

Bijlage 1 Informatie over samenwerkingsvormen

Verschillende vormen van samenwerking¹

Er zijn verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking. Het zijn de gebiedskenmerken (oppervlakte, stad/platteland) en de opgaven die de samenstelling en omvang van een fusie of samenwerkingsverband bepalen.

Onderscheid kan worden gemaakt in de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden, maar er is tevens onderscheid mogelijk op basis van: beleidsterrein(en), schaal, ambitieniveau, structureel of ad hoc en type taak (taken).

Een onderscheid naar type taken is er bijvoorbeeld een naar:

1. plantaken (zeg maar: de stadsregio's),
2. doetaken (zeg maar: de Wsw-bedrijven en de intergemeentelijke sociale diensten [isd-en]) en
3. beheerstaken (PIOFACH en dus: de SETA-experimenten).

Juridische vormen

De gemeente heeft juridisch gezien verschillende mogelijkheden om samenwerking vorm te geven (zie figuur 1). De meest vergaande vorm is die van een gemeentelijke herindeling: hierbij verliest de gemeente zijn politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Een minder vergaande vorm is intergemeentelijke samenwerking bestaande uit een ambtelijke krachtenbundeling met behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten. Deze samenwerking kan verplicht zijn (Wgr-plus) of vrijwillig. Gemeenten die vrijwillig willen samenwerken met buurgemeenten hebben de keuze om dit te doen vanuit het publiekrecht (Wgr) of vanuit het privaatrecht. Intergemeentelijke samenwerking wordt áltijd vastgesteld door middel van een raadsbesluit.

Publiekrechtelijke samenwerking (Wgr)

Samenwerking op basis van de Wgr kan op verschillende manieren een invulling krijgen. Vaak wordt er gekozen voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, minder vaak voor een gemeenschappelijk orgaan (bijv. de Lokale Rekenkamer) of een centrumgemeente. Tevens kiezen gemeenten vaak voor een zware vorm binnen de Wgr, omdat men minder bekend is met de lichtere invulling. Korsten e.a. (2006: 16) beschrijven dat dit niet nodig is: de Wgr is een flexibele wet die allerlei vormen van lichtere samenwerking toelaat.

Privaatrechtelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking op basis van het privaatrecht kan op twee manieren. Een eerste mogelijkheid is samenwerking op basis van samenwerkingsovereenkomsten. Gedacht kan dan worden aan: contracten (bijv. i.r.t. hosting), uitbesteding, inkoop, gezamenlijke aanbesteding, shared service centra's (SSC), mandaatverlening en vennootschap. Een andere mogelijkheid is om te werken met bestuursovereenkomsten. Hiermee wordt bedoeld op convenanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen. Ook kan er een onderscheid worden aangebracht naar lichte en zware vormen van samenwerking.

- Lichte vormen van samenwerking zijn bijvoorbeeld een convenant of een contract. De verwachting is dat dit type samenwerking de komende jaren zal toenemen.
- Zwaardere vormen zijn het oprichten van een stichting of een BV. Gemeenten werken steeds meer samen via privaatrecht (de Greef 2008).

¹ Bron: **Startnotitie 'Samenwerken in de regio' november 2014 gemeente Wijchen p. 11 ev**

Organisatorische vormen

Intergemeentelijke samenwerking kan tevens ingedeeld worden naar verschillende organisatorische vormen. Een dergelijke indeling ligt dicht bij de samenwerkingspraktijk. Voor elke organisatievorm zijn er specifieke juridische vormen aan te wijzen die hier goed bij passen (Drooglever en Zwaan 2010). De verschillende organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking worden in deze paragraaf één voor één kort besproken.

Bestuurlijke afspraken

Bestuurlijke afspraken zijn een overeenkomst tot samenwerking tussen partijen (gemeenten) en eventueel maatschappelijke partijen op een of meerdere bepaalde terreinen. De overeenkomst regelt de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. Nakoming van de afspraken is niet juridisch afdwingbaar.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

Netwerksamenwerking

In een netwerksamenwerking wordt op duurzame basis samengewerkt tussen een (beperkt) aantal gemeenten, meestal ten aanzien van regionale strategische onderwerpen waarover overeenstemming bestaat dat deze alleen gezamenlijk door deze betrokken partners effectief kunnen worden opgepakt.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

Centrumgemeente

De (meestal grootste) gemeente in een gebied, die één of enkele taken uitvoert voor andere (meestal kleinere) gemeenten in de omgeving. De centrumgemeente treedt op namens andere deelnemers, op basis van een mandaatverhouding. Expertise, nodig voor het uitvoeren van een bepaalde taak, kan bij een gemeente geconcentreerd worden. Naarmate de taak een meer uitvoerend karakter heeft, ligt het werken op basis van een Service Level Agreement of een Dienstverleningsovereenkomst voor de hand.

Juridische vormen:

- Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)

Matrixorganisatie

In het matrixconcept nemen de partners (gemeenten) elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening. In principe treden alle medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise in dienst van één bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de elders ondergebrachte taken krijgt vorm door middel van leveringscontracten.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)
- Wgr 'centrumgemeente' (publiekrecht)
- Contractvorm (privaat).

Intergemeentelijk Shared Service Center (SSC)

Een intergemeentelijk Shared Service Center is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband van gemeenten, samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op één of enkele specifieke specialisatie(s), aan de afzonderlijke moederorganisaties en eventueel hun klanten op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)
- Besloten vennootschap (privaatrecht)
- Naamloze vennootschap (privaatrecht)

Samen En Toch Apart (SETA)

Samen En Toch Apart, ook wel aangeduid als federatiegemeente. Dit is een samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten (grotendeels) zijn gefuseerd, terwijl de afzonderlijke gemeenten nog wel elk een eigen bestuur en raad hebben. Eventueel beschikt elk bestuur nog over een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar het gedeelde ambtelijk apparaat fungeren, maar dat is niet noodzakelijk. Vanwege de wettelijke rol stelt elke gemeente wel een eigen gemeentesecretaris aan, maar het is mogelijk dat dit voor alle deelnemers dezelfde persoon is.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)

Model Ten Boer (publieke outsourcing)

Een gemeente besteedt alle ambtelijk uit te voeren werkzaamheden uit aan een andere (grotere) gemeente. De gemeente behoudt uitsluitend een eigen bestuur, raad, gemeentesecretaris en eventueel een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar de uitvoerende gemeente fungeren.

De naamgeving van het model Ten Boer (ofwel model Ten Boer-Groningen) is afgeleid van een ambtelijke (organisatie)fusie tussen de gemeenten Ten Boer en Groningen, waarbij de gemeente Ten Boer al haar zelfstandige taken uitbesteed aan de gemeente Groningen via het zogenaamde centrumgemeente-model. Het overgrote deel van het personeel van de gemeente Ten Boer is overgenomen door de gemeente Groningen. De organisatie bedient ruim 200.000 inwoners. Het model Ten Boer-Groningen is operationeel sinds 2007.

Juridische vormen:

- Wgr 'lichte regeling' (publiekrecht)
- Convenant (privaatrecht)

BEL-model

Blaricum, Eemnes en Laren (BEL) hebben op 1 januari 2008 hun gemeentelijke organisaties samengevoegd tot één bedrijf, de BEL Combinatie. Hiermee ontstond een nieuw fenomeen in Nederland, inmiddels bekend als het BEL-model, of de BEL samenwerking.

De BEL Combinatie verzorgt de dienstverlening en de totstandkoming en uitvoering van het beleid voor de drie gemeenten. De drie zelfstandige gemeentebesturen waken ervoor dat dat blijft toegespitst op wat er in hun gemeente nodig is.

Iedere gemeente heeft een eigen bestuursstaf, die bestaat uit de gemeentesecretaris, enkele beleidsregisseurs, een controller, griffie en bestuurssecretariaat. De beleidsregisseurs vormen de schakels tussen de BEL Combinatie en colleges van Blaricum, Eemnes en Laren. Hun belangrijkste taak is de politieke wensen en ambities van het gemeentebestuur te vertalen naar opdrachten aan de BEL Combinatie. Ook bewaken zij de voortgang van de lopende projecten en werkzaamheden.

Naast een eigen college van B&W heeft iedere gemeente ook zijn eigen gemeenteraad. Deze hebben dezelfde taak als in elke andere gemeente. De volksvertegenwoordiging, het uitzetten van de beleidskaders en de controle op het gevoerde beleid blijven daarmee dicht bij huis. Invloed van inwoners op en betrokkenheid bij de directe woonomgeving zijn daarmee gewaarborgd.

Net als in een 'reguliere' gemeente is de gemeenteraad de baas in iedere BEL-gemeente. Aan het hoofd van de BEL Combinatie staat het algemeen bestuur. Dat wordt gevormd door de burgemeesters, de BEL-portefeuillehouders van de drie gemeenten en de directeur van de BEL Combinatie. Zij hebben een controlerende en toezichhoudende rol.

Juridische vormen:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht); de concrete uitvoering is gebaseerd op mandaatbesluiten en met ieder van de deelnemende gemeenten jaarlijks te sluiten (contracten)opdrachtovereenkomsten.

Herindeling

Een volledige ambtelijke en bestuurlijke fusie van gemeenten tot één nieuwe gemeente. Zoals gezegd krijgen gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden, onder meer omdat ze taken overnemen van het Rijk. Individuele gemeenten kunnen daardoor soms het aantal taken niet meer aan. Gemeentelijke herindeling biedt hier een oplossing voor. Door gemeenten samen te voegen, ontstaan grotere gemeenten die wél alle gemeentelijke taken aankunnen.

Juridische vormen:

- Nieuwe wetgeving, Wet arhi (procedureel)

Voor- en nadelen

In deze paragraaf zullen verschillende voor- en nadelen van de modellen en samenwerkingsvormen besproken worden.

Intergemeentelijke samenwerking

In algemene zin kan worden gezegd dat intergemeentelijke samenwerking de voordelen heeft van schaalvergroting (o.a. grotere efficiëntie en effectiviteit, kwaliteitsverbetering) en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest. Op deze manier kan onder andere de maatschappelijke betrokkenheid op peil blijven. Een nadeel van intergemeentelijke samenwerking is de beperkte democratische legitimatie.

Partners+Pröpper hebben dit ook in hun onderzoek in 2005 aangetroffen: "Een meerderheid van gemeenten en provincies is ontevreden over het democratische gehalte van de samenwerking (onvoldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking) - ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht waarop de samenwerking betrekking heeft (beleidsafstemming of uitvoering)" (Partners+Pröpper 2005: 2-3). Andere nadelen van intergemeentelijke samenwerking zijn het verlies in autonomie en de hogere coördinatielasten.

De voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking verschillen echter ook sterk per type taak, zwaarte en vorm van de samenwerking. De slagvaardigheid en kosten/baten worden bijvoorbeeld positief beoordeeld bij uitvoeringstaken en negatief beoordeeld bij beleidsafstemming (Partners+Pröpper 2005: 3).

Voordelen van een lichte vorm van samenwerking - zoals bestuursafspraken - zijn: de snelheid, flexibiliteit en passendheid binnen een overlegstructuur, het onderstrepen van de eigen verantwoordelijkheid en het feit dat het een instrument tot zelfbinding is en gezien kan worden als opstap tot het sluiten van bijvoorbeeld een contract (Korsten e.a. 2006: 18-19). Een voordeel van een zwaardere samenwerking is dat die minder vrijblijvendheid is waardoor er slagvaardiger opgetreden kan worden.

De netwerksamenwerking heeft als voordelen: flexibiliteit en de ruimte om kansen te verkennen. Nadelen zijn dat het geen oplossing biedt voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid willen verkleinen en streven naar schaalgrootte, en dat de kostenbesparingen zeer beperkt zijn. Aan het samenwerken volgens het netwerkconcept hangen ook enkele voorwaarden: doelen moeten in concrete plannen worden omgezet, er moet genoeg tijd worden geïnvesteerd en men dient zich ervan bewust te zijn dat terugverdieneffecten niet direct zichtbaar zijn. (Korsten e.a. 2006: 35-36).

Het centrumconcept heeft als voordeel dat gemeenten gebruik maken van de sterke punten van één van de partners, hierdoor blijft de energie die erin wordt gestoken beperkt. Andere voordelen zijn: eenvoudige toetreding, minimalisering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, realisatie van schaalvoordelen, het wiel niet opnieuw uitvinden, beperkte vereiste investering, professionalisering en overzichtelijkheid van het model. Een dergelijke vorm van samenwerking is interessant bij operationele activiteiten / projectmatige werkzaamheden waarbij expertise van één van de partners nodig is (Korsten e.a. 2006: 36-37).

De voor- en nadelen van het matrixconcept zijn gelijk aan die van het centrumconcept. Extra nadeel kan zijn dat door de grotere onderlinge afhankelijkheid en beleidsversnippering een integrale aanpak lastig is. Tevens zorgt dit voor een verkokering van de ambtelijke apparaten en spanning tussen enerzijds maatwerk en anderzijds confectie (efficiëntie). Het matrixconcept kan worden gebruikt bij samenwerking op het gebied van operationele taken en bij bovenlokale / strategische vraagstukken. (Korsten e.a. 2006: 37-38).

De afzonderlijke SSC heeft als voordelen: schaalgrootte (verminderen kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering, verbetering dienstverlening, bieden van carrièreperspectief en kansen tot specialisatie) en een heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden (transparantie en autonomie van de afzonderlijke politieke gemeenschappen). Het feit dat er wordt gewerkt met een afzonderlijke organisatie heeft bovendien als voordeel dat er een focus mogelijk is op de professionalisering en dienstverlening aan meerdere opdrachtgevers. Deze eenduidige relaties zijn minder gevoelig voor toe- en uittreding van partners. Het werkkterrein van de SSC is tevens eenvoudig uit te breiden. Nadelen zijn dat het gemiddelde loonniveau in SSC vaak hoger ligt, er sprake is van coördinatiekosten en sturingsvraagstukken. Er is een risico dat de autonomie van het SSC groeit, waardoor een strakke sturing van gemeenten extra van belang is. (zie Korsten e.a. 2006).

De voordelen van de SETA - als specifieke vorm van de SSC - zijn vooral gericht op schaalvoordelen en efficiencywinst, professionalisering en herhalingsvoordelen. Dit alles gekoppeld aan behoud van de bestaande lokaal-politieke gemeenschappen en gemeentebesturen (behoud gemeentelijke identiteit en betrokkenheid burgers). Korsten e.a. (2006: 28-29) hebben de voordelen uitgewerkt in twaalf punten:

1. niet het nadeel van afstandelijkheid: slagvaardig en doelmatig realiseren van dagelijkse operationele zaken;
2. leidt tot minder juridische en andere fouten;
3. niet opnieuw wiel uitvinden;
4. standaardisatievoordeel, wat leidt tot grotere doelmatigheid;
5. samen weet je meer;
6. herhalingsvoordeel;
7. opstuwend effect (zwakke gemeente trekt zich aan sterkere op);
8. meer specialisatie;
9. zaken oppakken waar eerst geen tijd voor was;
10. kwaliteitsverbetering;
11. arbeidssatisfactie effect;
12. meer regionaal denken.

Voor kleine gemeenten zullen een aantal van deze voordelen extra reden zijn om te kiezen voor SETA. Mogelijke nadelen van het SETA-concept hebben te maken met de discussies omtrent de vestigingsplaats, of ambtenaren wel willen samenwerken, wat de financiële prikkel tot samenwerken is en hoe de kosten herrekend kunnen worden (Korsten e.a. 2006:29-30). De structuur van SETA kan erg complex zijn, waardoor vooraf moeilijk inzicht is te krijgen op het kostenaspect (van de Laar 2010).

Ook de verschillende juridische vormen van samenwerking kennen verschillende voor- en nadelen. Korsten e.a. (2006: 24) beschrijven als beperking van de Wgr dat bovengemeentelijke organen zelden goed transparant zijn, raadsleden zelden terugkoppelen, kiezers het regiobestuur niet kunnen afrekenen, en de Wgr-structuren bovendien zelden productief zijn. Gelet op de kritiek over de democratische controle bij de Wgr merkt De Greef (2008: 516) op dat de raden wel degelijk sturingsmogelijkheden hebben bij een publiekrechtelijk lichaam maar dat de raden deze vaak niet kennen. Met de wijzigingen op de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) in 2014, komt de wet in grote lijnen tegemoet aan de wensen van gemeenten omdat er sprake is van duidelijke sturing en verantwoording.

Herindeling

Korsten e.a. (2006: 23-24) beschrijven verschillende voordelen van gemeentelijke herindelingen. Het idee is dat er door de fusie een robuustere gemeente ontstaat met meer potentie. De nieuwe gemeente kan meer aan en meer kanten op, met als resultaat dat deze minder kwetsbaar is. De schaalvergroting brengt verschillende voordelen met zich mee (minder bestuurders, minder aansturingsonduidelijkheden, minder overleg tussen gemeenten, meer expertise in huis, kostenreductie). Vooral voor kleine gemeenten kan herindeling een interessante optie zijn. Herindelingen kennen echter ook enkele nadelen. Zo is er een lagere maatschappelijke betrokkenheid (Herweijer 2007), zijn er meer ambtenaren per inwoner en is het ondoelmatig voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners (Korsten e.a. 2006: 23-24).

Wanneer welke vorm?

Samenwerking is maatwerk, er is geen beste vorm. De vorm bepaal je op basis van het aantal deelnemende partners, verschillen in omvang van de partners, mate van professionaliteit van de deelnemers, en het aantal en type taken dat in de samenwerking wordt ondergebracht (van de Laar 2010).

Korsten e.a. (2006) bepleiten dat *'bij het invullen van intergemeentelijke samenwerking gemeenten het streven naar concrete resultaten als vertrekpunt zouden moeten nemen en niet vanuit een structuurdiscussie moeten starten'*.

De oorzaak en het doel van de samenwerking dienen centraal te staan. Er zou meer aandacht moeten gaan naar de productiviteit en slagvaardigheid van verbanden. Nu blijven gesprekken vaak steken op machtsdiscussies over de samenstelling van het AB en DB (Korsten e.a. 2006: 19-20).

Er is dus geen pasklaar advies. Wel is het mogelijk om een schets te geven waar gemeenten op dit moment voornamelijk voor lijken te kiezen.

In algemene zin neemt het aantal publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden toe (Partners+Pröpper 2005). Er is echter vooral een stijging te zien in het aantal informele samenwerkingsverbanden. Bij informele samenwerking staat het uitwisselen van kennis en het lenen van elkaars capaciteit (met gesloten beurs) centraal. Dit gebeurt vooral als het gaat om ondersteunende / PIOFACH-taken.

Verder is opvallend dat wanneer het democratische gehalte van de samenwerking van belang is, er wordt gekozen voor een publiekrechtelijk samenwerkingsverband, en wanneer de flexibiliteit van de regeling van belang is men kiest voor een privaatrechtelijk verband. Overigens passen deze motieven niet bij de feitelijke resultaten (Partners+Pröpper 2005: 3). Verder valt op dat gemeenten de samenwerking het liefst stap voor stap opzetten. Dus niet direct herindelen of structurele oplossingen doorvoeren zoals de modellen Ten Boer en BEL. Van den Heuvel en de Wit (2009) noemen deze situatiespecifieke verbanden de 'derde weg': men streeft naar het beste (maatschappelijke) resultaat rondom een specifiek vraagstuk. Deze situatiespecifieke verbanden bieden ruimte, flexibiliteit en openheid om op de ontwikkelingen in te spelen.