

Eindrapportage

Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden

Aan

Hanke Bruins Slot
Maarten Groene
Saskia Pekelharing

Van

Igno Pröpper
Hans Kessens
Ester Weststeijn

Vught, 4 augustus 2005

Inhoud

Samenvatting.....	1
1 Inleiding	5
1.1 Trendstudie naar samenwerking tussen decentrale overheden.....	5
1.2 Veranderingen in samenleving en bestuur	6
1.3 Verantwoording van het onderzoek.....	10
2 Samenwerking, samenwerking en nog eens samenwerking.....	11
2.1 Samenwerking neemt toe	11
2.2 Bestuursdichtheid neemt toe	12
2.3 Favoriete onderwerpen van samenwerking.....	12
2.4 Samen of toch apart?.....	12
3 Ontwikkelingen in de vorm van samenwerking	12
3.1 Publiek- én privaatrechtelijke samenwerking in de lift	12
3.2 Verzakelijking en flexibilisering.....	12
3.3 Motieven voor specifieke vormen van samenwerking	12
3.4 Mate van bundeling en integratie.....	12
4 Resultaten van de samenwerking.....	12
4.1 Slagvaardig of stroperig?.....	12
4.2 Democratisch gat of democratisch gedragen?.....	12
4.3 Overheersen per saldo de kosten of de baten?.....	12
4.4 Gunstige voorwaarden voor resultaten?	12
5 SETA, Federatiegemeente en 'shared services'	12
5.1 Ontwikkelingen	12
5.2 Vormgeving	12
5.3 Voorbeelden	12
6 Meer samenwerking, maar is 'meer' ook 'beter'?	12
6.1 Samenwerking neemt toe, resultaten blijven achter	12
6.2 Meer behoefte aan publiekrechtelijke, meer tevredenheid over privaatrechtelijke samenwerking	12
6.3 Verzakelijking leidt deels tot betere resultaten.....	12
6.4 Dualisering als stimulans voor slagvaardigheid en democratisch gehalte van de samenwerking	12
6.5 Het delen van 'hulpbronnen': niet nieuw, wel resultaten	12

Noten	12
Bijlage 1 Responsanalyse.....	12
Bijlage 2 Bronnenoverzicht	12
Lijst van respondenten	12
Literatuur	12
Bijlage 3 Onderzoeksaanpak.....	12
3.1 Onderzoeksvragen.....	12
3.2 Methoden van dataverzameling	12
3.2 Vragenlijsten.....	12
Vragenlijst gemeenten	12
Vragenlijst provincies.....	12
Vragenlijst waterschappen	12
Bijlage 4 Aanvullende tabellen	12
Stellingen gemeenten.....	12
Stellingen provincies	12
Stellingen waterschappen	12
Samenwerking ten aanzien van (regionale) beleidsafstemming.....	12
Samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken	12
Schatting aantallen samenwerkingsverbanden per gemeente.....	12
Onderwerpen meervoudige samenwerking.....	12
Motieven voor de keuze van een specifieke samenwerkingsvorm.....	12
Tevredenheid over de resultaten van samenwerking	12
Bijlage 5 Secundaire analyse evaluatiestudies	12

Samenvatting

Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden

Deze studie richt zich op ontwikkelingen die zich voordoen in de samenwerking tussen decentrale overheden: gemeenten, waterschappen en provincies. Wat zijn de motieven om juist wel of niet te gaan samenwerken en welke vorm kiezen decentrale overheden als zij samenwerken? Hoe vaak werken decentrale overheden samen en over welke onderwerpen? Wat zijn de resultaten van samenwerking?

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft Partners+Pröpper de opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de samenwerking tussen decentrale overheden en antwoord te geven op deze vragen.

Deze trendstudie bouwt voort op eerder onderzoek van SGB0 (1990 en 1997). Het onderzoek gaat over publieke en private samenwerking en zowel over formele- als informele samenwerking. Een centraal onderscheid in het onderzoek is bovendien samenwerking met het oog op (regionale) beleidsafstemming en samenwerking gericht op uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve gedeelte omvat een analyse van provinciale registers Wet Gemeenschappelijke Regelingen en enquêtes onder gemeenten, provincies en waterschappen. Het kwalitatieve deel bestaat uit deskresearch, interviews met deskundigen en diepte-interviews met sleutelpersonen uit samenwerkingsverbanden (zowel bestuurlijk als ambtelijk).

Samenwerking neemt toe, bestuursdichtheid en bestuurlijke drukte ook

Gemeenten, waterschappen en provincies werken in toenemende mate onderling samen – al of niet aangevuld met private partijen. Het aantal *publiekrechtelijke* én het aantal *privaatrechtelijke* samenwerkingsverbanden nemen toe, als je deze afzet tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies. Bij publiekrechtelijke samenwerking gaat het bijvoorbeeld om een Openbaar Lichaam of een Centrumgemeenteconstructie. Voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn een besloten vennootschap, een contract en een convenant. Privaatrechtelijke samenwerking is sterker gestegen dan publiekrechtelijke samenwerking. De verwachting bestaat evenwel – vooral onder gemeenten en waterschappen en in iets mindere mate onder provincies – dat publiekrechtelijke samenwerking in de toekomst de meest aangewezen samenwerkingsvorm is. Deze verwachting geldt zowel voor (*regionale*) *beleidsafstemming* als voor samenwerking ten aanzien van *uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken*.

Niet alleen *formele* samenwerking neemt toe, maar er is ook meer informele samenwerking. Het gaat dan onder meer om het uitwisselen van kennis, bijvoorbeeld over nieuwe beleidsontwikkelingen bij het opstellen van beleidsnota's. Ook lenen gemeenten informeel – met gesloten beurs – capaciteit van elkaar, bijvoorbeeld PIOFACH-taken.

Gezien deze toename in samenwerking is het niet verwonderlijk dat ook de bestuursdichtheid is toegenomen en dat partijen een toenemende 'bestuurlijke drukte' ervaren: bestuurders participeren in een groot aantal samenwerkingsverbanden waar zij bovendien in verschillende verbanden over hetzelfde onderwerp praten.

Lichte verschuiving in favoriete onderwerpen van samenwerking

Net als in 1997 zijn Natuur, milieu en afvalverwerking en Sociale Zaken de twee onderwerpen waarop decentrale overheden het meest langs publiekrechtelijke vorm samenwerken. Stijgers ten opzichte van 1997 zijn vooral Algemene en bestuurlijke zaken en Veiligheid en hulpverlening. Economische ontwikkeling en Volkshuisvesting zijn de onderwerpen waarbij de samenwerking het sterkst is afgenomen.

Bij privaatrechtelijke samenwerking zijn de favoriete onderwerpen achtereenvolgens Sociale Zaken, PIOFACH-taken (inkoop, ICT en salarisadministratie, Veiligheid/hulpverlening) en Natuur, milieu en afvalverwerking.

Samen of toch apart?

Welke motieven hebben besturen om samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden? Het antwoord op deze vraag hangt af van het domein van de samenwerking. Voor samenwerking met het oog op (regionale) beleidsafstemming zijn het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen en het streven naar een groter ambitieniveau de twee meest dominante motieven. En de twee belangrijkste motieven om samen te werken ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken zijn het realiseren van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en het behalen van een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening.

Verzakelijking en flexibilisering van de samenwerking

SGBO constateert in 1997 een trend van verzakelijking in de samenwerking. Deze trend zet door tot in 2005 en naar verwachting ook in de toekomst. Deze verzakelijking heeft te maken met de tijdgeest van 'niet praten, maar doen' en het voor burgers duidelijk maken welke prestaties de overheid voor welke prijs levert. Verzakelijking komt onder meer tot uitdrukking in de behoefte aan het realiseren van tastbare resultaten vanuit een concrete inhoudelijke opgave en het meer dan voorheen individueel verrekenen van de kosten en baten van de samenwerking. De verzakelijking krijgt mede vorm door een flexibilisering van de samenwerking. Het merendeel van de gemeenten en waterschappen en de helft van de provincies verwachten dat samenwerking tussen decentrale overheden in toenemende mate met wisselende partners plaats vindt.

Over de gehele linie ontevredenheid over het democratisch gehalte van de samenwerking

Ondanks de feitelijke toename aan samenwerking en de breed heersende verwachting dat er in de toekomst nog meer behoefte aan samenwerking bestaat, blijven de resultaten over het geheel genomen achter. Een meerderheid van de gemeenten en provincies is ontevreden over het democratisch gehalte van de samenwerking (voldoende

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).

Slagvaardigheid en kosten/ baten: bij uitvoering positief en bij beleidsafstemming negatief oordeel

De slagvaardigheid van de samenwerking (effectieve en snelle aanpak van problemen) en de kosten/ baten van de samenwerking blijken sterk af te hangen van het domein waarop de samenwerking betrekking heeft. Rond samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken, is ongeveer tweederde van de gemeenten tevreden over de slagvaardigheid en de kosten/ baten verhouding. Bij (regionale) beleidsafstemming daarentegen is tweederde van de gemeenten hierover ontevreden. Uitvoering is doorgaans concreter, waarbij het ook gemakkelijker blijkt resultaten te boeken.

Voor beide vormen van samenwerking is het oordeel echter eensluidend dat de gemeente mét samenwerking beter af is dan zonder samenwerking (68 % ten aanzien van (regionale) beleidsafstemming en 77 % voor uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken).

Motieven voor publieke of private samenwerking passen niet bij feitelijke resultaten

Slagvaardigheid blijkt een dominant motief voor alle vormen van samenwerking. Deze uitkomst sluit aan bij de trendstudie uit 1997. Voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking spelen in grote lijnen vergelijkbare motieven. De verschillen zitten vooral in het democratisch gehalte en de flexibiliteit van de regeling. Als het democratisch gehalte van belang is, kiest men voor een publiekrechtelijk verband en als de flexibiliteit van de regeling een belangrijk motief is, kiest men voor een privaatrechtelijk verband.

Zetten we deze motieven af tegen de uiteindelijke resultaten van samenwerking dan ontstaat een ander beeld. Gemeenten waarderen het democratisch gehalte van publieke samenwerking in vergelijking met dat van private samenwerking eerder lager dan hoger. Gemeenten zijn bovendien significant meer tevreden over private dan publieke samenwerking wat betreft de slagvaardigheid (69 % versus 47 %) en de kosten/ baten verhouding van de samenwerking (69 % versus 44 %).

Samenwerking rond hulpbronnen neemt grote vlucht: niet nieuw, wél resultaten

De toenemende samenwerking vindt voor een groot deel plaats onder de vlag van recent opgekomen termen als SETA ('Samen en toch apart'), Federatiegemeente of 'shared service'. Gemeenschappelijke noemer is dat partijen hun inhoudelijke beleidsautonomie behouden en dat er (in de zuivere vorm) geen sprake is van inhoudelijke beleidsafstemming. De samenwerking richt zich op hulpbronnen. Dit kunnen allereerst beleidsmatige hulpbronnen zijn gericht op beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld de inzet en deskundigheid van beleidsmedewerkers) en/ of uitvoering (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke sociale dienst). Naast beleidsmatige hulpbronnen kan de samenwerking zich ook richten op bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen.

Voorbeelden daarvan zijn ondersteuning in de vorm van ICT, personeel en organisatie, juridische ondersteuning en de inkoopfunctie.

We introduceren in deze studie een overkoepelend begrip, namelijk *samenwerking ten aanzien van hulpbronnen*: samenwerken tussen overheden waarbij deze met behoud van een zelfstandige politiek-bestuurlijke entiteit beleidsmatige dan wel bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen delen of gezamenlijk organiseren.

Op zichzelf is deze vorm van samenwerking niet nieuw, wél is de laatste jaren sprake van een sterke toename. We zien bovendien dat deze samenwerking vaak uitmondt in tastbare resultaten, bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen onder meer op het terrein van ICT, P&O en gezamenlijke inkoop.

1 Inleiding

1.1 Trendstudie naar samenwerking tussen decentrale overheden

Met een interval van 7 á 8 jaar heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek laten doen naar de stand van zaken in de samenwerking tussen decentrale overheden: 1990-1997-2005.

In een periode van 15 jaar gebeurt veel: fundamentele koerswijzigingen in het beleid ten aanzien van de bestuurlijke organisatie, veranderde inzichten ten aanzien van bedrijfsvoering, nieuwe ontwikkelingen in de informatie- en communicatie technologie (wie had er 10 jaar geleden een mobieltje?), een andere opstelling van burgers. Dat zijn ontwikkelingen die doorwerken in de werking van het openbaar bestuur en dus ook in de wijze waarop en mate waarin overheden samenwerken. In dit onderzoek gaan we na hoe deze ontwikkelingen in het jaar 2005 neerslaan in de samenwerking tussen decentrale overheden, gemeenten, provincies en waterschappen en welke trends zich daarbij voordoen. Onder een *trend* verstaan we ontwikkelingen of wijzigingen die zich in de loop van de tijd voordoen.

De *doelstelling* van het onderzoek luidt als volgt:

Het verkrijgen van een indicatie van de aantallen, een overzicht van de vorm en onderwerpen van de samenwerking tussen decentrale overheden en het verkrijgen van inzicht in de achterliggende redenen van samenwerking en de (eventuele) trends die in de samenwerking van decentrale overheden te onderscheiden zijn.

Het onderzoek richt zich op samenwerking tussen decentrale overheden, dat wil zeggen gemeenten, provincies en waterschappen. Het gaat altijd om een samenwerkingsvorm waarbij minimaal twee decentrale overheden betrokken zijn. Daarnaast kunnen ook andere partijen een rol spelen, zoals de rijksoverheid of private partijen. De trendstudie heeft betrekking op zowel samenwerkingsverbanden op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen als op andere (privaatrechtelijke) vormen van samenwerking. Het gaat om formele, maar ook om informele samenwerking. Extra aandacht krijgen samenwerkingsvormen die de laatste jaren in opmars lijken te zijn, zoals bijvoorbeeld de Federatiegemeente en de samenwerking volgens het SETA-model ('Samen En Toch Apart').

Het onderzoek belicht diverse aspecten van de samenwerking tussen decentrale overheden: hoeveel samenwerkingsvormen zijn er? Waarom werken partijen samen of waarom niet? Welke samenwerkingsvormen kiezen partijen en welke motieven hebben zij daarvoor? Zijn er trends te onderscheiden in deze motieven? Onderwerp van onderzoek is ook hoe de deelnemers de samenwerking waarderen. Welke resultaten laat de samenwerking zien en welke ontwikkelingen zijn daarin te zien? Voor mogelijke resultaten kijken we met name naar de slagvaardigheid van de samenwerking (een effectieve en snelle aanpak van problemen), de kosten/ baten-verhouding en het

democratische gehalte van de samenwerking (in hoeverre hebben volksvertegenwoordigende organen voldoende invloed op de samenwerking?). De studie gaat niet alleen na in hoeverre er trends zijn in de aantallen, de vormgeving, de motieven, het onderwerp en de resultaten van samenwerking. De vraag is ook welke maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen een verklaring bieden voor de gesignaleerde trends in de samenwerking tussen decentrale overheden.

Het theoretisch kader van het onderzoek is samengevat in het onderzoeksmodel in afbeelding 1.1.

1.2 Veranderingen in samenleving en bestuur

We belichten vooraf een aantal in het oog springende grote veranderingen in samenleving en bestuur, als mogelijke verklaring voor trends in de motieven, de mate, de vormgeving, de onderwerpen en de resultaten van samenwerking.

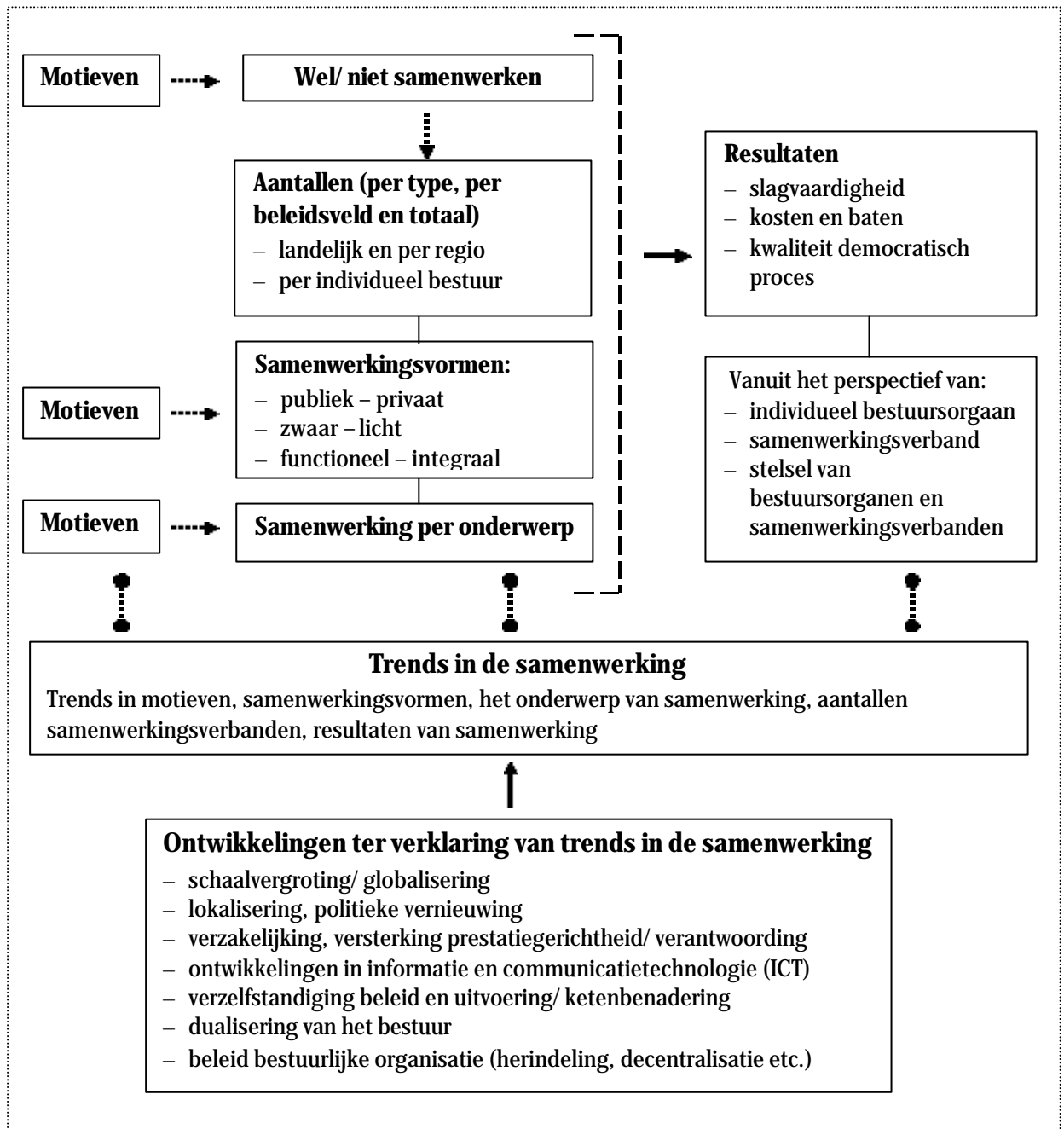
Maatschappelijke en bestuurlijke schaalvergroting/ globalisering

Schaalvergroting in de samenleving en in het openbaar bestuur is een lange golf ontwikkeling die zich minstens sinds anderhalve eeuw stelselmatig doorzet.¹

Kijken we alleen naar het aantal gemeenten dan zien we een voortdurende afname, namelijk van 1209 gemeenten in 1850, naar 636 gemeenten in 1995 tot 467 gemeenten in 2005.² Ook bij de waterschappen zien we een schaalvergroting optreden, namelijk van 3500 in 1850 naar 2500 precies een eeuw later in 1950. In 1995 waren er nog 135 waterschappen. Per 1 januari 2005 zijn er 27 waterschappen.³

Veranderingen in het samenspel tussen decentrale overheden kunnen ook begrepen worden in het licht van de bestuurlijke schaalvergroting binnen de Europese Unie. Niet alleen neemt het aantal lidstaten van de Europese Unie toe – tot 25 vanaf 2004 – maar ook is er een uitbreiding van het aantal onderwerpen waarmee de Europese Unie bemoeienis heeft.⁴

Schaalvergroting is gelieerd aan een andere ontwikkeling, namelijk globalisering. Deze term omvat aan de ene kant de notie dat de wereld steeds meer als één gemeenschap wordt gezien, waarbij mensen, vraagstukken en problemen met elkaar verbonden worden. Globalisering duidt ook op het minder belangrijk worden van territoriale ten gunste van virtuele verbanden.⁵ Een voorbeeld hiervan is te vinden in paragraaf 4.3, waar beschreven wordt hoe gemeenten in een virtuele benchmark facilitaire kosten (bijvoorbeeld huisvestingskosten) vergelijken om besparingsmogelijkheden op te sporen. Andere voorbeelden zien we bij gemeenten die elkaar los van territoriale grenzen opzoeken voor samenwerking, bijvoorbeeld omdat zij van gelijke grootte zijn of met dezelfde problematiek te kampen hebben (denk bijvoorbeeld aan drugstoerisme aan de grens in de provincies Zeeland als Limburg).



Afbeelding 1.1: onderzoeksmodel.

Toelichting:

- het bovenste deel van de afbeelding laat de samenhang zien tussen motieven, aantallen, onderwerpen, vormen en resultaten van samenwerking
- het middendeel maakt duidelijk dat dit onderzoek is gericht op het opsporen van trends in juist deze zaken
- het onderste deel van de afbeelding belicht dat dit onderzoek tevens ontwikkelingen benoemt die als verklaring voor deze trends in samenwerking kunnen dienen

Lokalisering en politieke vernieuwing

De ontwikkelingen van schaalvergroting en globalisering gaan samen met lokalisering: aandacht voor het kleinschalige en de menselijke maat. Dit komt onder meer tot uitdrukking in gebiedsgericht werken, binnengemeentelijke decentralisatie en – na de democratisering in de jaren 60 van de vorige eeuw – in toenemende aandacht voor interactief beleid en burgerparticipatie vanaf omstreeks 1990 tot nu toe.⁶ Deze ontwikkeling leidt er echter niet toe dat het signaleren van een kloof tussen burgers en bestuur afneemt. Sinds de moord op Fortuyn in 2002 is zelfs eerder sprake van verscherping hiervan, waarbij niet zelden over 'de opstand van de kiezers' wordt gesproken.⁷ Een en ander werkt ook door in de aandacht voor het democratische gehalte van bestuurlijke samenwerking en het zoeken naar wegen voor politieke vernieuwing.⁸

Verzakelijking, versterking van prestatiegerichtheid en van verantwoording

In de trendstudie uit 1997 signaleerde SGB0 dat er sprake was van een verzakelijking in de samenwerking. Deze kan ook begrepen worden tegen een decennia-aanhoudende trend van verzakelijking in het openbaar bestuur in het algemeen. Deze trend krijgt onder diverse noemers vorm. In het begin van de jaren '90 gaat het om een bedrijfsmatige overheid of om 'Nieuw Publiek Management'. Meer recent tot in 2005 zijn termen gangbaar als 'resultaat en rekenschap' of 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)'.⁹

Ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie

Een aantal relevante maatschappelijke trends zijn mede ingegeven door ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie (ICT). Deze technologie versterkt de maatschappelijke trend naar individualisering en horizontalisering doordat 'netwerkrelaties' van individuen binnen en tussen organisaties gemakkelijker worden. Het gebruik van internet leidt tevens tot deterritorialisering en virtualisering van processen: vanaf een willekeurige plek kunnen activiteiten worden ondernomen en kunnen mensen en organisaties met elkaar in contact komen.¹⁰ Informatie- en communicatietechnologie biedt tevens de mogelijkheid dat maatschappelijke en bestuurlijke processen transparanter worden en ondersteunen daarmee tevens (publieke) verantwoording.¹¹

Verzelfstandiging van beleid en uitvoering/ ketenbenadering

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is er een ontwikkeling van verzelfstandiging van beleid en uitvoering. Deze krijgt onder meer betekenis aan de hand van verzelfstandiging van overheidsdiensten tot agentschappen of zelfstandige bestuursorganen en in de vorm van contractmanagement.¹² Sinds omstreeks 2000 komt de zogenaamde ketenbenadering in zwang, waarbij wordt getracht beleid en uitvoering met elkaar te verbinden door deze voor te stellen als stappen in hetzelfde werkproces met het oog op een bepaalde prestatie.¹³

Dualisering van het bestuur

Sinds 2002 en 2003 geldt voor gemeenten en provincies een duaal bestuur waarbij een zekere scheiding plaats vindt tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuur. Deze

scheiding komt tot uitdrukking in een taakverdeling en het ongedaan maken van dubbelfuncties: wethouders en gedeputeerden zijn niet tegelijkertijd ook raadslid, respectievelijk lid van de Provinciale Staten. Evaluaties van dualisering laten zien dat de onafhankelijkheid van de raad/ Provinciale Staten ten opzichte van het college is toegenomen, maar dat er nog geen sprake is van een heldere taakverdeling in de praktijk en evenmin van een zichtbare doorwerking ervan naar grote groepen van burgers en instellingen.¹⁴

Rijksbeleid ten aanzien van bestuurlijke organisatie

Sinds de publicatie van het rapport 'Samenwerking tussen decentrale overheden' (SGBO, juni 1997) hebben zich materieel gezien geen grote wijzigingen meer voorgedaan in de hoofdpunten van het regeringsbeleid met betrekking tot de organisatie van het binnenlands bestuur. Uitgangspunt is de bestuurlijke hoofdstructuur, bestaande uit rijk, provincies en gemeenten. Regionale samenwerking dient binnen het huis van Thorbecke te zijn verankerd en dient daarmee nadrukkelijk als hulpstructuur.¹⁵ Uitzondering vormen de zeven grootstedelijke gebieden in Nederland, waarvoor de regionale problematiek nadrukkelijk wordt onderkend en die tot een meer verplichtende vorm van samenwerking noopt. Niet (meer) als ontwikkeling in de richting van stadsprovincies, maar door een 'plus' op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. In deze periode vindt de codificatie van dit beleid plaats door wijzigingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen:

- voor de zeven grootstedelijke gebieden stelt de provincie het territoir vast; de wet vermeldt voorts het minimale takenpakket;
- voor de overige gebieden geldt dat de WGR wordt teruggebracht tot wettelijk kader voor de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten. Tegen die achtergrond worden de bepalingen geschrapt die de verplichte bundeling en integratie en de indeling in samenwerkingsgebieden betreffen.¹⁶

Het schrappen van deze verplichte bundeling en integratie van samenwerking sluit aan bij de waarneming van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat sinds 1983 de functionele opvatting van het openbaar bestuur domineert. Deze adviesraad laat zien dat de voorkeur voor integrale wetgeving uit het vorige decennium omslaat: "Per departement, per (sub)sector, zelfs per voorziening worden verschillende bestuurlijke regimes ontwikkeld".¹⁷ In de aangescherpte WGR van 1985 wordt weliswaar een bundeling- en integratieplicht opgenomen, maar het blijkt dat de WGR-gebiedsindeling stelselmatig door ontwikkelingen binnen de beleidssectoren wordt doorkruist.¹⁸

Sinds 1995 geldt een 'beleidskader gemeentelijke herindeling' dat niet langer uitgaat van een bepaald inwonertal als criterium voor opheffing of samenvoeging van gemeenten, maar van algemene bestuurlijke argumenten zoals bestuurskracht, duurzaamheid en interne samenhang van de gemeente. Ook draagvlak bij de volksvertegenwoordiging is een zwaarwegend criterium: zonder voldoende draagvlak entameert het kabinet geen herindeling.¹⁹ De ontwikkeling naar verdergaande decentralisatie van rijkstaken, ten slotte, biedt ook een mogelijke verklaring voor trends in de samenwerking tussen decentrale overheden.²⁰

1.3 Verantwoording van het onderzoek

Deze trendstudie is deels retrospectief, waarbij wordt aangesloten bij eerder onderzoek uit 1990 en 1997, maar ook prospectief: wat verwachten de betrokkenen de komende vijf tot tien jaar? Het onderzoek bestrijkt een breed terrein waarbij op grond van een groot aantal bronnen en signalen trends in de samenwerking tussen decentrale overheden worden beschreven. Zie bijlage 3.1 voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksvragen.

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve gedeelte omvat een analyse van provinciale registers Wet Gemeenschappelijke Regelingen en enquêtes onder gemeenten, provincies en waterschappen. Het kwalitatieve deel is gebaseerd op deskresearch, interviews deskundigen en diepte-interviews met sleutelpersonen uit samenwerkingsverbanden (zowel bestuurlijk als ambtelijk). In aanvulling hierop is onderzoek gedaan naar mogelijke problemen die zich in de samenwerking voordoen en naar typerende voorbeelden van hoe samenwerkende partijen met deze problemen omgaan. Ook hebben we een aantal voorbeelden bestudeerd van de toepassing van het zogenaamde SETA-model ('Samen En Toch Apart') en van het concept van de Federatiegemeente.

Het onderzoek resulteert in een globaal maar betrouwbaar beeld van de samenwerking tussen decentrale overheden. De resultaten zijn gebaseerd op een groot aantal bronnen die ook op elkaar zijn betrokken (triangulatie). Ook is er een hoge respons op de uitgezette enquêtes onder gemeenten (46 %), waterschappen (57 %) en provincies (100%) – zie bijlage 1. Voor de ontwikkelingen in aantallen samenwerkingsverbanden geldt echter de kanttekening dat het hier om 'ruwe indicaties' gaat. Wat betreft de publieke samenwerkingsverbanden is uitgegaan van een analyse van de WGR-registers. Deze blijken bij nogal wat provincies enigszins verouderd te zijn. Het aantal private samenwerkingsverbanden is geschat op basis van een indicatieve methode waarbij respondenten zowel het aantal samenwerkingsverbanden per type schatten, als het gemiddeld aantal deelnemers aan dit type.

2 Samenwerking, samenwerking en nog eens samenwerking

"Samenwerking is in, dat is momenteel dé trend." (deskundige)

2.1 Samenwerking neemt toe

Uitgaande van schattingen zien we dat de samenwerking toeneemt: meer publieke én meer private samenwerking, meer formele én meer informele samenwerking. Zowel het aantal publieke als private samenwerkingsverbanden stijgt wanneer we dit afzetten tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies. Bij de publieke verbanden gaat het dan om samenwerking in het kader van de WGR: een Openbaar Lichaam, een Gemeenschappelijk Orgaan, een Centrumgemeenteconstructie of een Regeling Zonder Meer.²¹ Private samenwerkingsverbanden zijn een Stichting, Vereniging, Naamloze Vennootschap, Besloten Vennootschap, contract en bestuursakkoord/ intentieverklaring of convenant (zie tabel 2.1).

	1990	1997	2005
Schatting totaal aantal publiek samenwerkingsverbanden (WGR)	754	797	697
Schatting totaal aantal private samenwerkingsverbanden	-	1.098	1.165
Totaal aantal verbanden	-	1.895	1.862
Totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies (decentrale overheden)			
Totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies (decentrale overheden)	825	684	506
Aantal publieke verbanden afgezet tegen totaal aantal decentrale overheden	0.9	1.2	1.4
Aantal private verbanden afgezet tegen totaal aantal decentrale overheden	-	1.6	2.3

Tabel 2.1: schatting totaal aantal publieke en private samenwerkingsverbanden voor de jaren 1990, 1997 en 2005, afgezet tegen totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies.

Bron: WGR-registers en online enquête onder gemeentesecretarissen.²²

Behalve meer formele samenwerkingsverbanden constateren we ook een toenemende mate van informele samenwerking. Het gaat dan onder meer om het uitwisselen van kennis, bijvoorbeeld over nieuwe beleidsontwikkelingen bij het opstellen van beleidsnota's. Informele samenwerking krijgt daarnaast veelvuldig vorm doordat gemeenten van elkaar capaciteit lenen rond PIOFACH-taken²³.

In de provincie Gelderland, bijvoorbeeld, werkt de provincie informeel met de diverse regio's samen aan regionale structuurplannen ter voorbereiding van het Streekplan. Veelvuldig noemen respondenten de opmars van 'netwerkachtige structuren' waarmee zij het horizontale en informele karakter van de samenwerking aangeven.²⁴ Tegelijkertijd is er een tendens om samenwerking te formaliseren – zie ook paragraaf 3.2 'Verzakelijking en flexibilisering'.²⁵

Vooral gemeenten en waterschappen, maar ook provincies verwachten dat er in de toekomst een toenemende behoefte aan samenwerking bestaat (zie tabel 2.2).

Verwachtingen over omvang samenwerking in de toekomst	% mee eens tot zeer mee eens		
	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
De behoefte <i>afstemming van beleid en visie</i> met andere decentrale overheden neemt toe.	86 %	50 %	82 %
De behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en beheerstaken</i> neemt toe.	91 %	67 %	81 %

Tabel 2.2: behoefte aan samenwerking in de toekomst.

Bron: online enquête onder gemeentesecretarissen, enquête onder provinciesecretarissen en directeurs/ secretarissen waterschappen.

De ontwikkeling van meer samenwerking sluit aan bij de trend zoals ook al is waargenomen in de trendstudie uit 1997 door SGBO.²⁶ Waar deze studie de verwachting uitsprak dat toenemende samenwerking vooral betrekking had op afstemming van beleid en visie, nemen we nu waar dat deze trend ook opgaat voor samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken.

Er bestaan verschillende oorzaken voor de toenemende (behoefte aan) samenwerking. Vaak komt de decentralisatie van rijkstaken naar voren, bijvoorbeeld op het terrein van de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning voor gemeenten en jeugdbeleid voor provincies.

Op verschillende manieren bestaat er een samenhang tussen herindeling en de behoefte aan samenwerking. In de eerste plaats biedt de dreiging van herindeling een motief voor samenwerking (zie ook paragraaf 5.1). Hierbij aansluitend: uit de online enquête onder gemeentesecretarissen blijkt dat 65 % van hen verwacht dat samenwerking met het oog op de optimalisatie van werkprocessen en organisatie het zal winnen van (verdere) opschaling van gemeenten. Samenwerking blijft dan ook in de toekomst belangrijk om herindeling te voorkomen.

Als gemeenten eenmaal zijn heringedeeld biedt dit op twee manieren een stimulans voor samenwerking. Waar samenwerking met een centrumgemeente voorheen moeizaam verliep – juist ook uit angst voor herindeling, gaat dit nu beter als de omringende gemeenten zijn opgeschaald. Dit speelt bijvoorbeeld in de regio Achterhoek met Doetinchem als centrumgemeente. Daarnaast biedt herindeling een stimulans voor samenwerking tussen gemeenten en provincies. Provincies kunnen zich dan meer toeleggen op bovenregionale vraagstukken, bijvoorbeeld rond Ruimtelijke ordening, Waterbeheer- en beleid, Infrastructuur en verkeer, en zijn minder een 'compensatiebestuur' voor de kleinere gemeenten, zo neemt een provinciesecretaris waar.

Herindeling stimuleert aanvankelijk een afname van de samenwerkingsbehoefte onder de heringedeelde gemeenten die zich dan 'naar binnen keren'. Daarna blijkt dat het tegenvalt wat gemeenten alleen aan kunnen. Een bestuurder van een heringedeelde gemeente verwoordt dit als volgt:

"Ook met een gemeente van 30.000 inwoners is continuïteit moeilijk en hebben we te maken met veel specialistische functies. Ik ervaar niet dat we een sterke gemeente zijn die de problematiek van vandaag grotendeels zelf kan oplossen".

Maatschappelijke schaalvergroting waardoor vraagstukken complexer en omvattender worden vormt ook een verklaring voor toenemende samenwerking. Een provincieambtenaar verwoordt dit als volgt:

"Hoe je het wendt of keert, provincies, gemeenten en waterschappen hebben goed door dat er nog maar weinig dingen zijn die je echt in je eentje kan doen, zeker bij grotere ingrepen. Bij ingrepen in de ruimtelijke sfeer, maar ook bij zorg en welzijn zie je dat decentrale overheden meer op onderlinge samenwerking zijn aangewezen. Zodra een opgave een beetje complex wordt, dan speelt onmiddellijk de vraag met wie je samenwerkt".

Met het water 'stijgt' de samenwerking

De wateropgaven waarvoor de (decentrale) overheden staan – waterkering, waterkwantiteitsbeheer, waterkwaliteitsbeheer – zijn de afgelopen tien jaar sterk veranderd. De overstromingen midden jaren 90 van de vorige eeuw, de daling van de zeespiegel, bodemdaling, de verhoogde eisen aan waterkwaliteit in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water hebben 'water' van een beheersmatig tot een maatschappelijk/ politiek relevant dossier gemaakt. Water heeft een plek gekregen in beleidsmatige uitgangspunten als integraal waterbeheer en is één van de ordenende principes (vijfde nota ruimtelijke ordening). Eind jaren tachtig heeft een bundeling van watertaken plaatsgevonden en zijn de waterschappen opgeschaald van 135 in 1995 naar 27 in 2005. De verzwaarde opgaven zoals maatregelen ter voorkoming van wateroverlast en het anders omgaan met watervragen in de regio vragen voor de periode tot 2015 om een totale investering van circa 8 miljard euro ten behoeve van de waterketen.

Al deze opgaven worden vooralsnog niet vertaald in grote organisatorische aanpassingen, zoals de oprichting van één uitvoeringsorganisatie ten behoeve van de winning, productie, distributie, en het gebruik van drinkwater en de inzameling, het transport en de zuivering van afvalwater. Het moet komen van betere afstemming en samenwerking tussen waterschappen, gemeenten, provincies en drinkwaterbedrijven.

De relatie tussen waterschappen en provincies wordt vormgegeven op basis van partnerschap en complementariteit waarbij in de wateropgave de aspecten veiligheid, kwaliteit, effectief ruimtegebruik en natuur en ecologie belangrijke aandachtspunten zijn. Waterschappen komen bij de gemeenten in stelling om een 'watertoets' op bestemmingsplannen uit te voeren. Gemeenten schakelen bovendien waterschappen in om hun specifieke kennis (vanaf 2006 wordt van gemeenten verwacht dat ze een waterplan opstellen) over waterberging, het afkoppelen van regenwater, het aanleggen van natuurvriendelijke oevers.²⁷

2.2 Bestuursdichtheid neemt toe

De bestuursdichtheid komt allereerst tot uitdrukking in het aantal besturen en het aantal samenwerkingsverbanden van besturen. In vergelijking met 1990 en 1997 zien we met de herindeling van gemeenten en het samengaan van waterschappen dat het aantal besturen afneemt. Tegelijkertijd neemt het aantal samenwerkingsverbanden eerder toe dan af (zie paragraaf 2.1). De bestuursdichtheid komt ook tot uitdrukking in het aantal besturen én samenwerkingsverbanden van besturen die bij een gegeven beleidsopgave betrokken zijn. Bestuursdichtheid leidt dan vervolgens tot bestuurlijke drukte als dezelfde bestuurder in diverse verbanden over hetzelfde onderwerp moet praten. Dit is in de praktijk nogal eens het geval. Een provinciesecretaris verwoordt dit als volgt:

"Wat mij opvalt, is dat er steeds meer bestuurlijke drukte is, steeds vaker dezelfde gezichten in net iets andere samenstelling. Zo participeert onze provincie in erg veel verbanden die over verkeer en vervoer gaan".

Over het algemeen bestaat de indruk dat de bestuursdichtheid door zowel ambtenaren als bestuurders als te groot wordt beschouwd. Een aantal citaten ter illustratie.

"Bestuurlijke drukte roept nieuwe bestuurlijke drukte op. Dit zien we bijvoorbeeld rond veiligheidsbeleid, het jeugdbeleid en dit gaat ook gebeuren naar aanleiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning." (deskundige)

"Uitgaande van de norm dat je als bestuur 80 % van het vraagstuk zelf moet kunnen oplossen en 20 % in samenwerking met anderen, is de bestuurlijke dichtheid veel en veel te groot." (gemeentebestuurder)

"De bestuurlijke drukte is zo groot dat nu niet meer altijd duidelijk is waar over welke zaken wordt besloten." (gemeentesecretaris)

Bestuurlijke drukte komt ten slotte tot uitdrukking in het aantal verbanden waar individuele besturen in participeren. Op basis van analyse van WGR-registers en de online enquête kunnen we hiervan een voorzichtige schatting maken. Gemiddeld gesproken participeren gemeenten in 27 samenwerkingsverbanden: 13 publieke en 14 private. Op basis van deze schatting komt bovendien naar voren dat het totaal aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren niet afhangt van de gemeentegrootte (zie bijlage 4, tabel B4.18).

2.3 Favoriete onderwerpen van samenwerking

Publiekrechtelijke samenwerking

In vergelijking met 1997 zien we aantal verschuivingen in de onderwerpen die favoriet zijn in de publiekrechtelijke samenwerking. Zie tabel 2.3 voor een overzicht van de onderwerpen van samenwerking in enkelvoudige WGR-regelingen over de jaren 1997 en 2005.

Onderwerp van samenwerking	Aantallen		In percentages	
	1997	2005	1997	2005
Natuur, milieu/ afvalverwerking	118	121	17 %	19 %
Sociale zaken	171	112	24 %	17 %
Algemene en bestuurlijke zaken	54	97	8 %	15 %
Welzijn (cultuur, sport, minderheden, emancipatie)	89	85	13 %	13 %
Veiligheid/ hulpverlening (politie, brandweer, ambulance) ²⁸	47	76	7 %	12 %
Onderwijs/ arbeidsmarkt	71	55	10 %	8 %
Verkeer en vervoer	17	29	2 %	4 %
Economische ontwikkeling	88	27	12 %	4 %
Volkshuisvesting	38	19	5 %	3 %
Overige	-	18	-	3 %
Toerisme	1	8	-	1 %
Openbare werken	12	3	2 %	-
Ruimtelijke ordening	2	1	-	-
Totaal	709	651	100 %	100 %

Tabel 2.3: Overzicht van het aantal samenwerkingsverbanden enkelvoudige regelingen WGR, naar beleidsveld voor 1997 en 2005.

Bron: analyse WGR-registers en SGB0, 1997.²⁹

We zien dat Natuur, milieu en afvalverwerking in 2005 het meest favoriete onderwerp van publieke samenwerking is en dat dit onderwerp in vergelijking met 1997 stuivertje heeft gewisseld met Sociale zaken. Rond milieu zien we bijvoorbeeld een stijging van de samenwerking ten aanzien van handhaving.³⁰ Stijgers zijn vooral Algemene en bestuurlijke zaken en Veiligheid en hulpverlening. Economische ontwikkeling en Volkshuisvesting zijn de onderwerpen waarbij de samenwerking het sterkst is afgenomen.³¹

Hierbij moet worden aangetekend dat de recente sterke toename aan samenwerking in de vorm van intergemeentelijke sociale diensten naar alle waarschijnlijkheid nog niet is verdisconteerd in het WGR-register. Zie ook de casus 'Samenwerking sociale diensten in de lift'. Hier zien we dat decentralisatie van rijkstaken bijdraagt aan samenwerking tussen decentrale overheden voorzover dit ertoe leidt dat gemeenten aanvullende deskundigheid moeten opbouwen en efficiëntievoordelen zien in samenwerking. De decentralisatie op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting leidt daarentegen niet tot meer samenwerking. Op deze beleidsterreinen, inclusief de uitvoerende pendanten van grondzaken, respectievelijk Bouw- en woningtoezicht, worden "de meeste én de meest zelfstandige besluiten genomen" door de gemeente, zo geeft de 'Commissie Autonomie voor de VNG' aan.³²

Privaatrechtelijke samenwerking

Er bestaat geen systematisch beeld van de favoriete onderwerpen van private samenwerking. Aan de hand van de doorlichting van een aantal samenwerkingsverbanden in de online enquête onder gemeentesecretarissen hebben we

hiervan een indicatie gekregen. Favoriete onderwerpen van samenwerking zijn achtereenvolgens Sociale Zaken, PIOFACH-taken (in het bijzonder inkoop, ICT en salarisadministratie) en Veiligheid/ hulpverlening (in het bijzonder de brandweer) en Natuur, milieu en afvalverwerking.

Samenwerking sociale diensten in de lift

Er zijn verschillende motieven die gemeenten bewegen hun dienstverlening op het terrein van sociale zaken op te schalen. De regelgeving die op het terrein van de sociale zekerheid in het afgelopen decennium tot stand kwam (invoering nieuwe bijstandswet in 1996, de wet SUWI, structuur uitvoering werk en inkomen) is complex. Er zijn meer verantwoordingsvereisten en grotere risico's in de bedrijfsvoering (ICT bijvoorbeeld). Bovendien zijn de gemeenten met de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand per 1 januari 2004 voor 100 % zelf financieel verantwoordelijk voor de uitkeringen. Tegen die achtergrond was de afkondiging – voorjaar 2003 – van een tijdelijke stimuleringsregeling gericht op het bevorderen van samenwerkingsverbanden van sociale diensten vanuit het oogpunt van gemeenten goed getimed. Bijna 250 gemeenten (82 potentiële samenwerkingsverbanden) hebben dan ook een beroep gedaan op de stimuleringsregeling voor de eerste verkenningsfase.

Deze stimuleringsregeling stelt beperkte vormgevingsvereisten aan de samenwerking. Gemeenten kunnen experimenteren met de samenwerkingsvorm die kan variëren van een eenvoudige dienstverleningsovereenkomst tot een wat zwaardere gemeenschappelijke regeling. De praktijk laat op dit moment dan ook een nog een redelijke diversiteit zien. Als gemeenten eenmaal samenwerken dan wordt wel een doorontwikkeling naar een zwaardere WGR-constructie waargenomen. In sommige gevallen wordt hierbij in eerste instantie gekozen voor een lichtere constructie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de 'K5-gemeenten' (vijf gemeenten in de Krimpenerwaard) waar men aanvankelijk voor een Centrumgemeenteconstructie met verschillende dienstverleningsovereenkomsten kiest. Wordt er eenmaal op een zekere schaal samengewerkt dan groeien ISD-en dóór. Een grotere schaal voor de sociale dienst blijkt voordelen op te leveren in de sfeer van het activerend arbeidsmarktbeleid. Zo is de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân inmiddels van vijf (deze samenwerking dateert van vóór de stimuleringsregeling) naar acht gemeenten opgeschaald en valt nu in het gebied van twee Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Belangrijk motief hiervoor is dat de gemeenten in de samenwerking via de Dienst Sociale zaken en Werkgelegenheid invloed kunnen uitoefenen op (de ontwikkeling van) het regionale arbeidsmarktbeleid.³³

2.4 Samen of toch apart?

In de online enquête is de gemeentesecretarissen specifiek gevraagd naar de motieven, vormen en resultaten van twee samenwerkingsverbanden die voor het gemeentebestuur van belang zijn en waarop zij een goed zicht hebben. Zij hebben daarbij ook een antwoord gegeven op de volgende vraag: waarom werken decentrale overheden samen in plaats van zelfstandig te opereren? Aan de hand van concrete samenwerkingsverbanden hebben gemeenten antwoord gegeven op deze vraag (zie tabel 2.4).

Samenwerkingsverband gericht op ...	Belangrijkste motieven om samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden: hoe vaak in de top-3?	
(Regionale) beleidsafstemming	Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen	61 %
	Een hoger ambitieniveau	52 %
	(Bedrijfseconomische) schaalvoordelen	43 %
	Gemeenschappelijke opstelling naar andere overheden	37 %
	Tegengaan dat het beleid van ene partij de andere schaadt	24 %
Uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken	(Bedrijfseconomische) schaalvoordelen	89 %
	Een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening	86 %
	Stimulansen vanuit andere overheden (financiën e.d.)	16 %
	Meer keuzemogelijkheden in dienstverlening	14 %
	Wettelijke plicht tot samenwerking (geen keuze)	11 %

Tabel 2.4: overzicht van de belangrijkste motieven om samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden in 2005, gespecificeerd naar (regionale) beleidsafstemming en samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken.

Bron: online enquête onder gemeenten, N = 187 (beleidsafstemming) en N = 167 (uitvoering e.d.)

Voor de keuze samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden konden de respondenten de drie belangrijkste motieven aangeven (top-3).

Voor samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken zijn (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening veruit de twee belangrijkste motieven. Andere motieven worden veel minder vaker gescoord bij de top-3. Bij (regionale) beleidsafstemming is er meer spreiding over de motieven die doorslaggevend zijn voor samenwerken dan wel zelfstandig opereren. Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen en het realiseren van een hoger ambitieniveau zijn de twee belangrijkste motieven. (Bedrijfs)economische schaalvoordelen komt als derde belangrijkste motief naar voren.³⁴

3 Ontwikkelingen in de vorm van samenwerking

3.1 Publiek- én privaatrechtelijke samenwerking in de lift

Ontwikkeling 1997 – 2005

In de trendstudie van SGBO uit 1997 komt naar voren dat privaatrechtelijke samenwerking toeneemt ten opzichte van publiekrechtelijke samenwerking. We zien dat deze trend doorzet in de periode tot 2005 (zie ook tabel 2.1) – zij het dat publiekrechtelijke samenwerking niet per se in de plaats komt van privaatrechtelijke samenwerking. Beide vormen van samenwerking nemen immers toe: de privaatrechtelijke samenwerking is echter sterker gestegen.

In 1997 was er vooral een stijging van private samenwerking in de vorm van bestuursakkoorden, convenanten of intentieverklaringen.³⁵ Op basis van een schatting voor 2005 zien we dat deze tendens niet doorzet (zie tabel 3.1). Er is juist weer sprake van een afname van bestuursakkoorden, convenanten en intentieverklaringen. Een sterke stijging doet zich daarentegen voor bij samenwerking in de vorm van contracten. Dit heeft te maken met de ontwikkeling naar verzakelijking (zie paragraaf 3.2), het streven naar juridische duidelijkheid en minder vrijblijvende samenwerking. Factor van betekenis is ook dat convenanten en bestuursakkoorden in de jaren negentig een modeverschijnsel waren, terwijl dit in 2005 minder het geval is.³⁶

Private samenwerkingsvormen	Aantallen		In percentages	
	1997	2005	1997	2005
Contract	193	500	18 %	43 %
Bestuursakkoord/ convenant/ intentieverkl.	566	350	52 %	30 %
Stichting	242	240	22 %	21 %
Besloten Vennootschap	6	40	1 %	3 %
Naamloze Vennootschap	72	20	7 %	2 %
Vereniging	19	15	2 %	1 %
Totaal aantal private samenwerkingsverbanden	1.098	1.165	100 %	100 %

Tabel 3.1: totaal aantal (geschatte) private samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies en waterschappen voor 1997 en 2005³⁷

Wat betreft de keuze voor publieke samenwerkingsvormen zien we, uitgaande van de WGR-registers, geen grote verschuivingen over de jaren 1990, 1997 en 2005. We maken hierbij de kanttekening dat het overgrote merendeel van deze registers enigszins tot sterk verouderd is. Dit leidt ertoe dat nieuwe samenwerkingsverbanden nog niet zijn opgenomen, maar ook dat gewijzigde of afgeschafte samenwerkingsverbanden nog wel in het register staan. Deze veroudering van de registers leidt waarschijnlijk ook tot een overschatting van het aantal Openbare Lichamen ten opzichte van lichtere vormen. Bij een aantal samenwerkingsverbanden is de afgelopen jaren immers formeel gekozen voor een lichtere vorm, zonder dat dit in de registers terug te vinden is. Bijvoorbeeld het voormalig Stadsgewest Den Bosch staat in het register nog steeds als Openbaar Lichaam, terwijl het sinds 1997 is overgegaan op het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband

regio 's-Hertogenbosch in de vorm van een convenant. Voor de interpretatie van de verhouding tussen lichte en zware vormen is tevens van belang te weten dat het ook voorkomt dat een zwaar verband informeel lichter wordt gemaakt en er dus ook geen aanpassing van de formeel-juridische status heeft plaatsgevonden.³⁸

Publieke samenwerking in het kader van de WGR	1990	1997	2005
Openbaar Lichaam	71 %	64 %	69 %
Gemeenschappelijk Orgaan	9 %	7 %	8 %
Centrumgemeenteconstructie	12 %	15 %	11 %
Regeling Zonder Meer	8 %	14 %	12 %
Totaal	100 %	100 %	100 %

Tabel 3.2: overzicht aantal samenwerkingsverbanden in Nederland naar type voor de jaren 1990, 1997 en 2005, waarbij N = 789 voor 1990, N = 754 voor 1997 en N = 640 voor 2005. Bron: SGB0, 1991 en 1997 en analyse WGR-registers 2005.³⁹

Verwachting voor de toekomst

Het merendeel van gemeenten en waterschappen verwacht dat publieke samenwerking in de toekomst de meest aangewezen vorm is, in plaats van private samenwerking. Dit geldt voor zowel (regionale) beleidsafstemming als samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken. Voor provincies is er voor de toekomst geen uitgesproken voorkeur voor publieke dan wel private samenwerking (zie tabel 3.3).

Verwachtingen over publieke óf private samenwerking in de toekomst	% mee eens tot zeer mee eens		
	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor (regionale) beleidsafstemming	65 %	50 %	69 %
In toenemende mate kiezen we als bestuur ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken voor een publiekrechtelijk in plaats van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband	69 %	58 %	63 %

Tabel 3.3: verwachtingen over publieke of juist private samenwerking. Bron: online enquête onder gemeentesecretarissen, enquête onder provinciesecretarissen en directeuren/ secretarissen waterschappen).

3.2 Verzakelijking en flexibilisering

SGB0 constateert in 1997 een trend van verzakelijking van de samenwerking.⁴⁰ We constateren dat deze trend tot in 2005 doorzet, waarbij tegelijkertijd sprake is van een flexibilisering van de samenwerking. Deze verzakelijking ontstaat door de tijdgeest van 'niet praten, maar doen' en het voor burgers duidelijk maken welke prestaties de overheid voor welke prijs levert. De verwachting is dat deze verzakelijking in de toekomst verder zal doorzetten. Een deskundige geeft aan dat dit ook samenhangt met generatieverschillen:

"Jongeren willen sneller resultaten zien, ze willen zich concreet inzetten om zaken te realiseren en steken geen energie in eindeloos praten".

De verzakelijking van de samenwerking komt tot uitdrukking in verschillende punten. In de eerste plaats is er meer behoefte aan concrete en tastbare resultaten. Een deskundige neemt het volgende waar:

"Samenwerking richt zich meer op grijpbare en bij voorkeur a-politieke zaken, geen thematiek waarbij je in een wespennest komt".

Een gemeentesecretaris constateert hetzelfde:

"Er is een teneur om samenwerking te organiseren rond thema's waar geen problemen zijn te verwachten: 'quick wins'".

Verzakelijking komt ook tot uitdrukking in het meer dan voorheen evalueren van de feitelijke resultaten van samenwerkingsverbanden en inzichtelijk maken van de kosten en baten van de samenwerking (zie tabel 3.3).⁴¹ Een citaat ter illustratie:

"Organisaties als consumentenbond, waterbond, Stichting rekenschap en lokale rekenkamers zorgen voor transparantie. Dit legt druk om net zo effectief of efficiënt te gaan werken als andere organisaties. Dit past ook bij de tijdgeest na Fortuyn: niet lullen, maar poetsen".
(deskundige)

Verwachtingen over verzakelijking en flexibilisering	% mee eens tot zeer mee eens		
	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
De feitelijke resultaten van samenwerkingsverbanden worden in toenemende mate geëvalueerd.	58 %	50 %	82 %
Binnen samenwerkingsverbanden worden kosten en baten in toenemende mate individueel verrekend.	54 %	58 %	69 %
Samenwerking tussen decentrale overheden vindt in toenemende mate plaats tussen wisselende partners.	69 %	50 %	88 %

Tabel 3.4: verwachtingen in 2005 over verzakelijking en flexibilisering van de samenwerking. Bron: online enquête onder gemeentesecretarissen, enquête onder provinciesecretarissen en directeuren/secretarissen waterschappen).

We maken nadrukkelijk de kanttekening dat de *verwachting* bestaat dat evaluatie van de samenwerking in de toekomst zal toenemen. Op dit moment vindt evaluatie echter nog in beperkte mate plaats. Er zijn weinig evaluatiestudies naar samenwerking en als deze er zijn richten ze zich nog vooral op de proceskant in plaats van de inhoudelijke doelbereiking.⁴²

Verzakelijking komt in de derde plaats tot uitdrukking in het meer dan voorheen individueel verrekenen van de kosten en baten van de samenwerking. Dit is volgens een

meerderheid van de respondenten vanuit zowel gemeenten, provincies als waterschappen het geval. Een provinciesecretaris verwoordt dit als volgt:

"In veel verbanden werken we met allerlei verdeelsleutels. Aan de voorkant wordt in toenemende mate afgesproken wie wat bijdraagt. Dat wordt makkelijker omdat er ook meer kostenbewustzijn bij de deelnemers is".

Een teken van verzakelijking is ook dat samenwerking meer en meer in het teken staat van een concrete inhoudelijke opgave. Enkele citaten ter illustratie.

"Bij samenwerking zoek je naar de verhouding die noodzakelijk is voor de taakstelling. Je ziet dat niet meer standaard met omringende gemeenten." (bestuurder gemeente)

"Je hebt nu veel meer kosten-baten afwegingen. Ook minder dikke stukken."

"Trend in de samenwerking is om vanuit watersysteemopgave terug te redeneren naar wie wat doet." (watergraaf)

"Samenwerking is meer uitvoeringsgericht, meer concreet en meer opgezet om gezamenlijke problemen op te pakken." (provinciesecretaris)

"De inhoud is nu leidend en de structuur is daarvan afgeleid. Niet meer omgekeerd." (deskundige)

Een deskundige plaatst hierbij overigens wel een kanttekening:

"De maatschappelijke problematiek staat nog weinig centraal. Wel roepen we veel meer dan voorheen dat dit moet gebeuren."

De verzakelijking komt ten slotte tot uitdrukking in het zoeken naar een schaal van samenwerking die hanteerbaar is. In plaats van samenwerking volgens het model van 'Poolse landdagen', zoekt men meer overzichtelijke en slagvaardige verbanden (zie ook het voorbeeld van de Stichting Inkoop Zuid-Oost Brabant, paragraaf 5.3).

Eén van de manieren waarop decentrale overheden verzakelijking van samenwerking vorm geven is flexibilisering van samenwerking. Een trend is dat samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen meer en meer plaatsvindt met wisselende partners (zie tabel 3.4). Samenwerking krijgt een meer ad hoc karakter, al naar gelang de concrete inhoudelijke beleidsopgave. Bij deze flexibiliteit past ook de voorkeur voor functionele in plaats van integrale (publiekrechtelijke) samenwerkingsvormen die partijen in het onderzoek aangeven. Deze trend wordt onder andere mogelijk gemaakt doordat de verplichting tot bundeling/ integratie in 2000 is afgeschaft.

3.3 Motieven voor specifieke vormen van samenwerking

Aan de hand van twee concrete voorbeelden van samenwerking is gemeentesecretarissen gevraagd naar de vorm van en de motieven voor deze samenwerking. Op basis hiervan kan worden afgeleid wat de dominante motieven voor publiek- of privaatrechtelijke samenwerking zijn en of de keuze voor bijvoorbeeld een Openbaar Lichaam in plaats van een Centrumgemeenteconstructie samenhangt met specifieke motieven.

Motieven voor publieke of private samenwerking

Tabel 3.3 bevat de belangrijkste motieven van gemeenten voor de keuze van een publieke of private vorm, bij (regionale) beleidsafstemming óf bij samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.

Samenwerkingsverband gericht op...	Publieke samenwerking		Private samenwerking	
	Motieven het meest genoemd in de top-3		Motieven het meest genoemd in de top-3	
(Regionale) beleidsafstemming	Slagvaardigheid van de samenwerking	46 %	Slagvaardigheid van de samenwerking	67 %
	Kosten/ baten van de samenwerking	36 %	Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichten van de samenwerking	50 %
	De deelnemers hebben controle op de samenwerking	36 %	Kosten/ baten van de samenwerking	33 %
	Democratisch gehalte van de samenwerking	33 %	De deelnemers hebben controle op de samenwerking	28 %
	Juridische binding van de samenwerking	24 %	Financiële en/ of fiscale redenen	17 %
Uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken	Kosten/ baten van de samenwerking	64 %	Slagvaardigheid van de samenwerking	56 %
	Slagvaardigheid van de samenwerking	60 %	Financiële en/ of fiscale redenen	35 %
	Financiële en/ of fiscale redenen	30 %	Kosten/ baten van de samenwerking	32 %
	De deelnemers hebben controle op de samenwerking	24 %	Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichten van de samenwerking	26 %
	Democratisch gehalte van de samenwerking	20 %	De deelnemers hebben controle op de samenwerking	18 %

Tabel 3.5: overzicht van de belangrijkste motieven voor publieke dan wel private samenwerking, gespecificeerd naar (regionale) beleidsafstemming en samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.

Bron: online enquête onder gemeenten, N = 169 (beleidsafstemming/ publiekrechtelijk), N = 18 (beleidsafstemming/ privaatrechtelijk verband), N = 134 (uitvoering e.d./ publiekrechtelijk) en N = 33 (uitvoering e.d./ privaatrechtelijk.) Per samenwerkingsverband konden de respondenten de drie belangrijkste motieven aangeven (top-3).

Slagvaardigheid is een dominant motief voor alle vormen van samenwerking, zowel publiekrechtelijke als private samenwerking. Dit sluit aan bij de trendstudie uit 1997.⁴³ Wel zien we dat dit motief bij publiekrechtelijke beleidsafstemming lager scoort dan bij andere vormen van samenwerking. Rond (regionale) beleidsafstemming zien we ook meer spreiding over de motieven. We constateren dat de verwachtingen ten aanzien van een slagvaardige aanpak bij (regionale) beleidsafstemming minder zijn. Een provinciaal bestuurder verwoordt dit als volgt:

"Als het heel lang duurt en keuzes of belangenafwegingen gemaakt moeten worden, dan kiezen we voor een gemeenschappelijke regeling. Als je geld in een concreet project stopt, dan gaan we privaat."

Uit tabel 3.5 kunnen we afleiden dat voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking in grote lijnen vergelijkbare motieven spelen. De verschillen zitten vooral in het democratisch gehalte en de flexibiliteit van de regeling. Als het democratisch gehalte van belang is, kiest men voor een publiekrechtelijk verband en als de flexibiliteit van de regeling een belangrijk motief is dan kiest men voor een privaatrechtelijk verband.⁴⁴

Motieven voor specifieke vormen

Op basis van de online enquête kunnen we indicaties afleiden welke motieven vooral van belang zijn voor de keuze van specifieke vormen van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.⁴⁵ Slagvaardigheid, gunstige kosten/ baten verhouding, flexibiliteit en een niet-verplichtend karakter komen als motief relatief vaker naar voren voor een Centrumgemeenteconstructie en een Regeling zonder meer dan voor een Openbaar Lichaam en een Gemeenschappelijk orgaan. Omgekeerd spelen motieven als het democratisch gehalte, juridische binding en controle op de samenwerking relatief (veel) vaker voor een Openbaar Lichaam en een gemeenschappelijk orgaan dan voor een Centrumgemeenteconstructie en een Regeling zonder meer.

3.4 Mate van bundeling en integratie

Gemeenschappelijke regelingen kunnen enkel- of meervoudig zijn: gericht op één of meerdere beleidsterreinen. Tabel 3.4 toont een procentuele toename van enkelvoudige regelingen en een afname van meervoudige regelingen ten opzichte van de gegevens uit 1990 en 1997. Dit sluit aan bij de afnemende voorkeur voor integrale regelingen en het verdwijnen van de verplichting tot bundeling/ integratie (zie paragraaf 1.3).

Mate van bundeling	In aantallen			In percentages		
	1990	1997	2005	1990	1997	2005
Enkelvoudige regelingen	659	713	651	87 %	90 %	93 %
Meervoudige regelingen	95	84	46	13 %	10 %	7 %
Totaal	754	797	697	100 %	100 %	100 %

Tabel 3.6: overzicht van het totaal aantal enkelvoudige en meervoudige regelingen voor de jaren 1990, 1997 en 2005, waarbij $N = 754$ voor 1990, $N = 797$ voor 1997 en $N = 697$ voor 2005.⁴⁶

4 Resultaten van de samenwerking

De trendstudie uit 1997 gaat niet in op de resultaten van samenwerking tussen decentrale overheden. De studie uit 1990 beperkt zich tot de beoordeling van de gevolgen van de WGR op de totstandkoming en inrichting van samenwerking en belicht de *mogelijkheden* die het instrument WGR biedt om regionale vraagstukken goed op te pakken. De studie uit 1990 gaat wel in op het democratische gehalte van de samenwerking in het kader van de WGR. Nagegaan is in hoeverre deelnemende gemeenten en gemeenteraden voldoende invloed hebben op de samenwerking en of zij voldoende geïnformeerd zijn. De conclusie was dat dit niet het geval is en dat de WGR hier ook geen verandering in heeft gebracht.⁴⁷

In deze studie is gekeken naar de slagvaardigheid en het democratisch gehalte van de samenwerking. Ook is nagegaan in hoe samenwerkingspartners de kosten/ baten van de samenwerking beoordelen. Een van de bronnen is de online enquête onder gemeenten. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in tabel 4.1.

Tevredenheid met resultaten van samenwerkingsverbanden gericht op ...		Slagvaardigheid	Democratisch gehalte	Kosten/baten
		Percentage (zeer) tevreden		
(Regionale) beleidsafstemming	Totaal	35 %	33 %	37 %
	Publiekrechtelijk	32 %	30 %	34 %
	Privaatrechtelijk	67 %	56 %	61 %
Uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken	Totaal	67 %	32 %	61 %
	Publiekrechtelijk	66 %	30 %	57 %
	Privaatrechtelijk	71 %	32 %	74 %

Tabel 4.1: tevredenheid met de resultaten van samenwerking gericht op (regionale) beleidsafstemming en uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken, percentage tevreden tot zeer tevreden, gespecificeerd naar publiek- en privaatrechtelijke verbanden.

Bron: online enquête onder gemeenten; beleidsafstemming: N = 169 voor publiekrechtelijk en N = 18 voor privaatrechtelijk; uitvoering e.d.: N = 134 voor publiekrechtelijk en N = 33 voor privaatrechtelijk.

Analyse van deze resultaten laat zien dat er wat betreft slagvaardigheid en kosten/ baten significante verschillen zijn. Samenwerking gericht op uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken scoort op deze punten significant hoger dan (regionale) beleidsafstemming. En op slagvaardigheid en kosten/ baten scoort privaatrechtelijke samenwerking significant hoger dan publiekrechtelijke samenwerking. Dit geldt dan vooral ingeval van (regionale) beleidsafstemming.⁴⁸ Er blijkt geen significant verschil tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking wat betreft het democratische gehalte van de samenwerking. Ook zijn hier geen verschillen tussen

(regionale) beleidsafstemming en samenwerking rond uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.

We belichten de diverse resultaten afzonderlijk in de nu volgende paragrafen.

4.1 Slagvaardig of stroperig?

Onder slagvaardigheid van de samenwerking verstaan we een effectieve én snelle aanpak van de problemen. De beoordeling van de snelheid is daarbij relatief, namelijk gegeven de benodigde tijd voor een effectieve oplossing. Bij een stroperige samenwerking daarentegen hindert een traag proces het bereiken van de gewenste resultaten.⁴⁹

Over het geheel genomen is een ruime meerderheid van gemeenten (op basis van de online enquête), maar ook de diverse woordvoerders vanuit provincies en waterschappen, ontevreden over de slagvaardigheid van de samenwerking ten aanzien van (regionale) beleidsafstemming. Respondent kunnen op de vraag naar resultaten van de samenwerking vaak weinig concrete resultaten noemen. Enkele citaten ter illustratie.

"Ik heb er eigenlijk geen voorbeelden van: pak een agenda van een regionaal samenwerkingsverband: je ziet geen voortgang, steeds kom je dezelfde onderwerpen tegen." (gemeentesecretaris)

"Als economische macht hollen we in Nederland achteruit. Als het land verzandt in teveel overleg heb je geen slagkracht meer. Kijk naar China wat daar allemaal van de grond komt. We hebben ook te weinig slagkracht richting Europa, onder meer ten aanzien van het werven van fondsen. Niemand praat namens Nederland, maar men praat namens hottentottengemeente X. De enige reden dat de andere landen dit van ons pikken is dat we betalen. Ik mis een gevoel van urgentie om problemen op te pakken: iedere beschaving op zijn hoogtepunt vernietigt zichzelf." (provinciebestuurder)

In het onderzoek komen echter wel degelijk ook positieve voorbeelden van een slagvaardige aanpak naar voren. Het gaat dan bijvoorbeeld om afstemming bij het realiseren van bedrijventerreinen en het opzetten van regionale ontwikkelingsfondsen. Een voorbeeld biedt ook de casus 'Procesmanagement bij de verlegging van de N201'.

Procesmanagement bij de verlegging van de N201

Meer dan vier decennia hebben publieke en private partijen nagedacht en gepraat over de verlegging van de N201, de drukke provinciale weg tussen Hoofddorp en Vinkeveen. In dit complexe dichtbevolkte gebied met grote (inter)nationale belangen, zoals Schiphol, de Aalsmeerse bloemenveiling en andere grote economische spelers, traden nieuwe partijen toe, haakten partijen af of ze veranderden van mening. Perioden van grote bestuurlijke drukte en 'plannenmakerij' – met de instelling van diverse commissies, stuurgroepen en werkgroepen en de uitvoering van een aantal onderzoeken in de jaren 80 van de vorige eeuw – werden afgewisseld met jaren van relatieve windstilte, bijvoorbeeld tussen 1990 en 1996. De deelnemende overheden (waaronder de gemeenten Amstelveen, Haarlemmermeer, Aalsmeer, Uithoorn, De Ronde Venen, de provincies Noord-Holland en Utrecht en het ministerie van Verkeer en Waterstaat) en private partners, als de Schiphol Group en de Bloemenveiling Aalsmeer, worstelden met een bekend probleem in politiek-bestuurlijke samenwerking: een gebrek aan slagvaardigheid. Dit werd veroorzaakt door een combinatie van factoren. We noemen de hoge bestuursdichtheid in het gebied, de sterkte verving van maatschappelijke opgaven en beperkte doorzettingsmacht. Ook een vrijblijvende opstelling van partijen op sommige momenten, waardoor men wel plannen maakt maar niet tot uitvoering komt, heeft een rol gespeeld.⁵⁰ Nu, in 2005, is de planvorming afgerond. Partijen hebben grondig rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de planonderdelen: de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld, de financiële verdelingsvraagstukken zijn opgelost en er is een risicofonds.

Bijzonder aan het Masterplan 201+ is de samenwerkingsvorm tussen gemeenten en de provincie Noord-Holland. De inkomsten die uit gebiedsontwikkeling (bedrijventerreinen) voortkomen, worden volledig gebruikt voor de aanleg van de weg. De weg en de bedrijventerreinen zijn onlosmakelijk gekoppeld, vandaar de '+' in de projectnaam. Zonder goede weg geen bedrijventerreinen. Zonder bedrijventerreinen geen goede weg. Opvallend is de wijze waarop partijen uiteindelijk tot een slagvaardige aanpak zijn gekomen. Twee facetten lichten we eruit.

VASTHOUDENDE PROBLEEMEIGENAREN: VERBINDING EN VERTROUWEN

Gedurende de jaren zijn partijen in- en uitgetreden. Een kerngroep van met name gemeenten bleef in beeld, ook al hadden zij op sommige momenten tegengestelde of minder directe belangen. De gedeelde verantwoordelijkheid die deze partijen voelde voor de verkeersproblematiek in de regio zorgde voor verbinding en vertrouwen om aan gemeenschappelijke belangen te blijven werken. De ondertekening van een Bestuursovereenkomst in 2001 en daarmee de oprichting van een Projectbureau is een voorbeeld van de bereidheid om gezamenlijk op te blijven trekken en niet 'naar binnen te keren'. Het Projectbureau treedt vanaf dat moment op als onafhankelijke verantwoordelijke voor de voortgang van het project, ondersteund door een gemeenschappelijk mandaat van de belangrijkste publieke partijen. "Dit Projectbureau koos voor een strakke regie. Het koos voor kwaliteit en daadkracht."⁵¹

De stabiele verbinding tussen publieke partners, ondersteund door het Projectbureau, maakt een helder opdrachtgeverschap richting private actoren mogelijk. De provincie Noord-Holland kiest voor een PPS-constructie in de vorm van een 'design & construct contract' voor een groot deel van het project. De opdrachtgever bepaalt doel en resultaat; de aannemer is verantwoordelijk voor ontwerp en uitvoering. "Door deze processen in één hand te houden, is het makkelijker om tijdens de bouw het ontwerp te optimaliseren."

HANTEERBARE KADERS: TUSSEN INTEGRAAL EN PARTIEEL

Een integrale aanpak in extreme vorm – in de zin van 'alles met alles verbinden' – zet een

grote rem op slagvaardig optreden. Een beleidsonderwerp geïsoleerd oppakken zet evenmin veel zoden aan de dijk. Het procesmanagement rond de N201 laat in de jaren tussen 2000 en 2005 een bewuste variatie tussen beide extremen zien om te komen tot een hanteerbare afbakening van het vraagstuk. Van een integrale aanpak rond de regionale vervoersproblematiek die leidde tot 'veel overleg en weinig daden', keerden partijen terug naar de kern: de omlegging van de N201 rond Aalsmeer en Uithoorn om de leefbaarheid in het gebied te vergroten. Partijen kregen daarmee weer een scherpere inhoudelijke focus. Vooruitgang in dit dossier wordt minder afhankelijk van andere partijen en gekoppelde dossiers. Koppeling van het dossier N201 aan het dossier Zuidtangent werd echter algemeen gezien als een belangrijke (impliciete) 'package deal' die de realisatie van meer asfalt vooral voor de groene politieke partijen in de regio draaglijker maakte. Zo laveerde partijen op efficiënte wijze tussen integrale en partiële oplossingen. Slagvaardige samenwerking betekent in dit geval geen snelle, maar wél een afgewogen aanpak: "In een dichtgebouwd gebied hebben goede en breed gedragen oplossingen heel wat voeten in de aarde, maar het resultaat is ook meteen voelbaar. Een hele regio leeft op."⁵²

In november 2004 komt de Stuurgroep N201+ naar buiten met het Realisatiebesluit N201+. In het voorwoord hiervan klinkt een hoorbare zucht van opluchting: "In oktober hebben gemeenteraden en Provinciale Staten in grote meerderheid het voorstel van de Stuurgroep N201+ overgenomen. [...] Met dit resultaat staat definitief een streep onder een discussie van ruim 40 jaar. De uitvoering begint. In dit complexe gebied vraagt dat ook in de uitvoeringsfase om voortdurende alertheid van alle partners; er wordt nu doorgepakkt, afspraken worden bekrachtigd, de bouwers kunnen aantreden."⁵³

Rond uitvoering, dienstverlening en beheerstaken is ruim tweederde van de gemeenten tevreden met de slagvaardigheid van de samenwerking. Er zijn tal van voorbeelden waarbij de samenwerkende partijen tastbare resultaten boeken. Zie bijvoorbeeld de casus '*Slagkracht en besparingen door het DOORSZ-convenant*'.

Slagkracht en besparingen door het DOORSZ-convenant

De gemeenten Dalfsen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland (DOORSZ) hebben in een convenant de intentie vastgelegd om samen te werken op een 'zo breed mogelijk terrein'. Kernwoorden voor de samenwerking in DOORSZ-verband zijn pragmatiek en flexibiliteit: samenwerking tussen de gemeenten in wisselende samenstelling (waarbij ook niet-DOORSZ-gemeenten kunnen aansluiten) en op verschillende wijzen, passend bij het beleidsterrein, het ambitieniveau en speerpunten van de afzonderlijke raden. Met opzet kozen de gemeenten voor een convenant. Juist deze lichte vorm van samenwerking laat ruimte voor individuele verschillen. Alleen daar waar de individuele gemeente meerwaarde ziet in termen van besparingen, kwaliteitsverbetering of een vermindering van kwetsbaarheid, kiest men voor samenwerking.

De eerste concrete actie die uit dit convenant is voortgekomen is een raamcontract waarin de gemeenten de gezamenlijke inhuur van uitzendkrachten en administratief personeel regelen. Op ICT-gebied hebben de deelnemers vergevorderde plannen voor onder andere een gezamenlijke ICT-helpdesk. Met behulp van een business-case toonde de gemeente Raalte aan dat dit 500.000 euro per jaar (100.000 euro per gemeente) aan besparingen oplevert, alleen al aan salariskosten.⁵⁴

4.2 Democratisch gat of democratisch gedragen?

De kwaliteit van het democratisch proces als resultaat van samenwerking omvat verschillende aspecten, zoals:

- voldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking;
- voldoende draagvlak onder burgers, instellingen en bedrijven voor de besluiten die voortvloeien uit de samenwerking;
- transparante besluitvorming;
- publieke verantwoording van de resultaten (en kosten) van de samenwerking.⁵⁵

Het eerste aspect – voldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking – staat centraal in de online enquête onder gemeentesecretarissen. Circa tweederde van hen is hierover ontevreden. Andere bronnen bevestigen dit beeld en bieden ook zicht op de andere aspecten van het democratisch gehalte van de samenwerking. Enkele citaten ter illustratie.

"De WGR-structuren zijn aanvullend bestuur. Democratisch zijn ze zwak en ze zijn niet transparant. De terugkoppeling naar lokale raden is matig tot slecht. Als er geen geld in omgaat, interesseert het niemand. Pas als er bezuinigd moet worden komt de vraag op wie van ons zit erin en waarom die niet heeft teruggekoppeld." (deskundige)

"Portefeuillehouders economische zaken hebben met de provincie afspraken gemaakt over de subsidie van innovatieve projecten. We dienen aanvraag in, mét eigen geld, om Europese subsidie te kunnen krijgen. Is er dan uit staatsrechtelijk oogpunt verantwoord gehandeld? Nee: we maken afspraken met financiële consequenties zonder dat gemeenteraden dat zien." (gemeentebestuurder)

"De uitleg naar burgers van vraagstukken en oplossingen vanuit samenwerkingsverbanden gebeurt onvoldoende. We maken wel onze visies bekend en koppelen terug naar insprekende partijen, maar we bereiken de burgers in het algemeen niet." (gemeentebestuurder)

Evaluaties van samenwerkingsverbanden laten ook zien dat het democratisch gehalte van samenwerking nogal eens problematisch is. In een evaluatie van de bestuurlijke samenwerking van de regio Amsterdam, komt bijvoorbeeld het volgende naar voren:

"Raads- en statenleden zijn onvoldoende betrokken bij en geïnformeerd over de regionale samenwerking. Ze zien de samenwerking niet als iets dat van hen is en zijn niet goed op de hoogte. De tekortschietende terugkoppeling (ook als de samenwerking formeel gestructureerd is) door de bestuurders is hiervan een oorzaak, maar ook de geringe belangstelling van de raadsleden zelf."¹⁵⁶

Consequenties van dualisering

De dualisering blijkt een positief effect te hebben op het democratisch gehalte. Politieke keuzes die relevant zijn voor (regionale) beleidsafstemming worden in toenemende mate

voor gemeenteraden en Provinciale Staten zichtbaar gemaakt, hetgeen hen de mogelijkheid biedt hierop invloed uit te oefenen (zie ook tabel 4.2).

Volksvertegenwoordigers zijn in een aantal gevallen bovendien ook kritischer geworden over de inbreng van portefeuillehouders. Een directeur van een samenwerkingsverband:

"In regionale verbanden kunnen bestuurders zo optreden dat niemand ze controleert. Raden hebben dat inmiddels door."

Verwachtingen over gevolgen van samenwerking	% mee eens tot zeer mee eens	
	Gemeenten	Provincies
De dualisering maakt het voor gemeenten lastiger uit te stijgen boven het individuele belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners.	31 %	34 %
Politieke keuzes die relevant zijn bij (regionale) beleidsafstemming tussen decentrale overheden worden in toenemende mate zichtbaar gemaakt voor gemeenteraad/ Provinciale Staten.	63 %	67 %

Tabel 4.2: gevolgen van de dualisering op belangenafweging en op zichtbaar maken politieke keuzes. Bron: online enquête onder gemeentesecretarissen (N = 214) en enquête onder provinciesecretarissen (N = 12).

Uitgaande van twee hoofdkeuzen in het bestuurlijke stelsel – dualisering en samenwerking 'van onder op' (dus geen vierde bestuurslaag) – kunnen samenwerkingsverbanden ook gezien worden als een soort 'back-office' van het bestuur. Net als de ambtelijke dienst biedt het samenwerkingsverband ondersteuning aan het bestuur en aan de individuele bestuurders. Deze ondersteuning kan gericht zijn op de voorbereiding van beleid en het voorleggen van politieke keuzes aan de volksvertegenwoordiging, maar kan ook bestaan uit de uitvoering van beleid. Invloed vanuit de volksvertegenwoordiging op de samenwerking verloopt dan via hun eigen bestuurders. Het samenspel tussen raad of provinciale staten met hun eigen college en individuele bestuurders bepaalt dan de kwaliteit van het democratisch proces. In diverse samenwerkingsverbanden krijgt dit meer en meer vorm. Zie ook de casus 'NOFA-gemeenten en slagkracht in de raden'.

NOFA-gemeenten en slagkracht in de raden

Krachten bundelen om de ontwikkeling van Noordoost Friesland een grote impuls te geven – dat is het centrale motief voor een Gemeenschappelijke Regeling (in de vorm van een Openbaar Lichaam) tussen de vier Friese gemeenten Achtkarspelen, Dantumadeel, Dongeradeel en Kollemerland c.a. In 2002 startten deze gemeenten met samenwerkingsprojecten in de bedrijfsvoering. Ook investeerde men in de ontwikkeling van een gezamenlijke regiovisie als bouwsteen voor het nieuwe Streekplan. Eind 2004 werd formeel de Gemeenschappelijke Regeling Noordoost Friese Aanpak (NOFA) goedgekeurd. De samenwerking is breed en heeft betrekking op de beleidspijlers 'sociaal', 'economie', 'fysiek' en 'kwaliteit van bestuur'.

Opvallend element in deze samenwerking is de wijze waarop de vier gemeenteraden slagkracht creëren en voorkomen dat 'iedereen op iedereen wacht'. Hoe en in hoeverre opereren de raden gezamenlijk en sturen zij NOFA als collectief? De genoemde regiovisie uit 2003 vormt hierbij het integrerend geheel. Binnen de kaders van dit door alle individuele raden vastgestelde strategische document, stellen de raden eigen programma's en doelstellingen op. Deze kunnen per gemeente verschillen zodat afzonderlijke gemeenten zelfstandig kunnen besluiten en optreden, terwijl zij wél werken binnen de kaders van de regiovisie. Voor de ontwikkeling van deze programma's organiseren de raden in de fase van informatieverzameling en – in mindere mate – meningsvorming gezamenlijke bijeenkomsten. Verdergaande samenwerking tussen de raden in de fase van de besluitvorming achten de betrokkenen niet waarschijnlijk. Er zou dan een soort regioraad in het leven geroepen moeten worden, hetgeen niet strookt met de 'lichte' wijze waarop de gemeenten nú de formeel-juridisch vrij 'zware' samenwerkingsvorm invullen. Door de keuze voor een Openbaar Lichaam is bewust ruimte gelaten voor opschaling van de samenwerking op een later moment.⁵⁷

4.3 Overheersen per saldo de kosten of de baten?

Alles afwegende, overheersen dan de kosten of de baten van de samenwerking? Uit de online enquête onder gemeentesecretarissen komt naar voren dat 60 % niet of slechts in beperkte mate tevreden is met de kosten en baten van (regionale) beleidsafstemming. Ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken echter, is juist 61 % hierover tevreden tot zeer tevreden. Voor beide vormen van samenwerking is het oordeel echter eensluidend dat de gemeente mét de samenwerking beter af is dan zonder de samenwerking (68 % ten aanzien van (regionale) beleidsafstemming en 77 % voor uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken).

Wat betreft het stelsel van samenwerking komen er in het onderzoek veel kritische geluiden. Deze hebben te maken met de grote bestuursdichtheid (zie paragraaf 2.2), de beperkte doorzettingsmacht (zie paragraaf 4.4) en onvrede met het bestuurlijk stelsel. Enkele citaten ter illustratie.

"De staat van het openbaar bestuur is bedroevend. Er is een trend zichtbaar van een verdere teloorgang. Er is geen eenduidige regie over de discussie en besluitvorming over bestuurlijke processen en over de vraag wie verantwoordelijk is. De lappendeken wordt steeds erger, de transparantie van het openbaar bestuur boet geweldig in. Je ziet bovendien vanaf 2002, misschien gevoed door 11 september, een hoop onvrede in de samenleving." (provinciaal bestuurder)

"We zitten in een transitieperiode. De werkelijkheid dwingt tot hulpmiddelen en protheses. Uiteindelijk zul je fundamenteel moeten nadenken over bestuurlijke organisatie in Nederland." (gemeentebestuurder)

Besparingen in het ICT-Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân (ISZF)

In 2002 constateerden zes gemeenten in Zuidwest Friesland dat als zij als individuele gemeenten ICT-zaken zouden blijven regelen, er per gemeente ruim vier fte extra nodig zouden zijn. Dit om reguliere werkzaamheden uit te voeren en daarmee de kwaliteit en continuïteit van de ICT-ondersteuning van dienstverlening en bedrijfsvoering te garanderen, maar ook om aan de toenemende eisen rond elektronische dienstverlening en wet- en regelgeving vanuit Den Haag te kunnen voldoen. Deze gemeenten (Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterdam, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel – allemaal rond of iets boven de 10.000 inwoners), worstelden met de schaalgrootte om effectief, efficiënt én met voldoende kwaliteit en deskundigheid te kunnen werken. Eén van de stappen om deze problemen het hoofd te bieden is de samenwerking in het ICT-Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân (ISZF). In deze Gemeenschappelijke Regeling, geformaliseerd begin 2004, zijn alle ICT-activiteiten ondergebracht. De werkzaamheden worden verricht vanuit een shared service center, gevestigd in een bedrijventrum in de gemeente Bolsward. Binnen de gemeentehuizen zelf zal op termijn geen ICT-expertise meer aanwezig zijn; het ISZF wordt 'een zevende gemeentelijke organisatie'.

Motieven om deze samenwerking aan te gaan waren het realiseren van (bedrijfseconomische) schaalvoordelen en kosten- en risicoreductie. De potentiële besparing komt neer op 250.000 euro per jaar. Bovendien bevordert de samenwerking in potentie de continuïteit van bedrijfsvoering. Daarmee kan het ISZF een hogere kwaliteit van dienstverlening realiseren. Directeur Siebenga over het resultaat van het ISZF: "Het ISZF is een soort omgekeerd paard van Troje. De zes gemeenten ontdekken via het ISZF elkaar en elkaars kwaliteiten en kunnen eenvoudiger putten uit elkaars kennis en ervaringen".⁵⁸

Besparing facilitaire kosten door benchmarking

"In Nederland gaat er ongeveer 50 miljard om in 'facilities'. Dat geeft wel aan dat je met het bundelen van krachten enorm veel kan besparen. Tien procent scherper inkopen scheelt miljarden." Aldus de heer Toele, directeur Facilitair Bedrijf Gemeente Amsterdam in een interview voor het Programma Andere Overheid. Om deze potentiële besparingen daadwerkelijk te kunnen realiseren, is in 2001 een Coöperatie opgericht met als doel facilitaire kosten te uniformeren, de Netherlands Facility Costs Index Coöperatie (NFC). Dat maakt een reëel vergelijk van bijvoorbeeld huisvestingskosten mogelijk. Op dit moment werkt de Coöperatie aan het vormen van kringen, die volgens dezelfde gedachte opereren. Zo is er een Kring Banken en Verzekeringsmaatschappijen, een Kring Industrie (in oprichting), een Kring Centrale Overheid én een Kring Gemeenten. In feite betreft het een vorm van samenwerking waarbij partijen een zinvolle benchmark opzetten door inzicht te geven in de ontwikkeling van kostprijzen per vierkante meter of fte. De Coöperatie zet deze in een database en stelt jaarlijks de Facilities Cost Index (NFC Index) vast. Steeds meer gemeenten tonen belangstelling voor samenwerking op facilitair gebied. De heer Toele: "Zelfs voor een gemeente met 50.000 inwoners kan facilitair samenwerken veel opleveren".⁵⁹

4.4 Gunstige voorwaarden voor resultaten?

Creëren individuele samenwerkende partijen de juiste omstandigheden om resultaten in de samenwerking te boeken en in hoeverre biedt stelsel als geheel gunstige voorwaarden? Doen zich hierin ontwikkelingen voor? We belichten deze vragen aan de hand van aantal 'bekende' problemen in bestuurlijke samenwerking en de wijze waarop samenwerkende partijen hiermee omgaan.

Bestuursdichtheid, vervlechting en beperkte doorzettingsmacht?

Beperkte slagvaardigheid kan het gevolg zijn van grote bestuursdichtheid, vervlechting en beperkte doorzettingsmacht die in combinatie met elkaar in een soort 'patsituatie' uitmonden.

- Maatschappelijke opgaven zijn afhankelijk van groot aantal publieke en private sturende partijen, waarbij deze partijen deels dezelfde maar ook verschillende aspecten van deze opgave belichten.
- Afzonderlijke maatschappelijke opgaven worden aan elkaar gekoppeld (uit een streven naar integraal beleid, of om uitruil tussen partijen mogelijk te maken).
- Vooruitgang in een individueel dossier afhankelijk van groot aantal andere partijen en van andere gekoppelde dossiers. Hierbij geldt dat elke partij eigen bevoegdheden, een eigen bestuurlijke inbedding en een bepaalde timing van besluitvorming kent, waarbij deze niet goed op elkaar zijn afgestemd.
- Er is beperkte doorzettingsmacht om zaken ook werkelijk van de grond te krijgen.⁶⁰

De ondoorzichtigheid van een dergelijke situatie draagt bovendien niet bij aan het democratisch gehalte van de samenwerking.

In paragraaf 2.2 is belicht dat de bestuursdichtheid toeneemt. Deze bestuursdichtheid komt onder meer tot uitdrukking in het totaal aantal besturen en samenwerkingsverbanden van besturen, maar ook in de mate waarin dezelfde bestuurders over hetzelfde onderwerp in diverse verbanden moet praten.

Mede in het licht van deze bestuursdichtheid bestaat er onder gemeente, provincies en waterschappen een grote tot zeer grote behoefte aan meer doorzettingsmacht. Onder doorzettingsmacht verstaan we de mogelijkheid andere partijen iets op te leggen. In het onderzoek hebben we aan gemeentesecretarissen, provinciesecretarissen en secretaris-directeuren van waterschappen de volgende stelling voorgelegd: 'Er is in toenemende behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed op te pakken'. Met deze stelling is 54 % van de gemeenten, 77 % van de provincies en 75 % van de waterschappen het (sterk) mee eens. Enkele citaten ter illustratie:

"De doorzettingsmacht is zwaar tanende. Als we wat willen, duurt het eindelijk waarbij we blijven steken in overleg en nog eens overleg"(deskundige).

"Het ontbreekt vooral aan doorzettingsmacht. Die heeft het rijk, maar die durft er voldoende gebruik van te maken. Kijk bijvoorbeeld naar de discussies rond de Zuid- en Noordvleugel van de randstad. Het rijk zegt tegen de grote steden en de provincies: 'kom er eerst onderling uit'. Dit is echter een illusie – we praten hier over een kalkoen die zichzelf niet zal slachten" (provinciebestuurder).

De dominante perceptie is dus dat er te weinig doorzettingsmacht is om regionale opgaven goed te kunnen oppakken. Langs twee lijnen zijn er echter ook tegengeluiden te beluisteren. In de eerste plaats is er een behoorlijke groep respondenten – vooral onder gemeenten – die geen behoefte hebben aan meer doorzettingsmacht om regionale opgaven goed op te kunnen pakken (43 %).⁶¹ Voor een deel heeft dit te maken met vertrouwen dat men er onderling uitkomt, zónder een partij die zijn wil aan anderen oplegt. Diverse casus laten zien hoe samenwerkende partijen initiatieven nemen om op basis van consensus en overleg regionale vraagstukken op te pakken. Zie de casus 'NOFA-gemeenten en slagkracht vanuit de afzonderlijke raden' en de casus 'Manden Maken in de Drechtsteden'.

Daarnaast zien bestuurders nieuwe mogelijkheden om doorzettingsmacht ook werkelijk in te zetten. Dit is bijvoorbeeld het geval op grond van de Wet ruimtelijke ordening:

"Regionale beleidsafstemming en zuinig ruimtegebruik belijden we al jaren met de mond. Maar als puntje bij paaltje komt, dan haakt men af. Met de Wet ruimtelijke ordening heb je nu instrument in handen. Als gemeenten er zelf niet uitkomen grote regionale bedrijfsterreinen te realiseren, dan gaan we aanwijzen" (provinciebestuurder).

Rode draad in nogal wat interviews is bovendien de waarneming dat voorzover er doorzettingsmacht bestaat besturen er niet altijd gebruik van durven te maken. Een provinciesecretaris::

"Doorzettingsmacht is iets anders dan alleen het wettelijk instrumentarium. Het gaat vooral om bereidheid van besturen om echt te besturen en impopulaire maatregelen te nemen".

Vrijblijvende inzet en planvorming?

Beperkte slagvaardigheid kan daarnaast het gevolg zijn van vrijblijvende inzet en planvorming. Dit blijkt onder meer uit:

- onvoldoende eigen inzet en financiën van de deelnemers aan de samenwerking;
- algemene, vage plannen (zonder politieke keuzes) en/ of niet uitvoerbare plannen;
- wel plannen maken, maar niet uitvoeren;
- een praatcultuur: veel overleg weinig daden;
- onvoldoende evaluatie van samenwerking, voortvloeiend uit een gebrek aan werkelijke interesse in de resultaten van samenwerking.

Voldoende bestuurlijke commitment is een belangrijke conditie voor een slagvaardige samenwerking. De onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit de provinciale staten van Zuid-Holland concludeert bijvoorbeeld dat het hier juist aan schort. Dit leidt vervolgens ook tot vrijblijvende plannen met veel wensen, waarvan de uitvoerbaarheid onduidelijk is:

"De samenwerking en betrokkenheid op bestuurlijk niveau [zowel bij de provincie zelf als de betrokken bestuurlijke partners] verliepen vaak met een verborgen agenda en er werd samengewerkt op basis van een non-interventiehouding. Pijnlijke keuzes werden hierdoor te vaak vooruitgeschoven of gemeenten, stadsgewest en stadsregio en provincie speelden hun eigen belangen onderling of in strategische combinaties uit. Het stapelen van wensen was hiervan het gevolg, wat weer allerlei discussies opriep over de beschikbare middelen en noodzakelijke bezuinigingen. Ook werd vaak gestart met de voorbereiding van besluitvorming over een aan te leggen weg of railverbinding, zonder dat de feitelijke inzet van de provincie duidelijk was. Daardoor kun je ook moeilijk van je bestuurlijke partners verwachten dat zij zich er op voorhand sterk voor zullen maken."⁶²

Waar samenwerking wordt gestimuleerd met financiën van rijk en provincie kan dit tot een zekere vrijblijvendheid leiden als samenwerkingspartners vooral deelnemen om langs die weg inkomsten te realiseren, maar zelf weinig hoeven te investeren. Opvallend is bijvoorbeeld dat de totale begroting van het kaderwetgebied Arnhem en Nijmegen in 2004 62,9 miljoen euro bedraagt, terwijl het rijk 60,5 miljoen en de deelnemers slechts 2,4 miljoen inbrengen.⁶³

Een gemeentesecretaris neemt een constante waar hoe in de gemeenten waar hij heeft gewerkt, wordt aangekeken tegen WGR-samenwerkingsverbanden:

"Ik kan het niet anders zeggen: elke keer zie ik dat gemeentebesturen en ambtenaren afdingen op het samenwerkingsverband. Altijd hoor ik mensen klagen over de samenwerking als deze is ondergebracht in een afzonderlijk bureau. Ik zie ook dat men niets op scherp zet en geen enkele verwachting heeft: dan krijg je wat je zaait".

Met het loslaten van de verplichting tot bundeling en integratie (zie ook paragraaf 1.3 en 3.4), zien we een tendens dat een aantal WGR-samenwerkingsverbanden lichter wordt. Dit leidt in een aantal gevallen ook tot een meer vrijblijvende vorm van samenwerking. In de evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking in de regio 's-Hertogenbosch over de periode 1997 – 2001 komen bijvoorbeeld verschillende zaken naar voren die duiden op een meer vrijblijvende samenwerking:

"Bijna alle gemeenten ervaren het als een probleem dat er geen middelen zijn gereserveerd voor gezamenlijke activiteiten. Als eerst drie maanden gewacht moet worden op een raadsvoorstel, is het enthousiasme voor een gezamenlijk initiatief al weer weggeëbd".

"De portefeuillehoudersoverleggen hebben allemaal te maken met schaalvergroting. De meeste overleggen krijgen daardoor een informatief en opiniërend karakter".

"In plaats van probleemgestuurde samenwerking, werden sommige overleggen platforms van ontmoeting en afstemming. Dit heeft geleid tot gemengde gevoelens bij de samenwerking. Enerzijds wordt de waarde van ontmoeting en afstemming onderschreven, anderzijds vindt men dat we niet het maximale uit de samenwerking hebben gehaald".⁶⁴

Langs verschillende wegen trachten samenwerkingsverbanden vrijblijvende samenwerking te vermijden. Allereerst zien we de tendens van het streven naar verzakelijking en een meer resultaatgerichte samenwerking (zie ook paragraaf 3.2). Een provinciesecretaris drukt het als volgt uit:

"We gaan weg van vrijblijvende en netwerkachtige samenwerking. We kiezen vooral voor een gebiedsgerichte benadering waarbij we samenwerken in de vorm van concrete programma's en projecten. Dat maakt samenwerking ook makkelijker. We kijken niet vanuit een totaalbeeld in hoeverre er sprake is van afstemming tussen gemeenten, maar we werken meer vanuit een concreet inhoudelijk vraagstuk dat we met zijn allen oppakken. Dat is een trend."

Daarnaast zien we meer in het algemeen de roep om niet alleen plannen te maken, maar deze ook concreet uit te voeren. Deze roep heeft niet vanzelfsprekend het gewenste effect. Zo geeft een provinciebestuurder aan dat hij zich zorgen maakt over de uitvoering van de reconstructie:

"Dat geldt zowel voor de provinciale organisatie als de gemeenten: we zijn niet zo goed in uitvoering".

Toch zijn er ook concrete voorbeelden waarin plannen van samenwerkende partijen al zodanig concreet worden opgesteld dat deze in uitvoerbare termen zijn geformuleerd. Zie de casus 'Procesmanagement bij de verlegging van de N201' en de casus 'Manden maken in de Drechtsteden'.

Beperkte focus, fragmentatie en suboptimale oplossingen voor een groter geheel?

De resultaten van samenwerking kunnen te wensen over laten doordat de deelnemende partijen een beperkte focus hebben en er sprake is van een zekere fragmentatie die tot suboptimale oplossingen voor het grotere geheel leidt. Dit laatste is bijvoorbeeld het

geval als de concurrentie tussen gemeenten ertoe leidt dat er een overcapaciteit aan bedrijventerreinen ontstaat. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:

- onvoldoende koppelen van de eigen belangen van deelnemers aan een gemeenschappelijk belang – op basis van gemeenschappelijke visie, vertrouwen, vrijheid én verbinding;
- naar binnen gekeerde partijen. Hiervan is sprake als decentrale overheden niet verder kijken dan hun eigen grenzen, maar ook wanneer zij eenzijdig veel te hoge sturingsambitie hebben, zonder zicht op doelstellingen en belangen van de partijen waarvan zij afhankelijk zijn om deze ambities ook feitelijk te realiseren;
- verkokering van afzonderlijke beleidsvelden.
- onvoldoende eenheid van leiding, of een groot aantal betrokken partijen die een andere kant uitsturen.⁶⁵

Een beperkte focus van de samenwerkende partijen en het onvoldoende koppelen van eigen belang aan een gemeenschappelijk belang bieden een belangrijke verklaring voor de beperkte mate waarin samenwerkingspartners 'grosso modo' tevreden zijn over de slagvaardigheid van de samenwerking (zie paragraaf 4.1). Enkele citaten ter illustratie:

"In de loop van 25 jaar heb ik daar heel wat voorbij zien komen. De regio is nooit geworden wat het had moeten worden. Het hemd was altijd nader dan de rok. Lokale deelbelangen kregen de overhand boven regionale belangen." (gemeentebestuurder)

"De samenwerking verloopt moeizaam. Waar gemeenschappelijke belangen zijn daar komen we wel uit. Maar op het moment dat partijen dingen moeten inleveren ten gunste van de ander, gaat dat ten koste van de slagvaardigheid." (gemeentebestuurder)

"De sfeer is nog sterk van 'ga van mijn erf af'. Dat zie ik bij alle drie overheidslagen, dan heb ik het nog niet over het wangedrocht WGR-plus. Overheden zijn nog erg op zichzelf gericht. De sfeer is er wel om hier iets aan te doen, maar de praktijk is hardnekkig." (provinciebestuurder)

Ook op dit punt zijn er wel degelijk positieve voorbeelden waarbij samenwerkende partijen manieren vinden om het eigen belang te verbinden aan een gemeenschappelijk belang. Dit betekent ook dat zij een visie ontwikkelen waarbij het realiseren van het regionale belang (op lange termijn) ook dienstbaar is aan het lokale belang. In de casus 'Manden Maken in de Drechtsteden', zien we bijvoorbeeld dat de deelnemende gemeenten ideeën voor regionale projecten kunnen aandragen. Gedachte hierbij is dat deze projecten enerzijds aansluiten bij de opgaven waar de indienende gemeente zelf voor staat, maar anderzijds ook regionale betekenis hebben en voor de andere deelnemende gemeenten van belang zijn. In diverse samenwerkingsverbanden zien we grote investeringen in het opbouwen van een gemeenschappelijke visie op de regio waarbij men er zich ook voor inspant dat deze visie ook door de afzonderlijke raden gedeeld en doorleefd wordt. Zie bijvoorbeeld de casus 'NOFA-gemeenten en slagkracht in de raden.'

Manden Maken in de Drechtsteden

Met het project Manden Maken krijgt de samenwerking in het Drechtstedengebied (gemeenten Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, 's-Gravendeel, Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht) een nieuwe impuls voor regionale organisatiekracht. In dit project komen drie succesvoorwaarden voor regionale samenwerking in onderlinge samenhang naar voren:

- 1 Individuele gemeenten kunnen projecten indienen met een regionale betekenis. Dit stimuleert dat deelnemers op zoek gaan naar een gemeenteverstijgend gemeenschappelijk belang en dat zij werken vanuit een gedeeld toekomstperspectief van het gehele gebied. Deze door de gemeente aangedragen projecten fungeren als 'icoon' voor het toekomstperspectief van de Drechtsteden. De ingediende projecten worden door het collectief van alle raadsleden (democratisch gehalte!) getoetst en becommentarieerd op importantie voor de regio en uitvoerbaarheid vóór 2007. Dit heeft geleid tot de selectie van investerings- en ontwikkelingsprojecten voor kennisinfrastructuur, sociale ontwikkeling en economie, wonen en groen en bereikbaarheid.
- 2 Nadrukkelijke koppeling van deze projecten aan geld én een uitvoeringsorganisatie. De projecten werden mede geselecteerd op zowel juridische, financiële als organisatorische uitvoerbaarheid per 2007. Op basis van de vorming van een regiofonds en co-financiering door onder meer de provincie komt daadwerkelijke realisatie in beeld.
- 3 Organisatie van politieke besluitvorming zodat de besluiten van de afzonderlijke raden wat betreft inhoud en timing op elkaar aansluiten. Mede op basis van een termijnagenda komen de gemeenteraden in de Drechtstedensamenwerking op drie momenten in stelling: de raden bepalen afzonderlijk een standpunt, de gemeenteraden komen bijeen in de Drechttraad en nemen een beslissing; deze beslissing wordt formeel door de afzonderlijke gemeenteraden als hamerstuk bekrachtigd. Een en ander wordt neergelegd in een gemeenschappelijke regeling voor de Drechtstedensamenwerking, die overigens ook de mogelijkheid biedt bestuurders van buiten de gemeenten te benoemen.⁶⁶

5 SETA, Federatiegemeente en 'shared services'

5.1 Ontwikkelingen

Sinds de trendstudie van 1997 zijn er op grote schaal nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan onder de vlag van SETA ('Samen En Toch Apart'),⁶⁷ Federatiegemeente⁶⁸ of 'shared services'.⁶⁹ We constateren dat deze begrippen binnen gemeenten, provincies en waterschappen door elkaar gebruikt worden en dat het in feite om een hele brede verzameling van samenwerking gaat. Gemeenschappelijke noemer is dat partijen hun inhoudelijke beleidsautonomie behouden en dat er (in de zuivere vorm) geen sprake is van inhoudelijke beleidsafstemming. De samenwerking richt zich op hulpbronnen. Dit kunnen allereerst beleidsmatige hulpbronnen zijn gericht op beleidsontwikkeling (bijvoorbeeld de inzet en deskundigheid van beleidsmedewerkers) en/ of uitvoering (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke sociale dienst).⁷⁰ Behalve op beleidsmatige hulpbronnen kan de samenwerking zich ook richten op bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen. Voorbeelden daarvan zijn ondersteuning in de vorm van ICT, personeel en organisatie, juridische ondersteuning en de inkoopfunctie.

We introduceren in deze studie een overkoepelend begrip, namelijk *samenwerking ten aanzien van hulpbronnen*: samenwerken tussen overheden waarbij deze met behoud van een zelfstandige politiek-bestuurlijke entiteit beleidsmatige dan wel bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen delen of gezamenlijk organiseren.

Samenwerking ten aanzien van hulpbronnen is op zichzelf niet nieuw, wél is de laatste jaren sprake van een sterke toename.⁷¹ De verwachting is dat deze samenwerking verder zal toenemen. Zo geven 91 % van de gemeenten, 67 % van de provincies en 81 % van waterschappen aan dat zij in toenemende mate behoefte hebben aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.

Deze samenwerking ten aanzien van hulpbronnen is aanvankelijk vooral ingegeven om herindeling te voorkomen.⁷² Een gemeentesecretaris verwoordt dit als volgt:

*"Kleinere gemeenten zoeken samenwerking met elkaar op het gebied van bedrijfsvoering om bestuurskracht te vergroten en daarmee herindeling tegen te gaan."*⁷³

Er zijn ook diverse voorbeelden van gemeenten die in eerste instantie de mogelijkheden van samenwerking in de vorm van SETA of Federatiegemeente hebben verkend, om vervolgens toch voor herindeling te kiezen, als deze samenwerking ontoereikend blijkt. Voorbeelden hiervan zijn de herindeling van de 3-B gemeenten (Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs); van Ambt Montfoort, Roerdalen, Roermond, en Swalmen; en de herindeling van diverse gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug.⁷⁴

Meer en meer worden kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering een zelfstandig motief: "Het is niet langer een vlucht naar voren in verband met mogelijke dreigende

herindeling, maar een keuze gebaseerd op zakelijke motieven", zo geeft een gemeentesecretaris aan.⁷⁵

Deze toename van samenwerking ten aanzien van hulpbronnen heeft te maken met een aantal factoren. Allereerst constateren we de ontwikkeling van een verzelfstandiging tussen beleid en uitvoering (zie paragraaf 1.3). Deze ontwikkeling leidt er ook toe dat de samenwerking op het terrein van uitvoering en bedrijfsvoering minder bedreigend voor de autonomie van de samenwerkingspartners wordt ervaren als voorheen. Ook dualisering speelt hierin tot nu toe een (bescheiden) rol waarbij de bedrijfsvoering en uitvoering meer op afstand van de raad komt te staan. Een gemeentesecretaris:

"We hebben hier een complete scheiding tussen beleidsdomein en bedrijf. Dat houden we vol. Ik zit straks in onderhandeling met het college dan ga ik er weer voor vier jaar tegenaan. Samenwerking intergemeentelijke sociale dienst is bijvoorbeeld mijn mandaat. De raad beslist formeel, maar het is bedrijfsvoering. Iedere keer ga ik de confrontatie aan om zaken te ontpolitiseren en terug te brengen tot bedrijfsvoering. We zijn bezig de gemeente te professionaliseren met aandacht voor beleidscontinuïteit, consistente sturing en controle. De professionaliseringslag is ook een dualiseringslag."

In diverse interviews komt naar voren dat er gemeenten zijn die zoveel mogelijk ondersteunende de taken 'de deur uitzetten', hetzij via samenwerking in gemeenschappelijke diensten, hetzij via uitbesteding. Het beeld wordt dan opgeroepen van een 'regiegemeente' met een kleine ambtelijke kern aan generalisten: "Een heleboel uitvoerende taken gaan weg bij de gemeenten en op lokaal niveau houdt je de toppers over die regie voeren", zo geeft een bestuurder aan.

De toename van samenwerking ten aanzien van hulpbronnen heeft ook te maken met beperkte financiële middelen mede ingegeven door de bezuinigingen van de rijksoverheid. Tegelijkertijd worden de afgelopen jaren veel goede voorbeelden bekend waarin overheden laten zien dat deze vorm van samenwerking een forse kostenreductie met zich meebrengt.

5.2 Vormgeving

Samenwerking ten aanzien van hulpbronnen komt op allerlei manieren voor. Een eerste onderscheid is of samenwerkende overheden hun hulpbronnen volledig delen, bijvoorbeeld één gemeenschappelijke ambtelijke dienst, of dat zij ten aanzien van een beperkt aantal hulpbronnen samenwerken, bijvoorbeeld op de inkoopfunctie. Een tweede onderscheid is of de samenwerkende partijen een symmetrische of een asymmetrische relatie met elkaar hebben. Bij een symmetrische relatie dragen alle samenwerkingspartners bij aan de productie of aan de gezamenlijke uitbesteding van hulpbronnen en nemen alle partners ook hulpbronnen af. Bij een asymmetrische relatie is de rol van de ene partij beperkt tot het afnemen van hulpbronnen bij de andere partij. Uitgaande hiervan hebben we in tabel 5.1 een aantal typen samenwerking onderscheiden.

<i>Relatie</i> <i>Omvang</i>	Symmetrische relatie samenwerkingspartners	Asymmetrische relatie samenwerkingspartners
Volledige samenwerking	Gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel en gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle: plan tot één ambtelijke organisatie voor twee gemeenten <i>Nog nergens feitelijke ingevoerd</i>	Gemeente Ten Boer besteedt alle taken vergaand uit aan de gemeente Groningen (in onderzoek) <i>Nog nergens feitelijk ingevoerd</i>
Partiële samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> – K5-samenwerking (gemeenten in Krimpenerwaard)- elke gemeente neemt afzonderlijke taak met bijbehorend personeel voor haar rekening. – Waterschapshuis: aparte organisatie voor ICT waarin alle waterschappen participeren. – Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid-Oost Brabant: 14 gemeenten participeren in deze Stichting. – Samenwerking in de vorm van gezamenlijke sociale dienst, bijvoorbeeld Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân met (WGR, Openbaar Lichaam). – Binnen de samenwerking van de vijf Kempengemeenten wordt op het terrein van juridische kwaliteitszorg kennis en informatie gedeeld.⁷⁶ – Op het terrein van openbare orde en veiligheid is sprake van een taakverdelingsrelatie tussen de betrokken ambtenaren in de gemeenten Bennebroek, Bloemendaal, Haarlemmerliede, Heemstede en Zandvoort. <i>Komt heel veel voor</i>	<ul style="list-style-type: none"> – In een Centrumgemeente-constructie verzorgt de gemeente Apeldoorn Sociale Zaken voor de gemeenten Epe en Heerde. – De gemeente 's-Hertogenbosch verzorgt voor diverse gemeenten de afvalverwijdering. <i>Komt heel veel voor</i>

Tabel 5.1: typen samenwerking ten aanzien van hulpbronnen en een aantal voorbeelden.

Er zijn verschillen in de mate van formalisatie. Er is sprake van formele samenwerking waarbij het delen of het afnemen van hulpbronnen plaatsvindt op basis van een overeenkomst en een verrekenprijs. Maar er is ook informele samenwerking waarbij partijen met gesloten beurs hulpbronnen ruilen. Dit vindt bijvoorbeeld plaats in de netwerkstad Twente, waarbij de gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo gezamenlijk werkgroepen hebben ingericht om met voorstellen te komen voor de

bedrijfsvoering van de partners – ten aanzien van onder meer inkoop, ICT en personeel en organisatie.⁷⁷

De samenwerking bij een symmetrische relatie tussen de partners komt op verschillende manier voor. Dit kan namelijk via:

- een apart verband dat door de samenwerkende partijen wordt ingesteld ('gemeenschappelijke sociale dienst');
- een taakverdeling waarbij elke deelnemer een verschillende taak op zich neemt en aan de anderen ter beschikking stelt op basis van ruil of kostenverrekening (bijvoorbeeld de 'K5-samenwerking');
- het gezamenlijk inkopen – op de markt, of bij een andere overheid (bijvoorbeeld het Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid-Oost Brabant).

5.3 Voorbeelden

Waterschappen vormen Waterschapshuis

Medio oktober 2004 hebben alle waterschappen zich door ondertekening van een protocol gebonden aan een vergaande samenwerking op het gebied van ICT. Hoewel veel waterschappen al langere tijd – onderling dan wel met andere overheden – samenwerken op ICT-gebied (bijvoorbeeld op het terrein van software ten behoeve van belastingheffing), is met de ondertekening van dit convenant de samenwerking op dit terrein (wat deelnemers en onderwerpen betreft) breed opgepakt. De directe 'trigger' voor deze samenwerking vormt de noodzaak om de financiële middelen in het licht van toekomstige forse uitgavenstijgingen voor het (regionaal) waterbeheer zo efficiënt mogelijk te besteden (kabinetsstandpunt op basis van het Interdepartementaal Onderzoek Bekostiging Regionaal Waterbeheer van oktober 2002).

De samenwerking vindt plaats onder de naam Het Waterschapshuis en wordt naar verwachting in 2006 omgezet van Stichting in een Gemeenschappelijke Regeling. De samenwerking is gericht op: architectuur, standaarden en basisregistraties, het ontwikkelen en beheren van informatiesystemen, inkoop en het afsluiten van mantelcontracten, kennisdeling en innovatie. Het plan is om in een gemeenschappelijk beleidsproces met de waterschappen (Het Waterschapshuis wil vooral een 'virtuele' organisatie zijn, gebouwd uit de kennis en energie van de waterschappen zélf) tot een uniforme informatiearchitectuur voor alle waterschappen te komen. Op langere termijn kan Het Waterschapshuis mogelijk uitgroeien tot een centrum voor meer dan alleen gedeelde diensten op ICT-gebied.⁷⁸

Veertien gemeenten doen inkopen via BIZOB

Een belangrijk motief bij samenwerking tussen gemeenten is het opheffen van ambtelijke kwetsbaarheid, meer specialisatie en meer potentieel om uitdagingen tegemoet te treden. Toenemende juridisering, ingewikkelde regels bij Europese aanbestedingen waren belangrijke motieven om De Stichting Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid Oost Brabant (BIZOB) op te richten. Aan deze stichting nemen inmiddels 14 gemeenten deel. De Stichting werd op 1 november 2003 op initiatief van de kring van gemeentesecretarissen opgericht. Elke deelnemende gemeente is ongeacht de

grootte van de gemeente in het stichtingsbestuur vertegenwoordigd. Alle deelnemende gemeenten maken gebruik van de diensten van professionele inkopers, waarbij de gemeenten zelf bepalen welke onderdelen uit het gemeentelijk inkoopplan worden behartigd. Door inkoop als professe te behandelen, zoals het bepalen van inkoopstrategie, functioneel specificeren, het optimaal benaderen van de markt en zakelijk onderhandelingen voeren, ontstaan kostenvoordelen. Verschillende gemeenten in Noord en Midden Limburg hebben inmiddels aangegeven tot de stichting te willen toetreden om te profiteren van deze succesformule. Dit roept de vraag op hoe groot zo'n inkoopcombinatie kan worden vanuit de optiek van 'span of control' in de gegeven structuur om slagvaardig te kunnen opereren.⁷⁹

Naar één ambtelijke organisatie voor twee gemeenten

De gemeenten Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Waddinxveen en Zevenhuizen-Moerkapelle werken sinds de zomer van 2004 samen bij het onderzoeken van de bestuurskracht: er is een bestuurskrachtonderzoek voor elk van de vijf gemeenten afzonderlijk gemaakt én een onderzoek naar de gezamenlijke opgaven in het Zuidplaspgebied. Dit gebied dient vanuit een samenhangend ruimtelijk concept te worden ontwikkeld. Voorwaarde hiervoor is dat de verschillende overheden en andere maatschappelijke partijen krachtig met elkaar kunnen samenwerken. De bestuurskrachtonderzoeken geven vooral aan dat de bestuurskracht in de toekomst van de gemeenten Zevenhuizen-Moerkapelle en Moordrecht niet voldoende gewaarborgd kan worden. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat initiatieven van onderop die leiden tot vergroting van de bestuurskracht gehonoreerd worden. In de discussie over versterking van de bestuurskracht passeren diverse mogelijkheden de revue: gemeentelijke herindeling, intensieve samenwerking in organisatie en uitvoering van taken (zoals het SETA-model), samenwerking op basis van de WGR en uitbesteding, verzelfstandiging. De gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle spreken zich in beginsel uit voor het model van het samengaan van twee ambtelijke organisaties tot één. Hiertoe wordt in de komende periode een plan van aanpak opgesteld.⁸⁰

Samenwerking Ten Boer-Groningen

De gemeente Ten Boer doet een onderzoek naar de mogelijkheden om alle taken vergaand uit te besteden aan de gemeente Groningen. Ter wille van een adequate uitvoering van de opdrachtgevers- en regierol van de gemeente blijft een beperkt aantal ambtenaren (circa 15) in dienst bij de gemeente Ten Boer. De overige ambtenaren zullen in dienst treden bij de gemeente Groningen. Kern van het onderzoek – dat overdraagbaar is naar andere situaties en andere locaties in het land, het project wordt deels gesubsidieerd door InAxis – is de vraag wat een gemeente nodig heeft om de eigen identiteit vorm te geven en hoe dat georganiseerd moet worden.

De motieven zijn dat Ten Boer (circa 7200 inwoners) als kleine gemeente kwetsbaar is en dat het lastig is alle taken zelf optimaal uit te voeren. Behoud van zelfstandigheid en kostenbesparing zijn eveneens een argument. De gemeente verkiest uitbesteding van taken aan één partner boven het aangaan van diverse samenwerkingsrelaties. Voor de gemeente Groningen geldt onder meer de verwachting dat de samenwerking

schaalvoordelen oplevert. Naar verwachting neemt de raad van de gemeente Ten Boer in oktober 2005 een principebesluit. Feitelijk invoering van het model is voorzien in 2007.⁸¹

Naar een versterkte samenwerking in de K5-gemeenten

De vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist) werken sinds 2001 samen met het doel hun bestuurskracht te versterken. Hun samenwerking is gericht op beleidsmatige en bedrijfsmatige samenwerking. De samenwerking is gelijkwaardig waarbij elke gemeente een bepaalde taak (met bijbehorend personeel) op zich neemt als centrumgemeente voor de andere deelnemende gemeenten. Tot heden is deze samenwerking in een lichte WGR-samenwerkingsconstructie ondergebracht waarbij een 'bestuurscommissie' de samenwerkingsformule uitvoert en bewaakt. De Centrumgemeenteconstructie is ingevoerd voor sociale zaken, personeel en organisatie, stafbureau openbare orde en veiligheid, het lokaal onderwijsbeleid en automatisering (gedeeltelijk). Het opdrachtgeverschap van deze operationele taken berust tot heden bij de individuele gemeenten. Uit een tussentijdse evaluatie van de samenwerking in 2004 blijkt dat er in termen van bestuurskracht resultaten zijn geboekt, maar dat het samenwerkingsmodel verder verbeterd kan worden. In het bijzonder geldt dat voor het werken met de Centrumgemeenteconstructie (dilemma maatwerk per gemeente versus efficiencywinst, lange besluitvormingsprocedures, onduidelijke aansturing), de betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenteraden bij de samenwerking, en de tot heden beperkte meerwaarde van de samenwerking op strategische projecten die het gebied als geheel aangaan. Tegen die achtergrond heeft een werkgroep uit de vijf gemeenteraden in het voorjaar van 2005 een voorstel tot verdere versterking van de samenwerking ontwikkeld ('Samen werken aan een sterke Krimpenerwaard'). Hun voorstellen voorzien onder meer in het opstellen van een Krimpenerwaardvisie als inhoudelijk fundament onder de strategische samenwerking. Verder stelt de werkgroep voor om het opdrachtgeverschap van de bij de diverse gemeenten ondergebrachte gezamenlijke uitvoeringstaken over te dragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling voor K5-gemeenten waardoor de versnippering in het opdrachtgeverschap vermindert. Dit wordt thans nader onderzocht.

De betrokkenheid van de gemeenteraden op de strategische projecten wordt versterkt door de vorming van een KrimpenerwaardRaad. Deze vervult namens de vijf gemeenteraden voor strategische projecten de kaderstellende en controlerende rol. Deze KrimpenerwaardRaad krijgt vorm op basis van een samenwerkingsstatuut tussen de deelnemende gemeenteraden en valt dus formeel buiten het bestuur van de gemeenschappelijke regeling voor de K5-gemeenten.⁸²

6 Meer samenwerking, maar is 'meer' ook 'beter'?

6.1 Samenwerking neemt toe, resultaten blijven achter

Decentrale overheden werken meer en meer samen. Zowel het aantal *publiekrechtelijke* als *privaatrechtelijke* samenwerkingsverbanden stijgt, als we dit afzetten tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies. Privaatrechtelijke samenwerking neemt zelfs nog meer toe dan publiekrechtelijke samenwerking. SGB0 verwachtte in 1997 vooral een toenemende behoefte aan samenwerking in (*regionale*) *beleidsafstemming*. Deze trend zet door. In de afgelopen periode tot 2005 en naar verwachting in de toekomst neemt ook samenwerking in *beleidsuitvoering*, *dienstverlening* en/ of *beheerstaken* een nog grotere vlucht, iets dat in de trendstudie uit 1997 nog niet naar voren kwam. Niet alleen de *formele*, maar ook de *informele* samenwerking neemt toe. Veelvuldig noemen gemeenten, provincies en waterschappen de opmars van 'netwerkachtige structuren', waarmee ze het horizontale en informele karakter van de samenwerking aangeven.

Gezien deze toename in samenwerking is het niet verwonderlijk dat ook de bestuursdichtheid is toegenomen en dat partijen een toenemende 'bestuurlijke drukte' ervaren: bestuurders participeren in een groot aantal samenwerkingsverbanden waarbij zij bovendien in verschillende verbanden over hetzelfde onderwerp praten.

Ondanks meer samenwerking en een grotere behoefte aan samenwerking blijven de resultaten over het geheel genomen achter. Een meerderheid van met name gemeenten en provincies is ontevreden over het democratisch gehalte van de samenwerking (voldoende invloed van de volksvertegenwoordiging op de samenwerking) – ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht het domein van samenwerking (beleidsafstemming of uitvoering). Naast het democratische gehalte belicht het onderzoek twee andere resultaten namelijk de slagvaardigheid van de samenwerking (effectieve en snelle aanpak van problemen) en de kosten/ baten van de samenwerking. Ongeveer tweederde van de gemeenten is tevreden over deze punten bij samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken. Bij (*regionale*) beleidsafstemming is juist tweederde van de gemeenten ontevreden over deze punten. Samenwerken op uitvoering is doorgaans concreter, waarbij het ook gemakkelijker blijkt resultaten te boeken.

Voor beide vormen van samenwerking is het oordeel echter eensluidend dat de gemeente mét de samenwerking beter af is dan zonder de samenwerking (68 % ten aanzien van (*regionale*) beleidsafstemming en 77 % voor uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken).

6.2 Meer behoefte aan publiekrechtelijke, meer tevredenheid over privaatrechtelijke samenwerking

Gemeenten, waterschappen en in iets mindere mate provincies verwachten een toenemende behoefte aan samenwerking. Er is een toenemende behoefte aan (*regionale*) beleidsafstemming en aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken. Voor beide zaken geven

in het bijzonder gemeenten en waterschappen aan dat een publiekrechtelijke samenwerking de voorkeur heeft boven een privaatrechtelijke.

Toch zijn gemeenten als we ze vragen naar de resultaten van samenwerkingsverbanden meer tevreden over privaatrechtelijke dan over publiekrechtelijke samenwerking. Dit komt het meest pregnant naar voren bij (regionale) beleidsafstemming op het punt van slagvaardigheid en kosten/ baten-verhouding van de samenwerking. Een mogelijke verklaring voor deze op het eerste gezicht tegenstrijdige uitkomst ligt in de onderwerpen waarop partijen samenwerking aangaan. Als de opgave waarvoor partijen samenwerking zoeken hanteerbaar en relatief eenvoudig is, kiezen zij eerder voor privaatrechtelijke samenwerking. Een voorbeeld is het oprichten van een gezamenlijk ontwikkelingsfonds voor een gemeenschappelijk bedrijventerrein, nádat partijen elkaar hebben gevonden. Juist bij minder weerbarstige onderwerpen worden de resultaten vervolgens positiever beoordeeld. Als de opgave waarop men samen wil werken te maken heeft met politieke weerbarstigheid en complexe belangenafwegingen en als deze 'langere adem' vergt, vult men de samenwerking eerder langs publiekrechtelijke weg in. De resultaten hiervan laten soms langer op zich wachten of zijn minder tastbaar. Denk bijvoorbeeld aan regionaal verkeers- en vervoersbeleid – zie ook de casus *'Procesmanagement bij de verlegging van de N201'* in paragraaf 4.1 – of aan onderwijsachterstandenbeleid.

6.3 Verzakelijking leidt deels tot betere resultaten

De trend naar verzakelijking van samenwerkingsverbanden die SGBO in 1997 al constateerde, zet door. Dit uit zich in:

- een toenemende behoefte aan tastbare resultaten;
- een steeds luider roep om evaluatiestudies die ingaan op de feitelijk opbrengsten van samenwerking (in plaats van op de proceskant);
- de wil om kosten en baten meer dan voorheen inzichtelijk te maken (bijvoorbeeld door verdeelsleutels te gebruiken);
- een grotere nadruk op de concrete inhoudelijke beleidsopgave als vertrekpunt van de samenwerking;
- een zoektocht naar de optimale schaal van de samenwerking (geen 'Poolse landdag').

Verzakelijking zoekt men onder andere in een meer flexibele samenwerking, wat een stimulans biedt voor privaatrechtelijke samenwerking. Flexibilisering blijkt immers een doorslaggevend motief voor de keuze van een *privaatrechtelijk* in plaats van een publiekrechtelijk verband. De verzakelijking zet bovendien door in de keuze voor een specifieke vorm van privaatrechtelijke samenwerking. Ten opzichte van 1997 is namelijk sprake van een sterke toename van samenwerking in de vorm van een contract, terwijl de samenwerking via bestuursakkoorden, convenanten en intentieverklaringen juist afneemt. Met andere woorden: minder vrijblijvende samenwerking en 'niet praten, maar doen'.

De verzakelijking van de samenwerking blijkt in het bijzonder bij uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken tot tevredenheid over de resultaten ervan te leiden.

Hier zien we een versterking van het opdrachtgeverschap waarbij gemeenten, waterschappen en provincies vooraf – zowel voor zichzelf als naar de opdrachtnemer – duidelijk maken welke prestaties voor welke prijs geleverd moeten worden.

Rond (regionale) beleidsafstemming is dit veel minder het geval. Juist hier zien we bijvoorbeeld ook dat evaluatie van de samenwerking nog in beperkte mate plaats vindt – in het bijzonder wat betreft inhoudelijke doelbereiking. De gerichtheid op concrete en tastbare resultaten is hier dan ook minder dan bij samenwerking bij uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.

6.4 Dualisering als stimulans voor slagvaardigheid en democratisch gehalte van de samenwerking

Dualisering van het gemeente- en het provinciebestuur is één van de factoren die de toegenomen *samenwerking in uitvoering, dienstverlening en beheerszaken* verklaren. Dualisering biedt in de praktijk (op bescheiden schaal) een stimulans om bedrijfsvoering expliciet te splitsen van beleidsontwikkeling. Samenwerkende decentrale overheden pakken uitvoeringszaken dan gedepolitiseerd op, zonder belemmerende discussies over een vermeende teloorgang van de zelfstandigheid of de beleidsautonomie. Dit biedt bovendien een stimulans voor een meer slagvaardige samenwerking. Daarnaast vormt dualisering een stimulans voor het democratisch gehalte van samenwerking. Respondenten uit gemeenten en provincies geven aan dat raden/ provinciale staten kritischer zijn geworden. Dit betekent ook dat zij het optreden van bestuurders in samenwerkingsverbanden kritischer volgen. Het merendeel van de respondenten geeft bovendien aan dat dualisering ertoe leidt dat politieke keuzevraagstukken rond (regionale) beleidsafstemming in toenemende mate voor gemeenteraad/ provinciale staten zichtbaar worden gemaakt.

6.5 Het delen van 'hulpbronnen': niet nieuw, wel resultaten

De toenemende samenwerking vindt voor een groot deel plaats onder de vlag van recent opgekomen termen als SETA ('Samen En Toch Apart'), Federatiegemeente of 'shared services'. Het 'delen van hulpbronnen' is de gemeenschappelijke noemer voor deze samenwerking. Het kan gaan om het delen van beleidsmatige hulpbronnen (bijvoorbeeld inzet beleidsmedewerkers, gezamenlijke sociale dienst), maar ook om bedrijfsmatige of facilitaire hulpbronnen (bijvoorbeeld gedeelde ICT-ondersteuning). Op zichzelf is deze vorm van samenwerking niet nieuw, wél is er sprake van een sterke toename. We zien bovendien dat deze samenwerking vaak uitmondt in tastbare resultaten, bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen onder meer op het terrein van ICT, P&O en gezamenlijke inkoop.

Noten

-
- ¹ Zie bijvoorbeeld De Smidt, 1989: 43; Van den Heuvel en Huijben, 2003.
- ² Zie ook Van den Heuvel en Huijben, 2003.
- ³ Bron: website Unie van Waterschappen, berekend op basis van aantallen fusies.
- ⁴ Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003: 217.
- ⁵ Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002: 82; Zuurmond, e.a., 1994.
- ⁶ Zie bijvoorbeeld Hazeu, 2004: 84; Pröpper en Steenbeek, 2001; Pröpper, 2003; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2003; Van Twist, Den Boer, e.a., 2002; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002: 82.
- ⁷ Zie Heymans, 2003; Pels, 2003 en Wansink, 2004. Wansink wijst in dit verband op het bestaan van een fundamentele paradox van de rijpe democratie: "Hoe meer politieke rechten aan mensen wordt toegekend, des te meer toegang hen wordt verleend tot allerlei kanalen van besluitvorming, des te gecompliceerder en ondoorzichtiger het politieke bedrijf wordt en hoe minder kiezers zich ermee kunnen identificeren" (p. 261).
- ⁸ Zie SGBO, 1991: 71;1999; Raad voor het Openbaar Bestuur, juni 2000; en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004.
- ⁹ Zie Kickert, 1993; Esveldt en Pröpper, 1992; Sociaal Cultureel Planbureau, 2001; ministerie van Financiën, 1999.
- ¹⁰ Zie Adviescommissie ICT en Overheid, september 2001; Van Duivenboden, 2004; Raad voor het Openbaar Bestuur, juli 2003: 27.
- ¹¹ Zie Meijer, 2002.
- ¹² Zie Verbaan, 1985; Kickert, 1991; en Van der Dussen, 1993.
- ¹³ Zie Van der Aa, Beemer, e.a., 2002; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003; en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005: 27.
- ¹⁴ Zie Stuurgroep Evaluatie Dualisering van het gemeentebestuur, december 2005: 15 – 18; en Pröpper en Paulussen, 2004.
- ¹⁵ Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2003: 11.
- ¹⁶ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 21427, , nr. 107 (Brief van de staatssecretaris en de minister van Binnenlandse Zaken over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing op 13 maart 1995); Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28756, nr. 1, Beleidsnotitie WGR-plus, 20 december 2002: 2; en Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29532, nr. 3.
- ¹⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999: 11.
- ¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999: 12.
- ¹⁹ Zie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling*, Den Haag, november 1998: 13-14; Tweede Kamer, 1994-1995, 21427, nr. 111, bijlage 3; Tweede Kamer, 1999-2000, 26331, nr. 14, Tweede Kamer, 2002-2003, 28750, nr. 1 (Gemeentelijk herindelingsbeleid).
- ²⁰ De commissie Autonomie voor de VNG concludeert in 2004 dat het proces van decentralisatie niet is omgeslagen in een proces van recentralisatie via een substantiële toename van centrale normering en centrale beleidsinstrumenten. Wél constateert deze commissie dat de kwaliteitsbewaking van het Rijk ten opzichte van de gemeente in de vorm van controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen toeneemt (2004: 16, 17 en 24.

-
- ²¹ *Openbaar Lichaam*: dit is een lichaam met rechtspersoonlijkheid waaraan taken kunnen worden overgedragen.
Gemeenschappelijk Orgaan: een Gemeenschappelijk Orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Overdracht van taken is beperkt mogelijk.
Centrumgemeenteconstructie: de centrumgemeente oefent voor andere gemeente bevoegdheden uit die in de regeling staan omschreven, zonder dat de bevoegdheden zelf overgaan.
Regeling Zonder Meer: dit is de lichtste vorm van samenwerking op basis van de WGR. Er worden geen bestuursorganen in het leven geroepen. Het is een overlegstructuur. Ook kunnen geen taken en bevoegdheden worden overgedragen.
- ²² De gegevens in deze tabel zijn gecorrigeerd naar samenwerkingsverbanden die in de Provinciale registers dubbel genoemd zijn, namelijk 20 verbanden met uitsluitend provincies en/ of en 43 samenwerkingsverbanden met één of meer gemeenten en/ of met provincies en/ of waterschappen (Op basis van de vestigingsplaats van de regeling). Zie ook bijlage 4. Met nadruk melden we hier dat het hier om globale schattingen gaat. De WGR-registers zijn niet in alle provincies actueel en bepaling van het aantal private samenwerkingsverbanden is gedaan op basis van een schatting door de gemeentesecretarissen (zie ook noot 37).
Het blijkt dat samenwerking in het kader van art. 82 Provinciewet, respectievelijk art. 84 Gemeentewet sporadisch voorkomt. Deze is verder buiten beschouwing gelaten.
- ²³ PIOFACH is het acroniem van Personeel, Informatie, Organisatie, Facilitaire Zaken, Automatisering, Communicatie en Huisvesting – allen taken rond de bedrijfsvoering.
- ²⁴ Strikt genomen is een formeel en hiërarchisch verband ook een netwerk.
- ²⁵ Formalisering komt ook tot uitdrukking in een sterke afname van private samenwerking in de vorm van bestuursakkoord, convenant of intentieverklaring ten gunste van het aantal contracten. Zie tabel 3.1.
- ²⁶ Zie SGBO, 1997: 36.
- ²⁷ Bronnen: interviews dijkgraaf en directeur-secretaris waterschap; Interdepartementaal onderzoek (IBO) bekostiging regionaal waterbeheer; brief aan Tweede Kader 16 februari 2004; Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer*, april 2005; Provincie Noord-Holland, *Concept notitie modernisering relatie provincie-waterschappen*, Provincie Noord-Holland, 2005.
- ²⁸ N.B. de SGBO- studie uit 1997 spreekt alleen over hulpverlening (p. 6).
- ²⁹ N.B. Volksgezondheid is geplaatst bij het terrein welzijn, maar bepaalde WGR's die betrekking hadden op de Wet op de bejaardenoorden zijn onder hulpverlening geplaatst. Onder het beleidsveld overige vallen onderwerpen als automatisering, antenne- en energievoorziening en geluidssanering.
- ³⁰ Zo werkt Provincie Limburg aan het opzetten van een provinciale handhavingsdienst voor het milieu, waarin naast eigen diensten ook gemeenten deelnemen. Gemeenten kunnen zich hiertoe vrijwillig aanmelden, maar vanaf 2006 kunnen ook gemeenten 'aangewezen' worden om mee te doen. Zie F.A. Beemer, e.a., *Bouwen aan een winnende coalitie, Haalbaarheidsonderzoek samenwerking handhavingsorganisaties, Eindrapportage*, Utrecht, 12 april 2005; en Presentatie Provincie Limburg (Evert Steynebrugh), *Naar een professionele Handhaving in Limburg* (ongedateerd).
- ³¹ In grote lijnen zien we bij de favoriete onderwerpen bij meervoudige samenwerking hetzelfde beeld. Zie tabel B4.17 van bijlage 4.
- ³² Zie Commissie Autonomie voor de VNG, 2004: 24.

-
- ³³ Bronnen: interviews externe deskundigen; diverse bestuurders; mw. R. Doggen; *Gemeenten maken werk van samenwerking*, in: *WIZ Viszie*, mei 2005: 19; www.samenwerkeninuitvoering.nl.
- ³⁴ Zie de tabellen B4.4, B4.6 en B4.8 tot en met B4.11 van bijlage 4 voor een volledig overzicht van alle motieven.
- ³⁵ Zie SGBO, 1997: 36-40.
- ³⁶ Zie SGBO, 1998: 38.
- ³⁷ Op basis van SGBO (1997) en schatting voor 2005. Deze schatting is gemaakt op basis van de online enquête onder gemeentesecretarissen. Het aantal is als volgt berekend: geschat totaal aantal verbanden / gemiddelde geschat aantal deelnemers * 506 / aantal respondenten voor de specifieke vraag.
Aanname is dat gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden per provincie en per waterschap niet afwijkt van die van gemeenten. N.B. 506 is het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies in 2005.
In de studie uit 1997 stond de WGR-samenwerking centraal ten opzichte van de andere vormen. Het centrale onderscheid is hier de publiekrechtelijke samenwerking via WGR versus private samenwerking.
- ³⁸ Een aanwijzing voor een formele overschatting en/ of een informeel lichter gebruik is ook de verhouding tussen het aantal Openbare lichamen en Gemeenschappelijke organen ten aanzien van de samenwerkingsverbanden in de online enquête. Zie tabel B4.5 en B4.7 van bijlage 4.
- ³⁹ Voor 2005 is uitgegaan van alle 12 provinciale registers met uitzondering van Flevoland (12 verbanden) en Noord-Holland (45 verbanden), omdat deze uitsplitsing naar type WGR-verbanden niet te maken was.
- ⁴⁰ Zie SGBO, 1997: 37.
- ⁴¹ Zie ook het dossier 'Provincies willen prestatieafspraken maken', in: *Provincies.nl*, juni 2003: 8-15.
- ⁴² Bron: opgave van secretarissen van samenwerkingsverbanden WGR naar evaluatiestudies en diverse interviews.
- ⁴³ Zie SGBO, 1997: 18.
- ⁴⁴ Opvallend is dat bij uitvoering, dienstverlening of beheerstaken de kosten/baten van de samenwerking een relatief belangrijker motief is bij publieke dan bij private samenwerking. Op basis van het onderzoeksmateriaal kan niet worden aangegeven waarom dit zo is.
- ⁴⁵ Het aantal private samenwerkingsverbanden dat gemeentesecretarissen als voorbeeld opgaven is voor deze berekening statistisch gezien te klein.
- ⁴⁶ Onder enkelvoudige regelingen vallen de regelingen die zich op één beleidsveld concentreren. De meervoudige regelingen zijn regelingen die zich op twee of meer beleidsterreinen richten. In het rapport van SGBO uit 1997 stonden de meervoudige regelingen onder de noemer van basisregeling én 'gewone' meervoudige regeling. In deze tabel hebben we de basisregeling tot de meervoudige regeling gerekend, omdat deze regeling per definitie ook meervoudig is. Deze regeling vormt vaak de overkoepelende regeling waaraan diverse uitvoerende taken worden opgehangen. Daarnaast was het niet mogelijk om deze regelingen op te splitsen door de opheffing van de verplichting om te bundelen/ integreren waardoor niet elke provincie de mate van integratie noteert.
- ⁴⁷ Zie SGBO, 1991: 71-72.

- 48 Wat betreft de uitvoering, dienstverlening en beheerstaken zijn de verschillen tussen de
resultaten van privaat- en publiekrechtelijke samenwerking niet significant.
- 49 Vergelijk Hendriks en Toonen, 1998: 222-223.
- 50 Deze factoren speelden niet allen tegelijkertijd, niet allen in dezelfde mate en niet bij
alle partijen even sterk. In het kader van deze Trendstudie voert het echter te ver om
deze bestuurlijke problemen rond de N201 verder uit te werken.
- 51 Aldus In 't Veld, Raad voor ruimtelijk, milieu en natuuronderzoek in *Regionale
Samenwerking*, oktober 2003.
- 52 Gedeputeerde Mooij, provincie Noord-Holland in *Nieuwsbrief N201+*, maart 2004.
- 53 Voor de beschrijving van deze casus is onder andere gebruik gemaakt van het *N201+
Realisatiebesluit*, Stuurgroep N201+, november 2004 en *N201, Van eenvoudige wegomlegging
tot bestuurlijke gordiaanse knoop*, Connekt, oktober 2003. Enkele aanvullende vragen zijn
voorgelegd aan mw. M. Lagers, medewerker Projectbureau N201+ en
Beleidsontwikkelaar Infrastructuur, Provincie Noord-Holland.
- 54 Informatie voor deze casus is ingewonnen bij dhr. A. Prigge, Hoofd Facilitaire Zaken bij
de gemeente Raalte. Daarnaast is gebruik gemaakt van een Adviesnota van de gemeente
Raalte uit januari 2005.
- 55 Zie ook Raad voor Openbaar Bestuur, juni 2000.
- 56 Zie B&A groep, september 2000: 7-8 en zie ook bijlage 5. Zie ook Sietsma en Schurink,
2003: 9.
- 57 Voor de beschrijving van deze casus is gebruik gemaakt van met name het *NOFA
Werkplan 2005*, de notitie *Bestuurlijke en Juridische Inbedding NOFA-samenwerking*, juni 2004
en een Raadsstuk van de gemeente Dantumadeel, oktober 2004. Aanvullende vragen
zijn voorgelegd aan enkele leden van het NOFA-team te weten dhr. A. Hofer, mw. J.
Veenstra, dhr. H. de Vries en dhr. W. Woudstra.
- 58 Voor de beschrijving van deze casus is gebruik gemaakt van diverse stukken van de
website van het ISZF, www.iszf.nl, waaronder de presentatie *Samen Sterker*, 19 februari
2004, de website van EGEM, www.egem.nl, verslagen en presentaties van het
symposium *Samenwerken met ICT aan betere Dienstverlening*, EGEM en ISZF, 30 september
2004 en via www.InAxis.nl, die het project in 2003 erkende als 'innovierend initiatief'. Het
citaat is afkomstig uit het artikel *Het omgekeerde paard van Troje*, Automatiseringsgids,
april 2004. Aanvullende vragen zijn voorgelegd aan dhr. A. Siebenga, directeur ISZF.
- 59 Zie www.andereoverheid.nl en www.NFCindex.nl. Aanvullende informatie is verkregen
bij dhr. W. Toele, directeur Facilitair Bedrijf Gemeente Amsterdam.
- 60 Zie Raad voor het Openbaar Bestuur, 2003: 11; en Scharpf, 1985.
- 61 Uit de enquête onder provincies en waterschappen komt naar voren dat 33 % van de
provinciesecretarissen en 25 % van de secretaris-directeuren niet eens is met deze
stelling.
- 62 Zie Onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten – Provincie Zuid-
Holland, *Rapport Willen en Wegen*, Den Haag, 20 april 2005: 6.
- 63 Zie Knooppunt Arhem-Nijmegen, 'Het Knooppunt Arhem-Nijmegen in 2004, Verslag van
werkzaamheden en resultaten (ongedateerd)', p. 15.
- 64 Zie Intergemeentelijke samenwerking in de regio 's-Hertogenbosch, *Evaluatie 1997 –
2001, Naar een sterk en flexibel netwerk*, februari 2002, resp. de pagina's 12, 10 en 14.
- 65 Zie ook IPO, maart 2002: 24-27.
- 66 Bronnen: interview griffier gemeente Dordrecht; Drechtsteden, Openingsbod manden
maken, 19 april 2004.

- ⁶⁷ SETA-model: 'Samen en toch apart' (zie: Korsten, e.a., 2002: 15): 1) gemeenten brengen het grootste deel van de eigen ambtenaren onder in één nieuwe organisatie (het facilitair bedrijf); 2) deze gemeenten blijven bestaan als integraal politiek bestuur met een beperkt aantal ambtenaren, zoals een gemeentesecretaris en een griffier; 3) de samenwerkende gemeentebesturen die een plan of nota willen laten opstellen, of beleid willen uitvoeren, formuleren een opdracht en maken een afspraak tot levering door het facilitair bedrijf; 4) het facilitaire bedrijf werkt zowel voor het dagelijks bestuur als voor de controlerende raad van elke gemeente die samenwerkt in dit systeem.
- ⁶⁸ Federatiegemeente (Elzinga, Binnenlands Bestuur, 5 april 2002): "Een vergaande samenwerkingsvorm van bijvoorbeeld drie gemeenten, waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten".
- ⁶⁹ "Een shared service is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop, beleidsontwikkeling, toezicht), aan de afzonderlijke moederorganisaties (besturen, of operationele diensten), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs." (Korsten, Schaepkens en Sonnenschein, 2004: 15)
- ⁷⁰ Samenwerking ten aanzien van hulpbronnen kan wel als gevolg hebben dat er (samenwerking ten aanzien van) beleidsafstemming ontstaat. Een gemeenschappelijke sociale dienst die is opgericht met de gedachte dat er per gemeente afhankelijk van de beleidsvoorkeuren maatwerk geleverd kan worden kan zich in de praktijk beperken tot 'eenheidsworst'.
- ⁷¹ Dit blijkt uit het overgrote deel van de interviews en uit de online enquête. Maar zie bijvoorbeeld ook Korsten, Schaepkens en Sonnenschein, 2004.
- ⁷² Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2001: 25.
- ⁷³ Bron: open vraag naar trends in online enquête onder gemeentesecretarissen.
- ⁷⁴ Zie Provincie Limburg, Ontwerp Herindelingsadvies Midden Limburg, 7 september 2004: 15; Provincie Utrecht, Voorstel Gedeputeerde Staten indeling Heuvelrug, *Naar een bestuurskrachtige Heuvelrug* (ongedateerd, via www.driebergen.nl); en Notitie van de gemeenteraden van Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs, *Bestuurlijke toekomst 3-B gemeenten*, 12 oktober 2003: 9.
- ⁷⁵ Bron: open vraag naar trends in online enquête onder gemeentesecretarissen.
- ⁷⁶ Zie gemeente Bergeijk, gemeente Bladel en gemeente Eersel, gemeente Oirschot, gemeente Reusel-De Mierden, *Intentieverklaring tot samenwerking/ Samenwerking Kempengemeenten, Plan van aanpak*, 8 juli 2003: 26 e.v.
- ⁷⁷ Zie Korsten, Schaepkens en Sonnenschein, 2004: 29.
- ⁷⁸ Voor de beschrijving van deze casus is er gebruik gemaakt van diverse stukken van de website van Het Waterschapshuis, www.hetwaterschapshuis.nl, waaronder het stuk *Samenwerking ICT in Het Waterschapshuis* en een verslag over een bijeenkomst Task Force ICT. Daarnaast heeft er een gesprek plaatsgevonden met dhr. P. Reijers, programmamanager van Het Waterschapshuis.
- ⁷⁹ Voor deze casus is gebruik gemaakt van de notitie van het Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid-Oost Brabant, 'Organisatie', ongedateerd.
- ⁸⁰ Voor de beschrijving van deze casus is er gebruik gemaakt van diverse schriftelijke bronnen: BMC, *Trots, betrokken en open*, *Bestuurskrachtonderzoek voor de gemeente*

Nieuwerkerk aan den IJssel, oktober 2004; BMC, *Op weg naar een optimale bestuurskracht*, februari 2005; Gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel, Raadsvoorstel naar aanleiding van zesde bestuurskrachtmeting, 17 mei 2005; Gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle, Raadsvoorstel Intensivering ambtelijke samenwerking, 14 juni 2005. Daarnaast is er een interview gehouden met de loco-gemeentesecretaris van de Gemeente Nieuwerkerk a/d IJssel, mw. W. Huininga.

⁸¹ Voor de casus *Samenwerking Ten Boer – Groningen*, is er gebruik gemaakt van diverse stukken van www.tenboer.nl. Aanvullende vragen zijn voorgelegd aan dhr. ter Braak, senioradviseur bij Wagenaar, Hoes & Associés.

⁸² Voor de beschrijving van deze casus is er een interview gehouden met dhr. P. van Willigen, gemeentesecretaris Gemeente Bergambacht. Daarnaast is er gebruik gemaakt van schriftelijke stukken: Notitie en Persbericht van de K5-gemeenten, *Beter Samen Werken aan een sterke Krimpenerwaard* (ongedateerd) en SGBO, *Evaluatie van de K5-samenwerking*, september 2004.

Bijlage 1 Responsanalyse

Gemeenten

Van de 467 gemeentesecretarissen die Nederland telt hebben 214 de online vragenlijst ingevuld. De respons op de online enquête bedraagt daarmee 46 %.

Gemeentegrootte, naar aantal inwoners	Totaal aantal gemeenten	Respons	Responspercentage
> 250.000	4	3	75 %
150.000 – 250.000	8	3	38 %
100.000 – 150.000	13	9	69 %
50.000 – 100.000	39	18	46 %
20.000 – 50.000	180	77	43 %
10.000 – 20.000	153	73	48 %
5.000 – 10.000	59	29	49 %
< 5.000	11	2	18 %
Totaal	467	214	46 %

Tabel B1.1: respons naar gemeentegrootte.

Provincie	Totaal aantal gemeenten per provincie	Respons	Responspercentage
Drenthe	12	7	58 %
Flevoland	6	2	33 %
Friesland	31	9	29 %
Gelderland	71	34	48 %
Groningen	25	12	48 %
Limburg	47	22	47 %
Noord-Brabant	68	27	40 %
Noord-Holland	65	32	49 %
Overijssel	26	10	38 %
Utrecht	33	18	55 %
Zeeland	13	5	38 %
Zuid-Holland	86	37	43 %
Totaal	467	214	46 %

Tabel B1.2: respons naar aantal gemeenten per provincie.

Provincies

Provinciesecretarissen kregen een vragenlijst met begeleidende brief per post, daags daarna is de vragenlijst telefonisch afgenomen. Alle provinciesecretarissen hebben medewerking verleend aan dit telefonisch vraaggesprek (respons 100 %).

Waterschappen

Om trends en ontwikkelingen zoals waargenomen door directeuren of secretarissen van waterschappen te achterhalen, is eveneens een vragenlijst per post en per e-mail toegestuurd. De respondenten uit de waterschappen konden deze lijst invullen en (digitaal of per reguliere post) retourneren. Van de 27 waterschappen ontvingen we 16 vragenlijsten, afkomstig uit alle delen van Nederland. De respons is daarmee 59 %.

Bijlage 2 Bronnenoverzicht

Lijst van respondenten

Hieronder geven we een overzicht van de personen die wij hebben geïnterviewd in het kader van het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek. We hebben in dit overzicht ook de provinciesecretarissen opgenomen bij wie we de vragenlijst telefonisch hebben afgenomen. Daarnaast vulden 214 gemeentesecretarissen en 16 directeur-secretarissen van waterschappen (of iemand namens hen) respectievelijk een online enquête of toegestuurde vragenlijst in.

Gemeenten

Dhr. G. Daandels	Burgemeester Gemeente Deurne
Dhr. J. Fraanje	Gemeentesecretaris Gemeente Boxtel
Dhr. H. Gerrits	Wethouder Welzijn, onderwijs, zorg, Gemeente Groenlo
Dhr. A. Hofer	Gemeente Dantumadeel, lid NOFA-team
Dhr. J. van Homelen	Burgemeester Gemeente Boxtel
Dhr. J. van Hout	Gemeentesecretaris Gemeente Bladel
Mw. W. Huininga	Loco-gemeentesecretaris Gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel
Dhr. E. Keuskamp	Gemeente Dordrecht, afdeling strategie en beleidsprogrammering
Dhr. P. Kloet	Gemeente Helmond
Dhr. J. de Kort	Gemeentesecretaris Gemeente Bennebroek
Dhr. H. Meijdam	Burgemeester Gemeente Zaanstad
Dhr. H. Meijer	Burgemeester Gemeente Zwolle
Dhr. J. Paans	Raadsgriffier Gemeente Dordrecht
Dhr. A. Prigge	Gemeente Raalte, hoofd Facilitaire Zaken
Mw. J. Pluijmert	Gemeente Dordrecht, afdeling strategie en beleidsprogrammering
Dhr. A. Scholten	Burgemeester Gemeente Zwijndrecht
Dhr. A. van der Spek	Gemeentesecretaris Gemeente Steenwijkerland
Dhr. W. Toele	Gemeente Amsterdam, directeur Facilitair Bedrijf
Dhr. P. van Willigen	Gemeentesecretaris Gemeente Bergambacht
Dhr. C. van Wissen van Veen	Gemeente Haarlemmermeer, sectorhoofd bestuursondersteuning

Provincies

Dhr. L. Adolfs	Communicatieadviseur afdeling water provincie Noord-Brabant
Dhr. H. Bolding	Provinciesecretaris provincie Groningen
Dhr. H. Brouwer	Provinciesecretaris provincie Gelderland
Dhr. J. Franssen	Commissaris van de Koningin provincie Zuid-Holland
Dhr. T. Hooijmaijers	Gedeputeerde provincie Noord-Holland
Dhr. G. Knuttel	Projectleider deregulering provincie Overijssel
Dhr. J. Nouta	Provinciesecretaris provincie Drenthe
Dhr. H. Oppenhuis de Jong	Provinciesecretaris provincie Noord-Holland
Dhr. P. Rüpp	Gedeputeerde provincie Noord-Brabant
Dhr. W. Rutten	Provincie secretaris provincie Noord-Brabant

Dhr. S. Sieswerda	Senior projectleider Wieringerrandmeer provincie Noord-Holland
Dhr. H. Sietsma	Provinciesecretaris provincie Utrecht
Dhr. H. Timmerman	Provinciesecretaris provincie Overijssel
Dhr. L. Verdult	Provinciesecretaris provincie Zeeland
Dhr. T. van der Wal	Provinciesecretaris provincie Flevoland
Dhr. J. Wibier	Provinciesecretaris provincie Friesland
Mw. M. van Wieringen	Provinciesecretaris provincie Zuid-Holland
Dhr. W. Wijnen	Provinciesecretaris provincie Limburg

Waterschappen

Dhr. P. Glas	Watergraaf waterschap De Dommel
Dhr. H. Havekes	Unie van Waterschappen
Dhr. E. Jongmans	Secretaris directeur waterschap rivierenland
Dhr. P. Reijers	Programmamanager Waterschapshuis

Deskundigen

Dhr. H. ter Braak	Senioradviseur bij Wagenaar, Hoes & Associés
Dhr. H. van Duivenboden	Bijzonder hoogleraar ICT en interbestuurlijke samenwerking, Universiteit van Tilburg
Dhr. M. Herweijer	Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit van Groningen
Dhr. P. de Jong	Medewerker Raad voor het Openbaar Bestuur
Dhr. K. Peters	Bestuurskundige
Dhr. A. Korsten	Hoogleraar Bestuurskunde Open Universiteit Heerlen
Mw. V. de Ridder	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Overige gesprekken

Mw. R. Doggen	Stimulansz
Mw. M. Lagers	Medewerker Projectbureau N201+ en Beleidsontwikkelaar Infrastructuur, provincie Noord-Holland
Dhr. R. van Netten	Secretaris gewest Holland Rijnland
Dhr. A. Siebenga	Directeur ICT Samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân
Dhr. G. Vogelaar	Directeur Bureau Drechtsteden
Mw. A. Traag	Secretaris Regio Achterhoek

Literatuur

- Aa, van der A. en F. Beemer, T. Konijn, M. van Roost, H. de Ruigh, M. van Twist, *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, eindrapportage van Bestuur en Management Consultants, de Verbinding en Berenschot Procesmanagement, Berenschot, 2002.
- Adviescommissie ICT en overheid, *Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie*, Den Haag, september 2001.
- B&A groep, *Evaluatie bestuurlijke samenwerking regio Amsterdam*, Deel 1 Eindrapport, Den Haag, september 2000.
- Bruijn de, J.A., Verander niet de structuur, maar leer het spel beter te spelen, in: J.A. de Bruijn, G.R. Teisman, M.J.W. van Twist, F.A. Beemer, *Naar oplossingen met autoriteit, bestuurlijke aspecten van het mobiliteitsprobleem in de regio Amsterdam*, Utrecht, Connekt, 2003, pp. 12-21.
- Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid- Oost Brabant, *De organisatie*, ongedateerd.
- Commissie Autonomie voor de VNG, *Brief van de gemeente aan het Rijk, Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Den Haag, 22 mei 2004.
- Denters, S.A.H. en I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad, Eindrapportage Project Duale Gemeenten*, Den Haag: VNG-uitgeverij: 2002.
- Depla, P., *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*, Den Haag: Vuga, 1995.
- Derksen, W. en E.F. Ten Heuvelhof, *Een onderzoek naar de bestuurlijke problemen in de regio Den Haag*, Leiden, 1990; Idem, *Maatschappelijke en interbestuurlijke problemen van grootstedelijke gebieden*, in: *Openbaar Bestuur*, 2,3, 1991, pp. 2-6
- Doeschot, R.G.P en A.F. Bosma, M. Herweijer, M. Oosting, *Intergemeentelijke samenwerking, Een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, Deventer, Kluwer, 1987, p. 47.
- Duivenboden, Hein, van, *Diffuse domeinen, Over ICT, beleid en interbestuurlijke samenwerking*, Utrecht: Lemma, 2004.
- Dussen, J.W., van der, *Contractmanagement en zelfstandige bestuursorganen, hoe ga je daar mee om?*, in: *Overheidsmanagement*, 10, 1993: 247-250.
- Esveldt, K. en I.M.A.M. Pröpper, *Succes en falen van bedrijfsmatige managementtechnieken*, in: F. van der Molen, (red.), *Dienstverlening op niveau*, Den Haag: Vuga, 1992: 83-88.
- Frissen, P.H.A. *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service, 1996.
- Godfroy, A.J.A. en N.J.M. Nelissen, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Coutinho, Bussum, 1993.
- Hazeu, C.A., *Nabije democratie*, in: WRR, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (E.R.Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.)), Amsterdam University Press, Amsterdam 2004: 78-94.
- Hendriks, Frank en Theo Toonen, (red.), *Schikken en plooiën, De stroperige staat bij nader inzien*, Assen: Van Gorcum, 1998.
- Heuvel, J.H.J. en M.P.M. Huijben, *Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting*, in: *Openbaar Bestuur*, 13,1, 2003.
- Heymans, J., *Het jaar van de waanzin, Opkomst en ondergang van de nieuwe politiek*, Den Haag: SDU, 2003.
- Intergemeentelijk Overleg Rivierenland, *Rapportage congres samenwerking rivierenland*, Tiel, 31 maart 2005
- Intergemeentelijk Overleg Rivierenland, *Ruimte maken voor een rendabele samenwerking, mogelijkheden voor bezuinigingen bij (en rondom) het IOR*, juni 2003
- IPO, *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag, maart 2002.

- Kickert, W.J.M., Verzelfstandiging bij de overheid, in: *Bestuurswetenschappen*, 6, 1991: 406-419.
- Kickert, W.J.M., Nieuw Publiek Management; ideologische mode of zinvolle trend. In: *Openbaar Bestuur*, vol. 3, nr. 12, 1993: 19-26.
- Korsten, A.F.A., c.s., Samen en toch apart, Naar een facilitair bedrijf van gemeentebambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Heerlen: Open Universiteit, 2002.
- Korsten, A.F.A. en L. Schaepkens, L.J.M.M. Sonnenschein, *Shared Services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Den Haag: uitgave Inaxis – commissie Innovatie openbaar bestuur, 2004.
- Pels, D., *De geest van Pim, Het gedachtegoed van een politieke dandy*, Amsterdam: Anthos, 2003.
- Meijer, A., *De doorzichtige overheid, Parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk*, Delft: Eburon, 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2003.
- Ministerie van Financiën, Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Den Haag, mei 1999.
- Pröpper, I.M.A.M., Communicatie met burgers, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, geheel herziene druk, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2003: 303 – 328.
- Pröpper, I.M.A.M. en J.J.C. Eversdijk, *Regionale problematiek rond het knooppunt Leeuwarden*, rapport Vrije Universiteit Amsterdam, maart 1993.
- Pröpper, I.M.A.M. en R. Paulussen, Dualisme is ingevoerd, maar nog geen praktijk, in: *Openbaar Bestuur*, 14, 3, 2004: 22-25.
- Pröpper, I.M.A.M. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho, 2001 (tweede, herziene druk).
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, december 1999.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag, juni 2000.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Trias informatica, ICT en overheid in vogelvlucht*, juli 2003
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Advies Binnengemeentelijke decentralisatie*, Den Haag, 23 september 2003.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Legio voor de regio, Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*, Den Haag, oktober 2004.
- Regio 's-Hertogenbosch, *Intergemeentelijke samenwerking in de regio 's-Hertogenbosch, evaluatie 1997 – 2001, naar een sterk en flexibel netwerk*, 's-Hertogenbosch, februari 2002.
- Regio 's-Hertogenbosch, *Jaarverslag samenwerkende gemeenten regio 's-Hertogenbosch 2002/2003*, ongedateerd.
- Scharpf, F.W., Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politisches Vierteljahresschrift*, 26, 4, 1985: 323-356.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bedreven en gedreven*, Den Haag, augustus 2001.
- SGBO, *Democratische controle op gemeenschappelijke regeling*, Den Haag, december 1999.
- SGBO, *De WGR gewaardeerd*, Den Haag, 1991.
- SGBO, *Evaluatie K-5 samenwerking, tweemeting, eindrapport van de tweemeting*.
- SGBO, *Samenwerking tussen decentrale overheden, Aantallen, motieven en trends*, Den Haag, juni 1997.
- Sietsma, H., en M. Schurink, Gebiedsgericht werken: synergie en complementariteit, in: *Openbaar Bestuur*, oktober 2003: 8-10.

- Smidt, M. de, Tendensen in de samenleving o lange strek, in: J.B.J.M. ten Berge, A. van der Jagt en J.H. Pop, *Toekomsttrends en binnenlands bestuur*, Den Haag, 1989: 29 – 49.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie (Eindrapport)*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 2000.
- Stadregio Rotterdam, *Tussenbalans Partners Regionaal Bestuur*, stand van zaken uitvoering beleidsprogramma 2002-2006 van het dagelijks bestuur van de Stadsregio Rotterdam, Rotterdam, Rotterdam, augustus 2004.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, Den Haag, december 2004.
- Toonen, T.A.J., Het spaken van het nieuwe wiel in de regio, in: *Bestuurswetenschappen*, 1990, 7, pp. 457-468.
- Twist, M.J.W., van, en M.C. den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut, *Beelden van bestuur*, Utrecht, 2002.
- Verbaan, W.C., *Kompas voor zelfbeheer, Eindrapport van de interdepartementale werkgroep Zelfbeheer II*, Den Haag, 1985.
- Wansink, H., *De erfenis van Fortuyn, De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam: Meulenhof, 2003.
- Werkgroep BOV, *Samen Werken aan een sterke Krimpenerwaard!*, raadsvoorstel 2005.
- WRR, *Stad en land in een nieuwe geografie*, Den Haag: SDU, 2002.
- WRR, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Den Haag: SDU, 2003.
- WRR, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam University Press, 2004.
- WRR, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering*, Den Haag, Amsterdam University Press, 2005.
- Zuurmond, A., e.a. *Informatisering in het openbaar bestuur*, Den Haag: Vuga, 1994.

Bijlage 3 Onderzoeksaanpak

3.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag naar trends in de samenwerking tussen decentrale overheden is geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke typen van samenwerkingsverbanden zijn te onderscheiden?
- 2 Wat zijn mogelijke motieven voor decentrale overheden om wel of niet met elkaar samen te werken?
- 3 Wat zijn mogelijke motieven voor decentrale overheden voor de keuze van een bepaalde samenwerkingsvorm?
- 4 Welke trends ten aanzien van de samenwerking tussen decentrale overheden zijn denkbaar en zijn op voorhand zinvol te onderzoeken, met andere woorden vanuit welke 'focus' start de feitelijke trendstudie?
- 5 Wat is de schatting van het aantal samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden in Nederland?
- 6 Aan hoeveel samenwerkingsverbanden doen individuele gemeenten, provincies en waterschappen mee (schatting, uitgedrukt in een gemiddelde per grootteklasse)?
- 7 Wat is de schatting van het aantal samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden gespecificeerd naar inhoudelijke onderwerpen van samenwerking?
- 8 Is er een samenhang tussen het type samenwerking en het inhoudelijke onderwerp van samenwerking?
- 9 Wat zijn de resultaten van de samenwerking, uitgaande van de perceptie van betrokken partijen?
- 10 Welke motieven liggen feitelijk ten grondslag aan de keuze van decentrale overheden om wel of niet met elkaar samen te werken?
- 11 Welke motieven liggen feitelijk ten grondslag aan de keuze van decentrale overheden voor een bepaalde samenwerkingsvorm? Gelden voor specifieke samenwerkingsvormen specifieke motieven?
- 12 Welke motieven liggen feitelijk ten grondslag aan de keuze voor samenwerking, gespecificeerd per onderwerp?
- 13 Hoe werken de samenwerkingsverbanden in de praktijk? Wat zijn de resultaten, wat gaat goed en wat zijn de knelpunten? Wat zijn typerende voorbeelden van trends en van 'good and bad practices'?
 - a Wat zijn bevindingen ten aanzien van individuele samenwerkingsverbanden?
 - b Wat zijn de bevindingen ten aanzien van het geheel, ofwel het stelsel van samenwerkingsverbanden?
- 14 Welke trends bestaan er in de samenwerking tussen decentrale overheden?
 - a Welke trends zien de betrokkenen in de samenwerking?
 - b Welke trends zijn waar te nemen op grond van de analyse van de data en van de eerdere trendstudies uit 1990 en 1997?
- 15 Hoe waarderen de betrokkenen deze trends?
- 16 Wat is de praktijk van samenwerking ten aanzien van twee specifieke samenwerkingsvormen, namelijk de Federatiegemeente en de SETA-gemeente ('Samen en toch apart')? [Verdieping van in ieder geval de vragen 10 tot en met 13].

3.2 Methoden van dataverzameling

Het onderzoek vond plaats in de periode april tot en met juli 2005. De onderzoeksgegevens die de basis vormen voor deze trendstudie zijn op de volgende kwantitatieve en kwalitatieve wijze verzamelen:

- analyse van de provinciale WGR-registers;
- analyse schriftelijke bronnen – onder meer evaluaties samenwerkingsverbanden, rapporten over feitelijk functioneren samenwerkingsverbanden, beleidsstukken van gemeenten, waterschappen en provincies, wetenschappelijke literatuur;
- interviews met deskundigen en met ambtenaren en bestuurders van gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden;
- on line enquête onder gemeentesecretarissen, een schriftelijke enquête onder waterschappen en een schriftelijke enquête onder provinciesecretarissen, aangevuld met telefonische interviews.

3.2 Vragenlijsten

Vragenlijst gemeenten

Er bestaat geen systematisch overzicht van trends en ontwikkelingen in het binnenlands bestuur. In het najaar van 2005 voorziet de minister van BZK in deze leemte door de publicatie van een Trendstudie 'binnenlands bestuur'. Daarin worden de stand van het binnenlands bestuur (de bestuurlijke organisatie) in Nederland en de ontwikkelingen die zich daarbij voordoen beschreven.

Dit jaar besteedt de trendstudie bijzondere aandacht aan ontwikkelingen in de samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. De trendstudie heeft betrekking op zowel samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen als andere (privaatrechtelijke) vormen van samenwerking.

In deze webenquête vragen we u naar ontwikkelingen in de samenwerking van uw gemeentebestuur met andere decentrale overheden. Welke ontwikkelingen deden zich de afgelopen vijf jaar voor en welke trends zetten in de toekomst door?

Het gaat om trends in de samenwerking rond (regionale) beleidsafstemming, maar ook om samenwerking ten aanzien van uitvoering, bedrijfsvoering of beheerstaken. Wat zijn de motieven om samen te werken? In welke vormen werkt uw gemeentebestuur samen? Hoe waardeert uw gemeentebestuur de resultaten van deze samenwerking?

Deze webenquête bestaat uit 9 vragen. Het invullen hiervan kost ongeveer 15 minuten.

Bij voorbaat danken wij u voor uw medewerking.

1 Allereerst stellen we u enkele feitelijke vragen over uw gemeente.

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- 250.000 of meer
- 150.000 tot 250.000
- 100.000 tot 150.000
- 50.000 tot 100.000
- 20.000 tot 50.000
- 10.000 tot 20.000
- 5.000 tot 10.000
- minder dan 5.000

2 In welke provincie ligt uw gemeente?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Drenthe
- Friesland
- Flevoland
- Gelderland
- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Noord-Holland
- Overijssel
- Utrecht
- Zeeland
- Zuid-Holland

3 Hieronder volgt een aantal stellingen over mogelijke trends die zich voordoen in de samenwerking tussen decentrale overheden. Bent u het met deze stellingen eens of oneens? We vragen u daarbij de samenwerking vanuit uw eigen gemeentebestuur als uitgangspunt te nemen.

SELECTEER EEN ANTWOORD IN ELKE RIJ

	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
a. Samenwerking met decentrale overheden doen we als gemeentebestuur meer en meer met wisselende partners.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. We hebben als gemeentebestuur in toenemende mate behoefte aan afstemming van <i>beleid en visie</i> met andere decentrale overheden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. We hebben als gemeentebestuur in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. De autonomie van onze gemeente komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als gemeentebestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. In toenemende mate kiezen we als gemeentebestuur ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> voor een privaatrechtelijk in plaats van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. De dualisering maakt het in onze gemeente lastiger uit te stijgen boven het individuele belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken. (Doorzettingsmacht = de mogelijkheid andere partijen iets op te leggen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Samenwerking ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> wordt voor onze gemeente de komende tijd belangrijker dan samenwerking ten aanzien van beleidsafstemming.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| k. Politieke keuzes die relevant zijn bij beleidsafstemming tussen decentrale overheden worden voor de gemeenteraad in toenemende mate zichtbaar gemaakt. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l. Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor regionale beleidsafstemming. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| m. Samenwerking met het oog op de optimalisatie van werkprocessen en organisatie zal het winnen van (verdere) opschaling van gemeenten. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Om tot concrete antwoorden te komen, willen we u een aantal vragen stellen over twee samenwerkingsverbanden van uw gemeentebestuur die u zelf kiest. We willen daarbij apart kijken naar:

- samenwerking gericht op (regionale) beleidsafstemming
- samenwerking ten aanzien van uitvoeringszaken, dienstverlening, of beheerstaken.

Bij deze samenwerking kan het gaan om een publiekrechtelijk, maar ook een privaatrechtelijk verband. Het kan gaan om een formeel, maar ook om een informeel verband.

Bij de samenwerking gaat het om samenwerking van uw gemeentebestuur met in ieder geval andere decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen), maar eventueel ook met één of meer private partijen.

4.1 a. Kunt u een samenwerkingsverband van uw gemeentebestuur noemen waarvan (regionale) beleidsafstemming een belangrijk onderdeel uitmaakt en waarvan u een redelijk goed beeld heeft?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Ja (Kunt u de naam en het onderwerp van de samenwerking aangeven?): _____
- Nee

4.1 b. Vindt er bij dit samenwerkingsverband naast (regionale) beleidsafstemming ook samenwerking plaats ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Ja
- Nee

We willen u een aantal vragen voorleggen over dit samenwerkingsverband.

We vragen u uw antwoorden te richten op het onderwerp (regionale) beleidsafstemming met andere decentrale overheden.

5.1 Wat waren de motieven om deze samenwerking aan te gaan (i.p.v. zelfstandig op te treden)?

U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw gemeentebestuur het belangrijkste zijn.

MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK

- (Bedrijfseconomische) schaalvoordelen
- Tegengaan dat het beleid van de ene partij de belangen van de andere partij schaadt
- Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen
- Een hoger ambitieniveau (= samen kunnen we meer)
- Gemeenschappelijke opstelling naar andere overheden en/of maatschappelijke partijen
- Een communicatieplatform voor uitwisseling van informatie
- Wettelijke plicht tot samenwerking (geen keuze)
- Stimulansen vanuit andere overheden (financiën e.d.)
- Ander motief, namelijk:

5.2 Is dit een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke vorm van samenwerking?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Publiekrechtelijk **Ga naar vraag 5.3a**
- Privaatrechtelijk **Ga naar vraag 5.3b**

5.3 a. Om welke vorm van samenwerking gaat het?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Openbaar lichaam **Ga naar vraag 5.4**
- Gemeenschappelijk orgaan **Ga naar vraag 5.4**
- Centrumgemeente constructie **Ga naar vraag 5.4**
- Regeling zonder meer **Ga naar vraag 5.4**
- Commissie ex art. 82 Provinciewet **Ga naar vraag 5.4**
- Commissie ex art. 84 Gemeentewet **Ga naar vraag 5.4**

5.3 b. Om welke vorm van samenwerking gaat het?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Stichting
- Vereniging
- Naamloze vennootschap
- Besloten vennootschap
- Contract
- Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring

5.4 Wat waren de motieven voor de keuze van deze specifieke samenwerkingsvorm (in plaats van een andere samenwerkingsvorm)?

U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw gemeentebestuur het belangrijkste zijn.

MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK

- Slagvaardigheid van de samenwerking (= effectieve en snelle aanpak van de problemen)
- Kosten/baten van de samenwerking
- Democratisch gehalte van de samenwerking (= voldoende invloed van de raad op de samenwerking)
- Financiële en/of fiscale redenen
- Flexibiliteit bij aangaan, opheffen of inrichting van de samenwerking
- Niet verplichtend karakter van de samenwerking
- Juridische binding van de samenwerking
- De deelnemers hebben controle op de samenwerking
- Rechtspositie personeel
- Aansprakelijkheidsregeling van bestuurders
- Inbreng private partijen
- We zijn door anderen gevraagd mee te doen aan deze vorm van samenwerking
- Overig motief,
namelijk: _____
- Geen specifiek motief

5.5 Hoeveel partijen nemen deel aan deze samenwerking?

Als u dit niet precies weet, kunt u ook een schatting geven of het betreffende veld leeg laten.

	aantal
5.5a aantal gemeenten (inclusief uzelf)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
5.5b aantal waterschappen	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
5.5c aantal provincies	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
5.5d private partijen	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
5.5e aantal overige deelnemers (bijvoorbeeld het Rijk)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>

5.6 In hoeverre bestaat er binnen uw gemeentebestuur tevredenheid over de resultaten van dit samenwerkingsverband?*SELECTEER EEN ANTWOORD IN ELKE RIJ*

	Niet	In beperkte mate	Veel	Heel veel	Weet niet
Slagvaardigheid van de samenwerking (= effectieve en snelle aanpak problemen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten/baten van de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Democratisch gehalte van de samenwerking (= voldoende invloed van de raad op de samenwerking)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Per saldo zijn we als gemeente beter af mét dan zonder deze samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.1 a. Kunt u een ander samenwerkingsverband van uw gemeentebestuur noemen waarvan uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken een belangrijk onderdeel uitmaakt en waarvan u een redelijk goed beeld heeft?*ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK*

- Ja (Kunt u de naam en het onderwerp van de samenwerking aangeven?): _____
- Nee

6.1 b. Is dit samenwerkingsverband ook gericht op (regionale) beleidsafstemming - naast de samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken?*ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK*

- Ja
- Nee

We willen u een aantal vragen voorleggen over dit samenwerkingsverband.

We vragen u uw antwoorden te richten op het onderwerp uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken.

7.1 Wat waren de motieven om deze samenwerking aan te gaan (i.p.v. zelfstandig op te treden)?**U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw gemeentebestuur het belangrijkste zijn.***MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*

- (Bedrijfseconomische) schaalvoordelen
- Een hogere kwaliteit van uitvoering/dienstverlening
- Meer keuzemogelijkheden in dienstverlening
- Een communicatieplatform voor uitwisseling van informatie
- Wettelijke plicht tot samenwerking (geen keuze)
- Stimulansen vanuit andere overheden (financiën e.d.).
- Ander motief, namelijk:

7.2 Is dit een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke vorm van samenwerking?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- | | |
|--|---------------------------|
| <input type="checkbox"/> Publiekrechtelijk | Ga naar vraag 7.3a |
| <input type="checkbox"/> Privaatrechtelijk | Ga naar vraag 7.3b |

7.3 a. Om welke vorm van samenwerking gaat het?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- | | |
|--|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> Openbaar lichaam | Ga naar vraag 7.4 |
| <input type="checkbox"/> Gemeenschappelijk orgaan | Ga naar vraag 7.4 |
| <input type="checkbox"/> Centrumgemeente constructie | Ga naar vraag 7.4 |
| <input type="checkbox"/> Regeling zonder meer | Ga naar vraag 7.4 |
| <input type="checkbox"/> Commissie ex art. 82 Provinciewet | Ga naar vraag 7.4 |
| <input type="checkbox"/> Commissie ex art. 84 Gemeentewet | Ga naar vraag 7.4 |

7.3 b. Om welke vorm van samenwerking gaat het?

ÉÉN ANTWOORD MOGELIJK

- Stichting
- Vereniging
- Naamloze vennootschap
- Besloten vennootschap
- Contract
- Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring

7.4 Wat waren de motieven voor de keuze van deze specifieke samenwerkingsvorm (in plaats van een andere samenwerkingsvorm)?

U kunt maximaal drie motieven aangeven die voor uw gemeentebestuur het belangrijkste zijn.

MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK

- Slagvaardigheid van de samenwerking (= effectieve en snelle aanpak van de problemen)
- Kosten/baten van de samenwerking
- Democratisch gehalte van de samenwerking (= voldoende invloed van de raad op de samenwerking)
- Financiële en/of fiscale redenen
- Flexibiliteit bij aangaan, opheffen of inrichting van de samenwerking
- Niet verplichtend karakter van de samenwerking
- Juridische binding van de samenwerking
- De deelnemers hebben controle op de samenwerking
- Rechtspositie personeel
- Aansprakelijkheidsregeling van bestuurders
- Inbreng private partijen
- We zijn door anderen gevraagd mee te doen aan deze vorm van samenwerking
- Overig motief,
namelijk: _____
- Geen specifiek motief _____

7.5 Hoeveel partijen nemen deel aan deze samenwerking?

Als u dit niet precies weet, kunt u ook een schatting geven of het betreffende veld leeg laten.

	aantal
7.5a aantal gemeenten (inclusief uzelf)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
7.5b aantal waterschappen	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
7.5c aantal provincies	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
7.5d aantal private partijen	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
7.5e aantal overige deelnemers (bijvoorbeeld het Rijk)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>

7.6 In hoeverre bestaat er binnen uw gemeentebestuur tevredenheid over de resultaten van dit samenwerkingsverband?

SELECTEER EEN ANTWOORD IN ELKE RIJ

	Niet	In beperkte mate	Veel	Heel veel	Weet niet
Slagvaardigheid van de samenwerking (= effectieve en snelle aanpak problemen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten/baten van de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Democratisch gehalte van de samenwerking (= voldoende invloed van de raad op de samenwerking)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Per saldo zijn we als gemeente beter af mét dan zonder deze samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

PARTNERS + PRÖPPER

Bestuurskundig onderzoek en advies

- 8 Graag willen we weten aan hoeveel *private* samenwerkingsverbanden uw gemeentebestuur totaal deelneemt. Als u dit niet precies weet, kunt u ook een schatting geven of het betreffende veld leeg laten.**

Bij deze samenwerking kan het gaan om formele, maar ook informele samenwerking.

En wat is uw schatting van het gemiddeld aantal deelnemers aan deze samenwerkingsverbanden? Het gaat bij deze schatting uitsluitend om deelnemers zijnde andere gemeenten, provincies of waterschappen, inclusief uzelf.

	aantal private samenwerkingsverbanden	gemiddeld aantal deelnemers
Stichting	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Vereniging	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Naamloze Vennootschap	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Besloten Vennootschap	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Samenwerking in de vorm van een contract	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Samenwerking in de vorm van een bestuursakkoord, covenant of intentieverklaring	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>

- 9 Welke ontwikkelingen of trends ziet u in de samenwerking tussen decentrale overheden?**

Vragenlijst provincies

Deze enquête is via de post opgestuurd naar de provinciesecretarissen. Daags daarna werd de vragenlijsttelefonisch door Partners+Pröpper afgenomen.

1. Naam van de provincie	
---------------------------------	--

2. Hieronder volgt een aantal stellingen over mogelijke trends die zich voordoen in de samenwerking tussen decentrale overheden.

2. Bent u het met deze stellingen eens of oneens? We vragen u daarbij de samenwerking vanuit uw eigen provinciebestuur als uitgangspunt te nemen. Graag uw antwoord aankruisen.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
a. Samenwerking met decentrale overheden doen we als provinciebestuur meer en meer met wisselende partners.					
b. We hebben als provinciebestuur in toenemende mate behoefte aan (<i>regionale</i>) <i>afstemming van beleid</i> met andere decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten).					
c. We hebben als provinciebestuur in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken.					
d. De autonomie van onze provincie komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden.					
e. Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als provinciebestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.					
f. Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.					
g. In toenemende mate kiezen we als provinciebestuur ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> voor een <i>privaat-</i> in plaats van <i>publiekrechtelijk</i> samenwerkingsverband.					
h. De dualisering maakt dat de gemeentebesturen in onze provincie lastiger kunnen uitstijgen boven het afzonderlijke belang van de samenwerkingspartners.					
i. Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken. (doorzettingsmacht = de mogelijkheid andere partijen iets op te leggen)					
j. Politieke keuzes die relevant zijn bij (<i>regionale</i>) beleidsafstemming tussen decentrale overheden worden in toenemende mate voor Provinciale Staten zichtbaar gemaakt.					
k. Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst					

2. Bent u het met deze stellingen eens of oneens? We vragen u daarbij de samenwerking vanuit uw eigen provinciebestuur als uitgangspunt te nemen. Graag uw antwoord aankruisen.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
de meest aangewezen vorm voor (<i>regionale</i>) <i>beleidsafstemming</i> met andere decentrale overheden.					

3. Open vraag naar ontwikkelingen en trends

3.a Ziet u ontwikkelingen of trends in de samenwerking tussen decentrale overheden, en zo ja welke:

- ontwikkelingen of trends in de samenwerking tussen uw provinciebestuur met andere decentrale overheden in het algemeen;
- de samenwerking tussen provincies onderling;
- de samenwerking tussen uw provincie met gemeenten;
- de samenwerking tussen uw provincie en waterschappen?

Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ontwikkelingen ten aanzien van: de motieven om samen te werken, vorm en wijze van samenwerking of de resultaten ervan.

3.b Wilt u deze trends of ontwikkelingen toelichten aan de hand van een of meer (beleids)onderwerpen?

Vragenlijst waterschappen

Deze vragenlijst werd via reguliere post en e-mail naar de waterschappen verstuurd. Respondenten konden de vragenlijst invullen en terugsturen.

1. Naam van het waterschap	
Wat is de naam van het waterschap waarvoor u werkt?	

2. Hieronder volgt een aantal stellingen over mogelijke trends die zich voordoen in de samenwerking tussen decentrale overheden.

2. Bent u het met deze stellingen eens of oneens? We vragen u daarbij de samenwerking vanuit uw eigen waterschapsbestuur als uitgangspunt te nemen. Graag uw antwoord aankruisen.	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
a. Samenwerking met decentrale overheden doen we als waterschapsbestuur meer en meer met wisselende partners.					
b. We hebben als waterschapsbestuur in toenemende mate behoefte aan (regionale) afstemming van beleid met andere decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten).					
c. We hebben als waterschapsbestuur in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> .					
d. Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als waterschapsbestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.					
e. Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.					
f. In toenemende mate kiezen we als waterschapsbestuur ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken</i> voor een <i>privaat-</i> in plaats van <i>publiekrechtelijk</i> samenwerkingsverband.					
g. Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken. (doorzettingsmacht = de mogelijkheid andere partijen iets op te leggen)					
h. Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor (<i>regionale</i>) <i>beleidsafstemming</i> met andere decentrale overheden.					

3. Open vraag naar ontwikkelingen en trends

Doen zich volgens u ontwikkelingen of trends voor in de samenwerking tussen decentrale overheden, en zo ja welke:

- ontwikkelingen of trends in de samenwerking tussen uw waterschap met andere decentrale overheden in het algemeen;
- de samenwerking tussen uw waterschap met andere waterschappen;

- de samenwerking tussen uw waterschap met provincies;
- de samenwerking tussen uw waterschap en gemeenten?

Het kan dan bijvoorbeeld gaan om aan ontwikkelingen ten aanzien van: de motieven om samen te werken, de vorm en wijze van samenwerking of de resultaten ervan.

Welke trends en ontwikkelingen ziet u? Uw antwoord:

Wilt u deze trends/ ontwikkelingen toelichten aan de hand van een of meer (beleids)onderwerpen? Uw antwoord:

Bijlage 4 Aanvullende tabellen**Stellingen gemeenten**

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
a. Samenwerking met decentrale overheden doen we als gemeentebestuur meer en meer met wisselende partners.	4 %	25 %	49 %	22 %	-
b. We hebben als gemeentebestuur in toenemende mate behoefte aan afstemming van beleid en visie met andere decentrale overheden.	1 %	13 %	57 %	29 %	-
c. We hebben als gemeentebestuur in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.	-	9 %	46 %	45 %	1 %
d. De autonomie van onze gemeente komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden.	9 %	58 %	21 %	11 %	1 %
e. Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als gemeentebestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.	1 %	38 %	45 %	9 %	7 %
f. Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.	2 %	36 %	49 %	9 %	3 %
g. In toenemende mate kiezen we als gemeentebestuur ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken voor een privaatrechtelijk in plaats van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband.	8 %	61 %	22 %	3 %	6 %
h. De dualisering maakt het in onze gemeente lastiger uit te stijgen boven het individuele belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners.	8 %	55 %	26 %	5 %	7 %
i. Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken.	6 %	37 %	41 %	13 %	3 %
j. Samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken wordt voor onze gemeente de komende tijd belangrijker dan samenwerking ten aanzien van (regionale) beleidsafstemming.	3 %	33 %	41 %	22 %	1 %

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
k. Politieke keuzes die relevant zijn bij (regionale) beleidsafstemming tussen decentrale overheden worden voor de gemeenteraad in toenemende mate zichtbaar gemaakt.	2 %	32 %	59 %	4 %	3 %
l. Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor (regionale) beleidsafstemming.	3 %	25 %	52 %	13 %	7 %
m. Samenwerking met het oog op de optimalisatie van werkprocessen en organisatie zal het winnen van (verdere) opschaling van gemeenten.	3 %	25 %	39 %	26 %	7 %

Tabel B4.1: trends in samenwerking in de ogen van gemeentesecretarissen (bron: online enquête gemeentesecretarissen, N = 214). Totalen niet altijd gelijk aan 100 % door afronding.

Stellingen provincies

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
a. Samenwerking met decentrale overheden doen we als provinciebestuur meer en meer met wisselende partners.	8 %	42 %	33 %	17 %	-
b. We hebben als provinciebestuur in toenemende mate behoefte aan afstemming van beleid en visie met andere decentrale overheden.	-	50 %	50 %	-	-
c. We hebben als provinciebestuur in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.	-	33 %	25 %	42 %	-
d. De autonomie van onze provincie komt meer en meer onder druk te staan als gevolg van participatie in samenwerkingsverbanden.	17 %	58 %	17 %	8 %	-
e. Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als provinciebestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.	-	33 %	58 %	-	8 %
f. Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.	8 %	42 %	33 %	17 %	-
g. In toenemende mate kiezen we als provinciebestuur ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken voor een privaatrechtelijk in plaats van een publiekrechtelijk	8 %	50 %	33 %	17 %	-

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
samenwerkingsverband.					
h. De dualisering maakt dat gemeentebesturen in onze provincie lastiger uit kunnen stijgen boven het individuele belang van de afzonderlijke samenwerkingspartners.	50 %	17 %	17 %	17 %	-
i. Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken.	8 %	25 %	42 %	25 %	-
j. Politieke keuzes die relevant zijn bij (regionale) beleidsafstemming tussen decentrale overheden worden in toenemende mate voor Provinciale Staten zichtbaar gemaakt.	-	33 %	59 %	8 %	-
k. Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor (regionale) beleidsafstemming.	-	50 %	50 %	-	-

Tabel B4.2: trends in samenwerking in de ogen van provinciesecretarissen (bron: telefonische enquête provinciesecretarissen, N = 12). Totalen niet altijd gelijk aan 100 % door afronding.

Stellingen waterschappen

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
a. Samenwerking met decentrale overheden doen we als waterschapsbestuur meer en meer met wisselende partners.	-	13 %	50 %	38 %	-
b. We hebben als waterschapsbestuur in toenemende mate behoefte aan afstemming van beleid en visie met andere decentrale overheden.	-	19 %	44 %	38 %	-
c. We hebben als waterschapsbestuur in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken.	6 %	13 %	50 %	31 %	-
d. Binnen de samenwerkingsverbanden waaraan we als waterschapsbestuur deelnemen worden de kosten en baten voor de deelnemers meer en meer individueel verrekend.	-	19 %	50 %	19 %	13 %
e. Er vindt in toenemende mate evaluatie plaats van de feitelijke resultaten van de samenwerking.	-	13 %	69 %	13 %	6 %
f. In toenemende mate kiezen we als waterschapsbestuur ten aanzien van	-	63 %	31 %	-	6 %

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken voor een privaatrechtelijk in plaats van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband.					
g. Er is in toenemende mate behoefte aan doorzettingsmacht in het openbaar bestuur om regionale opgaven goed te kunnen oppakken.	-	25 %	75 %	-	-
h. Publiekrechtelijke samenwerking is in de toekomst de meest aangewezen vorm voor (regionale) beleidsafstemming.	-	31 %	56 %	13 %	-

Tabel B4.3: trends in samenwerking in de ogen van waterschapsdirecteuren (bron: schriftelijke enquête waterschapsdirecteuren, N = 16). Totalen niet altijd gelijk aan 100 % door afronding.

Samenwerking ten aanzien van (regionale) beleidsafstemming

Motief om samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden	Top 3
Het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen	61 %
Een hoger ambitieniveau	52 %
(Bedrijfseconomische) schaalvoordelen	43 %
Gemeenschappelijke opstelling naar andere overheden	37 %
Tegengaan dat het beleid van ene partij de andere schaadt	24 %
Wettelijke plicht tot samenwerking (geen keuze)	23 %
Een communicatieplatform voor uitwisseling van informatie	13 %
Stimulansen vanuit andere overheden (financiën e.d.)	12 %
Ander motief	9 %

Tabel B4.4: motieven om samenwerking rond (regionale) beleidsafstemming aan te gaan, in plaats van zelfstandig op te treden (N = 187). Top 3, aflopend gerangschikt.

Samenwerkingsvorm		
Publiekrechtelijk (N = 170)	Openbaar Lichaam	36 %
	Gemeenschappelijk Orgaan	38 %
	Centrumgemeente constructie	5 %
	Regeling Zonder Meer	20 %
	Commissie ex art. 82 Provinciewet	-
	Commissie ex art. 84 Gemeentewet	1 %
Privaatrechtelijk (N = 18)	Stichting	-
	Vereniging	-
	Naamloze vennootschap	-
	Besloten vennootschap	6 %
	Contract	17 %
	Bestuursakkoord/ convenant/ intentieverklaring	78 %

Tabel B4.5: genoemde samenwerkingsvorm ten aanzien van samenwerking gericht op (regionale) beleidsafstemming.

Samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken

Motief om samen te werken in plaats van zelfstandig op te treden	Top 3
(Bedrijfseconomische) schaalvoordelen	89 %
Een hogere kwaliteit van uitvoering/ dienstverlening	86 %
Stimulansen vanuit andere overheden (financiën e.d.)	16 %
Meer keuzemogelijkheden in dienstverlening	14 %
Wettelijke plicht tot samenwerking (geen keuze)	11 %
Ander motief	11 %
Een communicatieplatform voor uitwisseling van informatie	9 %

Tabel B4.6: motieven om samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken aan te gaan, in plaats van zelfstandig op te treden (N = 167).

Samenwerkingsvorm		
Publiekrechtelijk (N = 134)	Openbaar Lichaam	34 %
	Gemeenschappelijk Orgaan	59 %
	Centrumgemeente constructie	14 %
	Regeling Zonder Meer	25 %
	Commissie ex art. 82 Provinciewet	-
	Commissie ex art. 84 Gemeentewet	2 %
Privaatrechtelijk (N = 34)	Stichting	12 %
	Vereniging	-
	Naamloze vennootschap	15 %
	Besloten vennootschap	3 %
	Contract	32 %
	Bestuursakkoord/ convenant/ intentieverklaring	38 %

Tabel B4.7: genoemde samenwerkingsvorm rond uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken.

Schatting aantallen samenwerkingsverbanden per gemeente

Grootteklasse gemeenten	Publiek		Privaat	
	Gemiddeld aantal verbanden	Aantal gemeenten	Gemiddeld aantal verbanden	Aantal gemeenten
250.000 en meer	14	1	-	-
150.000 tot 250.000	11	4	-	-
100.000 tot 150.000	16	2	33	3 - 6
50.000 tot 100.000	14	10	17	7 - 11
20.000 tot 50.000	12	59	13	19 - 35
10.000 tot 20.000	12	60	11	27 - 35
5.000 tot 10.000	16	16	14	14 - 17
minder dan 5.000	11	5	-	-
Totaal	13	157	14	74 - 101

Tabel B4.18: weergave van het gemiddeld aantal publieke en private samenwerkingsverbanden naar omvang van de gemeenten en het totaal aantal gemeenten in die categorieën voor 2005.

Ter toelichting:

Het gemiddeld aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden is afgeleid van de gegevens van de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Groningen en Friesland. De overige provincies hebben in hun provinciale registers de gegevens niet per gemeenten weergegeven. Ook is het zo dat N=157 omdat er bij 6 gemeenten geen gegevens bekend waren. Voor het totaal aantal gemeenten per provincie, zie tabel B4.19.

Wat betreft het privaatrechtelijke deel van deze tabel, geldt dat de gegevens afkomstig zijn uit de online enquête. Deelnemende gemeenten hebben hierbij geschat aan hoeveel private samenwerkingsverbanden zij deelnemen en welke vorm deze verbanden hebben. Door deze keuzemogelijkheden varieert het aantal gemeenten tabel B4.18.

Provincie	Gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden	Totaal aantal gemeenten per provincie
Noord-Brabant	9	72
Utrecht	22	34
Groningen	13	25
Friesland	10	31
Totaal	12	162

Tabel B4.19: gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden per gemeente in Noord-Brabant, Utrecht, Groningen en Friesland voor het jaar 2005.

Toelichting:

N=162 in plaats van 163 omdat er van 1 gemeente gegevens ontbraken over het totaal aantal samenwerkingsverbanden.

Onderwerpen meervoudige samenwerking

Meervoudige Regelingen	2005	Percentage
Integrale regelingen (vijf of meer terreinen)	22	48 %
Integrale regelingen (twee tot vier terreinen)	14	30 %
* Verkeer en vervoer, openbare werken e.a.	5	11 %
* Sociale zaken, volkshuisvesting en andere	3	7 %
* Natuur e.d. ruimtelijke ordening e.a.	2	4 %
Totaal	46	100 %

Tabel B4.17: overzicht aantal meervoudige regelingen naar beleidsveld voor het jaar 2005.

Ter toelichting:

De drie onderwerpen die het meest aanwezig zijn in meervoudige regelingen zijn Sociale Zaken, Natuur, milieu/afvalverwerking en Veiligheid/ hulpverlening.

Alle beleidsterreinen komen voor bij een meervoudige regeling/ integrale samenwerking van vijf of meer beleidsterreinen. Wel springt een drietal beleidsterreinen eruit die het minst vaak voorkomt, namelijk Toerisme, Openbare werken en Ruimtelijke ordening.

We constateren dat de mate van populariteit van onderwerpen bij meervoudige regelingen in grote lijnen overeenkomt met de score in de tabel voor de enkelvoudige regelingen (zie tabel 3.2 in paragraaf 2.3). Een uitzondering hierop is Algemene bestuurlijke zaken. Dit beleidsterrein komt bij enkelvoudige regelingen vaak voor en slechts zelden bij een meervoudige regeling.

Motieven voor de keuze van een specifieke samenwerkingsvorm

Voor publiek samenwerkingsverband waarbij (regionale) beleidsafstemming voorop staat

Motieven voor publieke samenwerkingsvorm bij (regionale) beleidsafstemming	Het meest genoemd in de top-3
Slagvaardigheid van de samenwerking	46 %
Kosten/ baten van de samenwerking	36 %
De deelnemers hebben controle op de samenwerking	36 %
Democratisch gehalte van de samenwerking	33 %
Juridische binding van de samenwerking	24 %
Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichten van de samenwerking	14 %
Niet verplichtend karakter van de samenwerking	14 %
Overig motief	13 %
Financiële en/ of fiscale redenen	9 %
Door anderen gevraagd om mee te doen aan de samenwerking	2 %
Geen specifiek motief	2 %
Rechtspositie personeel	-
Aansprakelijkheidsregeling voor bestuurders	-
Inbreng private partijen	-

Tabel B4.8: motieven voor de specifieke publieke samenwerkingsvorm t.b.v. (regionale) beleidsafstemming (N = 169). Top 3, aflopend gerangschikt.

Motieven voor private samenwerkingsvorm bij (regionale) beleidsafstemming	Het meest genoemd in top-3
Slagvaardigheid van de samenwerking	67 %
Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichten van de samenwerking	50 %
Kosten/ baten van de samenwerking	33 %
De deelnemers hebben controle op de samenwerking	28 %
Financiële en/ of fiscale redenen	17 %
Niet verplichtend karakter van de samenwerking	17 %
Juridische binding van de samenwerking	11 %
Democratisch gehalte van de samenwerking	6 %
Door anderen gevraagd om mee te doen aan de samenwerking	6 %
Overig motief	6 %
Rechtspositie personeel	-
Aansprakelijkheidsregeling voor bestuurders	-
Inbreng private partijen	-
Geen specifiek motief	-

Tabel B4.9: motieven voor de specifieke private samenwerkingsvorm t.b.v. (regionale) beleidsafstemming (N = 18). Top 3, aflopend gerangschikt.

Voor samenwerkingsverband gericht op uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken

Motieven voor publieke samenwerkingsvorm bij uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken	Het meest genoemd in top-3
Kosten/ baten van de samenwerking	64 %
Slagvaardigheid van de samenwerking	60 %
Financiële en/ of fiscale redenen	30 %
De deelnemers hebben controle op de samenwerking	24 %
Democratisch gehalte van de samenwerking	20 %
Juridische binding van de samenwerking	18 %
Rechtspositie personeel	14 %
Overig motief	8 %
Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichten van de samenwerking	7 %
Niet verplichtend karakter van de samenwerking	7 %
Inbreng private partijen	1 %
Geen specifiek motief	1 %
Aansprakelijkheidsregeling voor bestuurders	-
Door anderen gevraagd om mee te doen aan de samenwerking	-

Tabel B4.10: motieven voor de specifieke publieke samenwerkingsvorm t.b.v. uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken (N = 134). Top 3, aflopend gerangschikt.

Motieven voor private samenwerkingsvorm bij uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken	Het meest genoemd in top-3
Slagvaardigheid van de samenwerking	56 %
Financiële en/ of fiscale redenen	35 %
Kosten/ baten van de samenwerking	32 %
Flexibiliteit bij het aangaan, opheffen of inrichten van de samenwerking	26 %
De deelnemers hebben controle op de samenwerking	18 %
Inbreng private partijen	18 %
Overig motief	15 %
Niet verplichtend karakter van de samenwerking	12 %
Juridische binding van de samenwerking	9 %
Rechtspositie personeel	9 %
Democratisch gehalte van de samenwerking	6 %
Aansprakelijkheidsregeling voor bestuurders	-
Door anderen gevraagd om mee te doen aan de samenwerking	-
Geen specifiek motief	-

Tabel B4.11: motieven voor de specifieke private samenwerkingsvorm t.b.v. uitvoering, dienstverlening en/of beheerstaken (N = 33). Top 3, aflopend gerangschikt.

Tevredenheid over de resultaten van samenwerking

Tevredenheid over samenwerking gericht op (regionale) beleidsafstemming

In hoeverre bestaat er binnen het gemeentebestuur tevredenheid over:	Niet	In beperkte mate	Veel	Heel veel	Weet niet
Slagvaardigheid van de samenwerking	6 %	56 %	31 %	4 %	2 %
Kosten/ baten van de samenwerking	7 %	53 %	34 %	3 %	4 %
Democratisch gehalte van de samenwerking	10 %	53 %	29 %	3 %	5 %

Tabel B4.12: tevredenheid met resultaten samenwerking (regionale) beleidsafstemming (bron: online enquête gemeentesecretarissen, N = 187). Totalen niet altijd gelijk aan 100 % door afronding.

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Per saldo zijn we als gemeente beter af mét dan zonder deze samenwerking.	4 %	26 %	45 %	23 %	3 %

Tabel B4.13: resultaten samenwerking (regionale) beleidsafstemming (bron: online enquête gemeentesecretarissen, N = 187). Totaal niet gelijk aan 100 % door afronding.

Tevredenheid over samenwerking ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken

In hoeverre bestaat er binnen het gemeentebestuur tevredenheid over:	Niet	In beperkte mate	Veel	Heel veel	Weet niet
Slagvaardigheid van de samenwerking	3 %	26 %	55 %	12 %	4 %
Kosten/ baten van de samenwerking	8 %	28 %	51 %	10 %	4 %
Democratisch gehalte van de samenwerking	14 %	51 %	30 %	15	3 %

Tabel B4.14: tevredenheid met resultaten samenwerking uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken (bron: online enquête gemeentesecretarissen, N = 167). Totalen niet altijd gelijk aan 100 % door afronding.

Stelling	Sterk mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Sterk mee eens	Weet niet
Per saldo zijn we als gemeente beter af mét dan zonder deze samenwerking.	4 %	17 %	43 %	34 %	3 %

Tabel B4.15: resultaten samenwerking uitvoering, dienstverlening en/ of beheerstaken (bron: online enquête gemeentesecretarissen, N = 187.) Totaal niet gelijk aan 100 % door afronding.

Tevredenheid over resultaten in publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Tevredenheid resultaten gericht op...	Slagvaardigheid	Kosten/baten	Democratisch gehalte
Publiekrechtelijk samenwerkingsverband	47 %	44 %	31 %
Privaatrechtelijk samenwerkingsverband	69 %	69 %	40 %

Tabel B4.16: tevredenheid met de resultaten van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden (bron: online enquête onder gemeenten, N = 134 voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden en N = 51 voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden).

Bijlage 5 Secundaire analyse evaluatiestudies

Naam samenwerkingsverband	Stadsregio Rotterdam (SRR)
Deelnemers + aantal	18 gemeenten in regio Rotterdam: Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingse, Westvoorne
Onderwerp(en)/ beleidsveld	Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting, Economische ontwikkeling, Verkeer en vervoer, Natuur, (deels) milieu/ afvalverwerking, (deels) Welzijn, (deels) Onderwijs/ arbeidsmarkt
Vormgeving/ type	Wet Gemeenschappelijke Regeling (Openbaar Lichaam)
Moment van evaluatie/ wanneer	2000, door Berenschot evaluatie gericht op periode 1995 – 2000 (1995 start regionale samenwerking o.b.v. Kaderwet bestuur in verandering) n.a.v. afspraak in regeerakkoord kabinet Kok II (evaluatie Kaderwetgebieden R'dam en A'dam)
Resultaten – algemeen	Samenwerking heeft positie van R'dam duidelijk versterkt – goed voertuig om rechtstreeks bij rijk aan tafel te komen, gebruik maken van dynamiek grote stad door omliggende gemeenten. Samenwerking duidelijke meerwaarde bij aantal dossiers, m.n. op terrein van RO: – Vinex-dossier – Fileplan – Selectsysteem (betaalstroken) Daarnaast: – verbeterde contacten in regio – sterk imago, voorbeeldfunctie voor andere regio's 'Moeizame dossiers': – (financiering van) A4-Noord – het niet tot stand komen van een mobiliteitsfonds – verdeling woningen over gemeenten – tegenvallende ontwikkeling economie en bedrijfsterreinen
Verantwoording van slagvaardigheid (doelbereiking, effectieve en snelle aanpak van problemen)?	Verantwoording op 2 niveaus: 1) behalen (meetbare) doelstelling en/ of gerealiseerde projecten 2) resultaten enquête/ mening van betrokken: uitspraak over waardering resultaten op schaal 1 (laag) tot 5 (hoog) <u>Ruimtelijke ordening</u> Ad 1) taakstellingen woningbouw bereikt, nieuwbouw kantoren en bedrijvenlocaties doelen niet bereikt Ad 2) effectiviteit: 2.7; efficiency: 2.5 <u>Milieu en groenvoorziening</u> Ad 1) diverse groenprojecten (Regionaal Groenboek) – geen overzicht van behalen doelstellingen

	<p>Ad 2) effectiviteit: 2.5; efficiency: 2.5</p> <p><u>Verkeer en vervoer</u> Ad 1) diverse projecten – geen overzicht van behalen doelstellingen Ad 2) effectiviteit: 2.5; efficiency: 2.5</p> <p><u>Economische zaken</u> Ad 1) geen absoluut meetbare doelen gesteld – wel constatering dat regio R'dam minder profiteert van gunstige economie dan verwacht Ad 2) geen gegevens</p> <p><u>Volkshuisvesting</u> Ad 1) taakstellende afspraken in woningbouwscenario – niet duidelijk of deze zijn gehaald Ad 2) effectiviteit: 2.7; efficiency: 2.5</p> <p><u>Jeugdhulpverlening</u> Alleen kwalitatieve uitspraak dat dit beleidsterrein een voorbeeld is van "het feit dat regionale samenwerking tot goede resultaten kan leiden".</p> <p>Inefficiënties geconstateerd door 'verlengd lokaalbestuur. Karakter van de samenwerking': versnippering van aandacht en onvoldoende krachtig en bevoegd regionaal bestuur.</p>
Verantwoording van kosten/baten?	Geen.
Verantwoording van democratische legitimiteit (voldoende invloed van de gemeenteraad (-raden) op de samenwerking)?	<ul style="list-style-type: none"> – algemene indruk: "dat het onderwerp regionale samenwerking in de meeste deelnemende raden niet echt leeft bij personen die er niet direct mee te maken hebben" – raadsleden in regiораad met een actieve terugkoppelplicht richting eigen gemeenteraad – wordt in "wisselende mate" gebruik van gemaakt – regionaal fractieoverleg – communicatie van stadsregio naar regiogemeenten (portefeuillehouders, voorlichters e.d.) o.a. via het Regiojournaal en Knipselkrant – nauwelijks directe contacten van regio met burgers (niet verplicht volgens WGR en was ook niet de bedoeling) – conclusie: "Binnen de beperkingen die samenwerking op grond van de WGR stelt, heeft de stadsregio voldoende aandacht besteed aan de democratische verankering van de samenwerking. "
Lessen (succes- en faalfactoren)	<ul style="list-style-type: none"> – regio moet over voldoende diverse beleidsterreinen gaan (breed takenpakket), – gebied moet van voldoende omvang zijn, – gekenmerkt worden door brede betrokkenheid vanuit alle bestuurslagen, en – samenwerking moet bestendig zijn in de tijd – om tot uitruil te kunnen komen van belangen <p>succesfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – commitment van grootste stad (in zetels in DB en via voorzitterschap)

	<ul style="list-style-type: none"> – betrokkenheid ambtelijk apparaat grootste stad (lieft in concrete projecten) – goede verbindingen op alle niveaus (gemeentesecretarissenoverleg, ruimtelijk-economisch overleg etc.) – "vormgeving van onderop en sturing en regie van bovenaf" – regionaal bestuur met doorzettingsmacht en breed takenpakket – parallel lopende belangen tussen regio en rijk – goed samenspel tussen bestuurders in regio en bij het rijk én goed samenspel regio – rijk op ambtelijk niveau <p>valkuilen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – "te lange doorlooptijd van wetgevingsproces en slijtage tijdens onderhandelingsproces" – "het onderschatten van de noodzaak vroegtijdig en stelselmatig de inwoners van het gebied te doordringen van de wenselijkheid van bestuurlijke hervorming" – politieke invloeden: in het geval van de SRR het gelijk opgaan met traject in Amsterdam, referendum in 1995 en veranderde politieke landschap na gemeenteraadsverkiezingen in 1994 etc. – de persoonlijke factor
Consequenties van evaluatie	Onbekend.

Naam samenwerkingsverband	Intergemeentelijke Samenwerking regio 's-Hertogenbosch
Deelnemers + aantal	7 gemeente in regio 's-Hertogenbosch: Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch, Heusden, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Vught
Onderwerp(en)/ beleidsveld	Onderwijs/ arbeidsmarkt, Welzijn, Sociale zaken, Natuur, milieu/ afvalverwerking, Volkshuisvesting, Toerisme
Vormgeving/ type	Convenant
Moment van evaluatie/ wanneer	2002, evaluatie uitgevoerd door regio zelf Bij aangaan van basisconvenant Intergemeentelijke Samenwerking regio 's-Hertogenbosch in 1997 afspraak gemaakt om in 2001 te evalueren. In 1999 reeds tussentijdse evaluatie over jaren 1997-1999.
Resultaten – algemeen	<p>Tussentijdse evaluatie 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> – probleemgestuurde aanpak – vrijwillig maar niet vrijblijvend – conclusie: samenwerking verloopt goed <p>Op vele terreinen de schaal van het intergemeentelijk samenwerkingsverband ontstegen. Op andere gebieden gemeentelijke invloed verminderd, hierdoor intergemeentelijk minder zaken. Probleemgestuurde samenwerking werd in sommige gevallen: platforms van ontmoeting en afstemming.</p>
Verantwoording van slagvaardigheid (doelbereiking, effectieve en	<p>Geen.</p> <p>In de conclusies stelt men: "De intergemeentelijke samenwerking mag overigens ook wel resultaat- en doelgerichter: de gedachte van een projectmatige en thematische aanpak wordt ondersteund".</p>

snelle aanpak van problemen)?	
Verantwoording van kosten/baten?	Tussentijdse evaluatie 1999: samenwerking met 'gesloten beurs', daarmee vele malen goedkoper dan de samenwerking in de voorloper, het Stadsgebied 's-Hertogenbosch.
Verantwoording van democratische legitimiteit (voldoende invloed van de gemeenteraad (-raden) op de samenwerking)?	Tussentijdse evaluatie 1999: samenwerking via portefeuillehouder overleg op deelterrein, geen extra bestuurslaag, dus democratische legitimatie niet in geding. Evaluatierapport: constatering dat gemeenteraden weinig tijd besteden aan intergemeentelijke samenwerking.
Lessen (succes- en faalfactoren)	Voorwaarden voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking: <ul style="list-style-type: none"> – uitgangspunt: goed omschreven maatschappelijke vraag – gericht op concreet resultaat – externe druk – gemeenschappelijk belang – 'onorthodoxe projectleiders' – bestuurlijke en ambtelijke rugdekking van trekkers van de samenwerking
Consequenties van evaluatie	Onbekend.

Naam samenwerkingsverband	Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) Regionale Samenwerking Amsterdam e.a. (RSA)
Deelnemers + aantal	ROA: 16 gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Zaanstad, Zeevang RSA: provincie Noord-Holland, ROA-gemeenten en gemeenten in Noordvleugel van Randstad
Onderwerp(en)/ beleidsveld	Ruimtelijke ordening, Verkeer en vervoer, Volkshuisvesting, (deels) welzijn, Economische ontwikkeling, (deels) Onderwijs/ arbeidsmarkt
Vormgeving/ type	ROA: Wet Gemeenschappelijke Regeling (Openbaar Lichaam) RSA: Intentieverklaring
Moment van evaluatie/ wanneer	2000, door B&A Groep evaluatie gericht op periode 1995 – 2000 (1995 start regionale samenwerking o.b.v. Kaderwet bestuur in verandering) n.a.v. afspraak in regeerakkoord kabinet Kok II (evaluatie Kaderwetgebieden Amsterdam en Rotterdam)
Resultaten – algemeen	<ul style="list-style-type: none"> – procesopbrengsten: samenwerking heeft veel opgeleverd in relationele sfeer – gezamenlijk optrekken richting rijk/ gezamenlijk succesvollere onderhandelingen met rijk
Verantwoording van slagvaardigheid	<ul style="list-style-type: none"> – de door de Kaderwet opgelegde planfiguren zijn gerealiseerd – doorwerking naar gemeentelijk beleid en uitvoering daarvan wordt niet in kwantitatieve termen uitgedrukt

(doelbereiking, effectieve en snelle aanpak van problemen)?	– maatschappelijk effect idem
Verantwoording van kosten/baten?	Geen. Behalve de opmerking: Deelnemers vinden dat directe allocatie Haagse middelen efficiënt is verlopen. Maar regionale visie- (planvorming kosten-baten verhouding) is minder zichtbaar.
Verantwoording van democratische legitimiteit (voldoende invloed van de gemeenteraad (-raden) op de samenwerking)?	<ul style="list-style-type: none"> – transparante structuur voor besluitvorming en verantwoording, deze bleek onvoldoende voorwaarde voor democratische kwaliteit – veel raadsleden ontevreden over terugkoppeling van hun bestuurder – regionale perspectief is te weinig referentiekader voor lokaal beleid. Raads- en Statenleden onvoldoende betrokken en geïnformeerd over lokale samenwerking
Lessen (succes- en faalfactoren)	<p>succesfactoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – doorzettingsmacht – bevoegdheden // duidelijke mandatering van lokale bestuurders – zichtbaar leiderschap op regionaal niveau – commitment van raden van de deelnemende gemeenten – duidelijkheid over spelregels // verwachtingsmanagement – gezamenlijke visie, agendasetting en probleemanalyse t.a.v. regionale problemen <p>valkuilen/ belemmeringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – geen eigenstandige waardering voor winst voor de regio – winst voor de regio is lokaal (politiek) niet te verdisconteren – spanning tussen (grote) centrumgemeente en (kleinere) randgemeenten: "negatieve wederzijdse afhankelijkheid" – vrijblijvendheid
Consequenties van evaluatie	Onbekend.

Naam samenwerkingsverband	Regio Rivierenland
Deelnemers + aantal	6 gemeenten in regio Rivierenland: Neder-Betuwe, Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Culemborg en Buren
Onderwerp(en)/ beleidsveld	Onderwijs/ Arbeidsmarkt, Algemene en bestuurlijke zaken, Sociale Zaken, Milieu en Overig
Vormgeving/ type	Wet Gemeenschappelijke Regeling (Openbaar Lichaam)
Moment van evaluatie/ wanneer	Juni 2001, Startnotitie Taken en Beheer (opgesteld door het Algemeen Bestuur van het IOR). 11 september 2002, DB van het IOR stelde een plan van aanpak vast en 31 maart 2005 congres (evaluatie uitkomsten overleg).
Resultaten – algemeen	1) ICT: proces verloopt stroef. Inhoudelijke diversiteit op ICT-gebied tussen gemeenten. Participatie in overleg vanuit gemeenten wisselend. Geen duidelijke bestuurlijke opdracht. Geen realiseerbaar

	<p>samenwerkingsperspectief.</p> <p>2) Leerplicht: communicatie goed verlopen, bestuurlijk is een en ander niet teruggekoppeld. Knelpunt: spanning tussen gezamenlijke ambitie versus gemeenten die formatief en financieel onder die ambitie opereren.</p> <p>3) Milieu: stimulerende bemoeienis van provincie en het rijk. Doelen worden gedragen. Dwang tot samenwerking op grotere schaal. Eerdere milieusamenwerking zorgt voor vertrouwen in verdere samenwerking.</p> <p>4) Belastingen: samenwerking in startfase, inzet op brede samenwerking heffing/ inning belastingen en WOZ. Enquête gehouden voor evaluatie, resultaten onbekend.</p> <p>5) Personeelszaken: gestart met samenwerking salarisadministratie. Rapport opgesteld, geen tastbaar resultaat. 18 mei 2005 notitie doel en aanpak. Verder gedacht over invulling samenwerking.</p> <p>6) Bijstand en Sociale Zaken: Veel en diverse samenwerking. De samenwerkingsverbanden lopen goed en breiden zich geregeld uit.</p> <p>7) Samenwerking met andere gemeenten, Lander en Archiefdiensten: Druten en West Maat en Waal geen passende onderbrenging in samenwerking. Lander wil intensievere samenwerking bij de sociale diensten. Suggestie om Lander onder te brengen bij de Regio.</p>
Verantwoording van slagvaardigheid (doelbereiking, effectieve en snelle aanpak van problemen)?	Zie resultaten algemeen.
Verantwoording van kosten/ baten?	Onbekend.
Verantwoording van democratische legitimiteit (voldoende invloed van de gemeenteraad (-raden) op de samenwerking)?	Onbekend.
Lessen (succes- en faalfactoren)	<p>Aanvullende opmerkingen resultaat algemeen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tot vergaande samenwerking komen op ICT-gebied. – Tot intensievere samenwerking komen op personeelsgebied. <p>Samenwerkingstrajecten een eenduidiger patroon laten verlopen, waarbij bestuurlijke besluitvorming helder is en secretarisoverleg regie voert.</p>
Consequenties	– Opstellen bestuursopdracht ICT. Vóór 1 mei 2005 tussenstap met

van evaluatie	externe advisering over concept-bestuursopdracht. <ul style="list-style-type: none">– Vóór de zomer van 2005 concept-bestuursopdracht samenwerking WOZ/ heffingen en inning van belastingen.– Gezamenlijke aanpak interne arbeidsmarkt, mobiliteit, arbeidsmarktcommunicatie, opleidingen en salarisadministratie.– Vastleggen omvang budget samenwerkingsvelden.– Aanpassen positie Lander, Druten en West Maas en Waal.
----------------------	--