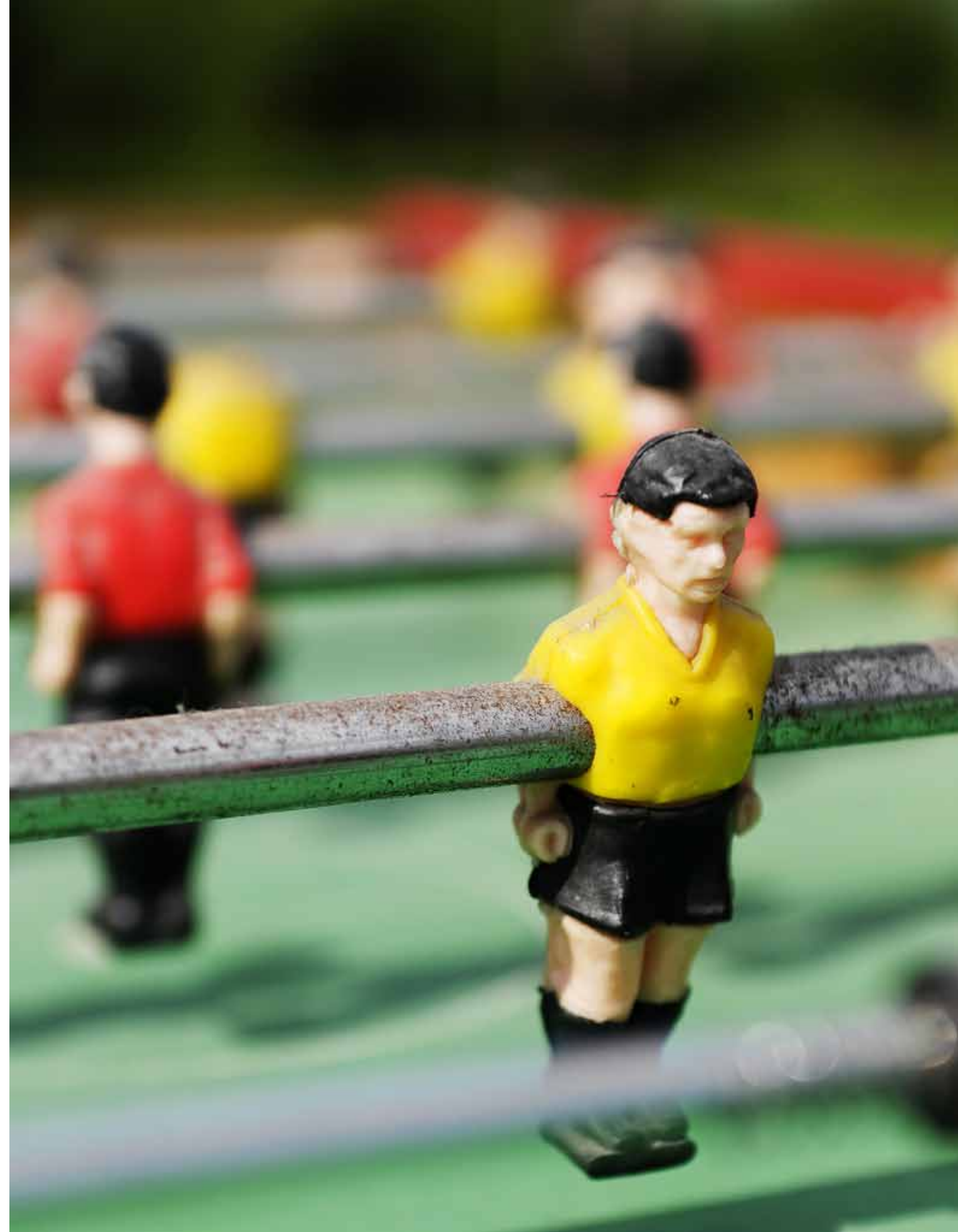


## **GEMEENTELIJKE SAMENWERKING:** AMBTELIJKE WIL, BESTUURLIJKE LEF

Bezuinigingen of niet, samenwerkings- en fusiebeslommeringen blijven de agenda van veel gemeenten en hun ambtenaren en bestuurders bepalen. Gemeenten worstelen met de diepere lagen van de relatie met de burens. Dapper alleen verder als een soort Asterix gemeente, samenwerken, herindeling, zeg het maar. Hierbij eerst een vrije verkenning van de wederwaardigheden die wij in den lande aantreffen. Vervolgens gaan we aan de hand van vier keuzes in op wat netwerkorganiseren voor een gemeente kan betekenen. Tot slot een paar tips voor de samenwerking als de keuze valt op toch liever niet willen herindelen naar een 100.000 gemeente.

ERWIN VAN DE POL  
DIEDERIK HOMMES



Met een energie waarvan wij denken 'een betere zaak waardig', lijkt het soms alsof de gemeentegrootte en de vrijages met buurgemeenten de belangrijkste agendapunten zijn in een gemeente. Na de vrijages, volgen vele verlovings, soms samenwoningcontracten en passeren uiteindelijk huwelijken de revue. Gegarandeerd volle tribunes bij de raadsvergaderingen over dit onderwerp. De kwestie 'met wie en hoe' overschaduwde zware beleidspunten uit het coalitie-akkoord. Ambtenaren willen vaak wel vooruit, maar bestuurders zijn meestal schoorvoetend. Burgemeesters van gemeenten met een paar duizend inwoners beweren dat zij het hart van het Nederlands bestuur vormen en volwaardig hun bestuurlijke taken aankunnen. Onderwijl hangt de boel met houtjes en touwtjes aan elkaar en reddden slimme en hardwerkende ambtenaren de zaak. Om toch uitvoering te blijven geven aan het steeds maar uitbreidende takenpakket van gemeenten ontstaan dan, soms bijna illegaal, samenwerkingsverbanden met andere gemeenten op beleid, uitvoering en staftaken, onder het motto *rien ne va plus*. Maar dan doemt het gevreesde herindelings-spook op. Bestuurders zijn al snel bang dat ambtelijke samenwerking leidt tot bestuurlijke fusie. Vaak begrijpen die bestuurders echter niet dat constant de samenwerking ter discussie stellen, een mogelijke fusie juist in de hand werkt. Als de gemeente haar taken niet meer aan kan en de samenwerking komt niet van de grond, is fusie de enige overblijvende optie. Die dreiging is nu ook meer reëel dan in het afgelopen decennium. Het nieuwe kabinet is duidelijk, een gemeentegrootte van 100.000 inwoners is volgens hen echt aan de orde. Enige onderbouwing daarvoor is overigens lastig. De kans dat Ameland zal fuseren is klein. De stadsdelen in de grote steden aan de andere kant (vaak rond de 100.000) worden opgeheven ten faveure van het grotere geheel. Internationaal is er veel variatie. Onze oosterburen kennen gemeenten variërend tussen negen burgers (Wiedenborstel) en de hoofdstad met 3,4 miljoen inwoners. In Slovenië is de laatste vijftien jaar een slag gemaakt naar kleinere gemeenten, van 60 naar 210. In Denemarken

heeft de landelijke politiek in 2007 besloten de provincies af te schaffen en het aantal gemeenten te verminderen van 271 naar 98. De operatie nam een maandje of drie in beslag. Toch een land dat een beetje op ons lijkt ...

### ONDERZOEK?

Wat gebeurt er bij ons? Sommige provincies kennen een actief provinciebestuur of een Commissaris van de Koning die met tijdelijke burgemeestersbenoemingen een signaal probeert af te geven. Maar in principe is het nog steeds aan gemeenten zelf om de agenda te bepalen. Dus aan gemeenteraden en besturen die keuzes durven maken. Dat nu, wil nog wel eens lastig zijn ... Er hoeft in een samenwerkingsverband maar één lokaal partijtje van een gemeente dwars te liggen of gans het raderwerk staat stil. En wat doet een Nederlandse bestuurder dan: een onderzoek natuurlijk, naar de meerwaarde van de samenwerking! Zo'n onderzoek is vaak een vergeefse poging om enige ratio te brengen in een bestuurlijke discussie die vooral gaat over emoties. Je kunt inhoudelijk ook alle kanten op. Dus komt er altijd iets uit 'dat bestuurlijk draagvlak' heeft, oftewel, iedereen doet het in zijn broek voor die ene partij die per se de eigenheid van dat ene dorp of die ene gemeente wil blijven behouden en net het College overeind houdt. ... En van het onderzoek op naar het volgende zwakgebod, het referendum. En het is in onze ogen niet erg ingewikkeld. Alles wat een gemeente doet, gebeurt elders op ruim 400 plaatsen ook, in de gemeente Ameland en in de gemeente Rotterdam. Natuurlijk heeft elke gemeente zijn eigenheid, maar gemeentelijke taken zijn gemeentelijke taken. Echte professionaliteit is voor een gemeentelijk ambtenaar kijken naar wat elders gebeurt. Plat gezegd, 'jatten' scheelt tijd en belastinggeld en komt de kwaliteit ten goede. Dus samenwerken loont, onafhankelijk van de gemeentegrootte. Het vermindert de kwetsbaarheid van gemeenten, complexiteit en risico's zijn meer beheersbaar en het management kan de flexibiliteit vergroten. In een wereld vol (regionale) verwevenheid en politiek risico houdt samenwerking op een luxe te zijn.

### KEUZES

Er zijn keuzes, tenminste vier. De eerste keuze: hak de knoop door en fuseer zoals het kabinet wil en neem het besluit om op te gaan in een 100.000 plus gemeente. Daarmee komt in ieder geval een einde aan bestuurlijk geneuzel over de ideale gemeentegrootte en een lekkend energiegat in het ambtelijk apparaat, omdat niet duidelijk is waarheen de organisatie gaat.

Zo niet, dan is de tweede keuze daadwerkelijk te gaan voor samenwerking en daarbij een aantal voorwaarden in acht te nemen. De succes- en faalfactoren voor gemeentelijke samenwerking zijn in onze ervaring aan de ambtelijke kant:

- De wil én het enthousiasme om samen te werken
- Cultuurverschillen duidelijk maken
- Leiderschap én dan met name voorbeeldgedrag
- Bouwen aan onderlinge relaties
- Vertrouwen in de samenwerkingspartners (komt nog altijd te voet en gaat nog altijd te paard)
- Urgentiebesef
- Bestuur op afstand bij de bedrijfsvoering
- Eigen posities en ambities van het management (minstens onderling) benoemen
- Focus op motivatie in plaats van op procedures
- Weerstand niet wegpoetsen, maar uitnutten (het klassieke verschil tussen leiderschap en management)

En aan de bestuurlijke kant:

- De wil tot samenwerken (dus niet alleen erover praten)
- Urgentiebesef

- Bestuurlijk leiderschap en daarnaast helpen een paar voortrekkers in de raad wel
- Net iets meer dan gewoon goede onderlinge relaties
- Vertrouwen (in de samenwerkingspartners)
- Ruimte voor eigen beleid gemeenten
- Conflicterende bestuurlijke agenda's benoemen, ook bij politieke tegenwind
- Geen verkiezingen voor de deur helpt ook.

### NETWERKORGANISATIE

Derde keuze is dat wat ons betreft ook een duidelijk onderscheid moet zijn in het samen doen van politiek gevoelige beleidstaken en het delen van capaciteit van ondersteunende en sterk uitvoerende (staf) taken.

De bestuurlijke lading van een keuze voor regionale samenwerking op de gebieden van milieu, verkeer of economie vergen nu eenmaal bestuurlijke goedkeuring, anders wordt de legitimatie van de lokale democratie direct ondermijnd. Het in een Shared Service Center (SSC) onderbrengen van taken rond personeel en organisatie, communicatie en ICT zal de democratie minder raken. Het is zelfs de vraag of politici zich hier überhaupt mee zouden moeten bemoeien.

En dan. Weer een keuze, nummer vier: kiezen we bij de samenwerking voor een SSC, een matrix organisatie of een netwerkorganisatie? Zie voor het SSC het artikel daarover in deze publicatie. Bij een matrixorganisatie wordt de uitvoering van een taakveld geconcentreerd in één gemeente en worden de medewerkers per taakveld hiërarchisch door één gemeente aangestuurd. De ambtenaren staan dus in een gezagsrelatie met die gemeente.

--- EEN ONDERZOEKJE LEVERT ALLEEN MAAR OBLIGATE RAPPORTEN OP EN GEFRUSTREERDE AMBTENAREN DIE ALLANG WETEN WAT ER UIT KOMT ---



## --- EEN LEKKEND ENERGIEGAT IN HET AMBTELIJK APPARAAT, OMDAT NIET DUIDELIJK IS WAARHEEN DE ORGANISATIE GAAT ---

Vanuit die setting leveren de medewerkers aan de hand van dienstverleningsovereenkomsten gedefinieerde producten aan de afzonderlijke gemeenten. 'Duale autoriteit' is het kenmerk in de aansturing evenals rapportage aan de taak- en lijn 'baas', c.q. gastheergemeente/opdrachtgemeente. Taken van verschillende organisaties en organisatie onderdelen worden geïntegreerd en vooral projectmatig uitgevoerd door teams met focus. Het matrixmodel zet de samenwerking gestructureerd op de kaart en betreft met name standaardtaken. Het matrixmodel faciliteert daarbij kennisdeling en maakt meer specialisatie nodig en mogelijk.

Bij een netwerkmodel is het doel het combineren van autonomie en synergie. In essentie gaat het om gestructureerde onderlinge afstemming en overleg. Op deze manier kan snel, direct en efficiënt samengewerkt worden, zonder hinder van interne structuren. Gemeentelijke netwerken zijn dan verzamelingen organisaties met eigen belangen en waarden en een gemeenschappelijk doel: de (bestuurlijke) wederwaardigheden van de regio en/of de ondersteuning van het primaire proces in betreffende organisatie.

Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Het netwerkmodel is al lastig in een hiërarchische organisatie als gemeenten. Politiek-bestuurlijke controle in een netwerkmodel c.q. hiërarchisch georiënteerde situatie is nog lastiger. Want kenmerken van netwerkorganisaties zijn in onze ogen:

- Flexibel; een modulaire organisatievorm om snel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen
- Team georiënteerd: de motor is zelfsturing, de smeerolie autonomie en initiatief de brandstof
- Een platte structuur: coördinatie en onderhandeling in plaats van hiërarchie
- IT georiënteerd: integreert en heft geografische barrières op

Netwerkorganiseren vraagt in onze visie ook om een bepaald type ambtenaren. Zij kenmerken zich niet zozeer door een gerichtheid op onzekerheidsreductie, maar reageren direct op hun omgeving. Ambtenaren in een netwerkorganisatie gedijen ook beter met een managementstijl die veel kenmerken heeft van die van een professionele organisatie.

### TIPS

Lokale bestuurders moeten keuzes maken, juist nu in deze periode. Een onderzoekje hier of daar levert alleen maar obligate rapporten op en vooral veel logischerwijze gefrustreerde ambtenaren die allang weten wat er uit komt. Daarnaast is het onze ervaring dat de wil om samen te werken bij veel gemeenteambtenaren vaak groot is, maar dat bestuurders (niet allemaal, maar je hoeft er maar één te hebben) het proces kunnen frustreren. Dus gemeentelijke bestuurders, toon lef en maak de sprong naar samenwerking. De Nederlandse gemeenten en hun vaak uitstekende en loyale ambtenaren verdienen beter. En dan hebben we het nog niet eens gehad over hun burgers en de dienstverlening aan hen. En anders wensen wij treuzelende politici veel succes als burger in plaats van bestuurder in de 100.000 plus gemeente in de regio.

---

**Over de auteurs** Erwin van de Pol is senior adviseur bij Rijnconsult en is zeer bedreven in het organiseren van samenwerking tussen gemeenten en begeleid managementteams, colleges en raden. Diederik Hommes is directeur van Rijnconsult en richt zich op bestuurlijke en strategische vraagstukken bij overheid en dienstverlening

