uit het rapport Brede Heroverwegingen van de werkgroep Openbaar Bestuur (2010) kan opgemaakt worden dat voor deze decentralisatie het schaalniveau van de kleinste gemeenten niet toereikend is. Zie de conclusie van de werkgroep Openbaar Bestuur in de box onder deze alinea. Grote gemeenten zijn beter in staat om deze extra taken op te vangen. Op basis van het aantal inwoners wordt onderscheid gemaakt tussen een sterke 'A-gemeente' of een zwakkere 'B-gemeente'. Waarbij de zwakkere 'B-gemeente' minder voor hun inwoners kan betekenen dan de sterkere 'A-gemeente'. Gedachte hierachter is dat 'A-gemeenten' taken voor de 'B-gemeenten' in de omgeving gaan uitvoeren. Al in 2009 bleek een meerderheid van de Tweede Kamer voorstander van dit onderscheid (Ministerie van Algemene Zaken, 2010).

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.

2.3 Governance

Governance is een ruim te interpreteren term, maar ook een lastig begrip dat op verschillende manieren kan worden 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 Financiën, 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 verwijst naar geaccepteerde samenwerking (Metze & Levelt, 2010). Scharpf (1999)

onderscheidt 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 betrokkenen 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 het voldoen aan deze vier criteria door de samenwerkende gemeenten niet als 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 regionaal en lokaal een afweging wordt 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. Met sturen wordt bedoeld 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. Bij beheersen gaat het er om dat na het inrichten van de organisatie er een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd. De achterliggende gedachte hiervan is dat bestuurders informatie kunnen krijgen over of de organisatie wel de goede richting uitgaat. Onder toezicht houden wordt het monitoren van organisatiedoelstellingen verstaan. Tot slot het aspect van verantwoorden. Over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft. Zo moet er verantwoording afgelegd worden over de uitkomsten van het gevoerde beleid. Daarnaast moet ook verantwoording afgelegd worden over het sturen, beheersen en toezicht houden. Wanneer de vier termen van government governance (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden) vergeleken worden met de vier termen van de planning en control cyclus (sturen, beheersen, verantwoorden, controleren), dan valt op dat één aspect niet overeenkomstig is. Het proces van toezicht houden op het samenwerkingsverband door de lokale overheid, komt in de planning en control cyclus terug in de vorm van controleren. Dit komt door de verantwoordelijkheid van het college van B en W voor de uitvoering van het beleid en de controle van de gemeenteraad daarop (Ministerie van Financien, 2000).

2.4 New Public Management en neo-institutionele economie

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 NPM moet er binnen de overheid meer aandacht komen voor de prestaties en het op een meer bedrijfsmatige manier van werken. Dit zou moeten resulteren in het besparen van kosten, de praktijk zal dit uiteindelijk moeten uitwijzen (Dunleavy & Hood, 1994). Volgens Klein (2000, p. 456-489) kan de neo-institutionele economie inzicht geven in het ontstaan en de ontwikkeling van instituties en welke prestaties deze leveren. 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.

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 waardoor 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 is voor de continuïteit. Een eventueel verlies moet namelijk niet afgewenteld kunnen worden op de principalen. 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 in samenwerkingsverbanden op basis van Wgr vaak 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

Naast de productiekosten dient er volgens de transactiekostentheorie ook rekening gehouden te worden met de transactiekosten. De kosten die gepaard gaan met de totstandkoming van een contract, het naleven van een contract en het toezicht houden op een contract, worden transactiekosten genoemd. De organisatievorm waarbij het totaal van de productie- en transactiekosten het laagst is, kan als de meest efficiënte organisatievorm worden gezien (ter Bogt, 1998). De volgende algemene organisatievormen 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 bij intergemeentelijke samenwerking een nieuwe organisatie wordt opgericht. Wanneer het samenwerkingsverband vorm wordt gegeven binnen de hiërarchische structuren van een samenwerkingspartner, dan blijven de kenmerken van hiërarchie van toepassing. De verschillende organisatievormen verschillen qua kenmerken en prestaties die ze leveren. Van Helden (1997, p. 45-48) beoordeelt de verschillende organisatievormen op een drietal kenmerken, zie tabel 2.2. De scores van de verschillende organisatievormen op deze kenmerken kunnen gebruikt worden in het maken van een keuze voor de meest geschikte organisatievorm voor een bepaalde situatie. 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 2.2 Kenmerken van hiërarchie en vormen van verzelfstandiging volgens de transactiekostentheorie op basis van tabel van Helden (1997, p. 48)

De keuze voor een bepaalde organisatievorm 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 hogere transactiekosten bij de aanwezigheid van asset specificity. Asset specificity is de mate waarin bij een bepaalde organisatievorm gebruik wordt gemaakt van specifieke technische productiemiddelen, of werknemers met specifieke vaardigheden die moeilijk alternatief aanwendbaar zijn. Voor hiërarchie geldt precies het tegenovergestelde van de markt, veelal lagere transactiekosten en meestal hogere productiekosten. Verder kan worden gesteld, 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 (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 aandienen (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 principalen (ter Bogt, 1998). De relatie tussen principaal en agent wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van een informatie-asymmetrie 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).

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 en rekening houdend met de gevolgen voor de relatieve agencykosten kan er dus besloten worden om over te gaan tot buiten de hiërarchische structuren plaatsen van een bepaalde dienstverlening of samenwerking. Het analysekader wordt weergegeven in tabel 2.3 (volgende pagina), 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.

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 onvoorspelbare 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 2.3 *Analysekader agencykosten gebaseerd op Neelen (1997, p. 73)*

Naarmate de doelen minder helder en transparant zijn dan nemen de agencykosten toe (A1). Verder dient de organisatie die de 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 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). Het buiten de hiërarchische structuren plaatsen kan overwogen worden als aan het productieproces of aan het proces van dienstverlening geen bijzondere waarden of beginselen ten grondslag liggen. Rechtsgelijkheid en 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 financiële problemen raken door een externe factor zoals een kredietcrisis (Neelen, 1997, p. 74).

Wanneer 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 dienstverlening op afstand staat (C1). Een ander kenmerk 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).

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de Nederlandse institutionele setting beschreven, en zijn de motieven voor en de gevolgen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden uiteengezet. 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 kiezen voor samenwerking, kunnen er vraagstukken ontstaan rondom de democratische legitimiteit van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kan 'op afstand komen te staan'. Door toepassing van 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. Een 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 de agencykosten beperkt blijven.

3 Mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden 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 en de verschillende taakvelden waarbinnen samengewerkt kan worden beschreven.

3.1 Verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering

Hoewel gemeenten de laatste jaren steeds vaker voor intergemeentelijke samenwerking kiezen, is het toch belangrijk om de begrippen interne en externe verzelfstandiging, uitbesteding en privatisering toe te lichten. Dit zijn namelijk ook manieren voor gemeenten om onder andere de efficiency te vergroten. Verder hangt het begrip externe verzelfstandiging dicht tegen het begrip intergemeentelijke samenwerking aan wanneer er bij de samenwerking een nieuwe organisatie wordt opgericht. Wanneer het samenwerkingsverband vorm wordt gegeven binnen de hiërarchische structuren van een samenwerkingspartner, dan blijven de kenmerken van hiërarchie van toepassing.

Interne verzelfstandiging houdt in dat de uitvoering van een taak wordt opgedragen aan een onderdeel van de gemeentelijke organisatie, 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). Het uitbesteden van gemeentelijke dienstverlening is ook mogelijk. Moret, Ernst & Young (1997) geven de volgende 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 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 langer 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 zelfstandigheid (van Thiel, 2001). Enige nuancering is hier echter wel op zijn plaats. Feitelijk zou de zojuist geschetste situatie zich voor moeten doen, maar de praktijk laat nog wel eens een ander beeld zien. Wanneer er zich bijvoorbeeld problemen voordoen bij de verzelfstandigde organisatie, dan wordt de gemeente opeens wel op haar verantwoordelijkheid aangesproken (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 van 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	Geen
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 verzelfstandigen, te privatiseren of uit te besteden. De functies hebben betrekking op het gehele productieproces, waarbij onderscheidt wordt gemaakt in 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 fases 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 afhaken van huisafval.

3.2 Juridische en organisatorische vormen van samenwerking

Binnen de verschillende samenwerkingsvormen is het mogelijk een onderscheid te maken tussen juridische en organisatorische vormen van samenwerking. Allereerst worden de verschillende juridische vormen van samenwerking beschreven. Op het lokale niveau bestaat er een mix van publieke en private rechtspersonen die te kwalificeren vallen als partijen waar de overheid een band mee heeft. Formeel stelt de Gemeentewet dat slechts in die gevallen waarin dit bijzonder relevant is om van een privaatrechtelijke organisatie gebruik te maken, gemeenten toegestaan zijn dit ook daadwerkelijk te doen. In andere gevallen moet een publiekrechtelijke oplossing nagestreefd worden. Publiekrechtelijke samenwerking kan op vrijwillige basis plaatsvinden, maar ook verplicht zijn. Het is bijvoorbeeld verplicht voor gemeenten op deel te nemen aan de veiligheidsregio waar onder andere de hulpdiensten deel van uitmaken. Verder bestaan er ook de verplichte Wgr+ regio's, waarin veelal op het terrein van wonen, verkeer en regionale economie wordt samengewerkt. Een bijzondere vorm van vrijwillige publiekrechtelijke samenwerking zijn de zogenaamde Euregio's (de Greef, 2008).

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). Vrijwillige privaatrechtelijke intergemeentelijke samenwerking kan op twee manieren vorm worden gegeven. Allereerst op basis van privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten, voorbeelden hiervan zijn: gezamenlijke inkoop, contracten, mandaatverlening en vennootschap. Een tweede mogelijkheid zijn de privaatrechtelijke overeenkomsten, hiermee wordt bedoeld op convenanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. Naast de genoemde 'lichte' vormen van samenwerking, bestaan er ook 'zwaardere' vormen van samenwerking zoals het oprichten van een stichting of een BV (de Greef, 2008).

Samenwerking op basis van de Wgr

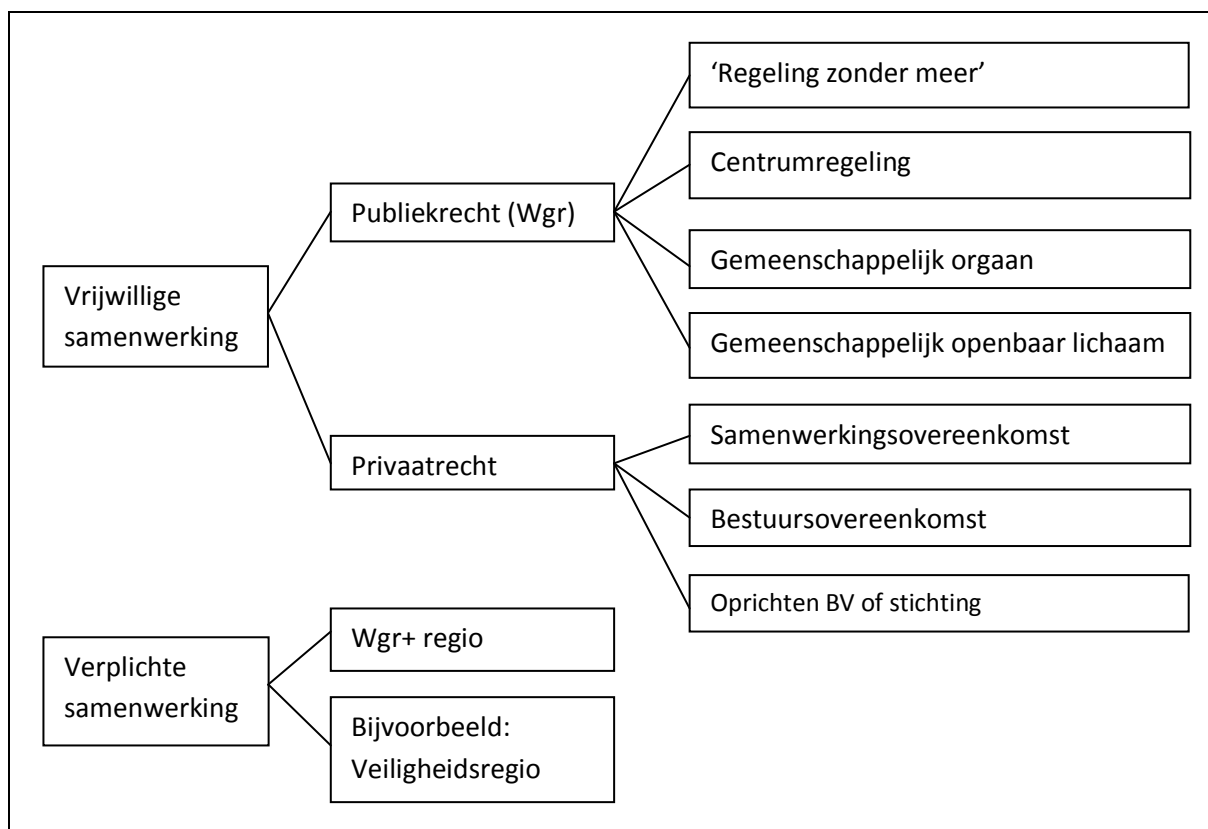
Naast de eerder genoemde samenwerkingsvormen op basis van publiekrecht kan er ook vrijwillig op basis van de Wgr samengewerkt worden. In totaal bestaan er vier samenwerkingsvormen op basis van de Wgr. De eerste drie vormen staan in artikel 8 van de Wgr vermeld en de laatste kan afgeleid worden uit artikel 1 van die wet. De verschillende mogelijkheden worden hieronder toegelicht, in volgorde van de lichtste (artikel 1) naar de zwaarste vormen (artikel 8) van samenwerking.

De eerste vorm betreft de 'regeling zonder meer' welke het voor gemeenten mogelijk maakt om publiekrechtelijke overeenkomsten te sluiten, zoals conventanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. Zowel op basis van privaatrecht, als publiekrecht, kunnen er dus convenanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen aangegaan worden. De 'regeling zonder meer' is de lichtste vorm van samenwerking omdat bij deze vorm van samenwerking niet gemandateerd of gedelegeerd kan worden. De regeling biedt de mogelijkheid om op basis van de Wgr samen te werken, zonder één van de andere drie Wgr varianten te gebruiken, waardoor de samenwerking publiekrechtelijk blijft. De regeling kan ruim geïnterpreteerd worden, want de regeling wordt bijvoorbeeld al van kracht wanneer er sprake is van een overeenkomst tussen gemeenten (Pans, 2007).

De tweede vorm betreft de centrumgemeente, waarbij 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. Het voordeel van deze constructie zit in de organisatie, want er hoeft namelijk geen regiodienst opgezet te worden (Pans, 2007).

De derde vorm betreft de mogelijkheid om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen. Het gemeenschappelijk orgaan kent maar één bestuur en daarnaast kan het geen eigen personeel in dienst nemen. Gemeenten kunnen slechts beschikkingsbevoegdheden overdragen en 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 wordt gekozen is het meestal op het terrein van welzijn of huisvesting (Pans, 2007).

De zwaarste vorm betreft het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dit is de enige vorm van publiekrechtelijke samenwerking die rechtspersoonlijkheid kent. 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 en een dagelijks bestuur 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 geneeskundige diensten (Pans, 2007). Figuur 3.1 (volgende pagina) biedt een overzicht van de verschillende juridische mogelijkheden die er zijn op het gebied van intergemeentelijke samenwerking.



Figuur 3.1 *Overzicht juridische samenwerkingsvormen*

Organisatorische vormen van samenwerking

In de literatuur worden verschillende vormen van organisatorische samenwerking onderscheiden. De verschillende vormen worden beschreven in volgorde van de lichtste naar de zwaarste organisatorische variant. Allereerst de bestuurlijke afspraken, welke overeenkomsten zijn tussen gemeenten en eventueel maatschappelijke organisaties om te gaan samenwerken. 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 naast een juridische vorm, ook een organisatorische vorm van samenwerking. Deze is al besproken en wordt daarom niet opnieuw toegelicht.

Herweijer en Fraanje (2011) onderscheiden drie modellen van organisatorische samenwerking. Allereerst het netwerkmodel waarin gemeenten meestal samenwerken op regionale strategische onderwerpen, waarover overeenstemming bestaat dat deze alleen gezamenlijk effectief kunnen worden opgepakt. Ambtenaren gaan dan structureel samen werken, maar blijven dit vanuit de eigen organisatie doen. Het is mogelijk personeel uit te wisselen om op deze manier kennis te delen en over te brengen. De tweede vorm betreft het matrixmodel, waar samenwerkende gemeenten één of meerdere taken op zich nemen en deze voor alle deelnemende gemeenten uitvoeren. 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 variant 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 kwaliteitsverbetering 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). De tweede variant is het Samen En Toch Apart model (SETA-model) op basis van publiekrecht, deze variant wordt ook wel aangeduid als federatiegemeente. Dit is een samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten fuseren, terwijl de afzonderlijke gemeenten wel een eigen gemeenteraad en college van B en W houden (Drooglever & Zwaan, 2010). De derde variant is het model Ten Boer, wat een vorm van publieke outsourcing betreft. Hier ligt de nadruk op het samenvoegen van de ambtelijke organisatie, door al haar ambtenaren onder te brengen bij een andere (grotere) gemeente. In het geval van Ten Boer gaat het om de gemeente Groningen (Pans, 2007). De gemeente houdt bij het model Ten Boer een eigen bestuur, gemeenteraad, gemeentesecretaris en een minimaal aantal eigen ambtenaren, die fungeren als regiefunctionaris 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 de ambtelijke organisaties, maar ook van de gemeenteraad, en het college van B en W. Dit zal uiteindelijk leiden tot een geheel nieuwe gemeente (Herweijer & Fraanje, 2011). Herindelingen hebben ervoor gezorgd dat het totale aantal gemeenten de laatste decennia is afgenomen. In 2011 zijn er 418 gemeenten, waar er in 1960 nog 994 bestonden en in 1910 rond de 1.100 (Van de Laar, 2010). Het aantal gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de laatste jaren niet veranderd, het zijn vooral kleinere gemeenten die samen worden gevoegd. Van de 418 gemeenten in 2011 hebben ongeveer 319 gemeenten (circa 76%) minder dan 40.000 inwoners (CBS, 2011). In tabel 3.2 (volgende pagina) wordt een overzicht gegeven van de verschillende organisatorische en juridische vormen.

Organisatorische vorm		Juridische vorm
Bestuurlijke afspraken		– Wgr lichte regeling (publiekrecht) – Convenant (privaatrecht)
Centrumgemeente		– Wgr centrumgemeente (publiekrecht)
Netwerkmodel		– Wgr lichte regeling (publiekrecht) – Convenant (privaatrecht)
Matrixmodel		– Wgr gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht) – Wgr centrumgemeente (publiekrecht) – Contractvorm (privaatrecht)
Integratiemodel	Shared Service Center	– Wgr gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht) – Besloten vennootschap (privaatrecht) – Naamloze vennootschap (privaatrecht)
	Samen En Toch Apart	– Wgr gemeenschappelijk openbaar lichaam (publiekrecht)
	Ten Boer (publieke outsourcing)	– Wgr lichte regeling (publiekrecht)
Herindeling		– Wet ahri (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 waarbinnen wordt samengewerkt. Herweijer en Fraanje (2011) hebben een onderverdeling gemaakt naar taakvelden van samenwerking, waarbij onderscheid wordt gemaakt in samenwerking gericht op het gezamenlijk uitvoeren van PIOFACH-taken (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie, Huisvesting), samenwerking gericht op de uitvoering van verplichte taken en samenwerking gericht op inhoud en strategie.

- Intergemeentelijke samenwerking kan in de eerste plaats gericht zijn op het gezamenlijk uitvoeren van PIOFACH-taken. Gemeenten kunnen 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 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 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. Zoals 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 het integratiemodel in combinatie met volledige ambtelijke integratie, dan is het bijna onvermijdelijk dat op alle drie de taakvelden samengewerkt moet worden. Verder is de grens tussen uitvoerende en strategische & 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 IGSD blijkt al snel ook te kijken naar de werkgelegenheid in de totale regio en dus minder naar de individueel deelnemende gemeenten. Diezelfde IGSD 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 de meest geschikte organisatorische vorm van samenwerking voor gemeenten? Dit is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals het taakveld of de taakvelden waarbinnen wordt samengewerkt en de doelen van de samenwerking. Ook het aantal deelnemende gemeenten is van invloed op de meest geschikte organisatorische vorm. Immers, hoe meer partners, hoe complexer de samenwerking. Daarnaast bestaan er ook nog andere factoren die van invloed zijn, maar waar in dit hoofdstuk geen aandacht aan besteed is, zoals ondermeer de rol van vertrouwen en netwerken. Kortom, er bestaat geen 'beste' juridische en of organisatorische vorm, deze is afhankelijk van de situatie. In paragraaf 6.4 wordt aandacht besteed aan de juridische vorm welke gekozen is voor de samenwerking tussen Losser en Enschede.

4 Van theorie naar praktijk

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de stap van theorie naar praktijk wordt gemaakt. In het theoretisch kader (hoofdstukken twee en drie) zijn de relevante theoretische inzichten voor dit onderzoek uiteengezet. De verschillende beschreven theorieën worden in de volgende hoofdstukken waar mogelijk toegepast op de samenwerking tussen Losser en Enschede. Om uiteindelijk de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is data nodig. In paragraaf 4.2 wordt toegelicht hoe de data verzameld en geanalyseerd wordt. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de gehanteerde onderzoeksstrategie nader toegelicht.

4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt een case studie uitgevoerd naar de ambtelijke samenwerking tussen Losser en Enschede, waarbij het onderzoek bewust wordt benaderd vanuit het perspectief van de opdrachtgever, de gemeente Losser (Babbie, 2007, p. 303-316). Door het uitvoeren van de case studie moet uiteindelijk antwoord gegeven kunnen worden op de onderzoeksvraag:

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede en wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van dit samenwerkingsverband?

Volgens Yin (2003, p. 3-11) is de case studie geschikt voor dit onderzoek, aangezien dit onderzoek voldoet aan alle drie de gestelde voorwaarden. Een case studie is namelijk geschikt, aangezien de onderzoeksvraag een ‘waarom’ vraag is, er geen sprake is van een experiment en er onderzoek wordt gedaan naar een recente gebeurtenis.

4.2 Dataverzameling en data analyse

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag zijn gegevens nodig. Hiervoor worden twee methoden gebruikt, de documentenanalyse en het afnemen van interviews. Door gebruik te maken van twee dataverzamelingsmethoden kan er gesproken worden van triangulatie, wat de interne validiteit van de onderzoeksresultaten ten goede komt. Er wordt data verzameld zowel binnen de gemeente Losser als Enschede. Hoewel de focus ligt op de gemeente Losser, is het belangrijk dat de gegevens verkregen binnen Losser geïnterviewd worden met gegevens uit Enschede. Dit komt de betrouwbaarheid ten goede (Swanborn, 2010. p. 108-109).

Tijdens de beginfase van het onderzoek wordt er gestart met de documentenanalyse om een goed beeld van de case te krijgen. De volgende documenten worden geanalyseerd: agenda's en verslagen van college- en raadsvergaderingen, college- en raadsvoorstellen, beleidsnotities, begrotingen, jaarverslagen, documenten geproduceerd door de projectgroep, etc. Tijdens het analyseren van de verschillende documenten worden de belangrijkste aandachtspunten voor het onderzoek in beeld gebracht en worden de belangrijkste sleutelfiguren van de samenwerking geïdentificeerd. In overleg met de opdrachtgever is vervolgens bepaald of de lijst met de te interviewen personen afdoende is. Doordat de focus op de gemeente Losser ligt worden meer Losserse dan Enschedese medewerkers geïnterviewd. Daarnaast heeft Enschede ook meer een faciliterende rol gespeeld in de samenwerking

en komt het initiatief tot samenwerking vanuit Losser. In totaal worden in de maanden mei en juni, twaalf interviews in Losser afgenomen en drie in Enschede. Uit het gemeentebestuur van Losser worden de burgemeester en de betrokken wethouder geïnterviewd. Tevens wordt de gemeentesecretaris en de oud directeur bedrijfsvoering geïnterviewd. Ook worden de projectleider en de ex-projectleider geïnterviewd, beide waren ook afdelingshoofd van de afdelingen die overgaan naar Enschede. Tot slot zijn zes van de zeven eerste medewerkers van de teams die overgegaan zijn naar Enschede geïnterviewd. Deze eerste medewerkers namen allen ook zitting in een deelprojectgroep. Dit alles zorgt ervoor dat het Lossers perspectief belicht wordt vanuit het gemeentebestuur, de ambtelijke top, de projectgroep en de ambtenaren. In Enschede is een programmadirecteur geïnterviewd, de projectleider en de assistent projectleider. Binnen het tijdsbestek van het onderzoek was het niet mogelijk om de Enschedese wethouder te interviewen. Verder wordt de samenwerking Losser – Enschede als een project gezien met voor Enschedese begrippen een minimale impact. Het interviewen van drie personen in Enschede moet afdoende zijn. Ter illustratie, waar de Losserse organisatie uit circa 150 fte bestaat, daar bestaat de Enschedese organisatie uit circa 1500 fte.

Voor het afnemen van de interviews is er gebruikt gemaakt van semi-gestructureerde interviews (Yin, 2003, p. 89-92). De semi-gestructureerde vragenlijst bevindt zich in bijlage I. In de vragenlijst zijn ondermeer de centrale thema's opgenomen die tijdens de documentenanalyse naar voren kwamen. Vervolgens zijn er per thema een aantal vragen geformuleerd. Bij de openingsvraag van het thema 'aanleiding tot samenwerking' kan gedacht worden aan: 'Wat waren de redenen voor Losser om overgaan te gaan tot het actief zoeken naar samenwerkingsverbanden?'. Doordat de geïnterviewden allemaal op een andere manier bij het project betrokken waren, is de vragenlijst aangepast aan de geïnterviewde. Ook werd tijdens het afnemen van de eerste interviews duidelijk dat de vragenlijst nog niet helemaal volledig was en is er voor gekozen om deze uit te breiden. Het afnemen van de interviews is in een rustige omgeving gebeurd en de interviews zijn opgenomen met een voice recorder. Vervolgens zijn de interviews nagenoeg letterlijk uitgetypt en voorgelegd aan de geïnterviewde om te accorderen. De interview uitkomsten bevinden zich in tabelvorm in bijlage II. In deze tabel worden de belangrijkste en meest voorkomende reacties weergegeven, daarnaast wordt ook de mate van consensus aangegeven. Op deze manier wordt inzichtelijk tot op welke hoogte de reacties van de geïnterviewden overeenkomen.

5 Aanleiding tot samenwerking met gemeente Enschede

In de hoofdstukken vijf, zes en zeven worden de resultaten van de case studie gepresenteerd waarbij in de conclusies van de hoofdstukken antwoord wordt gegeven op de verschillende deelvragen. Allereerst wordt kort ingegaan op de manier waarop de onderzoeksresultaten gebruikt worden die verkregen zijn tijdens de dataverzameling. Wanneer de informatie verkregen is middels de documentenanalyse dan wordt naar het betreffende document verwezen. Echter is veel informatie ook verkregen via het afnemen van interviews. In de tekst wordt ook aangegeven wanneer de informatie is verkregen via interviews. Paragraaf 5.1 staat in het teken van de noodzaak tot samenwerking voor de gemeente Losser. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 uiteengezet wat de taakvelden zijn waarop Losser wil samenwerken, wat de bestaande samenwerkingsverbanden zijn en wat mogelijke toekomstige samenwerkingspartners zijn. In paragraaf 5.3 wordt aangegeven wat de samenwerkingspartners per taakveld zijn. Tot slot wordt in paragraaf 5.4 antwoord gegeven op de eerste deelvraag:

Waarom is de gemeente Losser op zoek gegaan naar intergemeentelijke samenwerkingspartners, op welke taakvelden wilde de gemeente Losser samenwerken en welke gemeenten zag de gemeente Losser als mogelijke samenwerkingspartners?

5.1 Samenwerking noodzaak voor gemeente Losser

De gemeente Losser heeft circa 22.000 inwoners en is gelegen tussen de gemeenten Enschede (156.000 inwoners), Oldenzaal (31.000 inwoners), Dinkelland (26.000 inwoners) en de grens met Duitsland. In het jaar 2001 heeft een gemeentelijke herindeling plaatsgevonden in Twente, waaruit ook de buurgemeente Dinkelland is ontstaan. Waar veel andere Twentse gemeenten onderdeel uitmaakten van een gemeentelijke herindeling, bleef Losser behoudens een kleine grenscorrectie zelfstandig. De provincie Overijssel en het kabinet waren van mening dat Losser over voldoende bestuurskracht beschikte om als zelfstandige gemeente te blijven opereren (Tweede Kamer, 1998). Sinds 2001 heeft Losser verschillende tegenslagen gehad met onder andere een aantal bestuurscrisisen, als gevolg van financiële overschrijdingen van budgetten en bestuurlijk mismanagement. Zo is in 2004 de burgemeester opgestapt, omdat de gemeenteraad haar vertrouwen in het college van B en W had opgezegd. Aanleiding hiervoor was een financiële overschrijding van € 1,5 miljoen van het LaGa evenement welke met de Duitse grensgemeente Gronau werd georganiseerd. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 zijn in totaal zes wethouders vroegtijdig vertrokken. In 2008 werd de begroting 2009 van Losser onder preventief toezicht geplaatst door de provincie Overijssel en diende Losser een evenwichtig meerjarenperspectief te presenteren tot en met 2012 (Begroting Losser onder preventief toezicht provincie, 2008). Het vertrek van vier wethouders in een tijdsbestek van twee maanden in 2009 resulteerde vervolgens in een ernstige bestuurscrisis in oktober 2009 (Meijer, 2009).

Om onder het provinciale toezicht uit te komen heeft Losser een ombuigingsoperatie uitgevoerd, waarmee de begroting 2009 en het meerjarenperspectief op orde werden gebracht. Een belangrijke conclusie uit een benchmark, uitgevoerd ter ondersteuning van de ombuigingsoperatie is dat bezuinigingen eerder gezocht moeten worden in de formatie voor beleidstaken dan staf en

ondersteuning (Berenschot, 2009). Met de ombuigingsoperatie 2010-2012 wordt structureel circa € 2,7 miljoen omgebogen, hierbij wordt evenredig bezuinigd op beleid, budgetten en personeel. Op personeel wordt in totaal € 948.000 bezuinigd (ongeveer 10% van de formatie) wat neerkomt op circa vijftien fte. Hiervan dient vijf fte bespaard te worden door het aangaan van dwingende samenwerkingsverbanden op ondermeer werk, inkomen en zorg. Bij de personele ombuigingen is gekozen om de besparingen evenredig te verdelen over zowel uitvoerend en administratief personeel, beleidsmedewerkers, als het management. Het advies uit de benchmark is dus niet volledig overgenomen. In het raadsvoorstel wordt benadrukt dat de bezuinigingen op personeel een dusdanige omvang hebben, waardoor de ambtelijke organisatie maar net in staat blijft om al haar taken uit te voeren. De ondergrens qua bezuinigingen op personeel is bereikt (Raadsbesluit ombuigingen 2010-2012, 2009). De omvang van de ombuigingsoperatie maakte een wijziging in de organisatiestructuur noodzakelijk. Deze doorontwikkeling van de organisatiestructuur wordt gefaseerd uitgevoerd om uiteindelijk per 1 januari 2012 volledig van kracht te zijn. De doorontwikkeling van de organisatiestructuur leidt tot een kleinere organisatie met minder afdelingen en een eenhoofdige directie. Door de afname van het aantal afdelingen zijn er minder leidinggevenden nodig. In het bijbehorende collegebesluit staat dat het college van B en W al meerdere malen de intentie heeft uitgesproken dat samenwerken op het gebied van ICT zeer wenselijk is. Vanwege alle ontwikkelingen op het gebied van ICT zou Losser niet zelfstandig in staat zijn om aan alle verplichtingen te voldoen, later meer hierover (Collegebesluit doorontwikkeling organisatiestructuur, 2009).

Naar aanleiding van de bestuurscrisis is informateur Meijer in oktober 2009 aangesteld om een bestuursakkoord op te stellen voor de periode tot aan het aantreden van het nieuwe college van B en W na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. De informateur was van mening dat de financiële en politieke situatie zo nijpend waren dat het niet verantwoord was om de burgemeester alleen te laten opereren. Toen werd besloten om een 'zakencollege' aan te stellen tot de verkiezingen van 2010, met als taak orde op zaken te stellen binnen de gemeente. De informateur heeft met alle gemeenteraadspartijen gesproken over de toekomst van Losser. Alle partijen waren van mening dat Losser ook in de toekomst als zelfstandige gemeente moet blijven voortbestaan. De informateur kwam vervolgens met het dringende advies om een visie te ontwikkelen voor een zelfstandig Losser, want met de huidige werkwijze kon de zelfstandigheid van Losser niet gegarandeerd worden. Wanneer Losser zelfstandig wil blijven, dan dient er volgens Meijer (2009) ingezet te worden op een drietal zaken: het verbeteren van de financiële positie van Losser, het veranderen van de bestuurscultuur en het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Verder wordt in het rapport aangegeven, dat verdere bezuinigingen waarschijnlijk nodig zullen zijn als gevolg van de economische crisis. De verwachting is namelijk dat de jaarlijkse algemene uitkering van de Rijksoverheid fors gaat dalen (Meijer, 2009).

Het advies van informateur Meijer (2009) om een visie voor een zelfstandig Losser te ontwikkelen is opgevolgd door Losser en hiervoor is een raadsdiscussie gepland. Voor deze raadsdiscussie zijn een rapport en een bijbehorende bestuurlijke notitie voor de gemeenteraad ontwikkeld. Door de keuze voor zelfstandigheid wordt een eventuele fusie op korte termijn uitgesloten en beperkt Losser haar

speelruimte. Een eventuele fusie zou namelijk schaalvoordelen opleveren en een grotere bijdrage uit het gemeentefonds (Geessink, 2009). Geessink (2009) geeft aan dat er voldoende kwalitatief personeel aanwezig is in de ambtelijke organisatie van de gemeente Losser voor de dagelijkse zaken en op enkele terreinen zelfs zeer goed personeel. Het personeel van Losser bestaat echter voornamelijk uit generalisten, aangezien een kleine organisatie zich het financieel niet kan veroorloven om op elk deelterrein specialisten in dienst te nemen. Voor specifieke zaken wordt daarom personeel ingehuurd. Losser kampt al jaren met een te krappe begroting en het toekomstbeeld is niet veel bemoedigender. Door de financiële problemen waarmee Losser geconfronteerd wordt staat de inhuur echter onder druk. Losser wil graag haar dienstverlening op peil houden, maar heeft daarbij dus te maken met zowel kwalitatieve als financiële problemen. Verder geeft de politiek ook aan dat de ambtelijke organisatie niet altijd in staat is om in een aanvaardbaar tempo te voldoen aan de politieke ambities (Geessink, 2009). Uit de interviews komt naar voren dat Losser als kleine gemeente onvoldoende in staat wordt geacht om op termijn kwalitatieve dienstverlening te blijven leveren en dat financiële motieven ook een rol spelen. Over de invloed van het financiële aspect bestaat er echter geen consensus bij de geïnterviewden. Zelfstandig blijven is ondoenlijk en zal uiteindelijk leiden tot grotere organisatorische problemen en waarschijnlijk ook tot grotere financiële problemen. De bestuurskracht van de gemeente Losser staat onder druk. Kortom, Losser dient op zoek te gaan naar dwingende samenwerkingsverbanden, wanneer men de zelfstandigheid van Losser veilig wil stellen (Geessink, 2009).

In de bestuurlijke notitie wordt benadrukt dat er haast is geboden bij het maken van keuzes voor het aangaan van dwingende samenwerkingsverbanden. Begin 2010 kan Losser nog zelfstandig invulling geven aan de strategische richting. Wanneer er te lang gewacht wordt met het maken van een keuze, dan gaan wellicht hogere instanties beslissingen nemen voor Losser. Dit besef dat er een zekere mate van urgentie is om te gaan samenwerken, bestaat ook op managementniveau binnen de gemeente Losser. Een andere belangrijke reden waarom haast is geboden om tot samenwerkingsverbanden te komen is dat Losser niet zelfstandig aan de eisen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma E-overheid (NUP) kan voldoen. De Rijksoverheid heeft kaders gesteld voor de gemeentelijke informatievoorziening in het NUP, met als deadline 1 januari 2015. Gemeenten moeten overgaan tot vergaande digitalisering en het tot stand brengen van basisregistraties, zoals de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010). De Rijksoverheid heeft als extra stimulans de bestuurlijke boete ingevoerd voor het niet nakomen van afspraken en termijnen (Geessink, 2009). Zoals bekend, heeft Losser beperkte financiële ruimte en bij een bestuurlijke boete heeft de gemeente dan ook zeker geen belang. Tot op heden slaagde Losser erin om aan de voorwaarden van het NUP te voldoen. De uitvoering van het NUP kost echter wel veel tijd en geld. Een beperkte groep medewerkers is verantwoordelijk voor de uitvoering, daarnaast is soms de inschakeling van externen nodig. Wanneer enkele medewerkers wegvallen, is Losser niet in staat dit verlies snel op te vangen. Op het gebied van de BAG wordt al samengewerkt met Dinkelland en Tubbergen in het zogenaamde DLT-verband. Een ander voorbeeld van een kwaliteitsslag welke is ingezet door de Rijksoverheid betreft de implementatie Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarbij een goede ICT voorziening ook van belang is. Hier kon Losser op een aantal terreinen

niet voldoen aan de kwaliteitseisen van het toenmalige ministerie van VROM (KPMG, 2007). Uit de ontwikkelingen rondom het NUP en de Wabo wordt duidelijk dat Losser moeite heeft om de gewenste kwaliteitsslagen te maken op het gebied van ICT. Losser acht zich zelfstandig niet in staat om de rest van het NUP uit te blijven voeren, vanwege een gebrek aan kwaliteit, capaciteit en middelen. Losser is op ICT gebied onvoldoende bestuurskrachtig om zelfstandig aan de rijksverplichtingen te voldoen. Samenwerken en opschaling is noodzakelijk om aan alle eisen te voldoen.

5.2 Mogelijke taakvelden van samenwerking

In de bestuurlijke notitie zelfstandigheid (2010) worden door Losser vijf taakvelden geïdentificeerd waarbinnen samengewerkt kan worden. Deze onderverdeling komt grotendeels overeen met die van Herweijer en Fraanje (2011). In tabel 5.1 worden beide onderverdelingen naast elkaar geplaatst. In het vervolg van dit onderzoek wordt de indeling van Losser buiten beschouwing gelaten en wordt er gewerkt met de taakvelden indeling van Herweijer en Fraanje (2011).

Indeling Herweijer en Fraanje (2011)	Indeling Losser (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010)
Uitvoering PIOFACH-taken (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie, Huisvesting)	• 'Alle ondersteunende taken en diensten. Het betreft hier taken die veelal op het terrein van de bedrijfsvoering liggen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de zogenaamde Personele, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën en Administratie (PIOFA) functies en Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Ook wordt hieronder verstaan de taak van het opzetten en beheer van de basisadministraties.'
Uitvoering van verplichte taken	• 'Taken en beleidsvelden waar er sprake is van een zeer beperkte autonomie van de gemeente en waar de Rijksoverheid een dwingende rol in vervult.' • 'Het klantencontactcentrum ofwel de dienstverlening aan burgers en bedrijven.' • 'Diensten die wel tot de specifieke bevoegdheid horen van een gemeente, maar die evengoed door een private partij zouden kunnen worden geleverd.'
Samenwerking gericht op inhoud en strategie	• 'Beleidsstaken waarover de gemeente zeggenschap dient te houden om de gemeente ook echt een eigen bestuurlijke entiteit te laten zijn. Het betreft hier taken en beleidsvelden die specifiek per gemeente kunnen verschillen en die rechtstreeks het politiek bestuurlijke domein raken.'

Tabel 5.1 *Vergelijking taakvelden Losser met indeling van Herweijer en Fraanje (2011)*

Bestaande samenwerkingsverbanden

Net zoals andere gemeenten participeert Losser al geruime tijd in diverse samenwerkingsverbanden, die in de loop der tijd tot stand zijn gekomen. De samenwerkingsverbanden variëren in omvang en qua samenwerkingspartners, hierdoor is er sprake van een zogenaamde lappendeken (Geessink,

2009). Nu volgt een beschrijving van de verschillende samenwerkingsverbanden van Losser per 1 januari 2010. Sommige van deze samenwerkingsverbanden hebben een min of meer dwingend karakter, zoals de Regio Twente, waarin onder andere beleid wordt gemaakt op het terrein van mobiliteit, recreatie, milieu en afvalverwijdering. Het verplichte karakter van samenwerking geldt ook voor de veiligheidsregio. Ook op het gebied van deelnemingen in water- en energiebedrijven wijkt Losser niet af van wat gebruikelijk is in Nederland. Vrijwillige samenwerkingsverbanden zijn aangegaan op de volgende gebieden: afvalverwijdering en –verwerking, en een regionale kredietbank. Dat laatste betreft een samenwerkingsverband dat zich uitstrekt tot buiten de regio Twente. Zorgenkind bij de gemeentelijke samenwerkingsverbanden is het Wsw-bedrijf (Wet sociale werkvoorziening), waar Losser samen met Oldenzaal en Dinkelland in participeert. Zoals bij vele Wsw-bedrijven geldt ook hier dat sprake is van exploitatieverliezen. Daarnaast bestaat een samenwerkingsverband voor de exploitatie van crematoria tussen dertien gemeenten, deels buiten de regio Twente. Losser heeft ook aandelen in een bovenprovinciale participatiemaatschappij en de luchthaven Twente. Gemeentelijke dienstverlening hoeft zich niet noodzakelijkerwijs te beperken tot samenwerking via formele gemeenschappelijke regelingen of aandelenbezit. Samenwerking met plaatselijke en/of regionale instellingen op het gebied van cultuur en welzijn via subsidierelaties is ook mogelijk bij het in stand houden van voorzieningen. De bibliotheek en de muziekschool zijn stichtingen die alleen lokaal opereren. Het zwembad is een lokale aangelegenheid en is in eigendom van de gemeente. In de zorg en kinderopvang is wel sprake van instellingen met een bovenlokaal karakter. Verder wordt al geruime tijd bestuurlijk en ambtelijk samengewerkt in DLT-verband. De samenwerking in DLT-verband heeft het karakter van vrijblijvendheid zonder vastgelegde bestuursovereenkomsten, gericht op onderwerp georiënteerde praktische samenwerkingsresultaten. In DLT-verband wordt er samengewerkt op het gebied van de BAG en het werven van personeel. Daarnaast wordt met Dinkelland samengewerkt op de regionale brandweer. Verder wordt er op het gebied van de uitvoering van de leerplicht samengewerkt met Oldenzaal. De keuze van Oldenzaal om zich aan te sluiten bij de Netwerkstad heeft tot gevolg gehad dat de opgebouwde overlegstructuur Noordoost Twente (Oldenzaal, Dinkelland, Tubbergen en Losser) min of meer ontbonden is (Geessink, 2009). Het algemene beeld dat uit dit overzicht naar voren komt is dat er op relatief veel terreinen nog sprake is van echt lokale voorzieningen, ook op beleidsthema's. Dit in tegenstelling tot andere gemeenten, die in het verleden op deze gebieden al wel actief naar samenwerking hebben gezocht. Tabel 5.2 (volgende pagina) geeft een overzicht van de stand van zaken op het gebied van intergemeentelijke samenwerking.

Taakvelden van samenwerking	Samenwerkingsthema	Partner(s)	Organisatievorm
Uitvoering PIOFACH-taken	BAG	DLT-verband	Vrijwillig
	Werving personeel	DLT-verband	Vrijwillig
Uitvoering van verplichte taken	Sociale Werkvoorziening	Oldenzaal, Dinkelland	Wgr-vrijwillig, rechtspersoon
	Onderwijs- en welzijnsbeleid	Oldenzaal	Wgr-vrijwillig, geen rechtspersoon
	Veiligheid	Veiligheidregio Twente, waaronder DEOT*	Wgr-verplicht, rechtspersoon
	Brandweer	Dinkelland	Vrijwillig
	Afval, milieu, mobiliteit, wonen	Regio Twente, waaronder DEOT	Wgr-verplicht, rechtspersoon
	Afvalinzameling	Twente-milieu waaronder EO*	Privaatrechtelijk aandelenbezit, vrijwillig
	Afvalverwerking	Twente waaronder DEOT	Privaatrechtelijk aandelenbezit, vrijwillig
Samenwerking gericht op inhoud en strategie	Crematoria	13 gemeenten, waaronder DEOT	Wgr-vrijwillig, rechtspersoon
	Stadsbank Oost Nederland	22 gemeenten, waaronder DEOT	Wgr-vrijwillig, rechtspersoon
	Participatiemaatschappij	24 gemeenten + provincie	Privaatrechtelijk aandelenbezit, vrijwillig
	Luchthaven Twente	diverse overheden	Privaatrechtelijk aandelenbezit, vrijwillig
	Water, elektriciteit, gas	Vitens/Essent	Privaatrechtelijk aandelenbezit, verplicht
*: DEOT= Dinkelland, Enschede, Oldenzaal, Tubbergen; EO= Enschede, Oldenzaal			

Tabel 5.2 Bestaande samenwerkingsverbanden gemeente Losser, status 1 januari 2010

Mogelijke samenwerkingspartners

Voor het aangaan van nieuwe (dwingende) samenwerkingsverbanden worden in de bestuurlijke notitie zelfstandigheid (2010) een aantal vanuit Lossers oogpunt potentiële samenwerkingspartners aangegeven op 1 januari 2010, te weten:

- DLT-verband: Dinkelland en Tubbergen zijn ook allebei plattelandsgemeenten, waardoor het natuurlijke samenwerkingspartners van de gemeente Losser zijn. Vooral op het ruimtelijke beleidsterrein is er veel overeenkomst. Tot op heden is het niet gelukt om de samenwerking te intensiveren. Verschillende dienstverleningsconcepten, verschillende bedrijfsculturen en verscheidenheid in ICT architectuur zijn daarvan de belangrijkste oorzaken geweest (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010).
- Oldenzaal: door het vervallen van de overlegstructuur Noordoost Twente in 2007 heeft Losser zich meer gefocust op samenwerking in DLT-verband. Op een aantal terreinen werkt de gemeente Losser nog wel samen met Oldenzaal (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010).

- Enschede en Netwerkstad: er is niet of nauwelijks sprake van samenwerking met Enschede of Netwerkstad. Netwerkstad betreft een samenwerkingsverband tussen Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal. Enschede is ook niet direct de natuurlijke partner, maar beschikt wel over een hoger niveau aan specialistische kennis. In het bijzonder op het gebied van de ondersteunende taken als ICT kan Enschede een mogelijke partner zijn (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010).
- Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT): betreft een samenwerkingsverband op het gebied van belastingen en Wet waardering onroerende zaken (WOZ) binnen Netwerkstad. Het is een optie voor Losser om belastingen en WOZ onder te brengen bij het GBT (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010).
- Regio Twente: op het beleidsterrein verkeer wordt momenteel samengewerkt met de Regio Twente bij de aanbesteding van het openbaar vervoer. Bij de keuze voor opschaling is het een optie om samen te werken met de Regio Twente op het gebied van de bedrijfsvoering (Geesink, 2009).

5.3 Mogelijke samenwerkingspartners per taakveld

De taakvelden waarbinnen samengewerkt kan worden zijn geïdentificeerd, evenals de mogelijke samenwerkingspartners. Hieronder wordt aangegeven wat volgens de gemeente Losser de mogelijke samenwerkingspartners per taakveld zijn op 1 januari 2010.

Uitvoering PIOFACH-taken

Voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie is het van belang dat de informatiehuishouding, met daarbij alle basisadministraties op orde zijn. In paragraaf 5.1 is vermeld dat Losser niet zelfstandig het NUP kan uitvoeren. Losser heeft de informatiehuishouding als vertrekpunt genomen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden op ondersteunende taken en diensten. Wanneer er met verschillende partners samengewerkt wordt, dan komt de gegevensverzameling in handen van meerdere partijen. Wanneer er bijvoorbeeld gekozen wordt voor het onderbrengen van belastingen en WOZ bij het GBT, dan komt een deel van de gegevensverzameling in handen van het GBT. De BAG wordt reeds in DLT-verband uitgevoerd en de GBA intern. Het gevolg is dat dan drie partijen verantwoordelijk zijn voor gegevensverzameling van de gemeente Losser. Deze drie partijen moeten onderling gegevens uitwisselen om alle informatie te kunnen verstrekken voor zowel interne als externe partijen. Technisch is dit te realiseren, maar beheersmatig is dit niet de ideale oplossing. Het probleem van versnippering van gegevensverzameling kan opgelost worden door te kiezen voor opschaling naar een groter samenwerkingsverband, waardoor de basisregistraties in handen komen van één partij. Voor opschaling op het gebied van PIOFACH-taken zijn er vier opties. Opschaling in DLT-verband, deelname aan een onderzoek binnen Netwerkstad naar een Regionaal Uitvoeringsorgaan ICT Twente, samenwerking zoeken met de Regio Twente, of volledig aansluiten bij de gemeente Enschede (Geesink, 2009; Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010). In de bestuurlijke notitie (2010) wordt gerapporteerd dat samenwerking in DLT-verband en samenwerken met Enschede als realistische worden gezien. De uitkomsten van de interviews bevestigen dit beeld. Voor het afvallen van de andere opties worden geen argumenten in de rapportage gegeven.

Uitvoering van verplichte taken

De publieksdienstverlening werd in eerste instantie gezien als een taak welke Losser zelf dient te organiseren. Hier is echter vrij snel van afgeweken, omdat Losser toch samenwerkingsmogelijkheden zag. Samenwerking op de publieksdienstverlening heeft Losser vervolgens gekoppeld aan samenwerking op PIOFACH-taken. Eind 2009 waren er een aantal ontwikkelingen waar de Rijksoverheid en provincie dwingende eisen stelden aan de organisatie van taken. De gemeenten Losser heeft echter beperkte invloed op deze ontwikkelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het 'Werkplein' als verlengde van de landelijke CWI's en aan de regionale uitvoeringsdiensten (RUD) op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Bij de vorming van de CWI's hebben gemeenten geen zeggenschap, maar bij de daaraan gekoppelde organisatie van de intergemeentelijke sociale dienst (IGSD) wel. Op 1 januari 2010 was het de bedoeling dat er een gezamenlijke IGSD komt in samenwerking met de gemeenten Oldenzaal en Dinkelland. De IGSD wordt gekoppeld aan het werkplein Oldenzaal, als dependance van het werkplein Enschede. Ook spelen er nog de RUD's waar in 2008 voor het eerst door de Rijksoverheid over werd gesproken. In de regio Twente werd gesproken over het opzetten van een netwerk RUD, waarbij gemeenten zich specialiseren op bepaalde deelterreinen van vergunningverlening en handhaving. Via een digitaal systeem kunnen gemeenten van elkaar specialisten inhuren. Wanneer dit per 1 januari 2012 eventueel werkelijkheid wordt, dan worden gemeenten door de Rijksoverheid verplicht hier aan deel te nemen en dit heeft eventueel gevolgen voor het personeelsbestand van de gemeente Losser op het terrein van vergunningverlening en handhaving (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010).

Samenwerking gericht op inhoud en strategie

Samenwerken op inhoud en strategie in DLT-verband heeft de voorkeur, omdat deze twee plattelandsgemeenten veel overeenkomsten hebben met Losser. Er is veelal sprake van eenzelfde problematiek. Zeker bij de landschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling is er sprake van een gezamenlijk belang. De gemeente Enschede wordt hier niet als een realistische samenwerkingspartner gezien. Een financiële besparing wordt niet direct mogelijk geacht wanneer er op een aantal deelterreinen samengewerkt gaat worden. Het aantal betrokken fte (circa negen) is dan te beperkt, waardoor geen echte efficiencylagen mogelijk zijn. Een andere optie is opschaling naar een groter samenwerkingsverband. Op de volgende hoofdfuncties is samenwerking een optie: ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, cultuur en recreatie, en volksgezondheid en milieu. Verder zou Losser zich moeten beraden op de samenwerking met Oldenzaal op het gebied van onderwijs en welzijn, wanneer er gekozen wordt voor opschaling naar een groter samenwerkingsverband. De hoofdfuncties onderwijs, en sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening zouden dan eveneens ondergebracht kunnen worden in dit samenwerkingsverband (Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010).

5.4 Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op deelvraag één:

Waarom is de gemeente Losser op zoek gegaan naar intergemeentelijke samenwerkingspartners, op welke taakvelden wilde de gemeente Losser samenwerken en welke gemeenten zag de gemeente Losser als mogelijke samenwerkingspartners?

In 1998 waren de provincie Overijssel en het kabinet van mening dat de gemeente Losser voldoende bestuurskrachtig was om als zelfstandige gemeente te opereren. Uit de documentenanalyse en interviews blijkt dat Losser sinds 2001 vele tegenslagen heeft gekend. In 2008 werd de begroting van 2009 onder preventief provinciaal toezicht gesteld en in het najaar van 2009 werd Losser geconfronteerd met een ernstige bestuurscrisis. In het rapport van informateur Meijer (2009) werd vervolgens het nadrukkelijke advies gegeven dat Losser met een visie voor zelfstandigheid moet komen om de zelfstandigheid van Losser in de toekomst te kunnen garanderen. Vervolgens is er door de gemeente Losser een onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat Losser onvoldoende bestuurskrachtig is op termijn en dat de problematiek het grootst is op het gebied van ICT. Om bestuurskrachtiger te worden is samenwerking noodzakelijk. Op managementniveau binnen de gemeente Losser heerst het besef dat er een zekere mate van urgentie is om te gaan samenwerken. Het financiële aspect speelt ook een belangrijke rol, aangezien het de verwachting is dat Losser een lagere uitkering tegemoet zal zien van de Rijksoverheid. Losser heeft de intentie uitgesproken dat het wil samenwerken op alle drie de taakvelden. In tabel 5.3 worden de mogelijke samenwerkingspartners per taakveld aangegeven. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden, dat theorie op het gebied van intergemeentelijke samenwerking op een aantal punten heeft geresulteerd in aanknopingspunten voor de gemeente Losser, zoals bij het identificeren van taakvelden van samenwerking. De bestaande theorie had wellicht op meerdere punten hulp kunnen bieden bij het maken van keuzes voor het aangaan van intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast kan opgemerkt worden dat er sprake is van een combinatie van bestuurskracht en financiële motieven welke een rol spelen in de noodzaak tot het zoeken naar samenwerkingsverbanden.

Taakvelden van samenwerking	Samenwerkingsthema	Partner(s)
Uitvoering PIOFACH-taken	Bedrijfsvoering	Enschede of DLT-verband
	Belastingen	GBT of DLT-verband
Uitvoering van verplichte taken	Publieksdienstverlening	Enschede of DLT-verband
	IGSD	Oldenzaal en Dinkelland
	RUD	Afhankelijk van rijksbeleid
Samenwerking gericht op inhoud en strategie	Strategisch beleid	DLT-verband

Tabel 5.3 *Mogelijke samenwerkingspartners per taakveld, status 1 januari 2010 (Geessink, 2009; Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010; interviews)*

6 Intentiebesluit samenwerking Losser – Enschede

In paragraaf 6.1 wordt uiteengezet waarom er is gekozen voor samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met Enschede. Vanaf dit hoofdstuk ligt de focus bijna volledig op de samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met Enschede en samenwerken op beleid in DLT-verband. Naast de verschillende samenwerkingsverbanden lopen er ook nog een aantal initiatieven op gemeentelijk niveau, namelijk de privatisering van sportaccommodaties, het aanpassen van het subsidiebeleid, wat gevolgen heeft voor de stichtingen bibliotheek Losser en muziekschool Losser. Verder geeft het college van B en W aan het niet verantwoord te achten om jaarlijks extra geld aan de sociale werkvoorziening Top Craft over te maken en dat er gestreefd wordt naar een budgetneutrale oplossing (Raadsbesluit collegeakkoord 2010-2014, 2010). In paragraaf 6.2 wordt een analyse gemaakt van de verwachtingen van Losser en Enschede van de samenwerking. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 aandacht besteedt aan de structurele en incidentele kosten. Paragraaf 6.4 staat in het teken van de keuze van de gemeenten Losser en Enschede voor de centrumregeling constructie. Ook wordt aangegeven onder welke juridische vorm uit het theoretisch kader de samenwerking tussen Losser en Enschede valt. Tot slot wordt in paragraaf 6.5 antwoord gegeven op deelvraag twee:

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met de gemeente Enschede, wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van de samenwerking en waarom hebben de gemeenten Losser en Enschede gekozen voor de centrumregeling constructie?

6.1 Samenwerking publieksdienstverlening en bedrijfsvoering

Er waren twee realistische samenwerkingsopties. Optie één betreft inzetten op samenwerking in DLT-verband, op basis van gelijkgezindheid. Uiteindelijk zou dit tot één uitvoeringsorganisatie in DLT-verband moeten leiden. Een tweede optie is samenwerking met Enschede, waarbij wordt ingezet op kwaliteit, efficiëntie en snelheid van de implementatie. Daarnaast zal op beleidstaken in DLT-verband samengewerkt gaan worden. Uit interviews komt naar voren dat er een voorkeur is voor volledige samenwerking in DLT-verband, vanwege onder andere cultuurovereenkomsten. Daarnaast speelt waarschijnlijk ook emotie een rol, omdat Enschede als stad toch als een grote broer wordt gezien. Hierdoor kunnen de belangen van Losser ondergesneeuwd raken.

Dwingende samenwerking in DLT-verband is een mogelijkheid, hiermee is op kleine schaal al wat ervaring opgedaan. In DLT-verband wordt al geruime tijd geprobeerd om de bestaande samenwerkingsverbanden uit te breiden. Bij de gemeenten bestaat een verschil in urgentie en tot op heden is het niet gelukt om dit punt serieus op de politieke agenda te krijgen. In een verkennende ronde hebben de burgemeester en gemeentesecretaris bezoeken afgelegd bij de DLT-gemeenten. Met als conclusie dat slechts kleine stapjes op dit moment mogelijk zijn door de vele afstemmingsvraagstukken. De afwezigheid van snelheid in het proces kan als een groot nadeel worden gezien, aangezien er voor de gemeente Losser wel haast is geboden. Met drie gemeenten van dezelfde grootte zal Losser wel in staat zijn om invloed uit te oefenen. De afwezigheid van een duidelijke centrumfunctie van één van de plaatsen kan ook als een nadeel gezien worden. Om

uiteindelijk tot één samenwerkingsverband te komen dient een route afgelegd te worden waarbij rekening gehouden moet worden met vele afstemmingsvraagstukken. De vraag is ook of samenwerking tussen drie gemeenten van dezelfde omvang wel resulteert in een kwaliteitsslag, welke nodig is voor bijvoorbeeld het NUP. Het zal waarschijnlijk nodig zijn om externe professionals aan te trekken, aangezien de drie gemeenten veelal met generalisten werken. Verder valt te bezien in hoeverre samenwerking efficiencyvoordelen oplevert en hoe hoog de financiële besparing uiteindelijk uitvalt. Het zal veel tijd gaan kosten voordat de nieuwe organisatie tot stand is gekomen, en alle processen opnieuw en wellicht efficiënter zijn ingericht. Voor dit proces zal een termijn van vier à zes jaar moeten worden uitgetrokken en deze tijd heeft Losser niet (Geessink, 2009; Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010)

Over dwingende samenwerking met Enschede is slechts verkennend gesproken. Uit interviews komt naar voren dat Losser door Enschede met open armen wordt ontvangen en dat er vanaf de eerste gesprekken sprake is van wederzijds vertrouwen en een gevoel van gelijkwaardigheid. Wanneer er voor Enschede gekozen wordt, zal de bedrijfsvoering zich moeten aanpassen aan Enschede en zullen de werkprocessen naar het model van Enschede ingericht moeten worden. Hierdoor wordt Losser afhankelijk van Enschede. Hier staat tegenover dat de schaalgrootte een garantieverhogend effect heeft op de continuïteit van de uitvoering. Daarnaast beschikt Enschede over een organisatie waarin veel specialisten werkzaam zijn in plaats van generalisten zoals nu het geval is binnen de gemeente Losser. Er wordt verwacht dat samenwerking in een kwaliteitsslag en efficiëncyslag zal resulteren. De verwachting is dan ook dat het mogelijk is om een aanzienlijke financiële besparing te realiseren. Doordat Losser maar met één partner hoeft te onderhandelen is de verwachting dat het aangaan van een samenwerkingsverband met Enschede snel tot stand kan komen. Dit is een duidelijk voordeel ten opzichte van een eventuele samenwerking in DLT-verband. Voor dit proces zal een termijn van twee à vier jaar uitgetrokken moeten worden en daarnaast moet belastingen bij het GBT ondergebracht worden, aangezien Enschede deelneemt aan het GBT. Tot slot dienen de bestaande samenwerkingsverbanden in DLT-verband op de BAG en de werving van personeel stopgezet te worden (Geessink, 2009; Bestuurlijke notitie zelfstandigheid, 2010). Aan het stopzetten zijn minimale transactiekosten verbonden, aangezien bij het aangaan van beide samenwerkingsverbanden rekening is gehouden met een mogelijke stopzetting van de samenwerking. Zo zijn er bijvoorbeeld geen bindende juridische overeenkomsten aangegaan.

Hoewel de voorkeur van Losser uitging naar volledige samenwerking in DLT-verband, bleek dit niet mogelijk op korte termijn te realiseren en heeft het college van B en W gekozen voor de tweede optie: samenwerken op publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met de gemeente Enschede en samenwerken op strategisch beleid in DLT-verband. Het onderdeel belastingen dient ondergebracht te worden bij het GBT, aangezien Enschede deelneemt aan het GBT. De gemeenteraad heeft op één partij na ingestemd met het voorstel (Raadsbesluit zelfstandigheid, 2010). De belangrijkste argumenten om de gemeenteraad te overtuigen waren de relatief eenvoudige weg van contractuele bepalingen en het oplossen van de problematiek rond de uitvoering van het NUP. De basisregistraties komen nu namelijk in handen van één organisatie welke in staat is om aan de eisen van het NUP te voldoen. Verder is volgens het college van B en W op deze terreinen nauwelijks sprake van politiek

bestuurlijke belangen, waardoor het verantwoord wordt geacht om de uitvoering over te laten aan Enschede. Hoewel de argumenten van het college van B en W van Losser aannemelijk zijn, speelt waarschijnlijk ook het financiële aspect een rol. Randvoorwaarde voor het voorkomen van hernieuwd preventief toezicht op de gemeente is een personele ombuiging te realiseren per 2012 van € 948.000 (Raadsbesluit zelfstandigheid Losser, 2010). De druk om maatregelen te nemen is dus groot en het college van B en W geeft aan dat de taakstelling alleen kan worden gerealiseerd wanneer er op korte termijn wordt overgegaan tot dwingende samenwerkingsverbanden. Het was de bedoeling dat deze ombuigingen gerealiseerd zouden worden door samen te werken op werk, inkomen en zorg, maar deze samenwerking is nog niet concreet geworden. Daarom zijn alternatieve besparingen door het aangaan van dwingende samenwerkingsverbanden nodig om te kunnen voldoen aan de ombuigingsoperatie. Verder heeft waarschijnlijk ook meegespeeld, dat als gevolg van de financiële crisis bezuinigingen van de Rijksoverheid worden verwacht, waardoor de financiële armslag van Losser nog verder beperkt wordt. Het aangaan van samenwerkingsverbanden kan op termijn in iets meer financiële speelruimte resulteren vanwege de verwachte besparingen als gevolg van de samenwerking.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 hebben de gemeenteraadsfracties aangegeven, dat zij de samenwerkingskoers ondersteunen (Raadsbesluit vertrouwen door samenspel, 2010). Voor het nieuwe college van B en W van Losser is vervolgens één wethouder van buiten de gemeente benoemd, als onderdeel van de gewenste kwaliteitsslag voor het nieuwe gemeentebestuur. Het nieuwe college van B en W dient het verloren vertrouwen, als gevolg van de bestuurscrisis uit 2009, te herwinnen van de burgers en de gemeenteraad. Verder wordt een sterk gemeentebestuur als basis voor een sterke, zelfstandige en bestuurskrachtige gemeente Losser gezien. In het collegeakkoord (2010) geeft het college van B en W aan zich ervan bewust te zijn dat de periode 2010-2014 beslissend is voor het zelfstandig voortbestaan van de gemeente Losser. Het college van B en W spreekt de ambitie uit om alles te doen om een zelfstandig voortbestaan van de gemeente Losser te garanderen. Daarnaast wordt aangegeven, dat de rijksbezuinigingen een belangrijke rol spelen om te komen tot dwingende samenwerkingsverbanden. Voor het jaar 2012 en de daarop volgende jaren is financieel zwaar weer op komst voor de gemeente Losser, aangezien per 2012 de algemene uitkering van de Rijksoverheid fors zal dalen. Voor de gemeente Losser komt dit neer op een structureel bedrag van € 425.000 in 2012 wat eventueel nog verder kan oplopen. Deze korting van de Rijksoverheid komt bovenop de ombuigingstaakstelling 2010-2012 van € 2,7 miljoen (Raadsbesluit collegeakkoord 2010-2014, 2010).

In het raadsbesluit ombuigingen 2010-2012 (2009) wordt reeds aangegeven, dat verdere besparingen op personeel niet verantwoord zijn. De verwachting is dat door het aangaan van samenwerkingsverbanden, zowel met de gemeente Enschede als in DLT-verband, extra ombuigingen gerealiseerd kunnen worden op het gebied van organisatiekosten door een reductie in de personeelskosten en efficiencyvoordelen. In het collegeakkoord 2010-2014 (2010) wordt de ambitie uitgesproken om nog in 2010 te komen tot concrete afspraken in DLT-verband over samenwerking op strategische beleidsvelden waar Losser nog over beleidsvrijheid beschikt. Het collegeakkoord geeft geen nader inzicht in de relevante beleidsvelden. Uit de interviews komt naar voren dat hierbij

bijvoorbeeld gedacht kan worden aan plattelandsontwikkeling. Uit de interviews blijkt ook dat het zoeken naar nieuwe samenwerkingsverbanden in DLT-verband. Waar de samenwerking in DLT-verband niet van de grond kwam, verliepen de gesprekken met Enschede wel voortvarend en wordt per 1 januari 2011 belastingen ondergebracht in het GBT. In maart 2010 is door de colleges van B&W van Losser en Enschede de intentieverklaring ondertekend, welke gericht is op samenvoeging van de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering van Losser en Enschede (Raadsbesluit intentieverklaring, 2010).

6.2 Verwachtingen Losser en Enschede van samenwerking

In de periode maart tot september 2010 is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de beoogde doelen uit de intentieverklaring door Losser en Enschede (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010). De beoogde doelen uit de intentieverklaring zijn:

1. Garanderen kwaliteit: minimaal dezelfde kwaliteit van de dienstverlening voor de inwoners van Losser;
2. Waarborgen continuïteit: waarborging van de continuïteit van de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering binnen de gemeente Losser;
3. Functiemobiliteit: het bieden van meer mogelijkheden/kansen voor functiemobiliteit voor medewerkers van beide gemeenten;
4. Besparingen: verhoging van effectiviteit en efficiëntie, dat zich moet vertalen in lagere lasten voor beide gemeenten.

Uit de interviews komt een ander beeld over de doelen naar voren, daarin wordt voornamelijk gesproken over het verbeteren van kwaliteit en het garanderen van continuïteit. Het besparen van kosten wordt als bijkomend voordeel genoemd en functiemobiliteit wordt niet als een hoofddoel gezien. Op basis van de documentenanalyse kan wel degelijk gesteld worden dat het realiseren van besparingen van groot belang is, vanwege de ombuigingsoperatie 2010-2012 en de verwachte rijksbezuinigingen. De geplande bezuinigingen door samen te werken op ondermeer werk, inkomen en zorg zijn nog niet gerealiseerd. Wanneer Losser aan de ombuigingsoperatie wil voldoen, dan dienen deze besparingen ergens anders gerealiseerd te worden, bijvoorbeeld op de samenwerking met Enschede.

Garanderen kwaliteit

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de werkwijze van Enschede op alle deelprocessen een hoger kwaliteitsniveau kent dan Losser. Uitzondering hierop is documentaire informatievoorziening, waar Losser zaaksgewijs werken al heeft ingevoerd en Enschede nog niet. Zaaksgewijs werken houdt in dat 'zaken', zoals vragen van burgers via een digitaal proces de organisatie doorlopen, met als doel het vergroten van de effectiviteit en efficiency. Op het gebied van documentaire informatievoorziening ligt voor Enschede een taak om dit naar het kwaliteitsniveau van de gemeente Losser te brengen. Op de meeste deelprocessen zal de kwaliteit zelfs toenemen doordat de Enschedese standaarden worden gehanteerd. Daarnaast beschikken ze in Enschede voor de verschillende processen over specialisten, in plaats van generalisten zoals in Losser. Het ontbreken van specialisten in Losser wordt als een belangrijke reden gezien waarom de gemeente moeite had om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Uit interviews blijkt dat men hoopt, dat via het opnemen van

oud Losserse ambtenaren in de Enschedese organisatie er wederzijdse leerprocessen tot stand komen die er op termijn toe leiden dat meer mensen dan de huidige werknemers in staat zijn het college van B en W van Losser te ondersteunen. Losser bepaalt wat Enschede gaat uitvoeren, maar Enschede bepaalt hoe het uitgevoerd gaat worden. Hieraan wordt uitwerking gegeven in de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Ook worden daarin de kwaliteitscriteria en prestatie-indicatoren vastgelegd (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010). Het nakomen van de afspraken valt onder de verantwoordelijkheid van de Enschedese managers. Vanaf de eerste gesprekken tussen Losser en Enschede was zoveel vertrouwen aanwezig tussen beide partners, dat men ervoor gekozen heeft om de transitieplannen en DVO's na 1 maart 2011 uit te werken. In het dienstverleningshandvest is vastgelegd dat de eerste DVO's voor 1 juli 2011 worden gerealiseerd. Er werd te zijner tijd gedacht dat dit voldoende tijd inhield om de DVO's goed voor te bereiden en vervolgens uit te werken. Voor de ontwikkeling van DVO's is Losser echter afhankelijk van Enschede. Uit interviews is duidelijk geworden dat Enschede bezig is met een project om alle werkprocessen gedetailleerd in kaart te brengen, vervolgens worden deze beschrijvingen gebruikt voor de DVO's. Dat deze pas later gerealiseerd worden is vreemd te noemen, omdat in deze documenten de kwaliteitscriteria en de invulling van deelprocessen geregeld wordt. Wel heeft vooronderzoek al aangetoond dat het met de kwaliteit van dienstverlening in Enschede wel goed zit. Verder is het natuurlijk zo dat het om een samenwerking op ondersteunende taken gaat, wanneer bijvoorbeeld een 'dienst' te laat aangeleverd wordt, dan heeft diegene die op dit advies wacht dit snel genoeg in de gaten. Het was de bedoeling om voor 1 juli 2011 deze transitieplannen en DVO's af te ronden. De transitieplannen waren juli 2011 wel gereed, maar er was nog geen fiat gegeven op de onderliggende transitiekosten. De DVO's zijn nog wel in ontwikkeling.

Waarborgen continuïteit

De ambtelijke organisatie van de gemeente Losser bestaat voornamelijk uit generalisten. Daarnaast was met de ombuigingsoperatie 2010-2012 al zoveel bezuinigd op personeel, waardoor verdere bezuinigingen op personeel niet verantwoordelijk worden geacht door de gemeente Losser. Hierdoor staat de continuïteit van dienstverlening onder druk, in gevallen van langdurige ziekte kunnen bijvoorbeeld problemen optreden. Door de schaalvergroting die ontstaat door aansluiting te zoeken bij het Enschedese ambtenarenapparaat, is die achtervang wel eenvoudig te regelen. Uit het collegevoorstel komt naar voren dat beide gemeenten de ambitie uitspreken om tot een duurzame samenwerkingsrelatie te komen. Hierdoor is de continuïteit van dienstverlening voor langere tijd gewaarborgd (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

Functiemobiliteit

Alle betrokken medewerkers van de gemeente Losser komen in Enschedese dienst per 1 maart 2011. Deze medewerkers krijgen een werkgarantie voor onbepaalde tijd. Als gevolg van schaalvergroting zal voor de medewerkers van beide gemeenten de functiemobiliteit toenemen. Wel zullen de medewerkers uit Losser zich meer moeten gaan specialiseren, aangezien generalistische functies in Enschede in veel mindere mate voorkomen. Het invlechten van Losserse medewerkers in de Enschedese organisatie gaat na 1 maart 2011 van start onder verantwoordelijkheid van het Enschedese management. Om de medewerkers uit Losser zo spoedig mogelijk en zo goed mogelijk in

de Enschedese organisatie geplaatst te krijgen wordt voor een periode van maximaal vijf jaar een extra personeelsfunctionaris ingehuurd ter ondersteuning van de invlechting van het oud Losserse personeel. Na het invlechten van de oud Losserse medewerkers in de Enschedese organisatie, is het de bedoeling om het eventuele boventallige personeel zo snel mogelijk in een nieuwe functie te plaatsen. Van de 48,53 fte die overgaan van Losser naar Enschede moet op termijn 15 fte bespaard worden (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010). Uit interviews is naar voren gekomen dat het personeelsbestand voor publieksdienstverlening en bedrijfsvoering in Enschede uit ongeveer 500 fte bestaat. Het is waarschijnlijk mogelijk om in vijf jaar tijd het werk efficiënter in te richten en de overtallige vijftien fte in een nieuwe functie te plaatsen binnen Enschede, desnoods via een tijdelijke vacaturestop om ruimte te creëren.

Besparingen

De samenwerking tussen Losser en Enschede moet op een totaalbedrag van € 5,6 miljoen in een tijdsbestek van maximaal vijf jaar een besparing van € 1,2 miljoen (circa 20%) opleveren, als gevolg van schaal- en efficiencyvoordelen. Hiervan wordt circa € 900.000 bespaard op personeel en € 300.000 als gevolg van schaalvoordelen op budgetten. Het bedrag van € 1,2 miljoen is gebaseerd op de begroting 2010, met als peildatum 01-01-2010. Enschede past de bijdrage van Losser voor de dienstverlening op 1 januari van elk kalenderjaar aan op basis van de loonindex (op de salariskosten) en de prijsindex (op de materiële budgetten) overheidsconsumptie van het Centraal Planbureau van dat jaar (Dienstverleningshandvest, 2011). In de juridische documenten is vastgelegd, dat zowel de principaal (Losser) als de agent (Enschede) een evenredig deel van de baten krijgen, waardoor Losser op termijn € 5,0 miljoen aan Enschede zal gaan betalen. Uit interviews komt naar voren dat Losser zeer tevreden is met deze deal. Verder zijn er afspraken gemaakt over de lasten die gemoeid gaan met de samenwerking, beide partijen hebben hiermee ingestemd. Volgens de property rights theorie vormt een contract waarbij Enschede als agent mede-eigenaar wordt van het residu (baten en lasten) een extra prikkel voor Enschede om de afgesproken doelen te behalen (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

De geraamde besparing is nadrukkelijk een schatting op basis van risicoanalyse en kwaliteitsverschillen in dienstverlening tussen Enschede en Losser. Er is dus geen sprake van een diepgravend economisch onderzoek. De schatting is een gezamenlijk product van ambtenaren van beide gemeenten, onder supervisie van het management van de gemeente Enschede. Noch de samenwerkingsovereenkomst tussen Enschede en Losser, noch het dienstverleningshandvest benoemt de te realiseren besparingen concreet. In paragraaf 6.3 wordt verder ingegaan op de geraamde besparingen. Wel zijn expliciet procedures opgenomen over de wijze waarop kosten worden vergoed en te realiseren besparing wordt vastgesteld. Vanuit de gemeenteraad van Losser waren op dit punt enige kritische geluiden te vernemen omdat een van de fracties van mening was dat Enschede hier te veel de vrije hand in zou hebben, waardoor het voor Losser moeilijk zou zijn om de door Enschede te maken berekeningen over gerealiseerde (structurele) besparingen vast te stellen. Het college van B en W spreekt dit tegen en geeft aan dat er duidelijke afspraken gemaakt zijn hoe eventuele besparingen vastgesteld worden (Gemeente Losser, bandopname raadsvergadering 15-02-2011). Uit interviews komt naar voren dat de besparingen op bepaalde

punten wellicht hoger of lager kunnen uitvallen, maar de verwachting is dat de uiteindelijke besparing hoger gaat uitvallen. Er zijn geen daadwerkelijke bewijzen voor of de besparingen realistisch zijn, aangezien de geraamde besparingen gebaseerd zijn op schattingen. De komende jaren zal moeten blijken of de geraamde besparingen daadwerkelijk realistisch waren. Op dit punt is er sprake van een risico, aangezien het realiseren van de besparingen een doelstelling is. Na twee jaar wordt middels een midterm review onderzocht in welke mate het besparingspotentieel is gerealiseerd (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010). Uit interviews komt verder naar voren dat men er naar streeft om de vrijgekomen ruimte in het Losserse gemeentehuis te verhuren aan maatschappelijke instellingen, zodat de exploitatielasten van het gemeentehuis deels worden vergoed en niet achterblijven als kosten voor de gemeente Losser.

Op basis van de transactiekostentheorie en principaal-agent theorie kunnen aannames gedaan worden over de financiële besparingen. De verwachting wordt uitgesproken dat de samenwerking een financieel voordeel oplevert voor beide partijen. In plaats van dat Losser de dienstverlening binnen haar eigen hiërarchische structuren produceert neemt Enschede binnen haar eigen hiërarchische structuren de productie voor haar rekening. Qua coördinatiemechanisme treedt er dus geen verandering op. De besparing zal dus vooral door middel van schaal- en efficiencyvoordelen gerealiseerd moeten worden. Door de keuze om afspraken niet tot in details vast te leggen in contracten, blijven de transactiekosten beperkt. Aangezien de dienstverlening binnen de hiërarchische structuren blijft plaatsvinden, blijven de kenmerken van hiërarchie uit het door Van Helden (1997, p. 45-48) ontwikkelde analysekader van toepassing. Kenmerkend voor hiërarchie is dat het goed scoort op 'planning en beheersing' en 'toezicht houden'. Het monitoren van de uitvoering door Enschede hoeft dus geen probleem te vormen en hier hoeft dus niet extra op ingezet te worden. Dit heeft een positieve uitwerking op de hoogte van de agencykosten. Er is dan ook heel bewust voor gekozen om niet te veel in te zetten op extra monitoring en te vertrouwen op de planning en control cyclus. Hierdoor blijven de agencykosten beperkt. Wel is er vooralsnog tijdelijk, maar met een structurele intentie een regiefunctionaris aangesteld die belast is met de coördinatie binnen Losser en als aanspreekpunt fungeert voor en naar Enschede.

6.3 Structurele en incidentele kosten

Samenwerkingsovereenkomst en dienstverleningshandvest maken onderscheid tussen de structurele kosten en incidentele kosten die verband houden met de taakoverdracht. Hieronder wordt verder ingegaan op de structurele en incidentele kosten.

Structurele kosten

Tabel 6.1 (volgende pagina) geeft een samenvatting van de diverse structurele kosten. Deze tabel heeft als de basis gediend voor de beoordeling van het besparingspotentieel door de Enschedese managers. De kosten in de tabel zijn in vierën gesplitst. Bij exploitatie vindt er nog een verdere uitsplitsing plaats. De grootste besparing is te realiseren op personeel, doordat het werk efficiënter ingericht kan worden. Daarnaast is de verwachting dat niet langer personeel ingehuurd hoeft te worden, aangezien de kwetsbaarheid van de organisatie wordt verminderd door de samenwerking met Enschede en doordat in Enschede de vereiste kwaliteit van dienstverlening aanwezig is. Zoals

eerder aangegeven is het uiteindelijke besparingspotentieel door de Enschedese managers bepaald op basis van schattingen (Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede, 2010). Onder de tabel worden de verschillende kostenposten toegelicht. Over de samenwerking dient ook BTW betaald te worden. Het grootste gedeelte van de BTW kosten wordt gecompenseerd door het BTW-compensatiefonds. In het meest ongunstige geval dient 0,76% aan BTW kosten over de totale factuur betaald te worden. Dit komt neer op een maximaal bedrag van € 42.000 per jaar. Deze kosten komen in zijn geheel voor rekening van Losser (Collegebesluit Enschede centrumregeling, 2011).

	Kolom A	Kolom B	Kolom C = A - B	Kolom D = 50% van B	Kolom E = A - D
Kostensoort	Budget Losser bedrijfsvoering totaal uitgaven	Totale besparingspotentieel	Budget na besparing	Aandeel besparing Losser	Te betalen kosten Losser voor bedrijfsvoering
Personeel	€ 2,918,444	€ 942,942	€ 1,975,502	€ 471,471	€ 2,446,973
Inhuur	€ 206,315	€ 180,079	€ 26,236	€ 90,040	€ 116,276
Exploitatie	€ 1,970,987	€ 71,072	€ 1,899,915	€ 35,536	€ 1,935,451
<i>Uitsplitsing exploitatie: management budget</i>	€ 3,240	€ 3,074	€ 166	€ 1,537	€ 1,703
<i>Uitsplitsing exploitatie: budget intern</i>	€ 1,454,867	€ 67,998	€ 1,386,869	€ 33,999	€ 1,420,868
<i>Uitsplitsing exploitatie: budget extern</i>	€ 512,880	€ -	€ 512,880	€ -	€ 512,880
Kapitaallasten	€ 497,225	€ -	€ 497,225	€ -	€ 497,225
Totaal uitgaven	€ 5,592,971	€ 1,194,093	€ 4,398,878	€ 597,047	€ 4,995,925

Tabel 6.1 Kostenopzet en besparingspotentieel (Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede, 2010)

Personeel

In de rij personeelskosten worden de loonsomkosten voor 48,53 fte weergegeven in kolom A, waarbij het besparingspotentieel van 15 fte in kolom B wordt weergegeven. De loonkosten van de eenheden die overgaan naar Enschede bedragen circa € 2,92 miljoen. De totale loonkosten van de gemeente Losser bedroegen in 2010 ruim € 10,0 miljoen. De doelstelling is om de 48,53 fte per 2015 met 15 fte te reduceren (circa € 943.000) door het efficiënter inrichten van werkzaamheden. De besparingen die hier uit voortkomen zijn berekend door de gemiddelde loonsom per fte te berekenen en deze wordt vervolgens afgezet tegen de geschatte besparing in fte voor het betreffende team. Het zwaartepunt van de besparingen ligt in de eerste twee jaar. Wanneer sprake is van een boventallige medewerker, doordat het werk efficiënter is ingericht en deze boventallige de stap maakt naar een andere functie dan is de besparing gerealiseerd. Uit interviews is duidelijk geworden dat Enschede dit proces intensief monitort. Indien de invlechting van boventalligen niet volledig gerealiseerd wordt binnen vijf jaar, dan worden de salariskosten evenredig gedeeld tussen

Enschede en Losser (Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede, 2010). Het risico voor de gemeente Losser blijft hierdoor beperkt.

Inhuur

Het is de bedoeling dat de inhuur gereduceerd wordt. Zo wordt er niet langer ingehuurd op het gebied van ICT voor internet/intranet, WABO en BAG. Ook wordt bespaard op de inhuur van vakantiekrachten en stagiaires. Wel blijft er voorlopig budget beschikbaar voor de inkoper in DLT-verband. Deze samenwerking in DLT-verband wordt per 1 januari 2012 stopgezet (Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede, 2010).

Exploitatie

Er wordt onderscheid gemaakt in drie soorten exploitatiekosten: managementbudget, externe budget en interne budget. Bijna het volledige managementbudget wordt als besparingspotentieel aangemerkt. Op het externe budget zijn voornamelijk geen besparingen ingeboekt. Bij het externe budget valt te denken aan kosten voor verzekeringen, rechtsgedingen, subsidie regio, dienstauto's, voorlichting, rijbewijzen, paspoorten, af te dragen rijksleges, etc. Deze kosten blijven in de toekomst ook voor Losser. Ook blijft Losser gewoon het beleid bepalen. Enschede is wel verantwoordelijk voor de uitvoering, omdat de kosten onder het budgethouderschap vallen van de afdelingen die overgaan naar Enschede. Het interne budget betreft de kosten voor de interne producten voor de gehele ambtelijke organisatie van de gemeente Losser. Op het interne budget wordt een kleine besparing gerealiseerd op de personele kosten (studiekosten, reiskosten, fpu-aanvulling), als gevolg van de verwachte besparing op personeelskosten. Daarnaast wordt ook niet het gehele personele budget overgemaakt aan Enschede. Met de overgang van de afdelingen DV en BCO gaat ongeveer 1/3 deel over van Losser naar Enschede, daarom wordt ook 1/3 deel van het budget voor personele kosten overgemaakt. Op kosten gemeentehuis en facilitair (energie, kantoormaterialen, klein onderhoud, telefoon, drukwerk, etc.) worden geen besparingen verwacht. De kosten ICT derden (onderhoudscontracten softwareprogramma's, hardware onderhoud, onderhoud systeembeheer, etc.) gaan geheel over naar Enschede, aangezien Enschede de volledige ICT voor Losser gaat uitvoeren. In eerste instantie is daar geen besparingspotentieel op ingeboekt (Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede, 2010). Uit interviews komt hierover een licht gedifferentieerd beeld naar voren. Enerzijds wordt aangegeven, dat het niet mogelijk was om besparingen op te geven, doordat de gemaakte analyse zich niet op procesniveau bevond. Anderzijds werd aangegeven, dat er evenwel besparingen op ingeboekt hadden moeten worden, aangezien Losser op de systemen van Enschede gaat werken. Ook kwam uit interviews naar voren, dat het afstemmen van bepaalde processen na 1 maart 2011 wellicht toch meer geld gaat kosten dan van te voren werd verwacht. De toekomst zal uitwijzen hoe hoog de kosten op ICT derden zullen zijn en of het mogelijk is om een besparing te realiseren.

Kapitaallasten

De kapitaallasten kunnen onderverdeeld worden in kapitaallasten afdeling dienstverlening à € 263.756 en kapitaallasten ICT à € 222.549. Bij kapitaallasten dienstverlening moet gedacht worden aan investeringen voor facilitair en beheer gemeentehuis. Bij kapitaallasten ICT moet gedacht

worden aan investeringen in hardware. Op beide soorten kapitaallasten is geen besparingspotentieel geraamd (Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede, 2010). Op ICT hardware worden minimale tot geen besparingen verwacht, omdat Losser al met een beperkt budget werkt. Daarnaast komt uit interviews naar voren dat Losser de laatste jaren voorafgaand aan de samenwerking bewust niet heeft geïnvesteerd in ICT hardware, omdat Losser al rekening hield met een toekomstige samenwerking op ICT gebied. Hierdoor was er geld beschikbaar om de noodzakelijke investeringen in ICT hardware mogelijk te maken.

Incidentele kosten

Tot en met 1 maart 2015 betaalt Losser alle transitiekosten (projectkosten, personeelslasten, frictiekosten) die verband houden met de samenwerking. Verder vallen ook de kosten voor de inhuur van een extra personeelsfunctionaris en de migratiekosten ICT onder de transitiekosten. Het is onduidelijk welk bedrag exact beschikbaar is voor het opvangen van de transitiekosten. Mocht na 1 maart 2015 blijken dat Enschede er niet in is geslaagd de beoogde taakstellingen te realiseren, dan worden de nog resterende transitiekosten voor de helft door Enschede gedragen. De migratiekosten ICT vallen binnen het reguliere ICT budget. (Collegebesluit dienstverleningshandvest, 2011). Uit interviews komt naar voren dat het nog onduidelijk is hoe hoog de totale ICT migratiekosten bedragen. De precieze kosten kunnen mogelijk hoger uitvallen, dan het bedrag dat beschikbaar is. De overige transitiekosten worden gedekt uit het conjunctuur- en frictiefonds van Losser (Collegebesluit dienstverleningshandvest, 2011), welke in eerste instantie in 2009 is opgericht om de frictiekosten op te kunnen vangen die voortkomen uit de ombuigingsoperatie 2010-2012, plus eventuele tegenvallers als gevolg van de economische crisis (Raadsbesluit ombuigingen 2010-2012, 2009). Al snel werd duidelijk dat economische crisis hard toe zou slaan en dat het bedrag van € 1,0 miljoen vrijwel geheel nodig zou zijn voor extra uitkeringsgerechtigden. Om ook andere conjuncturele tegenvallers en toekomstige frictiekosten op te vangen is in de meerjarenbegroting 2010-2013 voor de jaren 2010 en 2011 twee maal € 250.000 aan dit fonds toegevoegd (Raadsbesluit programmabegroting 2011, 2010). Daarnaast zijn ook de uitvoeringskosten van het sociaal plan à € 375.000 voor rekening van Losser en deze kosten worden ook betaald uit het conjunctuur- en frictiefonds. De terug ontvangen IZA gelden à € 249.264 zijn hiervoor aan het conjunctuur- en frictiefonds toegevoegd. De grootste kostenpost uit het sociaal plan betreft de uitbetaling van opgebouwde verlofdagen. Kosten die gemaakt worden om het verschil tussen functie- en beloningsschaal te compenseren maken ook onderdeel uit van het sociaal plan, maar deze kosten vallen binnen het bestaande werkbudget (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

6.4 Centrumregeling constructie

In de gezamenlijke intentieverklaring (2010) wordt de voorkeur uitgesproken voor een contractfiguur op basis van een bestuurlijke afspraak met wederzijdse zakelijke verplichtingen, waarvan de kern door publiekrecht wordt beheerst (Raadsbesluit intentieverklaring, 2010). In de intentieverklaring wordt dus een verwijzing gemaakt naar het ondertekenen van een contract of een overeenkomst, op basis van een bestuurlijke afspraak uit het publiekrecht. Er worden echter geen argumenten genoemd waarom dit de voorkeur krijgt. In het theoretisch kader is uiteengezet dat bestuurlijke afspraken op basis van publiek- en privaatrecht mogelijk zijn. In de intentieverklaring wordt de keuze

voor publiekrecht gemaakt, waardoor eigenlijk gekozen wordt om bestuurlijke afspraken te maken op basis van de Wgr lichte regeling. Vervolgens heeft een werkgroep Juridische Zaken (2010) de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar de geschiktste juridische vorm. Waar in de intentieverklaring niets stond over Enschede als mogelijke centrumgemeente, kreeg de werkgroep Juridische Zaken de opdracht onderzoek te doen naar de mogelijkheid Enschede als centrumgemeente aan te wijzen. Er is dus een verschuiving opgetreden van de lichtste Wgr vorm naar de op één na lichtste vorm, de Wgr centrumgemeente. Waarschijnlijk is tijdens een vooronderzoek duidelijk geworden, dat het mandateren van bevoegdheden noodzakelijk is om bepaalde taken van Losser door Enschede uit te laten voeren. Bij de Wgr lichte regeling is dit niet mogelijk en bij de Wgr centrumgemeente wel (Verkenning juridische vorm samenwerking, 2010).

In het collegebesluit worden een aantal argumenten genoemd waarom er gekozen is voor de centrumregeling constructie, welke in principe een looptijd voor onbepaalde tijd heeft. Het betreft vooral argumenten die de eenvoud van de regeling benadrukken. Bij de keuze voor de centrumregeling ontstaat er geen zelfstandige juridische entiteit welke rechtspersoonlijkheid zou bezitten. Hierdoor blijft de bestuurlijke drukte beperkt. De ambtelijke organisaties van de gemeenten Enschede en Losser blijven ook gewoon bestaan, alleen treden er een aantal medewerkers vanuit de gemeente Losser bij Enschede in dienst. Verder maakt het publiekechtelijk karakter van de centrumregeling het mogelijk om ook andere wettelijke taken onder te brengen in de samenwerking. Dus een eventuele uitbreiding van de samenwerking is eenvoudig te realiseren. Wanneer Losser opdracht zou geven voor uitvoering van meer taken door Enschede, dan betekent dit niet dat hier eveneens een besparing van 20% op gerealiseerd kan worden. Dit is afhankelijk van de efficiëncymogelijkheden die Enschede op het betreffende taakgebied ziet. Mochten Enschede en Losser besluiten nieuwe taken onder de overeenkomst te brengen, dan wordt door Enschede de 'reële integrale kosten' in rekening gebracht (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

Uit interviews komt naar voren dat de voorkeur uitging naar een adequate juridische regeling, waarbij zo min mogelijk zaken geregeld hoeft te worden. Doordat er maar een beperkt aantal zaken geregeld hoeft te worden, was het mogelijk snelheid in het proces te houden om tot samenwerkingsverband te komen. De centrumregeling constructie bestaat uit meer dan alleen de centrumregeling. In totaal gaat het om vijf verschillende soorten van (juridische) documenten die nauw met elkaar samenhangen, namelijk de centrumregeling, het dienstverleningshandvest, het takenregister, de DVO's en het mandaatbesluit. Deze documenten samen zorgen voor een goede juridische fundering onder de samenwerking en maken tegelijkertijd een praktische werkwijze mogelijk (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

In de centrumregeling is onder andere opgenomen dat er geen toetreding mogelijk is voor andere gemeenten, omdat dit voor een te complex model zorgt (Raadsbesluit centrumregeling, 2011). De property rights theorie ondersteunt deze aanname. Daarin wordt beargumenteerd dat de aanwezigheid van meerdere principalen tot een complexer samenwerkingsverband kan leiden. Dit

kan ondermeer gevolgen hebben voor de effectiviteit van besluitvorming en de mate waarin compromissen gezocht dienen te worden. Hierdoor zouden de belangen van Losser wellicht meer op de achtergrond kunnen komen. In de centrumregeling zijn een aantal belemmerende voorwaarden voor uittreding opgenomen, om opheffing van de samenwerking te voorkomen. In principe is opheffing in de eerste vijf jaar niet mogelijk behoudens zwaarwegende bijzondere omstandigheden. Welke dit dan zijn wordt niet genoemd. Daarnaast geldt er een opzegtermijn van twee kalenderjaren, waarbij de gemeente die opzegt schadeplichtig is tegenover de andere gemeente (Collegebesluit Enschede centrumregeling, 2011). In formeel juridische zin valt op dat er sprake is van civielrechtelijke geschilbeslechting mocht het via andere vormen van geschilbeslechting niet tot het gewenste resultaat leiden (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

Het dienstverleningshandvest bevat de uitvoeringskaders, voorwaarden en procesregels voor de dienstverlening van Enschede aan Losser. Net zoals de centrumregeling heeft het dienstverleningshandvest een looptijd voor onbepaalde tijd. De bindende afspraken uit het dienstverleningshandvest bieden beide gemeenten voldoende (financiële) zekerheid voor het aangaan van een samenwerkingsrelatie (Collegebesluit dienstverleningshandvest, 2011). Mutaties in de omvang en inhoud van de dienstverlening worden vastgelegd in afzonderlijke DVO's, daarnaast wordt er een takenregister opgesteld waarin alle taken bevinden die onderdeel uitmaken van de samenwerking. Voor een efficiënte uitvoering van taken door Enschede is het van belang dat medewerkers van Enschede waar nodig over mandaat beschikken van het college van B en W van Losser om besluiten te nemen. Via mandaatverlening in de centrumregeling wordt de ambtelijke organisatie van de gemeente Enschede in staat gesteld om taken voor Losser uit te voeren (Collegebesluit Enschede centrumregeling, 2011).

In termen van het theoretisch kader valt de samenwerking tussen Losser en Enschede te kwalificeren als een vorm van gedeeltelijke ambtelijke integratie. Aan de ene kant is sprake van integratie van taken door de feitelijke overdracht van taken aan de gemeente Enschede. Integratie is (bijna) volledig daar waar het gaat om de PIOFACH-taken, integratie is gedeeltelijk wanneer het gaat om de uitvoering van verplichte taken. Zo blijft onder andere het bestuurssecretariaat gewoon in Losser en wordt de publieksbalie door de gemeente Enschede uitgevoerd in het gemeentehuis van Losser. De samenwerking Losser en Enschede is dus niet volledig vergelijkbaar met het Ten Boer model of met de volledige integratie van ambtelijke diensten zoals bij de BEL-samenwerking.

6.5 Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op deelvraag twee:

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met de gemeente Enschede, wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van de samenwerking en waarom hebben de gemeenten Losser en Enschede gekozen voor de centrumregeling constructie?

Vanwege financiële en bestuurskracht motieven, was er een zekere urgentie om te komen tot samenwerkingsverbanden. De bestuurskrachtproblemen waren het grootst bij de uitvoering van het NUP. Door samen te werken met Enschede komen de basisregistraties in handen van één partij en wordt de problematiek rondom het NUP opgelost. Verder is op basis van opgedane ervaringen met de partners in DLT-verband en Enschede duidelijk geworden dat er sneller tot een overeenkomst gekomen kan worden met Enschede dan in DLT-verband. De partners in DLT-verband zagen niet de noodzaak tot samenwerking, dit in tegenstelling tot Losser waar de urgentie om samen te werken duidelijk aanwezig is. Naast samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering wordt er ook samengewerkt op strategisch beleid in DLT-verband.

De twee belangrijkste doelen van de samenwerking zijn, verbeteren van kwaliteit en garanderen van continuïteit. Het besparen van kosten wordt als bijkomend voordeel genoemd in interviews. Echter komt het besparen van kosten eerder in de buurt van een volwaardige doelstelling, dan dat het alleen als bijkomend voordeel gezien moet worden. Uit de documentenanalyse is namelijk naar voren gekomen dat het realiseren van besparingen van groot belang is, vanwege de ombuigingsoperatie 2010-2012 en de verwachte rijksbezuinigingen. De samenwerking tussen Losser en Enschede moet op termijn een besparing van € 1,2 miljoen (circa 20%) opleveren op een totaalbedrag van € 5,6 miljoen, als gevolg van schaal- en efficiencyvoordelen. Verder dient de samenwerking op publieksdienstverlening en bedrijfsvoering de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening in de gemeente Losser te waarborgen. Dat zal leiden tot stabilisatie en verbetering van de kwaliteit voor burgers en bedrijven. Aangezien de dienstverlening binnen de hiërarchische structuren blijft plaatsvinden, blijven de kenmerken van hiërarchie van toepassing, waardoor er sprake is van minimale agencykosten. Onderzoek van de gemeenten Losser en Enschede heeft aangetoond dat de gestelde doelen, het verbeteren van de continuïteit en kwaliteit plus het realiseren van functiemobiliteit, als realistische doelstellingen gezien kunnen worden. De verwachting wordt ook uitgesproken dat de geraamde besparingen als realistisch gezien kunnen worden. Echter zijn deze geraamde besparingen gebaseerd op schattingen en is een besparing van circa 20% een forse besparing. De komende jaren moet blijken of deze geraamde besparingen daadwerkelijk realistisch zijn.

Een goede juridische basis onder de samenwerking is van groot belang. Uit onderzoek van de gemeenten Losser en Enschede is naar voren gekomen dat de centrumregeling constructie de meest geschikte optie is vanwege de eenvoud en flexibiliteit van de regeling. Bij de keuze voor de centrumregeling ontstaat er geen zelfstandige juridische entiteit welke rechtspersoonlijkheid zou

bezitten, hierdoor blijft de bestuurlijke drukte beperkt. Door de keuze om afspraken niet tot in details vast te leggen in contracten, blijven de transactiekosten beperkt. In termen van het theoretisch kader valt de samenwerking tussen Losser en Enschede te kwalificeren als een vorm van gedeeltelijke ambtelijke integratie. Aan de ene kant is sprake van integratie van taken door de feitelijke overdracht van taken aan de gemeente Enschede. Integratie is (bijna) volledig daar waar het gaat om de PIOFACH-taken, integratie is gedeeltelijk wanneer het gaat om de uitvoering van verplichte taken.

7 Ambtelijke samenwerking Losser - Enschede

In paragraaf 7.1 wordt ingegaan op de verschillen die er zijn tussen hoe de gemeente Losser haar dienstverlening voor en na 1 maart 2011 heeft geregeld. In paragraaf 7.2 wordt antwoord gegeven op deelvraag drie:

Wat zijn de verschillen tussen hoe Losser haar dienstverlening had ingericht voor 1 maart 2011 en hoe Losser haar dienstverlening heeft ingericht sinds de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede per 1 maart 2011 in werking is getreden?

7.1 Verschillen in levering dienstverlening

Het proces van ondertekenen van intentieverklaring tot effectuering samenwerking per 1 maart 2011 heeft ongeveer een jaar in beslag genomen. Terwijl van te voren nog over een periode van minimaal twee jaar werd gesproken. Uit interviews komt naar voren, dat iedereen van mening is dat dit proces zeer snel is gegaan en vanuit de ambtelijke organisatie werd dit proces soms als te snel ervaren. Een nadeel van deze snelheid is dat gedurende het proces wellicht bepaalde (kleine) punten over het hoofd zijn gezien, dit wordt door beide gemeenten voor lief genomen. De snelheid van het proces kan ook een indicatie zijn dat mogelijke besparingen wel degelijk een belangrijke rol spelen, aangezien des te eerder de samenwerking geëffectueerd wordt, des te eerder besparingen mogelijk zijn. Zo sprak wethouder Hassink in februari 2011 tijdens de raadsvergadering waarin toestemming gegeven werd voor de samenwerking met Enschede, al de verwachting uit dat de financiële besparingen voor het jaar 2011 à € 150.000 behaald zullen worden (Gemeente Losser, bandopname raadsvergadering 15-02-2011). Aangezien besparingen evenredig gedeeld worden tussen Losser en Enschede komt de totale verwachte besparing dus uit op € 300.000 voor 2011. Of deze besparing uiteindelijk behaald gaat worden kan echter pas eind 2011 bepaald worden. Wanneer besparingen geen rol hadden gespeeld, was wellicht eerder de keuze gemaakt meer tijd te nemen voor het tot stand brengen van de samenwerking. Dit geeft dus wederom aan dat de besparingen dichterbij de buurt komen van een volwaardige doelstelling, dan dat het alleen als een bijkomend voordeel gezien moet worden. Dat het proces zo voorspoedig en snel verliep was ondermeer mogelijk doordat er vooraf is gekozen is alleen zaken op hoofdlijnen te onderzoeken en regelen. Zo is bijvoorbeeld geen business case uitgevoerd wat veel extra tijd en geld gekost zou hebben, wat Losser niet had. De keuze voor de centrumregeling kan ook in dit licht gezien worden. De goede verstandhouding tussen beide partners is de snelheid van het proces eveneens ten goede gekomen en kan als een succesfactor beschouwd worden. Uit interviews is naar voren gekomen dat van het begin sprake was van wederzijds vertrouwen en een gevoel van gelijkwaardigheid tussen Losser en Enschede. Doordat transitieplannen en DVO's nog in ontwikkeling zijn bestaat er nog veel onduidelijkheid over de definitieve invulling van zaken voor zowel de medewerkers als de onderzoeker. Het gaat hier om zaken zoals, welke kwaliteitsafspraken worden gemaakt en wat wordt de standplaats van een bepaalde medewerker. In interviews wordt bijvoorbeeld aangegeven, dat het bijvoorbeeld handiger is om de communicatie (gedeeltelijk) vanuit Losser te coördineren. Daarnaast wordt in de interviews aangegeven, dat het soms best moeilijk was om met deze onduidelijkheid over de definitieve invulling van de samenwerking om te gaan. De samenwerking met Losser kan vanuit oogpunt van Enschede als een pilot project gezien worden. Enschede heeft de ambitie uitgesproken om meer in te

zetten op intergemeentelijke samenwerking. Losser hoeft hier geen hinder van te ondervinden, aangezien het uitgesloten is dat andere gemeenten deel kunnen nemen aan de centrumregeling tussen Losser en Enschede (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

Per 1 maart 2011 is Enschede verantwoordelijk voor de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering van Losser. Het gevolg is dat twee volledige afdelingen vanuit Losser overgaan naar Enschede. Van de afdeling dienstverlening maken de volgende teams onderdeel uit, publieksbalie, facilitaire zaken en ICT. Van de afdeling bestuurs- en concernondersteuning maken de volgende teams onderdeel uit, bestuurszaken, juridische zaken, bestuurssecretariaat, communicatie, financiën en personeel & organisatie. Naast deze twee afdelingen gaan ook de directeur bedrijfsvoering en de vacature bedrijfscontroller over naar Enschede. Personeel dat belast is met ondersteunende werkzaamheden betreffende grondexploitatie en vastgoedbeheer, maken ook onderdeel uit van de afdeling bestuurs- en concernondersteuning en gaan dus ook over naar Enschede. Met de overgang van twee afdelingen naar Enschede zijn in totaal 54 medewerkers (48,53 fte) betrokken, deze zijn per 1 maart uit dienst getreden bij de gemeente Losser en vervolgens in dienst gegaan bij de gemeente Enschede (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010). Met de uitbesteding van taken aan Enschede wordt de formatie van de gemeente Losser gereduceerd met ruim 30%, zie tabel 7.1. Doordat de samenwerking met Enschede grote gevolgen heeft voor de ambtelijke organisatie van Losser is vanaf het begin de ondernemingsraad (OR) betrokken bij dit proces. Vanuit de OR waren er kritische geluiden te horen ten aanzien van deze samenwerking, vooral doordat er veel onduidelijkheid bestond over de definitieve invulling van de samenwerking. Voor het waarborgen van belangen van het Losserse personeel dat overgaat naar Enschede is een sociaal plan opgesteld, waarover de gemeenten Losser en Enschede, en de sociale partners tevreden waren (Sociaal plan, 2010).

Afdelingen	Voor 1 maart 2011	1 maart 2011
Griffie	1,84	1,84
Directie	2,0	1,0
Planning en Control	0,5	-
Brandweer	4,5	4,5
Dienstverlening	23,32	-
Bestuurs- en concernondersteuning	23,71	-
Openbare werken	33,89	33,89
Ruimtelijke en economische ontwikkeling	8,57	8,57
Vergunning en handhaving	20,10	20,10
Welzijn	19,21	19,21
Werk, inkomen en zorg	18,21	18,21
Totaal	155,85 (100%)	107,32 (68,9%)

Tabel 7.1 *Formatieoverzicht ambtelijke organisatie Losser (in fte's)*

Een veel gehoorde uitspraak is, Losser heeft bepaald wat overgaat en Enschede bepaalt hoe het uiteindelijk wordt uitgevoerd. Het college van B en W van Enschede heeft dus zeggenschap over de

werkwijze waarop de Losserse taken worden uitgevoerd, dit houdt dus in dat het college van B en W van Losser hier geen directie zeggenschap meer over heeft. Het is de bedoeling dat de werkprocessen uit Enschede geïmplementeerd worden in Losser, indien er geen hogere kosten mee gemoeid gaan (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010). Als opdrachtgever heeft Losser wel enige zeggenschap. In het dienstverleningshandvest (2011) zijn ook een aantal afspraken opgenomen over de eisen die gesteld worden aan de opdrachtgever en opdrachtnemer, wat uiteindelijk dient te resulteren in een regiemodel. Dit moet leiden tot het goed functioneren van de samenwerking tussen beide partners. In een periodiek overleg op directie niveau tussen beide gemeentesecretarissen wordt de strategische koers bepaald. Onderdeel van dit regiemodel maakt ook de regiefunctionaris van Losser uit, die als eerste aanspreekpunt op het gebied van operationele en tactische zaken fungeert richting Enschede en de samenwerking binnen Losser coördineert. In eerste instantie werd gesteld dat een Losserse medewerker de taken van een regiefunctionaris er wel extra bij kon doen. Het was niet de bedoeling om hiervoor de formatie te vergroten. Later in het proces bleek de functie van regiefunctionaris zwaarder te zijn dan verwacht en is alsnog aan de gemeenteraad voorgelegd om hiervoor de formatie te vergroten per 1 januari 2012. Zoals eerder aangegeven worden dergelijke gebeurtenissen voor lief genomen.

Voor de ondersteunende diensten zijn de medewerkers van Losser na 1 maart 2011 dus afhankelijk van Enschede. Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat bestuurs- en concern ondersteuning en zaken rondom grondexploitatie worden overgeheveld naar Enschede, omdat hier sprake is van directe ondersteuning van het bestuur. De keuze heeft vooral te maken met het integraal overdragen van beschikbare capaciteit, het personeel komt in dienst van Enschede, maar ook met schaalgrootte. Feitelijke taakuitoefening van de publieksbalie blijft wel gewoon in Losser plaatsvinden. Daarnaast blijft het bestuurssecretariaat gewoon in Losser en wellicht ook het team communicatie. Verder wordt Enschede ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de planning en control cyclus. In het theoretisch kader is het belang van de planning en control cyclus als verantwoordingsmechanisme uiteengezet in de governance theorie. Door de aanwezigheid van vakspecialisten in Enschede hoeven bij de uitvoering van de planning en control cyclus op voorhand geen problemen worden verwacht. De Enschedese organisatie dient er wel rekening mee te houden, dat ze in plaats van één jaarrekening nu twee jaarrekeningen moeten opleveren. Afhankelijk van of de producten tegelijkertijd opgeleverd moeten worden, kan dit voor een aanzienlijke werkdrukvergroting zorgen. Er kan dan een spanningsveld ontstaan, waardoor werknemers voor keuzes komen te staan met betrekking tot prioritering van werkzaamheden. Uit interviews komt het gevoel naar voren dat vanuit Losser gevreesd wordt dat de coördinatie van dagelijkse werkzaamheden met collega's uit Enschede wellicht meer tijd gaat kosten. Als uitgangspunt voor de DVO's wordt genomen dat de dienstverlening minimaal op hetzelfde niveau blijft en hier valt de coördinatietijd ook onder. De praktijk moet uitwijzen of de coördinatie van dagelijkse werkzaamheden meer tijd gaat kosten. Aan de ene kant is dit gevoel van de Losserse medewerkers ook wel te begrijpen, aangezien er binnen een grote organisatie zoals de gemeente Enschede meer sprake is van 'bureaucratie'. Zo heeft Enschede meerdere managementlagen en wordt onderscheidt gemaakt tussen junior, medior en

senior medewerkers. Daarnaast opereert de Enschedese organisatie natuurlijk op afstand van Losser. Losserse medewerkers kunnen niet zomaar even naar binnenlopen bij hun collega uit Enschede.

De burger komt in overwegingen van het college van B & W van Losser rondom samenwerking met Enschede niet expliciet aan de orde, anders dan op basis van begrippen rondom kwaliteitsverbetering. Dat is deels ook begrijpelijk, want de kern van de overgedragen taken betreft de ondersteunende functies voor het gemeentelijk apparaat zelf. Alleen daar waar sprake is van de publieksbalie is de burger rechtstreeks betrokken bij de effecten van het samenwerkingsverband. De bedoeling is dat de publieksbalie in Losser gaat functioneren op dezelfde wijze als in Enschede. Er wordt feitelijk een extra publieksbalie geopend op een nieuwe locatie met dezelfde processen zoals die al jaren in Enschede per stadsdeel gedeconcentreerd worden gerealiseerd. De burgers zullen er naar verwachting weinig van merken dat Enschede verantwoordelijk is voor de uitvoering van de publieksdienstverlening (Collegebesluit Losser samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering, 2010).

In het theoretisch kader is het belang van democratische legitimiteit voor een samenwerkingsverband aangegeven. Wanneer een samenwerkingsverband geen legitimiteit heeft, dan kan de samenwerking onder druk komen te staan. Van Tattenhove (2009) heeft een methode ontwikkeld om te bepalen of een samenwerking over voldoende legitimiteit beschikt. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat de benadering gericht is op de analyse van een aparte bestuurlijke entiteit. Er wordt onderscheidt gemaakt in input-, proces-, output-, en feedbacklegitimiteit. De inputlegitimiteit wordt gegarandeerd doordat beide partners nadrukkelijk bij het samenwerkingsverband betrokken zijn. De proceslegitimiteit is nog niet volledig gegarandeerd, omdat het proces nog in ontwikkeling is, maar tot op heden is het een transparant proces. Onderzoek heeft aangetoond dat de gestelde doelen realistisch zijn, waardoor het mogelijk is op termijn over outputlegitimiteit te beschikken. Verder wordt de feedbacklegitimiteit gegarandeerd, doordat er verantwoording wordt afgelegd middels de planning en control cyclus aan de gemeenteraad. Kortom, volgens de benadering van Van Tattenhove (2009) beschikt het samenwerkingsverband op dit moment over voldoende legitimiteit.

Uit documentenanalyse en interviews komt naar voren dat twee omgevingsfactoren voor Losser van belang zijn, namelijk de afhankelijkheid van Enschede als opdrachtnemer in combinatie met de afwezigheid van alternatieven en de eventuele nadelige gevolgen van rijksbeleid. Door de keuze voor samenwerking met Enschede, wordt Losser op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering afhankelijk van Enschede. De gemeente Losser kan niet zomaar uit het samenwerkingsverband stappen en waarschijnlijk zijn er ook geen alternatieve samenwerkingsverbanden op korte termijn realiseerbaar. Aan de andere kant zit Enschede natuurlijk ook aan Losser vast, doordat beide gemeenten een overeenkomst zijn aangegaan. Daarnaast heeft Enschede een werkgarantie gegeven aan de oud Losserse medewerkers. Losser heeft echter een groter belang dan Enschede bij het samenwerkingsverband en het tot een succes brengen ervan. Een goede werkrelatie met de gemeente Enschede is daarom cruciaal. Uit interviews komt naar voren dat er veel aandacht wordt

besteed aan relatiebeheer en het is van belang dat Losser hierin blijft investeren. Een eventuele externe omstandigheid, die van invloed kan zijn op het samenwerkingsverband is de landelijke politiek. Besluiten van de Rijksoverheid kunnen verstrekende gevolgen hebben voor Losser en het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld wanneer bepaald wordt dat vanuit bestuurskrachtmotieven een gemeente minimaal 50.000 inwoners moet hebben.

Losser heeft in de begroting 2011 en het meerjarenperspectief 2012-2014 welke is vastgesteld door de gemeenteraad voordat definitief toestemming is gegeven voor samenwerking met Enschede, al besparingen opgenomen die behaald dienen te worden op de samenwerking met Enschede. In de begroting wordt aangegeven, dat de gemeente risico loopt met het opnemen van deze besparingen, aangezien na vijf jaar de samenwerking pas volledig operationeel is. Uit de interviews komt een soortgelijk beeld naar voren, een deel van de geïnterviewden vraagt zich af of de besparingen wel zo snel gerealiseerd kunnen worden. In de begroting van 2011 heeft Losser een bedrag van € 150.000 opgenomen als verwachte besparing. In het meerjarenperspectief wordt een besparing van € 375.000 opgenomen voor 2012 en een besparing van € 600.000 voor 2013 en 2014. Aangezien de totale daadwerkelijke besparing evenredig verdeeld wordt tussen beide partners, dan zou er in 2011 een totale besparing van € 300.000 gerealiseerd moeten worden. In 2012 een besparing van € 750.000 en vanaf 2013 de totale verwachte besparing van € 1,2 miljoen. Mede door het opnemen van de besparingen als gevolg van de samenwerking met Enschede is het gelukt om een sluitende begroting te presenteren voor het jaar 2011. Het meerjarenperspectief 2012-2014 is nog niet sluitend, ondanks de opgenomen besparingen als gevolg van de samenwerking met Enschede. Het tekort loopt op van € 257.000 in 2012 tot € 656.000 in 2013 en zal uiteindelijk oplopen tot € 1.488.00 in 2014. In het meerjarenperspectief is de verwachte korting op de algemene uitkering ook meegenomen, wel kunnen de bezuinigingen van de Rijksoverheid nog fluctueren, positief dan wel negatief. Wanneer de korting niet meegenomen wordt, dan zou het meerjarenperspectief voor de jaren 2012 en 2013 een klein voordeel laten zien. Verder zou het tekort in 2014 veel kleiner zijn (Raadsbesluit programmabegroting 2011, 2010). Echter wanneer de behaalde bezuinigingen op de samenwerking met Enschede langer op zich laten wachten, dan dient de wethouder zich te verantwoorden aan de gemeenteraad en komt de begroting verder onder druk te staan. Bovendien kan het lager uitvallen van de besparingen de goede verstandhouding met Enschede wellicht onder druk zetten. Een goede informatievoorziening naar de gemeenteraad van Losser wordt daarom van belang geacht. Tot slot moet worden opgemerkt dat wanneer Losser niet samengewerkt zou hebben met Enschede, de begroting van Losser in ieder geval onder druk had gestaan, aangezien er bezuinigingen waren ingeboekt waarvoor het aangaan van dwingende samenwerkingsverbanden noodzakelijk was. Daarnaast kan Losser een lagere uitkering tegemoet zien van de Rijksoverheid, dus iedere besparing op de samenwerking met Enschede kan als positief gezien worden.

In juli 2011 zijn er een aantal ontwikkelingen gaande, zo zijn de transitieplannen en DVO's nog in ontwikkeling. Uit interviews is verder naar voren gekomen dat het positief verlopen van het proces om tot een samenwerkingsverband met Enschede te komen geleid heeft tot het opstarten van een onderzoek om de IGSD in samenwerking met Enschede op te zetten. In eerste instantie was het de

bedoeling de IGSD in samenwerking met Dinkelland en Oldenzaal op te zetten. In een later stadium is Dinkelland afgefallen en recentelijk is dus een onderzoek gestart naar de mogelijkheid de IGSD samen met Enschede op te zetten. In de analyse van Geessink (2009) wordt de IGSD niet als een strategisch beleidsterrein gezien en valt samenwerking met Enschede dus te rechtvaardigen. In de maand juni heeft Losser met Enschede een intentieverklaring voor de IGSD ondertekenend. Wanneer deze samenwerking ook van de grond komt, dan krimpt het personeelsbestand van de gemeente Losser nog verder in met circa 18 fte. Losser behoudt een totaal personeelsbestand van 89 fte, waardoor er sprake is van een kleine ambtelijke organisatie. Hierdoor wordt de speelruimte nog verder beperkt om eventuele toekomstige bezuinigingen te realiseren op het personeelsbestand, aangezien in het raadsbesluit ombuigingen 2010-2012 (2009) reeds is aangegeven, dat eventuele besparingen op personeel niet verantwoord zijn. Door de keuze van Losser om de IGSD samen met Enschede op te zetten, wordt Losser nog meer afhankelijk van Enschede. Waar eerst sprake was van een heuze lappendeken aan samenwerkingsverbanden, lijkt samenwerking zich nu steeds meer op Enschede te focussen. In tabel 7.2 wordt de huidige stand van zaken op het gebied van intergemeentelijke samenwerking weergegeven. Tot slot kan er nog gemeld worden dat er in DLT-verband nog steeds geen concrete afspraken zijn gemaakt om te komen tot samenwerking op strategische beleidsterreinen en verder valt er over de RUD nog geen definitief nieuws te melden.

Taakvelden van samenwerking	Samenwerkingsthema en status	Partner(s)	Organisatievorm
Uitvoering PIOFACH-taken	Bedrijfsvoering (per 01-03-2011)	Enschede	Wgr-vrijwillig, centrumregeling
	Belastingen (per 01-01-2011)	GBT	Wgr-vrijwillig, rechtspersoon
Uitvoering van verplichte taken	Publieksdienstverlening (per 01-03-2011)	Enschede	Wgr-vrijwillig, centrumregeling
	IGSD (in ontwikkeling)	Enschede	Nog onbepaald
	RUD (in ontwikkeling)	Afhankelijk van rijksbeleid	Afhankelijk van rijksbeleid
Samenwerking gericht op inhoud en strategie	Strategisch beleid (in ontwikkeling)	DLT-verband	Nog onbepaald

Tabel 7.2 *Taakvelden waarbinnen en partners waarmee de gemeente Losser wil samenwerken, status 1 juli 2011*

7.2 Conclusie

In deze conclusie wordt antwoord gegeven op deelvraag drie:

Wat zijn de verschillen tussen hoe Losser haar dienstverlening had ingericht voor 1 maart 2011 en hoe Losser haar dienstverlening heeft ingericht sinds de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede per 1 maart 2011 in werking is getreden?

Per 1 maart 2011 is samenwerking met Enschede geëffectueerd voor de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering. In totaal zijn 54 medewerkers (48,53 fte) uit dienst getreden bij de gemeente Losser en vervolgens in dienst gegaan bij de gemeente Enschede. Met uitbesteding van taken aan Enschede wordt de formatie van de gemeente Losser gereduceerd met ruim 30%. De burger merkt weinig van de samenwerking, aangezien de publieksbalie gewoon openblijft in Losser. De ambtelijke organisatie van Losser ervaart wel dat ondersteunende taken door Enschede uitgevoerd worden. Doordat Enschede een grotere organisatie met meer vakspecialisten heeft, mag een hoger kwaliteitsniveau van dienstverlening verwacht worden. Uit interviews komt naar voren dat Losserse medewerkers vrezen dat de coördinatie van dagelijkse werkzaamheden met collega's uit Enschede wellicht meer tijd gaat kosten. Het proces van ondertekenen intentieverklaring tot effectuering samenwerking heeft ongeveer een jaar in beslag genomen. Uit interviews komt naar voren, dat dit proces zeer snel is gegaan en vanuit de ambtelijke organisatie werd het soms als te snel ervaren. Deze snelheid kan ook als een indicatie gezien worden, dat het realiseren van besparingen wel degelijk een rol hebben gespeeld gedurende het proces. De goede verstandhouding tussen beide partners heeft aan de basis gestaan van de snelle doorlooptijd van het proces. De keuze voor een kort proces, heeft tot gevolg dat veel zaken nog in ontwikkeling zijn en nog veel onduidelijkheid bestaat over de definitieve invulling van zaken.

In het theoretisch kader is het belang van democratische legitimiteit voor een samenwerkingsverband aangegeven. Op basis van de uitgevoerde analyse kan gesteld worden dat het samenwerkingsverband op dit moment over voldoende legitimiteit beschikt. Uit documentenanalyse en interviews komt naar voren dat twee omgevingsfactoren voor Losser van belang zijn, namelijk de afhankelijkheid van Enschede als opdrachtnemer in combinatie met de afwezigheid van alternatieven en de eventuele nadelige gevolgen van rijksbeleid. Door de keuze voor samenwerking met Enschede wordt Losser afhankelijk van Enschede. Een goede werkrelatie met de gemeente Enschede is daarom cruciaal. Uit interviews komt naar voren dat er veel aandacht wordt besteed aan relatiebeheer en het is van belang dat Losser hierin blijft investeren. Een eventuele externe omstandigheid, die van invloed kan zijn op het samenwerkingsverband is de landelijke politiek. Besluiten van de Rijksoverheid kunnen verstrekken gevolgen hebben voor Losser en het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld wanneer bepaald wordt dat vanuit bestuurskrachtmotieven een gemeente minimaal 50.000 inwoners moet hebben.

8 Discussie

De samenwerking tussen Losser en Enschede is recentelijk per 1 maart 2011 in werking getreden, hierdoor is het nog niet mogelijk om bijvoorbeeld na te gaan of de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt worden en bestaat er nog onduidelijkheid over de definitieve inrichting van de samenwerking. Dit alles heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om vergaande conclusies te trekken. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag:

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor de centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser – Enschede en wat zijn de verwachtingen van de gemeenten Losser en Enschede van dit samenwerkingsverband?

Bestuurskracht en financiële motieven maakten het voor Losser noodzakelijk om te gaan samenwerken. Losser achtte zichzelf niet in staat om zonder samenwerking bestuurskrachtiger te worden wat noodzakelijk was om aan alle verplichtingen te voldoen. Vooral met de uitvoering van het NUP op het gebied van ICT ondervond Losser problemen. Om de bestuurskracht te vergroten en de financiën op orde te houden, is besloten om samen te gaan werken met Enschede. Een belangrijk argument voor samenwerking met Enschede is dat de basisregistraties in handen komen van één partij. Een ander belangrijk argument, was de mogelijkheid om snel tot een samenwerkingsverband met Enschede te kunnen komen. Samenwerking met de natuurlijke samenwerkingspartners in DLT-verband had eigenlijk de voorkeur, maar vanwege verschillende urgentieniveaus en de vele afstemmingsvraagstukken zou dit proces te veel tijd vergen. Verder heeft de schaalgrootte van Enschede een positief effect op de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening en werden mogelijkheden gezien om kosten te besparen. In het onderzoek in de Achterhoek is sprake van een soortgelijke casus, daar heeft de gemeente Aalten gekozen voor samenwerking op ICT met de gemeente Doetinchem. Het onderzoek in de Achterhoek concentreert zich op het in kaart brengen van samenwerkingsmogelijkheden tussen drie gemeenten, waaronder de gemeente Aalten. Deze drie gemeenten kunnen als min of meer natuurlijke samenwerkingspartners beschouwd worden. Op het gebied van ICT werd getracht een gezamenlijk ICT systeem voor acht gemeenten op te zetten, waaronder de drie gemeenten waarop het onderzoek zich concentreert. Vanwege de vele afstemmingsvraagstukken heeft de gemeente Aalten vervolgens besloten om haar ICT bij de gemeente Doetinchem onder te brengen, omdat daar sneller resultaten behaald kunnen worden. De gemeente Losser is dus niet de enige gemeente, die uiteindelijk de keuze heeft gemaakt om ICT niet bij de natuurlijke samenwerkingspartners onder te brengen, vanwege ondermeer de vele afstemmingsvraagstukken.

Het wederzijds vertrouwen en het gevoel van gelijkwaardigheid tussen Losser en Enschede was zo groot dat uiteindelijk na een proces met een tijdsbestek van een jaar tijd de samenwerking in werking kon treden. Vanwege de eenvoud en flexibiliteit van de centrumregeling constructie, is er uiteindelijk voor deze oplossing gekozen. In termen van het theoretisch kader valt de samenwerking tussen Losser en Enschede te kwalificeren als een vorm van gedeeltelijke ambtelijke integratie. Uit interviews komt naar voren, dat het proces vanuit de ambtelijke organisatie soms als te snel werd

ervaren. Een nadeel van deze snelheid is dat veel zaken nog in ontwikkeling zijn en nog veel onduidelijkheid bestaat over de definitieve invulling van de samenwerking. De samenwerking tussen Losser en Enschede moet op termijn een besparing van € 1,2 miljoen (circa 20%) opleveren op een totaalbedrag van € 5,6 miljoen, als gevolg van schaal- en efficiencyvoordelen. Deze geraamde besparingen zijn gebaseerd op schattingen, terwijl een besparing van circa 20% als een forse besparing gezien mag worden. De komende jaren moet blijken of deze geraamde besparingen daadwerkelijk realistisch zijn. De burger gaat weinig merken van de samenwerking, aangezien de publieksbalie gewoon open blijft. De ambtelijke organisatie van Losser ondervindt wel gevolgen van het uitvoeren van ondersteunende taken door Enschede. Doordat Enschede veel vakspecialisten in dienst heeft, mag een hoger kwaliteitsniveau van dienstverlening verwacht worden. Uit interviews komt naar voren dat Losserse medewerkers vrezen dat de coördinatie van dagelijkse werkzaamheden met de collega's uit Enschede wellicht meer tijd gaat kosten. De drie belangrijkste doelen van de samenwerking zijn het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening en het besparen van kosten.

Op basis van de beschikbare informatie kan gesteld worden, dat Losser destijds met het aangaan van de samenwerking met Enschede een keuze heeft gemaakt die te rechtvaardigen valt. Wanneer de IGSD ook ondergebracht wordt bij Enschede, dan houdt Losser nog een personeelsbestand van 89 fte over en heeft Enschede circa 67 fte in dienst welke voorheen in dienst waren van Losser. Als opdrachtgever had Losser al een belangrijke rol ten opzichte van opdrachtnemer Enschede, maar wanneer het takenpakket verder uitgebreid wordt, dan wordt deze rol nog belangrijker. De rol van regiefunctionaris in combinatie met een goed relatiebeheer is naar mijn mening van groot belang voor de duurzaamheid van de samenwerkingsrelatie.

Tijdens dit onderzoek zijn mogelijke leerpunten voor toekomstige samenwerkingsverbanden gevonden. Ten eerste is het waarschijnlijk eenvoudiger om tot een samenwerkingsverband te komen, wanneer sprake is van een enkelvoudige principaal-agent relatie, in plaats van een meervoudige principaal-agent relatie. Daarnaast kan het duidelijke verschil in grootte tussen beide gemeenten eveneens als een voordeel gezien worden. Hierdoor is het niet nodig om de verschillende soorten dienstverlening op elkaar af stemmen, maar kan er aansluiting gezocht worden bij de grotere gemeente. Ten tweede kan het van begin af aan structureel investeren in relatiebeheer resulteren in wederzijds vertrouwen tussen beide partners, wat in samenspraak met een gevoel van gelijkwaardigheid, als een goede basis voor samenwerking kan dienen. Ten derde blijkt uit dit samenwerkingsverband dat de keuze voor flexibiliteit en juist niet te veel zaken contractueel vastleggen, bevorderend werkt voor de snelheid van het proces. Wanneer de beoogde doelstellingen behaald worden bij deze samenwerking, dan was de keuze voor snelheid in dit geval de juiste. Een nadeel van deze snelheid is dat nog niet alles definitief geregeld is ten tijde van de inwerking treden van de samenwerking. In de interviews aangegeven, dat het soms best moeilijk was om met deze onduidelijkheid over de definitieve invulling van de samenwerking om te gaan. Het inzien van het belang van interne communicatie kan daarom als een laatste leerpunt gezien worden.

Literatuurlijst

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

Allers, M. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *Economische en statistische berichten*, 341-342.

Babbie, E. (2007). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth.

Gemeente Losser. (Raadsvergadering 15-02-2011). Bandopname debat bij agendapunt 5 Centrumregeling Ambtelijke samenwerking Enschede-Losser.

Begroting Losser onder preventief toezicht provincie. (2008). Opgeroepen op juli 7, 2011, van Gemeente Losser:
http://www.losser.nl/default/Nieuws/persberichten/BegrotingLosseronderpreventieftoezichtprovincie/id_2139507

Berenschot. (2009). *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten: Gemeente Losser*.

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.

CBS. (2008). Opgeroepen op juni 6, 2011, van Financiën gemeenschappelijke regelingen 2008:
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=nl&TH=51840>

CBS. (2008). Opgeroepen op juni 6, 2011, van Financiën gemeenten 2008:
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=nl&TH=51840>

CBS. (2011). Opgeroepen op juni 6, 2011, van 418 gemeenten in 2011: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3292-wm.htm>

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). Definities organisatorische vormen van samenwerking.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 9-16.

Geessink, G. (2009). *Kadernotitie: Zelfstandigheid, wat is dat?* Gemeente Losser.

Gemeente Enschede. (Collegebesluit 22-02-2011). *Centrumregeling ambtelijke samenwerking Losser-Enschede.*

Gemeente Losser. (2010). *Bestuurlijke notitie zelfstandigheid: Zelfstandig blijven, samenwerken moet!*

Gemeente Losser. (Raadsbesluit 15-02-2011). *Centrumregeling ambtelijke samenwerking Enschede-Losser.*

Gemeente Losser. (Raadsbesluit 11-05-2010). *Collegeakkoord 2010-2014.*

Gemeente Losser. (Collegebesluit 10-11-2009). *Doorontwikkeling organisatiestructuur gemeente Losser.*

Gemeente Losser. (Collegebesluit 23-03-2010). *Intentieverklaring gericht op samenvoeging gemeenten Losser en Enschede.*

Gemeente Losser. (Raadsbesluit 12-05-2009). *Ombuigingen 2010-2012.*

Gemeente Losser. (Raadsbesluit 09-11-2010). *Programmabegroting 2011 met meerjarenperspectief 2012-2014.*

Gemeente Losser. (Collegebesluit 02-11-2010). *Samenvoeging publieksdienstverlening en bedrijfsvoering van de gemeente Losser en Enschede.*

Gemeente Losser. (Collegebesluit 22-02-2011). *Vaststellen dienstverleningshandvest.*

Gemeente Losser. (Raadsbesluit 13-04-2010). *Vertrouwen door samenspel.* Gezamenlijk uitgangspunt van de gemeenteraad voor de komende raadsperiode.

Gemeente Losser. (Raadsbesluit 09-02-2010). *Wat gaat Losser doen om haar zelfstandigheid te borgen?*

Gemeente Losser, Team Financiële Zaken. (2010). *Kostenopzet en besparingspotentieel samenwerking Losser-Enschede.*

Gemeenten Losser en Enschede. (2010). *Sociaal Plan: Overheveling van taken van de gemeente Losser naar de gemeente Enschede respectievelijk het Gemeentelijke Belastingkantoor Twente.*

Gemeenten Losser en Enschede. (2010). *Verkenning juridische vorm samenwerking Enschede-Losser.* Werkgroep juridische zaken.

Hazeu, C. (2007). *Institutionele economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken.* Bussum: Coutinho.

Herweijer, M., & Fraanje, R. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht (Voorlopige titel)*.

Klein, P. (2000). New institutional economics. In B. Bouckeart, & G. Geest, *Encyclopedia of Law and Economics* (pp. 456-489). Cheltenham: Edward Elgar.

Koster, J., Wever, R., & Glim, M. (2009). *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*. Amersfoort: BMC Advies.

KPMG Sustainability. (2007). *Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma Deel A*. In opdracht van het ministerie van VROM.

Künneke, R. (1997). Verzelfstandiging gezien 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.

Meijer, W. (2009). *Stabiel tot de verkiezingen*. Rapport van de informateur.

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

Ministerie van Financiën. (2000). *Handreiking government governance*. Opgehaald van http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AeHEzSdANhIJ: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 Justitie. (2006). *Privaatrechtelijke taakbeartiging door decentrale overheden*. Opgeroepen op December 11, 2010, van <http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/88424/privaatrechtelijketaakbeartigingdoordecentraleoverheden.pdf>

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

Neelen, G. (1997). Verzelfstandiging gezien 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.

- 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.
- 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.
- Swanborn, P. (2010). *Case study research: What, why and how?* London: Sage Publications.
- 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.
- Traag, J. M. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd democratisch bestuur*. Enschede: Febodruk b.v.
- Tweede Kamer. (Vergaderjaar 1998-1999). *Gemeentelijke herindeling van twente*. Kamerstukken II, 26353 nr. 3, SDU uitgevers, Den Haag, 1998.
- 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.
- Wassenaar, M., & Verhagen, A. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag : SDU Uitgevers.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Bijlage I Semi-gestructureerde vragenlijst

Aanleiding tot samenwerking

Wat waren de redenen om over te gaan tot het actief zoeken naar samenwerkingsverbanden voor de gemeente Losser?

Mogelijke samenwerkingspartners

Wat waren de mogelijke samenwerkingspartners voor de gemeente Losser?

Taakvelden van samenwerking

Wat waren de mogelijke taakvelden van samenwerking voor de gemeente Losser?

Waarom is er voor deze taakvelden gekozen?

Mogelijke samenwerkingspartners per taakveld

Wat waren de mogelijke samenwerkingspartners per taakveld voor de gemeente Losser?

Welke samenwerkingspartners hadden voor de gemeente Losser de voorkeur?

Samenwerking publieksdienstverlening en bedrijfsvoering

Waarom heeft de gemeente Losser gekozen voor samenwerking op de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering met Enschede?

Hoe is het proces verlopen van het benaderen van de gemeente Enschede tot het effectueren van de samenwerking op 1 maart 2011?

Wat vindt u van de snelheid van dit proces?

Verwachtingen gemeenten Losser en Enschede van samenwerking

Wat zijn de verwachtingen/doelen van de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede?

Waarop zijn deze verwachtingen/doelen gebaseerd?

Hoe gaat gemeten worden of deze verwachtingen/doelen worden behaald?

Structurele en incidentele kosten

In hoeverre zijn de geraamde besparingen realistisch?

Wat gebeurt er als blijkt dat Enschede niet in staat is om de verwachte besparingen te realiseren?

Waarom zijn op bepaalde onderdelen geen besparingen ingeboekt?

Centrumregeling constructie

Waarom is er gekozen voor de centrumregeling constructie?

Verschillen in levering dienstverlening

Waar zitten er verschillen in kwaliteit van dienstverlening tussen de gemeenten Losser en Enschede?

Gemeente Losser bepaalt wat, gemeente Enschede bepaalt hoe. Kunt u uitleggen wat hiermee bedoeld wordt?

Waarom zijn de dienstverleningsovereenkomsten nog niet ondertekend?

Wat zijn de gevolgen van de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede voor de ambtelijke organisatie van de gemeente Losser?

Welke rol heeft de gemeenteraad van de gemeente Losser gespeeld binnen het proces?

Wat gaat de Losserse burger merken van de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede?

Overige punten

Wat gaat deze samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede tot een succes maken?

Wat kan een eventuele faalfactor zijn van de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede?

Wat zou u anders gedaan hebben terugkijkend op het proces tot nu toe?

Wat zijn de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van samenwerking?

Hebt u zelf nog aanvullingen?

Bijlage II Uitkomsten interviews

Legenda		
Geen - minimale consensus		
Minimale - bovengemiddelde consensus		
Bovengemiddelde - volledige consensus		
	Reacties	Consensus
Aanleiding samenwerking		
Waarom samenwerking?	Kwaliteit en continuïteit onder druk	
	Financiële motieven	
Mogelijke samenwerkingspartners		
Mogelijke samenwerkingspartners?	Enschede en DLT-verband	
Taakvelden samenwerking		
Mogelijke taakvelden?	Ondersteunende taken en beleid	
Waarom deze taakvelden?	Ondersteunende taken omdat deze politiek ongevoelig zijn	
	Beleid alleen met gelijkgestemde partners	
Samenwerkingspartners per taakveld		
Mogelijke samenwerkingspartners per taakveld?	Beleid in DLT-verband; ondersteunende taken DLT-verband of Enschede	
Welke samenwerkingspartners voorkeur?	Samenwerking in DLT-verband	
Samenwerking Enschede		
Waarom Enschede?	Aanwezigheid kwaliteit en garanderen continuïteit	
	Vanaf eerste contact goede verstandhouding en vertrouwen	
	Snel resultaat te boeken	
Snelheid proces?	Bewuste keuze, tevreden met snelheid	
	Vanuit ambtelijke organisatie soms als te snel ervaren	

Legenda		
Geen - minimale consensus		
Minimale - bovengemiddelde consensus		
Bovengemiddelde - volledige consensus		
	Reacties	Consensus
Verwachtingen samenwerking		
Welke verwachtingen/doelen samenwerking?	Garanderen kwaliteit en continuïteit	
	Besparen kosten	
	Functiemobiliteit	
Waarop zijn verwachtingen/doelen gebaseerd?	Vooronderzoek en schattingen Losser en Enschede	
Hoe verwachtingen/doelen meten?	Besparen kosten meten middels monitoren oud Losserse ambtenaren	
	Geen meting kwaliteit en continuïteit, maar wel DVO's met afspraken	
	Geen meting functiemobiliteit, wordt wel gestimuleerd	
Structurele en incidentele kosten		
Besparingen realistisch?	Besparingen uit begroting Losser zijn realistisch	
Gevolgen niet realiseren besparingen?	Samenwerking komt onder druk te staan	
	Zonder samenwerking helemaal geen besparingen gerealiseerd	
Waarom niet overal besparingen ingeboekt?	Gevolg snelheid, procesniveau niet gekeken naar kosten	
Centrumregeling constructie		
Waarom centrumregeling constructie?	Eenvoud, flexibel	

Legenda		
Geen - minimale consensus		
Minimale - bovengemiddelde consensus		
Bovengemiddelde - volledige consensus		
	Reacties	Consensus
Waar zitten er verschillen?	Enschede hogere kwaliteit, behalve DIV	
Losser bepaald wat, Enschede hoe?	Flexibel, alleen bij geen hogere kosten implementatie van werkprocessen	
Waarom DVO's nog niet ondertekend?	Afhankelijk van oplevering door Enschede	
Gevolgen ambtelijke organisatie?	Langere doorlooptijd dagelijkse werkzaamheden	
	Hogere kwaliteit van advies	
Rol gemeenteraad tijdens proces?	Minimaal	
Gevolgen burger?	Minimale tot geen gevolgen	
Overige punten		
Succesfactor?	Snelheid proces	
	Goede verstandhouding en vertrouwen	
	Kleine gemeente die aansluit bij grote gemeente	
Faalfactor?	Externe omstandigheden	
	Niet behalen doelen	
	Afname vertrouwen tussen beide partners	
	Verdwijnen steun gemeenteraad Losser	
Verbeterpunten	Interne communicatie	

Bijlage III Engelstalige samenvatting

1 Introduction

Local governments in the Netherlands provide a wide variety of services for their citizens. In principle service provision is based on local decisions. In the last two decades, the number of local governments has declined from 714 in 1988 to 431 in 2010 and the trend is downward (CBS, 2011). Merging of local governments is not very popular amongst citizens and local politicians. Furthermore, there are indications that mergers do not result in the expected cost savings or improved service delivery (Allers, 2010). Therefore, local governments are using other instruments such as inter-municipal cooperation, to improve the governing power (in Dutch: 'Bestuurskracht'), to achieve efficiency and to improve service delivery. The legal framework in the Netherlands provides a wide variety of organizational forms in which local governments can provide their services. In the region Twente, the municipalities Losser and Enschede decided to cooperate on public service provision and operations. This study attempts to find an explanation why the municipality Losser has chosen for cooperation in this capacity with the city of Enschede. The main research question of this paper is:

Why has the municipality of Losser chosen for inter-municipal cooperation with Enschede and what are the expectations of the municipalities of Losser and Enschede from this cooperation?

In order to find an explanation for the inter-municipal cooperation between Losser and Enschede a case study is performed. This research requires a multi-disciplinary approach, covering issues of legal arrangements, neo-institutional economics, governing power, new public management, governance, contracting arrangements, service characteristics, etc. The reason why it is only possible to find an explanation for the cooperation and not for example to measure the effects of the cooperation is that the cooperation entered into force only recently on 1 March 2011. This research can therefore be seen as a baseline for future studies. Because this study concerns a single case study, it is not possible to generalize. In the chapters, two and three the theoretical framework is presented. For performing the case study two data collection methods are used, namely document analysis and interviewing. By using this form of triangulation, the internal validity of the results is enhanced. The results of the case study are presented in chapter four, five and six. In chapter seven, the research question is answered.

2 Motives for and impact of inter-municipal cooperation

This research project focuses on inter-municipal cooperation. Dutch local governments operate within the boundaries of the Dutch decentralized unitary state. For the execution of local tasks, governments have a budget that largely is provided by the national government. Due to the current financial position of the Dutch state in 2011 and the budget cuts at national government level, local government budgets are going to decrease as well (Bestuursakkoord 2011-2015, 2011). The decrease of local government budgets is one of the motives for considering inter-municipal cooperation (Schermers & Pröpper, 2009). Another motive is called governing power, which refers to being able to manage local government services delivery adequately. The following definition of governing

power is used in this research: 'A local government with governing power is able to perform their own and decentralized (central government, provincial government) tasks and ambitions solely, or in cooperation with other local governments' (Abma, 2009). There is a trend, that the central government is increasingly decentralizing additional tasks to the local government. In the most cases, smaller local governments have problems executing these decentralized tasks and larger local governments are better able to absorb these additional tasks (Ministerie van Algemene Zaken, 2010).

When local governments chose for inter-municipal cooperation, it is important that the cooperation contribute to fulfilling local governments' goals. In order to meet these goals, several aspects could be taken into account in order to make the cooperation a success, such as the choice of governance structure and the possible organizational advantages and disadvantages. For this study the term 'government governance' is used: 'Government governance means guaranteeing the consistency of the method of steering, controlling and monitoring a governmental organization, focusing on an efficient and effective way of achieving policy objectives, as well as an open way of communicating and being accountable to stakeholders' (Ministerie van Financiën, 2000, p. 13). A part of the definition of government governance corresponds to a certain extent with the planning and control cycle of local governments. The terms steering, controlling and being accountable are used in the planning and control cycle. This emphasizes the important role of the cycle for local governments.

The possible organizational advantages and disadvantages should be taken into account while choosing for the most appropriate organizational form. To understand the institutional advantages and disadvantages of different organizational forms neo-institutional economics can be used. Extra attention should be paid to property rights, when these rights are distributed among several public organizations. When the unanimity rule is applied, this has major implications for the effectiveness of decision-making and will often lead to compromises (Kunneke, 1997. P 28-29). Transaction costs are the costs associated with the transfer of goods or services and the establishment of a contract. The organizational form with the lowest combined total of production and transaction costs, is labeled as the most efficient organizational form (ter Bogt, 1998). The relationship between principal and agent is ex ante and ex post characterized by the presence of information asymmetry and often a conflict of interests, because both the principal and agent pursue their own goals (Neelen, 1997, p. 62-66). To enforce the contract, both the principal and the agent make costs in terms of agency costs (ter Bogt, 1998).

3 Possibilities for inter-municipal cooperation

Cooperation between local governments is generally based on a public law arrangement under the law on local cooperation [Wgr], although it is possible to use private arrangements as well, both voluntary and more or less compulsory forms. The Wgr-arrangements range from relatively low profile cooperation on a project to transfer of authority to a new public body with a separate organisation. In some cases, the transfer of authority is in fact compulsory and sometimes local governments chose voluntary for transfer of authority. During the past years there is a shift towards other forms of cooperations, in which no transfer of authority is realised (De Kruijf, 2011).

Herweijer and Fraanje (2011) distinguish three models of organizational cooperation. Firstly the network model in which local governments often cooperate on regional strategic issues on which agreement exists that these issues only can be effectively addressed together. It is a relatively light form of cooperation, which may for example be used in tendering procedures. Secondly, the matrix model, in which a form of specialisation is realised. Each local government specialises in a particular part of service delivery and realises this on behalf of a group of local governments. In this model, civil servants may be transferred from one local government to another. At last the ingeration model, which implies merger of the complete civil services administration of two or more local governments from a perspective of operations. Integration may occur in the form of a new legal entity or by arranging a setting in which a local government provides services assigned or commissioned by another local government. In short, local governments have many legal and organizational opportunities for inter-municipal cooperation. In practice, there are several examples of task areas on which local governments cooperate. Herweijer and Fraanje (2011) distinguish three task areas of cooperation, namely cooperation to execute jointly PIOFACH-tasks (Personnel, Information, Administration, Finance, Administrative Solutions, Communications, Housing), cooperation to execute jointly mandatory assignments and cooperation focused on content and strategy.

4 Causes for cooperating with municipality Enschede

In 1998, the province of Overijssel and the central government thought that Losser had sufficient governance power to operate as an independent local government. The document analysis and interviews show that Losser faced many problems since 2001. In 2008, the province of Overijssel decided to put the 2009 budget of Losser under preventive supervision. In autumn 2009, Losser faced a serious governance crisis. The report of the informer Meijer (2009) stated that Losser had to create an independence vision to guarantee the independence of the municipality Losser in the future. A report produced by Losser concluded that Losser had insufficient governance power in order to operate as a local government solely and that Losser faced the largest problems on ICT. Cooperation is considered necessary in order to increase governance power. At management level in Losser there was a certain sense of urgency for starting up new forms of inter-municipal cooperation. The financial aspect also played an important role. To realize budget cuts for the cutback operation 2010-2012 it was necessary to cooperate and it was also expected that Losser would receive a smaller budget from central government. Further budget cuts on staff are not considered possible. Losser decided that cooperation is an option on all three task areas: execution PIOFACH tasks, execution of mandatory assignments and cooperation focused on content and strategy. Cooperation with Enschede and or Dinkelland and Tubbergen were considered as the most likely options for inter-municipal cooperation.

5 Signing of cooperation act Losser – Enschede

Due to financial reasons and the implementation of the central government ICT program, there was a certain urgency to achieve cooperation. By choosing for cooperation with Enschede, the several mandatory key ICT registers will be executed by one organization. Furthermore, Losser concluded based on experiences with Enschede, and Dinkelland and Tubbergen that an agreement could be

realized faster with Enschede, than Dinkelland and Tubbergen. Dinkelland and Tubbergen had another sense of urgency for inter-municipal cooperation than Losser. Losser chose for cooperation on public service provision and operations (PIOFACH tasks) with Enschede and Losser intended to cooperate on content and strategy with Dinkelland and Tubbergen. The public service provision and operations of Losser will be organized on the way Enschede has organized it. The scale of Enschede has a positive effect on the continuity of the execution of local governments' tasks. Furthermore, it is expected that financial benefits will be gained and the quality of service will increase. The cooperation between Losser and Enschede should eventually result in a saving of € 1.2 million (approximately 20%) on a total amount of € 5.6 million, due to economies of scale and efficiency gains. The realized savings are equally divided between Losser and Enschede. Furthermore, cooperation on public service provision and operations must ensure the continuity of services in the municipality of Losser. This will lead to stabilization and improvement of the quality of services for citizens and local businesses. A sound legal basis for the cooperation is of great importance. A study by Losser and Enschede has shown that the 'centrumregeling constructie' is the most suitable option because of its simplicity and flexibility. In addition, no separate legal entity will be created and therefore there is limited administrative pressure on both Losser and Enschede. In terms of the theoretical framework, the cooperation between Enschede and Losser can be qualified as a partial form the integration model.

6 Inter-municipal cooperation Losser - Enschede

As of March 1 2011, cooperation with Enschede on public service provision and operations is operational. The core of the service delivery agreement covers the transfer of some 48.5 fte (30% of Losser's staff) to Enschede. The citizens of Losser will hardly notice the cooperation because the front-office remains located in Losser. Losser will perceive that Enschede executes the supporting tasks, because Enschede has a larger organization with more specialists and a higher quality of service. Interviews revealed that civil servants of Losser fear that coordinating certain daily activities with Enschede may require additional time. However, the intention of this cooperation is that the quality of services at a minimum remains equal. This also counts for the coordination time of daily activities. Enschede will also execute the planning and control cycle. The process of signing the cooperation act until entering into force of the cooperation lasted for about a year. The interviews revealed that it was experienced as very quickly and the civil service sometimes experienced it is as too quickly. One disadvantage of the fast process is that some (minor) points could have been overlooked, but both municipalities take this for granted. This speedy process could also be seen as an indication that the realization of savings certainly played a role in closing for cooperation with Enschede. The excellent relation between Losser and Enschede formed the foundation for the fast process. The choice for a fast process means that many things are still in development and that there is still much uncertainty about the final details of the cooperation. Besides inter-municipal cooperation with Enschede, Losser also started some other inter-municipal cooperation's since the governance crisis in 2009 and some other inter-municipal cooperation's are still in development. See table 6.1 (next page) for the status of Losser on inter-municipal cooperation on 1 July 2011.

Task areas of cooperation	Cooperation theme	Partner(s)	Organizational form
Execution PIOFACH tasks	Operations	Enschede	Wgr- voluntary, central municipality
	Taxes	'Gemeentelijk belastingkantoor Twente' (GBT)	Wgr- voluntary, legal entity
Execution of mandatory assignments	Public service provision	Enschede	Wgr- voluntary, central municipality
	Welfare	Enschede	Still undetermined
	Providing and enforcement of permits	Depends on central government policy	Depends on central government policy
Cooperation focused on content and strategy	Strategic policy	Dinkelland and Tubbergen	Still undetermined

Table 6.1 *Inter-municipal cooperation Losser, status 1 July 2011*

7 Conclusion

In this section, the research question is answered:

Why has the municipality of Losser chosen for inter-municipal cooperation with Enschede and what are the expectations of the municipalities of Losser and Enschede from this cooperation?

Governance power and financial reasons made it necessary for Losser to search for cooperation opportunities. Losser considered itself incapable to improve their governance power in order to fulfil their obligations without inter-municipal cooperation. Losser especially encountered problems with the implementation of the central government ICT program. In order to increase the governing power and safeguard their budgets, Losser decided to cooperate with Enschede. An important argument for cooperation with Enschede is that one organization will be responsible for executing all the mandatory key ICT registers. Another important argument was the ability to implement quickly the cooperation with Enschede. Cooperation with natural partners Dinkelland and Tubbergen was actually preferred, but because different levels of urgency and the many alignment issues, this would cost too much time to implement. Furthermore, the scale of Enschede has a positive effect on the continuity and quality of services. Mutual trust and sense of equality between both municipalities was so great, that finally after a process of one year cooperation could enter into force. Both municipalities opted for the 'centrumregeling constructie' because of the simplicity and flexibility of this solution. The interviews revealed that the process of one year was experienced as fast and that the civil service experienced it sometimes as too fast. A disadvantage of this speed is that there could have been made some mistakes during the process. However, both municipalities take this for granted. The choice for speed in the process also results in the fact that many things are still in development and that there is much uncertainty about the final details of the cooperation. The

consequences for the citizens are negligible, since the front-office remains in Losser. The administrative organization of Losser will experience some effects because Enschede performs the supporting tasks. Interviews revealed that employees of Losser fear that coordinating daily activities may require additional time, because they depend for certain matters on Enschede. The two main goals of the cooperation between Losser and Enschede are improving quality of services and ensuring continuity. The cost savings are mentioned as an additional benefit in the interviews. However based on the document analysis, it can be stated that reducing costs is rather closer to a goal, than to be solely seen as an additional benefit. The document analysis has shown that the realization of savings is important because of the cutback operation 2010-2012 and expected budget cuts from central government. Research of Losser and Enschede has shown that the goals, improving the continuity and quality plus the realization of job mobility and savings, can be seen as realistic goals. However, the predicted savings are based on estimations. Therefore, time will tell if the savings are actually realistic.

Based on the available information it can be stated that at the moment Losser decided to cooperate with Enschede, Losser made a choice which can be justified. When Losser also is going to cooperate on welfare with Enschede, the total workforce of Losser will reduce to 89 fte and Enschede has employed approximately 67 fte that were formerly employed by Losser. Losser as a principal has an important role to play versus Enschede as an agent, but if both municipalities are also going to cooperate on welfare, this principal role will become even more important. The role of 'regiefunctionaris' in combination with good relationship management is in my opinion very important for the sustainability of the relationship between Losser and Enschede.

During this study, potential learning points for future cooperation's are found. Firstly, it is probably easier to implement a cooperation, when there is a single principal-agent relationship instead of a multiple principal-agent relationship. In addition, the clear difference in size between both municipalities can be seen as an advantage. Hereby it is not necessary to find compromises in order to design the cooperation, but the smaller organization can adjust to the larger organization. Secondly, investing in customer relationship from the beginning of the process could lead to mutual trust between both partners, which in conjunction with a sense of equality, can serve as a good foundation for the cooperation. Thirdly, this cooperation shows that the choice for flexibility during the design process of the cooperation, promotes the swiftness of the process. A disadvantage of this speed is that the cooperation design was not yet completed when the cooperation entered into force. The interviews showed that the civil servants found it sometimes quite difficult to handle the uncertainty about the final cooperation design. Therefore understanding the importance of internal communication can be seen as a final learning point.