

INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING BELANGRIJK IN COALITIEAKKOORDEN

DOOR DRS. N.W. GERRITSEN EN DRS. G. VON GRUMBKOW
WAGENAARHOES ORGANISATIEADVIES

INLEIDING

De coalitievorming ligt weer achter ons. Bijna alle gemeentebesturen beschikken inmiddels over een coalitie- of collegeakkoord. Wij hebben zestig¹ akkoorden bestudeerd om te kijken wat daarin is opgenomen over intergemeentelijke samenwerking. Daarbij kijken we specifiek naar de doelen die gemeenten met samenwerking nastreven en voor welke samenwerkingsvormen zij kiezen om die doelen te bereiken. Wij zien een toenemende aandacht voor intergemeentelijke samenwerking vanuit verschillende motieven. Wat daarover in de akkoorden is opgenomen, vormt een eerste indicatie voor de wijze waarop gemeenten hun samenwerkingsdoelen willen institutionaliseren.

Vrijwel alle akkoorden² besteden aandacht aan ambities van de gemeente op dit vlak. De doelen en vormen verschillen sterk. Vaak wordt intergemeentelijke samenwerking in relatie gebracht tot bezuinigingen. Niet verwonderlijk in deze tijd.

BELANG VAN SAMENWERKING WORDT BREED ERKEND

In 80% van de coalitieakkoorden wordt intergemeentelijke samenwerking expliciet genoemd als belangrijk speerpunt voor de komende vier jaar. Bij gemeenten tussen 25.000 en 100.000 inwoners wordt dit zelfs door bijna 90% van de gemeenten genoemd. Bij de kleinste en grootste gemeenten wordt samenwerking iets minder vaak genoemd. Enkele van de kleinste gemeenten geven aan dat samenwerking op dit moment niet voorop staat, omdat aangestuurd wordt op fusie met één of meer andere gemeenten. Overigens noemen veel gemeenten naast intergemeentelijke samenwerking, ook het belang van samenwerking met maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties en scholen. Hier gaan wij in dit artikel niet verder op in.

OPERATIONELE SAMENWERKING: BESPAREN EN KWALITEIT VERBETEREN

Soms lijkt samenwerking een doel op zich, maar veel vaker geven gemeenten in hun coalitieakkoord aan dat zij met samenwerking kostenbesparing of efficiencywinst nastreven. In enkele gevallen wordt dit zelfs geformuleerd als keiharde taakstelling. Ongeveer 20% van de gemeenten noemt dit als belangrijk argument. Daarbij is nauwelijks verschil te zien in gemeentegrootte tot 100.000 inwoners. Alleen bij de grootste gemeenten komen we dit argument niet tegen. Ook het verbeteren van de effectiviteit, het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en het borgen van continuïteit worden in verschillende akkoorden genoemd, meestal in combinatie met efficiencywinst.

¹ Dit zijn 18 gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, 23 gemeenten met 25.000 - 50.000 inwoners, 14 gemeenten met 50.000 - 100.000 inwoners en 5 met meer dan 100.000 inwoners, zie www.wagenaarhoes.nl.

² In ruim 80% van de akkoorden wordt expliciet aandacht besteed aan intergemeentelijke samenwerking.

Hiermee wordt (meestal impliciet) ook duidelijk om wat voor soort samenwerking het gaat: operationele samenwerking, oftewel gezamenlijke uitvoering van taken. Soms wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen samenwerking op bedrijfsvoeringstaken en samenwerking bij de uitvoering van beleidstaken. Een enkele keer worden expliciet taakvelden genoemd als ICT en P&O (bedrijfsvoering) of gezamenlijke uitvoering van de WMO en vergunningverlening en handhaving (uitvoering van beleid).

We zien dat in veel akkoorden nogal snel en gemakkelijk wordt gesproken over operationele samenwerking. Waarschijnlijk komt dit doordat deze taken relatief ver van het bestuur afstaan ('moet gewoon goed geregeld zijn'). Onze ervaring is dat ook het komen tot een intensieve operationele samenwerking, visie en inzet van het gemeentebestuur vraagt. Juist door het ontbreken hiervan levert operationele samenwerking in de praktijk vaak niet op wat ervan wordt verwacht.

Het valt ons ook op dat in veel gemeenten relatief eenvoudig gedacht wordt over taakstellingen in relatie tot intergemeentelijke samenwerking. Samenwerking moet geld opleveren. De praktijk laat zien dat dit lang niet altijd lukt. Vaak zit de winst meer in zaken als kwaliteitsverbetering en verminderde kwetsbaarheid. Wij zien dat echte efficiencywinst pas wordt geboekt op het moment dat een opschaling van de organisatie plaatsvindt, bijvoorbeeld door een bundeling van organisatieonderdelen. Ook een heldere, gedeelde doelstelling en goede, efficiënte aansturing zijn cruciaal.

STRATEGISCHE SAMENWERKING: GEZAMENLIJK STRATEGISCHE OPGAVEN AANPAKKEN

Een ander doel van samenwerking, dat in een derde van de coalitieakkoorden wordt genoemd, is het gezamenlijk aanpakken van strategische opgaven in de regio. Dit vraagt om een heel andere vorm van samenwerking dan operationele samenwerking. Strategische samenwerking zal meer focussen op bestuurlijk overleg en het bereiken van overeenstemming over regionaal beleid, zoals ruimtelijke en economische ontwikkeling. Bij strategische samenwerking wordt ook samenwerking met andere organisaties genoemd. Vooral bedrijfsleven en kennisinstellingen worden genoemd.

Opvallend is dat van de kleinste gemeenten slechts 10% strategische samenwerking noemt. Bij de gemeenten tussen 25.000 en 50.000 inwoners is dit 35% en bij de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners 60%. Vanuit de landelijke discussies die op dit moment worden gevoerd over de toekomst van het openbaar bestuur, zouden wij verwachten dat juist kleine gemeenten zich beraden op hun positie in de regio.

DISCUSSIE OVER DE TOEKOMST VAN HET OPENBAAR BESTUUR

In de afgelopen maanden is intensief nagedacht over de toekomstige inrichting van het openbaar bestuur. We noemen onder meer het rapport van de commissie Kalden, de notitie Thorbecke 2.0 van de VNG en 'Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Stuk voor stuk documenten met visies op de toekomst met een potentieel grote impact. De vraag is wat de (verwachte) toekomstige inrichting betekent voor de positie die gemeenten nu moeten kiezen in samenwerking. Als er inderdaad een stevige opschaling gaat volgen (wat niet zeker, maar niet ondenkbaar is), wat betekent dat dan voor de nu te volgen strategie in intergemeentelijke samenwerking? Het is opvallend dat geen van de onderzochte coalitieakkoorden ingaat op deze vraag, of intergemeentelijke samenwerking in het licht van verwachte ontwikkelingen plaatst.

ONDERZOEK NAAR SAMENWERKING; HET MOET WEL IETS OPLEVEREN

Alle gemeenten die samenwerking noemen in hun coalitieakkoord, werken op dit moment op één of andere manier met andere gemeenten samen. Soms geven de gemeenten aan dat zij de samenwerking willen uitbreiden of intensiveren. Bijna de helft van de gemeenten wil naast bestaande samenwerking of in plaats daarvan nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan of de mogelijkheden daartoe verkennen. Enkele gemeenten geven expliciet aan dat ze hun bestaande samenwerking willen omvormen tot een nieuw samenwerkingsverband, omdat het in de huidige vorm niet voldoet.

Vooral gemeenten tot 50.000 inwoners geven aan dat ze onderzoek naar samenwerking willen doen. Naar de manier waarop de samenwerking het beste vormgegeven kan worden of op welke taakvelden met samenwerking de meeste efficiencywinst bereikt kan worden. Gemeenten die al samenwerken, willen vaak beter in beeld krijgen wat de samenwerking oplevert en of gestelde doelen worden bereikt. Daarnaast zijn de democratische legitimatie van de samenwerking en behoud van de eigen gemeentelijke autonomie belangrijke punten waaraan diverse gemeenten (mogelijke) samenwerking willen toetsen.

CONCLUSIE

Vrijwel alle gemeenten zien het belang van intergemeentelijke samenwerking. Zij duiden dit wel heel verschillend. Doelen lopen uiteen van een taakstelling tot het aanpakken van strategische opgaven zoals economische en ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Niet alle gemeenten lijken te beseffen dat samenwerking alleen geld en kwaliteitswinst kan opleveren als de samenwerking goed is vormgegeven vanuit gedeelde doelen en met een heldere aansturing.

Een belangrijk deel van de gemeenten heeft, ondanks het belang dat ze hechten aan samenwerking, wel een kritische houding ten opzichte van samenwerking. Zij stellen randvoorwaarden zoals borging van hun autonomie en een democratische samenwerkingsvorm. Ook veel gemeenten willen eerst onderzoeken hoe zij succesvolle samenwerking kunnen realiseren. Dit vinden wij heel verstandig. Vaak is een kort onderzoek voldoende om een goed beeld te krijgen van mogelijkheden en behoeften. Belangrijk is wel dat een dergelijk onderzoek zich niet beperkt tot bedrijfskundige criteria zoals efficiency en kwaliteit van dienstverlening, maar ook ingaat op de aansturing en de bestuurlijke visie. Die zijn immers cruciaal voor het succes van de samenwerking.