

LECTORAAT I-THORBECKE

Thorbecke
Academie

Intergemeentelijke samenwerking: klaar voor de toekomst?

Samenvatting verkennend onderzoek, februari 2013.

KENNIS EN BEDRIJF

NHL

KENNIS EN BEDRIJF



Wij
of nu voring
bad van het
on deze geleg
euren. Vrijheid:
rd door eenigen
r ziele of beco
door eenig aco
king. Heer wt
Wij
ver in de Me
dit aank

LECTORAAT I-THORBECKE

Intergemeentelijke samenwerking: klaar voor de toekomst?

Avelien Haan, Hugo Verheul, Rens Meijkamp.

Samenvatting verkennend onderzoek, februari 2013.

Over het onderzoek

Het lectoraat i-Thorbecke van NHL Hogeschool heeft een verkennend onderzoek gedaan naar intergemeentelijke samenwerking in Groningen, Friesland, Drenthe en de kop van Noord-Holland. Op welke thema's, in welke verbanden en binnen welke organisatievorm werken gemeenten in Noord Nederland met elkaar samen? Welke factoren bepalen de totstandkoming van deze verbanden? Op welke wijze wordt afstemming gezocht en welke rol speelt digitalisering en ICT in de samenwerking? Deze vragen stonden centraal in het onderzoek, dat voor een groot deel is uitgevoerd door studenten van de Thorbecke Academie.

Intergemeentelijke samenwerking staat hoog op de bestuurlijke agenda. Voor de één is samenwerking een opstap naar fusie, voor de ander is samenwerking het middel bij uitstek om als kleine gemeente het steeds groter wordende takenpakket van de meest nabije overheid te kunnen uitvoeren. De vraag die opkomt is of het aansturen van al die samenwerkingen niet te complex wordt voor gemeenten en of we niet toe moeten naar schaalvergroting. De discussie over inrichting en opschaling kan niet los worden gezien van digitalisering.

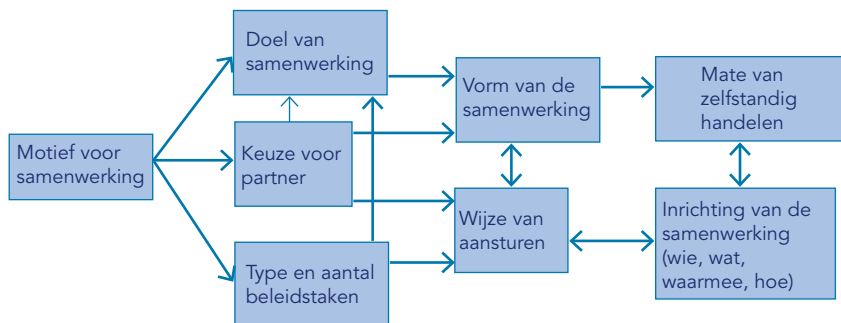
De ontwikkelingen in de digitale technologie zorgen ervoor dat afstand geen rol van betekenis meer heeft voor werken en samenwerken. De vraag van het lectoraat i-Thorbecke is dan ook welke rol digitalisering speelt in de totstandkoming en ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bevordert digitalisering de samenwerking of is het juist een belemmering? En zijn de gemeenten in Noord Nederland klaar voor een toekomst waarin samenwerking door digitalisering ingrijpend zal zijn veranderd?

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door studenten Bestuurskunde en Integrale Veiligheid van de Thorbecke Academie en de onderzoekers van het lectoraat i-Thorbecke en Renson Consultancy. Voor het onderzoek zijn de jaarverslagen van alle gemeenten in Noord Nederland bestudeerd en is een literatuuronderzoek verricht. Ook zijn 25 gemeentesecretarissen geïnterviewd en is een digitale enquête uitgezet (door 17 respondenten ingevuld). In het totaal zijn 1 Noord-Hollandse, 10 Friese, 6 Drentse en 9 Groningse gemeenten geïnterviewd/geënquêteerd.

Eén van de resultaten is een interactieve kaart waarop de samenwerkingen tussen gemeenten op diverse beleidsthema's in beeld is gebracht (beschikbaar op

www.samenwerkingdigitaal.nl). Daarnaast is de bestaande literatuur bestudeerd en zijn de samenwerkingsverbanden in meer detail geanalyseerd. Aan de hand van een onderzoeksmodel is geïnventariseerd waarom gemeenten samenwerken (motief en doel), hoe de samenwerking tot stand komt (partnerkeuze en procesfactoren) en welke keuzes worden gemaakt bij de inrichting (vorm en aansturing). Deze resultaten worden in rapportvorm ook gepubliceerd op bovengenoemde website.



De bomen en het bos

Een analyse van de gevonden samenwerkingsverbanden levert de volgende inzichten op:

- Alle gemeenten werken op bijna alle beleidsterreinen samen met andere gemeenten. Gemeenten in Noord Nederland werken gemiddeld op 15 verschillende thema's samen. Hierbij zijn de samenwerkingen met maatschappelijke organisaties nog niet meegeteld.
- Er is een grote variëteit in vormen, partners en onderwerpen van samenwerking. Ook het niveau waarop de samenwerking wordt aangegaan en aangestuurd verschilt sterk. Aansturing vindt soms plaats door het bestuur, maar ook wel door de ambtelijke top of door de betrokken afdelingen.
- Er zijn geen consistente regionale clusters van samenwerkingen te onderscheiden. Veel vaker blijkt dat per thema andere partners worden gekozen, waardoor een lappendeken aan samenwerkingsverbanden is ontstaan. De samenwerkingsverbanden overschrijden ook de provinciegrenzen.
- In welke vorm en in welke omvang wordt samengewerkt, hangt samen met het thema voor de samenwerking. Bij beleidsrijke onderwerpen, zoals welzijn en economische zaken, kiezen gemeenten eerder voor een publiekrechtelijke variant (gemeenschappelijke regeling) of voor het niet

vastleggen van de samenwerking. Bij beleidsluwe of beleidsarme thema's, zoals bedrijfsvoering, afvalinzameling en sociale werkvoorziening, wordt eerder gekozen voor meer privaatrechtelijke vormen van samenwerking. In zijn algemeenheid lijkt de voorkeur voor privaatrechtelijke vormen steeds groter te worden.

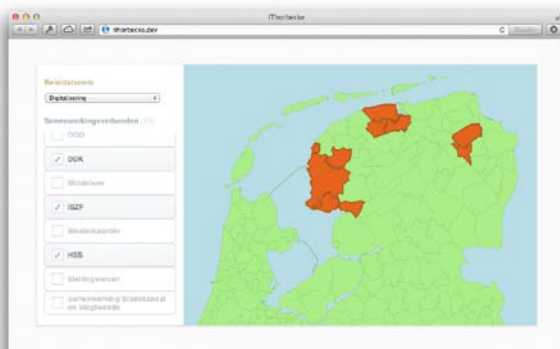
- Per provincie bestaan er grote verschillen tussen soorten en vormen van samenwerkingen. Groningen kent veel relatief kleine samenwerkingen (2-4 partners) waarbij de taken in de vorm van een netwerksamenwerking verdeeld worden, terwijl Drenthe juist vaak kiest voor een samenwerking rond een grotere kern. Gemeenschappelijke regelingen komen het meest voor in de provincie Groningen. Verder blijkt uit de interviews en de gegevens dat in Friesland de bestaande samenwerkingen voor een deel worden gezien als opmaat naar een herindeling. In de andere provincies is dit niet aan de orde.
- Twee vormen van samenwerking komen veel voor: een afspraak tussen gelijkwaardige partners waarbij in klein verband wordt samengewerkt (veelal kleine plattelandsgemeenten) en samenwerking tussen een groteren kern en een aantal omliggende gemeenten.

Deze enorme variëteit aan samenwerkingen maakt het doorgronden van de verhoudingen en het aansturen op taakuitvoering complex. Bijna alle respondenten herkennen dan ook dat nieuwe medewerkers in het publieke domein meer dan ooit in staat moeten zijn om verbindingen te leggen en in netwerken te opereren.

www.samenwerkingdigitaal.nl

Op deze website vindt u een interactieve kaart van de gevonden samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in Noord Nederland.

U kunt zoeken op thema, gemeente of samenwerkingsverband.



Totstandkoming van samenwerkingsverbanden

Gemeenten zijn ambivalent als het gaat over efficiency als motief voor het aangaan samenwerking. Enerzijds zijn bezuinigingen een veel genoemd motief om te komen tot samenwerking, anderzijds zijn er geen hoge verwachtingen over efficiencywinst en schaalvoordelen. Gemeenten noemen dan ook diverse andere motieven voor samenwerking:

- De complexiteit van taken past niet meer bij de omvang van de organisatie;
- Door samen te werken is er meer expertise beschikbaar;
- Men verwacht minder kwetsbaar te zijn door samenwerking;
- Samenwerking biedt gelegenheid aan medewerkers om zich verder te ontwikkelen.

Intergemeentelijke samenwerking komt veelal bottom-up tot stand en wordt sterk bepaald door de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurders en de ambtelijke top. De partnerkeuze wordt deels bepaald door geografische factoren, maar als onderlinge relaties niet goed zijn, komt een samenwerking maar moeilijk tot stand of verdwijnt deze snel. In het proces van totstandkoming en partnerkeuze lijken ontwerpgerichte of technische en organisatorische analyses over de gewenste schaalgrootte een ondergeschikte rol te spelen.

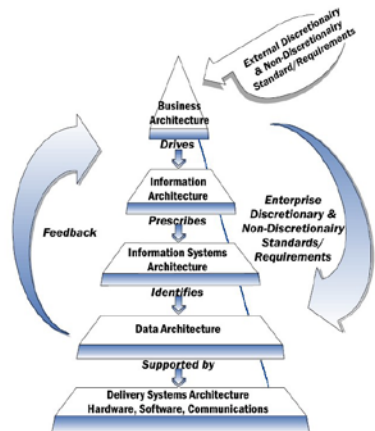
De keuze die men maakt voor een bepaalde vorm, lijkt samen te hangen met de grip die men wenst op de betreffende taak. Als het (beleids)thema de aandacht heeft van bestuurders, dan wordt eerder gekozen voor een publiekrechtelijke vorm of het niet formeel vastleggen van de samenwerking (gemeenschappelijke regelingen, intentieverklaringen, bestuursovereenkomsten). Als een thema beleidsarm is of meer uitvoeringsgericht, komen meer privaatrechtelijke organisatievormen voor (vereniging, stichting, NV, losse overeenkomsten). Initiatief en aansturing van deze samenwerkingen ligt dan ook vaker in de ambtelijke lijn. De voorkeur voor samenwerkingsvormen verschilt tussen grotere kernen en kleinere gemeenten. De eerste hebben een voorkeur voor meer privaatrechtelijke vormen van samenwerking in de vorm van bijvoorbeeld dienstverleningsovereenkomsten of gastheerconstructies. Kleinere gemeenten kiezen eerder voor meer publiekrechtelijke vormen. Veel gemeenten hebben klachten over de gemeenschappelijke regeling als een onnodig zware constructie, die maar moeilijk aan te sturen is.

Tegelijk is de gemeenschappelijke regeling nog steeds de meest gebruikte vorm voor het inrichten van een samenwerking, zeker bij de beleidsrijkere thema's. Samen met de eerdere constatering dat per provincie verschillende voorkeuren

voor vormen lijken te bestaan, moet geconcludeerd worden dat het inrichten van samenwerkingsverbanden niet primair wordt gedaan op basis van doelrationele overwegingen.

Samenwerking en digitalisering

De verwachting vanuit het lectoraat i-Thorbecke is dat digitalisering in potentie een belangrijke meerwaarde heeft voor intergemeentelijke samenwerking: het zou samenwerken op afstand eenvoudiger kunnen maken. Systemen zullen in de toekomst interoperabel zijn en het wordt steeds makkelijker om over gerichte sturingsinformatie te beschikken. De verwachting is dat samenwerking, met name samenwerking met een sterke digitale component (zoals samenwerking op ICT-dienstverlening, het delen van klant-bestanden, gezamenlijk systeem-gebruik), door digitalisering aanzienlijk makkelijker zal zijn. Willen de beloften van digitalisering ingelost worden, dan vergt dit veel aandacht voor digitalisering en ICT. Het afstemmen of samen ontwikkelen informatiesystemen heeft een grote impact op alle lagen van de deelnemende organisaties. Want welke informatie moet er in het systeem, als resultaat van welk proces en wie is daar dan verantwoordelijk voor? De voor digitalisering benodigde standaardisatie is in de realisatie van samenwerkingstrajecten onmisbaar. Afstemming op de verschillende lagen in de organisatie, al bij de totstandkoming van de samenwerking, is daarmee cruciaal (multi-level approach).



In de praktijk wordt de impact van digitalisering op het functioneren van de samenwerking echter onvoldoende onderkend. Er zijn veel modellen die helpen bij het inrichten en afstemmen van standaardisatievraagstukken. Denk bijvoorbeeld aan initiatieven als iNup, GovUnited, Dimpact en de Basisgemeente van KING. Uit de gegevens blijkt echter dat politieke en bestuurlijke afwegingen dominant zijn bij de inrichting van samenwerking. ICT komt pas laat in het afstemmingsproces aan bod en wordt veelal gezien als onderdeel van de uitvoering. De discussie over welke taak op welk kwaliteitsniveau gerealiseerd zou moeten worden en hoe digitalisering daarbij kan ondersteunen wordt meestal pas gevoerd als veel andere onderdelen van de samenwerking al vastgelegd zijn. Dit vergroot de kans dat de samenwerking suboptimaal wordt ingericht en dat het potentieel van digitalisering onvoldoende wordt benut.

Klaar voor de toekomst?

Gemeenten verwachten dat intergemeentelijke samenwerking in de toekomst steeds belangrijker zal worden. Discussies over een minimale gemeentegrootte, het veranderende takenpakket van de gemeenten en de sturing op herindelingen dragen hieraan bij. Samenwerkingen worden steeds beleidsrijker en daarmee complexer.

Daarnaast geven respondenten aan dat taakuitvoering ook steeds meer in samenwerking met maatschappelijke organisaties plaatsvindt. De lappendeken aan samenwerkingsverbanden wordt daarmee steeds kleurrijker. Het functioneel gebruik van de mogelijkheden van digitalisering zou het inrichten en aansturen van samenwerkingsverbanden kunnen vergemakkelijken. Daarvoor is echter wel vereist dat al bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden op alle niveaus meer wordt nagedacht over kwaliteit van taakuitvoering en de mate van standaardisatie die nodig is.

Het functioneel gebruik van de mogelijkheden van digitalisering zou het inrichten en aansturen van samenwerkingsverbanden kunnen vergemakkelijken. Daarvoor is echter wel vereist dat al bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden op alle niveaus meer wordt nagedacht over kwaliteit van taakuitvoering en de mate van standaardisatie die nodig is.

Drie decentralisaties/transformaties

De transformaties op het terrein van de jeugdzorg, de participatiewet en de AWBZ/WMO zijn in volle gang. Een veel gehoord advies voor de implementatie van de nieuwe decentralisaties is dat deze in samenhang worden opgepakt. Uit het onderzoek blijkt dat jeugdzorg op provinciale schaal wordt opgepakt. Voor wat betreft de AWBZ/WMO geven gemeenten aan dit in samenhang met de uitvoering sociale zekerheid in te richten. Voor de uitvoering van de participatiewet wordt gekeken naar de sociale werkvoorziening en de UWV regio's. Uit de kaart van samenwerkingsverbanden blijkt dat de samenwerkingen op deze terreinen niet synchroon lopen. Een gezamenlijke aanpak van de drie decentralisaties lijkt dan ook nog niet in zicht.

Meer informatie over het onderzoek vindt u op onze website:

- www.nhl.nl/i-Thorbecke
- www.rensonconsultancy.nl

Contact met het lectoraat i-Thorbecke:
Esther van 't Wel / managementassistente
Tel.: 058 251 1444
Email: e.van.t.wel@nhl.nl

van aanpak en voor-
 zigtigheid, welk de
 W.B.G. vrij heeft
 van voring wanneer
 het van het spitaal
 deze gelegenheden
 wees. Vrijheid: on-
 red door eenigen-
 zieke of de con-
 door seting ac-
 heen

Lectoraat i-Thorbecke

Het lectoraat i-Thorbecke houdt zich bezig met digitalisering van het openbaar bestuur, in het bijzonder van de lokale en regionale overheden van Noord-Nederland. De bestuurlijke en organisatorische dimensies staan daarbij centraal. Digitalisering is immers meer dan alleen het efficiënter maken van processen door informatie- en communicatietechnologie. De doelstelling van het lectoraat i-Thorbecke is bij te dragen aan een weloverwogen digitalisering van het openbaar bestuur, in het bijzonder in Noord-Nederland. Dat doen we door middel van praktijkgericht onderzoek, consultancy, workshops en cursussen, en door bij te dragen aan de opleidingen van de Thorbecke Academie.

Eén van de onderzoekslijnen van het lectoraat i-Thorbecke richt zich op de rol van digitalisering in de totstandkoming en ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerkingen in Noord Nederland. Dit boekje is de samenvatting van een eerste verkenning, waarin in kaart is gebracht op welke thema's, in welke verbanden en binnen welke organisatievorm gemeenten in Noord Nederland met elkaar samenwerken.