

Van Samenwerken naar Samen Werken

Doorontwikkeling van gemeentelijke samenwerking – deel I

Dit artikel is het eerste deel van een drieluik. In het eerste deel wordt een lans gebroken voor gemeentelijke stelselregie. Deel twee gaat nader in op de wijze hoe aan deze stelselregie vorm en inhoud kan worden gegeven. Deel III sluit af met de menselijke kant van samenwerking.

Gemeentelijke samenwerking is niet nieuw. In de vorige eeuw werden gemeentelijke nutsvoorzieningen massaal ondergebracht in samenwerkingsverbanden. Op dit moment zijn deze voorheen gemeentelijke taken bijna geheel overgebracht naar de private markt. Het aandelenbelang van gemeenten in nutsbedrijven is hier een laatste overblijfsel van. Daarnaast werden taken op het gebied van milieu en volksgezondheid in uitvoerende diensten samengebracht.

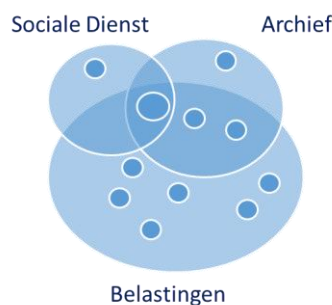
Naast genoemde samenwerkingsvormen op uitvoerende taken, bleef samenwerking tot aan het einde van de vorige eeuw veelal beperkt tot 'bestuurlijk overleg' in regio's. Deze overleggen vonden plaats langs de lijn van de bestuurlijke portefeuilles. Bekende portefeuilles waren economie, werkgelegenheid, milieu, verkeer, sociale zaken, veiligheid, toerisme, etc. Resultaat van de samenwerking was 'afgestemd beleid'. Keerzijde was dat deze samenwerkingsvormen veelal werden ervaren als afstandelijk. Zo werd het trouwens ook omschreven: uitvoering "op afstand zetten".

Op dit moment neemt het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden explosief toe. Het begrotingsvolume van gemeenten dat naar samenwerkingsverbanden gaat loopt op van circa 35-40% naar zo'n 60%. De decentralisaties geven hier een enorme impuls aan. Daarbij wordt samengewerkt op het gebied van inkoop enerzijds en integrale toegang anderzijds. Parallel daaraan wordt ook op andere gebieden concreet vormgegeven aan samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering, basisregistraties, dienstverlening, etc. Opvallend is dat er nu veel meer op wordt ingezet dat gezamenlijk wordt 'gewerkt'. Van samenwerken naar 'samen werken'.

Bovenstaande tendens in samenwerking heeft een aantal belangrijke achtergronden. Ten eerste is er de onvrede over de huidige samenwerkingsverbanden terwijl samenwerken noodzakelijk is vanwege de omvang van de inhoudelijke vraagstukken waarvoor de gemeenten staan. Ten tweede werken gemeenten op meerdere schalen en in verschillende samenstellingen samen. Ten derde zijn de samenwerkingsgebieden steeds meer onderling gerelateerd.

MEERDERE SCHALEN

Onbekend met de intensiteit van samenwerking die in de toekomst zou ontstaan, zijn gemeenten een aantal samenwerkingsverbanden aangegaan. Een belastingsamenwerking met negen gemeenten, een archief samenwerking met vier gemeenten en een gezamenlijk sociale dienst met een naburige gemeente. De gemeente waarmee de gezamenlijke sociale dienst is opgericht, participeert niet in de belastingsamenwerking. We kunnen nog wel even doorgaan, het onderstaande plaatje schetst een voorbeeld.



Hiermee is het begin ontstaan van een lappendeken aan samenwerkingen. Bovendien verschillen deze samenwerkingsverbanden veelal ook nog qua rechtsvorm en qua governance structuur.

ONDERLINGE RELATIES

Een ander kenmerk is de onderlinge afhankelijkheid van de onderwerpen waarop wordt samengewerkt. Een voorbeeld ter verduidelijking. De basisregistratie persoonsgegevens wordt gebruikt bij de integrale toegang in het sociale domein, in het KCC maar ook in het veiligheidshuis. Op al deze onderwerpen wordt samengewerkt. Dit betekent dat de ene samenwerking afhankelijk is van de andere samenwerking. De integrale toegang kan niet goed functioneren als de basisregistratie persoonsgegevens niet goed wordt beheerd.

...EN NOG MEER COMPLEXITEIT

Bovenstaande kenmerken van samenwerking schetsen een complexiteit die alleen maar toeneemt. Er wordt namelijk niet alleen onderling door gemeenten samengewerkt maar gemeenten werken ook samen met andere publieke en private partijen. Deze partijen bedienen meerdere gemeenten. Deze partijen hebben te maken met verschillende gemeenten en verschillende gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hoewel gemeenten zich hier niets aan gelegen hoeven te laten liggen, doen zij dit wel. Er wordt wel degelijk rekening gehouden met het werkgebied van bureau jeugdzorg, met de indeling van het politiedistrict, de veiligheidsregio en bijvoorbeeld de arbeidsregio. Ieder beleidsveld kent zijn eigen geografische indeling.

UITDAGING

Bovenstaande complexiteit in gemeentelijke samenwerking dreigt onbestuurbaar en onbeheersbaar te worden. Er zijn twee belangrijke vragen voor gemeenten:

- 1) Op welke gebieden werken wij samen op welke schaal?
- 2) Wie stuurt op de samenhang in samenwerking?

VISIE OP SAMEN WERKEN

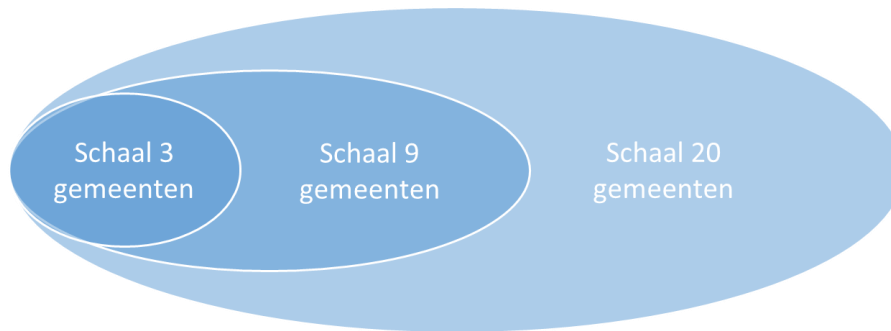
Als gemeenten hadden kunnen voorzien hoe snel en divers de verschillende vormen van samenwerking zich zouden ontwikkelen, hadden zij een duidelijk kader opgesteld voor deze vormen van samenwerking. Vragen zouden zijn beantwoord zoals:

- 1) Welke schalen onderkennen we?
- 2) Op welke gebieden willen we samenwerken?
- 3) Wat doen we waarom op welke schaal?

Mijns inziens moet dit nog steeds gebeuren ook al zijn er een aantal onomkeerbare processen op gang gebracht. Mogelijk doen zich in de toekomst gelegenheden voor om zaken te repareren. Bovenstaande vragen moeten in de gestelde volgorde worden beantwoord.

KIES VOOR VASTE SCHAALGROOTTES

Gemeenten zouden zich sterk moeten maken voor maximaal gestandaardiseerde schalen. Dit maakt samenwerking niet alleen bestuurbaar en beheersbaar maar bevordert ook de integraliteit tussen de verschillende onderdelen. Een zelfde 'set' aan bestuurders en ambtenaren werkt met elkaar samen waardoor men elkaar weet te vinden. De uitdaging is om op de grootste schaal hierover een discussie met elkaar te hebben.



WAT IS ONOPGEEFBAAR?

Een visie op regionale samenwerking, betekent allereerst een visie op de rol van de gemeente in haar omgeving. Binnen veel gemeenten speelt op dit moment de discussie over het zijn van regisserende, contracterende of faciliterende gemeente. Het is belangrijk om deze visie goed te operationaliseren. Als er vanuit de omliggende gemeenten een vraag komt om mee te doen met een samenwerking, dient het antwoord direct duidelijk te worden uit deze visie. Daarom is het misschien beter om niet te formuleren wat eventueel door derden kan worden uitgevoerd maar om te formuleren wat hoe dan ook op de schaal van de gemeente belegd dient te blijven.

VAN INHOUD NAAR PROCES

De eerste vraag die beantwoord moet worden is op welke gebieden er samengewerkt wordt. Deze vraag wordt terecht aangevlogen vanuit de inhoud. We werken samen op het gebied van ICT of Jeugd of Sociale zaken. Omdat samenwerken alleen lukt als mensen hun werk op dezelfde manier uitvoeren, moet de vraag vanuit de “platte” inhoud direct worden verbreed naar hoe de processen die bij die inhoud horen eruit zien. Op welke schaal willen wij samenwerken als het gaat over bedrijfsvoeringsprocessen? Op welke schaal willen wij samenwerken op het gebied van de integrale toegang, basisregistraties, publieke dienstverlening, etc? Daarbij is het belangrijk om het proces als uitgangspunt te nemen. Vragen die daarbij spelen zijn:

- Gaat het om dienstverlenings- of beheerprocessen?
- Betreft het front- of backoffice activiteiten?
- Betreft het politiek-bestuurlijk gevoelige onderwerpen?
- Etc.

METASTURING

Naast bovenstaande visie op regionale samenwerking dient er nog iets te gebeuren; metasturing. Er ontstaan op dit moment stelsels. Stelsels voor jeugd, stelsels voor veiligheid, stelsels voor zorg, etc. Een dergelijk stelsel bestaat uit gemeenten, samenwerkingsverbanden en ketenpartners. Het ontwerpen van dergelijke stelsel is reeds een eerste antwoord op het inzichtelijk en beheersbaar maken van de complexiteit. De grote vraag is echter; wie is eigenaar van het stelsel? Wie brengt de wijzigingen aan als dit nodig is? Dat is niet de individuele gemeente. Dat is zeker niet de ketenpartner. Het is ‘iemand’ die op de schaal van het stelsel doorslaggevende invloed heeft om wijzigingen aan te brengen in het stelsel.

Het succes of falen van de toekomstige stelsels van samenwerking staat of valt met de invulling van deze rol. Een rol die kan worden uitgevoerd door een regionaal gremium. Maar dit gremium moet dan wel de formele macht en het informele gezag hebben zodat alle betrokkenen in het stelsel zich voegen naar dit gremium.

Waar het hier feitelijk om gaat is dat er een regisseur moet zijn van een bepaalde schaal. Daar treedt dan ook een geweldig dilemma op. Het dilemma tussen gemeentelijke autonomie enerzijds en regionaal stelselbeheer anderzijds. Alle antwoorden zijn nog niet gegeven. Duidelijk is wel dat de komende tijd in het teken zal moeten staan van regie op het stelsel.

NABRANDER

Misschien vinden sommigen bovenstaande naïef. Er zijn immers al een veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en vele andere vormen van samenwerking. Inderdaad, maar daar staat tegenover dat het kiezen is tussen niks doen en daarmee nog meer complexiteit, of alles in het werk stellen om de bestaande samenwerkingsvormen bestuurbaar en beheersbaar te maken en toekomstige samenwerkingsvormen binnen gestelde kaders plaats te laten vinden. Aan u de keuze.

Drs. E.J. van Genderen RA MPM is partner en consultant bij Advante. Erik Jan is gespecialiseerd in vraagstukken op het gebied van sturing en beheersing.

Drs. J. Silfhout MBA is partner en consultant bij Advante. Hans is gespecialiseerd in richtingsvraagstukken en procesmanagement.