

Berenschot

**Quick scan
intergemeentelijke samenwerking**

Trends en besparingen

**Annemieke van Brunschot
Daniel Huisman
Mohamed Amidouche**

5 maart 2010

Quick scan intergemeentelijke samenwerking

Trends en besparingen

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Doel van het onderzoek	1
1.2 Aanpak	1
1.3 Leeswijzer	3
2. Trends in samenwerking	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Kwantitatieve trends in samenwerking	5
2.3 Kwalitatieve trends in samenwerking	8
2.4 Trends uit onze adviespraktijk	11
3. Besparingen door samenwerking	15

Bijlage:

1. Stellingen samenwerking

1. Inleiding

1.1 Doel van het onderzoek

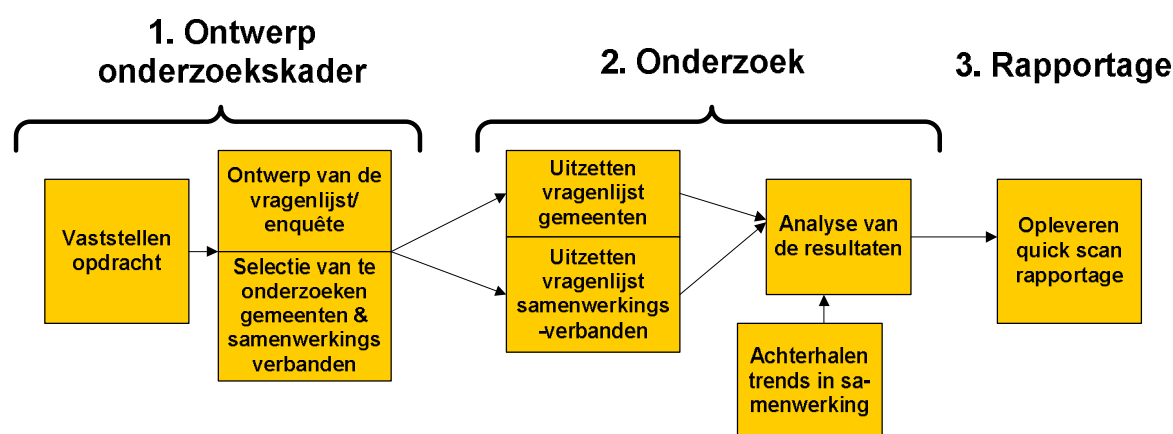
In deze rapportage doen wij verslag van de resultaten van een quick scan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het doel van de quick scan was om de volgende twee vragen te beantwoorden:

- Wat zijn de laatste trends op het gebied van intergemeentelijke samenwerking sinds het verschijnen van het rapport 'Samenwerking decentrale overheden' in 2005? Een deelvraag daarbij is: is het aantal samenwerkingsverbanden veranderd en op welke terreinen?
- Welk type intergemeentelijke samenwerking kost hoeveel geld c.q. levert hoeveel geld op? Een deelvraag daarbij is: wat kost een Wgr aan bestuurskosten en ambtelijke ondersteuning: hoeveel tijd zijn bestuurders en ambtenaren kwijt aan een gemeenschappelijke regeling?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben wij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en participerende gemeenten bevroegd. Aangezien het onderzoek het karakter van een quick scan had, is een beperkt aantal gemeenten en samenwerkingsverbanden onderzocht. Het stond niet bij voorbaat vast dat de tweede vraag kon worden beantwoord. Dat was afhankelijk van de door de gemeenten en samenwerkingsverbanden aangeleverde informatie. Wij hebben hier bij de opzet van de quick scan zoveel mogelijk rekening mee gehouden. Hieronder gaan wij nader in op de aanpak van het onderzoek.

1.2 Aanpak

De aanpak van de quick scan laten wij zien in onderstaande figuur.



We zullen nu de verschillende stappen in de aanpak nader toelichten.

Fase 1. Ontwerp onderzoekskader

We onderscheiden bij dit onderzoek de volgende twee doelgroepen:

- De individuele gemeenten.
- De samenwerkingsverbanden (van een aantal gemeenten of andere decentrale overheden).

In totaal hebben wij 28 gemeenten en 15 samenwerkingsverbanden gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek. Uiteindelijk hebben we van 19 gemeenten en 5 samenwerkingsverbanden een ingevulde vragenlijst retour gekregen. Zie onderstaande tabel voor het overzicht van deelnemers.

Categorie	Deelnemers
<i>Gemeenten</i>	Amersfoort, Dantumadiel, Dordrecht, Enkhuizen, Geldermalsen, Graafstroom, Hardenberg, Hardinxveld-Giessendam, Hilvarenbeek, Hoorn, Leiden, Lemsterland, Liesveld, Nieuw-Lekkerland, Oegstgeest, Teylingen, Tiel, Waterland, Wunseradiel
<i>Samenwerkingsverbanden¹</i>	Regionale sociale dienst Alblasserwaard-Oost Vijfheerenlanden (RSDAOV), Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest-Fryslân (ISD zwf), het ICT samenwerkingsverband Zuidwest Fryslân (ISZF), gemeente Hoorn (ICT centrumgemeente voor buurgemeenten), De Waard (ambtelijke organisatie van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland)

Wij hebben op maat gemaakte vragenlijsten voor gemeenten en voor de samenwerkingsverbanden gemaakt. Voor gemeenten bestond deze vragenlijst uit de volgende onderdelen (tabbladen):

- *Algemene gegevens*. Op dit tabblad konden een aantal algemene gegevens over de gemeente ingevuld worden.
- *Samenwerkingsverbanden*. Op dit tabblad stelden we een aantal algemene vragen over het aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert en de aard van deze samenwerkingsverbanden. Doel van dit tabblad was het verkrijgen van inzicht in de toe- of afname van verschillende soorten samenwerking.
- *Stellingen samenwerking*. Op dit tabblad stond een aantal stellingen over intergemeentelijke samenwerking, waar men een mening over kon geven. Doel van dit tabblad was het achterhalen van de kwalitatieve trends op het gebied van intergemeentelijke samenwerking.
- *Omvang besparing*. Op dit tabblad kon men voor een (of meer) door ons geselecteerde samenwerkingsverband(en) waarin de betreffende gemeente participeert aangeven wat de (mogelijke/ mogelijk berekende) omvang van de besparing was. Tevens kon men op dit tabblad aangeven wat de eventuele *meerkosten* van de samenwerkingsverbanden door 'bestuurlijke drukte' en ambtelijke regiekosten zijn.

¹ Het betreft hier steeds *vrijwillige* samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr, dus bijvoorbeeld niet de *wettelijk verplichte* veiligheidsregio's en stadsregio's.

Opvallend was dat bij het uitvoeren van het onderzoek bleek dat de gemeenten vooral moeite hadden om het tabblad 'Omvang besparing' in te vullen. We gaan hier in hoofdstuk 3 nader op in.

Fase 2. Onderzoek

Dit betrof de volgende activiteiten:

- Uitzetten van de vragenlijsten bij gemeenten en samenwerkingsverbanden.
- Analyse van de resultaten c.q. de ingevulde vragenlijsten:
 - Analyse van aantal en aard van de samenwerkingsverbanden. Op basis van de ingevulde vragenlijsten zijn wij nagegaan of er verschuivingen zichtbaar zijn in het aantal samenwerkingsverbanden. Daarbij hebben we op basis van onze adviespraktijk aangegeven welke typen samenwerking (inhoud en vorm) wij de afgelopen jaren hebben zien opkomen en welke steeds minder voorkomen. Het uitgebreide inventariserend onderzoek dat Berenschot en BZK gezamenlijk uitvoeren zal in het eerste kwartaal van 2010 meer inzicht geven in het aantal en type samenwerkingsverbanden.
 - Analyse van de stellingen ten aanzien van samenwerking.
 - Analyse van de omvang van de besparing per type samenwerkingsverband.

Fase 3. Opleveren van de quick scan rapportage

Op basis van de analyse in fase 2 hebben wij deze rapportage opgeleverd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de trends ten aanzien van samenwerking en laten wij zien hoe de respondenten reageerden op de stellingen. In hoofdstuk 3 bespreken wij eerst de resultaten van het deel van het onderzoek wat zich richt op het bepalen van de omvang van de besparingen die gerealiseerd zijn door te gaan samenwerken. Vervolgens gaan wij in op het effect van intergemeentelijke samenwerking op de benodigde tijd voor bestuurlijke afstemming en ambtelijke voorbereiding.

2. Trends in samenwerking

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de volgende resultaten:

- De kwantitatieve trends ten aanzien van samenwerking.

Hierbij geven wij de resultaten weer van de vragenlijsten waarin de respondenten is gevraagd om informatie te verschaffen over de samenwerkingsverbanden waarin zij participeren. Het gaat daarbij om informatie over het aantal en de aard, de thema's en onderwerpen en de bestuurlijk-juridische vorm van de samenwerkingsverbanden. Wat betreft de kwantitatieve trends maken we een vergelijking tussen 2005 en 2009. Het gaat daarbij om de volgende twee vergelijkingen:

- Het aantal en de juridische aard (publiek of privaatrechtelijk) van de verbonden partijen.
- Het aantal verbanden waarin op specifieke terreinen werd samengewerkt in 2005 en 2009. De onderzochte terreinen zijn afval, belastingen, sociale zaken/ WMO, Sociale Werkvoorziening (WsW), ICT en Integraal Shared Service Centre (SSC).
- De kwalitatieve trends ten aanzien van samenwerking.

Hierbij gaat het om de wijze waarop de respondenten hebben gereageerd op een aantal stellingen over intergemeentelijke samenwerking. Voor een overzicht van de stellingen verwijzen wij naar bijlage 1.

- De trends en ontwikkelingen die wij in onze adviespraktijk waarnemen.

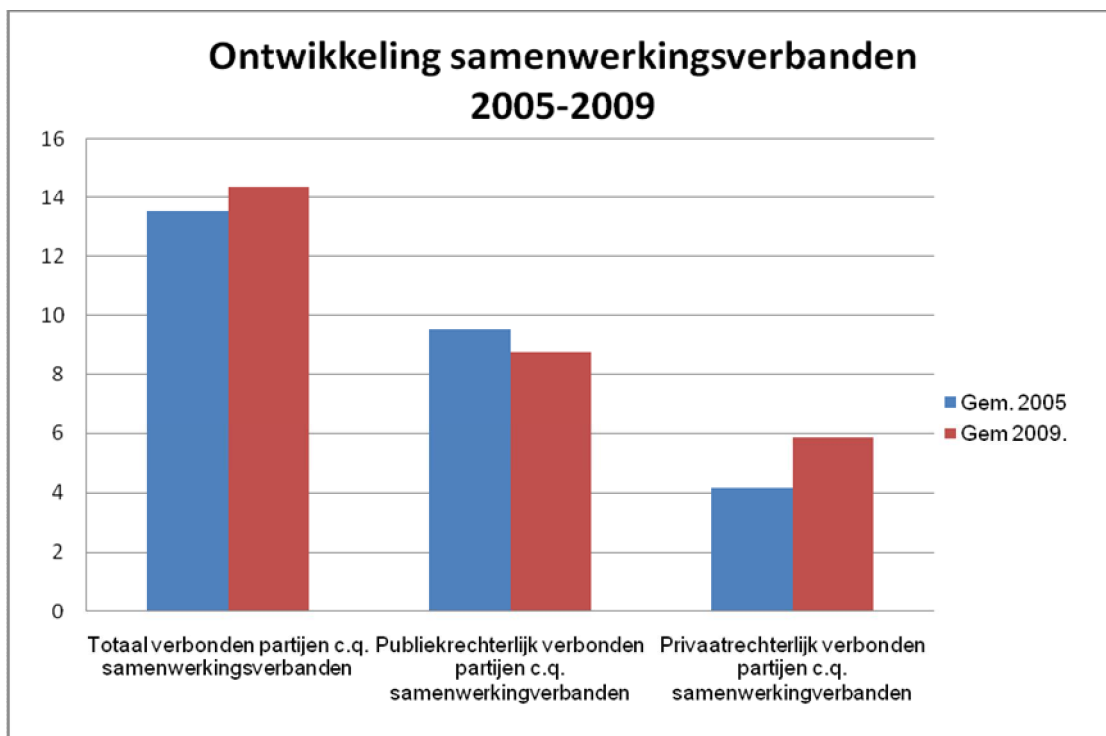
Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- We hebben alleen naar samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen gekeken.
- We hebben ons bij het vaststellen van de trends en ontwikkelingen gebaseerd op onze adviespraktijk. We hebben geen representatief onderzoek gedaan.
- We signaleren soms trends die specifiek spelen, zonder dat op voorhand vast te stellen is of deze - op termijn - een generiek karakter zullen krijgen.

2.2 Kwantitatieve trends in samenwerking

2.2.1 Aantal en aard van de verbonden partijen

In onderstaande grafiek laten wij de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden zien (n=13).



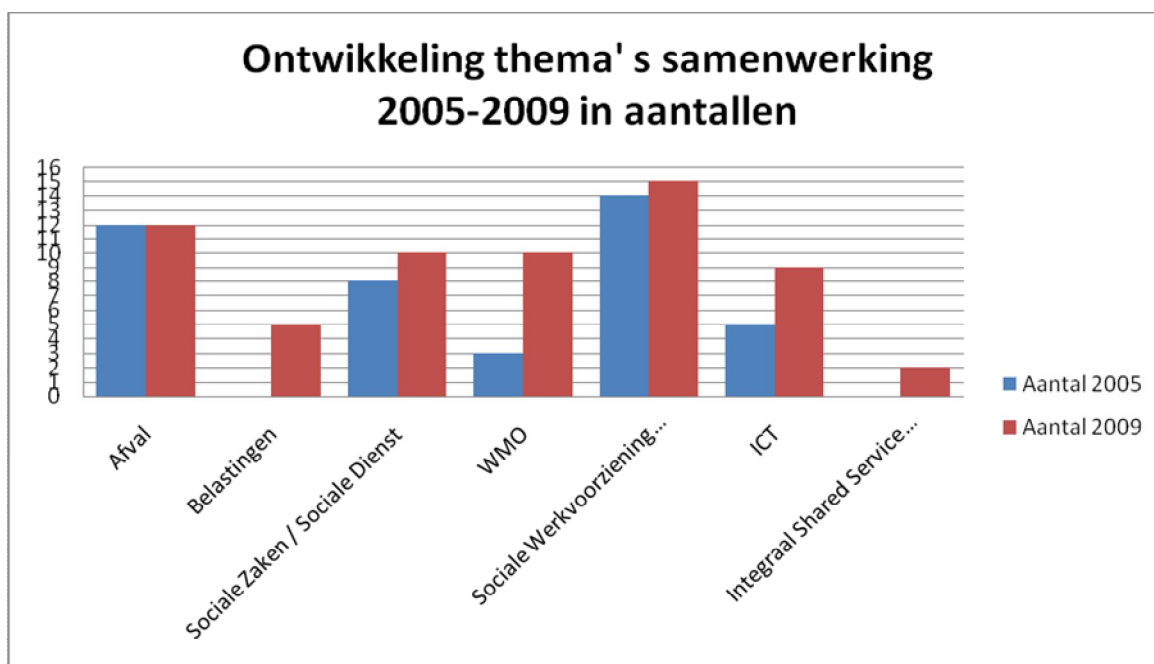
Uit deze grafiek kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Het totaal aantal verbonden partijen is beperkt gestegen.
- Het aantal samenwerkingsverbanden met een publiekrechtelijke vorm is ongeveer gelijk gebleven, terwijl het aantal samenwerkingsverbanden met een privaatrechtelijke vorm is gestegen.

Tot slot is hierbij nog van belang op te merken dat er tussen gemeenten definitieverschillen kunnen bestaan over het begrip 'verbonden partij'.

2.2.2 Thema's van de samenwerking

In onderstaande grafiek laten wij de ontwikkeling van deelname van de respondenten aan een aantal soorten samenwerkingsverbanden zien (n=15).



Uit deze grafiek kunnen we de volgende conclusies trekken:

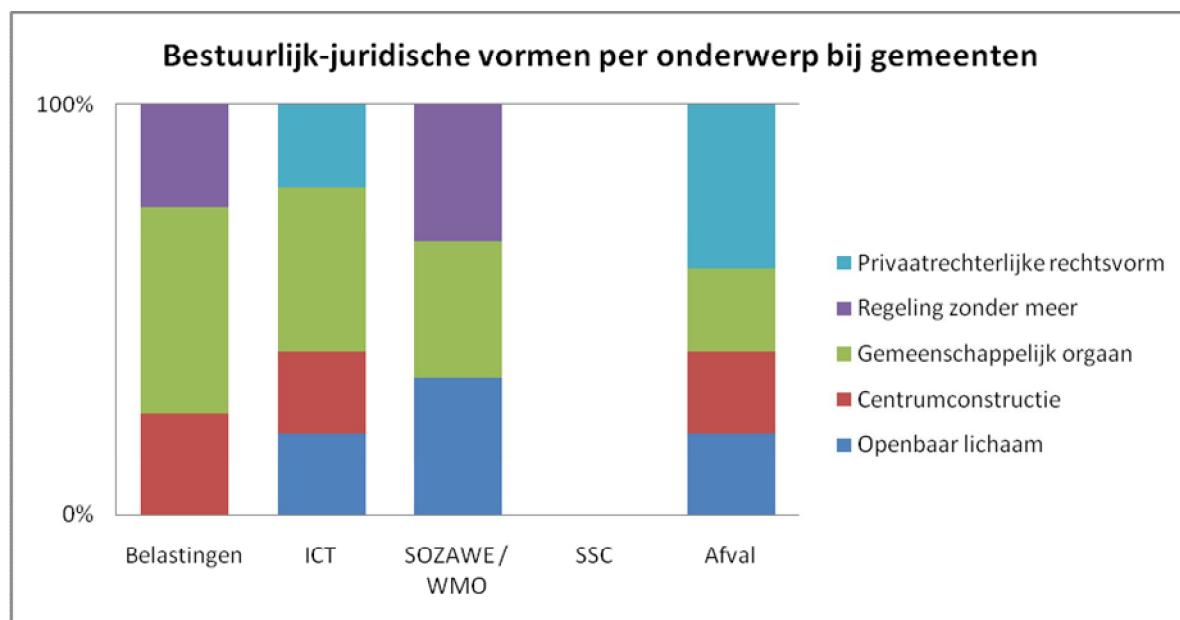
- Deelname aan samenwerkingsverbanden op het gebied van *afval* is in de periode 2005 – 2009 constant gebleven.
- In 2005 werkte geen van de gemeenten samen op het gebied van *belastingen*; in 2009 waren er 5 gemeenten die op dit terrein samenwerken.
- In 2005 werkte ongeveer de helft van de gemeenten samen op het gebied van *sociale zaken*; in de periode 2005 - 2009 zijn hier twee gemeenten bijgekomen.
- Verder valt de grote stijging in samenwerking op het gebied van de *WMO* op. Dat is niet verwonderlijk aangezien de WMO op 1 januari 2007 in werking is getreden. Drie gemeenten hebben aangegeven dat zij in 2005 al samenwerkten op het gebied van de WMO; naar verwachting gaat het hierbij om samenwerking op het gebied van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg), die is opgegaan in de WMO.
- Bijna alle aan het onderzoek deelnemende gemeenten werken samen op het gebied van de *Sociale Werkvoorziening*.
- Het aantal gemeenten dat samenwerkt op het gebied van ICT is bijna verdubbeld: van eenderde van de gemeenten in 2005 naar meer dan de helft in 2009.

- Twee van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld werken samen in een integraal Shared Service Centrum (SSC).

Tot slot is van belang op te merken dat uit de invulling van de vragenlijsten blijkt dat geen enkele van de onderzochte gemeenten in de periode 2005 – 2009 uit een samenwerkingsverband op één van de genoemde terreinen is gestapt.

2.2.3 Bestuurlijk-juridische vorm bij samenwerking

In onderstaande grafiek gaan we per onderwerp in op de bestuurlijk-juridische vorm waarvoor is gekozen²



We kunnen uit deze grafiek de volgende conclusies trekken:

- De onderwerpen ICT en Afval kennen de grootste variëteit wat betreft de gekozen bestuurlijk-juridische vormen: beide kennen vier varianten. Het gaat hier om een mix van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen.
- Op het gebied van belastingen wordt altijd gekozen voor een publiekrechtelijke vorm; in de meerderheid van de gevallen gaat het om een gemeenschappelijk orgaan.³

² Het aantal waarnemingen wisselt per soort samenwerkingsverband. Het loopt uiteen van 0 waarnemingen voor een SSC tot 5 waarnemingen voor ICT en Afval.

³ Overigens komen wij in onze eigen adviespraktijk vooral een openbaar lichaam tegen als juridische constructie voor een belastingsamenwerking.

- Op het gebied van sociale zaken/WMO wordt nooit gewerkt met een centrumconstructie; het betreft steeds óf een gemeenschappelijk orgaan, een openbaar lichaam of een regeling zonder meer.

2.3 Kwalitatieve trends in samenwerking

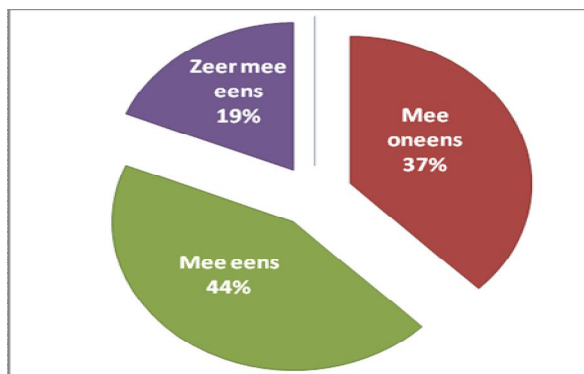
In bijlage 1 laten wij de antwoorden zien die de deelnemers op een aantal stellingen ten aanzien van samenwerking hebben gegeven (n=16). Wij presenteren nu de belangrijkste conclusies.

De stellingen waar de meerderheid van de respondenten dezelfde mening over heeft, laten wij zien in onderstaande tabel.

Stelling	Score
Samenwerking is een goede manier om de verdergaande decentralisatie van taken naar gemeenten het hoofd te bieden.	63% Eens, 25% Zeer mee eens
We maken als gemeente de strategische keuze om de taken waarop we willen samenwerken zoveel mogelijk onder te brengen in hetzelfde samenwerkingsverband.	50% Eens, 13% Zeer mee eens
We hebben in toenemende mate behoefte aan beleidsafstemming met andere decentrale overheden.	69% Eens, 19% Zeer mee eens
We hebben in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering.	50% Eens, 31% Zeer mee eens
Ons belangrijkste motief voor samenwerking is het verhogen van de kwaliteit.	75% Eens, 6% Zeer mee eens
We werken in toenemende mate samen met andere decentrale overheden dan gemeenten, bijvoorbeeld ook met waterschappen.	56% Mee oneens
De samenwerkingsverbanden waaraan wij deelnemen worden steeds groter door herindeling van deelnemende gemeenten.	75% Mee oneens
We proberen als gemeente steeds meer grip te krijgen op en sturing te geven aan de samenwerkingsverbanden waarin we participeren.	50% Mee eens, 38% Zeer mee eens

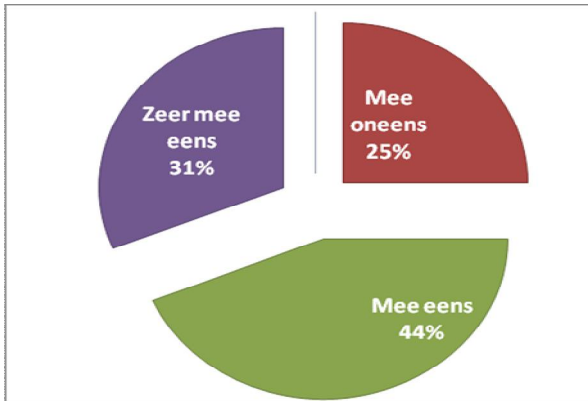
De stellingen waar de respondenten meer verschillende meningen over hadden, zijn de volgende:

- *Samenwerking doen we als gemeente meer en meer met wisselende partners.*

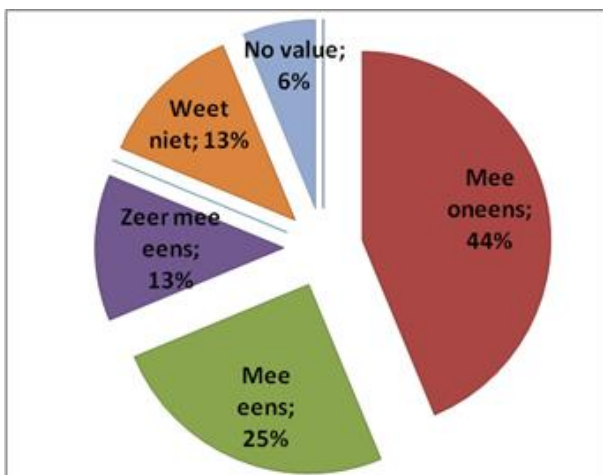


Berenschot

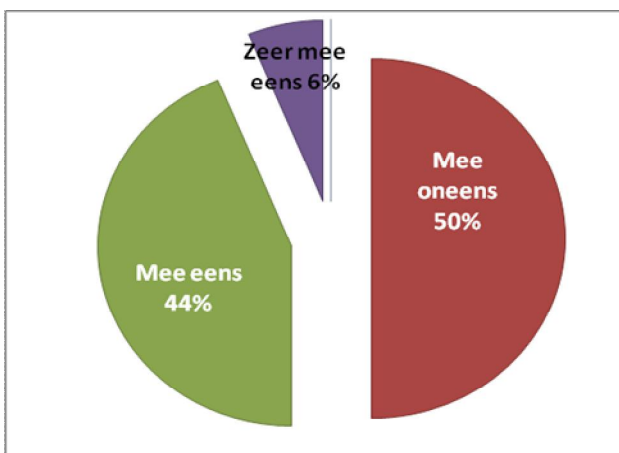
- *We hebben in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van bedrijfsvoeringstaken.*



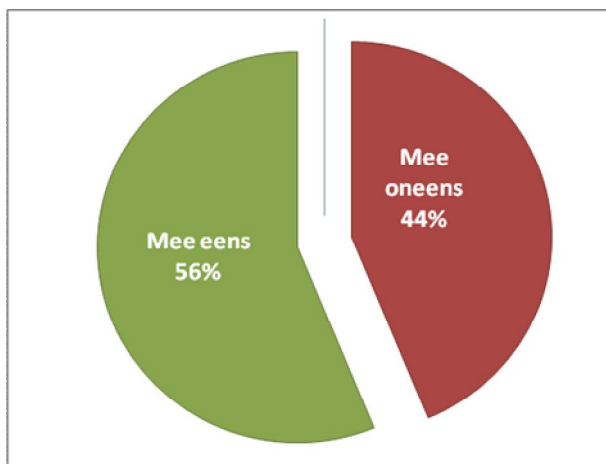
- *Samenwerking ten aanzien van uitvoering of bedrijfsvoeringstaken wordt voor onze gemeente de komende tijd belangrijker dan samenwerking ten aanzien van beleidsafstemming.*



- *Ons belangrijkste motief voor samenwerking is het verlagen van de kosten.*



- *Er komen steeds meer deelnemers bij de samenwerkingsverbanden waaraan wij deelnemen.*



De eindconclusies op basis van de stellingen zijn:

- De aan het onderzoek deelnemende gemeenten hebben steeds meer de behoefte om samen te werken qua beleidsafstemming, uitvoerende taken en bedrijfsvoeringstaken.
- Men wil hierbij vooral samenwerken met andere gemeenten en niet met andere (lokale) overheden, zoals waterschappen.
- Aan de ene kant willen de gemeenten de taken waarop zij samenwerken zoveel mogelijk onderbrengen in hetzelfde samenwerkingsverband, terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat samenwerking steeds meer met wisselende partners plaatsvindt.
- Belangrijkste argument voor samenwerking is het verhogen van de kwaliteit; in mindere mate speelt kostenverlaging een rol. Het valt hierbij op dat de meningen sterk uiteen lopen over de vraag of kostenverlaging het belangrijkste motief is voor samenwerking: de ene helft van de respondenten is het eens met deze stelling, terwijl de andere helft het hier juist mee oneens is.
- De meningen zijn verdeeld over de vraag of samenwerking ten aanzien van uitvoering of bedrijfsvoeringstaken voor de gemeente de komende tijd belangrijker wordt dan samenwerking ten aanzien van beleidsafstemming.
- Ruim de helft van de respondenten (56%) geeft aan dat er steeds meer deelnemers komen bij de samenwerkingsverbanden waarin wordt deelgenomen, terwijl aan de andere kant 44% aangeeft dat dit juist niet het geval is.
- Tot slot willen de respondenten steeds meer grip krijgen op de samenwerkingsverbanden waarin men participeert.

2.4 Trends uit onze adviespraktijk

In deze paragraaf beschrijven wij de trends die wij in onze adviespraktijk zien, geordend naar de thema's motieven, aantal en inhoud, schaal en partners en bestuurlijk-juridische organisatie.

2.4.1 Algemeen en motieven

- We zien dat bestuurlijke en/of ambtelijke samenwerking steeds meer als volwaardig alternatief wordt gezien voor de optie van herindeling. Dit heeft ons inziens mede te maken met de verdergaande decentralisatie van taken naar gemeenten. Samenwerking maakt het mogelijk om de toenemende complexiteit van beleid en regelgeving het hoofd te bieden, bijvoorbeeld door gezamenlijk voldoende capaciteit en taakveldspecialisatie te genereren. Ook kan samenwerking een bijdrage leveren aan bestuurskrachtversterking. Wij zien in de praktijk dat daar een minimale schaal van gemeente c.q. samenwerkingsverband voor nodig is.
- We zien dat er een nieuwe ordening ontstaat in de taakverdeling tussen lokaal niveau (gemeente als 1^e overheid, publieksdienstverlening, sociale-/wijkproblematiek), subregionaal niveau (vrijwillig: beleid en bedrijfsvoering en uitvoering) en regionaal niveau (wettelijk verplicht: uitvoering). Deze taakverdeling krijgt nu vorm in verschillende bestuurlijke entiteiten die verschillende geografische gebieden beslaan. In het kader van de heroverweging Openbaar Bestuur wordt deze nieuwe ordening onderzocht en wellicht anders geïnstitutionaliseerd.
- Wij zien dat mede hierdoor de bestuurlijke drukte en behoefte aan ordening en uniformering toeneemt, ook ingegeven door de wettelijke verplichtingen rondom verbonden partijen.

Als motieven voor samenwerking zien wij met name terugkomen: verlaging van de perceptiekosten, burgervriendelijke dienstverlening, verhogen van de efficiency, verhogen van de kwaliteit c.q. verhogen van de ambitie en verlagen van de kwetsbaarheid, het hoofd bieden aan de toenemende Europese regelgeving rondom aanbesteding. Wij zien dat in de praktijk de kosten toch vaak doorslaggevend zijn. Uit de stellingen blijkt dat de respondenten kwaliteitsverhoging het belangrijkste motief vinden.

- Wij zien geen grote verschillen tussen samenwerking in de Randstad en in de rest van Nederland. In de Randstad nemen grote gemeenten (G4, maar ook andere grote gemeenten) vaak een dominante positie in samenwerkingsverbanden in, terwijl buiten de Randstad gelijkheid van groter belang is binnen het samenwerkingsverband (veelal met uitzondering van de stadsregio's). Ook in het proces van samenwerking zien wij verschillen. In de Randstad zijn de processen vaak gecompliceerd, terwijl deze regionaal vaak gemoedelijker verlopen.
- We zien dat de trend van verzakelijking doorzet: in samenwerkingsverbanden wordt in toenemende mate gewerkt op basis van prestatieafspraken in de vorm van SLA's of DVO's.
- Wij zien dat gemeenten steeds vaker een strategische keuze maken voor één samenwerkingsverband met veel taken (zoals de Drechtsteden) of voor specifieke taken (zoals ISD's of belastingorganisaties). Hierbij kijkt men vaak naar de beste partner(s). Tegelijkertijd zien wij ook dat samenwerking gemeenten ook nog vaak 'overkomt', het is niet altijd een bewuste keuze op welke taken en met wie wordt samengewerkt. Uit de antwoorden op de

stellingen blijkt dat gemeenten aan de ene kant de taken waarop zij samenwerken zoveel mogelijk willen onderbrengen in hetzelfde samenwerkingsverband, terwijl aan de andere kant samenwerking steeds meer met wisselende partners plaatsvindt.

- Wij horen in de praktijk dat de Wgr (en dan vooral het openbaar lichaam) in toenemende mate een negatieve klank heeft. Dat zorgt er voor dat gemeenten steeds vaker voor andere rechtsvormen kiezen. Met name de coöperatieve vereniging is op dit moment in zwang.

2.4.2 Aantal en inhoud

- Het aantal wettelijk opgelegde samenwerkingen neemt toe: naast de veiligheidsregio's zal binnenkort de vorming van regionale uitvoeringsdiensten wettelijk verplicht worden gesteld.
- Met de vorming van de wettelijk verplichte regionale uitvoeringsdiensten zullen de regionale milieudiensten naar verwachting gaan verdwijnen.
- Het aantal vrijwillige samenwerkingen op het terrein van belastingen neemt toe. Dit blijkt ook uit het kwantitatief onderzoek onder de respondenten.
- Het aantal vrijwillige samenwerkingen op het terrein van sociale diensten (intergemeentelijke sociale diensten) neemt niet meer toe. Uit het kwantitatief onderzoek blijkt dat tweederde van de respondenten samenwerkt op sociale zaken.
- Het aantal samenwerkingen op het terrein van sociale werkvoorziening (werkvoorzieningschappen) neemt niet meer toe; eerder is een tendens naar afbouw en privatisering zichtbaar. Bijna alle aan het onderzoek deelnemende gemeenten werken samen op het gebied van de sociale werkvoorziening.
- Het aantal vrijwillige samenwerkingen op het gebied van bedrijfsvoering (shared service centra voor PIOFACH of onderdelen ervan) neemt toe. Dat geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor waterschappen: daar zien we met name opschaling van de laboratoria.
- Bij samenwerking op het gebied van beleidsafstemming zien we een intensivering die wel per gebied en opgaven die er zijn verschilt.
- We zien vaker samenwerkingsverbanden ontstaan waarin ambtelijke organisaties volledig opgaan, terwijl besturen zelfstandig blijven (ReBo, BEL-gemeenten, Ten Boer, De Waard).

2.4.3 Schaal en partners

- We zien dat samenwerkingsverbanden opschalen: enerzijds door herindeling en anderzijds doordat meer partners (gemeenten) deelnemen aan bestaande samenwerkingen.
- We zien interessant genoeg ook samenwerkingsverbanden van samenwerkingsverbanden ontstaan.
- We zien dat er steeds meer samenwerkingsverbanden ontstaan, waaraan verschillende bestuurlijke partners deelnemen. Dit speelt met name op het gebied van belastingen waarbij gemeenten en waterschappen samenwerken, maar dit was ook het geval bij samenwerkingsverbanden op het gebied van afvalinzameling. Uit de beantwoording van de

stellingen blijkt dat de aan het onderzoek deelnemende gemeenten vooral willen samenwerken met andere gemeenten en niet met andere (lokale) overheden, zoals waterschappen.

- Sinds de afschaffing van de bundeling en integratie in 2006 zien we tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds zien we een concentratie rondom een beperkt aantal vaste deelnemers (zoals de Drechtsteden) en anderzijds zien we dat gemeenten steeds meer in wisselende samenstelling samenwerken. Ook zien we dat bestuurlijke partners over regiogrenzen heen samenwerken (zoals het waterschap Stichtse Rijnlanden (regio Utrecht) dat haar belastingtaak deels heeft uitbesteed aan WBL in Limburg).

2.4.4 Bestuurlijk-juridische organisatie

- We zien de drang bij deelnemers om meer grip te krijgen op en sturing te geven aan samenwerkingsverbanden. Die drang uit zich met name in discussies over eigenaarschap, regievoering, opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.
- We zien binnen samenwerkingsverbanden nieuwe bestuurlijke arrangementen ontstaan vanuit de behoefte om de duale verhoudingen te imiteren, voor zover dat wettelijk mogelijk is.
- We zien een duidelijke behoefte aan vereenvoudiging van de Wgr-constructie vooral op het punt van de drie verplichte bestuursorganen. In de praktijk wordt dit soms ook al doorgevoerd door materieel met één bestuursorgaan te werken.
- We zien de behoefte aan verandering van de P&C-cyclus in de Wet gemeenschappelijke regelingen, zodat deze meer aansluit bij gemeentelijke P&C-cyclus.
- We constateren dat de scheiding tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap steeds vaker wordt doorgevoerd.
- We zien hier en daar de behoefte ontstaan om – vanuit het oogpunt van democratische legitimatie – rechtstreekse verkiezingen te organiseren (zoals bij de SRE en de Drechtsteden).
- We zien bij natuur- en recreatieschappen de tendens om de samenwerking privaatrechtelijk te (re)organiseren. Dit gebeurt vaak op basis van efficiencyoverwegingen, omdat de politieke sturing niet dominant is op deze thema's.
- We zien dat er steeds minder raadsleden participeren in het bestuur van een GR. De toegenomen afstand van de gemeenteraden tot de GR heeft te maken met de dualisering en met het feit dat er steeds meer wordt samengewerkt op uitvoeringstaken, en dat zijn collegebevoegdheden.
- We zien dat er in de praktijk wel specifieke vormen van samenwerking (zoals SETA en de federatiegemeente) ontstaan, maar dat die vaak niet goed kunnen functioneren vanwege de complexiteit in de werking en besturing en vervolgens weer verdwijnen.
- We constateren dat er in de praktijk (te) weinig aandacht is voor de juridische vraagstukken van samenwerking zoals delegatie/mandaat, aanbestedingsrecht, fiscale gevolgen. Dit leidt steeds vaker tot problemen. Zo worden er bijvoorbeeld diensten btw-vrij uitgezet waarvoor wel btw

verschuldigd is of worden er besluiten genomen zonder geldige grondslag die vervolgens door de rechter vernietigd worden.

3. Besparingen door samenwerking

In dit hoofdstuk gaan wij in de eerste plaats in op de besparingen die door de gemeenten zijn gerealiseerd door samen te werken. De meeste gemeenten (en samenwerkingsverbanden) bleken dit deel van de vragenlijst niet te kunnen invullen. We kregen onder meer de volgende reacties:

- “De vragen met betrekking tot de ingeschatte en gerealiseerde besparing zijn niet in te vullen. De antwoorden op die vragen zijn ook niet de meest belangrijke. Het verlagen van de kosten is NIET het belangrijkste motief voor samenwerking.”
- “Onze gemeente kiest veelal niet voor samenwerking omwille van de vermindering van kosten of vergroten van de kwaliteit, maar vanuit politieke keuzes en de wil/noodzaak om met omliggende gemeenten samen te werken.”
- “In hoeverre een bepaalde taakafstoting tot een aanwijsbare bezuiniging heeft geleid, is vaak moeilijk vast te stellen. In zo'n omvangrijke operatie waarin een groot samenstel van voorstellen en beslissingen leidt tot een totaalbezuiniging zijn rechtstreekse relaties soms moeilijk te leggen. Beëindiging van een taak betekent vrijvallen van budget en vrijvallen van een deel van de overhead van de ambtelijke organisatie, maar ook vaak kostenverhogende effecten op andere onderdelen. Het uitbesteden aan de markt kan zowel kostenbesparende als kostenverhogende effecten hebben.”

Verder werd ten aanzien van samenwerkingen die reeds langer bestaan (het gaat dan met name om samenwerkingen op het gebied van afval) opgemerkt dat het besparingspotentieel niet meer te achterhalen is. Bij een samenwerkingsverband dat al geruime tijd bestaat, geldt namelijk het volgende:

- De betrokken ambtenaren zijn inmiddels niet meer werkzaam bij de gemeente. De gegevens over de destijds geraamde besparingen zijn daardoor nauwelijks of met zeer veel inspanning (archiefbezoek, dossiers bestuderen) te achterhalen.
- Er zijn sindsdien zoveel wijzigingen opgetreden dat als de gegevens van de jaren negentig vergeleken zouden worden met de kosten van nu, 'appels met peren' vergeleken worden. De uitvoering is namelijk duurder geworden omdat de investeringen groter zijn geworden. Bij afval worden bijvoorbeeld andere eisen gesteld aan wagens, arbo-eisen zijn veranderd, enzovoorts.

We kunnen dus concluderen dat de gemeenten die deelnamen aan deze quick scan over het algemeen geen duidelijk beeld hadden van de besparingen die gerealiseerd zijn door samen te werken.

Effect op benodigde tijd bestuurlijke afstemming en ambtelijke voorbereiding

Daarnaast hebben we de gemeenten gevraagd of ze meer of minder tijd kwijt zijn aan bestuurlijke afstemming en ambtelijke voorbereiding. De antwoorden die op deze vraag gegeven zijn, staan in onderstaande tabel.

Berenschot

	Bestuurlijke afstemming		Ambtelijke voorbereiding	
	Aantal	%	Aantal	%
Evenveel als voorheen	4	50%	3	37,5%
Minder dan voorheen	1	12,5%	5	62,5%
Meer dan voorheen	3	37,5%	0	0%
Totaal	8	100%	8	100%

We kunnen uit deze tabel concluderen dat gemiddeld gesproken de benodigde tijd voor bestuurlijke afstemming gelijk blijft of toeneemt, terwijl de ambtelijke afstemming gelijk blijft of juist afneemt.

Bijlage 1

Stellingen samenwerking

Bijlage 1 – Stellingen samenwerking

Onderstaande figuur laat zien hoe de respondenten hebben gereageerd op de stellingen.

	Zeer mee oneens	Mee oneens	Mee eens	Zeer mee eens	Zeer mee oneens	Weet niet	No value	Totaal
Samenwerking is een goede manier om de verdergaande decentralisatie van taken naar gemeenten het hoofd te bieden.	0%	13%	63%	25%	0%	0%	0%	100%
Samenwerking doen we als gemeente meer en meer met wisselende partners.	0%	38%	44%	19%	0%	0%	0%	100%
We maken als gemeente de strategische keuze om de taken waarop we willen samenwerken, zoveel mogelijk onder te brengen in hetzelfde samenwerkingsverband.	0%	38%	50%	13%	0%	0%	0%	100%
We hebben in toenemende mate behoefte aan beleidsafstemming met andere decentrale overheden.	0%	13%	69%	19%	0%	0%	0%	100%
We hebben in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van uitvoering.	0%	19%	50%	31%	0%	0%	0%	100%
We hebben in toenemende mate behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van bedrijfsvoeringstaken.	0%	25%	44%	31%	0%	0%	0%	100%
Samenwerking ten aanzien van uitvoering of bedrijfsvoeringstaken wordt voor onze gemeente de komende tijd belangrijker dan samenwerking ten aanzien van beleidsafstemming.	0%	44%	25%	13%	0%	13%	6%	100%
Ons belangrijkste motief voor samenwerking is het verlagen van de kosten.	0%	50%	44%	6%	0%	0%	0%	100%
Ons belangrijkste motief voor samenwerking is het verhogen van de kwaliteit.	0%	19%	75%	6%	0%	0%	0%	100%
We werken in toenemende mate samen met andere decentrale overheden dan gemeenten, bijvoorbeeld ook met waterschappen.	0%	56%	25%	0%	0%	19%	0%	100%
Er komen steeds meer deelnemers bij de samenwerkingsverbanden waaraan wij deelnemen.	0%	44%	56%	0%	0%	0%	0%	100%
De samenwerkingsverbanden waaraan wij deelnemen worden steeds groter door herindeling van deelnemende gemeenten.	0%	75%	25%	0%	0%	0%	0%	100%
We proberen als gemeente steeds meer grip te krijgen op en sturing te geven aan de samenwerkingsverbanden waarin we participeren.	0%	6%	50%	38%	0%	0%	6%	100%