

Intergemeentelijke samenwerking

van den Dool, L.T.; Schaap, Linze

Published in:
Bestuurskunde

Document version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van den Dool, L. T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht

Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking*

Leon van den Dool & Linze Schaap

Gemeenten krijgen de komende jaren veel voor hun kiezen: nieuwe zorgtaken en bezuinigingen. Of gemeenten die uitdagingen aankunnen, valt nog te bezien. Het kabinet steekt in op gemeentelijke herindeling. Veel gemeenten lijken eerder te kiezen voor vormen van samenwerking. De Wgr biedt mogelijkheden, maar gemeenten opteren vaker voor andere, lichtere, vormen van samenwerking. In dit artikel verkennen wij die lichtere vormen en de redenen voor gemeenten om die vormen te kiezen, en de ervaringen ermee. Eerst geven we een verantwoording van de aanpak van het onderzoek, vervolgens vragen we ons af in hoeverre samenwerken in het Nederlandse stelsel past en in de netwerksamenleving, daarna geven we theoretische en praktijkvoorbeelden van samenwerkingsvormen. In de slotparagraaf bouwen we aan een nieuwe indeling van samenwerkingsvormen per type taak.

Inleiding: kan samenwerken ook licht?

Veel gemeenten zoeken momenteel naar vormen van samenwerken. De aanstaande decentralisatie van tal van zorgtaken is daar – hoe kan het ook anders – een directe stimulans voor. Daarnaast is er in media en politiek veel aandacht voor fusies van gemeenten. Het kabinet heeft die aandacht aangewakkerd door het voornemen te komen tot gemeenten van meer dan 100.000 inwoners. Provincies reageren met plannen voor herindelingen in hun gebied en gemeenten onderzoeken hun mogelijkheden. Daarbij wordt niet alleen over herindeling gesproken, maar ook over intergemeentelijke samenwerking. Samenwerken is misschien zelfs een goed alternatief voor herindeling (Herweijer, Fraanje, & Ter Braak, 2011). De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt mogelijkheden; daarnaast zijn in de praktijk tal van andere samenwerkingsvormen ontstaan, waaronder ambtelijke fusies (in diverse hoedanigheden) en shared service centers. Het gaat in dit artikel om lichte vormen van samenwerking: er wordt geen nieuw orgaan opgericht en het samenwerkingsverband heeft geen beslissingsbevoegdheid. Dat betekent dat het niet gaat om gemeenschappelijke regelingen en ook niet om het gezamenlijk oprichten van een stichting, NV, BV of een andere privaatrechtelijke vorm. Waarom kiezen gemeenten voor andere vormen dan de Wgr-constructies?

* Dit artikel is mede gebaseerd op een rapport voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Schaap & Van den Dool, 2013. De auteurs danken de anonieme referenten van *Bestuurskunde* voor hun zinvolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Wat zijn de ervaringen met die lichtere vormen? Komen ze vaak voor? Waarvoor worden ze vooral gebruikt? En zijn die lichtere vormen van samenwerking dan een opmaat voor een zwaardere vorm?

Die vragen stonden centraal in een verkenning van lichte vormen van samenwerking. We hebben die verkenning als volgt aangepakt. Ten eerste is beschikbare literatuur bestudeerd. Ten tweede is een kleine enquête uitgezet onder 38 gemeenten (drie per provincie, vier voor de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant). Bij het selecteren van de gemeenten is erop gelet dat de gemeenten (a) verspreid liggen in de provincie, (b) qua bevolkingsomvang verschillend zijn, en (c) verschillen in mate van stedelijkheid. Ten derde is een klein aantal case-studies gedaan, met een zo breed mogelijke schakering aan lichte vormen van samenwerking. Vervolgens zijn twee panels georganiseerd. Het eerste panel bestond uit deelnemers die in de bestuurspraktijk ervaring hebben opgedaan met intergemeentelijke samenwerking. Het tweede panel had een meer wetenschappelijk karakter. De nadruk lag op het bespreken van kenmerken van de hedendaagse samenleving, gevolgen daarvan voor het openbaar bestuur en voor samenwerking in de publieke sector.

Van de 38 gemeenten hebben uiteindelijk 19 de enquête ingevuld. Op basis van de voorbeelden en suggesties van de gemeenten is een keuze gemaakt voor een drietal nader te bestuderen cases. Een casus voor publiek-private samenwerking vonden we in Emmen Revisited. Hier gaat het om samenwerking tussen de gemeente, woningcorporaties en bewonersorganisaties die zich richt op wonen, maar ook op bredere maatschappelijke doelen van welzijn en zorg. Een casus over onderlinge dienstverlening vormt de casus Middelsee-gemeenten. Deze casus gaat over vier gemeenten in het noordwesten van Fryslân die een lichte samenwerking zijn aangegaan voor milieutaken en onderdelen van de gemeentelijke bedrijfsvoering. De derde casus betreft een combinatie van lobbyen en uitvoeren: Brabant-Stad. De vijf grote steden van Brabant en de provincie Brabant werken samen in BrabantStad en richten zich op gezamenlijk lobbyen, de uitvoering van een investeringsprogramma en sleutelopgaven.

Door verschillende onderzoeksmethoden te combineren worden de lichte vormen van gemeentelijke samenwerking vanuit verschillende perspectieven belicht. Het gaat hier om een verkenning. De enquête geeft een eerste beeld, de cases laten de praktijk zien bij verschillende samenwerkingsvormen, de panels geven nadere duiding. Dat betekent dat de resultaten niet zonder meer generaliseerbaar zijn voor alle lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. De verkenning levert wel een palet op aan vormen, motieven en achtergronden, laat het belang zien van en geeft suggesties voor verder onderzoek.

Samenwerken past in de hedendaagse samenleving

Samenwerking past bij de ontwikkelingen in de maatschappij en in het binnenslands bestuur, en samenwerking is beter te begrijpen als we de ontwikkelingen in de samenleving en het bestuur daarbij betrekken.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat is territoriaal opgebouwd. De relatie tussen gemeente en gemeenschap is echter problematisch geworden. Gemeenschappen zijn vlottend geworden en zelf virtueel. In een samenleving waarin overtuigingen, waarden en levensstijl privaat geworden zijn, kan alleen door interactie, onderhandelen en verzoenen een gemeenschap ontstaan (Bauman, 2000, p.178). En die gemeenschappen hoeven geen fysieke of territoriale verbanden te zijn. De 'publieke gemeenschap' die moet zorgen voor enige orde te midden van de andere gemeenschappen, is slechts één van de vele gemeenschappen (zie ook Luhmann, 1981; Schaap, 1997).

In het binnenlands bestuur hebben ook belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Er is sprake geweest van een forse schaalvergroting: hadden gemeenten in 1945 gemiddeld 9.075 inwoners, in 2012 zijn dat er 40.307. Ondertussen wordt het belang van gemeenten de laatste decennia alleen maar groter, door decentralisatie van taken. Besturen is bovendien grensoverschrijdend werken geworden, dikwijls in functionele verbanden. Tal van onderwerpen trekken zich weinig aan van bestaande bestuurlijke grenzen. Hedendaags besturen is daardoor niet alleen regionaal besturen geworden, maar ook 'multi-level governance', met zowel horizontale als verticale samenwerkingsverbanden in Nederland en ook in andere landen (Enderlein, Wälti, & Zürn, 2010). Soms leidt dit tot nieuwe bestuursvormen, soms tot nieuwe vormen van samenwerken (Heinelt & Kübler, 2005).

Het lokale bestuur is door deze ontwikkelingen meer en meer zijn maatschappelijke basis kwijtgeraakt. Al deze maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen leiden ertoe, dat de territoriale grondslag van het lokale bestuur en van de lokale democratie (burgers zijn alleen daar vertegenwoordigd waar ze wonen) onder druk staat. Een vaak getrokken conclusie is, dat de schaal van het bestuur vergroot moet worden. Die conclusie miskent echter de ernst van de zaak. We kunnen wel concluderen dat 'de grenzen van de gemeente niet meer samenvallen met de maatschappelijke grenzen' (Van den Brink, 1992, p. 35), maar ook, dat een 'juiste' schaal van het bestuur niet bestaat (Geys & Konrad, 2010, p. 41; Schaap, Bergström, Boogers, & Franzke, 2013). Bij tal van maatschappelijke vraagstukken is sprake van schaaldifferentiatie, en niet alleen maar schaalvergroting. Tevens vragen zij dikwijls om aandacht op verschillende niveaus en moet ook publieke betrokkenheid op verschillende niveaus georganiseerd worden (Derksen & Schaap, 2010, pp. 251 e.v.; Schaap et al., 2013). Dan is onmogelijk de goede schaal of het juiste werkgebied te definiëren, maar zal veeleer een mix van gebiedsindelingsen gevonden moeten worden.

Dat levert dan overigens wel een probleem op ten aanzien van de democratische legitimatie van het decentrale bestuur: 'power and accountability have been divorced' (Pierre, 2009, p. 592). Democratische verantwoording vindt, althans in Nederland, uitsluitend plaats via (her)verkiezing van volksvertegenwoordigers, die op hun beurt het bestuur ter verantwoording roepen. Maar die bestuurders zijn inmiddels allang niet meer de enige beslissers (door de netwerksamenleving en multi-level governance). In een context van onderhandelen is het aanwijzen van heldere verantwoordelijkheden en het ter verantwoording roepen van de verantwoordelijken vrijwel onmogelijk (Haus & Heinelt, 2005, p. 25; Aarsaether, Bjørna, Fotel, & Sørensen, 2009).

Juridische en bestuurskundige vormen

Samenwerking wordt zowel juridisch als ook bestuurskundig vormgegeven. De samenwerkingspartners kiezen voor juridisch vastgelegde afspraken, of zien daar juist bewust van af. Daarnaast moet de samenwerking worden ingericht en aangestuurd om goed te kunnen functioneren, een bestuurskundig vraagstuk.

Juridisch is samenwerking zowel mogelijk op privaatrechtelijke als op publiekrechtelijke basis. Privaatrechtelijk kan worden gekozen voor samenwerking in bijvoorbeeld een stichting of een vennootschap (zoals die van de gemeenten in de Hoeksche Waard die samen met een bouwbedrijf een regionaal bedrijfsterrein ontwikkelen). Publiekrechtelijk kan worden gekozen voor de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt aan gemeenten (en andere lichamen van algemeen bestuur) de mogelijkheid om samenwerking voor specifiek omschreven taken of bevoegdheden aan te gaan. De huidige Wgr kent drie samenwerkingsvormen (artikel 8): het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan en de centrumgemeente. Een vierde vorm, een regeling zonder meer (of lichte regeling), wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar betoogd kan worden dat deze vorm kan worden afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr.¹ Deze vormen verschillen in zwaarte van de regeling. Daarmee is beoogd de zwaarte van het samenwerkingsverband af te stemmen op de aard van het gezamenlijk te behartigen belang (Kennispatform intergemeentelijke samenwerking, 2012).

De Gemeentewet (artikel 160, lid 2) kent een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Privaatrechtelijke vormen zijn toegestaan als daarmee het openbaar belang beter gediend wordt dan met een publiekrechtelijke vorm. De praktijk leert dat er meer privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn dan publiekrechtelijke. Een telling uit 2010 laat zien dat er toen 698 publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden waren tegen 1.022 privaatrechtelijke (Ministerie van BZK & Berenschot, 2010). Privaatrechtelijke samenwerking is gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek, in de vorm van stichtingen, verenigingen, vennootschappen en contracten. Als een college van B&W (het bevoegde orgaan inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen) van een gemeente wil overgaan tot privaatrechtelijke samenwerking met andere gemeenten, dan is een zogenoemde voorhangprocedure nodig bij de gemeenteraad.

Verscheidene bestuurskundigen hebben geprobeerd orde aan te brengen in de hoeveelheid samenwerkingsverbanden die in de praktijk zijn ontstaan (Van de Laar, 2010; Herweijer et al., 2011). Van de Laar gaat vooral in op de manier waarop gemeenten omgaan met het bundelen van ambtelijke krachten: 'ambtelijke poolvorming'. In de gevallen die Van de Laar onderscheidt, blijven de deelnemende gemeenten zelfstandige politiek-bestuurlijke eenheden. Herweijer et al. (2011) bouwen op het betoog van Van de Laar voort, maar proberen de vormen scherper van elkaar te onderscheiden, vooral op het punt van de positie van het

1 In een conceptvoorstel van wet tot wijziging van de Wgr, dat in 2012 voor consultatie is gepubliceerd, wordt een vijfde vorm mogelijk gemaakt: het gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid. Deze vorm beoogt onder andere samenwerking op het gebied van de gemeentelijke bedrijfsvoering beter mogelijk te maken.

ambtelijk apparaat en de organisatievorm, los van het aantal taken dat bij de samenwerking wordt betrokken. Zij komen uit op een driedeling. Wij voegen daaraan toe voor welk type activiteiten gemeenten dergelijke vormen van samenwerking kunnen kiezen:

- **Netwerkmodel.** Dit is een lichte vorm van samenwerking: de ambtenaren blijven in dienst van de eigen gemeente en werken structureel samen. Het gaat hier vooral om het delen van kennis, bijvoorbeeld in intergemeentelijke werkgroepen van ambtenaren. Het kan in onze ogen ook gaan om bestuurlijke afstemming of strategievorming. Van overdracht van taken/bevoegdheden en mensen is geen sprake. Een voorbeeld is Brabantstad, waarin de vijf Brabantse steden en de provincie samen lobbyen en een gezamenlijke investeringsagenda hebben afgestemd.
- **Matrixmodel.** Hier voert elk van de gemeenten één of meer taakvelden of beleidsterreinen uit voor alle deelnemende gemeenten. De medewerkers die zich daarmee bezighouden, worden meestal aangesteld in de desbetreffende gemeente: integratie van ambtelijke expertise. De besluitvorming blijft bij de afzonderlijke gemeenten. Dat laat onverlet dat gemeenten ertoe kunnen overgaan hun beleid op die terreinen waarop zij samenwerken, te harmoniseren. De gemeenten Giessenlanden, Leerdam en Zederik voeren op die manier taken voor elkaar uit op het gebied van de bedrijfsvoering. Een bijzondere vorm van het matrixmodel is bij deze indeling de centrumgemeente. Daar voert één gemeente taken uit voor één of meer andere gemeenten.
- **Integratiemodel.** De deelnemende gemeenten voegen hun ambtelijke organisaties grotendeels samen. Met die organisatie sluiten zij vervolgens contracten over de diensten die de organisatie aan de gemeenten verleent. Er zijn twee vormen van integratie: min of meer gelijkwaardige gemeenten integreren hun ambtelijke capaciteit in een nieuwe ambtelijke dienst óf gemeenten concentreren een deel van hun ambtelijke capaciteit in een shared service center. Beide vormen liggen in elkaar verlengde. Een shared service center kan voor één functie worden opgericht, bijvoorbeeld inkoop zoals bij het inkoopbureau West-Brabant. Het kan ook voor meer functies en taken worden gebruikt, zoals het shared service center Drechtsteden waarin zes gemeenten op veel taken samenwerken. Ten slotte kunnen ook alle taken erin worden ondergebracht. Dan is sprake van een ambtelijke fusie. Een voorbeeld is de recente ambtelijke fusie van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten.

De drie publiekrechtelijke vormen (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente-constructie) en de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn niet een-op-een te koppelen aan de indeling van Herweijer et al. (2011). In tabel 1 relateren wij de bestuurskundige samenwerkingsvormen netwerk-, matrix- en integratiemodel aan de juridische vormen uit de Wgr en de privaatrechtelijke vorm. Per cel is kort aangegeven of de bestuurskundige vorm past bij de juridische vorm, en zo ja, op welke wijze. De lichte vormen van samenwerking, het onderwerp van deze verkenning, zijn gemarkeerd aangegeven.

Tabel 1 *Juridische en bestuurskundige samenwerkingsvormen*

Samenwerkingsvormen	Netwerkmodel	Matrixmodel	Integratiemodel
Openbaar lichaam	In deze twee modellen is geen sprake van het door een nieuwe organisatie op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitvoeren van taken/bevoegdheden.		Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid; zijn taken en bevoegdheden kunnen beperkt zijn tot personele vraagstukken.
Gemeenschappelijk orgaan	Een gemeenschappelijk orgaan past niet bij deze modellen.		Weliswaar kan een nieuwe ambtelijke organisatie worden gecreëerd, maar die organisatie kent geen rechtspersoonlijkheid.
Centrum-gemeente	Het aanwijzen van een centrumgemeente past niet in een netwerkmodel.	Elk van de gemeenten is hier een centrumgemeente voor een beperkt aantal taken/bevoegdheden.	Als de ambtelijke integratie plaatsvindt bij één gemeente, is deze Wgr-regeling geschikt, niet als er een nieuwe organisatie in het leven geroepen moet worden.
Regeling zonder meer	Voor een netwerk kan een regeling zonder meer geschikt zijn.	Voor een matrix kan een regeling zonder meer geschikt zijn.	Als de ambtelijke integratie plaatsvindt in een nieuwe organisatie, is rechtspersoonlijkheid nodig; die kan de regeling zonder meer niet bieden.
Privaatrechtelijke samenwerking	Voor het creëren van een netwerk of een matrix kan een lichte privaatrechtelijke vorm (bijv. een convenant) volstaan.		Voor integratie bij één gemeente kan een contract geschikt zijn. Voor het creëren van een nieuwe organisatie kan een privaatrechtelijke vorm gekozen worden.

Kijkend naar het schema zouden we kunnen concluderen, dat vooral daar waar gemeenten hun ambtelijke capaciteit willen integreren in een gemeenschappelijke organisatie die de medewerkers in dienst heeft, uitsluitend het creëren van een openbaar lichaam aangewezen is.

Lichte vormen van samenwerking: de praktijk

Uit onze enquête onder gemeenten blijkt vooral een grote diversiteit bij de lichte vormen van samenwerking. Vooral de karakterisering van de samenwerking is een rijk palet. Gemeenten noemen niet alleen de meer formele vormen, zoals de 'regeling zonder meer', 'matrixorganisatie' of 'netwerk', maar ook 'convenanten' worden genoemd, of 'GR', 'gastheerschap', 'DVO'. Er bestaan in de praktijk vele vormen van lichte samenwerking. Publiekrechtelijke vormen lijken wel vaker voor te komen dan privaatrechtelijke. En samenwerking komt voor op vrijwel alle beleidsterreinen.

Belangrijke redenen voor samenwerking vinden gemeenten vooral meer efficiency, een vergroting van de strategische kracht en bestuurskracht. Daarbij kie-

zen ze specifiek voor een lichte vorm omdat deze minder bestuurlijke drukte geeft en meer flexibiliteit en invloed overlaat. Ook al zijn lichte vormen van samenwerking geschikt als groeimodel, toch worden zwaardere vormen van samenwerking over het algemeen niet gezien als goede alternatieven voor de lichtere vormen. Gemeenten zien overwegend geen reden om achteraf de gekozen vorm te veranderen. De oorspronkelijke redenen voor de gekozen vorm zijn grotendeels onveranderd gebleven.

De cases laten zien dat er een verband is tussen de taak die wordt uitgevoerd, de randvoorwaarden die daarbij zijn gekozen en de verschijningsvorm. Het adagium 'vorm volgt functie' komt herkenbaar naar voren. De Middelsee-gemeenten willen hun autonomie behouden en gezamenlijk milieutaken en bedrijfsvoeringstaken uitvoeren, en kiezen in eerste instantie voor een regeling zonder meer. Brabant-Stad kiest bewust voor geen extra bestuurslaag en zo min mogelijk bureaucratie bij het afstemmen van investeringen en gezamenlijk lobbyen richting Den Haag en Brussel. In Emmen kiest men voor een lichte vorm om zo de samenwerking met diverse andere partners, waaronder bewonersorganisaties en woningcorporaties, mogelijk te maken. Alleen bij de Middelsee-gemeenten ziet men reden de lichte samenwerking te veranderen, bij de andere twee cases is dit niet aan de orde. De reden voor de verandering van de vorm is de groei van de samenwerking op meerdere terreinen. Dit is aanleiding om te kiezen voor een lichte gemeenschappelijke regeling. De cases laten dus niet zien dat een lichte vorm van samenwerking een opmaat is voor een zwaardere vorm. Opvallend is dat er zowel bij Emmen Revisited als bij BrabantStad wel sprake is van een programmabureau. Dat maakt praktische voorbereiding mogelijk, uitvoering van afspraken en verdere facilitering en ondersteuning van de samenwerking.

De cases laten ook zien dat de samenwerkingspartners niet helemaal gelijkwaardig zijn. EmmenRevisited laat zien dat de bewonersorganisaties wel eens moeite hebben om de leden actief te laten bijdragen aan de samenwerking en dat zorginstellingen ook als opdrachtnemer taken uitvoeren voor de gemeente. Dat vereist verschillende rollen van de partners, niet alleen afstemmen, maar ook regievoeren en stimuleren en faciliteren.

Binnen de samenwerkingsverbanden is de (horizontale) verantwoording aan de gemeenteraden (of Provinciale Staten) niet vanzelfsprekend. Bij lichte vormen van samenwerking is dat niet formeel geregeld, zoals wel bij een openbaar lichaam, en moet er binnen het samenwerkingsverband dus apart aandacht worden geschonken aan het vooraf betrekken van de volksvertegenwoordiging bij de doelen van de samenwerking en achteraf bij de bereikte resultaten. De mate waarin dat verantwoording genoemd kan worden, is vatbaar voor discussie en hangt af van het samenspel en de rolverdeling van de partners.

Discussie: op zoek naar repertoires van samenwerken

De lichte samenwerkingsvormen zijn onmisbaar voor gemeenten en verdienen daarom erkenning en waardering. Lichte vormen zijn er vele en er is een grote

variëteit in het onderwerp of de taak waarop wordt samengewerkt. Naast samenwerking tussen gemeenten is er ook samenwerking van gemeenten met andere partijen, zoals woningcorporaties, zorginstellingen, bedrijven en bewonersorganisaties. Soms zijn partijen daarbij volledig nevenschikt, zoals in de verhouding tussen gemeenten en woningcorporaties. In andere gevallen is er een zekere afhankelijkheid van een instelling van de gemeente, bijvoorbeeld door een subsidiërelatie. In weer andere gevallen is eerder sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

Lichte vormen van samenwerking passen in veel gevallen goed bij een inhoudelijke taak. Bij beleidsinhoudelijke afstemming past een structuur van overleggen en netwerken, soms bestuurlijk gelegitimeerd door een intentieovereenkomst of convenant. Bij uitvoerende taken is de keuze voor een regulier overleg en een dienstverleningsovereenkomst vaak simpelweg de meest passende vorm. Ook bij een variëteit aan partners past een lichte samenwerkingsvorm vaak goed.

Uit deze verkenning blijkt dat gemeenten een tamelijk duidelijk onderscheid maken tussen lichte en zwaardere vormen van samenwerking en die beide zeker niet als uitwisselbaar zien. Lichte vormen zijn ook niet per se een opmaat naar een zwaardere vorm. De hierboven genoemde redenen voor een lichte vorm laten dat ook zien. Gemeenten zoeken daarbij naar een juiste vorm en een goede invulling van hun rol bij de samenwerking. De genoemde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen geven daar veel aanleiding toe. Bij deze zoektocht hebben gemeenten geen behoefte aan nieuwe wettelijke kaders of richtlijnen. Lichte vormen van samenwerking worden immers juist gekozen vanwege de variëteit en flexibiliteit.

Gemeenten zijn mogelijk wel geholpen met een repertoire waarbij ze een goede keuze kunnen maken voor de invulling van hun rol. Naast de hier besproken repertoires en mogelijkheden zijn er ongetwijfeld meer denkbaar. Onze verkenning geeft aan dat de rol van de gemeente onder andere afhankelijk is van het type samenwerking en type taak dat in samenwerking wordt uitgevoerd. Bij de betrokken actoren kan onderscheid worden gemaakt tussen samenwerking van alleen gemeenten, van een gemeente met nevenschikte partijen, en van gemeente(n) en partijen die ondergeschikt aan of afhankelijk zijn van de gemeente. In tabel 2 is dit onder type samenwerking aangegeven. Onze verkenning laat verder zien dat voor de inhoud van de taak een onderscheid gemaakt kan worden tussen bedrijfsvoeringstaken, enkelvoudige beleidsinhoudelijke taken en meer complexe en/of strategische ambities.

Op al deze typen kan worden samengewerkt in een lichte vorm, zoals ook uit de casestudies bleek. Zo ontstaan negen mogelijkheden (negen cellen) waarbij de gemeente telkens op basis van een ander repertoire dient te handelen om tot een succesvolle samenwerking te komen. In tabel 2 hebben we per cel een eerste duiding gegeven van een voor de hand liggend repertoire. Wordt er samengewerkt met alleen andere gemeenten op het terrein van de bedrijfsvoering, dan ligt een dienstverleningsovereenkomst voor de hand (cel 1). Wil men voor de bedrijfsvoering met andere partijen samenwerken, dan is uitbesteding vaak succesvol (cel 4). Als gemeenten onderling samenwerken op een beleidsinhoudelijke taak, dan kunnen een bestuurlijk netwerk en onderlinge afstemming en uitwisseling volstaan

Tabel 2 *Mogelijke repertoires bij lichte vormen van samenwerking*

Type samenwerking	Type taak Bedrijfsvoering	Beleidsinhoudelijke gemeentelijke taak	Realiseren van complexe/strategische ambities
Samenwerking tussen gemeenten	1. Matrix, dienstverleningsovereenkomst, overleg afstemmen diensten en prestaties	2. Bestuurlijk netwerk, dienstverleningsovereenkomst, afstemmen doelrealisatie	3. Netwerk, strategische agenda, uitvoeringsprogramma, vertrouwen, intentieovereenkomst, aanjaagfunctie, betrekken democratische organen (Raden)
Samenwerking tussen gemeenten en andere nevengeschikte partijen (instellingen, bedrijven, bewonersorganisaties)	4. Uitbesteding	5. Samenwerken, afstemmen, rollen bepalen, convenant of intentieovereenkomst	6. Gedeelde doelen, vertrouwen, katalysator, ontmoeting, rollen en taken, aanspreken op voortgang, betrekken democratische organen (Raden)
Samenwerking tussen gemeenten en andere (deels) ondergeschikte partijen	7. Uitbesteding	8. Invulling regierol, spelregels invloed op inhoud	9. Overtuigen en regisseren, overeenkomsten, rapportages en sturing

(cel 2). Worden daar ook andere partijen bij betrokken, dan ligt een convenant of intentieovereenkomst meer voor de hand (cel 5). Zijn die andere partijen daarnaast ook opdrachtnemers, bijvoorbeeld zorginstellingen die ook Wmo-taken uitvoeren, dan zijn aanvullende spelregels nodig, bijvoorbeeld om de regierol van de gemeente helder te onderscheiden van de rol van opdrachtgever (cel 8). Als gemeenten samenwerken om strategische ambities te realiseren, zoals in BrabantStad, dan zijn andere repertoires belangrijk. Deze casus laat zien dat een strategische agenda en onderling vertrouwen belangrijk worden gevonden en dat een klein team een belangrijke aanjaagfunctie kan hebben (cel 3). In tabel 2 is in kernwoorden een eerste duiding gegeven die nader uitgewerkt zou kunnen worden.

Bij verder onderzoek zouden voorbeelden per cel inspirerend kunnen werken. Uit de voorbeelden per cel blijkt de wijze waarop de behoefte aan verder onderzoek kan worden ingevuld. Daardoor kunnen handreikingen worden gedaan. Die handreikingen kunnen gaan over instrumenten bij lichte samenwerkingsvormen, de wijze van ontmoeting en overleg, en de fasen van de samenwerking. Bij de instrumenten kwamen we in de verkenning onder andere de convenanten en overeenkomsten tegen. De samenwerking kreeg daarnaast vorm in vele vormen van ontmoeting en overleg, zoals de B5-dinsdagen die BrabantStad organiseert en de cyclische procesinfrastructuur van Emmen Revisited. Verder waren er fasen in de samenwerking zichtbaar die telkens om een andere rol vragen, zoals de aanjaagfunctie van een programmteam bij de start of vernieuwing van de samenwerking

en de bevestiging van het bestuurlijke vertrouwen bij BrabantStad om de samenwerking te bestendigen.

Opvallend is dat vrijwel alle respondenten en geïnterviewden het waardeerden dat de lichte vormen van samenwerking met dit verkennende onderzoek erkenning krijgen. Gezien de vele taken en ambities die door lichte vormen van gemeentelijke samenwerking worden gerealiseerd, is academische aandacht zeker op zijn plaats.

Literatuur

- Aarsaether, N., Bjørna, H., Fotel, T., & Sørensen, E. (2009). Evaluating the democratic accountability of governance networks: Analysing two nordic megaprojects. *Local Government Studies*, 35(5), 577-594.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Brink, H. van den. (1992). Democratie zonder grenzen. In H. van den Brink (red.), *Bestuur en territoire* (pp. 33-45). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Enderlein, H., Wälti, S., & Zürn, M. (eds.). (2010). *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geys, B., & Konrad, K. A. (2010). Federalism and optimal allocation across levels of governance, in: Enderlein et al., pp. 32-46.
- Haus, M., & Heinelt, H. (2005). How to achieve governability at the local level? In M. Haus, H. Heinelt & M. Stewart (Eds.), *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement* (pp. 12-40). London: Routledge.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge.
- Herweijer, M., Fraanje, M. J., & Braak, H. J. M. ter. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. (2010). *Samen verder, maar hoe: rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*. Joost van der Kolk, Ministerie van BZK.
- Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. (2012). *Vormen van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr*. Gevonden op www.platformintergemeentelikesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden_item/t/vormen_van_gemeenschappelijke_regelingen_op_grond_van_de_Wgr.
- Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
- Luhmann, N. (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Gunter Olzog.
- Ministerie van BZK & Berenschot. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*.
- Pierre, J. (2009). Reinventing governance, reinventing democracy? *The Polity Press*, 37(4), 591-609.
- Schaap, L. (1997). *Op zoek naar prikkelende overheidssturing. Over autopoiese, zelfsturing en stadsprovincie*. Delft: Eburon.
- Schaap, L., Bergström, T., Boogers, M., & Franzke, J. (Eds.). (2013). *Scale of local government* (to be published).

Schaap, L., & Dool, L. van den. (2013). *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. Eindrapportage*. Tilburg: TSPB (i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).