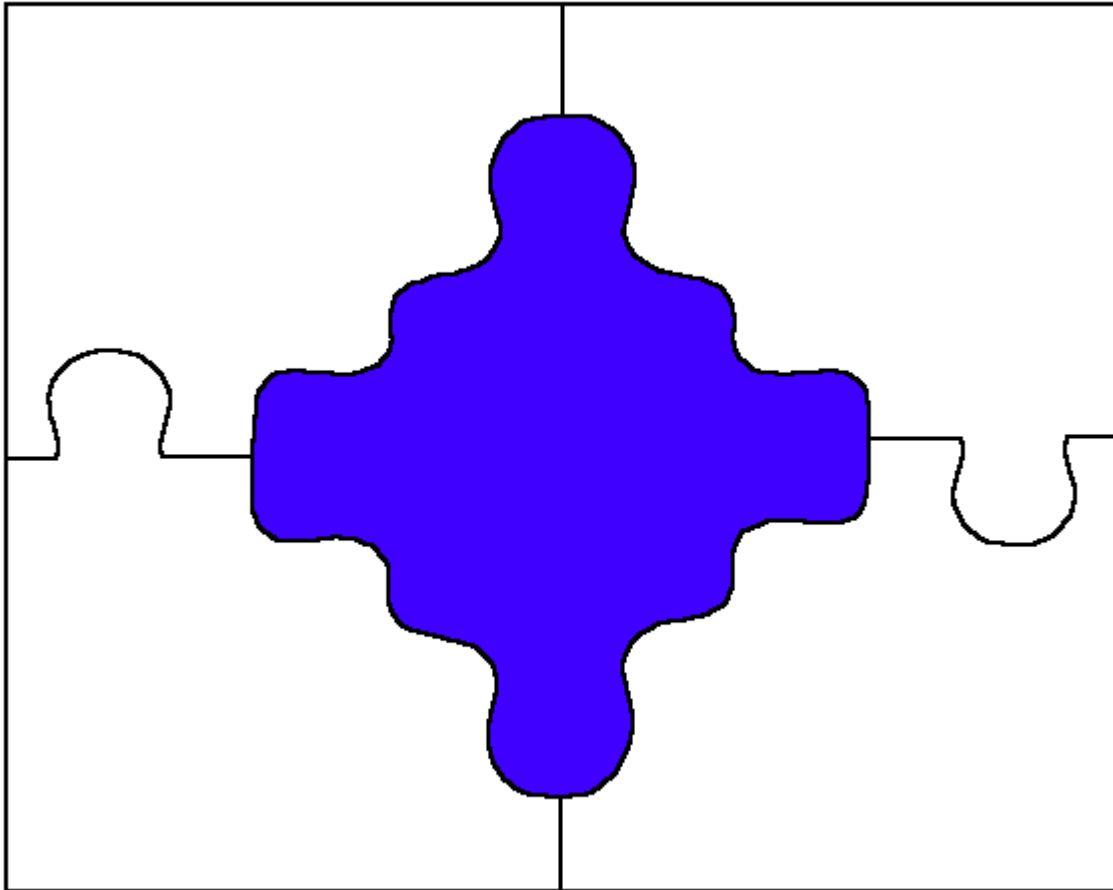


Intergemeentelijke samenwerking sociale zaken is een kwestie van doen?



Een onderzoek naar de wijze en resultaten van samenwerking op het terrein van sociale zaken

Auteur: Mavis Leter
Studienummer: 186101
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde
Rotterdam, augustus 2005

Voorwoord

Intergemeentelijke samenwerking is een boeiend fenomeen. Ik heb van dichtbij mogen ervaren dat samenwerkingsprocessen tussen gemeenten over het algemeen langzame en stroperige processen zijn. Er is echter wel een trend waarneembaar op het terrein van Sociale Zaken. Sociale diensten weten elkaar steeds meer te vinden, informeel en formeel. Ik hoop dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren in het intergemeentelijke samenwerkingsproces op het terrein van sociale zaken. Deze scriptie is veel later afgerond dan ik had verwacht. Ach, ik denk maar zo: het is de kwaliteit ten goede gekomen. Ik ben veel dank verschuldigd aan mijn vriend Marco, familie en vrienden voor hun onmetelijke steun onder wie Shehida voor de vele oppasuren. Veel dank aan mijn scriptiebegeleiders Peter Hupe en Menno Fenger voor hun kritische enthousiasme.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1. Introductie intergemeentelijke samenwerking werk en inkomen	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleemstelling	1
Hoofdstuk 2. Het theoretisch kader	8
2.1 Inleiding	8
2.2. De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat	8
2.3. Decentralisatie en centralisatie	11
2.4. Decentralisatiegolf op het bijstandsterrein	14
2.5 De verschillende dimensies van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten	16
2.6. Juridische grondslagen en organisatievormen van samenwerking	22
2.7 Proces van samenwerking	28
2.8 Conceptualisering en operationalisering	30
Hoofdstuk 3. De achtergronden van intergemeentelijke samenwerking	32
3.1 Inleiding	32
3.2 De bestuurlijke reorganisatie	32
3.3 De grootstedelijke problematiek	35
Hoofdstuk 4. Beschrijving cases intergemeentelijke samenwerking sociale diensten	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Gemeente Ubbergen	38
4.3 Gemeente Steenwijkerland	42
4.4 Gemeente Baarle Nassau	46
4.5 Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek	52
4.6 Intergemeentelijke Sociale Zaken KRV	55
4.7 Intergemeentelijke Sociale Dienst Buro Altena en Kompas	56
Hoofdstuk 5. Analyse cases intergemeentelijke samenwerking sociale diensten	59
5.1 Inleiding	59
5.2 De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking sociale dienst	59
5.3 De mate van draagvlak onder de deelnemers van intergemeentelijke sociale dienst	59
5.4 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale dienst	62
5.5 Juridische vormen en organisatiestructuren van intergemeentelijke samenwerking	63
5.6 Resultaten van intergemeentelijke samenwerking	64
5.7 Profielen van de gemeenten	65
5.8 Intergemeentelijke samenwerking vergeleken	67
Hoofdstuk 6. Conclusie en aanbevelingen	68
6.1 Conclusie	68
6.2 Aanbevelingen	72
Literatuurlijst	73
Bijlagen	75

Hoofdstuk 1. Introductie intergemeentelijke samenwerking werk en inkomen

1.1. Inleiding

Dit onderzoek is primair gericht op inventarisatie van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken. Secundair worden de resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen gezien. Daarbij zijn er verschillende redenen waarom gemeenten samenwerken. De achterliggende vraag is of de invoering van een nieuwe wet, de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 gevolgen zal hebben voor de intergemeentelijke samenwerking op het sociale zekerheidssterrein. Teneinde een inventarisatie te maken en bovengenoemde vragen te beantwoorden, komen na een theoretische beschouwing verschillende (juridische) vormen van intergemeentelijke samenwerking aan bod. Tevens verricht ik empirisch onderzoek via casestudies naar een vijftal intergemeentelijke samenwerkingsvormen.

1.2. Probleemstelling

Door onder andere de toegenomen vervoers-, informatie- en communicatiemogelijkheden ervaren wij de wereld waarin wij dagelijks leven als steeds kleiner. Het maatschappelijk leven speelt zich echter in steeds grotere verbanden af. Wonen, werken, winkelen en recreatie doet men in steeds mindere mate binnen de grenzen van de eigen woonplaats en gemeente. De gevolgen van dit proces van schaalverandering strekken zich ook tot de gemeenten uit (Derksen en Pronk, 1990:9). Veranderingen in de samenleving laten de gemeentebesturen niet onberoerd. Er is aan de ene kant sprake van schaalverkleining. Dit is vooral te zien bij de dienstverlening aan de individuele burger. De individuele burger verlangt een minimumvoorziening op niet al te grote afstand van de woning. Aan de andere kant is er sprake van schaalvergroting. Gemeenten zijn geen in zich zelf gesloten gemeenschappen meer maar zijn verbonden met de grotere leefruimte van de streek en of de regio. Gemeenten zoeken dan ook meer en meer samenwerking met buurgemeenten op onder andere het vlak van ruimtelijke ordening, onderwijs, gezondheidszorg, sport en recreatie, sociale voorzieningen (Derksen). Ik richt mij in dit onderzoek op intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken.

Samenwerking op het terrein van sociale zaken is een actueel onderwerp in gemeenteland. Gemeenten hebben te maken met publieke en private partners zoals het Centrum voor werk en inkomen (CWI, de voormalige arbeidsvoorziening), het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekering (UWV), reïntegratiebedrijven, uitzendbureaus, en sociale werkvoorziening, de zogeheten SW bedrijven (Esser, Nagelkerke en Van Voorden, 1997:98-110). Naast de samenwerking met deze partners is samenwerking tussen lokale overheden op het terrein van sociale zaken ook actueel. Doordat gemeenten er de laatste jaren veel taken en verantwoordelijkheden bij hebben gekregen op het terrein van sociale zaken is het aannemelijk dat samenwerking noodzakelijk en onontkoombaar is voor met name kleine gemeenten. De wens tot schaalvergroting, kwaliteitsverbetering en continuïteitsgarantie zorgt er voor dat samenwerking op het terrein van sociale zaken al een aantal jaren op de agenda van de gemeente staat. De WWB is een belangrijke ontwikkeling waarbij de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden wijzigen.

Gemeenten hebben vanaf 1 januari 2004 door de WWB meer beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheden op het bijstandsterrein. Een dergelijk systeem dwingt gemeenten na te denken of het wel of niet mogelijk is deze verantwoordelijkheid alleen te dragen, over welke schaal van uitvoering geëigend is en welk instrumentarium er nodig is gezien de budgettering en het risico dat gemeenten gaan lopen.

Veel gemeenten beraden zich op het al dan niet gaan samenwerken. In november 2002 is uit onderzoek gebleken dat er 16 intergemeentelijke sociale diensten zijn (SGBO onderzoek Gebiedsindelingen sociale zaken 2002). Ondanks dat het samenwerken op het terrein van de sociale zekerheid al een aantal jaren speelt, blijkt het aantal samenwerkingsverbanden niet erg groot. Het zoeken naar en het gestalte geven aan samenwerking lijkt niet altijd even gemakkelijk en succesvol. Samenwerking tussen gemeenten kan plaatsvinden op ad hoc basis, vrijblijvend en nauwelijks gestructureerd of op een meer geformaliseerde en gestructureerde wijze. In dit onderzoek richt ik mij op de verschillende vormen van samenwerking waarbij de nadruk ligt op geformaliseerde en gestructureerde samenwerking.

Taken sociale diensten

Om inzicht te verkrijgen in de verschillende taakonderdelen waarop intergemeentelijke samenwerking kan plaatsvinden wordt hieronder ingegaan op de taken van een afdeling Sociale Zaken van een gemeente. Het gaat om een algemene omschrijving van de hoofdtaken. Het voert in dit verband te ver om alle sub- en deeltaken te beschrijven. Daarnaast kan de gemeentelijke organisatorische invulling verschillen. In algemene zin zijn de taken van de afdeling Sociale Zaken als volgt: de uitvoering van wet en regelgeving zoals de WWB, Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige (IOAZ), het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), Uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De uitvoering van de genoemde regelgeving gaat allereerst gepaard met beleidsvorming en beleidsvaststelling. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Verder voeren de gemeenten deze regelingen uit en bepalen welke gegevens nodig zijn om het recht en de hoogte van de bijstand en/of voorziening, dan wel de voortzetting daarvan te kunnen vaststellen. Het nemen van besluiten of iemand een uitkering en/of een voorziening krijgt, voortzetting en beëindiging van de uitkering en/of voorziening, arbeidsmarktinschakeling/ reïntegratie, het opleggen van een maatregel, besluiten inzake terugvordering van de bijstand/voorziening, administratieve verwerking zijn belangrijke deelaspecten bij de uitvoering van de regelingen. Gemeenten moeten verder ook het misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand en/of voorziening tegengaan oftewel fraudebestrijding (Sociaal Info 2004:15-47)

Naast het feit dat gemeenten kunnen samenwerken op deze verschillende deelterreinen kan er ook een onderscheid gemaakt worden in samenwerking bij beleidsvaststelling en bij beleidsuitvoering. In dit onderzoek heb ik geen beperking voor deze samenwerkingsonderdelen ingebracht. Het is immers interessant om bij de verschillende vormen van samenwerking te bezien op welke onderdelen deze plaatsvindt. Dit is bij de selectie van cases als selectiecriteria meegenomen opdat de diversiteit van de verschillende samenwerkingsonderdelen voldoende aan bod komt.

Vraagstelling

Samenwerking van en tussen gemeenten kent verscheidene aspecten, knelpunten en invalshoeken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil dat gemeenten meer gaan samenwerken op het terrein van werk en inkomen en heeft hiervoor een stimuleringsregeling Abw samenwerkingsverbanden Abw/WWB in het leven geroepen. Relevante vragen die hierbij opkomen zijn: waarom willen gemeenten samenwerken; op welke terreinen willen ze samenwerken, met wie willen zij samenwerken en in welke vorm willen ze samenwerken? Deze geschetste ontwikkelingen vormen de eerste aanzet om gemeentelijke samenwerking onder de loep te nemen.

De eerste indrukken, ingegeven vanuit praktijkervaring, bevestigen het beeld dat gemeentelijke samenwerking voor verbetering vatbaar is. Door de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in kaart te brengen en te beschrijven kan een vervolgstap worden gemaakt. Het vergelijken van resultaten van samenwerking en de verschillende samenwerkingsverbanden levert wellicht oorzakelijk verbanden tussen vormen van samenwerking en terreinen van samenwerking. Via een vergelijkend onderzoek hoop ik zicht te bieden op een antwoord op de vraag welke vorm van samenwerking onder welke omstandigheden het samenwerkend vermogen van de gemeente ten goede komen.

Ik ben mij ervan bewust dat door het verrichten van een vijftal casestudy's geen uitspraken in algemene zin gedaan kunnen worden. Wel komt er een lijn naar voren op basis waarvan eventueel vervolgonderzoek kan plaatsvinden. Het aangegeven probleem heeft ertoe geleid dat ik in dit onderzoek de vraag centraal stel: **'Op welke wijze vindt samenwerking op het terrein van werk en inkomen plaats en wat zijn de resultaten van deze samenwerking? Wat kan worden gezegd over een mogelijke samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de verscheidenheid in de wijze van samenwerking?'**

De volgende deelvragen zijn te destilleren uit de vraagstelling:

- Wat zijn de achtergronden van intergemeentelijke samenwerking?
- Welke redenen zijn er op macroniveau voor intergemeentelijke samenwerking van sociale diensten?
- Welke verschillende (juridische) vormen van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten zijn er?
- Hoe werken deze intergemeentelijke sociale diensten in de praktijk samen en wat zijn de resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen?
- Is er een samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de mogelijke verscheidenheid in de wijze van samenwerking?

Methoden van onderzoek

Het ontwerpen van een onderzoek houdt in dat vooraf beslissingen genomen dienen te worden over de wijze waarop het onderzoek zal worden opgezet en uitgevoerd (Babbie, 1995: 303-304). Gezien de aard van het onderzoek ligt de keuze voor de literatuurstudie en de casestudy in de rede. De literatuurstudie houdt in dat zoveel mogelijk literatuur over de verschillende juridische vormen van gemeentelijke samenwerking wordt bestudeerd en de methodiek van samenwerking wordt onderzocht. De casestudy of de gevalstudie betreft binnen de bestuurskunde doorgaans onderzoek van een complexe situatie, bijvoorbeeld een besluitvormingssituatie. Een case onderzoek is empirisch onderzoek (Babbie, 1995:280-303, zie ook Fenger onder verwijzing naar Yin, 2001, blz.154). Nadat de literatuurstudie heeft plaatsgevonden, vindt mijn empirisch onderzoek plaats door casestudy. Bij casestudy moet men meer dan een bron voor bewijsmateriaal gebruiken:

- Documentenanalyse
- Interview
- Directe observatie
- Participerende observatie

In dit geval zou door het interviewen van stakeholders zoals beleidsmakers en leidinggevendenden een beeld gegeven kunnen worden van de probleemstelling. Volgens Babbie kan op basis van een goede vragenlijst kan een goede analyse worden gemaakt. Bij het maken van de vragenlijsten voor de respondenten, zoals hierboven genoemd, is er een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden (eenduidige vragen, simpele vragen, etc.).

Een survey-onderzoek in de vorm van een of meerdere interviews levert een aantal voordelen op:

- Interviews leveren meer respons op (interviewers nemen meteen de resultaten mee) doordat de aanwezigheid van een interviewer een groot aantal “geen mening” voorkomt;
- Respondenten zijn eerder geneigd een interviewer binnen te laten dan een vragenlijst in te vullen en te retourneren;
- De interviewer kan zowel vragen als ook observeren.

Interview is de aangewezen dataverzamelingweg om meer te weten te komen over attitudes. In dit geval wordt gekozen voor de combinatie van documentanalyse en interview omdat de als vooronderzoek verkregen documenten over de intergemeentelijke samenwerking worden doorgenomen en verdere toelichting, verheldering en verbreding kan worden verkregen door een interview. Hierbij kan de respondent uiteraard geobserveerd worden (1994:276-277).

Gesprekken met experts

Voor een meer algemene oriëntatie op het onderwerp is voorafgaand en tijdens het daadwerkelijke case-onderzoek gesproken met een drietal experts. Het betrof hier mensen die ofwel vanwege hun praktijkervaring ofwel vanuit hun juridische expertise aan het onderzoek konden bijdragen. Ik heb gesproken met drs.Y. Bommeljé en mr. B. Smallenbroek van SGBO, onderzoeksbureau -en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, alsmede mevrouw R. Doggen van de stichting StimulanSZ.

Selectie van cases

Om de mogelijkheid van verrassende uitkomsten niet bij voorbaat uit te sluiten, en meer in algemene zin om een zo breed mogelijk beeld te schetsen van mogelijke onderwerpen van samenwerking op het terrein van sociale zaken, is de selectie van cases een belangrijke stap in het onderzoek. Voor de selectie zijn de volgende relevante criteria gebruikt:

- Grootte van de gemeente qua inwonertal.
- De cases kenmerken zich door spreiding over verschillende provincies.
- De cases onderscheiden zich door intergemeentelijke samenwerking op de verschillende deeltaken van de afdeling sociale zaken.
- De te verwachten variatie in juridische samenwerkingsvorm.

Gemeentegrootte qua inwonertal

Het eerste criterium is de gemeentegrootte qua inwonertal. Het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt bij categorisering van gemeente de indicatoren gemeentegrootte en stedelijkheid. Voor intergemeentelijke samenwerking ligt het voor de hand in navolging van het CBS de gemeentegrootte als indicator te gebruiken. Intergemeentelijke samenwerking op het bijstandsterrein kan plaatsvinden tussen verschillende soorten van gemeente. Hiermee bedoel ik dat een grote gemeenten kan samenwerken met een grote of middelgrote of kleine gemeenten. Een middelgrote gemeenten kan samenwerken met een middelgrote gemeenten. Een kleine gemeenten kan samenwerken met een kleine of een middelgrote gemeenten. Er zijn vele variaties mogelijk. Aangezien ik de cases wel met elkaar wil vergelijken, om te komen op het spoor van een analyse gevolgd door aanbevelingen, is het zaak om gemeenten vergelijkbare grootte qua inwonertal betrekken in mijn onderzoek. Ik hanteer de aanname dat intergemeentelijke samenwerking voor een belangrijk deel plaatsvindt bij kleine gemeenten, hiermee wordt bedoeld gemeenten met minder dan 20.000 inwoners analoog aan het criterium van het CBS. Een snelle blik op het SGBO onderzoeksrapport naar intergemeentelijke samenwerking Abw bevestigt dit beeld. De gemeentegrootte is dus een constante factor.

In de geselecteerde cases zal dus altijd één deelnemende gemeente met minder dan 20.000 inwoners zijn opgenomen.

Het tweede criterium voor de selectie van de te onderzoeken cases is dat de intergemeentelijke samenwerking moet liggen op het terrein van sociale zaken. Dit kan liggen op de verschillende deelterreinen van sociale zaken:

- Uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB), voor 1.01.2004 was dat de Abw.
- fraudebestrijding van uitkeringen
- Bijstandsbesluit Zelfstandigen, een regeling uitgevoerd door de gemeenten (meestal GSD-en)

Het argument om te kiezen voor dezelfde schaalgrootte van gemeenten om de vergelijkbaarheid te vergroten speelt eveneens een rol bij de verschillende deelterreinen van samenwerking. Mijn keuze is de vormgeving van de bijstandsregeling als onderzoeksthema te hanteren.

Het derde criterium is dat de cases kenmerken zich door spreiding over verschillende regio's (provincies).

Vierde criterium is dat verschillende juridische vormen van samenwerking aan de orde komen. Bij de selectie is tevens aandacht besteedt aan het criterium dat de case-selectie zo mogelijk enkele cases moet omvatten die minder voor de hand liggen, die een nieuw licht werpen op de thematiek van dit onderzoek. Daarnaast is samenwerking op de verschillende onderdelen zoals beleid en beleidsuitvoering meegenomen.

Met behulp van de vier criteria zijn de volgende cases geselecteerd:

1. gemeente Baarle-Nassau (6.500 inwoners) in de provincie Noord-Brabant.
2. gemeente Steenwijkerland (voor herindeling 20.000 inwoners, nu 42.000 inwoners)- Gemeente Westerveld (19.000 inwoners) in de provincie Overijssel.
3. Gemeente Ubbergen (9.600 inwoners) in de provincie Gelderland.
4. Sociale zaken KRV bestaande uit Valkenburg (3581 inwoners), Rijnsburg (14.937 inwoners) en Katwijk (ongeveer 40.000 inwoners).
5. Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek Warmond (5.310 inwoners), Noordwijkerhout (15.312 inwoners), Sassenheim (14.591 inwoners), Hillegom (20.666 inwoners) en Lisse (21.942 inwoners) in de provincie Zuid-Holland.

Aanpak van de cases

Iedere case is met een vast stramien benaderd. Onderdeel van iedere case zijn de bestudering van casegerichte documenten en het organiseren van interviews. Bij de interviews is steeds gebruikt gemaakt van dezelfde vragenlijst als richtlijn voor het gesprek. De gesprekken zijn gevoerd met verschillende ambtenaren van de deelnemende gemeenten. Hiermee wordt bedoeld:

- portefeuillehouders sociale zaken;
- directeuren sociale zaken of directeuren intergemeentelijke sociale dienst;
- beleidsmedewerkers sociale zaken;
- uitvoerende consultants sociale zaken.

De gesprekken met deze ambtenaren hebben in de eerste plaats als doel, naast de documentenanalyse, meer informatie te verkrijgen over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de tweede plaats is de mening van deze ambtenaren over het functioneren en de voor- en nadelen van 'hun' samenwerkingsverband essentieel voor dit onderzoek.

Daarnaast is bij de onderzochte gemeenten gesproken met wethouders voor de bestuurlijke invalshoek van intergemeentelijke samenwerking. De vragenlijst is opgenomen in de bijlage. De keuze van respondenten is belangrijk. Van elk van de bij de gemeenten betrokken actoren in de te bestuderen case is de persoon benaderd die het meest direct bij het onderwerp betrokken is en namens de gemeente heeft deelgenomen aan de gesprekken die tot de totstandkoming van de samenwerking hebben geleid of moeten leiden. In de meeste gevallen is dat de directeur of hoofd van de sociale dienst. Verder heeft per case een selectie van minimaal twee respondenten plaatsgevonden opdat een zo breed mogelijk beeld wordt gecreëerd.

Fenger wijst naar Rosenthal en 't Hart die stellen dat een vergelijkende casestudy theoretische meerwaarde zal hebben voor zover die vragen deel uitmaken van een van te voren ontwikkeld theoretisch perspectief. Die meerwaarde neemt toe wanneer de onderzoeker op verantwoorde wijze een systematische vergelijking maakt tussen de waarden van waargenomen variabelen en expliciet geformuleerde theoretische verwachtingen over de relaties van afhankelijke en onafhankelijke variabelen (Fenger, 2001, blz. 155). De geselecteerde cases worden ondermeer geanalyseerd aan de hand van de volgende thema's:

1. Intergemeentelijke samenwerking op het bijstandsterrein kan plaatsvinden op het onderdeel beleid en/of beleidsuitvoering;
2. Redenen voor intergemeentelijke samenwerking;
3. Juridische vormen van samenwerking;
4. De mate van draagvlak onder de deelnemende gemeente waarin aspecten zoals de initiatiefnemende gemeente wordt meegenomen.

De criteria zoals hierboven beschreven komen o.a in hoofdstuk 2 Theoretisch kader uitgebreid aan de orde en worden geoperationaliseerd. In de opgestelde vragenlijst voor de casestudy zullen de benoemde indicatoren ook de rode draad zijn voor het empirisch onderzoek.

Hoewel er goede argumenten aanwezig zijn om te werken met afhankelijke en onafhankelijke variabelen inventariseer ik primair de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale diensten is het streven niet het verklaren van de verschillende samenwerkingsvormen. Wel zal worden geprobeerd zicht te krijgen op welke relevante factoren mogelijk samenhangt met de verscheidenheid in die resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen. Op basis van de inventarisatie is de ambitie te komen tot aanbevelingen inzake intergemeentelijke samenwerking op dit terrein. Verdeling vooraf in variabelen is hierbij in beginsel niet noodzakelijk. Ik stel echter wel de achterliggende vraag of de invoering van een nieuwe wet, de WWB (Wet Werk en Bijstand), gevolgen heeft voor de intergemeentelijke samenwerking op het sociale zekerheidsterrein.

Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Doel van het onderzoek is een maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage te leveren aan de politieke en maatschappelijke discussie over intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking, schaalvergroting in het openbaar bestuur is altijd al een veel besproken thema, zeker onder bestuurskundigen en andere geïnteresseerden in het openbaar bestuur. Er is een trend waarneembaar dat steeds meer sociale diensten naar elkaar trekken. Dit onderzoek heeft meerwaarde in de wetenschappelijke discussie inzake vormen van intergemeentelijke samenwerking door de poging zicht te krijgen op welke relevante factoren mogelijk samenhangt met de verscheidenheid in die resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen. Tegelijkertijd kan het onderzoek input leveren voor de maatschappelijke discussie waarbij centraal kan staan de gevolgen voor de burgers bij intergemeentelijke samenwerking.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee beslaat het theoretisch kader. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op de achtergronden van intergemeentelijke samenwerking. Hoofdstuk vier beschrijft de bevindingen per individuele case intergemeentelijke samenwerking. In hoofdstuk vijf analyseer ik op geaggregeerd niveau de cases vanuit het theoretisch kader. In hoofdstuk zes tenslotte, de eindconclusie waarbij een antwoord gegeven wordt op de centrale vraagstelling en aanbevelingen worden gedaan.

Hoofdstuk 2. Het theoretisch kader

2.1 Inleiding

In hoofdstuk twee en drie komt een aantal theoretische inzichten aan de orde die er toe dienen intergemeentelijke samenwerking te positioneren en verder uit te werken. Fenger (2001) stelt vast dat “een theoretische benadering een wijze van benaderen verschaft van complexe fenomenen en identificeert de elementen die van betekenis kunnen zijn op het onderzoeksterrein en in theorieën nader uitgewerkt dienen te worden” (blz.12). In dit hoofdstuk wordt intergemeentelijke samenwerking sociale diensten gepositioneerd binnen de leer van het binnenlands bestuur. Alvorens in te gaan op intergemeentelijke samenwerkings sociale diensten is het noodzakelijk een schets te geven van het binnenlands bestuur en de decentralisatiebewegingen binnen het binnenlands bestuur te beschrijven. Waar hoofdstuk drie (een kort hoofdstuk) met name inzoomt op de historie van intergemeentelijke samenwerking in algemene zin gaat dit hoofdstuk veleer over de huidige facetten van intergemeentelijke samenwerking specifiek op het terrein van sociale zaken.

Het is in dit hoofdstuk niet het streven te komen tot een volledige uitgewerkte integrale theorie van binnenlands bestuur. De verschillende perspectieven van binnenlands bestuur komen aan de orde, gevolgd door een analyse van de decentralisatiebeweging en tenslotte krijgt de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten een plaats in een breder perspectief. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de leer van het binnenlands bestuur. In paragraaf 2.3 ga ik in op decentralisatie en centralisatie en in paragraaf 2.4 komt de decentralisatiebeweging op het bijstandsterrein aan de orde. Paragraaf 2.5 gaat in op de verschillende dimensies van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten. Paragraaf 2.6 beschrijft juridische grondslagen en organisatievormen van samenwerking en 2.7 gaat in op het proces van samenwerking alsmede paragraaf 2.8 waarin de conceptualisering en operationalisering plaatsvindt.

2.2. De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat

De formele structuur van het binnenlands bestuur staat niet op zichzelf. Veel denkwerk en normatieve uitgangspunten liggen aan ten grondslag. In dat verband hanteert Derksen de term ‘de leer van het binnenlands bestuur’. Derksen (1996) verstaat hieronder “het geheel van normatieve uitgangspunten en empirische assumpties dat aan de inrichting van het binnenlands bestuur ten grondslag ligt. Er bestaat niet zoiets als de juiste leer omdat er nooit volledig consensus wordt bereikt over zoveel normatieve uitgangspunten“ (blz 127-128). Veel auteurs hebben hun eigen leer geformuleerd. Een aantal van deze auteurs en hun standpunten, zoals Thorbecke, Buys en Van Poelje, komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Een terugblik in de geschiedenis leert dat aan de soevereiniteit van de gewesten in 1795 een einde kwam door het binnentrekken van de Franse legers. De eenheden die in bestuurlijke zin werden aangeduid als dorpen en steden, werden in 1798 in staatsrechtelijke zin gemeenten. De inlijving in het Franse Keizerrijk (1810) bracht een grondige herziening van de gemeentelijke indeling mee (Elzinga, 1995:18). Elzinga stelt verder dat “ Bij het einde van de Franse overheersing er twee opvattingen waren over een eigen staatsvorm. Sommigen wilden de situatie van *voor* 1795 herstellen, anderen hadden een nieuw stelsel in gedachten. Het zou tot 1848 duren eer er duidelijkheid kwam: in dat jaar trad de Nieuwe Grondwet in werking met als uitgangspunt dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is” (1995: 18).

Thorbeckes visie

Uit het vorenstaande blijkt dat de geschiedenis van het Nederlands binnenlands bestuur niet los kan worden gezien van de Franse overheersing. Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) speelde een belangrijke rol bij de grondwetsherziening van 1848 als de daarop gebaseerde organieke wetgeving. Thorbecke wordt een organische beschouwingwijze toegeschreven (Korsten, 1998: 36-37). Een organische beschouwingwijze houdt in dat een bepaald object – een staat, een gemeente, een cultuur van een volk- wordt benaderd als een dynamisch en historisch tot ontwikkeling komend geheel van samenstellende delen. Thorbecke staat er echter om bekend op een aantal punten af te wijken van andere organische staatstheoretici. Hij ziet namelijk de staat weliswaar als een abstracte, maar niet als een metafysische grootheid. De staat is namelijk samengesteld uit elementen die zich bewust zijn of kunnen zijn van hun plaats en rol in het groter geheel. Dit perspectief plaats het beginsel van de eenheidsstaat in een ander kader dan dat van hiërarchie en centrale controle dat tegenwoordig aan de eenheidsstaat -gedachte wordt verbonden.” Bij Thorbecke verwijst het beginsel van de eenheidsstaat naar de interdependentie en wederzijdse afhankelijkheid van de staat en zijn samenstellende delen” (Korsten, 1998:37-38). Over gemeentelijke autonomie stelt Thorbecke zich op het uitgangspunt dat gemeentelijke autonomie niet tot uitdrukking komt in de scheiding en afscherming van gemeenten ten opzichte van andere delen van het staatsgeheel, in het bijzonder Rijk en provincies. Hij gaat ervan uit dat in het recht op initiatief in de behartiging van lokale belangen het beginsel van gemeenteaautonomie tot uitdrukking komt (Korsten, 1998:38). Korsten: “Thorbecke maakt het feitelijke recht op uitoefening initiatief door gemeentebestuur afhankelijk van de instemming, althans niet-tegenwerking van andere delen van het staatsgeheel. Hij kent daartoe toezichthoudende bevoegdheden aan het naastbij gelegen, meer omvattende bestuurslichaam toe: de provincie. (...). Via het toezicht kunnen gemeentelijke initiatieven aan een breder oordeel worden onderworpen (1998:38). In Thorbeckes visie behelst toezicht geen bevelsrelatie. Het bestaan van gemeente biedt de mogelijkheid om eenheid geleidelijk van binnenuit te bouwen en is dus essentieel voor de staat als geheel “ (1998:39).

Buys

“Tegenover de Thorbeckiaanse visie op het binnenlands bestuur stond een meer statische opvatting die gemeenten, provincies en rijk zag als drie niet met elkaar verbonden sferen. Deze visie is door Buys uitgewerkt in de zogeheten driekringenleer. Op zijn werk valt het huidige eenheidsstaatgedachte, het onderscheid tussen autonomie en medebewind terug te voeren” (Elzinga, 1995:18-19, Korsten, 1998:39). Activiteiten van Buys in grondwetscommissies hebben er mede aan bijgedragen dat het medebewindsbeginsel in 1887 naast de gemeentewet ook in de Grondwet werd vastgelegd. Buys gaat evenals Thorbecke ervan uit dat in een dynamische staatsbestel geen objectieve en vaste maatstaven zijn voor een min of meer permanente taakverdeling tussen de verschillende overheden op de verschillende bestuursniveaus. De optimale taakbehartiging en taakverdeling varieert en is o.a. afhankelijk van de voorkeuren van burgers, economische omstandigheden en technische ontwikkelingen. De definitie en afbakening van staatsstaken is dus een politiek vraagstuk dat via het politieke proces en niet grondwettelijk of door de rechter moet worden opgelost. Gekozen is voor de algemene beslisregel van de hiërarchie van wetgeving: regelingen en verordeningen van een lager gezag wijken voor die van een hoger gezag. Daarom zijn er geen garanties te geven dat er geen uitholling van de staatsrechtelijke gemeenteaautonomie plaatsvindt door de nationale overheid (1998: 39-40). Buys benadrukt dat het autonomiebegrip betrekking heeft op de wetgevende macht en de wijze waarop deze over de verschillende overheden is verdeeld. Centralisatie verwijst in zijn ogen naar concentratie van de uitvoerende en bestuurlijke macht op het niveau van de nationale overheid.

De uitholling van staatsrechtelijke autonomie en centralisatie staan niet los van elkaar, maar zijn niet hetzelfde. In de praktijk blijkt het moeilijk te zijn om een onderscheid te maken tussen wetgeving en uitvoering. Korsten stelt dat ‘Om deze reden Thorbecke en Buys de leer van de machtenscheiding bekritisieren. Deze kritiek betreft niet het beginsel als zodanig, maar de beperkte praktische toepasbaarheid ervan ‘(1998: 39-40). Buys benadrukt dat wetgeving en uitvoering- hoe moeilijk strikt te scheiden- niet door een en dezelfde overheidsorganisatie behoeven te worden uitgevoerd. De uitvoering van nationale wetten kunnen dus ook worden opgedragen aan andere delen van het staatsgeheel dan de rijksoverheid, bijvoorbeeld de gemeenten. Buys ziet uitvoering als een machtsbron. Toewijzing van uitvoeringsactiviteiten aan gemeenten –medebewind- betekent uitvoerende macht van de gemeenten. Nationale wet en regelgevers zijn afhankelijk van lokale, gemeentelijke uitvoerders (1998: 40-41). Daar waar Thorbecke gemeente ziet als noodzaak om de eenheid van binnenuit te bouwen, ziet Buys gemeentelijke autonomie als een loze, staatsrechtelijk niet afdwingbare kreet. Gemeentelijke autonomie is immers het voorwerp van een politieke besluitvorming. Medebewind is een manier om de nationale overheid afhankelijk te maken van de lokale uitvoerders waardoor tegelijkertijd de mogelijkheid wordt geboden om tot behoud van de gemeente als schakel in het staatsbestuur. Kortom gemeenten als een machtsfactor die een tegenwicht kan vormen voor de nationale overheid.

Van Poelje

Als we het hebben over binnenlandsbestuur, de rol van gemeenten binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat dan kan niet aan Van Poelje voorbij worden gaan. Van Poelje vraagt aan het begin van de 20^{ste} eeuw aandacht voor het feitelijk functioneren van de gemeente. De traditionele, territoriale indeling van bestuurslagen vormt nauwelijks nog een gepaste weergave van de feitelijke verhoudingen in het binnenlands bestuur. Van Poelje vond het noodzakelijk dat op centraal niveau beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid werden genomen. In dat kader wees hij erop dat de Nederlandse bevolking steeds minder verschillen tussen de gemeenten accepteerde die men vroeger nog als “natuurlijk” zag. In zijn visie maakte de toonaangevende rijksoverheid de plaats van de gemeente in het binnenlands bestuur tot die van een ‘instituut voor restverwerking’. De gemeentelijke taak is afhankelijk van de wijze waarop hogere publiekrechtelijke organen zich aan de maatschappelijke ontwikkelingen aanpassen en de taken die zij daarbij ter behartiging aan gemeenten overlaten (Korsten, 1998: 42, Derksen, 1996:133). Van Poelje ziet ondanks het voorgaande een belangrijke taak voor gemeenten weggelegd. Net als Buys ziet hij het instituut gemeenten als noodzakelijk voor de uitvoering van rijks wetten. Tevens ziet Van Poelje het belang van de ontwikkelingen van de cultuurgemeente omdat hij van mening is dat cultuur een samenbindende grootheid is. Een gemeentelijke cultuurpolitiek kan leiden tot culturele coördinatie die eenheid en samenhang in een pluralistische staat kan brengen (1998: 42-43).

Brasz nam nog verder afstand van de idee van de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap. Centraal stond bij hem de vraag hoe de overheid als geheel zijn taken zo doelmatig kon uitvoeren. Het antwoord op deze vraag zou moeten bepalen hoe de verdeling van taken en bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten wordt bepaald. Deze opvatting impliceerde dat de gemeentelijke overheden vooral een loketfunctie hebben ten behoeve van het algemeen beleid dat door de rijksoverheid wordt uitgezet (Derksen, 1996: 133).

“Ondanks de verschillen analyseren Thorbecke, Buys en Van Poelje de plaats van gemeenten in het staatsbestel in termen van een samenhang tussen systemen en deelsystemen en van een open wisselwerking tussen rijksoverheid en maatschappelijke omgeving “ (1998: 43-44).

Brasz kiest niet de gemeentelijke eigenheid, maar het totaal aan overheidstaken en bevoegdheden als startpunt voor de inrichting van het binnenlands bestuur (1996: 133). Gemeenschappelijk hadden ze allen dat verantwoordelijkheden altijd over verschillende overheidsverbanden moeten worden gespreid (1996: 133). De leer van het binnenlands bestuur kent vele auteurs en normatieve uitgangspunten. Het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat plaats naar mijn mening gemeenten in een paradoxale positie. Aan de ene kant wordt aan decentraal, gemeentelijk bestuur een belangrijke plaats toebedacht. Aan de andere kant worden gemeenten voor wat betreft taken, bevoegdheden, financiën, zelfstandigheid bijna geheel afhankelijk geacht van de politieke wil van de nationale overheid om deze zaken aan gemeenten ‘over te laten’ of ‘over te dragen’ (zie ook Korsten, 1998:45).

2.3 Decentralisatie en centralisatie

In de voorgaande paragraaf is ondermeer de klassieke opbouw van de gedecentraliseerde eenheidsstaat behandeld: de drie bestuurslagen –Rijk- provincies en gemeenten. Tussen deze drie bestuurslagen bestond en bestaat een bepaalde taakverdeling. De verhoudingen tussen de bestuurslagen zijn zowel qua vorm en inhoud voortdurend onderhevig aan de politieke discussie. (Korsten, 1998: 108). Na de centralisatie van taken en bevoegdheden die met het ontstaan van de verzorgingsstaat gepaard ging, is sinds 1980 het beleid meer op decentralisatie gericht (Derksen, 1996:181). In 1980 verscheen de Decentralisatienota waarin een analyse werd gemaakt van de factoren die in de naoorlogse jaren hebben geleid tot centralisatie. Derksen meldt dat “de regering in de Decentralisatienota de volgende argumenten voor decentralisatie gaf:

- terwille van de democratie moet het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers worden gebracht;
- de centrale overheid heeft een sterke neiging tot overregulering;
- de toegankelijkheid van het lokaal bestuur is groter;
- beleidsvoering op een kleinere schaal is efficiënter;
- beleidsvoering op een kleinere schaal is effectiever door grotere informatie over de doelgroep en
- de centrale overheid is reeds overbelast.

De volgende argumenten werden in de nota gegeven voor centralisatie:

- de wenselijkheid van uniformiteit van beleid;
- bij problemen van een nationale of internationale reikwijdte;
- vanwege de noodzaak van macro-economische beheersing;
- gelijkheid van burgers vraagt om gelijke behandeling;
- efficiënter beleidsvoering op een grotere schaal;
- in het kader van rechtsbescherming is er altijd behoefte aan een beroepsinstantie op een hoger niveau (ook als de gemeente het beleid uitvoert) “ (1996:183).

In 1983 lanceerde de regering een Decentralisatieplan waarin een grootscheepse overheveling van taken werd aangekondigd van het Rijk naar provincies en gemeenten. Het Decentralisatieplan introduceerde een soort van omgekeerde bewijslast waar voor tal van rijkstaken expliciet aannemelijk gemaakt moet worden waarom deze centraal en niet op decentraal niveau behartigd zou kunnen worden. Een aantal terreinen werden uitgezonderd van het decentralisatiestreven: o.a. buitenlands beleid, defensie, inkomensbeleid.

De regering streefde naar een algehele sanering van de toezichtmechanismen en op vergroting van de financiële ruimte voor gemeenten en provincies (Korsten, 1998: 108-109)

De bestuursakkoorden die werden afgesloten tussen de VNG en het Rijk werd een volgende fase in het streven naar versterking van de positie van decentrale overheden.

Het eerste bestuursakkoord werd in 1987 afgesloten. In het akkoord werden procedureafspraken gemaakt om te voorkomen dat gemeenten werden overvallen door sterk toenemende bezuinigingsvoorstellen. De gemeente werd aangemerkt als medeoverheid (1998:109). Door de zogeheten Decentralisatie-impuls in 1991 gaf het kabinet Lubbers-Kok het decentralisatiebeleid meer vaart. Het doel was tweeledig: versterken van het lokaal bestuur en verbetering van de doelmatigheid van overheidsbeleid. Het streven was om het overheidsbeleid beter te laten aansluiten op de behoefte van provincieniveau en gemeenteniveau. Een effectieve inzet van middelen en zou mogelijk moeten zijn wat vervolgens weer tot besparing kan en moet leiden. In de perceptie van lagere overheden wordt decentralisatie dan ook vaak als een afwentelingmechanisme en een verkapte bezuinigingsstrategie gezien, waarbij veel lasten en weinig lusten worden overgeheveld waardoor ‘het zoet’ ‘het zuur’ overheerst. De financiële afhankelijkheid van de rijksfinanciering kan eveneens als belemmering worden aangewezen voor daadwerkelijke decentralisatie. Vanaf 1991 heeft de decentralisatie weliswaar op een aantal terreinen gestalte gekregen, de uitwerking van de Decentralisatie-impuls verloopt toch veel trager dan was gedacht (1998: 109-110).

Het begrip decentralisatie

Wat is nu eigenlijk decentralisatie? In het spraakgebruik wordt vaak een brede definitie van decentralisatie gebruikt. Korsten zegt dat “decentralisatie het proces is dat tot doel heeft te komen tot overdracht van taken en bevoegdheden van een hoger naar een lagere echelon in een organisatie, waarbij zowel verantwoordelijkheden voor als de uitvoering van een taak naar een lager echelon overgaan. De mate waarin decentralisatie gerealiseerd wordt, is de decentralisatiegraad. Bij territoriale decentralisatie is er sprake van overdracht van een hoger bestuurslichaam naar een lager bestuurslichaam, bijvoorbeeld van Rijk naar provincies en/of gemeenten. Functionele decentralisatie houdt in de overdracht naar bestuurslichamen die een specifiek omschreven taak behartigen zoals de waterschappen, regionale politiekorpsen. Het functioneel bestuur wordt vooral als een aanvulling gezien op het algemeen bestuur, met name vanwege het minder democratisch karakter “ (Korsten, 1998:111, zie ook Derksen, 1996: 181-182). Derksen geeft aan “dat decentralisatie bij gemeenten ook gezien kan worden als vergroting van de formele beleidsvrijheid bij gemeenten. Decentralisatie gaat dan ook over de vraag welke beleidsvrijheid gemeenten in het medebewind is gelaten, het toezicht op het gemeentelijk bestuur, en de vrij besteedbaarheid van gemeentelijke inkomsten” (1996: 182) “Centralisatie is wanneer taken en bevoegdheden van lager naar een hoger organisatieniveau worden getrokken” (Korsten, 1998:111) Reden hiervoor kan zijn als bij taakbehartiging door gemeenten coördinatieproblemen, rechtsongelijkheid ontstaan.

Een verregaande mate van decentralisatie heeft plaatsgevonden op het terrein van o.a. volkshuisvesting, onderwijs (1998:112), welzijnsbeleid, jeugdhulpverlening, lokaal sociaal beleid, preventief jeugdbeleid, leerlingenvervoer, fiscalisering van parkeerheffingen, monumentenzorg, inning van onroerende-zaakbelasting, voorzieningen voor gehandicapten (Derksen, 1996:185-186). Decentralisatie gaat vaak gepaard met de introductie van instrumenten om toe te zien op de frequent vervlochten taakuitvoering. Naast toezicht, zoals Derksen aangeeft, speelt het sturen via middenstroom en andere financiële prikkels een belangrijke rol. De hogere overheid heeft tal van bestuursinstrumenten ter beschikking om macht en invloed uit te oefenen op de taakuitvoering door lagere bestuurslichamen. In navolging van Korsten, ben ik van mening dat deze instrumenten de effecten van decentralisatie kunnen temperen en soms zelf teniet kunnen doen.

Decentralisatie kan in het verlengde van het vorenstaande worden omschreven als een toestand van geconditioneerd vertrouwen waar in de praktijk de lagere organen het Rijk

moeten overtuigen dat ze adequaat met een te decentraliseren taak omgaan (1998:112). Derksen beschrijft decentralisatie ook in termen van machtsverdeling waarbij decentralisatie wordt gezien als een verschuiving in de machtsverdeling naar Rijk naar gemeenten. Er is dan een vergroting van materiele beleidsvrijheid voor gemeenten.

Kortom, er zijn naar mijn mening verschillende aspecten die een belangrijke rol spelen bij decentralisatie en waar aandacht aan besteedt met worden. De taak en bevoegdhedenverdeling en de begrenzing nemen in de decentralisatievraagstuk een belangrijke plaats in. De betekenis van bestuurlijke grenzen neemt in maatschappelijk opzicht af. Er is een paradoxale situatie; enerzijds (bestuurlijke) schaalvergroting en anderzijds meer aandacht voor de sociale problemen van de individuele burger. Een vaste schaal voor een bepaalde taak is steeds moeilijker te vinden. Hoe ver schalen en belevingen ook uiteenlopen, de organisatie van het binnenlands bestuur zal een legitieme ruggengraat moeten bieden om de verschillende problemen die de overheid geplaatst ziet het hoofd te kunnen bieden. Zonder deze ankerpunten kan decentralisatie niet zijn beslag krijgen (Korsten 1998:114).

Korsten onderscheidt vijf discussiethema's in de decentralisatiediscussie die in het openbaar bestuur afwisselend op de agenda staan:

- de kerntakendiscussie: wat zijn wezenlijke taken voor de betrokken organisaties? wat is haalbaar en financieel betaalbaar?
- de sturingsdiscussie: hoe te sturen, op hoofdlijnen op afstand of anders?
- de organisatiediscussie: reflectie op de overheidsrollen en daaraan gerelateerde inrichting van de organisatie.
- de schaaldiscussie: wat is het meest optimale schaalniveau voor taakbehartiging?
- de samenwerkingsdiscussie: met wie moet wat worden ondernomen? In welk bestuurlijk-en beleidsnetwerk moet een gemeente zich begeven (1998:115).

Over de hierboven genoemde discussiethema's kunnen vele boekenkasten worden gevuld. Ik beperk mij tot de schaaldiscussie als thema. In dit verband valt op de wurging tussen de schaaldiscussie enerzijds en de decentralisatiedebat anderzijds. Korsten geeft aan dat menig departement en politicus vindt dat decentralisatie gerealiseerd zou kunnen worden als de schaal zou zijn veranderd. De decentrale overheden wilden echter alleen de schaal veranderen als er ook uitzicht werd geboden op een substantiële taakuitbreiding en de daarbijhorende financiële uitbreiding. Dit had als gevolg dat noch het een noch het ander daadwerkelijk van de grond kon komen. Korsten wijst in dit kader op de gevaren om deze discussie apart of juist te integraal te voeren. Hij wijst op partiele schaalverandering (voor bijv. een bepaald gedeelte van het land) in combinatie met partiele bevoegdheden en middelenoverdracht (voor datzelfde deel) als een grotere kans van slagen (1998:116). Helder is volgens mij dat regionaliseringprocessen, onzekerheid over schaal en aantal provincies en gemeenten niet bevorderlijk is voor het opnieuw toedelen van taken en bevoegdheden. De zogeheten bestuurlijke reorganisatie laat ik hier even met rust omdat ik dit verder behandel in hoofdstuk 3. Ik wil ook niet uitpuutend ingaan op de vraag of decentralisatie altijd goed is. Een kritische noot is hierbij wel op zijn plaats. Door de groeiende mobiliteit en het groter belang van nationale media zijn burgers minder op hun eigen gemeenten betrokken. In dat licht is het som begrijpelijk dat er niet altijd veel steun is voor lokale verschillen in rijksbeleid (Derksen 1996:188). Gemeentelijke bijzondere bijstand is hier een duidelijk voorbeeld. Zie hiervoor paragraaf 2.4.

De decentralisatie ontwikkelingen in schemavorm

Decentralisatienota	1980
Decentralisatieplan	1983
Bestuursakkoorden	1987
Decentralisatie-impuls	1991

2.4. Decentralisatiegolf op het bijstandsterrein

In voorgaande paragrafen is de brede beweging geschetst van decentralisatie op het terrein van ondermeer lokaal sociaal beleid. Het bijstandsterrein is een belangrijk onderdeel van dit beleid. Het rapport “*Lijnen naar de toekomst*” beschrijft een evaluatie Algemene bijstandswet 1996-1999 uitgevoerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (februari 2000). Tot 1965 was de overheidzorg om armoede tegen te gaan een aanvulling op particulier of kerkelijk initiatief. Met de inwerkingtreding van de Algemene Bijstandswet per 1 januari 1965 werd het verlenen van bijstand een rechtsplicht van de overheid. Dit uitgangspunt is ook vastgelegd in de grondwet. Het Rijk droeg de uitvoering in medebewind op aan de gemeenten. Het zogeheten individualiseringsprincipe, het afstemmen van de bijstand op de omstandigheden van ‘persoon en gezin’ was hierbij een belangrijke uitgangspunt. Het rapport geeft aan dat door “de toenemende samenhang tussen bijstandsverlening en andere onderwerpen van de overheidszorg zoals het minimuminkomensbeleid en de verdere ontwikkeling van het stelsel van sociale verzekeringen, ontstond er meer centrale bemoeienis van het Rijk dan oorspronkelijk was voorzien. Dit proces werd versterkt doordat zich in de uitvoering geleidelijk een ontwikkeling voordeed die, ondanks het uitgangspunt van individualisering op gespannen voet stond met rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. In de structurele wijziging van de ABW die in 1973 werd ingevoerd werd daarom de mogelijkheid opgenomen bij algemene maatregel van bestuur (AMvb) te komen tot centrale normeringen. Tevens werd het toezicht geïntroduceerd in de figuur van de bijstandsconsulenten en werd de financiële verhouding Rijk/gemeenten gestroomlijnd waarbij het Rijk een grotere financiële verantwoordelijkheid kreeg (90/10). De normering van de uitkeringen kreeg per 1 juli 1974 zijn beslag in het Besluit landelijke normering (Bln)”, (rapport ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000: 20).

De invoering van de Abw in 1996

In 1985 werd een verdergaande normering ingezet. Door een brede sanering in de overheidsfinanciën als gevolg van vermindering koopkracht en de groei uitkeringsgerechtigden werd de uitkeringssystematiek verfijnd, zoals het woningdelersnorm. Deze verdergaande normering zette het medebewind onder druk. De discussie over de herinrichting van de ABW barst in volle hevigheid uit in 1989. Een discussie die uiteindelijk vijf jaar duurde. De herinrichting van de ABW was in eerste instantie gericht op ordening aanbrengen in het samenstel wet, AMvB en ministeriële regelingen. Geleidelijk kwam het accent te liggen op beleidsmatige vernieuwingen waarbij de belangrijkste was het vinden van een nieuw evenwicht in de verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten na de centralisatie van de jaren zeventig en tachtig. Daarnaast werden problemen zichtbaar zoals problemen die gemeenten ondervonden bij het rechtmatig en doelmatig uitvoeren van de wet. Ook het groeiende inzicht dat bijstandsverlening moet bijdragen aan de zelfstandige bestaansvoorziening: meer aandacht voor activering, was een belangrijke impuls. Het bereiken van deze doelen zou bereikt kunnen worden door verruiming van gemeentelijke beleidsruimte, accentuering van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden en terughoudendheid in het toezicht (2000: 20). In de discussie over centralisatie en decentralisatie komt vaak de term medebewind terug. Wat wordt onder medebewind verstaan?

Het rapport gebruikt de volgende definitie: “Van medebewind is sprake is sprake als gemeenten een regeling van het Rijk (mede)-onder bepaalde condities -moet uitvoeren. Medebewind betekent dus een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de verschillende overheidslagen”(2000: 25). Door publiciteit rond een omvangrijke fraude intensiveert het politieke debat en komt de vernieuwing van de ABW begin 1993 in een stroomversnelling. Naar aanleiding van een omvangrijke fraude worden er twee commissie door de minister van SZW en de Tweede Kamer ingesteld, namelijk de Onderzoekscommissie Toepassing ABW (commissie Van der Zwan), respectievelijke de Subcommissie Bijstand (commissie Doelman-Pel). Een belangrijke aanbeveling van de Commissie van der Zwan was om de bestuurlijke inkadering van de bijstandsverlening -de medebewindsrelatie- te continueren. Problemen in de gemeentelijke uitvoering moeten niet worden opgelost door toenemende bemoeienis van het Rijk maar juist door gemeenten binnen de medebewindsrelatie meer verantwoordelijkheden te geven. De Commissie Doelman-Pek richtte zich voornamelijk op de beleidsmatige vernieuwingen en de aanbevelingen waren meer gericht op een betere en meer fraudebestendige ABW. Uiteindelijk resulteerde dit in een zogenaamde “Bijstandsakkoord” tussen de Rijksoverheid en de VNG. Dit akkoord is vertaald in de Beleidsbrief vernieuwing ABW van november 1993. Het centrale uitgangspunt van deze brief was een vernieuwing van de bestuurlijke verhouding door een versterking van de gemeentelijke rol. De bestuurlijke verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur voor de uitvoering van de ABW werd steviger in de wet opgenomen. Deze beleidsbrief leverde input voor de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw). De Abw ging op 1 januari 1996 in werking. De invoering van de nieuwe Abw hield niet alleen in het doorvoeren van administratieve wijzigingen, maar had ook consequenties voor de bestuurlijke gemeentelijke aansturing. Gemeenten moesten naast beleidsformulering hun positie bepalen ten opzichte van andere gemeentelijke organisatieonderdelen en ten opzichte van externe organisaties en opnieuw hun houding ten opzichte van de cliënt definiëren. Door de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) opgevolgd door de Taskforce Kwaliteit en Bijstand (TKB) werd getracht gemeenten te ondersteunen in de o.a. veranderingen in de uitvoeringspraktijk, herziening taken van het Rijk Ontwikkelingen op aanpalende terreinen zorgden ook voor grote druk op de gemeentelijke uitvoeringscapaciteit. Gedacht kan worden aan de totstandkoming van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (Wiw), en de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten (wet Rea), ontwikkelingen in het kader van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), het Grootstedenbeleid, ontwikkelingen naar een Inlichtingenbureau (IB). Al deze nieuwe wet en regelgeving betekenden voor gemeenten dat zij beleidsmatig en in de bedrijfsvoering hierop moesten reageren (2000: 21-26).

De Wet werk en bijstand per 1 januari 2004

De decentralisatiebeweging van de bijstandswet is hierboven beschreven. De decentralisatie, de gemeentelijke bevoegdheden op het terrein van sociale zaken nemen alleen maar toe. Zo geldt vanaf 1 januari 2004 de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) waarbij de gemeentelijke beleidsvrijheid nog meer is toegenomen. In ruil daarvoor worden de gemeenten volledig verantwoordelijk voor de financiering van de nieuwe wet. Zij ontvangen daarvoor een budget dat uit twee delen bestaat, het zogenaamde I-deel, waaruit de uitkeringen moeten worden voldaan, en een geormerkt W-deel, bestemd voor de reïntegratieactiviteiten. Gemeenten krijgen dus direct belang bij een adequate uitvoering van de wet. Daarnaast is er direct belang om het uitkeringsbestand zo klein mogelijk te houden. Enerzijds door beperking van de instroom. Anderzijds door uitstroom te vergroten.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Abw zijn:

- verandering van de financieringssysteem. Gemeenten krijgen 100% budgettering van de bijstand terwijl dit eerst 25% was.
- Afschaffen van de RAU (administratieve voorschriften voor het uitvoeren van heronderzoeken, debiteuren onderzoeken, beëindigingonderzoeken)
- Het omzetten van de verplichting tot terugvordering van bijstand in een bevoegdheid tot terugvordering
- Afschaffen van de verplichting tot het opstellen van een beleidsplan en een beleidsverslag
- Toenemende gemeentelijke vrijheid bij het inzetten van reïntegratie-instrumenten
- Invoering van een centraal geregelde langdurigheidstoelage (Handreiking rechten en plichten 2003: 2-4).

Het is opmerkelijk te constateren dat in 1985 door een brede sanering in de overheidsfinanciën als gevolg van vermindering koopkracht en de groei uitkeringsgerechtigden de uitkeringssystematiek werd verfijnd en het Rijk zich in toenemende mate ging bemoeien. Er is nu anno 2004 sprake van een vergelijkbare economische situatie: het aantal werklozen neemt toe, groei uitkeringsgerechtigden, begrotingstekort van het Rijk. Het Rijk kiest er echter nu voor om afstand te nemen door meer financiële verantwoordelijkheden bij de gemeenten te leggen en gemeenten meer bevoegdheden te geven. Er is dus sprake van verschillende reacties van het Rijk op vergelijkbare omstandigheden.

2.5. De verschillende dimensies van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

In de voorgaande paragrafen is de leer van het binnenlands bestuur en de positie van gemeenten binnen deze leer behandeld. Daarna is decentralisatie in algemene zin beschreven en ben ik meer specifiek ingegaan op de decentralisatiebeweging op het bijstandsterrein. De conclusie is gerechtvaardigd dat gemeenten op het bijstandsterrein veel taken en bevoegdheden erbij hebben gekregen. Om deze taken en bevoegdheden waar te maken oriënteren gemeenten zich in toenemende mate op intergemeentelijke samenwerking. Bij intergemeentelijke samenwerking sociale diensten zijn de volgende dimensies te onderscheiden.

1. De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking. Samenwerking op het bijstandsterrein kan plaatsvinden op het onderdeel beleid en/of beleidsuitvoering.
2. De mate van draagvlak voor de samenwerking waarin aspecten zoals het samenwerkingstraject wordt meegenomen.
3. Redenen voor intergemeentelijke samenwerking.
4. Juridische vormen en organisatorische vormen van samenwerking.
5. De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking.

De aanname is dat deze thema's onderscheidend zijn en bij het empirisch onderzoek via casestudies van verschillende intergemeentelijke samenwerking sociale diensten deze verschillen zich zullen manifesteren. Deze dimensies van samenwerking komen in deze paragraaf en komende paragrafen aan de orde. Wat houdt samenwerking in? Alvorens verder te gaan moet eerst deze vraag worden beantwoord.

Definitie samenwerking

De begrippen coördinatie, samenwerking en integratie representeren een opklimmende mate van afstemming. Pröpper omschrijft coördinatie als het bewust op elkaar afstemmen van twee of meer actoren van hun individuele handelingsplannen (activiteiten, middelen, doelen, tijdskeuzen).

Samenwerking is een bijzondere vorm van coördinatie, en kan worden gedefinieerd als de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Bij coördinatie kan de afstemming tussen de actoren beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen, terwijl bij samenwerking ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Ook integratie is een bijzondere vorm van coördinatie. Hierbij gaat het om het bewust afstemmen van handelingsplannen van twee of meer actoren zodat er een eenheid of een samenhangend geheel ontstaat. Er is bij deze drie beschreven begrippen sprake van een opklimmende schaal van de mate waarin afstemming plaats vindt waar bij integratie de meest vergaande vorm van afstemming plaatsvindt (Fenger, 2001:5). In dit onderzoek staat het vraagstuk van samenwerking tussen gemeenten op het terrein van sociale zaken centraal. Hoewel deze samenwerking verschillende vormen kan aannemen waarbij de intensiteit van de afstemmingrelatie kan variëren, wordt samenwerking als centrale concept gebruikt. De variatie van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking komt verder in dit hoofdstuk aan de orde.

Samenwerking tussen gemeenten is geen nieuw verschijnsel zoals ook uit hoofdstuk 3 zal blijken. Gemeenten werken op talloze terreinen met elkaar en dat al aan aantal jaren. Het adviesbureau SGB0 heeft in juli 2000 een rapport uitgebracht met als titel 'Succes-en faalfactoren samenwerken bij de uitvoering van de Abw- taken'. Hieruit blijkt dat het totaal aantal gemeenschappelijke regelingen in Nederlands ongeveer 800 bedraagt. "Het aantal privaatrechtelijke regelingen (convenanten, stichtingen, BV's en NV's) is een stuk groter en wordt geschat op 1200. Het aantal min of meer informele samenwerkingsvormen zonder juridische basis tussen gemeenten is onbekend. Aangenomen mag worden dat dit aantal veel groter is dan het aantal van 1200 privaatrechtelijke samenwerkingsvormen" (juli 2000: 2). Op het terrein van sociale zaken zien de cijfers er als volgt uit: 16 intergemeentelijke sociale diensten, 92 werkgebieden sociale werkvoorzieningen, 118 samenwerkingsgebieden sociale recherche, 9 samenwerkingsgebieden Bijstandsbesluit zelfstandigen (cijfers zijn gebaseerd op SGB0 onderzoek, november 2002). Hieronder worden de volgende dimensies van intergemeentelijke samenwerking behandeld: de reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking en de redenen voor intergemeentelijke samenwerking. Bij de redenen voor intergemeentelijke samenwerking wordt een onderverdeling gehanteerd tussen het bedrijfsmatige facet; het beleidsmatige facet en het financiële facet.

De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking sociale diensten kan plaatsvinden op de onderdelen beleid en/of beleidsuitvoering. Gemeenten kunnen schaalproblemen ondervinden in de gemeentelijke beleidsvaststelling maar ook in de gemeentelijke beleidsuitvoering. Nu is het bekend dat er verschillende definities zijn van beleid. Ik hanteer de definitie van Hoogerwerf: "Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in bepaalde tijdsvolgorde"(Van de Graaf, Hoppe, 1996:44). Zowel bij het bedenken en vaststellen, als bij het uitvoeren van het plan gaat het om een proces waarbij vele personen en organisaties met verschillende, soms tegenstrijdige wensen en belangen een rol spelen. Waarbij Majone erop wijst dat het beleid pas zijn rechtvaardigend karakter kan hebben als het voorwerp is geweest van politieke argumentatie en debat. Zodoende vindt er politieke oordeelsvorming plaats. Het plan kan slechts beleid worden genoemd als het politiek bekrachtigd is (Van de Graaf et al., 1996: 45-46). Als je dit laatste meeneemt dan kan je stellen dat beleidsplannen beschrijven wat de 'politiek' wil gaan realiseren (doelstelling), waarom men dat wil (motivering) en hoe de politiek dat wil (aanpak en instrumentarium) en wanneer (tijdsbepaling). Als dit is vastgesteld dan wordt het tijd om tot daden over te gaan oftewel beleidsuitvoering.

Beleidsuitvoering is dus de implementatie van beleid en regels. (Geul, 1996:19) Ik ga niet in of het in de praktijk zo simpel is dat beleidsuitvoerders doen wat de ‘politiek wil’. Bij beleidsuitvoering kan verder de tweedeling worden gemaakt van, frontoffice en backoffice. De toepassing van regelgeving werk en inkomen zoals Abw, WIK, Bbz, IOAW, IOAZ, WIW, WSW etc. gaat gepaard met beleidsvorming en –vaststelling. Beleidsvorming en beleidsvaststelling raken de kerncompetenties van gemeenten. Met frontoffice wordt bedoeld de balie/loket. Vanuit de 1-loketgedachte zijn er steeds meer gemeenten die een gezamenlijk frontoffices organiseren. Dit houdt in dat klanten van een aantal gemeenten zich kunnen melden bij een gezamenlijke locatie. Onder backoffice moet worden verstaan de diensten, en uitvoerende werkzaamheden (Derksen, 1996:108). Dit betreft bijvoorbeeld de administratieve verwerking van de diverse wet en regelgeving.

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking

Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten zich oriënteren of besluiten tot intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken. Gemeenten krijgen er steeds meer taken, beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden. Een belangrijke ontwikkeling die ik reeds genoemd heb is de Wet werk en bijstand (WWB). Door invoering van deze wet vanaf 1 januari 2004 krijgen gemeenten meer beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheden op het terrein van de bijstand. Zo moeten gemeenten volledig het financiële risico dragen voor de uitkeringsgelden. Door de beleidsruimte kan meer maatwerk worden geleverd. De WWB heeft vergaande implicaties voor sociale zaken op financieel, beleidsmatig maar ook organisatorisch. “Door schaalvergroting kunnen schaalvoordelen worden gehaald waardoor de taakuitvoering goedkoper wordt en de kwaliteit beter. Bovendien vermindert schaalvergroting de kwetsbaarheid, wordt de continuïteit gewaarborgd en zijn er meer mogelijkheden voor specialisatie van medewerkers” (SGB0, 2002:7). In de opsomming van SGB0 mis ik echter het onderdeel verbeteren van de onderhandelingspositie ten opzichte van partners in de regio, bedrijven en het Rijk. Om een voorbeeld te geven: samenwerking maakt gemeenten een grotere speler op de (grote en onoverzichtelijke) reïntegratiemarkt. Inkoop van gespecialiseerde en specifieke maar ook gewone reïntegratietrajecten is moeilijker of duurder als een gemeente alleen opereert. Het vragen en beoordelen van offertes is een apart vak, waarvoor een gemeente die alleen de inkoop doet, expertise in huis zal moeten halen.

In navolging van de SGB0 notitie (voor Divosa) 2002 wordt de volgende onderverdeling gebruikt bij de redenen van intergemeentelijke samenwerking: financiële, bedrijfsmatige en beleidsmatige redenen (zie ook artikel *Samenwerking op sociale zaken een logische stap*, Sociaalbestek door Bommeljé en Smallenbroek juni 2002)

Financiële redenen

Uitgangspunt is dat bij samenwerking een reductie van de structurele uitvoeringskosten mogelijk is, althans wanneer de kosten van een gezamenlijke uitvoering worden vergeleken met de kosten van het zelf doen op hetzelfde, door samenwerking, beoogde, kwaliteitsniveau en continuïteitswaarborging. Kostenbesparing is mogelijk op personele kosten. Door efficiencywinst bij de uitvoering van de eerdergenoemde ‘snipperfuncties’, die nu als specialistische functie wordt uitgevoerd en bij taken waarmee bulkwerk is gemoeid zoals de uitkerings- en debiteurenadministratie. Bij schaalvergroting van deze taken is er geen sprake van een onevenredig toename van het aantal medewerkers. Een uitkeringsrun draaien voor 7000 cliënten vergt niet 10 keer zoveel personen als een run voor 70 cliënten. Tenslotte is er besparing op het aantal leidinggevenden en op de inhuur van externe krachten voor vervanging bij vakantie, ziekte en dergelijke.

Daarnaast is er kostenbesparing door verbetering op de bedrijfsvoering en kostenbesparing op overhead doordat bepaalde overheadkosten uitgesmeerd worden over meer medewerkers. Bovendien ontstaat kostenbesparing door inkoop van diensten en bij automatisering door bijvoorbeeld gezamenlijke aanschaf van een nieuw systeem.

Bedrijfsmatige redenen

Bij het bedrijfsmatige facet spelen de volgende onderdelen een rol:

- A. Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening
- B. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening
- C. Verbetering van efficiency van de bedrijfsvoering

Ad. A. Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening

Kleinere sociale diensten hebben op allerlei plaatsen in de een-en twee-en drie mansposten. Deze posten zijn kwetsbaar als het gaat om het verzekeren van de continuïteit van de dienstverlening en taakuitvoering. SGBO verwijst hierbij naar ziekte van medewerkers, vakantieplanning en nog veel meer. Een kleine bezetting vormt een risico als er iets mis gaat. Het extern inhuren van medewerkers is duur en meestal een ad hoc oplossing.

Verder wordt in de notitie verwezen naar de continuïteit op lange termijn. Afdelingen die nu nog over voldoende personeel/mankracht beschikken, lopen in de toekomst het risico vacatures niet meer te kunnen vervullen. Een grotere uitvoeringsorganisatie heeft dan als werkgever het voordeel een betere rechtspositie te kunnen bieden. Of zoals Korsten aangeeft, ' Er zijn in deze kleinere gemeenten met kleinere ambtelijke organisaties teveel wensen die niet vervuld (kunnen) worden. Deze gemeenten bieden ambtenaren te weinig ontplooiing of doorstromingsmogelijkheden' (2002: 14).

Ad.B. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening

De uitvoering van het bijstandsbeleid vereist hoe langer hoe meer specialistische kennis. In kleine gemeenten zijn weinig mogelijkheden tot noodzakelijke specialisatie en verdieping. Consulenten in kleine gemeenten moeten steeds vaker meerdere regelingen tegelijk uitvoeren en daarvan de ontwikkelingen zien bij te houden. Er is dus gewoon geen tijd en ruimte om zich te specialiseren. Taken zoals applicatiebeheer en interne controle "worden er bij gedaan". Schaalvergroting geeft de mogelijkheid om van deze specialistische "snipperfuncties" substantiële functies te maken.

Ad.C. Verbetering van efficiency van de bedrijfsvoering

In een grotere organisatie worden taken minder versnipperd uitgevoerd en is door specialisatie efficiency-winst te boeken. SGBO gaat er hierbij vanuit dat iemand die geconcentreerd de hele dag bezig is met de uitvoering van een regeling of een onderdeel daarvan, in principe efficiënter werkt dan iemand die de hele dag moet reageren op vragen van cliënten die betrekking hebben op een veelheid van regelingen. Omschakeling kost tijd en energie. Informatie moet telkens opnieuw worden opgezocht. Schaalvergroting maakt het lonend om in toenemende mate te investeren in optimaliseren en ondersteunen van de bedrijfsvoering zelf.

Beleidsmatige redenen

Bij het beleidsmatige facet spelen de volgende onderdelen een rol:

- A. Betere afstemming op de schaal van het arbeidsmarktbeleid, sociaal en economisch beleid
- B. Optimaliseren van het aanbod van voorzieningen voor cliënten.

Ad. A. Betere afstemming op de schaal van het arbeidsmarktbeleid, sociaal en economisch beleid

Voor uitvoering van het reïntegratiebeleid is een regionale blik noodzakelijk. De schaal van de arbeidsmarkt, de sociale en economische infrastructuur ontstijgt dat van een ‘gemiddelde’ gemeente. Zoals een wethouder ooit eens tegen mij zei “ de werkloosheid, de arbeidsmarkt waar vraag en aanbod samen moeten komen, houdt niet op bij de gemeentegrenzen. Het is noodzakelijk om op het terrein van werk samenwerking te zoeken met buurgemeenten om te komen tot een regionaal arbeidsmarktbeleid”. Hierbij verwees hij naar de Regionale platforms arbeidsmarktbeleid waarin gemeenten samenwerken met elkaar en met andere partners (werkgevers, werknemers, UWV) met als doel te komen tot een regionaal arbeidsmarktbeleid.¹

Ad.B.Optimaliseren van het aanbod van voorzieningen voor cliënten

Het aanbod dat kleine gemeenten hun cliënten kunnen doen is doorgaans niet zo uitgebreid en divers als het voorzieningenpakket van grote gemeenten of regionale samenwerkingsverbanden. Schaalvergroting biedt mogelijkheden om van elkaars voorzieningen gebruik te maken zodat het aanbod van voorzieningen aan de cliënten wordt geoptimaliseerd. Het voorzieningenaanbod wordt aangepast aan de economische en sociale infrastructuur.

Als belangrijke aandachtspunten bij intergemeentelijke samenwerking omschrijft Divosa in haar notitie autonomieverlies voor de afzonderlijke gemeenten, het eigen beleid opgeven, verlies van eigen identiteit, vermindering van de lokale dienstverlening, afname van de beheersbaarheid, toename van de bureaucratie neemt toe en toename van bestuurskosten.

- *Autonomieverlies* voor de afzonderlijke gemeenten: bij de samenwerking worden taken van de gemeente op afstand geplaatst en moet de zeggenschap over de wijze waarop de taakuitvoering plaatsvindt worden gedeeld met andere gemeenten. De mate van sturing en controle van de afzonderlijke gemeenten is mede afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm en het aantal gemeenten dat samenwerkt. Hoe meer gemeenten, des te kleiner is de invloed van de afzonderlijke gemeenten (zie ook Korsten, 2002:17)
- Het *eigen beleid opgeven*: uniformering van beleid zou een consequentie van samenwerking kunnen zijn. Nu weet ik dat hier een zeer gevoelig punt ligt met name wat betreft het bijzondere bijstandsbeleid en minimabeleid. Het is interessant bij het empirisch onderdeel te bezien hoe gemeenten tegen samenwerking op het terrein van beleid en dus uniformering van beleid wordt nagestreefd. Vooralsnog gaat SGBO er vanuit dat het vasthouden aan de eigen wijze van uitvoering en criteria met name bij het onderdeel van minimabeleid, uitvoeringstechnisch leidt tot kostenverhoging in plaats van efficiencywinst.
- *Verlies van eigen identiteit* ligt eigenlijk in het verlengde van het vorenstaande. Gemeenten kunnen niet hun eigen stempel op het beleid plaatsen en hebben daardoor het gevoel hun identiteit te verliezen.

¹ Er zijn in totaal 27 Regionale platforms arbeidsmarktbeleid, SGBO Onderzoek Gebiedsindelingen sociale zaken.

- De *lokale dienstverlening kan minder worden*. Vele sociale diensten hebben een ruime openstelling voor inloop van cliënten met het uitgangspunt dat cliënten in hun eigen gemeenten terecht moet kunnen voor informatie en aanvragen. Bij samenwerking is het zaak te bezien op welke wijze dit efficiënt ingevuld kan worden.
- De *beheersbaarheid neemt af en de bureaucratie kan toenemen*. Een grote organisatie wordt complexer en daarmee ontstaan risico's wat betreft de beheersbaarheid en bureaucratie.
- *De bestuurskosten nemen toe*. Intergemeentelijke samenwerking brengt met zich mee dat betrokken gemeenten met elkaar moeten overleggen over de wijze waarop de samenwerking wordt ingevuld. Dat kost tijd en energie.
- Om te komen tot samenwerking moeten er een aantal bestuurlijke stappen worden gezet. Door *het dualisme* (maart 2002) is het de bedoeling dat de gemeenteraad zich gaat concentreren op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle terwijl het college het bestuur op zich neemt. Na de invoering van dualisme is de gemeenteraad het bevoegd orgaan. Hier ligt de sturingsopdracht en het beschikbaar stellen van middelen. Het samenwerken zou derhalve eigenlijk moeten starten in de gemeenteraden. Van daaruit komt men tot een gezamenlijke visie (bijvoorbeeld integraal arbeidsmarktbeleid) en daar wordt ook de verantwoording afgelegd.

A.B. Blomberg, met medewerking van F.C.A.M.A. Michiels (1998), heeft een onderzoek gedaan naar samenwerking tussen gemeenten bij de handhaving van milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht. De voor- en nadelen die zij aangeven bij de samenwerking zijn grotendeels vergelijkbaar met die van de intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken. Voordelen die deze schrijvers zien bij de handhaving zijn in het kort realiseren van specialisatie, vergroten van doelmatigheid, opbouwen van een (handhavings)netwerk, vergemakkelijken van het uitwisselen van informatie, uitwisselen van professionele kennis en ervaring, komen tot eenduidig handhavingsbeleid, komen tot een uniforme aanpak(handhavingstrategie) en waar nodig realiseren van een geïntegreerde aanpak. Nadelen zijn: verlies van autonomie en zeggenschap, bemoeilijken van eigen prioriteitstelling, hoge bestuurslasten vanwege tijd voor afstemming en overleg, financiële lasten (bijvoorbeeld van een milieudienst). Het is op zijn minst interessant te constateren dat in casu de voor-en nadelen van samenwerking onafhankelijk van de beleidsterreinen in hoofdlijnen hetzelfde zijn. Ik ben mij ervan bewust dat ik geen representatieve uitspraken hier kan doen, maar het is wel opmerkelijk. Wellicht in een vervolgonderzoek de samenwerking op andere terreinen vergeleken kan worden met intergemeentelijke samenwerking sociale zaken.

Op de vraag wanneer een afdeling sociale zaken te klein is om uitvoering te geven aan de wet en regelgeving en de geschikte schaal van samenwerking heb ik in de literatuur geen duidelijk antwoord gekregen. Als gekeken wordt naar de geschikte schaal van samenwerking ben ik het eens met Y. Bommelje en B.J. Smallenbroek (artikel Sociaal Bestek) dat er een verband is tussen de omvang van een organisatie, de beheersbaarheid en de kosten van zo een organisatie. Naarmate de organisatie groter is kunnen meer bedrijfsmatige en financiële voordelen worden bereikt. Daarna worden de bedrijfsmatige en financiële voordelen niet groter en gaan er schaalnadelen ontstaan zoals beheersproblemen en bureaucrativering. Zie hiervoor ook Korsten, 2002:12/13.

Bij de verschillende dimensies van intergemeentelijke samenwerking zijn naast de reikwijdte van intergemeentelijke samenwerking en de redenen van intergemeentelijke samenwerking

ook juridische vormen van samenwerking te onderscheiden. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op dit onderdeel en de daarbijbehorende organisatievorm.

2.6. Juridische grondslagen en organisatievormen van samenwerking

De publicatie van Stimulansz (2002) met de titel: ‘*Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de sociale zekerheid*’ gaat ondermeer in op de vormen van samenwerking. In de publicatie wordt terecht duidelijk gemaakt dat “gemeenten eerst zullen moeten beslissen voor welke (soort) sociale dienst taken zij willen samenwerken en op welke wijze ze dat willen doen. Als de betrokken gemeenten het daarover eens zijn, kan vervolgens gekeken worden naar de meest geschikte juridische vorm van samenwerking die daarbij past” (2002: 8).

Organisatievormen bij samenwerking

Gemeenten kunnen op diverse wijze met elkaar samenwerken. Stimulansz onderscheidt de volgende organisatievormen van samenwerking:

1. “Gemeenten zetten gezamenlijk een bestuursorgaan op dat taken en bevoegdheden gaat uitoefenen die door die gemeenten aan dat bestuursorgaan zijn overgedragen;
2. Gemeenten dragen taken over aan een andere gemeente (publieke uitbesteding);
3. Ambtenaren van verschillende gemeenten vormen gezamenlijk één uitvoeringsorganisatie, zonder dat gemeenten taken en bevoegdheden aan die organisatie overdragen;
4. Gemeenten spreken af om elkaar te ondersteunen wanneer een van hen plotseling in de problemen raakt (bijvoorbeeld bij ziekte, vertrek van personeel)” (2002:8).

Hieronder worden in hoofdlijnen de verschillende organisatievormen onder de loep genomen en de relatie gemaakt naar een mogelijke passende juridische vorm.

Intergemeentelijk bestuursorgaan

“Deze samenwerkingsvorm houdt in dat gemeenten gezamenlijk een bestuursorgaan opzetten dat bepaalde taken en bevoegdheden op het terrein van de sociale zekerheid voor die gemeenten gaat uitvoeren. Deze taken en bevoegdheden worden door die gemeenten aan dat bestuursorgaan overgedragen” (2002:8). “Omdat alle betrokken gemeenten taken en bevoegdheden overdragen aan het intergemeentelijke bestuursorgaan, verkeren zij ten opzichte van elkaar in dezelfde positie”(2002:8). Daarentegen dragen gemeenten bij deze vorm van samenwerking taken en bevoegdheden over en leveren hun gemeentelijke autonomie in. “De passende juridische constructies bij deze vorm van samenwerking zijn:
-een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam of
-een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan “(2002:8).

Uitbesteden aan een andere gemeente

“Publiek uitbesteden houdt in dat een gemeente (tegen betaling) taken en bevoegdheden gaat uitoefenen voor een of meer andere gemeenten” (2002:8). Stimulansz is hierbij van mening dat bij uitbesteden aan een andere gemeente geen sprake is van gelijkwaardige verhouding tussen de betrokken gemeenten. “Bij publieke uitbesteding wordt de verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening neergelegd bij de gemeente die de taken daadwerkelijk uitvoert” (2002:8). De andere gemeente hebben nog wel enige zeggenschap waarbij het de vraag is of in de praktijk betekenis heeft. Het is derhalve van belang dat de uitbestedende gemeente een min of meer onafhankelijke positie heeft tegenover de uitvoerende gemeente. “De uitbestedende gemeente moet kunnen bepalen welke prestaties zij van de uitvoerende gemeente verwacht en moet in ieder geval de mogelijkheid hebben om daarover met die gemeente te onderhandelen. Nog beter is het als de uitbestedende gemeente de mogelijkheid

heeft te kiezen uit verschillende aanbieders van diensten of de keuze heeft om eventueel de taken weer zelf te gaan doen. Een dergelijke keuzevrijheid zal er doorgaans niet zijn. Dit betekent dat de uitbestedende gemeente afhankelijk is (wordt) van de gemeente die de taken voor haar uitvoert, zonder dat de uitbestedende gemeente de mogelijkheid heeft de wijze van taakuitvoering daadwerkelijk te beïnvloeden. Gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering in handen van een andere gemeenten en geven daarmee dus te kennen daarvoor niet zelf langer de verantwoordelijkheid te willen dragen” (2002:9). Publieke uitbesteding heeft als winst dat het snel en met relatief weinig inspanningen kan worden gerealiseerd.

“De passende juridische vormen bij publieke uitbesteding zijn:

-een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie of

-een contract tussen de uitbestede gemeente en de gemeente die de taken gaat uitvoeren” (2002:9).

Een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie

Bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie dragen gemeenten geen bevoegdheden over en wordt geen bestuursorgaan in het leven geroepen. De publicatie van Stimlansz geeft aan dat “gemeenten besluiten een aantal taken gezamenlijk te gaan uitvoeren waarbij gebruik wordt gemaakt van elkaars expertise en menskracht. Het bundelen van ambtenaren in een gezamenlijke pool is het doel van deze samenwerking. De ambtenaren blijven in dienst van de afzonderlijke gemeenten en worden ook door deze individuele gemeenten aangestuurd” (2002:9).

Een voordeel van deze samenwerking is dat gemeenten hun handelingsvrijheid c.q. autonomie behouden omdat er geen taken en bevoegdheden worden overgedragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband of aan een andere gemeente. Bovendien is een bestuursovereenkomst niet gebonden aan allerlei vormvoorschriften. Omdat het personeel formeel niet overgaat naar een nieuwe gemeente, zijn er ook minder weerstanden te verwachten vanuit de personele hoek.

Een minpunt van deze vorm van samenwerking is dat deze vorm geen hechte structuur kent. Er is geen intergemeentelijke bestuursorgaan dat besluiten kan nemen, eventueel tegen de wil van een of meerdere deelnemers in (2002:10). “Gemeenten zullen over alle activiteiten die ze gezamenlijk willen uitvoeren overeenstemming moeten bereiken” (2002:10). Deze vorm van samenwerking wordt geacht met name geschikt te zijn als het gaat om een beperkt aantal gemeenten die bovendien min of meer dezelfde belangen hebben (ongeveer hetzelfde inwonertal en/of cliëntenaantal) (2002:10). Samen en toch apart (SETA) is in hoofdlijnen een interessant voorbeeld van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie.

Samen en toch apart (SETA)

Korsten beschrijft deze vorm van samenwerking als “een model waarbij het ambtelijk apparaat wordt opgeschaald en dus minder kwetsbaar is. Na een aanloopperiode biedt dit ruimte voor specialisten en ontplooiingsmogelijkheden voor het zittend personeel. Het politiek primaat blijft bestaan bij dit model” (2002). In tegenstelling de het eerder beschreven vorm van uitvoeringsorganisatie gaat het hier om het integraal onderbrengen van ambtenaren over de volle breedte van het gemeentelijk takenpakket.

Korsten duidt de kern van SETA als volgt:

-gemeenten brengen het grootste gedeelte van de eigen ambtenaren onder in één nieuwe organisatie genaamd het facilitair bedrijf (FB);

-deze gemeenten blijven bestaan als integraal politiek bestuur met een beperkt aantal ambtenaren zoals een gemeentesecretaris, griffier;

-de samenwerkende gemeentebesturen die een plan of nota willen laten opstellen, of ander beleid willen uitvoeren, formuleren een opdracht en maken een afspraak tot levering voor het facilitair bedrijf;

-het facilitair bedrijf werkt zowel voor het dagelijks bestuur als voor de controlerende raad van elke gemeente die samenwerkt in dit systeem met een facilitair bedrijf. Het gaat dus om contracterende gemeentebesturen die heel goed moeten weten wat ze willen. (2002,15). In dit model blijft de autonomie van de gemeenten gehandhaafd.

Bij de uitwerking van dit model hanteren de auteurs de aanname dat hele kleine gemeenten met een klein aantal ambtenaren die hun "know how" bundelen niet leidt tot een substantiële sprong voorwaarts. De ambtelijke pool die bij zo een samenwerking zou ontstaan zou nog steeds te klein zijn om aan de eisen van hedentendage te voldoen. Bij een verdere vergroting van het aantal samenwerkende gemeenten, om tot een goede ondersteuning te komen, ontstaat vervolgens het probleem van een effectieve aansturing van die organisatie (2002: 17).

Samenwerking op ad hoc basis

De betrokken gemeenten spreken met elkaar af dat ze elkaar ondersteuning bieden in het geval een van hen in de problemen raakt. Als een gemeente behoefte heeft aan extra personele capaciteit, kan zij inlenen van een van de andere gemeenten.

Een belangrijk nadeel van deze samenwerkingsvorm is het ontbreken van waarborgen in het geval een gemeente in de problemen raakt en deze ook daadwerkelijk een beroep kan doen op één van de andere gemeenten. Dat is niet altijd het geval. Gemeenten zijn vaak niet in staat om direct een of meer van haar medewerkers ter beschikking te stellen om het probleem van een andere gemeente te verhelpen.

Met deze vorm van samenwerking wordt geen schaalvergroting gerealiseerd maar wordt eigenlijk het 'schaalnadeel' ondervangen. Bij deze vorm van samenwerking past een bestuursovereenkomst als juridische constructie (2002:10).

Schema van organisatievormen en mogelijke juridische grondslagen (2002:11)

Organisatievorm(en)	Mogelijke juridische grondslag
Een intergemeentelijk bestuursorgaan	-gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam -gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan
Publieke uitbesteding van taken en bevoegdheden	-gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie -contract -eventueel aangevuld met mandaat-voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden
Een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie	-bestuursovereenkomst
Samenwerking op ad hoc basis	-bestuursovereenkomst

De juridische grondslagen van samenwerking

Zoals aangegeven zijn er verschillende vormen waarin gemeenten kunnen samenwerken voor de uitvoering van taken op het terrein van werk en inkomen. Bij dit onderdeel wordt niet ingegaan op een privaatrechtelijke samenwerkingsorganisatie voor samenwerking op het terrein van uitvoering van de algemene bijstandswet en daarmee samenhangende taken. Dit heeft te maken met het feit dat de privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (stichting, BV of NV) vrijwel is uitgesloten om te gebruiken op het bijstandsterrein (2002:12-13)

De verschillende juridische vormen waarin gemeenten kunnen samenwerken voor de uitvoering, kunnen als volgt worden onderverdeeld:

1. “op basis van een gemeenschappelijke regeling in de verschillende vormen;
2. op basis van een contract;
3. door middel van mandatering. Mandatering is geen zelfstandige samenwerkingsvorm. Bij mandatering gaat het om een bepaalde vorm van overdracht en bevoegdheden die doorgaans in combinatie met een gemeenschappelijke regeling of een overeenkomst wordt toegepast” (2002:12).

De gemeenschappelijke regeling

Bij het onderdeel bestuurlijke reorganisatie zal ik uitgebreid ingegaan op de historie van de gemeenschappelijke regeling. Bij dit onderdeel benader ik de gemeenschappelijke regeling als een juridische vorm van samenwerking. Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijk vorm van samenwerking, geregeld in de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De Wgr biedt mogelijkheden voor samenwerking tussen gemeenten, maar ook samenwerking tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk in verschillende samenstellingen.

Er zijn verschillende vormen van een gemeenschappelijke regeling:

- een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld;
- een gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld;
- een regeling waarbij één van de gemeenten wordt aangewezen om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen voor de gemeenschappelijke regeling; de zogenaamde centrumgemeenteconstructie.

De gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld onderscheidt zich van de andere twee (zie boven) door het bezit van een rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam overeenkomsten en dergelijke sluiten. Het openbaar lichaam maakt geen deel uit van de ambtelijke organisatie van de deelnemende gemeenten maar heeft zelf ambtenaren in dienst.

De bestuurlijke relatie tussen een openbaar lichaam en de instellende gemeenten kent een wettelijke basisregeling. Er zijn wettelijke bepalingen over een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De deelnemende gemeenten hebben zitting in het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur wordt samengesteld uit en benoemd door het algemeen bestuur. Financiering van het openbaar lichaam gebeurt door de deelnemende partijen.

De gemeenschappelijke regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld, bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet als werkgever optreden. Er zijn twee mogelijkheden voor het werkgeverschap van het personeel. De gemeente waarin het samenwerkingsverband wordt gevestigd staat erin centraal. Allereerst kan de tewerkstelling op basis van een detachering in de gemeente waarin het samenwerkingsverband is gevestigd, worden aangegaan. Het is een uitsterf-constructie, bij het ontslag van gedetacheerde medewerkers neemt de gemeente van vestiging het nieuw personeel in dienst. Een tweede mogelijkheid is de formele arbeidsrelatie tussen het betreffend personeelslid en de oorspronkelijke gemeente te verbreken. Het personeelslid kan dan een nieuw arbeidsverband met de gemeente aangaan waarin het samenwerkingsverband is gevestigd. Het gemeenschappelijk orgaan is in vergelijking met het openbaar lichaam “licht” te noemen.

Bij een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie gaat het om de overdracht van activiteiten naar één gemeente of ambtenaar van een van de deelnemende gemeenten die ook namens de andere gemeenten gaat optreden. Samenwerking in een centrumgemeente zou je een vorm van uitbesteden aan een gemeentelijke, dus publieke partner kunnen noemen (2002:14).

De centrumgemeente constructie kent dus twee vormen (Stimulansz):

1. “de vorm waarin taken en bevoegdheden aan de bestuursorganen van de centrumgemeente worden overgedragen en
2. de vorm waarin de uitvoering van taken en bevoegdheden aan ambtenaren van de centrumgemeente worden overgedragen. Deze constructie wordt toegepast in combinatie met een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan dat in diezelfde regeling gemeenschappelijk wordt ingesteld. De ambtelijke organisatie van de centrumgemeente wordt dan aangewezen als uitvoeringsorganisatie van de gemeenschappelijke regeling” (2002:14).

Politieke controle

De Wgr kent allerlei bepalingen die dienen ter waarborging dat gemeenten (met name gemeenteraden) controle en invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van gemeenschappelijke regelingen (Stimulansz 2002: 16).

Verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking

In deze scriptie richt ik mij op samenwerking tussen gemeenten. Ik wil hier ook aandacht besteden aan de verplichte regionale samenwerking. Gemeenten kiezen soms ervoor om vrijwillig samen te werken om verplichte samenwerking voor te zijn. Andersom kan het ook, dat gemeenten niet willen samenwerken uit vrees dat dit een eerste stap naar verplichte samenwerking is. Bij verplichte samenwerking denk ik aan gemeentelijke herindeling en uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regeling, de zogeheten Wgr-plus. De rol van de provincie bij deze vormen van samenwerking is een interessante. Ik zal nu in het kort weergeven wat de Wgr-plus inhoudt om vervolgens kort in te gaan op gemeentelijke herindeling.

Wgr-plus als juridische grondslag voor intergemeentelijke samenwerking

In het Strategisch akkoord heeft het kabinet aangeduid dat de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) wordt afgeschaft. In de eerste helft van de jaren negentig (van de vorige eeuw) werd de oplossing gezocht in een ontwikkeling richting stadsprovincies. In 1998 zijn de regelingen op basis van de Kaderwet verlengd doch was het oorspronkelijk eindperspectief van de wet al komen te vervallen. In 2001 kwam het vorige kabinet met het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's: een verplichte vorm van samenwerking met een minimumpakket in zeven aangewezen gebieden. Dit kabinet kiest voor afschaffing van de Kaderwet en het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's zal worden ingetrokken omdat de voorgestane wijzigingen dit kabinet niet aanspreken. Er is een wetsvoorstel WGR-plus². Er zijn nu zeven kaderwetgebieden. De taken van de huidige zeven kaderwetgebieden zijn primair gericht op verplichte afstemming van gemeentelijke verantwoordelijkheden op ruimtelijk terrein (wonen, werken en groen) en verkeers -en vervoersbeleid: het maken van een regionaal verkeers -en vervoersplan en de bekostiging van lokale en regionale infrastructuur en de exploitatie van het openbaar vervoer. Voor de overige taken op ruimtelijk terrein en voor de overige regio's worden per regio en in overleg met Rijk en provincie afspraken gemaakt.

² Bij het onderdeel WGR-plus is gebruikt gemaakt van beleidsnotitie WGR-plus Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 756, nr.1

In het wetsvoorstel van minister Remkes van Binnenlandse Zaken wordt de Wgr zoals hiervoor beschreven uitgebreid met een paragraaf voor verplichtende intergemeentelijke samenwerking, de Wgr-plus. Om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen in een aantal stedelijke regio's te waarborgen zal de samenwerking op basis van de nieuwe WGR aan moeten sluiten op de bestaande samenwerkingen op basis van de Kaderwet. De voorgestane uitbreiding wordt toegesneden op intergemeentelijke samenwerking rond steden. Deze gebeurt in principe op basis van een voorstel van gemeenten waarbij de provincie marginaal zou moeten toetsen of de omvang en samenhang van de beoogde regio adequaat is. De provincie stelt de regio dus formeel vast. De minister van Binnenlandse Zaken kan samenwerking opleggen als noch provincie, noch gemeenten initiatieven nemen en samenwerking vanwege rijksbelang wel noodzakelijk wordt geacht. Nieuw in de systematiek is dat per regio wordt bekeken of en zo ja, welke taken en bevoegdheden en bijbehorende middelen aan het samenwerkingsverband worden overgedragen. Hierbij is nadrukkelijk van belang of de synergie van beleidsinspanningen op regionaal niveau meerwaarde heeft. De minimumvariant van de WGR-plus betreft een verplichte afstemming van het eigen ruimtelijk beleid van de deelnemende gemeenten ten behoeve van een optimale en evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling van steden en het meer landelijk gebied er omheen. De conclusie is gerechtvaardigd dat vooralsnog het kabinet niet langer streeft naar uniformiteit en een vast pakket van taken en bevoegdheden voor alle regio's maar maatwerk per regio's wil bereiken. Om transparantie te bevorderen heeft het Rijk en de provincie een belangrijke coördinatiefunctie gekregen. Zoals aangegeven is hier sprake van een wetsvoorstel. Het is afwachten hoe in de uiteindelijke wet de definitieve vorm eruit zal zien. "De Tweede Kamer is inmiddels akkoord gegaan met de WGR-plus, een uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regeling met een hoofdstuk" aldus Paul van der Zwan in VNG magazine (17 juni 2005). De Eerste Kamer moet het wetsvoorstel nog behandelen (2005:17). Helaas constateer ik dat in het wetsvoorstel de beperking is opgenomen dat nieuwe regio's alleen kunnen ontstaan in gebieden die vallen onder het grotestedenbeleid. Ook bij middelgrote gemeenten kan de urgentie bestaan om samen te werken met omliggende gemeenten teneinde de beleidsopgaven op het terrein van onder andere volkshuisvesting of werken het hoofd te bieden. Indien de reguliere WGR-samenwerking niet volstaat moet ook het instrumentarium van de WGR-plus tot de beschikking staan.

Gemeentelijke herindeling

Elzinga (1995:35) geeft aan dat in de Nota Organisatie Binnenlandsbestuur van de toenmalige minister Rietkerk naast intergemeentelijke samenwerking de gemeentelijke herindeling sterk werd aangeprezen als instrument ter oplossing van de regionale problematiek. De gemeentelijke herindeling paste in het decentraliteitsstreven en de verbinding tussen schaal en bevoegdheid. De redenering is dat een vergroting van de bestuurskracht van de gemeenten het makkelijker maakt om taken en bevoegdheden aan het decentrale niveau over te dragen. Korsten geeft aan dat zeker bij hele kleine gemeenten herindeling een oplossing kan bieden op de lange termijn voor bestuurlijke en ambtelijke problemen (2002:35). Sinds het begin van de jaren tachtig werd de gemeentelijke herindeling op systematische wijze ter hand genomen. Ook toen ontstonden er discussies over de wenselijke minimumgrootte van een gemeente. Sedert de gemeentewet in 1851 tot stand kwam is het aantal gemeenten gedaald van 1209 in 1849 naar 496 in 2003. Nederland telt momenteel 78 gemeenten met minder dan tienduizend inwoners. Zoals aangegeven, vindt minister Remkes dat voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners redelijkerwijs geen toekomst meer bestaat. Marnix Norder, gedeputeerde in Zuid Holland, bestrijdt dat kleine gemeenten het per definitie slecht doen. "Ze hebben het soms beter georganiseerd dan grote", zegt hij in het zelfde artikel in Binnenlandsbestuur (Groot in kleintjes, 25 jaargang, 6 februari 2004). Net als bij intergemeentelijke

samenwerking past ook hier de discussie over de gewenste schaal. Welke ondergrens moet worden gebruikt voor gemeentelijk bestuur?

Minister Struyken ging in 1975 uit van een minimum aantal inwoners van 2.000 a 3.000 inwoners. Tijdens het tweede kabinet-Lubbers gold een minimum inwonertal van 6.000 a. 8.000 inwoners. (Derksen, 1996:172). Minister Remkes hanteert nu blijkbaar een inwonertal van 10.000 als minimum.

2.7 Proces van samenwerking

In de literatuur wordt ondermeer via handreikingen, modellen en andere instrumenten getracht gemeenten een houvast te bieden bij de samenwerking van sociale diensten. In een publicatie van de stichting Stimulansz met als titel: “*Stappenplan samenwerkingsverbanden WWB*” (2004) wordt een stappenplan beschreven gebaseerd op praktijkervaring. De mate van samenwerking, de vorm van samenwerking, het aantal betrokken gemeenten, personele gevolgen zullen uiteraard in de praktijk een stappenplan beïnvloeden. Stimulansz onderscheidt een projectopzet voor intergemeentelijke sociale diensten en het traject om te komen tot oprichting van zo’n intergemeentelijke dienst. Het proces van intergemeentelijke samenwerking is relevant om te beschrijven omdat het proces bijdraagt in het krijgen van inzicht in het draagvlak van de betrokken deelnemers en de verscheidenheid in resultaten van intergemeentelijke samenwerking.

De organisatie van het project

Bij het project om een samenwerkingsverband op te zetten zijn meestal een groot aantal personen betrokken. Het belang dat er duidelijkheid bestaat over taken en bevoegdheden van deze personen en overlegorgaan is evident. Meestal wordt gekozen voor een projectstructuur waarbij er sprake is van een projectgroep, stuurgroep, dagelijkse projectleiding en werkgroepen. De projectgroep maakt het plan voor de achtereenvolgende fasen, voorziet in de planning en bewaakt de voortgang, regelt de besluitvorming, verantwoordelijk voor de communicatie met de medewerkers. Meestal bestaat de projectgroep uit directeurs sociale diensten van de deelnemende gemeenten. De stuurgroep bestaat meestal uit de portefeuillehouders sociale zaken van de deelnemende gemeenten en draagt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het samenwerkingstraject (2004:12). Stimulansz duidt aan dat bij het instellen van werkgroepen het belangrijk is actief het personeel te betrekken. Het personeel van de afdeling sociale zaken moet zo vroeg mogelijk bij het samenwerkingstraject betrokken worden. Welke werkgroepen er nodig zijn, is afhankelijk van het samenwerkingsverband. Hierbij kan aan volgende onderwerpen worden gedacht: beleid en beheer, financiën; processen, ICT. Een externe partij kan worden ingezet als projectleider als er behoefte is aan een neutrale derde en/of de eigen organisatie (2004:13).

Traject tot oprichting van een intergemeentelijke sociale dienst

Het traject om te komen tot oprichting van een samenwerkingsverband wordt in vier fasen verdeeld.

In de fase 1, de verkenningsfase vindt een verkenning van de mogelijkheden om samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van de bijstand tot stand te brengen. Deze fase wordt als cruciaal beschreven omdat in deze fase ieders doelen, motieven voorwaarden en verwachtingen die men heeft over ieders rol in het proces worden benoemd. De verkenningsfase dient duidelijkheid te bieden over de uitgangspunten van de afzonderlijke gemeenten. De eindproducten van de eerste fase zouden moeten zijn:

1. een advies over taken waarvoor kan worden samengewerkt en de daarbij passende vorm van samenwerking;
2. een intentieverklaring (de colleges) van de betrokken gemeenten (2004:19-20)

Stimulansz onderscheidt de volgende stappen.

Stap1: bepalen van de partners waarmee het samenwerkingsproces wordt ingezet.

Stap2: inventariseren van de kenmerken van de afdeling sociale zaken

Stap3: inventariseren van de doelen die de gemeenten met samenwerking willen bereiken, binnen welke voorwaarden en de verwachtingen die de gemeenten hebben.

Stap4: opstellen onderbouwd advies over de best passende vorm van samenwerking inclusief een stappenplan.

Stap5: Besluitvorming: accordering projectgroep, stuurgroep. Ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming colleges, besluit van colleges, gevolgd door ondertekening van de intentieverklaring door de verschillende colleges (2004:21-23).

Fase 2 betreft de voorbereidingsfase waarbij het doel is te komen tot een opzet van het raamwerk voor het op te richten samenwerkingsverband. In de tweede fase wordt feitelijk ‘het karakter’ van de ‘nieuwe’ uitvoeringsorganisatie bepaald. De eindproducten van de tweede fase zouden moeten zijn:

1. een contourennota die de grondslag vormt voor het opzetten en inrichten van het samenwerkingsverband voor de uitvoering van de WWB
2. een overeenkomst tussen de colleges.

Stimulansz onderscheidt de volgende stappen.

Stap 1: inrichting van projectorganisatie en opstellen van werkplan (draaiboek)

Stap 2: kennismaking om gezamenlijke basis te leggen

Stap 3: contouren van ‘nieuwe’ organisatie en gevolgen in kaart brengen

Stap 4: consequenties voor de afzonderlijke gemeenten in kaart brengen

Stap 5: concept- contourennota opleveren

Stap 6: besluitvorming (2004:32-37)

In de realisatie fase, fase 3 is het doel het realiseren van het samenwerkingsverband. “n deze fase is met name goede communicatie met de medewerkers essentieel: de benoemingsprocedure, rechtspositie, het sociaal plan, de huisvesting” (2004:39) De cliënten moeten ook goed geïnformeerd worden over de veranderingen die de samenwerking voor hen inhoudt. Verder moeten alle materiele zaken zijn geregeld en startklaar zijn op het moment van de ingangsdatum van het samenwerkingsverband. Het eindproduct van deze fase is helder. Het realiseren van een operationele samenwerkingsverband.

Stimulansz onderscheidt de volgende stappen.

Stap 1:voorbereiding: projectorganisatie inrichten en werkplan (draaiboek) opstellen (het eventueel aanpassing van projectstructuur in deze fase is mogelijk)

Stap 2:uitwerken organisatieonderdelen en opbouw nieuwe organisatie

Stap 3: besluitvorming over de gemeenschappelijke regeling of samenwerkingsovereenkomst

Stap 4:benoeming van het personeel

Stap 5: start samenwerkingsverband (2004:39-44)

Fase 4 is de evaluatiefase en heeft als doel het beoordelen van de samenwerkingsvorm Na een bepaalde periode is het verstandig om te bezien in hoeverre de gekozen samenwerkingsvorm nog voldoet en of er aanleiding is de samenwerking te veranderen.

Centrale vragen die gesteld kunnen worden in deze evaluatie zijn

-In hoeverre zijn de doelstellingen die de gemeenten met de samenwerking beoogden gerealiseerd?

- In hoeverre zijn deze doelstellingen nog actueel, oftewel in hoeverre bestaat de behoefte bij de gemeenten om veranderingen aan te brengen in de wijze van samenwerken (2004:19).

2.8 Conceptualisering en operationalisering

Alvorens in te gaan op het operationaliseren dient eerst conceptualisering plaats te vinden. Voor de conceptualisering is de volgende vraag essentieel: op welke aspecten van intergemeentelijke samenwerking is de verwachting verscheidenheid in de uitvoeringspraktijk aan te treffen? De centrale onderzoeksvraag is hierbij de rode draad.

De onderzoeksvraag luidt: Op welke wijze vindt samenwerking op het terrein van werk en inkomen plaats en wat zijn de resultaten van deze samenwerking? Wat kan worden gezegd over een mogelijke samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de verscheidenheid in de wijze van samenwerking? Teneinde antwoord te geven op de onderzoeksvraag zijn onder meer de volgende centrale begrippen van belang.

- De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking.
- De mate van draagvlak onder de deelnemers van de samenwerking.
- De redenen voor de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten.
- De juridische vormgeving en de organisatievorm van de intergemeentelijke samenwerking.
- De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking.

Bij de cases worden deze aspecten niet alleen onderzocht maar wordt tevens gekeken naar de mogelijke onderlinge samenhang.

Voorgaande levert in schemavorm het volgende operationaliseringschema op.

Operationaliseringschema

Centrale begrippen	Indicatoren
De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking	-intergemeentelijke samenwerking bij de backoffice -intergemeentelijke samenwerking bij de frontoffice -intergemeentelijke samenwerking op het terrein van beleid
Mate van draagvlak onder de deelnemers van de samenwerking	-proces van intergemeentelijke samenwerking -initiatiefnemende gemeente tot samenwerking -financiering van het implementatietraject samenwerking
Redenen van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten	-financiële redenen -bedrijfsmatige redenen -beleidsmatige redenen
Juridische vormen van samenwerking en de organisatievorm	- juridische vorm van de intergemeentelijke samenwerking -mogelijke gevolgen voor de organisatiestructuur/vorm van de deelnemende gemeenten
Resultaten van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking	-financieel resultaat: besparing op personele kosten en kosten bedrijfsvoering -bedrijfsmatig resultaat: betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening -beleidsmatig resultaat: betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

Hoe worden de resultaten van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking gemeten? Op deze plaats kan zonder vooruit te lopen op het onderzoek, gesteld worden dat het moeilijk is vast te stellen wat de algehele resultaten zijn van intergemeentelijke samenwerking. Mede door de beperkte beschikbare tijd is kadering is geboden.

In de cases worden de redenen van de samenwerking geanalyseerd en wat de deelnemende gemeenten willen bereiken met deze samenwerking. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen financiële bedrijfsmatige en beleidsmatige redenen voor de intergemeentelijke samenwerking. Hetzelfde onderscheid wordt gemaakt in de resultaten.

Voor het financieel resultaat wordt gekeken naar besparing op personele kosten en kosten van de bedrijfsvoering.

Voor het bedrijfsmatig resultaat wordt gekeken naar realisering van betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening.

Voor het beleidsmatig resultaat wordt gekeken of betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen is gerealiseerd.

Door documentenanalyse en interview wordt gezien wat het resultaat is van de intergemeentelijke samenwerking op deze terreinen.

Hoofdstuk 3. De achtergronden van intergemeentelijke samenwerking

3.1. Inleiding

In het afgelopen hoofdstuk is ingegaan op verschillende facetten van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten ingegaan. Alvorens vanuit een theoretische bril te kijken naar de empirie behandel ik in dit hoofdstuk eerst de historische achtergronden van intergemeentelijke samenwerking in algemene zin. Om het heden van intergemeentelijke samenwerking te begrijpen, is het namelijk zaak om de geschiedenis van gemeente en bestuurlijke reorganisatie te beschrijven. Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven is er een relatie tussen bestuurlijke reorganisatie en de decentralisatiebeweging. In paragraaf 3.2 behandel ik de bestuurlijke reorganisatie. In paragraaf 3.3. ga ik in op de grootstedelijke problematiek.

3.2. De bestuurlijke reorganisatie

In deze paragraaf ga ik in op de bestuurlijke reorganisatie in Nederland. Ik vind de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie van het Nederlandse binnenlands bestuur heel erg boeiend. Zoals u zult zien, zijn voor bestuurlijke vernieuwingen vele voorstellen gedaan en evenveel voorstellen afgewezen. Aan het eind van de jaren tachtig zijn nieuwe ideeën gelanceerd ondermeer door de commissie-Montijn³ en van de Raad voor het Binnenlands Bestuur (Derksen, Pronk, 1990). Voordat ik mij echter richt op de geschiedenis van de bestuurlijke vernieuwingen, sta ik allereerst stil bij de historie van gemeenten als onderdeel van het binnenlands bestuur alsmede enkele veranderingen die gemeenten hebben ondergaan.

De historie van gemeenten

Wim Derksen beschrijft in zijn boek, *Lokaal bestuur* (1996) hoe de middeleeuwse stad ontstond. Door het samenwonen op een bepaald gebied ontstond de behoefte aan een instantie die de handhaving van regels, orde en veiligheid kon garanderen. De gemiddelde Middeleeuwse stad telde ongeveer 3.000 à 4.000 inwoners (1996:76). “Deze steden verwierven zich het privilege van een eigen bestuur en een eigen reglement (...), bekrachtigd door de landheer (1996:76). De burgemeester, belast met het dagelijks bestuur en een college van schepenen moest toezien op de naleving van recht en gewoonte. Onder andere een snelle bevolkingsgroei, industrialisatie, urbanisatie en de slechte gezondheidstoestand van de bevolking leidden ertoe dat met name vanaf 1870 een verandering optrad in de taakstelling van gemeenten. Gemeenten gingen grotendeels op eigen initiatief en ook aangespoord door de nationale staat een voortrekkersrol spelen in de wordingsgeschiedenis van de verzorgingsstaat. Gemeenten gingen zich onder andere bezighouden met werklozen- en armenzorg, arbeidstoezicht, woningbouw, keuren van waren (1996:76-78). Het Rijk deed dus ook in toenemende mate een beroep op gemeenten vastgestelde wetten en regels. De bestuurders van gemeenten waren ook aan veranderingen onderhevig. “De opkomst van politieke partijen zorgde ervoor dat de gemeenten voortaan niet meer werd bestuurd door de elite van regenten, maar door vertegenwoordigers van de politieke partijen”, aldus Derksen (1996). Vanaf ongeveer 1930 kwam er een eind aan deze periode van groei van de gemeentelijke taakbehoefte. “Opvattingen over de rol van de overheid veranderden en verschillen tussen gemeenten werden minder geaccepteerd” (1996:79). De toegenomen gemeentelijke uitgaven en de verschillen in gemeentelijke uitgaven hadden zelfs als gevolg dat gemeenten met grote sociale lasten gemeden werden door de ‘rijken’. Het gemeentelijk bestuur werd vanaf 1929 dan ook gefinancierd door het vanuit het Rijk gevoede

³ De commissie -Montijn wordt ook genoemd de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (W. Derksen en J. Pronk, 1990)

Gemeentefonds. Deze wijze van financiering had als gevolg dat steeds meer taken van de lokale naar de nationale overheid werd overgeheveld (gecentraliseerd) (1996:79). Vanaf 1980 leek er zich een nieuwe periode aan te dienen. Gemeenten werden met nieuwe problemen geconfronteerd, mede omdat de nationale overheid terugtrad. Van centralisatie naar decentralisatie (1996: 80). In vogelvlucht heb ik het proces van de middeleeuwse stad naar de gemeente zoals we die nu kennen geschetst. De geschiedenis van de gemeente is nauw verweven met de geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie.

De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie

In 1848 trad de nieuwe Grondwet in werking met als uitgangspunt dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is. De term gedecentraliseerde eenheidsstaat weerspiegelt het gevonden compromis tussen liberalen en conservatieven. In de op deze Grondwet gebaseerde Gemeentewet van 1851 overheerste het liberale standpunt van een sterke industrialisatie en van een grotere invloed van de bevolking op het bestuur. “Voor een sterk centraal gezag was geen plaats, maar rijk, provincies en gemeenten vormden samen de ene overheidshuishouding” (Elzinga e.a., 1995:18). “De Gemeentewet van 1851 voorzag voor het eerst in intergemeentelijke samenwerking” (1995:18). De grootte van het samenwerkingsgebied werd bepaald door de soort van activiteiten die werd aangepakt. Na machtiging en goedkeuring van de provincie werd het aan twee of meer gemeenten toegestaan gemeenschappelijke zaken, inrichtingen of werken te regelen (1995:18). In de 20^{ste} eeuw en met name na de Tweede Wereldoorlog kreeg men in toenemende mate oog voor de problemen van het lokale en bovenlokale bestuur. Elzinga e.a. geven hiervoor een drietal oorzaken. In de eerste plaats de financiële problemen tussen Rijk en lagere overheden, na de oorlog gecombineerd met de wederopbouw (1995:19).

In de tweede plaats vond de discussie indringender plaats over de opbouw van het binnenlands bestuur, in de oorlog in combinatie met debatten over mogelijke verbeteringen in het bestaand staatsbestel. Als derde oorzaak noemen de auteurs de noodzaak om in toenemende mate rekening te houden met de maatschappelijke ontwikkelingen van schaalvergrotingen, zoals die zich met name in de agglomeraties in het westen van het land manifesteerden. Met name deze laatste reden resulteerde in een aantal wijzigingen in de gemeentelijke bepalingen voor intergemeentelijke samenwerking (1995:19). Onder agglomeraties wordt verstaan “een vrijwel aaneengesloten stedelijk gebied doorsneden door gemeentegrenzen” en onder een stadsgewest een gebied dat met een stedelijk centrum (grote stad of agglomeratie) zodanig relaties onderhoudt, dat er sprake is van een functioneel geheel” (Derksen, Pronk, 1990:102). In 1946 riep de regering de commissie Koelma in het leven⁴. Deze commissie vond dat de gemeentewettelijke regelingen ontoereikend waren, in het bijzonder waar het ging om agglomeratievoorzieningen. De commissie stelde een vierde bestuurslaag voor via het instellen van zogeheten districten. Volgens Elzinga e.a. ging deze oplossing de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en minister te ver. In 1950 werd uiteindelijk gekozen voor een Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR). Er was blijkbaar geen behoefte aan een ingrijpende oplossing zoals voorgesteld door de commissie zolang de mogelijkheid voor de ‘gewone’ intergemeentelijke samenwerking via de WGR werd uitgebreid (1995:19-20).

In de jaren zestig concentreerde de aandacht zich vooral op de discrepantie tussen de maatschappelijke en de bestuurlijke schaal van de stadsgewesten.

⁴ Commissie Koelma is ingesteld om op korte termijn te adviseren omtrent de wijze waarop moet worden voorzien in de belangen welke gemeenschappelijk zijn voor de grote stedelijke gebieden en de in haar onmiddellijke omgeving liggende kleine gemeenten. Verslag Den Haag, 8 september 1947.

De noodzaak werd aanwezig geacht om het sociaal-geografische en schaalvergroterende begrip stadsgewest te transformeren in het bestuurlijk begrip 'gewest'. Inmiddels namen de bezwaren tegen de WGR toe, maar tegelijkertijd groeide aan het eind van 1960 het land dicht met gemeenschappelijke regelingen. De provincie maakte een opmerkelijke bloei door wetgeving over milieu en vooral de ruimtelijke ordening en werd eerst na 1974 uitdrukkelijk in de discussie betrokken. In de verschillende fasen van het debat in de periode van 1965 tot 1980 werd gesproken over ontwikkelingen die van onderaf zouden moeten groeien. Uiteindelijk richtte de discussie zich op twee grote eindmodellen of blauwdrukken. In de tijdsperiode van 1965 tot 1975 richt de discussie zich op het gewestelijk model met vier bestuurslagen. In de periode van 1975 tot 1983 is dat het provinciale model. Dit is een model dat uitgaat van drie bestuurslagen en waarbij het aantal (mini)provincies sterk wordt uitgebreid. In het conceptontwerp van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur in 1975 erkende men de nadelen van de sluipende centralisatie, welke de taken en bevoegdheden van het lokaal bestuur terugdrong. Als oplossing, waarbij de opstellers van het wetsontwerp geen vierde bestuurslaag wilden, werd getracht de regionale en provinciale bestuurslaag als het ware in elkaar te schuiven. "De gemeente moest dicht bij de burger blijven met een volwaardig integraal pakket" (1995:27). Om dit te bereiken werd een systematische herindeling noodzakelijk geacht. Verder diende de provincie te worden belast met gemeentelijke taken en bevoegdheden. De provincies zouden daarnaast nieuwe bevoegdheden moeten krijgen op het gebied van planning, coördinatie en sturing. Omdat de provincie-nieuwe-stijl een groot aantal gemeentelijke taken zou overnemen moesten ze niet al te groot zijn (mini provincies). In het wetsontwerp werd het aantal van 26 genoemd. In het provinciale model legt de centrale overheid van bovenaf de vorming van regionale bestuurseenheden in plaats van in het gewestelijk model waarbij er sprake is van gewestvorming van onderop. De oplossing van regionale problemen om het via een groei-model tot stand komen van onderop werd steeds meer verlaten. In beide modellen heeft men uniformiteit als eindbeeld (1995:24-27).

De voorstellen waren vergaand. Er werd zoveel overhoop gehaald dat op ieder niveau en in iedere sector van het binnenlands bestuur bezwaren werden geuit. Deze bezwaren waren zo groot dat het oorspronkelijke draagvlak als sneeuw voor de zon verdween en leidde tot afwijzing van de modellen. In 1983 werd het wetsontwerp Reorganisatie binnenlands bestuur ingetrokken. Als belangrijkste bezwaar werd genoemd de aantasting van de gemeentelijke positie. De regering gaf aan dat de regionale problematiek primair vanuit de gemeenten moet worden opgelost onder verwijzing naar intergemeentelijke samenwerking op basis van een nieuwe WGR (1995:32). De cirkel naar het uitgangspunt van de jaren vijftig was weer rond: reorganisatie door samenwerking tussen gemeenten. De Nota Organisatie van binnenlands bestuur (1983) nam afstand van de provincie-nieuw-stijl. In de Nota werden drie typen gebieden onderscheiden met elk hun eigen specifiek probleem: het 'platteland, de 'middelgrote stad' met het daarop betrokken gebied en de 'grootstedelijke agglomeratie'. In de plattelandsgebieden, gekenmerkt door een geringe bevolkingsdichtheid, kleine kernen en grote onderlinge afstanden was volgens de Nota sprake van een draagvlakproblematiek. In de twee andere categorieën staat de regionale sturingsproblematiek veel meer centraal. In de nota wees men op de noodzaak van intergemeentelijke samenwerking vanwege de onderlinge afhankelijkheid door de veel grotere maatschappelijke verwevenheid waarbij ook sprake is van belangentegenstelling. Een tweede element dat belangrijk is voor het verschil in bestuurlijke problemen tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden is de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking. Vastgesteld werd dat in stedelijke gebieden de intergemeentelijke samenwerking moeizamer tot stand kwam. Aangekondigd werd dan ook voorbereidingen tot herziening van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (1995: 18-32).

“De hoofddoelstelling van de WGR-1984 was het leveren van een bijdrage aan de oplossing van regionale problematiek door middel van verbetering van intergemeentelijke samenwerking” (1995:33). Een onderverdeling van de hoofddoelstelling levert het volgende aan gestelde doelen op. Ten eerste het aanbrengen van ordening teneinde de overzichtelijkheid van het geheel van gemeenschappelijke regelingen te bevorderen en integraal beleid. Ten tweede het aanhalen van bestuurlijke en financiële banden tussen de samenwerkingsverbanden en de deelnemende gemeenten en het bevorderen van openbaarheid en openheid. De derde doelstelling van de WGR-1984 was het versterken van de rol van de provincie bij intergemeentelijke samenwerking. Hiermee werd het bezwaar van de volledige vrijwilligheid van gemeenten ondervangen. De WGR -1984 ging ervan uit dat alle problemen op dezelfde manier konden worden opgelost en dat oplossingen voor het gehele land uniform dienden te zijn. Vooral voor grootstedelijke gebieden bleek al snel dat het WGR regime niet voldoende oplossingen bood (Elzinga, 1995:33). Bij het onderdeel juridische vormen van samenwerking kom ik terug op de WGR als een van de mogelijk juridische vormen bij intergemeentelijke samenwerking.

Hoe verliep de bestuurlijke organisatie nu verder?

Volgens Elzinga en van de Scheur leek inzake de vorm- en structuurkant lering getrokken uit eerdere mislukkingen en werd vooral gemikt op het streven naar gedifferentieerde oplossingen voor in het bijzonder de grootstedelijke gebieden. Dit vooral ook omdat de gemeentelijke herindeling en de herijking van de WGR, ingezet door de toenmalige minister Rietkerk vanaf 1983, geen afdoende oplossing bleek. De grootstedelijke gebieden gingen een belangrijke rol spelen in het debat over de bestuurlijke organisatie.

3.3 De grootstedelijke problematiek

Zoals ik al eerder aangaf zijn aan het eind van de jaren tachtig nieuwe ideeën gelanceerd voor bestuurlijke reorganisatie. De aanzet daartoe werd onder andere gegeven door rapporten van de commissie- Montijn en van de Raad voor het Binnenlands Bestuur. In beide rapporten werd erop gewezen dat de grote steden in Nederland, en dat geldt niet alleen voor de grote vier, in hun bestuurskracht worden belemmerd door de organisatie van het binnenlands bestuur. Zowel de Raad als de commissie deden voorstellen tot verbetering. De commissie-Montijn vond dat in een economisch snel eenwordend Europa de Nederlandse grote steden en hun regio's in toenemende mate in een directe concurrentieverhouding met andere Europese steden komen te staan. “En zij zouden, elk afzonderlijk maar vooral gezamenlijk, de competitie ook moeten aangaan, omdat de economische toekomst van Nederland in sterke mate van haar grote steden zou afhangen. In een internationale context zouden derhalve de potenties van de grote steden moeten worden versterkt”, aldus Derksen (1990: 54 en ook Elzinga, 1995:41-42).

De grote steden waren naar de mening van de commissie te zeer aan alle kanten gebonden, zowel in de relatie met andere lagere overheden als met het Rijk. De WGR werd niet als oplossing gezien van dergelijke agglomeratieproblemen omdat de WGR uitgaat van vrijwillige samenwerking. De commissie zag als enige oplossing de vier grote steden tot bestuurlijke eenheden te maken op de schaal van de desbetreffende agglomeratie. Vier agglomeratiegemeenten zouden moeten worden gevormd. De identiteit van afzonderlijke stads-of agglomeratiedelen kon tot uitdrukking komen door vormen van decentralisatie of deconcentratie.

Ik deel de mening van Derksen (1990: 76) dat de commissie niet duidelijk aangaf waarom agglomeratiegemeenten een oplossing zouden kunnen bieden voor geconstateerde problemen. Zoals hij aangeeft 'de werkloosheid in grote steden is hoog, daarmee is echter niet gezegd dat Rijswijk bij Den Haag moet worden gevoegd'. .. (..) Maar ook indien duidelijk is aangetoond dat de huidige bestuurlijke structuur de oplossing van bepaalde maatschappelijke problemen in de grote steden belemmert, blijft het een politieke keuze welke maatschappelijke problemen men opgelost wil zien en welke oplossingen men daarbij het meest geëigend acht'. Na het rapport van de commissie-Montijn verscheen een advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur (RBB). "De RBB zag nog mogelijkheden in een aanvulling van de WGR, zeker op stadsgewestelijk niveau. 'Voor een effectief bestuur van agglomeratie zal naar de mening van de meerderheid van de Raad niet te ontkomen zijn aan de vorming van een voor de behartiging van agglomeratieve aangelegenheden verantwoordelijke bestuurlijke 'autoriteit'. Dat vereist structurelere aanpassingen in de bestuurlijke organisatie dan via WGR mogelijk is', aldus de Raad (1995:47). De Raad sprak van de noodzaak tot differentiatie binnen bepaalde grenzen. Hierbij werden twee denkbare constructies onderscheiden: stadsprovincie en agglomeratiegemeenten. Verder adviseerde de Raad om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de bestaande bestuursorganisatie.

Het demissionaire kabinet Lubbers-II gaf in een reactie aan dat een uitzonderingspositie voor de vier grote gemeenten gewenst zou zijn. Hiermee koos het kabinet dus voor een gedifferentieerde en pluriforme aanpak. "De beoogde differentiëring betrof de fasering, het gekozen bestuursmodel en de beleidsterreinen voor samenwerking" (1995:49). Het kabinet wilde medio 1990 bezien of verdergaande afstemming en vrijwillige samenwerking tot grote verbeteringen had geleid. Bij het achterblijven van verbeteringen zou herverdeling van taken en bevoegdheden worden overwogen (Derksen, 1990:3-7). Belangrijke vraag is dus de vraag of en in welke mate de WGR een oplossing kan bieden voor regionale sturingsproblemen. Het kabinet Lubbers-III nam in het regeringsakkoord en de regeringsverklaring het voorlopige standpunt van zijn voorganger over, de zogeheten bottom-up-benadering. Er werd dus niet gekozen voor de top-down-benadering van de commissie-Montijn. Vanaf die tijd zijn er tal van rapporten en nota's verschenen: De nota 'Samenwerking op niveau' van toenmalige BiZa, 'De WGR gewaardeerd' van VNG/SGBO-onderzoek, 'Bestuur op Niveau-I en Bestuur op niveau-II'. Vanuit het laatste rapport stelde het kabinet in 1991 zeven stedelijke gebieden aan om zelf plannen te ontwikkelen voor de bestuurlijke vormgeving van het gebied. Centraal in de beoordeling van het kabinet of de initiatieven zullen leiden naar het gestelde einddoel voor de lange termijn en dat is een bestuurlijke autoriteit op de schaal van het stedelijk gebied, die wordt belast met diverse sturingstaken, terwijl afzonderlijke gemeenten zich richten op kleinschalige, lokale verzorgings-en beheerstaken. In de zeven stedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Twente, Arnhem/Nijmegen en Eindhoven/Helmond werd voor de korte termijn gekozen voor samenwerking op basis van de WGR, maar dan ontdaan van vrijwilligheid. Dit om de tussensituatie te overbruggen van intergemeentelijke samenwerking naar de toekomstige situatie van regionaal bestuur. Hiervoor was aanscherping van de WGR (hoofdstuk 2. Interim-wet) nodig. Via aanscherping van de WGR,(waardoor weerspannige gemeenten door een meerderheid gedwongen zouden kunnen worden tot medewerking van een regionaal besluit), de vergroting en 'opschaling' en aanpassing van de samenwerkingsgebieden en het onderbrengen van de functionele rijksregio in de WGR-gebieden zou in de niet van toepassing zijnde gebieden wel een versterkte vorm van verlengd bestuur lokaal bestuur ontstaan, aldus de toenmalige bewindslieden van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Provincies kregen meer de bevoegdheid om gemeenten taken van regionale aard op te leggen in de aangescherpte WGR (Elzinga, 1995:45-58).

Wat betreft de laatste jaren is sinds het optreden van het Kabinet in de bestuurlijke organisatie duidelijk sprake van een accentverschuiving. Het doel is niet langer het bereiken van een regionaal bestuur met vergaande bevoegdheden en taken. Zaken als vervoerregio's en politieregio's worden veel meer gekoppeld aan het provinciale niveau. Elzinga verwijst hierbij naar de provincie Friesland waar sinds 1992 wordt gestreefd naar het overbodig maken van WGR-verbanden.

Er is uitgebreid ingaan op de geschiedenis van de bestuurlijke organisatie zodat de huidige stand van zaken en ontwikkelingen bij intergemeentelijke samenwerking beter in perspectief wordt geplaatst. Zo is het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties bezig met de uitbereiding van de WGR tot de zogeheten WGR-plus. Om deze ontwikkeling in perspectief te zien is kennis van de (recente) geschiedenis een goede zaak. De WGR-plus komt aan de orde bij het onderdeel juridische vormen van samenwerking. Zo grillig als het verloop van de bestuurlijke reorganisatie in het verleden was zo zullen ook naar mijn mening de toekomstige ontwikkelingen zijn. Zo gooide recent minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de knuppel in het hoenderhok door te stellen dat kleine gemeenten met minder dan tienduizend inwoners geen toekomst meer hebben. De taken waarvoor ze staan zouden ze amper aankunnen. Bij de voortzetting van het decentralisatiebeleid van het kabinet ontstaan er bij kleine gemeenten onherroepelijk knelpunten, aldus de bewindsman van Binnenlandse Zaken in een artikel van het weekblad Binnenlandsbestuur, week 6, 25^{ste} jaargang, 6 februari 2004. Als je kijkt naar het terrein van werk en inkomen is mijn ervaring dat de decentralisatiegolf op dit terrein is toegenomen. De kleine gemeenten hebben grote moeite om uitvoering te geven aan de toenemende wet en regelgeving (Korsten, stichting StimulansZ, 2002a, 2002b). Waardoor intergemeentelijke samenwerking van sociale diensten bij met name kleine gemeenten een oplossing kan betekenen.

Hoofdstuk 4. Beschrijving cases intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de bevindingen van een vijftal cases beschreven: gemeente Ubbergen, gemeente Steenwijkerland, gemeente Baarle Nassau - gemeente Tilburg, Intergemeentelijke Sociale Dienst ISD Bollenstreek alsmede samenwerkingsverband KRV. De bevindingen zijn beschreven na uitgebreide documentenanalyse en gehouden interviews. Na een algemene beschrijving van de gemeente wordt ingegaan op de redenen voor de samenwerking, de samenwerking op het terrein van beleid en/of uitvoering, het proces van de samenwerking, de juridische en-organisatorische vorm van samenwerking, resultaten van de samenwerking alsmede de percepties van de respondenten op bepalende factoren bij de samenwerking. Het resultaat van de intergemeentelijke samenwerking wordt beschreven aan de hand van een drietal indicatoren:

1. Besparing op personele kosten en kosten de bedrijfsvoering.
2. Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening.
3. Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen.

Deze indicatoren van intergemeentelijke samenwerking komen overeen met de elementen uit het theoretisch kader (zie hiervoor hoofdstuk twee). Voor de bestuurlijke invalshoek van de intergemeentelijke samenwerking wordt de bestuurlijke respondent in de tekst onderscheidend aangegeven.

4.2 Gemeente Ubbergen

Algemeen

De gemeente Ubbergen is een gemeente met 9.600 inwoners. De van oudsher sterke tweedeling in de gemeente van gefortuneerde inwoners en mensen met een laag inkomen is nog steeds zichtbaar. Zoals een respondent stelt, hoe meer je de polder afdalt hoe lager het inkomen. Ongeveer 100 inwoners ontvangen een Abw/WWB uitkering, 5 een IOAW uitkering en 3 een Bbz. In totaal zijn er 5 fte's beschikbaar op de afdeling Sociale Zaken om deze mensen te bedienen.

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale dienst

Ubbergen werkt vanaf 1 januari 2003 samen met de gemeenten Groesbeek (12.000 inwoners) en Millingen aan de Rijn (5.910 Inwoners). De zogeheten drie k's hebben een belangrijke rol gespeeld bij de samenwerking namelijk kostenbeheersing (op den duur kostenbesparing), kwaliteitsverbetering en verminderen danwel opheffen van kwetsbaarheid. De *bestuurlijke* respondent hanteerde dezelfde redenen doch in een andere volgorde van prioriteit namelijk vermindering van kwetsbaarheid van de organisatie, kwaliteitsverbetering dienstverlening naar de klant en kostenbeheersing alsmede kostenbesparing. De sociale rechercheurs werken gedurende zes jaar samen in acht gemeenten via een WGR- constructie. Bij deze samenwerking is de centrumgemeente Nijmegen niet betrokken. Nijmegen heeft de omliggende gemeenten de gelegenheid geboden om producten en diensten "in te kopen". De omliggende gemeenten waaronder Ubbergen, hadden geen vertrouwen in de diensten van Nijmegen en wilden meer zeggenschap. Dit resulteerde in dat de acht omliggende gemeenten zich zijn gaan versterken en samenwerking hebben gezocht. Nijmegen drukt een te grote stempel, dit is merkbaar op andere terreinen waar Ubbergen samenwerkt met Nijmegen zoals de WSW en de RIO, schuldhulpverlening, aldus een respondent. De redenen om niet bij Nijmegen aan te sluiten (dus niet alleen sociaal rechercheur, maar in het algemeen) zijn: Identiteit trachten te behouden; het klantenbestand vraagt een andere benadering dan die Nijmegen kan geven, het dorps karakter willen behouden.

Samenwerking op het terrein van beleid/en of uitvoering

De samenwerking met Groesbeek en Millingen van de afdelingen sociale zaken, is een pilot voor samenwerking op andere terreinen zoals milieuhandhaving, personeelszaken en nog veel meer. Er is een lerend proces waarbij men van gemaakte fouten tracht te leren. Er is hierdoor geen sprake van een statisch proces. Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen hebben het proces van de afdeling sociale zaken in stukjes geknipt en dit over gedrieën verdeeld. De frontoffice (o.a.sprekuren) blijft zelfstandig bij de drie gemeenten. Beleidsvoorbereiding en het maken van beleidsnotities wordt gedaan door de gemeente Millingen aan de Rijn. Gezamenlijke inkoop, coaching/casemanagement, Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), interne controle wordt gedaan door de gemeente Ubbergen. De gemeente Groesbeek doet de administratie zoals het betaalbaar stellen van de uitkering, terugvordering en verhaal.

De frontoffice zou zelfstandig blijven. In de praktijk blijkt men toch ook steeds meer samenwerking op dit vlak te vertonen. Er is wat dat betreft sprake van een groeitraject.

Wat nog de nodige tijd vraagt, is beleidsvaststelling. Er zijn in totaal 3 personen, (2,5 fte's) vrijgemaakt voor beleidsvaststelling van de drie gemeenten. Het vergt veel tijd en energie om tot gezamenlijk beleid te komen voor drie gemeenten. Het beleidsproces, de afstemming en de inschatting van het juiste moment van afstemming is tijdrovend en niet altijd succesvol. Daarom is er voor gekozen om een protocol/werkproces voor het beleidsproces op te stellen, waarin staat aangegeven wanneer met wie en hoe moet worden gecommuniceerd. De voorlichting naar klanten toe en de vormgeving was eerst ook verschillend. Gedurende het proces bleek de behoefte tot uniformiteit hetgeen resulteerde in samenwerking van de communicatiemensen van de drie gemeenten. Ook de afdeling personeelszaken is om de tafel gaan zitten omdat ook enige uniformiteit wordt nagestreefd voor onder anderen functie-eisen en loonbetaling.

De gemeenteraad van Ubbergen is nog niet actief bezig met het dualisme en stelt zich nog erg reactief op en wacht op hetgeen de ambtenaren haar voorleggen. In het kader van de WWB is globaal informatie verstrekt aan de raad. In maart 2004 is een kadernota opgesteld waarbij een aantal thema's van de WWB, zoals gesubsidieerde arbeid, aan de orde is gekomen. De bedoeling is niet dat concrete voorstellen aan de raad wordt gedaan maar dat de raad juist de kaders aangeeft, waarna concretisering door de ambtenaren gebeurt. De bestuurlijke respondent meldt dat de besluitvorming over de intergemeentelijke samenwerking heeft plaatsgevonden vanuit een monistische benadering naar de gemeenteraad. Het dualisme was nog niet ingevoerd. Dit houdt concreet in dat de raad het besluit om te gaan samenwerken is voorgelegd en hier dus een besluit op kon nemen. Er zijn afspraken gemaakt om op andere terreinen intensief samen te werken zoals milieu, brandweer en ICT. De raad zal hierbij een sterkere kaderstellende rol krijgen dan het geval is geweest bij de intergemeentelijke van de sociale diensten.

Proces van samenwerking

In eerste instantie was het de gemeente Groesbeek die met het idee van samenwerking kwam, in de persoon van de directeur van de afdeling Sociale Zaken. Er werd een onderzoek gedaan onder een aantal regiogemeenten om te bezien of samenwerking op het gebied van sociale zaken tot de mogelijkheden behoorde tussen gemeenten Horlen en Stolen, Mook en Millingen aan de Rijn en uiteraard Ubbergen. Er is een extern bureau ingeschakeld met als randvoorwaarde de drie k's zoals hiervoor beschreven. Dit gebeurde begin 2002. Een aantal gemeenten haakte af omdat de intensiteit van samenwerking niet overeenkwam aan hun verwachtingen. Als compromis kwam de tussenvariant van Ubbergen. Dit was niet voldoende om de gemeenten over de streep te trekken.

Vanaf 1 januari 2003 is men gestart met de verdeling van de sociale dienst taken over de deelnemende gemeenten.

Daartussen was er ook nog sprake van een verbetertraject voor de gemeente Ubbergen, ingesteld door het ministerie van SZW. Ubbergen moest binnen een vastgestelde termijn haar financiële huishouding op orde hebben. Groesbeek heeft meer financiële armslag. Dat is ook te merken wanneer de samenwerking bepaalde implementatiekosten naar voren brengt. Groesbeek gaat hier iets soepeler mee om dan de andere gemeenten.

Formeel is het geen doel om te komen tot één sociale dienst voor de drie gemeenten. Maar informeel en organisatorisch spreken de respondenten zich uit voor een sociale dienst. Het is waarschijnlijk een kwestie van tijd voordat er sprake is van één sociale dienst. Wil een sociale dienst de decentralisatiegolf aan, dan is verregaande samenwerking de enige manier. De respondenten hebben ook geen angst voor herindeling, in zoverre dat het initiatief van gemeenten moet komen; de provincie zal zich afwachtend moeten opstellen. De bottum up-benadering zal zich moeten bewijzen. De respondenten vragen zich of de politiek klaar is voor één gemeentelijke sociale dienst. Met name de dorpspartijtjes zijn hier nog klaar voor. De tijd zal het echter leren. Een kleine schaal heeft overigens ook voordelen, zoals het kennen van het klantenbestand. Verder is het de vraag of verdergaande schaalvergroting altijd de kwaliteit van dienstverlening aan de klant ten goede komt.

Gedurende het samenwerkingsproces was er sprake van een stuurgroep (portefeuillehouders) en een projectgroep (hoofden sociale zaken). De projectgroep komt 1 keer per week nog bijeen. Tijdens het samenwerkingsproces is (te)weinig aandacht besteed aan draagvlakvergroting van de medewerkers, aldus een respondent. Ook bleek dat het samenwerkingsproject niet tijdig was geformaliseerd in de verschillende gemeenten, waardoor bij verdere uitwerking van het samenwerkingsproject men intern werd teruggefloten. Bij formalisering van het project waren helder de bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgenomen en zou dit geen problemen hebben opgeleverd.

Voor wat betreft financiering zijn de begeleidingskosten gezamenlijk gedeeld. Er is een bepaalde verdeelsleutel gehanteerd waarbij de volgende criteria zijn gehanteerd: aantal inwoners, klanten, omvang van de gemeente. Alles wordt met de verdeelsleutel verrekend: personeelskosten, opleidingskosten enz. De voordelen worden eveneens verdeeld naar de gebruikte verdeelsleutel.

ICT: alle deelnemende gemeenten gebruiken het zelfde verouderde systeem van NTS (Pink Roccade). Automatiseringspecialisten zijn momenteel bezig om vanuit de gedrieën gemeenten te bezien welk systeem aangeschaft wordt. Gezamenlijke inkoop van het systeem is een logische vervolg.

Juridische vorm van intergemeentelijke sociale dienst

De juridische vorm van de intergemeentelijke samenwerking is de WGR- geen openbaar lichaam maar een lichtere vorm. De reden voor het bezien van deze vorm is dat de gemeente wel voldoende invloed wilde houden. Bij andere samenwerking waar een zwaardere vorm van de WGR was gekozen, werd de gemeentelijke invloed te beperkt geacht. De bestuursovereenkomst als juridische vorm is niet naar voren gekomen als een reële optie. Tijdens het interview zijn geen duidelijke redenen opgegeven waarom de bestuursovereenkomst niet als reële optie werd gezien.

Resultaten van de intergemeentelijke samenwerking

Ubbergen werkt zoals beschreven vanaf 1 januari 2003 samen met de gemeenten Groesbeek en Millingen aan de Rijn. De drie gemeenten hebben geen evaluatie verricht om te bezien in hoeverre de gestelde doelen, namelijk de zogeheten drie K's, kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering en vermindering danwel opheffen van kwetsbaarheid zijn behaald.

Op basis van interviews en documentenanalyse wordt toch getracht door benoeming van een drietal indicatoren te komen tot uitspraken over de resultaten van de intergemeentelijke samenwerking. De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking worden beschreven aan de hand van drie indicatoren.

1. Besparing op personele kosten en kosten de bedrijfsvoering.
2. Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening.
3. Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen.

Ad.1. Besparing op personele kosten en kosten de bedrijfsvoering.

Tijdens het samenwerkingsproces heeft de gemeente Ubbergen een vacaturestop ingevoerd. Voor de samenwerking had de gemeente Ubbergen 9 fte's voor de afdeling sociale zaken. Na de intergemeentelijke samenwerking zijn er 5 fte's overgebleven. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat er besparing is gerealiseerd op de personele kosten. Doordat de sociale dienst taken zijn verdeeld over de drie deelnemende gemeente levert dit ook de nodige besparing op de bedrijfsvoering. De kosten van het implementatietraject worden hier niet behandeld maar zijn voor de deelnemende gemeenten hoger uitgevallen dan verwacht. Ook is de personele inzet op de beleidsafdeling geïntensiveerd, van 0,5 fte naar 1 fte. Dit deed de financiële besparing op personeelskosten en bedrijfsvoering wel lager uitvallen.

Ad.2 Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening

Deze indicator komt overeen met het doel van de gemeente Ubbergen namelijk kwaliteitsverbetering en vermindering danwel opheffen van de kwetsbaarheid zien te realiseren door de intergemeentelijke samenwerking. Frontoffice is een onderdeel van dienstverlening aan de burgers. In eerste instantie zou de frontoffice zelfstandig blijven. Dat hield in dat alle gemeenten op de eigen locatie spreekuren zouden houden. In de praktijk gaat men ook op dit terrein meer samenwerken. Bij ziekte van eigen personeel kan een collega van de deelnemende gemeenten worden ingeschakeld voor de frontoffice op locatie. Op zo'n manier streven de gemeenten naar betere waarborging voor de continuïteit van dienstverlening aan de burger.

Ad.3 Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

De samenwerking op het terrein van sociale zaken is een pilot voor samenwerking op andere terreinen zoals milieuhandhaving, personeelszaken, informatiesystemen en nog veel meer.

Het streven om te komen tot intergemeentelijke samenwerking op andere terreinen is er.

Zoals gezegd zijn er drie personen vrijgemaakt om te komen tot beleidsvaststelling van de drie gemeenten op het terrein van sociale zaken. Voor de intergemeentelijke samenwerking had Ubbergen 0,5 fte voor beleidswerkzaamheden sociale zaken. Nu zijn hier dus in totaal drie personen vrijgemaakt. Gelet op de beschikbare fte's voor beleidswerkzaamheden is de verwachting dat op den duur een kwaliteitsverbetering en betere afstemming met andere beleidsterreinen plaatsvindt. Tijdens het interview vertelden respondenten dat het vooralsnog veel tijd en energie vergt om te komen tot gezamenlijk beleid voor de drie gemeenten. Het beleidsproces, de afstemming is tijdrovend en niet altijd succesvol. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat afstemming op schaal van andere beleidsterreinen nog niet is gerealiseerd.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de besparing op personele kosten en betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening is gerealiseerd. Afstemming op schaal van andere beleidsterreinen, het zogeheten opzetten van een regionale bril bij beleidsvaststelling is nog niet gerealiseerd na 1,5 jaar operationele intergemeentelijke samenwerking sociale dienst.

Percepties van respondenten over bepalende factoren bij samenwerking sociale dienst

De respondenten geven de volgende bepalende factoren aan:

- Projectstructuur ter implementatie samenwerking voldoende formeel inbedden in de verschillende gemeentelijke organisaties;
- Tijd en ruimte reserveren gedurende het samenwerkingsproces voor draagvlakvergroting onder de medewerkers;
- Kosten gaan voor de baten uit voor wat betreft efficiency (implementatiekosten);
- Intergemeentelijke samenwerking niet zien als een statisch geheel maar als een leerproces waarbij tussentijdse aanpassingen mogelijk moeten zijn.

De *bestuurlijke* respondent vertelde dat er reeds gezamenlijk beleidsvoorbereidend werk is gedaan voor de WWB. Dit levert direct meerwaarde op. Gemeenten hoefden niet apart de voorbereiding te verrichten. Ze kunnen evenwel nog hier en daar lokale accenten verwerken. De samenwerking op de backoffice verloopt goed. Frontoffice is nog op locatie zodat de afstand tot de burger niet wordt vergroot. Belangrijke aandachtsfactor blijft wel het bewaken dat de afstand tot de burger niet te groot wordt door zoveel mogelijk sociale dienst taken te centraliseren. De efficiency moet niet teniet worden gedaan doordat er een structuur binnen een structuur wordt gecreëerd en overlegstructuren opgetuigd moeten worden om elkaar te informeren.

4.3. Gemeente Steenwijkerland

Algemeen

Steenwijkerland is een gemeente met 42.000 inwoners. De gemeente heeft een klantenbestand van 660 klanten en dat betreft mensen met een Abw/WWB, IOAW en IOAZ-uitkering. Er zijn op de afdeling sociale zaken 38 personen werkzaam.

In 2001 heeft een herindeling plaatsgevonden. De gemeenten Steenwijk (ongeveer 20.000 inwoners), IJsselham (5.000 inwoners) en Brederwiede (12.000 inwoners) zijn “samengevoegd” tot Steenwijkerland. De gemeenten Brederwiede en IJsselham waren tegen de herindeling. Op initiatief van de provincie was per 1 januari 2001 de herindeling een feit. In eerste instantie waren de personele wijzigingen niet groot. Er was sprake van een optelsom van de personeelsleden van de verschillende gemeenten. Niemand eruit en niemand erbij. Naderhand heeft er toch een wijziging plaatsgevonden. Personeel dat niet kon aarden in de nieuwe setting vertrok. Daarnaast kwam een nieuwe gemeentesecretaris die bepaalde organisatorische zaken anders wilde zien. Afdelingen werden uiteindelijk samengevoegd. 2001 en 2002 moeten dan ook gezien worden als overgangsjaren en implementatieperiode. Door de herindeling is het dualisme uitgesteld maar nu is men echter volop hiermee bezig. Tot nu toe heeft de raad niet echt kaderstellend geacteerd, er is evenwel sprake van grote sociale betrokkenheid.

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale dienst

De gemeente Steenwijkerland werkt met andere gemeenten samen op verschillende deelreinen van sociale zaken: sociaal rechercheur, het Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bbz) en WWB. Zo werkt de gemeente vanaf 1 januari 2004 samen met een aantal gemeenten op het gebied van de sociaal recherche. Hiervoor had Steenwijkerland maar de beschikking over één sociaal rechercheur. Deze had al informeel overleg met de sociale recherches van de buurgemeenten. Zoals een respondent aangeeft “zij hebben hun eigen netwerk”. Maar werkinhoudelijk was het ook noodzakelijk om samen te werken omdat de afdeling sociaal recherche heel erg kwetsbaar was. Bij ziekte of grote fraudezaken moest al hulp worden ingeroepen van buurgemeenten of werd er in het ergste geval tijdelijk niet aan fraudebestrijding door opsporing gedaan. Wat meespeelde bij de samenwerking is dat ‘het klikte’ tussen de sociaal rechercheur en de anderen.

Er was ook sprake van vergelijkbare procedures en er was ook al informeel contact. Hierdoor heeft men gekozen voor samenwerking met de volgende gemeenten: Emmen, Coevorden, Hoogenveen, Hardenberg, Meppel, Borger- Odoorn, Westerveld, Staphorst. Er is niet gekozen voor de gemeente Zwolle omdat het minder goed 'klikte'. De grootte van het samenwerkingsverband is gestimuleerd door de stimuleringsregeling van het ministerie van SZW. Niet de samenwerking zelf maar meer om het op een grotere schaal te organiseren. Hiervoor kon men een extra vergoeding ontvangen. De samenwerking vindt plaats via een bestuursovereenkomst. Beleidsvaststelling gebeurt dus nog steeds bij de gemeente zelf en de sociaal rechercheur blijft gehuisvest in de zogeheten woongemeente. De aansturing van de sociaal rechercheur wordt gecentraliseerd bij een projectbureau. Dit bureau dient nog te worden vormgegeven. Op het terrein van fraudebestrijding wordt samen met de gemeente Westerveld het concept van Hoogwaardig handhaven geïmplementeerd. De aanvraag om een stimuleringsregeling is gezamenlijk ingediend bij het ministerie van SZW.

Op het terrein van het Bijstandsbesluit zelfstandigen wordt er ook samengewerkt door Steenwijkerland. Hierbij is de samenwerking met onder anderen de gemeente Zwolle vormgegeven. Wat blijkbaar niet lukte op het terrein van fraudebestrijding, lukt blijkbaar wel bij het Bijstandsbesluit, namelijk samenwerking met de gemeente Zwolle. Belangrijk hierbij is dat de gemeente Zwolle aangeeft bij de klant thuis het gesprek te kunnen hebben. De inwoners van Steenwijkerland hoeven als ze niet willen of niet kunnen niet naar Zwolle over vragen inzake de Bbz. Op mijn vraag in hoeverre dit geregeld was met de Raad gaf een respondent aan dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen organisatorische en politieke aspecten. Het feit dat de frontoffice van de Bbz niet in Steenwijkerland geregeld kan worden, vormt voor de respondent organisatorisch geen probleem. Als de gemeente Zwolle betere kwaliteit kan leveren dan is de klant hier uiteindelijk ook mee gediend. Het feit dat de klant eventueel hiervoor naar Zwolle moet, doet in beginsel niets af aan het vorenstaande. Voor de politiek is dit wel een belangrijk aandachtspunt. Er is de politieke behoefte om de burgers dienstverlening te verlenen in de gemeente zelf, waarbij de kwaliteit van dienstverlening niet voldoende in ogenschouw wordt genomen, aldus de respondent. Op de vraag wat het verschil is tussen bestuurders en ambtenaren bij samenwerking was het antwoord: bestuurders hebben een korte termijn denken. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat ze voor een bepaalde periode gekozen worden. Politiek inzicht is hierbij het uitgangspunt. Ambtenaren daarentegen hebben hun eigen prioriteit. Zij lopen in de dagelijkse praktijk tegen problemen aan en willen hiervoor een oplossing. Bij invulling van de samenwerking is de eigen positie ook van belang. Een citaat hierbij: 'Politiek is emotie, bij ambtenaren daarentegen wordt gezocht naar oplossingen voor organisatorische/kwaliteitsproblemen'. Overigens is de raad niet expliciet betrokken bij de besluitvorming rond de samenwerking Bbz. Ook hier is gekozen voor een bestuursovereenkomst. De Wgr wordt gezien als een te zwaar instrument voor een klein volume (van uitkeringsgerechtigden). Met een productenhandboek worden producten ingekocht.

Er vindt verdergaande samenwerking plaats met de gemeente Westerveld voor de gehele afdeling sociale zaken. Hieronder wordt nader ingegaan op deze samenwerking.

Samenwerking met de gemeente Westerveld

De gemeente Westerveld heeft 19.000 inwoners. Het afdelingshoofd van afdeling sociale zaken en de wethouder van Westerveld hebben een informeel overleg gehad met de wethouder en afdelingshoofd van Steenwijkerland. De gemeente Westerveld gaf aan op lange termijn geen afdeling sociale zaken meer te kunnen vormgeven.

In een korte tijd was er zoveel nieuwe wet- en regelgeving ontstaan dat dit niet langer door kon gaan zonder op de kwaliteit van dienstverlening aan de burger in te leveren. Tijdens dit informeel overleg klikte het tussen de vier heren. Achteraf werd dit ook bevestigd door het afdelingshoofd van Westerveld. De manier waarop Steenwijkerland dit gesprek voerde was een positieve inzet om de mogelijkheden verder te verkennen. In eerste instantie gebeurde dit 'en petite comité'. In oktober 2003 is er een intentieverklaring ondertekend door de wethouders, de portefeuillehouders van beider gemeente. Er wordt aanspraak gemaakt op de stimuleringsregeling samenwerkingsverbanden Abw voor de zogeheten eerste fase. €20.000 wordt beschikbaar gesteld om verder te onderzoeken wat de samenwerkingsmogelijkheden zijn. Volgens de respondent zou het al dan niet aanspraak maken op deze regeling geen verschil hebben gemaakt om de samenwerkingsmogelijkheden verder te onderzoeken.

Proces van Samenwerking

Er is een stuurgroep ingesteld. In eerste instantie vond de respondent dat hierbij geen bestuurders betrokken hoefden te worden. Het betrof immers organisatorische aspecten. De wethouder van Westerveld was het hier niet mee eens en wilde zitting in de stuurgroep, waarop ook de wethouder van Steenwijkerland zitting nam in de stuurgroep. Verder zijn hierbij betrokken de afdelingshoofden van de gemeente Westerveld en Steenwijkerland, een OR-lid en een extern bureau dat het proces verder gaat begeleiden. De stuurgroep is nog niet formeel ingesteld. De gemeente had in eerste het streven om vanaf 1 juli 2004 de nieuwe samenwerking met de gemeente Westerveld vorm te geven. Deze streefdatum is nu uitgesteld naar 1 januari 2006 onder meer vanwege huisvestingsperikelen. Gedurende dit proces worden de medewerkers op de hoogte gehouden en hierbij betrokken opdat het draagvlak voor samenwerking wordt geoptimaliseerd.

De visie van een respondent op de samenwerking is: dat de toekomst van de sociale voorziening onzeker is. Er zou bijvoorbeeld op termijn een basisinkomen op landelijk niveau kunnen komen, waarbij slechts gemeenten het minimabeleid bepalen. Gemeenten staan immers dicht bij de burger en kunnen maatwerk leveren in de dienstverlening. De respondent gelooft ook in ketensamenwerking binnen Suwi. Op zo een manier kan de klant het best worden geholpen. Samenwerking moet dan ook op één locatie plaatsvinden. In het zogeheten bedrijfsverzamelgebouw (BVG). Gemeenten moeten dan ook zorgen dat voordat deze wijzigingen plaatsvinden ze hun zaken goed op orde hebben.

Overigens wil de gemeente Meppel niet deelnemen in de samenwerking in de BVG. Dit zou volgens de respondent te maken hebben met het feit dat gemeente Meppel oud 'zeer' heeft omdat de CWI niet geplaatst is in Meppel maar in Steenwijk. Dit had men niet verwacht. Meppel schijnt een houding te hebben dat ze zo min mogelijk willen samenwerken.

De gemeente Steenwijkerland is verwickeld in een reorganisatie. Er wordt een aantal afdelingen samengevoegd. Het personeel moet dus in een korte tijd veel veranderingen meemaken. Een respondent die uitvoerende werkzaamheden verricht geeft haar versie van het geheel. Tijdens de herindeling zijn verschillende werkgroepen ingesteld met als opdracht zoveel mogelijk afstemming te realiseren tussen de drie te herindelen gemeenten. Respondent ziet herindeling als negatief. Iedereen is immers bang voor de eigen positie, met name bij de financiële administratie. De werkgroepen hebben opgeleverd dat men op de Steenwijkse manier is doorgedaan omdat dat de beste was. Het eerste jaar was een behoorlijk zwaar implementatiejaar. Er was sprake van cultuurverschil; de afdeling ICT, de afdeling verhaal en terugvordering heeft het heel zwaar gehad. Er was al wel informeel overleg op uitvoerend niveau. Alhoewel dat wel eenzijdig was namelijk vanuit de andere gemeenten.

Er is nu nog sprake van verschillende locaties. Maar dat gaat wijzigen. Het is de bedoeling dat het bestaande gemeentehuis in Steenwijkerland wordt uitgebreid.

Daar wordt een stuk bijgebouwd. De medewerkers van Werk en Inkomen worden gehuisvest in de BVG en de andere medewerkers van de gemeenten komen op één locatie. Bij de herindeling was er sprake van een cultuurschok. Een voorbeeld: de wat kleinere gemeenten dronken dagelijks koffie/thee met elkaar. Dat is in Steenwijkerland niet voor te stellen. Als er hier een jarige is staat er gebak bij het koffiezetapparaat maar komt men niet bij elkaar.

Ook intern is er een reorganisatie komende, een fusie tussen twee afdelingen. Respondent geeft aan dat consultants weinig in de ‘melk te brokkelen hebben’ wat dit betreft. De oorzaken van de verschillende samenwerkingen zijn waarschijnlijk bezuinigingen. In Steenwijkerland is het zo dat je als medewerker pas ergens bij betrokken wordt als het reeds is beklonken, aldus een respondent. Er is hier duidelijk een verschil tussen respondenten op directieniveau en respondenten op uitvoerend niveau.

Voor wat betreft automatisering geeft een respondent aan dat ICT bij sociale diensten in het algemeen een probleem is. De gemeente Westerveld heeft hetzelfde systeem als de gemeente Steenwijkerland. Er wordt op dit onderdeel geen problemen verwacht. Bij de herindeling was ICT echter wel een groot probleem. De verschillende systemen communiceerden niet met elkaar. Er was te weinig expertise in huis om de juiste vragen te stellen en voorwaarden te eisen aan de softwareleverancier. Een respondent spreekt van “een zootje, met name bij het onderdeel terugvordering en verhaal”.

De juridische vorm van intergemeentelijke samenwerking sociale dienst

De manier waarop de samenwerking plaatsvindt met de gemeente Westerveld, de juridische vorm althans, is nog niet uitgekristalliseerd. Wel is het zo dat men verwacht dat de WGR veel tijd en energie kost. Tijd en energie die op een andere manier kan worden gebruikt. De invoering van de WWB (beleidsvoorbereiding) is wel al samen opgepakt met de gemeente Westerveld. Dit is naar ieders tevredenheid gelopen. Ook volgen de medewerkers samen cursus voor de WWB. Men leert elkaar op zo een manier alvast kennen.

Aansturing, verantwoording en politieke wensen zijn allemaal aspecten die meegenomen worden bij de verkenning van de juridische samenwerkingsvorm. Hiervoor is een extern bureau ingeschakeld.

Resultaat intergemeentelijke samenwerking

De deelnemende gemeenten aan de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten zijn nog verwickeld in de implementatiefase waardoor over de resultaten van de samenwerking nog geen concrete uitspraken gedaan kunnen worden. Met de nodige slag om de arm wordt wel op basis van uitspraken respondenten ingegaan op een aantal onderdelen.

Besparing op personele kosten en kosten de bedrijfsvoering.

De gemeente Steenwijkerland is naast het intergemeentelijke samenwerkingsproces verwikkeld in een reorganisatie. Er wordt een aantal afdeling samengevoegd. Het personeel is bezorgd om de eigen positie. Het is namelijk niet uit te sluiten dat er ontslagen, herplaatsingen zullen plaatsvinden.

Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening

Over de continuïteit van dienstverlening kan geen uitspraken worden gedaan alhoewel de respondenten verwachten minder kwetsbaar te zijn door de samenwerking en mede hierdoor de continuïteit van dienstverlening aan de burgers te kunnen waarborgen.

Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

De medewerkers van Westerveld en Steenwijkerland hebben samen WWB cursussen gevolgd en in werkgroepjes gevolgen voor de WWB uitgewerkt. Hiermee is reeds gerealiseerd dat in beleidsvoorbereidende zin voordeel is behaald. Men hoefde niet apart “het wiel” uit te vinden. Verder is in de gesprekken met de respondenten duidelijk de behoefte aanwezig om een betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen te realiseren. De stappen hiertoe zijn samenwerking in een BVG.

Percepties van respondenten over bepalende factoren bij samenwerking sociale dienst

De respondenten geven de volgende bepalende factoren aan

- Goed functionerende ICT;
- Inzicht wanneer te stoppen bij een niet goed lopende samenwerking;
- Kosten gaat voor de baten uit voor wat betreft efficiency kosten;
- Persoonlijke uitstraling is heel belangrijk, het moet klikken;
- Niet willen samenvoegen wat niet mogelijk is.

4.4. Gemeente Baarle Nassau

Algemeen

Gemeente Baarle Nassau is een gemeente met 6.500 inwoners met een klantenbestand van 77 klanten waaronder 63 klanten met een bijstandsuitkering en 14 klanten met een IOAW en IOAZ uitkering. Vanaf oktober 2000 werkt de gemeente Baarle Nassau met de gemeente Tilburg samen op het terrein van sociale zaken.

Redenen voor de intergemeentelijke samenwerking sociale dienst

Er is een aantal redenen waarom de gemeentelijke sociale dienst niet langer optimaal kon functioneren: geen vervanging bij ziekte van personeel, het behoud van kwaliteit is een probleem, continuïteit kwam in gevaar, de dienstverlening aan de klant was niet langer optimaal. In eerste instantie is samenwerking met omliggende kleine gemeenten gezocht. De omliggende gemeenten waren echter te klein om bij intergemeentelijke samenwerking de eerdergenoemde problemen op te lossen. “De druppel die de emmer deed overlopen was ict”, aldus een respondent. Er moest een nieuw systeem worden aangeschaft, dit bracht de nodige kosten met zich mee.

Kortom, de redenen van samenwerking zijn: kwaliteit en continuïteit waarborgen, financiële overwegingen. De *bestuurlijke* respondent geeft aan dat waarborging en verbetering van dienstverlening naar de burger de voornaamste redenen zijn geweest voor de intergemeentelijke samenwerking. De financiële aspecten hebben uiteraard ook een belangrijke rol gespeeld. De zelfstandige aanschaf van een nieuw financieel pakket was gezien de kosten hiervan en de omvang van het cliëntenbestand niet verantwoord.

Samenwerking op het terrein van beleid en/of uitvoering

Onderscheid moet gemaakt worden tussen samenwerking met Tilburg en Alphen-Chaam.

Samenwerking Tilburg:

- Een aantal regelingen wordt volledig door medewerkers van Tilburg uitgevoerd: WWB, IOAW, Bbz, IOAZ en waarschijnlijk WIN.
- Een aantal onderdelen wordt door medewerkers van Tilburg uitgevoerd: Verhaal en terugvordering, fraudebestrijding, single audit.
- Overige samenwerking:
 - Voor de financiële administratie en managementgegevens wordt gebruik gemaakt van de Tilburgse soft- en hardware.
 - Beleidsmatig wordt er indien mogelijk en gewenst aangesloten bij het beleid van de gemeente Tilburg.
 - Gebruik wordt gemaakt bij de uitvoering van het werkboek van Tilburg, wat vermindering van de uitvoeringslast en efficiency oplevert voor het personeel.
 - Indien gewenst (meestal bij ziekte) verleent Tilburg ondersteuning in het frontoffice werk.
 - medewerkers van Baarle Nassau kunnen ook gebruik maken van interne scholing van Tilburg.

Bezwaarschriftenprocedures voor de hierboven genoemde wet en regelgeving lopen via de gemeente Baarle Nassau. Dit vormt een extra controle instrument voor de gemeente aangezien de uitvoer van de verschillende regelgeving plaatsvindt door Tilburg. Een ander aansturing/control instrument is het verrichten van klanttevredenheidsonderzoeken. Tilburg heeft ook interne controle die erop naziet dat de dienstverlening naar de verschillende gemeenten zoals Baarle Nassau overeenkomstig (interne) regels en wetten plaatsvindt. Er is geen pro-actieve aansturing vanuit Baarle Nassau in de richting van gemeente Tilburg. Tilburg biedt wel de mogelijkheid voor tussentijdse overlegmogelijkheden. Hiervan wordt niet veelvuldig gebruik gemaakt door de gemeente Baarle Nassau omdat alles tot nu toe naar behoren functioneert. Zoals een *bestuurlijke* respondent stelt ‘er zijn geen signalen binnengekomen over disfunctioneren van de intergemeentelijke samenwerking’. Respondent verwacht deze signalen wel snel op te pikken in een kleine gemeente als Baarle Nassau. De bestuurlijke “interesse” is minder nu er ‘slechts’ sprake is van organisatorisch en uitvoeringstechnisch aspecten van intergemeentelijke samenwerking. Citaat: “De samenwerking loopt prima. Er is dus geen reden om bestuurlijk in te grijpen”. Tussentijds zijn er evaluatierapportages etc. Dit wordt voldoende geacht. Belangrijk aandachtspunt in de aansturing is dat eigenlijk pas als het te laat is men kan ingrijpen. Als de schade eigenlijk reeds is aangericht. Bijstelling vindt plaats op een later moment, aldus de bestuurlijke respondent.

De intergemeentelijke samenwerking is gericht op uitvoering; backoffice activiteiten, en frontoffice vindt plaats bij de gemeente zelf. Daarnaast vindt er ook beleidsafstemming plaats met de gemeente Tilburg bij de WWB.

Samenwerking Alphen-Chaam:

Met de gemeente Alphen-Chaam vindt er met name een beleidsmatige samenwerking plaats. Respondent geeft aan dat de beleidsmatige samenwerking met Alphen-Chaam wordt gezocht omdat de gemeente vergelijkbaar is met Baarle Nassau qua inwonertal en opbouw van het klantenbestand. Hierdoor spelen vergelijkbare afwegingen/problematiek een rol en kan beleidsmatige samenwerking beter plaatsvinden dan met de gemeente Tilburg.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is het gemeentelijk minimabeleid dat anders is dan in Tilburg en de gemeente dus zelf uitvoert en waarbij beleidsmatige afstemming plaatsvindt met Alphen-Chaam. Zoals respondent stelt: “ Je hebt in een kleine gemeente te maken met een andere specifieke doelgroep dan in een grotere gemeenten”.

Proces van samenwerking

De angst voor herindeling heeft de samenwerking behoorlijk geremd. De oorzaak hiervan was de angst te worden geherindeeld bij een te geslaagde intergemeentelijke samenwerking sociale zaken en de eigen identiteit als gemeente kwijt te raken.

De samenwerking met Tilburg is gekomen door mond op mond reclame. De gemeenten Alphen-Chaam waar Baarle Nassau in eerste instantie samenwerking mee zocht, had reeds bepaalde taken laten overnemen door Tilburg. Verder had het personeel van de gemeente Baarle Nassau goed contact op ambtelijk niveau met de Tilburgse collega's. Begin 2000 besloot de gemeente om bij Tilburg aan te haken. Het sectorhoofd van de gemeente Baarle Nassau heeft dit enige tijd tegengehouden. Deze persoon is niet langer werkzaam bij de gemeente. Er is tijdens het interview niet geheel duidelijk geworden wat de reden van de tegenwerking was. Uiteindelijk heeft in oktober 2000 de samenwerking vorm gekregen.

Bestuurlijke afwegingen bij de samenwerking waren: eigen frontoffice behouden in de gemeente met als doel bereikbaarheid naar de burgers behouden, angst voor herindeling, eigen broek trachten op te houden (in ieder geval zolang mogelijk), kwaliteitsverbetering en de financiële afweging (kosten baten-analyse). De bestuurlijke respondent geeft aan dat de gemeenteraad niet vanaf der beginne bij het samenwerkingsproces met de gemeente Tilburg betrokken is geweest. In ieder geval niet tijdens de verkenningsfase (of voorbereidingsfase). Nadat de nodige voorbereidingen zijn verricht is een uitgewerkt voorstel voorgelegd aan de raad. De raad is hiermee zonder al te veel inspanningen mee akkoord gegaan. Als aanvullend advies gaf de raad nog mee dat bij goed functioneren van deze samenwerking bezien moet worden in hoeverre uitbereiding met andere samenwerkingsthema's plaats kan vinden.

Juridische vorm van samenwerking

Indien de samenwerking met Tilburg meer op gelijkwaardige basis zou zijn geweest dan was WGR een meer geaccepteerde juridische vorm van samenwerking. Aangezien dit niet het geval is en er het gevoel is van kleine gemeente versus grote gemeente, is nadat de noodzaak tot WGR was verdwenen, namelijk belastingtechnische BTW-compensatie, gekozen voor een contract dat als 'makkelijker' wordt ervaren. De samenwerking met de gemeente Alphen-Chaam is vrijblijvend en niet geformaliseerd.

Resultaat intergemeentelijke samenwerking

Besparing op personele kosten en kosten de bedrijfsvoering.

De gemeente Baarle Nassau heeft bij aanvang van de samenwerking met Tilburg de personeelsformatie teruggebracht met 0,5 fte. Op dit moment kan ondanks de toegenomen werkzaamheden op het terrein van werk en inkomen en langdurige ziekte van een medewerker de bestaande formatie de met personele ondersteuning van Tilburg het werk aan. Medewerkers van de gemeente kunnen gebruik maken van interne scholing van Tilburg. Gebruik wordt gemaakt bij de uitvoering van het werkboek van Tilburg, wat vermindering van de uitvoeringslast en efficiency oplevert voor het personeel. ICT wordt gezamenlijk ingekocht hetgeen financiële winst oplevert. Het resultaat is derhalve dat besparing op personele kosten en kosten bedrijfsvoering is gerealiseerd door de intergemeentelijke samenwerking met de gemeente Tilburg.

Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening

Frontoffice als onderdeel van de dienstverlening is gehuisvest in Baarle Nassau. Indien gewenst (meestal bij ziekte) verleend Tilburg ondersteuning in het frontoffice werk. De dienstverlening naar de klanten van de afdeling sociale zaken wordt derhalve gecontinueerd. De backoffice activiteiten worden verricht door Tilburg hetgeen ook als resultaat oplevert dat de dienstverlening naar de klanten van sociale zaken is gewaarborgd. De gemeente Tilburg heeft verder een klanttevredenheidsonderzoek verricht onder de klanten van de gemeente Baarle Nassau. Uit dit onderzoek blijkt dat de klanten de dienstverlening met een ruime voldoende beoordelen.

Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

Met de gemeente Alphen-Chaam vindt er met name een beleidsmatige samenwerking plaats. Indien mogelijk en gewenst wordt aangesloten bij het beleid van gemeente Tilburg. Doch in eerste instantie vindt beleidsafstemming plaats met Alphen-Chaam omdat deze gemeenten vergelijkbaar is met Baarle Nassau. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat er nog niet een regionale bril wordt opgezet met als doel afstemming op de schaal van arbeidsmarktbeleid, sociaal economisch beleid.

Percepties van respondenten over bepalende faalfactoren bij samenwerking sociale diensten

Respondenten hebben de volgende factoren genoemd.

Noodzakelijk bij samenwerking:

- Bestuurlijke en ambtelijke wil;
- Duidelijke rolverdeling;
- Vooraf goed nagaan wat je wel en niet zelf wilt / moet blijven doen;
- De noodzaak hiertoe of de verwachting dat samenwerking een gunstig effect heeft.

Factoren die de samenwerking kunnen tegenwerken zijn:

- Angst voor herindeling;
- Het gevoel zeggenschap te verliezen;
- Kennis in eigen huis verdwijnt of neemt af, mede doordat taken worden uitgevoerd door derden;
- Heen en weer sturen van klanten.

De *bestuurlijke* respondent geeft nog aan dat de aansturing plaatsvindt op een later tijdstip omdat direct invloed minder aanwezig is. Als portefeuillehouder ben je nu meer op afstand van de directe uitvoering. Dit kan een factor zijn die de samenwerking negatief beïnvloedt.

Factoren die samenwerking kunnen stimuleren zijn:

- Verbetering dan wel behoud van de kwaliteit en continuïteit;
- Verbreding horizon;
- Leren van elkaar;
- Financieel voordeel;
- Bedrijfsmatig voordeel.

Tilburg

Algemeen

Aangezien de gemeente Tilburg voor meerdere (kleine) gemeenten sociale dienst taken uitvoert, wil ik de gemeente Tilburg onder de casestudie laten vallen, alhoewel deze gemeente meer dan 20.000 inwoners heeft. Tilburg telt ongeveer 185.000 inwoners waarvan 6.500 een Abw uitkering ontvangen, 250 een IOAW uitkering en 40 een IOAZ uitkering. De afdeling Sociale Zaken inclusief Werk en Scholing telt 310 medewerkers.

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale dienst

“Samenwerken is investeren in elkaar”. De gemeente Tilburg is gegroeid als uitvoerder en als goede uitvoeringsorganisatie. Er was ruimte over om producten en diensten aan te bieden aan andere gemeenten. Tilburg verdient hier geld mee waardoor de interne organisatie nog beter gemaakt wordt. Tegelijkertijd wordt de kwetsbaarheid bij de kleine gemeenten opgevangen. Tilburg wil verder ook een speler worden op de markt van werk en inkomen, mede bepalen wat er gebeurt. Gemeenten worden al door bijvoorbeeld verplichte aanbestedingen gedwongen zich te richten op de private markt voor wat betreft reïntegratie. Door in een vroeg stadium te investeren in jezelf kun je eens sterke speler worden op de markt en mede bepalen wat er gebeurt.

Samenwerking op het terrein van beleid en/of uitvoering

Gemeenten kunnen elkaar uiteindelijk vinden in beleid. De eerste stap is dat overeenstemming wordt bereikt over een basisbeleid. Dit basisbeleid wordt door Tilburg voorgelegd aan de regiogemeenten. Gemeenten kunnen dit basisbeleid overnemen en er een lokaal sausje overheen doen. Dit dwingt de gemeenten wel om na te denken zij willen, welke randvoorwaarden moet aan worden voldaan waarbinnen een bepaald beleidsinvulling moet plaatsvinden. Dit past binnen het dualisme waarbij de raad kaderstellend moet opereren. Het gaat dus niet om het leveren van beleidsmedewerkers maar om het leveren van een basisbeleid, onder de gestelde voorwaarden van de gemeente, waarna er een lokaal sausje overheen kan worden gegoten. Aansturing behoeft eveneens geen probleem te zijn want de MT rapportage wordt door Tilburg verzorgd.

Respondent geeft aan dat er sprake is van tweerichtingsverkeer tussen Tilburg en regionale gemeenten. Tilburg probeert een vuist te maken met andere gemeenten omdat de softwareleveranciers teveel bepalen wat gemeenten moeten doen. Door een vuist te maken wordt de onderhandelingspositie sterker voor alle deelnemende gemeenten. Verder is er teveel sprake van specialisme. Dit is ontstaan door de laatste ontwikkelingen. Kleine gemeenten kunnen dit niet aan.

Uiteindelijk wil Tilburg een gezamenlijke backoffice met de deelnemende gemeenten. Deze deelnemende gemeenten hebben dan een eigen beleid en een eigen frontoffice. De motivatie van Tilburg is gezamenlijk doen waar we goed in zijn. Een inventarisatie van 11 regiogemeenten leverde op dat de deelnemende 11 gemeenten met 295 verschillende ICT pakketten werken. Dit is gemeentebreed geïnventariseerd. Door standaardisering van de hardware en software is een behoorlijke winst te behalen. Iedereen wordt er beter van. Gelijkwaardigheid staat hierbij voorop.

De organisatievorm van Tilburg is zo ingericht dat verschillende gemeenten bediend kunnen worden. Bij ondersteuning van dit initiatief (gezamenlijke backoffice) kan bij inhuur van personeel bij Tilburg een korting worden verkregen. Dit vanuit het idee: samenwerking kost tijd en investering en hiermee worden dan gezamenlijk de lasten gedeeld.

De gemeente Tilburg communiceert regelmatig met de “lopende” gemeenten. De politiek kijkt steeds meer naar de prijs -en kwaliteitverhouding. Gemeentelijke herindeling ligt nog steeds gevoelig. Tilburg houdt bij het benaderen van een gemeente hiermee rekening door zich uitsluitend dienstbaar op te stellen. Op zo een manier wordt het buiten de politiek gehouden. Volgens de respondent is de rol van gemeentesecretarissen bij samenwerking een steeds belangrijkere. In de regio hebben de gemeentesecretarissen afgesproken dat er meer samengewerkt moet worden. Dit kan op verschillende manieren. Dit is tijdens een RAM -overleg, Regionaal overleg Midden Brabant besproken. De gemeentesecretaris als hoofd van de gemeentelijke uitvoering. Er is een spanningsveld tussen wat de politiek wil en kan. De politiek wil veel maar dit is niet altijd mogelijk in de praktijk.

Om de politieke afweging beter te maken moet steeds beter de uitvoeringstechnische consequenties in beeld gebracht worden alsmede de kosten in ogenschouw worden genomen.

Tilburg werkt in zijn totaliteit met 11 gemeenten. 4 Gemeenten hebben een zogeheten “fullservice” -contract. De gehele backoffice is voor rekening van Tilburg , frontoffice regelen ze zelf. Mandatering is aan de gemeenten. Een aantal gemeenten heeft Tilburg gemandateerd. Voor de BBz is er een contract met Dongen, Gilze- Rijen, Goirle en Oisterwijk. ISD Leusden-Waalwijk- Laan op Zaan sluit hierbij aan.

Verschillende producten worden aangeboden:

Fraudebestrijding (Hoogwaardig Handhaven en sociaal rechercheur samenwerking met Breda en Zeeland).

BBZ, Single audit, bezwaar en beroep, inburgering, personeel is beschikbaar, opleiding en cursussen zoals agressietrainingen, vangnetregelingen, uitstroomtrajecten. Alle uitstroomtrajecten zijn te gebruiken door de regiogemeenten. Tilburg sluit de contracten voor reïntegratietrajecten. Het komen tot een gezamenlijke frontoffice is een groeitraject.

Tilburg heeft apart personeel in dienst, ongeveer 15 personen, voor het zogeheten uitlenen van personeel. Verder is het via interne afspraken mogelijk om intern personeel in te kopen. De verschillende afdelingen hebben hier mensen voor beschikbaar. Hier zit uiteraard wel een prijskaartje aan vast maar dit wordt intern geregeld. Administratieve verwerking en bijhouden van deze constructie kost niet veel tijd omdat vanaf het begin goed is geïnvesteerd in een goede administratieve huishouding.

Samenwerking sociaal rechercheur vindt al ongeveer 15 jaar plaats. Aanbieden van diensten en producten vindt sinds eind negentiger jaren plaats .

Juridische vorm van intergemeentelijke sociale dienst

Er is een ontwikkeling gaande waarbij gemeenten de WGR- constructie een te zwaar instrument vinden. Bij de WSW, GGD, RIO werd voorheen met WGR gewerkt. Nu ziet men dit als een extra bestuurslaag en vindt men de aansturing een probleem. Tilburg heeft daarom gekozen voor dienstovereenkomsten. Dit past beter bij deze tijd en maakt betere aansturing mogelijk. Binnen deze dienstovereenkomst kan Tilburg worden gemandateerd door andere gemeenten. Het ministerie van SZW heeft nog steeds de voorkeur voor WGR. Discussie moet op gang gebracht worden over de noodzaak van WGR, aldus een respondent. WGR is een achterhaald instrument voor samenwerking. Het eerdere voordeel van BTW is nu achterhaald door het BTW -compensatiefonds. Er wordt derhalve gewerkt met dienstovereenkomsten.

Percepties van respondenten over bepalende factoren samenwerking sociale diensten

- draagvlak vergroten: horizontaal maar ook verticaal (naar boven toe);
- enthousiast zijn ;
- intern goed de organisatie op orde hebben;
- samenwerking buiten de politiek houden;
- focussen op interne bedrijfsvoering.

4.5 Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek

Algemeen

De ISD Bollenstreek voert vanaf 1 juni 2002 alle sociale dienst taken uit voor de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond en moet dit doen met 33,5 functieplaatsen. De ISD heeft een cliëntenbestand van 478 bijstandsgerechtigden en 40 cliënten met een IOAW/IOAZ-uitkering en is gevestigd in de gemeente Sassenheim. De zogeheten Bollenstreek heeft een werkloosheidspercentage van 5,1%.

Het landelijke gemiddelde is 9%. Er is dus een gunstig werkloosheidspercentage ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Er is veel werk in de horeca, de bollenteelt en in de dienstverlening. De EG-onderdanen vormen wel concurrentie in deze streek omdat zij in het laagste loonegebouw onderkant van de arbeidsmarkt worden ingezet waar ook de groep van bijstandsgerechtigden over het algemeen op solliciteren. In de praktijk ontvangen de EG-onderdanen minder loon dan het wettelijk minimumloon.

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

De belangrijkste redenen voor de deelnemende gemeenten om samen te werken zijn de kwaliteit van dienstverlening verbeteren en de continuïteit garanderen. Wat wordt hiermee bedoeld? Wisseling van het personeel bij de diverse gemeenten, niet tijds vervullen van vacatures, achterstanden en hoog ziekteverzuim bij het personeel waren de oorzaken dat de continuïteit van dienstverlening naar burgers niet kon worden gewaarborgd. Dit had ook als gevolg dat de kwaliteit van de dienstverlening op het sociale zekerheidsterrein afnam. De uitvoerende medewerkers van de individuele gemeenten hadden reeds frequent contact met elkaar op casusniveau. Uiteindelijk hebben de vijf gemeenteraden elkaar gevonden. Zoals een respondent zei: 'Het aan elkaar snuffelen in de regio heeft eigenlijk al 15 jaar geleden plaatsgevonden. Maar het is uiteindelijk pas in 2002 gelukt om dit te formaliseren. Overigens heeft de ruime voorbereidingstijd zich niet vertaald in de kwaliteit van de implementatiefase van de samenwerking'. De komst van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 heeft geen rol gespeeld in de redenen voor samenwerking. De financiering van de samenwerking is echter hierdoor wel aangepast. Gemeenten worden immers volledig verantwoordelijk voor de financiering van de uitkeringslasten.

Samenwerking op het terrein van beleid en/of uitvoering

De gemeente Lisse en de gemeente Noordwijkerhout namen het initiatief tot de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten. In eerste instantie waren er meer dan vijf gemeenten bij betrokken, zoals de gemeente Oegstgeest. Uiteindelijk is een aantal gemeenten afgehaakt en zijn de vijf genoemde gemeenten verder gegaan. Tevens was het de bedoeling om 'slechts' samen te werken bij de uitvoering van de sociale diensttaken. Echter, gedurende de voorbereiding werden meer taken toegevoegd. Naast de zogeheten backoffice activiteiten, en de frontoffice wilden de gemeenten ook samenwerken bij de beleidsvoorbereiding. Beleidsvaststelling geschiedt door de vijf gemeenteraden. Dit levert een 'stroperig' besluitvormingsproces op en kan ook nog leiden tot verschillende uitvoeringsprocessen van de deelnemende gemeenten, aldus een respondent. Gemeenten hebben er voor gekozen om de beleidsvaststelling wel bij de gemeenteraden onder te brengen omdat op zo'n manier de zelfstandige positie van de gemeenten en de beleidsvrijheid wordt gewaarborgd. Volgens een respondent moet de vertrouwensrelatie tussen de ISD en de gemeenteraden nog groeien. De samenwerking van de frontoffice houdt in dat spreekuren plaatsvinden bij de gemeente. Afhankelijk van het aantal klanten en inwoners kan de frequentie en duur van de spreekuren variëren. Er vindt dus samenwerking plaats bij de uitvoering, bij de frontoffice en bij de beleidsvoorbereiding.

Proces van samenwerking

Na de besluitvorming om tot samenwerking over te gaan is door de vijf gemeenten een projectstructuur opgezet bestaande uit een stuurgroep, een projectgroep en een aantal werkgroepen.

De stuurgroep: bestaat uit de wethouders van de deelnemende gemeenten met sociale zaken in de portefeuille.

De projectgroep bestaat uit de directeuren sociale zaken van de deelnemende gemeenten

De werkgroepen: er zijn verschillende werkgroepen opgericht om diverse deelthema's uit te werken zoals vormgeving van single audit, terugvordering en verhaal etc. Om de onderlinge samenhang te waarborgen was in de verschillende werkgroepen een projectgroeplid aanwezig en zat in de projectgroep een stuurgroeplid. Gedurende het samenwerkingsproces zijn verschillende externe bureaus ingeschakeld om het proces te begeleiden. De resultaten waren niet altijd optimaal waarna een nieuw bureau werd ingeschakeld. De openingsdatum van de ISD is een aantal keren uitgesteld omdat de werkprocessen, financiering en nog vele andere zaken nog niet waren geregeld. In eerste instantie werd 1 januari 2001 als ingangsdatum gehanteerd, daarna 1 januari 2002. Uiteindelijk werd dit 1 juni 2002. Gedurende het samenwerkingsproces waren er een aantal problemen: de ISD zou gelijk moeten starten met een personeelsbezuinigingsoperatie van 30%. Dit zorgde voor interne spanning. Er was sprake van verschillende uitkeringsautomatiseringssystemen. Dit zorgde eveneens voor de nodige belemmering. De manier waarop de personeelsbezuiniging heeft plaatsgevonden heeft heel lang nageëbd bij de huidige ISD-medewerkers. Het gevoel over de schutting te zijn gegooid waarbij weinig aandacht is besteed aan de menselijke aspecten, overheerste.

Een respondent van de gemeente Noordwijkerhout geeft aan de aansturing van de ISD een probleem te vinden. Zo dient de informatie-uitwisseling nog te worden geoptimaliseerd en de financieringsstromen inzichtelijker te worden gemaakt. De gemeente Noordwijkerhout heeft een persoon vrijgemaakt die als contactpersoon voor de ISD fungeert. Beleidsnotities van de ISD worden dan 'klaargemaakt' voor de gemeenteraad en worden voorzien van commentaar en vindt lokale inbreng plaats, hoewel er ambtelijk overleg is tussen ISD en de deelnemende gemeenten.

Juridische vorm van intergemeentelijke samenwerking sociale dienst

Zoals eerder aangegeven was het in eerste instantie de bedoeling de samenwerking te richten op de uitvoering van sociale dienst taken. Al doende kwamen steeds er meer taken bij. Hierdoor besloten de gemeenten te kiezen voor de 'zwaarste vorm' van de WGR, aldus een respondent. Het is geen weloverwogen keuze geweest, maar meer ingegeven door de informatieboeken van VNG en StimulansZ.

Het algemeen bestuur bestaat uit de verantwoordelijke wethouders van de vijf deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit een tweetal wethouders (Sassenheim en Lisse). De directeur ISD heeft de dagelijkse leiding maar wordt direct aangestuurd door het dagelijks bestuur. Overleg vindt plaats één keer per drie weken. De theorie en de praktijk komen niet overeen. In de praktijk spelen de volgende problemen:

- De dubbele petten problemenproblematiek. Hiermee wordt bedoeld dat de wethouder enerzijds wethouder is van zijn gemeente en tegelijkertijd ook deel uitmaakt van een ISD waarbij meer gemeenten zijn aangesloten. Wiens belangen behartigt hij en wanneer?
- De ISD dient wel aan beleidsvoorbereiding te doen, maar niet aan beleidsvaststelling, hetgeen in de praktijk veel tijd kost; dit leidt tot langdurige besluitvormingsprocessen, kan ook leiden tot de wens tot verschillende beleidsinvullingen en dus tot verschillende uitvoeringsprocessen, uitgevoerd door een organisatie de ISD.

- Verder vergt dualisme een bepaalde mate van professionalisering van de gemeenteraden. In kleine gemeenteraden staat dit nog in de kinderschoenen, aldus respondent.

Resultaat intergemeentelijke samenwerking

Besparing op personele kosten en kosten de bedrijfsvoering.

De ISD moest gelijk starten met een personeelsbezuinigingsoperatie van 30%. Er is dus besparing op personele kosten bewerkstelligd. De manier waarop de bezuiniging heeft plaatsgevonden heeft evenwel gezorgd voor de nodige spanningen bij de medewerkers. Het gevoel over de schutting te zijn gegooid. Er is echter wel besparing op de personele kosten gerealiseerd. De jaarrekening 2003 van de ISD geeft geen uitsluitsel over de kosten bedrijfsvoering. De ramingen in de begroting waren gebaseerd op de jaarrekening van 2000 in de verschillende gemeenten hetgeen de betrouwbaarheid van de begroting 2003 geen goed heeft gedaan. En er was geen rekening gehouden met bepaalde exploitatiekosten.

Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening

ISD voert de backoffice taken en verder vinden er spreekuren plaats bij de deelnemende gemeenten. Zo is de continuïteit van de dienstverlening naar de klanten van afdeling sociale zaken gewaarborgd.

Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

Er vindt samenwerking bij de beleidsvoorbereiding plaats. Maar er is nog geen sprake van intergemeentelijke samenwerking bij beleidsvaststelling. Beleidsvaststelling geschiedt door vijf gemeenteraden. Dit heeft als resultaat dat er verschillend beleid kan ontstaan op het terrein van werk en inkomen. De conclusie is dat er nog geen betere afstemming plaatsvindt op schaal van het sociale zekerheidsterrein en al helemaal niet op andere beleidsterreinen.

Er is besparing op personele kosten en betere waarborging continuïteit van dienstverlening gerealiseerd maar nog geen betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen.

Percepties van respondenten over bepalende factoren bij samenwerking sociale diensten

Respondenten geven de volgende bepalende factoren aan:

- In het samenwerkingsproces dient men duidelijk oog te hebben voor personeelsbeleid;
- Een nieuwe organisatie zoals de ISD niet direct opzadelen met een taakstellende bezuiniging;
- Bespreek helder de verwachtingen van de deelnemende gemeenten op bestuurdersniveau maar ook op uitvoeringsniveau;
- Ontwikkel een gezamenlijke visie, een missie en heldere doelstellingen voor de nieuwe organisatie;
- Zorg dat de technische infrastructuur optimaal is voor de intergemeentelijke samenwerking.

Alhoewel de financiële resultaten als je het hebt over personele besparing positief zijn te noemen blijkt in de percepties van de respondenten toch dat dit niet alles is. Als bepalende factor wordt het oog hebben voor een personeelsbeleid en niet direct een taakstellende bezuiniging aan een nieuwe organisatie toebedelen, genoemd. De belemmeringen die ervaren zijn in het samenwerkingsproces komen duidelijk in de percepties van de respondenten terug.

4.6. Intergemeentelijke sociale zaken KRV(Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg)

Algemeen

De KRV voert vanaf 1 januari 1996 alle sociale dienst taken uit voor de gemeenten Rijnsburg, Valkenburg en Katwijk en doet dit met 33 functieplaatsen. Vanaf januari 2000 is de gemeente Voorhout toegetreden tot dit samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband heeft een cliëntenbestand van ongeveer 550 klanten. Dit is inclusief bijstand, IOAW en IOAZ – cliënten.

Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

De directe aanleiding voor de intergemeentelijke samenwerking was de invoering van de Abw per 1 januari 1996. De invoering van de nieuwe wet Abw hield in dat de gemeenten hun beleid moesten formuleren, werkprocessen aanpassen, hun positie moesten bepalen ten opzichte van andere gemeentelijke organisatieonderdelen. Ontwikkelingen op aanpalende terreinen zoals de Wet voorziening gehandicapten zorgden voor grote druk op de gemeentelijke capaciteit. Nu was er bij de gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg al de gewoonte om beleidsnota's op het terrein van sociale zaken uit te wisselen. Dit gebeurde op ambtelijk niveau en was geheel vrijblijvend. Met de komst van de Abw was de behoefte aanwezig bij alle partijen om intensief het beleidsvoorbereidend traject gezamenlijk te doorlopen. De gemeente Katwijk nam het initiatief om de 'logische vervolgstap' van een meer structurele vorm van samenwerking bespreekbaar te maken. Op ambtelijk niveau was het draagvlak groot omdat formalisering van samenwerking slechts een bevestiging was van hetgeen op de werkvloer reeds geschiedde. De reden van samenwerking is dus in den beginsel niet van financiële aard maar het gezamenlijk te investeren in beleidsvoorbereiding op het terrein van sociale zaken. Gemeente Voorhout heeft in 2000 aansluiting gezocht bij dit samenwerkingsverband omdat zij niet langer de continuïteit van de afdeling sociale zaken konden garanderen. In een korte tijd waren er zoveel wijzigingen op het sociale zekerheidsterrein dat niet allemaal verwerkt kon worden.

Samenwerking op het terrein van beleid en/of uitvoering

De samenwerking vindt plaats op het terrein van beleidsvoorbereiding. Beleidsvaststelling is onder gebracht bij de verschillende gemeenteraden omdat op zo een manier de gemeentelijke autonomie is gewaarborgd. De backoffice activiteiten worden verricht door het samenwerkingsverband. De gemeente Rijnsburg heeft een eigen frontoffice. Dat houdt in dat op gezette tijden spreekuur wordt gehouden op het gemeentehuis. Bij de gemeente Valkenburg vindt het eerste gesprek plaats in het gemeentehuis waarna de klant kan aangeven waar het vervolgesprek plaatsvindt. De keuzes zijn in Katwijk of op het gemeentehuis van Valkenburg of door middel van een huisbezoek. De gemeente Voorhout heeft een eigen frontoffice. Er vindt dus samenwerking plaats bij backoffice, beleidsvoorbereiding en in toenemende mate bij de invulling van de frontoffice.

Proces van samenwerking

Het implementatieproces tussen de gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg heeft 1 ½ jaar geduurd. Er was geen formele projectorganisatie opgetuigd. De directeur van de afdeling sociale Zaken Katwijk en Rijnsburg vormden samen de projectgroep en hadden de opdracht van de portefeuillehouders om vorm te geven aan de intergemeentelijke samenwerking van de afdelingen sociale zaken. Er was uiteraard wel frequent overleg met de portefeuillehouders. Daarnaast werden besluitvormingsrijpe voorstellen goed kortgesloten met de portefeuillehouders. De gemeente Rijnsburg liet zich bijstaan door een extern bureau. Kosten van dit bureau werden volledig vergoed door Rijnsburg. De gemeenteraad is in de besluitvormende fase betrokken bij de intergemeentelijke samenwerking.

Juridische vorm van intergemeentelijke sociale dienst

De gemeenten hebben gekozen voor een WGR- lichtere vorm. De keuze voor deze juridische vormgeving is grotendeels ingegeven op belastingtechnische overwegingen. Afdrachten van bepaalde kosten kon slechts gerealiseerd worden indien er sprake is van een WGR. Volgens een respondent was het 'meer body' geven van de samenwerking door te kiezen voor een WGR oog een duidelijk signaal dat de samenwerking serieus wordt genomen.

Resultaten van de intergemeentelijke samenwerking

Zoals aangegeven is de belangrijkste reden om te gaan samenwerken investeren in beleidsvoorbereiding. Dit uitgangspunt resulteerde in een evaluatie om te bezien of bovengenoemde punt is gerealiseerd maar niet de financiële besparing etc. Desalniettemin kan op basis van beleidsverslagen, jaarplannen concrete resultaten worden gegeven op besparing personele kosten, kosten bedrijfsvoering waarborging dienstverlening en betere beleidsmatige afstemming op andere terreinen.

Besparing op personele kosten en kosten van bedrijfsvoering.

Door gezamenlijke inkoop van ICT zijn (meer)kosten bespaard.

Kennis bij personeel nam toe. Dit geeft ook gevolgen voor de rechtmatige toekenning van een uitkering. Voor de samenwerking kon bij ziekte van medewerkers aanvragen niet tijdig worden afgehandeld en kon niet optimaal spreekuren gedraaid worden. Nu is de personeelsbezetting voldoende om voor vervanging te zorgen. Het voorlichtingsmateriaal voor de klanten is verbeterd doordat nu voor informatie op maat kan worden gezorgd.

De conclusie is dat de continuïteit van dienstverlening naar de klanten is gewaarborgd.

Bepalende factoren van de respondent

Respondenten geven de volgende bepalende factoren aan.

- Meerwaarde van de samenwerking bepaalt het uitgangspunt van de samenwerking
- Samenwerking moet op de werkvloer worden gedragen
- Geen samenwerking aangaan als intern niet eerst de zaken op orde is
- Gemeentelijke autonomie respecteren bij intergemeentelijke samenwerking

4.7. Intergemeentelijke sociale dienst Buro Altena en Kompas

Tijdens een informatiebijeenkomst in 2003 over intergemeentelijke samenwerking sociale diensten hebben twee intergemeentelijke sociale diensten een presentatie gegeven. Deze intergemeentelijke sociale diensten vallen niet onder de geselecteerde cases voor het empirisch gedeelte van dit onderzoek. Desondanks worden de resultaten van deze bijeenkomst hier beschreven omdat de presentaties gericht waren op intergemeentelijke samenwerking in de praktijk. Dit om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten in de praktijk.

Het gaat om de intergemeentelijke sociale dienst Buro Altena voor Werk, Inkomen en Zorg en Kompas, gemeentelijk collectief voor werk, inkomen en zorg.

Buro Altena voor Werk, Inkomen en Zorg is een intergemeentelijke sociale dienst bestaande uit de deelnemende gemeenten Werkendam en Woudrichem. De samenwerking is 1 juni 2002 gestart. Het Buro heeft ongeveer 275 cliënten. De presentatie werd verzorgd door de wethouder van de gemeente Werkendam.

Het Kompas, gemeentelijk collectief voor Werk, Inkomen en Zorg is een intergemeentelijke sociale dienst gestart op 1 januari 2002 bestaande uit de deelnemende gemeenten, Simpelveld, Nuth en Voerendaal. Het Kompas heeft een cliëntenbestand van 610 cliënten. De presentatie werd verzorgd door de wethouder van de gemeente Nuth.

Redenen voor intergemeentelijke sociale dienst

De deelnemende gemeenten in Buro Altena en het Kompas zijn gaan samenwerken om vrijwel dezelfde redenen, namelijk:

- Om de kwetsbaarheid van de organisaties tegen te gaan danwel te verkleinen
- Een kwaliteitsimpuls aan de uitvoering sociale zekerheid in de regio te geven

Buro Altena had daarnaast als reden voor de samenwerking: een krachtiger inkooppartij vormen en het Kompas had als extra redenen voor de intergemeentelijke samenwerking reductie van de kosten alsmede een sterkere positie in de regio, verkrijgen

Samenwerking op het terrein van beleid en/of uitvoering

Bij Buro Altena vindt de samenwerking plaats op het terrein van de uitvoering van de bijstandswet. Beide gemeenten blijven zelfstandig verantwoordelijk voor beleid. Bij het Kompas vindt eveneens samenwerking in de uitvoering plaats. In toenemende mate vindt men elkaar in samenwerking op het terrein van beleid.

Proces van samenwerking

Beide intergemeentelijke sociale diensten hebben een extern bureau ingehuurd in de voorbereidingsfase.

Buro Altena heeft een extern advies ingewonnen ten aanzien van de beeldvorming rond behoud van de consulentenfunctie in de regio, plaatsbepaling van de backoffice en samenwerking op het terrein van bijstand en Bbz ed. Dit extern advies is gedeeltelijk onderschreven en in juni 2001 is toestemming gevraagd voor samenwerking. In september 2001 zijn de gemeenteraden akkoord gegaan met het instellen van een stuur-en projectgroep en het beschikbaar stellen van krediet voor externe begeleiding. In november 2001 zijn prognoses van de financiële uitkomsten bij intergemeentelijke samenwerking voorgelegd aan de gemeenteraden. In februari 2002 heeft de behandeling van het raadsvoorstel inzake de definitieve samenwerking plaatsgevonden. Per 1 juni 2002 was er een nieuwe sociale dienst voor de gemeente Werkendam en Woudrichem.

Zoals reeds aangegeven heeft ook Kompas gebruikt gemaakt van een externe deskundige. Sinds 1997 vond er reeds informele samenwerking plaats tussen de kleine gemeenten in Zuid-Limburg. In 1998 is het plan opgevat om deze informele samenwerking te gaan formaliseren. Er is toen een extern bureau ingeschakeld die een plan voor de formatiebeschrijving en implementatie heeft gemaakt. De kosten om te komen tot samenwerking zijn €300.000 euro. Dit is exclusief de interne kosten van het ontwikkeltraject. De deelnemende gemeenten hebben gekozen voor een stapsgewijze benadering en hebben er 2 jaar over gedaan. Op 1 januari 2002 is de nieuwe intergemeentelijke sociale dienst van start gegaan.

Juridische vorm van intergemeentelijke sociale dienst

Kompas heeft gekozen voor een WGR-constructie om de intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Er is sprake van een Algemeen bestuur en een Dagelijks bestuur.

Buro Altena koos voor een lichte Gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeentenconstructie. Portefeuillehoudersoverleg is bestuurlijk verantwoordelijk. B&W van de gemeente Werkendam is het bevoegde orgaan om beslissingen te nemen.

Bij de beide intergemeentelijke sociale diensten is de juridische vorm meegenomen in het advies gegeven door het extern ingehuurde bureau.

Percepties over bepalende factoren bij intergemeentelijke sociale dienst

Buro Altena geeft aan:

- Elkaar voortdurend serieus nemen en vertrouwen;
- De gezamenlijke overtuiging hebben dat samenwerking meerwaarde heeft;
- Ambtelijk en bestuurlijk inlevingsvermogen;
- Inhoudelijke motieven prioritair stellen boven financiële motieven;
- Overeengekomen afspraken consequent naleven;
- Goede communicatie naar alle actoren.

Kompas geeft aan:

- Kosten gaan voor de baten uit;
- Doorrekenen van gewin is lastig;
- Sociale dienst op afstand;
- Twee petten- problematiek;
- Helder takenpakket hebben voor de nieuwe organisatie;
- Personeelszaken goed regelen;
- Breng per gemeente de financiële consequenties in beeld van de samenwerking.

Hoofdstuk 5. Analyse cases intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

5.1 Inleiding

In hoofdstuk vier zijn de bevindingen van de verschillende cases per intergemeentelijke samenwerking beschreven. In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens op geaggregeerd niveau geanalyseerd aan de hand van de centrale begrippen: redenen voor intergemeentelijke samenwerking, de reikwijdte van de samenwerking, juridische grondslag en organisatorische vormgeving, de mate van draagvlak onder de deelnemers alsmede de resultaten van de samenwerking. Vervolgens wordt per case een profielschets gemaakt aan de hand van deze begrippen. Ter afsluiting worden de cases vergeleken.

5.2 De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

Onder reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking wordt verstaan: samenwerking op uitvoeringsniveau, namelijk backoffice en frontoffice en/of samenwerking op beleid. In alle onderzochte cases vindt intergemeentelijke samenwerking plaats op het terrein van uitvoering. De samenwerking richt zich voornamelijk op de backoffice activiteiten. De frontoffice blijft ondanks de samenwerking van de gemeenten zelfstandig bij de gemeenten. Zo ook bij de gemeente Ubbergen, gemeente Baarle Nassau, ISD Bollenstreek en het samenwerkingsverband KRV. De deelnemende gemeenten hebben op de eigen locatie spreekuren voor de eigen inwoners. Bij de gemeente Steenwijkerland is nog niet volledig uitgekristalliseerd of de samenwerking alleen gericht wordt op de uitvoering. De respondent uit Steenwijkerland vertelde wel dat het streven is ertoe te komen dat de samenwerking plaatsvindt op één locatie, in een bedrijfsverzamelgebouw. Er is een relatie waarneembaar tussen een van de belangrijkste redenen van samenwerking, namelijk continuering en verbetering van dienstverlening aan cliënten en het behoud van de frontoffice (spreekuren) in de eigen gemeenten. Door het behoud van de spreekuren geven gemeenten invulling aan het verbeteren van dienstverlening aan cliënten.

In de beleidsvoorbereiding trachten gemeenten elkaar te vinden. In formele zin willen gemeenten hun autonomie behouden en vindt beleidsvaststelling door de gemeenten (gemeenteraden) plaats. De gemeente Tilburg tracht hier een draai aan te geven door met een aantal gemeenten overeenstemming te vinden over een zogeheten basisbeleid. Gemeenten kunnen dit basisbeleid overnemen en er een lokaal sausje overheen gieten. Frappant in dit kader is dat alhoewel Baarle Nassau de uitvoering van de bijstandstaken grotendeels aan Tilburg overlaat, beleidsmatige samenwerking plaatsvindt met Alphen-Chaam omdat deze gemeente vergelijkbaar is met Baarle Nassau qua inwonertal en opbouw van het klantenbestand.

5.3 De mate van draagvlak onder de deelnemers van de intergemeentelijke samenwerking

Voor de mate van draagvlak onder de deelnemers zijn ondermeer van belang welke gemeente het initiatief heeft genomen, het proces van de samenwerking en de financiering van het implementatietraject.

Initiatiefnemende gemeente

Bij de intergemeentelijke samenwerking van de gemeenten Ubbergen, Groesbeek en Millingen aan de Rijn is de gemeente Groesbeek in de persoon van de directeur van de afdeling Sociale Zaken met de gedachte van samenwerking gekomen. Zijn belangrijkste motivatie was kostenbeheersing en op termijn kostenbesparing. De gemeente Westerveld was de initiatiefnemer bij de samenwerking met Steenwijkerland.

De samenwerking van de gemeente Baarle Nassau met de gemeente Tilburg is tot stand gekomen via mond-op-mond reclame. Er was reeds op ambtelijk niveau goed contact tussen de beide gemeenten. Uiteindelijk heeft de gemeente Baarle Nassau de eerste stap genomen om de samenwerking te formaliseren.

De gemeente Lisse en de gemeente Noordwijkerhout namen het initiatief tot de intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek. Voor de intergemeentelijke samenwerking KRV heeft de gemeente Katwijk het initiatief genomen. Er was informeel reeds samenwerking met de gemeenten Rijnsburg en Valkenburg. Katwijk vond het een logische stap om tot formalisering van deze samenwerking over te gaan.

Proces van samenwerking

Beschrijving van het samenwerkingsproces biedt onder meer inzicht in de mate van draagvlak onder de betrokken deelnemers. De percepties van de respondenten over bepalende factoren bij samenwerking leveren hier eveneens een bijdrage aan.

In de literatuur (o.a. Stimulansz) wordt gewezen op het belang van duidelijkheid over taken en bevoegdheden van personen gedurende een samenwerkingstraject. Meestal wordt er gekozen voor een projectstructuur waarbij sprake is van een projectgroep, stuurgroep, dagelijkse projectleiding en werkgroepen. Bij de gemeente Ubbergen kwam de stuurgroep een keer per week bij elkaar bestaande uit de hoofden sociale zaken. Het samenwerkingsproject was echter niet geformaliseerd in de eigen organisatie van de verschillende gemeenten. Hierdoor werd men bij uitwerking van het samenwerkingsproject intern teruggefloten. Formaliseren van de projectstructuur in de eigen organisatie is dus essentieel. Bij KRV daarentegen is bewust gekozen om geen formele projectorganisatie op te tuigen. De directeur van de afdeling Sociale Zaken Katwijk en Rijnsburg vormden samen de projectgroep. Besluitvormingsrijpe voorstellen werden goed kortgesloten met de portefeuillehouders. De resterende samenwerkingverbanden gebruikten de projectstructuur zoals beschreven in de literatuur. Stimulansz hanteert vier fasen in het proces van samenwerking namelijk de verkenningsfase, de voorbereidingsfase, de realisatiefase en de evaluatiefase. In de praktijk blijken samenwerkende gemeenten deze volgorde te volgen.

Het creëren van draagvlak onder de medewerkers/consulenten in de realisatiefase is in minder mate bereikt in de gemeente Ubbergen, ISD Bollenstreek en Steenwijkerland. In het proces is onvoldoende tijd ingeruimd voor draagvlakvergroting onder de medewerkers. Zoals een respondent van de gemeente Ubbergen stelt: 'tijdens het samenwerkingsproces is (te)weinig aandacht besteed aan communicatie en draagvlakvergroting van de medewerkers. Dit heeft consequenties gehad in de daadwerkelijke uitvoering van de samenwerking. Er was wantrouwen, scepsis en weinig enthousiasme'. Bij de start van de ISD Bollenstreek was er sprake van een personeelsbezuinigingsoperatie van 30%. Dit zorgde eveneens voor vermindering van draagvlak onder de medewerkers. Voor wat betreft bestuurlijk draagvlak bevordert, naar de mening van een tweetal respondenten, dezelfde politieke achtergrond de samenwerking. Bij de samenwerking in Ubbergen zijn de portefeuillehouders, de wethouders sociale zaken van PvdA en Groenlinks. De *bestuurlijke* respondent geeft aan dat het proces om te komen tot intergemeentelijke samenwerking reeds een vorige collegeperiode was ingezet. Alhoewel er toen verschillende politieke kleuren een rol speelden, hoeft dit niet belemmerend te werken.

Het hebben van dezelfde politieke kleur daarentegen kan wel bevorderend werken in de intergemeentelijke samenwerking. De evaluatiefase vormt voor de meeste intergemeentelijke samenwerking nog een belangrijk aandachtspunt. Doordat in de verkenningsfase niet meetbare of zeer moeizaam meetbare doelstellingen zijn geformuleerd levert de evaluatie problemen op. De financiële doelstelling, te weten kostenbesparing bereiken door de intergemeentelijke samenwerking, is moeilijk meetbaar omdat gemeenten zoals eerder aangegeven weinig zicht hebben op de kosten van een afdeling sociale zaken voor de intergemeentelijke samenwerking. Een zogeheten nulmeting ontbreekt doorgaans in de onderzochte cases.

Als je de percepties van de respondenten over bepalende factoren afzet tegen de resultaten van de intergemeentelijke samenwerking valt een aantal punten op. De percepties van de respondenten zijn voornamelijk gericht op het implementatieproces van de intergemeentelijke samenwerking en het dagelijkse samenwerkingsproces. Verder is er het verschil van inzicht van de bestuurlijke respondent die meer inzoomt op de burger (dienstverlening, afstand tot de burger niet te groot) en goede aansturing, daar waar de andere respondenten meer focussen op organisatorische aspecten en het implementatieproces van de samenwerking (draagvlakvergroting medewerkers, leerproces etc). In alle cases geldt dat de respondenten voordelen zien van de samenwerking. Deze voordelen worden ook bevestigd door de concrete resultaten zoals financiële voordelen en bedrijfsmatige (bedrijfsvoering)voordelen. De keerzijde van de medaille zoals de angst om zeggenschap te verliezen komt terug bij het willen bepalen van eigen gemeentelijk beleid en het gemis van de directe aansturing. Dit resulteert er in dat de regionale 'bril' nog niet wordt opgezet. Ook het goed vooraf regelen van personele zaken blijkt een belangrijk aandachtspunt.

Financiering van het implementatietraject

De manier waarop het implementatietraject wordt gefinancierd verschilt per samenwerkingsverband. In de gemeente Ubbergen zijn de begeleidingskosten gezamenlijk gedeeld. Er is een bepaalde verdeelsleutel gehanteerd onder hantering van de criteria: het aantal inwoners, klanten, omvang van de gemeente. Alles wordt met de verdeelsleutel verrekend: personeelskosten, opleidingskosten, enz. De voordelen worden eveneens verdeeld naar de gehanteerde verdeelsleutel. Het samenwerkingsverband Steenwijkerland en Westerveld maakt gebruik van de Stimuleringsregeling samenwerkingsverbanden van het ministerie van SZW. De gemeente Baarle Nassau heeft geen implementatiekosten gehad bij de samenwerking met Tilburg. De gemeente Tilburg werkt immers met een zogeheten fullservice contract waardoor alle backoffice activiteiten voor rekening zijn van de gemeente Tilburg. De kosten van het implementatietraject en het inhuren van een extern bureau gedurende het samenwerkingsproces zijn gedragen door alle deelnemende gemeenten van de ISD Bollenstreek. Bij Intergemeentelijke Sociale Zaken KRV heeft de gemeente Rijnsburg zich laten bijstaan door een extern bureau. Deze gemeente heeft de kosten van dit bureau volledig betaald.

Voor de mate van draagvlak onder de deelnemers zijn van belang geacht de initiatiefnemende gemeenten, het proces van samenwerking en ook de financiering van implementatietraject. Uit de onderzochte cases blijkt vaak dat op directie dan wel bestuurlijk niveau het initiatief wordt gelegd voor de formele intergemeentelijke samenwerking. Het gaat dus niet zozeer om de initiatiefnemende gemeente als meer op welk niveau het initiatief wordt gezocht tot samenwerking. Bij de samenwerking wordt verder meestal gekozen voor een projectstructuur. Tijdens het implementatieproces van de intergemeentelijke samenwerking worden met name de uitvoerende medewerkers niet of onvoldoende betrokken. Dit komt de mate van draagvlak niet ten goede.

Verder onderscheiden de respondenten vele valkuilen bij de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking. Vele van deze factoren zijn gebaseerd op opgedane ervaringen. In de percepties van de respondenten komt duidelijk de roep om aandacht voor het implementatieproces naar voren en dan met name voor personele zaken. De financiering van het implementatietraject blijkt van ondergeschikt belang voor het draagvlak onder de deelnemers van de samenwerking.

5.4 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

In deze paragraaf worden de verschillende redenen voor intergemeentelijke samenwerking sociale diensten geanalyseerd. In navolging van het theoretisch kader is een onderverdeling gebruikt van financiële, bedrijfsmatige en beleidsmatige redenen.

Financiële redenen

Bij financiële redenen moet worden gedacht aan verlaging van uitvoeringskosten, overheadkosten, personeelskosten, kostenbesparing bij aanschaf van automatiseringssysteem. Financiële redenen komen in alle vijf cases aan de orde echter in verschillende vormen. Zo heeft de gemeente Ubbergen het over kostenbeheersing en op termijn kostenbesparing. Zo ook in Baarle Nassau waarbij financiële afwegingen een rol spelen waaronder de aanschaf van een nieuw systeem. De aanschaf van dit nieuwe systeem zou de nodige kosten met zich meebrengen. De gemeente Steenwijkerland is aan het begin van de intergemeentelijke samenwerking met de gemeente Westerveld. Naast kwaliteitsverbetering van de dienstverlening aan de klanten wordt ook wel efficiencywinst verwacht van de samenwerking. Bij dit samenwerkingsverband zijn de financiële overwegingen niet doorslaggevend, maar spelen wel een belangrijke rol, aldus de Steenwijkse respondenten. De ISD bollenstreek heeft bij aanvang al een bezuinigingsstreven van 30% op de personeelskosten (als onderdeel van de uitvoeringskosten). Significant is dat hoewel financiële overwegingen een belangrijke rol spelen als redenen om te gaan samenwerken, de meeste gemeenten hun financiële huishouding niet of nauwelijks in kaart hebben gebracht. De deelnemende gemeenten in de beschreven cases hebben geen inzicht in “hoeveel de oude sociale dienst kost” voor de samenwerking. Voorts zijn de soorten kostenvoordelen die ze willen bereiken en de soorten investeringen die er nodig zijn om samenwerking te bereiken (behalve bij Buro Altena) niet (voldoende) expliciet gemaakt. Achteraf kan derhalve moeilijk bezien worden of de financiële doelstelling, reductie van kosten, is behaald.

Bedrijfsmatige redenen

Onder bedrijfsmatige redenen vallen: betere waarborging van de continuïteit van de dienstverlening, verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en verbetering van efficiency van de bedrijfsvoering. Na analyse blijkt dat van de vijf onderzochte cases in vier cases de bedrijfsmatige redenen expliciet aan de orde komen. In het bijzonder betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening en de uitvoering alsmede verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. In het samenwerkingsverband KRV blijkt verbetering van dienstverlening een minder expliciete reden voor de samenwerking. De gemeente Ubbergen streeft naar vermindering van kwetsbaarheid van de organisatie en kwaliteitsverbetering door de intergemeentelijke samenwerking. Een Steenwijkse respondent stelt dat zonder intergemeentelijke samenwerking er op korte termijn geen Sociale Zaken meer bestaat. Baarle Nassau wil naast behoud van kwaliteit, verbetering van de dienstverlening aan de klant door de intergemeentelijke samenwerking. ISD Bollenstreek spreekt ook over verbetering van kwaliteit en behoud en continuering van dienstverlening aan de klant.

Beleidsmatige redenen

Onder beleidsmatige redenen vallen: betere afstemming op de schaal van het arbeidsmarktbeleid, sociaal en economisch beleid en optimaliseren van het aanbod van voorzieningen voor cliënten. Beleidsmatige redenen gelden in mindere mate als redenen voor een intergemeentelijke sociale dienst. Met uitzondering van het samenwerkingsverband KRV waarbij gezamenlijk investeren in beleidsvoorbereiding bij de invoering van de Abw in 1996 de primaire reden van de intergemeentelijke samenwerking is geweest. In alle onderzochte cases willen de gemeenten hun autonomie niet verliezen door beleidsvaststelling op te geven. Dit komt onder meer tot uiting in het behoud van het gemeentelijk minimabeleid. Alhoewel in de beleidsvoorbereiding uniformering van beleid wordt nagestreefd, neemt de gemeenteraad een beslissing waarbij 'lokale' accenten gelegd worden. Zo is bijvoorbeeld de beleidsmatige samenwerking tussen Baarle Nassau en Alphen-Chaam niet geformaliseerd en geheel vrijblijvend. De gemeenteraad kan een 'lokale saus' over de beleidsvoorstellen doen.

WWB

Uit de analyse blijkt dat de meeste onderzochte gemeenten uit bedrijfsmatige en financiële redenen samenwerken. Beleidsmatige afwegingen spelen een ondergeschikte rol. De nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) heeft geen doorslaggevende rol gespeeld in de samenwerking maar was wel een van de vele ontwikkelingen die bijdragen aan de vraag in hoeverre kleine sociale diensten in staat zijn om de vele wijzigingen, veranderingen alleen te verwerken of elkaar op te zoeken en te bezien welke schaal geëigend is. Het gezamenlijk voorbereiden op de komst van de WWB (o.a. gezamenlijke cursussen, werkgroepen) heeft de samenwerking in gemeente Steenwijkerland een positieve impuls gegeven. Door de WWB kijken met name bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de ISD Bollenstreek, nogmaals kritische naar gemaakte financiële afspraken. Sinds de invoering van de WWB per 1 januari 2004 zijn gemeenten immers volledig financieel verantwoordelijk. Wellicht dat in de toekomst ook de evaluatie en aansturing scherper plaatsvindt. Dit is echter niet in de onderzochte cases naar voren gekomen.

5.5 Juridische vormen en organisatiestructuren van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

Van de samenwerkingsverbanden hebben Ubbergen, samenwerkingsverband KRV en ISD Bollenstreek gekozen voor een WGR- regeling, een gemeenschappelijke regeling. Zo ook Buro Altena en Kompas. Er zijn verschillende vormen van een gemeenschappelijke regeling:

- een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam of
- een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan.

Gemeenten zien deze vorm van gemeenschappelijke regeling WGR- regeling als een "zware" vorm omdat alle betrokken gemeenten taken en bevoegdheden overdragen aan het intergemeentelijke bestuursorgaan en dus hun autonomie inleveren. ISD Bollenstreek heeft gekozen voor deze vorm omdat de samenwerking plaatsvindt bij alle taken van de sociale dienst. Zo ook Buro Altena en Kompas. De bijpassende organisatievorm waarvoor is gekozen is een gemeenschappelijk orgaan. Er is ook een lichtere vorm van publieke uitbesteding en dat is een regeling waarbij één van de gemeenten wordt aangewezen om bepaalde bevoegdheden uit te oefenen voor de gemeenschappelijke regeling; de zogenaamde centrumgemeentenconstructie. Ubbergen, en samenwerkingsverband KRV hebben voor deze lichte vorm van WGR gekozen waarbij behoud van gemeentelijke invloed voorop staat. De organisatievorm die hierbij is gekozen is dat een gemeente (tegen betaling) taken en bevoegdheden gaat uitoefenen voor een of meer andere gemeenten. Baarle Nassau heeft gekozen voor een bestuursovereenkomst met de gemeente Tilburg.

De gemeente Steenwijkerland heeft nog geen keuze gemaakt voor juridische vormgeving van de samenwerking met de gemeente Westerveld. Voor de samenwerking sociaal recherche en het Bijstandsbesluit zelfstandigen koos de gemeente voor een bestuursovereenkomst.

5.6 Resultaten van intergemeentelijke samenwerking

De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking worden beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren.

1. Financieel: besparing op personele kosten en kosten van de bedrijfsvoering.
2. Bedrijfsmatig: betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening.
3. Beleidsmatig: betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen.

Ad.1. Besparing op personele kosten en kosten van de bedrijfsvoering.

De gemeente Ubbergen, gemeente Baarle Nassau, ISD Bollenstreek en samenwerkingsverband KRV hebben besparing gerealiseerd op personele kosten en kosten van de bedrijfsvoering. De gemeente Steenwijkerland is nog in de oriëntatiefase van de samenwerking. Dientengevolge zijn er nog geen samenwerkingsresultaten op personele kosten en kosten bedrijfsvoering bekend.

Ad.2 Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening

De vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden streven allen naar betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening. Bij de KRV, ISD Bollenstreek, Baarle Nassau, Ubbergen is betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening bereikt door de intergemeentelijke samenwerking. Gemeente Steenwijkerland bevindt zich nog in de oriëntatiefase. Frontoffice is een onderdeel van dienstverlening aan de burgers. In eerste instantie zou de frontoffice zelfstandig blijven. Dat hield in dat alle gemeenten op de eigen locatie spreekuren zouden houden. In de praktijk gaat men ook op dit terrein meer samenwerken. Bij ziekte van eigen personeel kan een collega van de deelnemende gemeenten worden ingeschakeld voor de frontoffice op locatie. Op zo'n manier is ook bereikt dat betere waarborging voor de continuïteit van dienstverlening kan worden behaald.

Ad.3 Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

Voor de gemeente Ubbergen is de samenwerking op het terrein van sociale zaken een pilot voor samenwerking op andere terreinen zoals milieuhandhaving, personeelszaken, informatiesystemen en nog veel meer. Het streven om te komen tot intergemeentelijke samenwerking op andere terreinen is er. Op het terrein van de afdeling sociale zaken zijn drie personen vrijgemaakt om te komen tot beleidsvaststelling van de drie samenwerkingsgemeenten. Voor de samenwerking had Ubbergen 0,5 fte voor beleidswerkzaamheden sociale zaken. Nu zijn hier dus in totaal drie personen vrijgemaakt. Gelet op de beschikbare fte's voor beleidswerkzaamheden is de verwachting dat op den duur een kwaliteitsverbetering en betere afstemming met andere beleidsterreinen plaatsvindt. Tijdens het interview vertelden respondenten dat het vooralsnog veel tijd en energie vergt om te komen tot gezamenlijk beleid voor de drie gemeenten. Het beleidsproces, de afstemming is tijdrovend en niet altijd succesvol. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd dat afstemming op schaal van andere beleidsterreinen nog niet is gerealiseerd. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de besparing op personele kosten en betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening wel is gerealiseerd. Afstemming op schaal van andere beleidsterreinen, het zogeheten opzetten van een regionale bril bij beleidsvaststelling is nog niet bereikt.

5.7 Profielen van de gemeenten

Hieronder volgt aan de hand van de centrale begrippen een profielschets per gemeente.

Profiel gemeente Ubbergen

Ubbergen is een gemeente die vanaf 1 januari 2003 samenwerkt met de gemeenten Groesbeek en Millingen om bedrijfsmatige en financiële redenen. De taken van de sociale diens zijn verdeeld over de deelnemende gemeenten. De reikwijdte van de samenwerking sociale diensten is gezamenlijke backoffice activiteiten. Voor uniforme voorlichting naar de klant en uniforme functie-eisen werken ook communicatiemedewerkers en personeelsmedewerkers samen. De frontoffice zou zelfstandig blijven maar in de praktijk is echter ook hier meer samenwerking merkbaar. Het komen tot gezamenlijke beleidsvaststelling is nog niet gerealiseerd. De juridische grondslag, namelijk een lichte vorm van WGR, heeft geen organisatorische gevolgen. De samenwerking wordt gedragen door de betrokken wethouders en directeuren sociale zaken doch in mindere mate door de uitvoerende medewerkers. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat gedurende het samenwerkingsproces weinig aandacht is besteed aan draagvlakvergroting onder de medewerkers. De samenwerking heeft geresulteerd in besparing op personele kosten en kosten bedrijfsvoering. Verder is ook betere waarborging voor de continuïteit van dienstverlening bereikt. Er is geïnvesteerd in personele inzet om de gezamenlijke beleidsvoorbereiding te optimaliseren. Er is nog geen afstemming op andere beleidsterreinen gerealiseerd.

Profiel gemeente Steenwijkerland

Via een bestuursovereenkomst vindt sedert 1 januari 2004 samenwerking plaats op de deelterreinen BBZ en sociaal recherche met verschillende regiogemeenten. Vanaf 1 januari 2006 zou samenwerking plaats moeten vinden met de gemeente Westerveld voor alle bijstandsactiviteiten waarbij financiële en bedrijfsmatige overwegingen een belangrijke rol spelen. De manier waarop deze samenwerking wordt vormgegeven is nog niet uitgekristalliseerd maar er is wel al draagvlak bij de betrokken wethouders en directeuren. Op medewerkersniveau is door de vele personele veranderingen (reorganisatie en herindeling) weerstand waarneembaar. Voorts is er het gevoel van de medewerkers geen inspraak te hebben in de vormgeving van de samenwerking. De resultaten van de samenwerkingsinspanning met Westerveld zijn nog niet voldoende duidelijk. Wel heeft de gezamenlijke voorbereiding op de komst van de WWB de samenwerking een positieve impuls gegeven. De samenwerking op deelterreinen BBZ en sociaal recherche heeft een betere dienstverlening en bedrijfsvoering opgeleverd.

Profiel gemeente Baarle Nassau

Door problemen in de personele sfeer kon de gemeente de dienstverlening aan de klant niet langer waarborgen. Dit was voldoende reden voor de betrokken wethouder om samenwerking te zoeken met de gemeente Tilburg voor de uitvoering van de backoffice en frontoffice activiteiten. Op uitvoerend niveau was immers langer al goed contact met Tilburgse ambtenaren. De samenwerking wordt dan ook gedragen door de uitvoerende medewerkers en de wethouder Sociale Zaken en levert besparing op personele kosten, bedrijfsvoering en waarborging van dienstverlening naar de klanten. De juridische grondslag is van een WGR naar een bestuursovereenkomst gewijzigd omdat er volgens de gemeente geen evenwichtige verhouding is met 'grote broer' Tilburg. Beleidsvoorbereidende werkzaamheden vinden plaats met Alphen-Chaam.

Profiel ISD Bollenstreek

Na 15 jaar toenadering zoeken is op 1 juni 2002 de ISD Bollenstreek in de vorm van een WGR met een openbaar lichaam tot stand gekomen. Dit heeft organisatorisch tot gevolg een intergemeentelijke bestuursorgaan, een nieuwe organisatie. De samenwerking is gericht op backoffice, frontoffice en beleidsvoorbereiding en wordt gedragen door de betrokken wethouders. Het starten met een personeelsbezuiniging van 30% heeft gevolgen voor de mate van draagvlak onder de medewerkers. Zeker gedurende het implementatietraject is het draagvlak onder de medewerkers afgenomen doordat men het gevoel had over de 'schutting' te zijn geworpen. Wat betreft financieel resultaat is besparing op personele kosten bereikt. Zoals gezegd heeft dit niet positief gewerkt voor het draagvlak onder de medewerkers. Verder is waarborging van dienstverlening gerealiseerd. De gezamenlijke beleidsvoorbereiding verloopt moeizaam, gezamenlijke beleidsvaststelling is vooralsnog toekomstmuziek.

Profiel KRV

Op initiatief van de gemeente Katwijk wordt vanaf 1 januari 1996 samengewerkt met de gemeenten Rijnsburg en Valkenburg bij beleidsvoorbereiding, backoffice activiteiten en in toenemende mate bij invulling van de frontoffice. De samenwerking wordt op alle niveaus gedragen, dus ook op uitvoerend niveau omdat formalisering van de samenwerking slechts een bevestiging was van hetgeen reeds op de werkvloer geschiedde. De gemeente Voorhout sloot zich vanaf 2000 aan bij het samenwerkingsverband. Via de WGR in lichte vorm is de sociale dienst ondergebracht bij de gemeente Katwijk. De resultaten van de samenwerking zijn tot nu toe dat de dienstverlening naar de klant is gewaarborgd en verbeterd, besparing op personele kosten en bedrijfsvoering alsmede kennistoename bij het personeel zijn gerealiseerd.

Profiel Buro Altena voor Werk Inkomen en Zorg

De gemeente Werkendam nam het initiatief om met de gemeente Woudrichem samen te werken vanaf 1 juni 2002 om de kwetsbaarheid van de beide organisaties tegen te gaan dan wel te verkleinen, een kwaliteitsimpuls te geven en een krachtige inkooppartij te vormen. Ter begeleiding van het samenwerkingsproces is een extern bureau ingeschakeld om op alle niveaus draagvlakvergroting te realiseren door een duidelijke communicatiestructuur. Via de WGR is gekozen voor de centrumgemeente constructie. De samenwerking heeft ertoe geleid dat de kwetsbaarheid van de organisaties is verminderd en de kwaliteitsimpuls aan de uitvoering is toegenomen.

Profiel het Kompas, gemeentelijk collectief voor Werk, Inkomen en Zorg

Vanaf 1 januari 2002 vormen op initiatief van de gemeente Nuth de gemeenten Simpelveld, Voerendaal en Nuth een intergemeentelijke sociale dienst voor de uitvoering van de bijstandswet. Kompas heeft twee jaar gedaan over de samenwerking opdat via een stapsgewijze benadering vertrouwen en draagvlak wordt vergroot. Er is gekozen voor een WGR constructie, een nieuwe organisatie is opgezet. De verwachting was dat reductie van kosten, en kwaliteitsverbetering, sterkere positie in de regio zou worden gerealiseerd. De samenwerking heeft echter in het begin meer gekost dan het opleverde. Wel is de kwetsbaarheid van de organisatie afgenomen. Daarnaast is een sterkere positie in de regio verworven.

5.8 Intergemeentelijke samenwerking vergeleken

Het samenwerkingsverband *Ubbergen met Groesbeek en Millingen* is het enige samenwerkingsverband dat het proces van de afdeling sociale zaken in drieën heeft geknipt en heeft verdeeld over de drie deelnemende gemeenten.

Bovendien is vergeleken met de andere samenwerkingsverbanden sprake van een brede samenwerking. Om te komen tot uniformiteit wordt namelijk samengewerkt op het communicatievlak (voorlichting naar klanten) en personeelszaken. De personeelsinzet is geïntensiveerd met als doel gezamenlijke beleidsvoorbereiding te bereiken. Voorts zijn er afspraken om op andere gemeentelijke terreinen intensief samen te werken, zoals milieu, brandweer, informatievoorziening etc. De angst voor herindeling is niet aanwezig. Dit speelde wel een rol bij de gemeente Baarle Nassau waar de angst voor herindeling een remmende werking had op het samenwerkingsproces. De redenen om samen te werken voor Ubbergen komen echter overeen met de andere samenwerkingsverbanden namelijk financiële en bedrijfsmatige overwegingen. Andere overeenkomsten: bij de directeurs en wethouders was er draagvlak voor de samenwerking en onder de uitvoerende medewerkers niet, voor behoud van gemeentelijke invloed is gekozen voor een lichte WGR vorm. De samenwerking is gebaseerd op backoffice maar in de praktijk wordt steeds meer samengewerkt op de frontoffice zo ook bij het samenwerkingsverband KRV. *Gemeente Baarle Nassau* springt eruit voor het onderdeel draagvlak onder de medewerkers. De samenwerking wordt door de uitvoerende medewerkers gedragen omdat op dit niveau er reeds langer sprake was van goede samenwerking met de gemeente Tilburg. Verder is de juridische grondslag gewijzigd van een WGR lichte vorm naar een bestuursovereenkomst omdat er geen evenwichtige verhouding is met Tilburg (grote broer). Dit is een duidelijk voorbeeld van juridische vormgeving aanpassen aan de behoefte van het behoud (verkrijgen) gemeentelijke invloed. Verder wordt voor beleidsvoorbereiding samengewerkt met Alphen Chaam en in mindere mate met het 'grote' Tilburg. Gemeente Baarle Nassau is een van de weinige samenwerkingsverbanden waar evaluatie plaatsvindt door evaluatierapporten en klanttevredenheidsonderzoeken. *ISD Bollenstreek* vormt een uitzondering door de juridische vormgeving van de samenwerking. De *ISD* koos voor een WGR 'zware vorm' juist om het belang van de samenwerking aan te geven. Deze juridische vormgeving heeft ook bepaalde consequenties die in mindere mate bij de andere samenwerkingsverbanden aanwezig zijn. Hierbij moet men denken aan de zogeheten dubbele petten problematiek. Hiermee wordt bedoeld dat de wethouder enerzijds wethouder is van zijn gemeente maar tegelijkertijd ook deel uitmaakt van een dagelijks bestuur van een *ISD* waarbij meer gemeenten zijn aangesloten. Wiens belangen behartigt hij en wanneer? Een consequentie van deze juridische vormgeving is ook dat er sprake is van een nieuwe organisatie, *ISD*. Het opzetten van een nieuwe organisatie kost tijd en energie. Het samenwerkingsproces is intensief mede doordat er rekening moet worden gehouden met vijf deelnemende gemeenten. *ISD Bollenstreek* streeft uitdrukkelijk naar gezamenlijke beleidsvaststelling. *Samenwerkingsverband KRV* is vergeleken met de andere samenwerkingsverbanden een uitzondering waarbij beleidsmatige overwegingen een doorslaggevende rol speelden voor de reden van samenwerking. Bij dit samenwerkingsverband is tevens ervoor gekozen geen projectorganisatie op te tuigen terwijl dit bij de andere samenwerkingsverbanden wel weer aanwezig was. Bij alle samenwerkingsverbanden blijkt dat resultaten wat betreft besparing personele kosten en kosten bedrijfsvoering wel bereikt worden. De mate van draagvlak daarentegen onder de met name uitvoerende medewerkers is gering te noemen. Een duidelijke overeenkomst bij de onderzochte cases is dat samenwerking tijd kost en inzet van alle deelnemende gemeenten.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

6.1. Conclusie

Gemeenten hebben er de laatste jaren veel taken en verantwoordelijkheden bij gekregen. Hierdoor is de veronderstelling, dat samenwerking noodzakelijk en onontkoombaar is voor met name kleine gemeenten. De wens tot schaalvergroting, kwaliteitsverbetering en continuïteitsgarantie zorgt er in ieder geval voor dat samenwerking sociale zaken al een aantal jaren op de gemeenteagenda staat. Het zoeken naar en het vormgeven van samenwerking leek echter niet altijd even gemakkelijk en succesvol. Dit was voor mij voldoende reden om verschillende samenwerkingsverbanden sociale zaken in kaart te brengen en te beschrijven. De hypothese was verder dat er een relatie is tussen de vorm van samenwerking en de behaalde resultaten. In het onderzoek zijn dus primair de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van sociale zaken geïnventariseerd. Secundair zijn de resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen bezien. Centraal staat de vraag: *‘Op welke wijze vindt samenwerking op het terrein van werk en inkomen plaats en wat zijn de resultaten van deze samenwerking? Wat kan worden gezegd over een mogelijke samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de verscheidenheid in de wijze van samenwerking?’* Om een antwoord te geven op deze vraag zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat zijn de achtergronden van de intergemeentelijke samenwerking?
2. Welke redenen zijn er op macroniveau voor intergemeentelijke samenwerking van sociale diensten?
3. Welke verschillende (juridische) vormen van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten zijn er?
4. Hoe werken deze intergemeentelijke sociale diensten in de praktijk samen en wat zijn de resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen?
5. Is er een samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de mogelijke verscheidenheid in de wijze van samenwerking?

De eerste drie deelvragen zijn beantwoord door onder meer literatuurstudie. Hieronder wordt per deelvraag de conclusie beschreven.

Ad.1. Wat zijn de achtergronden van intergemeentelijke samenwerking?

De leer van het binnenlands bestuur en de positie van gemeenten binnen deze leer is behandeld. Er komt duidelijk naar voren dat intergemeentelijke samenwerking geen nieuw verschijnsel is. Daarna is decentralisatie in algemene zin beschreven en de decentralisatiebeweging op het bijstandsterrein. De conclusie hierbij is dat gemeenten op het bijstandsterrein veel taken en bevoegdheden erbij krijgen/kregen. Om deze taken en bevoegdheden waar te maken, oriënteren gemeenten zich in toenemende mate op intergemeentelijke samenwerking. De veronderstelling is dus bevestigd dat doordat gemeenten meer taken en bevoegdheden erbij krijgen/krijgen intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk is.

Ad.2 Welke redenen zijn er op macroniveau voor intergemeentelijke samenwerking van sociale diensten?

Gemeenten zoeken intergemeentelijke samenwerking om verschillende redenen. De redenen zijn verdeeld in financiële, bedrijfsmatige en beleidsmatige redenen. Ik verwachtte dat het financiële aspect belangrijk zou zijn in de intergemeentelijke samenwerking. Als een gemeente gaat samenwerken, verwacht het automatisch dat dit een kostenbesparing oplevert. In de praktijk blijkt dat met name financiële maar ook bedrijfsmatige overwegingen een rol spelen voor de intergemeentelijke samenwerking.

Bij bedrijfsmatige redenen betreft dit betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening en de uitvoering alsmede verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Bij financiële redenen moet gedacht worden aan verlaging van uitvoeringskosten, overheadkosten en kostenbesparing bij aanschaf van automatiseringssysteem. Beleidsmatige redenen spelen een ondergeschikte rol omdat gemeenten hun autonomie willen behouden bij de beleidsvaststelling. Gemeenten leggen niet kwantificeerbaar vast wat men verwacht van de samenwerking en evalueren de samenwerking incidenteel. De Wet werk en bijstand sedert 1 januari 2004 heeft geen doorslaggevende rol gespeeld in de intergemeentelijke samenwerking. Samenwerkingsverbanden, zoals de ISD Bollenstreek, kijken echter nogmaals kritisch naar gemaakte financiële afspraken. Sinds de invoering van de WWB per 1 januari 2004 zijn gemeenten immers volledig financieel verantwoordelijk.

Ad.3 Welke verschillende (juridische) vormen van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten zijn er?

De intergemeentelijke samenwerking kan verschillende juridische vormen innemen. De volgende juridische grondslagen zijn behandeld: gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan, gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeentenconstructie, contract -eventueel aangevuld met mandaat- voor de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden en een bestuursovereenkomst. Bij de keuze van juridische vormgeving blijkt behoud van gemeentelijke invloed essentieel.

Ad.4 Hoe werken deze intergemeentelijke sociale diensten in de praktijk samen en wat zijn de resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen?

Om deze vraag te beantwoorden is empirisch onderzoek verricht via casestudies naar een vijftal intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Via literatuurstudie, documenten en interviews zijn de samenwerkingsvormen geanalyseerd aan de hand van de volgende thema's:

- De reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking op het bijstandsterrein
- Redenen voor intergemeentelijke samenwerking;
- Juridische vormen van samenwerking;
- De mate van draagvlak onder de deelnemers.
- De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten.

Alvorens de conclusies per thema te behandelen, sta ik eerst stil bij de manier waarop ik het empirisch onderzoek heb ervaren. Ik vond de interviews zeer leerzaam. De respondenten communiceerden op een open manier over de verwachtingen, valkuilen en de behaalde resultaten van de intergemeentelijke samenwerking. Mij is duidelijk geworden tijdens het onderzoek dat intergemeentelijke samenwerking nog tal van dimensies, vragen kent en tijd en inzet kost. Zo liep ik tegen de volgende vragen op: Wanneer te stoppen bij een niet goed lopende samenwerking? Wanneer en wie dient een besluit te nemen dat de samenwerking niet gaat lukken? Wat is rol van persoonlijke uitstraling? Tal van interessante vragen, maar helaas kunnen niet alle aspecten van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten in dit onderzoek betrokken worden. Ik ben mij bewust van al deze aspecten, maar behandel deze niet of nauwelijks vanwege de beperkte beschikbare tijd en ruimte. De thema's zoals hierboven geformuleerd hebben voorrang gekregen. Per thema wordt de conclusie geformuleerd.

Reikwijdte van de intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking sociale diensten blijkt in de praktijk met name gericht op de uitvoering en in mindere mate op beleidsvaststelling. Dit past in het geschetste beeld dat beleidsmatige overwegingen zelden redenen zijn om te gaan samenwerken. Gemeenten willen invloed behouden bij beleidsvaststelling. Bij de uitvoering is onderscheid aangebracht tussen backoffice en frontoffice. Gemeenten werken samen op backoffice en in toenemende mate in de frontoffice. Om de dienstverlening voor haar burgers te waarborgen spreken gemeenten vaak af dat spreekuren voor de klanten op locatie plaatsvindt. Gedurende de samenwerking wordt hier steeds meer van dit oorspronkelijke uitgangspunt afgeweken.

Juridische vormen en organisatiestructuren van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

Bij de keuze van juridische vormgeving blijkt behoud van gemeentelijke invloed essentieel. De vorm van gemeenschappelijke regeling WGR-regeling waarbij alle betrokken gemeenten taken en bevoegdheden overdragen aan het intergemeentelijke bestuursorgaan en dus hun autonomie inleveren, wordt niet frequent gekozen.

Mate van draagvlak onder de deelnemers intergemeentelijke samenwerking

Het blijkt dat het initiatief tot formele samenwerking vooral op directie en bestuurlijk niveau wordt gelegd. Het gaat dus niet zozeer om de initiatiefnemende gemeente als meer op welk niveau het initiatief wordt gezocht tot samenwerking. Verder blijkt dat met name tijdens het implementatieproces van de intergemeentelijke samenwerking de uitvoerende medewerkers niet of onvoldoende betrokken worden. Dit komt de mate van draagvlak niet ten goede. Ook doen uitvoerende medewerkers de oproep om voldoende aandacht te besteden aan met name personele zaken. De financiering van het implementatietraject blijkt van ondergeschikt belang voor de mate van samenwerking.

Resultaten van de intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking zijn beoordeeld aan de hand

1. Besparing op personele kosten en kosten van de bedrijfsvoering.
2. Betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening
3. Betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de besparing op personele kosten en betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening is gerealiseerd. Afstemming op schaal van andere beleidsterreinen, het zogeheten opzetten van een regionale bril bij beleidsvaststelling is nog niet gerealiseerd.

Ad.5. Is er een samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de mogelijke verscheidenheid in de wijze van samenwerking?

Aan de hand van de hiervoor beschreven thema's is getracht antwoord te geven op met name de deelvraag: "Is er een samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de mogelijke verscheidenheid in de wijze van samenwerking"? De aanname hierbij was dat de verschillende vormen van samenwerking zouden leiden tot verschillende resultaten. In de praktijk blijkt echter dat de resultaten, geformuleerd in termen van besparing op personele kosten en kosten van de bedrijfsvoering, betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening alsmede betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen grotendeels overeenkomen.

Nu de deelvragen zijn beantwoord kan antwoord worden gegeven op de centrale vraag.

Antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag luidt: “Op welke wijze vindt samenwerking op het terrein van werk en inkomen plaats en wat zijn de resultaten van deze samenwerking? Wat kan worden gezegd over een mogelijke samenhang tussen de verscheidenheid in de resultaten en de verscheidenheid in de wijze van samenwerking”?

Het antwoord op de centrale vraag is dat samenwerking op het terrein van werk en inkomen plaatsvindt op verschillende wijze. Diverse juridische vormen worden hiervoor gekozen.

Er is echter geen duidelijke samenhang aangetroffen tussen de resultaten en de verscheidenheid in wijze van samenwerking. De resultaten zijn niet afhankelijk van de vorm van samenwerking. Dit is zoals eerder aangegeven een opmerkelijke bevinding. Temeer daar gemeenten in het samenwerkingsproces veel tijd besteden aan de manier en de vorm van intergemeentelijke samenwerking. In dit onderzoek blijkt de vorm van de samenwerking de resultaten van de samenwerking niet te beïnvloeden. De manier waarop de resultaten worden behaald zijn wel verschillend. De samenwerkingsverbanden realiseren bijvoorbeeld op een andere manier besparing op bedrijfsvoering. Het resultaat is echter wel dat besparing wordt gerealiseerd ongeacht welke vorm van samenwerking wordt gekozen. Het resultaat van dit onderzoek biedt voldoende mogelijkheden van input voor een vervolgonderzoek. Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om ‘resultaten intergemeentelijke samenwerking sociale dienst’ in andere termen te definiëren. Resultaten zouden dan kunnen omvatten: vergroten van het aantal klanten met werktrajecten, inkooppositie verbeteren, positie in de regio op het terrein van werk en inkomen. Vanzelfsprekend zijn er nog vele aandachtspunten mogelijk. De vraag is dan uiteraard of er wel sprake is van samenhang tussen de resultaten en de vorm van samenwerking. Voor dit onderzoek is het primaire doel geweest het inventariseren van de verschillende samenwerkingsvormen. Dit doel is bereikt. Het secundaire doel, namelijk de resultaten van de verschillende samenwerkingsvormen bezien is eveneens gerealiseerd. De conclusie is dat er geen duidelijke afhankelijke relatie is aangetroffen tussen de wijze en resultaten van intergemeentelijke samenwerking sociale diensten.

Het moment dat gemeenten in toenemende mate financieel verantwoordelijkheid dragen voor de bijstand, past hierbij naar mijn mening ook een toename van bevoegdheden op het bijstandsterrein. De paradoxale positie waar het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat gemeenten in plaatst, dient vermeden te worden. Aan de ene kant wordt het gemeentelijk bestuur een belangrijke plaats toebedacht. Aan de andere kant worden gemeenten voor wat betreft taken, bevoegdheden, bijna geheel afhankelijk geacht van de politieke wil van het Rijk om deze zaken aan gemeenten ‘over te laten’ of ‘over te dragen’. Bij het toebedelen van bevoegdheden past ook dat aan gemeenten de keuze van samenwerking moet worden overgelaten. Ik geloof namelijk niet in verplichte intergemeentelijke samenwerking. Als gemeenten niet een ‘sence of urgency’ ervaren is de kans op een geslaagde samenwerking gering. Vanuit deze invalshoek is een logische consequentie dan ook dat het palet van verschillende samenwerkingsvormen blijft bestaan. Gemeenten kiezen vrijwillig voor de intergemeentelijke samenwerking en de vormgeving van deze samenwerking.

6.2. Aanbevelingen

Op basis van de getrokken conclusies worden vier aanbevelingen gedaan.

Aanbeveling 1.: Gemeenten dienen te beginnen met samenwerking op het terrein van werk en inkomen zonder te veel tijd te besteden aan de vorm van samenwerking. Gaandeweg het samenwerkingsproces kunnen de mogelijk aanwezige knelpunten worden opgelost.

De toelichting bij deze aanbeveling is dat uit dit onderzoek blijkt dat waar de gemeenten de meeste tijd aan besteden namelijk de vorm van samenwerking, niet doorslaggevend is voor de resultaten van de samenwerking.

Aanbeveling 2.: Communicatie dient een hoofdbestanddeel te zijn in het samenwerkingstraject voor het creëren van draagvlak onder de deelnemers. Met name op het uitvoerend ambtelijk niveau.

In dit onderzoek is gebleken dat het initiatief tot samenwerking heel vaak wordt genomen op directie en bestuurlijk niveau. Dit veronderstelt een bepaalde mate van draagvlak voor de samenwerking. Om echter ook de medewerkers mee te krijgen is het noodzakelijk om gedurende het samenwerkingsproces alle medewerkers, maar met name uitvoerende medewerkers, goed te informeren en te betrekken.

Aanbeveling 3.: Gemeenten dienen zich bewust te zijn van hun rol/positie als kleine dan wel grote gemeente en wat voor gevolgen dit heeft voor de samenwerking en het samenwerkingsproces.

Bij het oriënteren op de intergemeentelijke samenwerking speelt de grootte van de beoogde samenwerkingsgemeenten een rol. Het bewustzijn van de rol/positie als gemeente kan het samenwerkingsproces ten goede komen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de gemeente Tilburg die bij het benaderen van de samenwerkingsgemeente tracht een houding aan te nemen van “wat kunnen we van elkaar leren en wat kunnen we voor elkaar betekenen?” Dit komt het samenwerkingsproces en de samenwerking ten goede.

Aanbeveling 4.: Formuleer duidelijk kwantificeerbare doelstellingen en evalueer de samenwerking periodiek waarna aanpassing van doelstellingen tot de mogelijkheden behoort.

In dit onderzoek blijkt dat gemeenten vooraf geen duidelijke doelstellingen hebben geformuleerd en zelden de intergemeentelijke samenwerking evalueren. Sinds de invoering van de WWB zijn gemeenten financieel verantwoordelijk. Duidelijke (financiële) afspraken en tussentijds evalueren vergroten de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de WWB goed te dragen.

Literatuurlijst

- Aa, van der A., Konijn, T., *Keten, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken. Uitgeverij Lemma BV, Utrecht 2001
- Babbie, E., *The Practice of Sociale Research (seventh ed.)*, Wadsworth Publishing Company, 1995.
- Beek, C., *Samenwerken? Er zijn grenzen! Onderzoek naar de invloed van de culturele factor op het proces van de economische en politiek-bestuurlijke integratie in de euroregio Maas-Rijn*, Barjesthe, Meeuwes Syntax Publishers, Tilburg 1996.
- Beek, K.w.H. van , *Zin en onzin van een optimale schaal*, in W Derksen en W.G.M. Salet (red). *Bouwen aan het Binnenlands bestuur*, Den Haag 1996.
- Blomberg, A.B, Michiels, F.C.M.A., *Samen sterk met maatwerk*, W.E.J Tjeenk Willink Deventer 1998.
- *Boekel zuinig met regels en ambtenaren, Toekomst juist aan kleinschalige gemeenten* (20 februari 2004). Binnenlands bestuur, pp.7.
- Bommeljé, Y.B., Smallenbroek, A., *Samenwerken op sociale zaken: een logische stap, Sociaal Bestek* juni 2002 p.p. 23-27.
- Bressers, J.Th.A., et. Al., (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993.
- Broesterhuizen, G.A.A.M., *Doelstellingen en activiteiten van het Programma Overheidsloket 2000*, in Programmabureau OL 2000, vijftien X overheidsloket 2000.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, VUGA uitgeverij 1996.
- Derksen, W., J.Pronk, *Bestuurlijke vernieuwingen rond de grote stad*, Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, 1990.
- Derksen, W., J. Pronk, *Het regionale gat bestaat nog steeds*, Onderzoekscentrum Sturing en Samenleving RU Leiden, 1990.
- Elzinga, D.J. (red), *Regionaal bestuur in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1995.
- Esser, R., Nagelkerke, A., Voorden Van W., *Samen werken aan werk. Mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking en afstemming op de arbeidsmarkt*. Van Gorcum, 1997.
- Fenger, H.J.M., *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, proefschrift 2001
- Gevel, A.A.J.S' *Samenwerking in en van gemeenten*' Stichting Burgerschapskunde. Nederlandse centrum voor Politieke Vorming
- Geul, A., *Beleid in uitvoering*, uitgeverij Lemma BV, Utrecht 1996
- Graaf, H. van de., Hoppe, R., *Beleid en Politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Dick coutinho, Bussum 1996
- *Groeipijn in federatieve proeftuin, ambtelijke ineenschuiving gaat Beemster te hard* (1 april 2005). Binnenlands bestuur, pp. 9.
- Handreiking, *Rechten en plichten WWB*, Den Haag 2003
- *Kleine gemeenten willen groter budget. Dertig miljoen euro extra nodig voor voortbestaan* (18 februari 2005). Binnenlands bestuur, pp. 13.
- *Kleine gemeenten exit* (6 februari 2004). Binnenlands bestuur, pp. 1, 13.
- Korsten, A.F.A., P.W.Tops (red), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in gemeentekunde*, Samson Alphen aan den Rijn, 1998.
- *Meer geld voor federatiegemeenten* (25 april 2003). VNG-magazine, pp. 9.
- *Schaalvergroting onvermijdelijk. Grens van tienduizend inwoners geen hard criterium* (21 mei 2004). Binnenlands bestuur pp. 7.

- *SETA, twee gemeenten één ambtenarenkorps* (18 maart 2005). Binnenlands bestuur, pp10-11.
- *SGBO, Gebiedsindeling sociale zaken*, Den Haag 2002.
- *SGBO, Samen op niveau*, Den Haag 2002.
- *SGBO, Succes-en faalfactoren van samenwerking bij de uitvoering van Abw-taken*, Den Haag 2002.
- *Sociaal Info 2004*, uitgeverij Kluwer 2004.
- *Stimulansz, Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van sociale zekerheid. Vormen, mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag 2002.
- *Stimulansz, Stappenplan samenwerkingsverband WWB. Stappen en variaties om te komen tot de oprichting van een samenwerkingsverband WWB*, Den Haag 2004.
- *Stimulansz, Ramingsmodel kosten Intergemeentelijke Samenwerking Sociale Diensten. En handreiking voor de raming van kosten bij de vorming van intergemeentelijke sociale diensten*, Den Haag 2002.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 756, nr. 1. *Uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr-plus)*.
- *Sociale Zaken en Werkgelegenheid- rapport, Lijnen naar de toekomst. Evaluatie Algemene bijstandswet 1996-1999*, Den Haag 2000.
- *Toonen Th.A.J., Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, diss. Rotterdam, Den Haag. Vuga, 1987.
- *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Orde in het binnenlands bestuur, rapporten aan de regering*.
- *Wij zijn niet zielig, kleine gemeenten bundelen krachten in K65* (11 maart 2005). Binnenlands bestuur, pp. 26-27.
- *Zwan, P. van der, Vrees in Twente over vernieuwde stadsregio (17 juni 2005), VNG magazine pp. 17.*

Bijlage 1

Richtlijn vragenlijst voor interview intergemeentelijke samenwerking sociale diensten

Algemeen

1. Hoeveel inwoners telt de gemeente?
2. Wat is de grootte van het cliëntenbestand (Abw/IOAW en IOAZ)?
3. Hoeveel medewerkers telt de afdeling Sociale Zaken/GSD (incl. admin.&sociale recherche)

Reden en reikwijdte intergemeentelijk samenwerking

4. Waarom is in het algemeen gekozen voor samenwerking?
5. Op welk terrein wordt er samengewerkt ?
6. Richt deze samenwerking zich op de back office, frontoffice, beleid?

De mate van draagvlak onder de deelnemers van de samenwerking

7. Beschrijving van het proces van samenwerking
8. Welke gemeente heeft het initiatief genomen tot samenwerking?

Vorm van samenwerking

9. Welke (o.a. juridische) vorm van samenwerking is gekozen?
10. Wat zijn hierbij de overwegingen geweest (bijv. beleidsmatige, financiële of bedrijfsmatige aspecten?)

De personele/organisatorische aspecten van samenwerking

11. Wat zijn de personele/organisatorische aspecten van samenwerking ?
12. Is er een relatie tussen vorm van samenwerking en personele aspecten?

Financiering van samenwerking

13. Op welke wijze is de financiering van de samenwerking geregeld?
14. Wordt het personeel ook via een verdeelsleutel betaald?
15. Is er een relatie tussen financiering en juridische vorm, zo ja, welke
16. Is er een relatie tussen financiering en personele/organisatorische aspecten?

De resultaten van de intergemeentelijke samenwerking

17. Financieel resultaat: besparing op personele kosten en kosten bedrijfsvoering?
18. Bedrijfsmatig resultaat: betere waarborging voor de continuïteit van de dienstverlening?
19. Beleidsmatig resultaat: betere afstemming op schaal van andere beleidsterreinen?

Aansturen

20. Op welke manier is het dagelijks leidinggeven ingericht/georganiseerd?
21. Welke bevoegdheden heeft/hebben de leidinggevende(n) (functioneel/ arbeidsrechtelijk)
22. Hoe is de relatie met de moederorganisatie (woongemeente) geregeld?
23. Hoe is de verantwoording/ informatie-uitwisseling geregeld?
24. Welke systemen worden er gebruikt en hoe is het ICT onderdeel vormgegeven?

Succes- en faalfactoren bij samenwerking

25. Wat is nodig bij samenwerking?
26. Welke belemmeringen en welke succesfactoren zijn er te benoemen bij samenwerking?

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewden

- Mevrouw L. van der Aalst
- Mevrouw Y. Bommelje
- Mevrouw R. Doggen
- De heer W. Kersemakers
- De heer drs. G.J. Kiphardt
- De heer B. van Linder
- Mevrouw S. Seinen
- De heer F.N. Siemers
- De heer B.J. Smallenbroek
- De heer J. van Tilburg
- De heer T. Tromp
- De heer D.H. Vos
- De heer C. van Zanen
- De heer J. van Zanten