

## 8 | K5-GEMEENTEN; LANGE HISTORIE, MAAR HERINDELING ‘DREIGT’

*Samenwerking op verschillende terreinen tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Vlist en Schoonhoven*

*Simon Plasmeijer en Stan van de Laar*

### 8.1 Inleiding en typering

In de Krimpenerwaard is het samenwerkingsverband K5-gemeenten operationeel. Het betreft een meervoudig gedeconcentreerde samenwerking tussen vijf relatief kleine gemeenten qua inwoneraantal. De samenwerkende gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist bedienen samen ruim 53.000 inwoners in de regio, zie tabel 11:

Gemeente	Inwoneraantal <sup>1</sup>
Bergambacht	9.729
Nederlek	14.087
Ouderkerk	8.151
Schoonhoven	11.985
Vlist	9.753
Totaal	53.705

Tabel 11: Inwoneraantallen van de gemeenten die samen K5-gemeenten vormen.

De naam ‘K5-gemeenten’ is gekozen vanwege de geografische ligging van de gemeenten, waarbij de Krimpenerwaard als prominent onderdeel van het Groene Hart wordt gezien.

De vijf gemeenten zijn in 2001 met elkaar een structurele en niet vrijblijvende strategische samenwerking aangegaan. Het betrof een versteviging van de al reeds aanwezige meer informele samenwerking tussen deze gemeenten op diverse gebieden. Na een herindeling in de Krimpenerwaard in 1985 zijn deze informele en incidentele samenwerkingsrelaties tot stand gekomen. In de loop der jaren is deze samenwerking verder uitgebreid en geïntensiveerd. Bijvoorbeeld werd in 1990 in het Krimpenerwaard-overleg de samenwerking tussen de vijf gemeenten op het gebied van toerisme, promotie en verkeersverbindingen verstevigd.

---

<sup>1</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline, gegevens per 1 januari 2010.

In 2001 is gestart met een vrijblijvende samenwerking in een constructie van een meervoudig gedeconcentreerde samenwerking. Iedere partnergemeente trad daarbij op als centrumgemeente voor de andere gemeenten op één specifieke taak. Later is deze samenwerkingsvorm langzaam overgegaan naar een meer geconcentreerde samenwerkingsvorm, waarbij de taken waarop wordt samengewerkt op één locatie zijn ondergebracht. De samenwerking kwam tot stand rondom taken waarbij de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten zichtbaar werd. Het betrof uitvoerende en ondersteunende taken op het gebied van Sociale Zaken, Onderwijs, Personeelszaken, Brandweer en ICT.

In 2002 is de samenwerking op gang gekomen, maar na een jaar of twee werden de zwaktes steeds duidelijker. Daarnaast drong de provincie Zuid-Holland in 2004 nadrukkelijk aan om de samenwerking te herijken en zij wenste een stevigere vormgeving van de samenwerking. De gemeenschappelijke regeling werd daarop opnieuw tegen het licht gehouden. Er volgde een bestuursovereenkomst en het aantal taakgebieden waarop samenwerking plaatsvond werd uitgebreid met onder andere veiligheidsbeleid en leerlingenvervoer. Het strategische en beleidsmatige karakter van de samenwerking kreeg daarmee steviger vorm. Binnen de samenwerking werden beleidsvelden ondergebracht die de gemeentegrenzen overschrijden en voor het gebied en de gemeenschap in de regio van groot belang zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen we achtereenvolgens de aanleiding tot en doelstellingen van deze vergaande vorm van samenwerking. We bieden daarna inzicht in de doorlopen ontwikkelstadia van het samenwerkingsverband, vanaf het eerste initiatief tot aan de stand van zaken anno 2010. Vervolgens staan we stil bij de huidige opzet van de samenwerking, de structuur wordt geschetst en de werkwijze wordt toegelicht. Ook worden daarbij de dilemma's die in de dagelijkse praktijk een rol spelen of hebben gespeeld benoemd. Natuurlijk is in dit hoofdstuk ook uitgebreid aandacht voor de factoren die inwerken op de ontwikkeling en effectiviteit van deze samenwerking. Het geheel overziend worden de verwachtingen van de onderzoekers, in de vorm van negen stellingen, getoetst aan de samenwerking binnen de praktijk van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard. In welke mate blijken deze stellingen in het geval van deze samenwerkingsvorm juist of onjuist? Tevens 'beoordelen' we in welke mate de potentiële voor- en nadelen van samenwerking in de vorm van een gedeconcentreerde meervoudige samenwerking, zoals K5-gemeenten, in dit specifieke praktijkgeval ook daadwerkelijk herkenbaar zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een puntsgewijze samenvatting, waarin de voornaamste lessen uit deze casus op een rij zijn gezet.

## 8.2 Aanleiding en doelstellingen

### *Aanleiding samenwerking*

De aanleiding tot de huidige samenwerking tussen de vijf partnergemeenten bestaat uit een combinatie van factoren. Zo werkten deze gemeenten al langere tijd min of meer vrijblijvend samen rondom regionale aangelegenheden. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de gezamenlijke reactie bij de ontwikkeling van streekplannen en de gezamenlijke inzet voor verbetering van de provinciale infrastructuur. Ook ontstond er bij deze gemeenten, omwille van het verminderen van de kwetsbaarheid op strategische en operationele taken, de behoefte om kennis en kunde te delen en mogelijk te bundelen in een structurele niet-vrijblijvende samenwerking. Concreet werd gedacht aan de volgende gebieden: automatisering, belastingen, onderwijs, personeelszaken en sociale zaken.

Er speelden nog meer redenen om tot versteviging van de bestaande samenwerking te komen. De gemeenten kwamen onder druk te staan, doordat het Rijk ze een steeds groter takenpakket met stevige voorwaarden gaf. Het was enerzijds nuttig hierbij samen te werken om een goede en efficiënte dienstverlening te kunnen blijven bieden. Anderzijds was het noodzakelijk om samen te werken, omdat de omvang en complexiteit van dit takenpakket het bijna onmogelijk maakte voor de gemeenten om alles zelfstandig uit te blijven voeren. Het was dus zowel nuttig als noodzakelijk om intensief samen te gaan werken.

Onder enkele gemeenten ontstond ook enige argwaan voor intensieve samenwerking. Het aangaan van een dergelijk samenwerkingsverband zou namelijk ook als ‘een teken van zwakte’ kunnen worden opgevat, waarmee aangetoond kon worden dat de zelfstandige gemeenten te klein waren voor behoud van zelfstandigheid. Herindeling zou dan de oplossing moeten bieden. Er was in deze beginfase blijkbaar geen eenduidig standpunt onder de vijf samenwerkende gemeenten over de mate en vorm waarin de samenwerking in de Krimpenerwaard opgezet moest worden.

### *Doelstellingen samenwerking*

Hoewel de uitgangspunten niet eenduidig waren, waren betrokkenen het er wel over eens dat de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten versterkt moest worden. Maar er waren meer verwachtingen en doelstellingen die bij deze samenwerking een rol speelden. In het ‘Beslisdocument samenwerking K5-gemeenten’ worden twee niveaus benoemd waarop de gemeenten in de Krimpenerwaard de samenwerking willen bevestigen en waar mogelijk versterken:

- a. Het niveau van de gemeentegrens- en gebiedsgrensoverschrijdende ontwikkelingen en de taken die de gemeenten hebben om deze ontwikkelingen te beïnvloeden (strategische taken).

- b. Het niveau van concrete dienstverlening- en verzorgingstaken voor de gemeenschap en het grondgebied van de kernen en de buurtschappen in het gebied (operationele- en beleidstaken).

Het eerste niveau, de strategische taken, gaat over drie beleidsterreinen: Openbare orde en veiligheid, Ruimtelijk beleid en landschapsontwikkeling en Werkgelegenheid, economie, recreatie en toerisme. Het tweede niveau, de operationele- en beleidstaken omvat vijf onderdelen, namelijk: Automatisering, Belastingen, Onderwijs, Personeelszaken en Sociale zaken.

Centraal bij het behalen van de doelstellingen, is het werken volgens de 'K5-formule'. Dit komt erop neer dat de vijf gemeenten zo veel mogelijk gezamenlijk optreden in de ontwikkelingen die op hen afkomen. Hierbij kunnen de gemeenten per taakveld specifieke afspraken met elkaar maken. Het is niet vanzelfsprekend dat alle gemeenten in dezelfde mate bij de samenwerking op ieder taakveld betrokken zijn. Er wordt op deze manier een zekere 'eenheid in verscheidenheid' nagestreefd ten aanzien van ambities, drijfveren en potenties van de betrokken gemeenten.

De samenwerking moet tevens zorgen voor een versteviging van de al bestaande samenwerkingsverbanden, waarin de partnergemeenten participeren. Ook moet de samenwerkingsstructuur gericht zijn op het efficiënt, effectief en op een kwalitatief hoogwaardige wijze organiseren van de dienstverlening. Per saldo moet een en ander leiden tot het verminderen van dubbel werk, het bieden van nieuwe kansen en uitdagingen aan het personeel, doelmatigheid in de taakuitvoering, het aantrekken van meer specialismen, het verdelen van investeringslasten, een meer uniforme beleidsafhandeling en een stevigere positie in de stellingnamen tegen derden.

### **8.3 Schets van de ontwikkelstadia**

Refererend aan het model betreffende de ontwikkelingsfasen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zoals geschetst in hoofdstuk 1 van dit boek, bevindt de samenwerking zich momenteel in fase vier: 'Monitoren en verbeteren'. Het samenwerkingsproces is in deze paragraaf beschreven vanaf het moment dat de vijf gemeenten met elkaar in contact zijn gekomen om de reeds bestaande operationele/incidentele contacten te intensiveren tot een structurele samenwerking. De vier fasen lopen in de praktijk vaak op een natuurlijke wijze in elkaar over, waardoor geen sprake is van een strikte scheiding tussen de verschillende fasen.

#### *Fase 1: Initiatief en oriëntatie*

De eerste 'lichte' vorm van samenwerking tussen de gemeenten Vlist, Schoonhoven, Ouderkerk, Nederlek en Bergambacht is ontstaan in 1985. Pas begin 21<sup>e</sup> eeuw kreeg deze samenwerking een meer structurele basis. Mijlpaal daarin is de bestuursovereenkomst die door de betrokken gemeenten in 2001 is ondertekend.

Hierdoor was niet langer sprake van een samenwerking op ad-hoc basis, maar kreeg de samenwerking een niet-vrijwillig en structureel karakter. Er werd vastgelegd dat de regionale problemen die leefden, gezamenlijk opgepakt moesten worden. Dit was het resultaat van de jarenlange ervaringen dat bijvoorbeeld de economische problematiek in de regio onmogelijk door een individuele gemeente bestreden kon worden.

De bestuursovereenkomst moest de eerste stap zijn op weg naar meer bestuurlijke slagkracht voor de gemeenten en de regio, zowel op strategisch als op operationeel niveau. Belangrijk was dat hierbij speelruimte voor de individuele gemeenten behouden moest blijven. Er moest telkens weer gekeken worden naar het potentieel van samenwerking voor iedere gemeente, in plaats van het zonder meer opleggen van eisen vanuit een regionaal standpunt.

### *Fase 2: Uitwerking en besluitvorming*

De samenwerking tussen de vijf gemeenten bestaat uit een aantal onderdelen en is gericht op de totstandkoming van een gezamenlijk beleid en gezamenlijke uitvoering van taken binnen de regio Krimpenerwaard. De gemeenten kiezen daarmee nadrukkelijk voor een meervoudige samenwerking.

Bij de keuze voor de vorm van deze meervoudige samenwerking zijn diverse varianten overwogen. In eerste instantie is een gedeconcentreerde samenwerkingsvorm gehanteerd, waarbij iedere gemeente een centrumrol op een bepaald taakveld voor zijn rekening zich nam. Later werd overgegaan tot een meer geconcentreerde vorm, waarbij verschillende taken vanuit één locatie werden uitgevoerd. In de totstandkoming van deze keuzes zijn ook het SETA-concept van prof. Korsten en het daarop lijkende concept van de ‘federatiegemeente’ van prof. Elzinga overwogen. Tevens kwam in deze fase de mogelijkheid van gemeentelijke herindeling aan bod. Het merendeel van de betrokken gemeenten was echter van mening dat deze vergaande samenwerkingsvormen teveel nadelen bevatten. Vooral de autonomie en het behouden van de individuele ‘speelruimte’ per gemeente kwam volgens betrokkenen hierdoor te zeer in het gedrang.

‘Je gaat het verbond met z’n vijven aan, maar door het samenwerken maak je jezelf ook afhankelijk van anderen.’

### *Fase 3: Implementatie en pionieren*

Na een evaluatie van de samenwerking in 2004 werd besloten om de samenwerking, zoals die tot op dat moment bestond, te verbeteren. Zo werd in 2005 een nieuwe strategische visie voor de Krimpenerwaard opgesteld. Daarnaast is het bestuurlijk model voor de samenwerking tussentijds aangepast door een nieuwe gemeenschappelijke regeling K5 op te stellen, deze is in november 2006 in werking getreden.

In deze vernieuwde gemeenschappelijke regeling hebben de vijf gemeenten afspraken gemaakt over een intensievere vorm van samenwerking. Vooraf bepaalde strategische beleidsvelden vallen daardoor voortaan onder de aansturing van de Krimpenerwaardraad. Een bestuurscommissie kreeg de bevoegdheid om beslissingen te nemen, zoals de vaststelling van een begroting, het aantrekken van personeel en het instellen van werkgroepen. Voor wat betreft de verdeling van kosten is er opnieuw een grote vrijheid per gemeente toegekend. De kostenverdeling is namelijk gerelateerd aan de gemaakte afspraken per taakgebied. Er wordt zoveel als mogelijk 'op maat' geleverd, waardoor kosten per gemeente uiteen kunnen lopen. De verrekensystematiek verschilt per taakveld en is bijvoorbeeld gebaseerd op het aantal inwoners, het aantal cliënten of het feitelijk aantal afgenomen uren.

#### *Fase 4: Monitoren en verbeteren*

Inmiddels zijn er binnen het samenwerkingsverband al enkele evaluaties gehouden. De laatste evaluatie die medio 2010 beschikbaar is, is uitgevoerd door SGBO en afgerond in mei 2009. SGBO concludeert hierin dat de gemeenten op de goede weg zijn en dat de samenwerking doorgezet moet worden. Toch benoemt SGBO ook enkele kanttekeningen. De samenwerking kent tekortkomingen op het terrein van de strategische beleidsontwikkeling, de communicatie in de richting van de gemeenteraden laat te wensen over ('verwaarlozing') en de kwaliteit van de vijf operationele taken waarop wordt samengewerkt moet worden verbeterd. Wanneer deze verbeterlagen worden aangebracht, kan volgens SGBO gekeken worden naar uitbreiding van de samenwerking. Maar ondanks de successen die geboekt zijn met de samenwerking, wordt het nadenken over andere vormen van krachtenbundeling niet uitgesloten. Een algehele evaluatie van de samenwerking werd op de agenda voor 2012 gezet, waarbij ook al voorgesteld werd om te kijken naar de mogelijkheid van herindeling. De discussie over de juiste structuur en vormgeving van de samenwerking tussen de gemeenten in de Krimpenerwaard blijft dominant aanwezig in deze samenwerking.

Omdat de K5-gemeenten het in eerste instantie lange tijd niet eens konden worden over het evaluatiemoment van de samenwerking, inmiddels vastgesteld op 2012, ontstond er voor de provincie Zuid-Holland een aanleiding om het initiatief naar zich toe te trekken. De provincie stelde daarop de commissie-Leemhuis in, die de opdracht kreeg met een advies te komen over de toekomst van de gemeenten in de Krimpenerwaard. Deze commissie kwam tot de conclusie dat een evaluatie weinig zinvol zou zijn en dat beter zo spoedig mogelijk op een herindeling in dit gebied aangekoerst kon worden. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland heeft dit advies overgenomen en is, zonder medewerking van alle betreffende gemeenten, de Arhi-procedure gestart.<sup>2</sup>

---

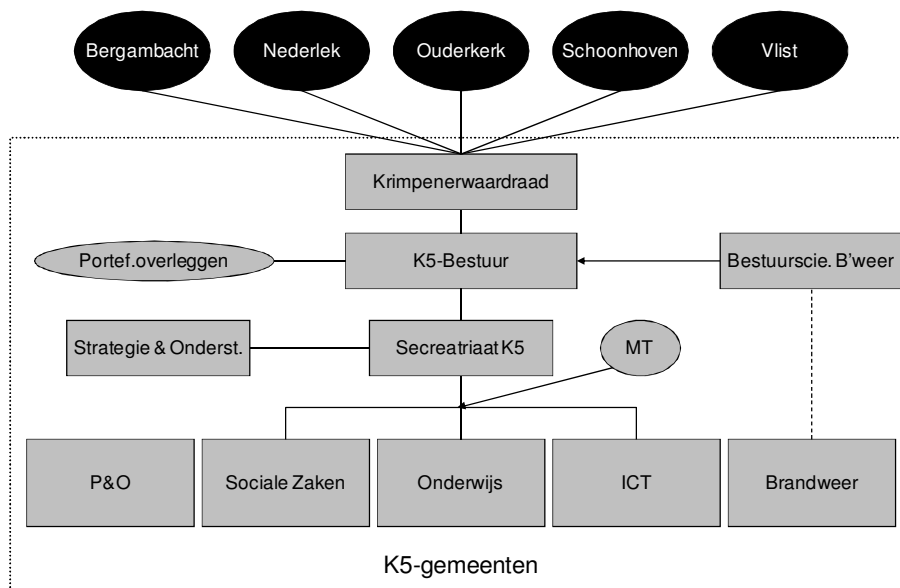
<sup>2</sup> Arhi staat voor Algemene regels herindeling. De Arhi-procedure bepaalt de stappen die gezet worden en door wie, tot en met de goedkeuring van de Tweede en Eerste Kamer en de publicatie in de Staatscourant.

Dit was toen tegen de zin van vier van de vijf gemeenteraden, in het najaar van 2010 zijn nog twee gemeenten tegenstander van dit voornemen. Er ontspint zich een niet-vrijwillige, en daardoor door betrokkenen als onprettig ervaren, herindelingsprocedure. Provinciale Staten van Zuid-Holland zal zich eind 2010 over de herindeling uitspreken.

#### 8.4 Huidige structuur, werkwijze en dilemma's

##### *Structuur en werkwijze*

Voor het beschrijven van de structuur en werkwijze van het samenwerkingsverband K5-gemeenten is uitgegaan van de situatie medio 2010. Zoals eerder aangegeven is in deze samenwerking in het begin uitgegaan van een meervoudig gedeconcentreerde samenwerkingsvorm voor de uitvoering van met name operationele taken. De basis voor de vorm die momenteel door K5-gemeenten gebruikt wordt, is gelegd op 1 januari 2007. Toen zijn de adviezen van de werkgroep Bestuurlijke & Organisatorische Vormgeving (BOV) door de vijf gemeenteraden overgenomen. Deze adviezen bestonden uit het feit dat er meer (regionaal) strategisch samengewerkt moest worden, er een stevigere gemeenschappelijke regeling (GR) moest komen, een dagelijks en algemeen bestuur moesten worden opgericht en gezorgd moest worden voor een organisatie die de operationele taken zou kunnen opvangen.<sup>3</sup> Figuur 12 illustreert de samenwerkingsstructuur medio 2010:



Figuur 12: Structuur en werkwijze K5-gemeenten.

<sup>3</sup> Peters, G., & Boering, E. (2007). De kracht van de Krimpenwaard. In: Overheidsmanagement, nr. 4, 12-16.

Deze (nieuwe) GR omvat een aantal belangrijke onderdelen. Zo worden ‘bovenlokale’ besluiten alleen nog door de Krimpenerwaardraad behandeld en niet meer door de vijf afzonderlijke gemeenteraden. Daarnaast is geregeld dat de operationele taken waarop wordt samengewerkt worden ondergebracht in de gezamenlijke K5-organisatie, maar dat beleidskeuzen daaromtrent bij de gemeenteraden blijven. De K5-organisatie kan de individuele gemeenten zodoende de mogelijkheid bieden tot lokale inkleuring van de gezamenlijke uitvoering, waardoor verschillende eindproducten kunnen ontstaan. Het onderbrengen van de operationele taken bij de K5-organisatie betekent ook dat medewerkers in dienst zijn gekomen van de GR en niet langer gedetacheerd worden naar een ‘centrumgemeente’. Een laatste verschil met de eerdere GR is de mate van verbondenheid. Eerder was sprake van veel vrijheid voor gemeenten. Deze vrijheid heeft plaats gemaakt voor gebondenheid. Er is een (selectieve) uittredingsbepaling opgesteld, waarmee de gevolgen bij uittreding helder zijn vastgelegd. Het is echter nog altijd mogelijk voor partnergemeenten om op onderdelen niet mee te doen aan de samenwerking.

### *Dilemma's in de praktijk*

In de huidige samenwerkingspraktijk tussen de K5-gemeenten is een aantal dilemma's te onderscheiden. We lichten ze nader toe.

#### *Samen versus apart*

Welke taken breng je onder in de samenwerking en wat blijf je als gemeente zelfstandig uitvoeren? Dat is de vraag waarmee gemeenten binnen de samenwerking voortdurend worstelen. De ‘angst’ heerst bij gemeenten dat als teveel taken aan het samenwerkingsverband worden overgedragen, de gemeente haar autonomie inlevert en daarmee haar bestaansrecht verliest. Anderzijds beseffen deze gemeenten dat wanneer zij te weinig taken aan het samenwerkingsverband overdragen samenwerking

‘Als je alle taken overdraagt aan het samenwerkingsverband stel je als gemeente niets meer voor, maar draag je te weinig taken over dan stelt de samenwerking niets voor. Een dilemma.’

een beperkte toegevoegde waarde heeft, of zelfs mogelijk niet van de grond zal komen.

Er moeten dus keuzes gemaakt worden. Deze keuzes worden voor een groot deel bepaald door de wijze waarop en vorm waarin de samenwerking wordt ingericht. Zo bleek de gedeconcentreerde samenwerkingsvorm in de praktijk nog teveel ruimte te geven aan iedere

gemeente om op zichzelf te leven, er ging geen uniformerende werking vanuit. De toegevoegde waarde van de samenwerking was daardoor ook beperkt, of in ieder geval nauwelijks zichtbaar. De huidige samenwerkingsvorm biedt deze voordelen wel, maar daarvan gaat naar mening van betrokkenen een te uniforme werking uit. De constructie zorgt ervoor dat de gemeenten zich onvoldoende eigenaar van de samenwerking voelen.



### *Autonomie versus herindeling*

Autonomie wordt door de meeste K5-gemeenten als voornaam uitgangspunt van de samenwerking in de Krimpenerwaard genoemd. Het herindelingsvraagstuk is in de loop der jaren regelmatig op de agenda gekomen. Zo droeg het provinciebestuur van Zuid-Holland bij aan deze discussie, na tegenvallende resultaten van de bestuurskrachtmeting in 2005, door kritisch te zijn over de beperkte strategische samenwerking binnen de K5. Toch werd herindeling telkens weer van tafel geveegd. Maar de steeds terugkerende discussie heeft zonder twijfel een belangrijke rol gespeeld in de aard en omvang van de huidige samenwerking.

Het eerder genoemde dilemma ‘samen versus apart’ speelt door de herindelingsdiscussie een heel sterke rol in deze regio. Immers hebben betrokkenen bij hun overwegingen de herindelingsoptie meestal in het achterhoofd.

Na jaren van ‘wikken en wegen’ lijkt het er nu dan toch van te gaan komen. De gemeentebesturen steunen af op een herindeling in de Krimpenerwaard per 2013. Toch moet dit niet gezien worden als het falen van de bestaande samenwerking, integendeel zelfs. De samenwerking verloopt goed, er worden aantoonbaar voordelen behaald, maar het kan nog beter.

Sommige bestuurders uit het samenwerkingsverband hebben een duidelijke voorkeur voor herindeling. Zij kiezen er liever voor om de gemeenten samen te voegen en op die wijze hun autonomie op te geven, dan een groot deel van de autonomie in te leveren aan een zwaar samenwerkingsverband dat als vierde bestuurslaag opereert en waarover een gemeente bijna geen controle meer heeft. De meningen over herindeling zijn binnen de regio (nog altijd) sterk verdeeld.

‘We zijn uiteindelijk ten onder gegaan aan ons eigen succes.’

## **8.5 Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking**

De volgende factoren werken in of hebben ingewerkt op de ontwikkeling en effectiviteit van de samenwerking tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Deze factoren hebben de samenwerking op sommige momenten gestimuleerd (bevorderende factoren) dan wel afgeremd (belemmerende factoren).

### *8.5.1 Bevorderende factoren voor ontwikkeling en effectiviteit*

#### *Gemeenschappelijke visie, dezelfde agenda's en onderling vertrouwen*

Betrokkenen in de K5 zien het hebben van een eenduidige visie en dezelfde agenda's, waarbij stapsgewijs aan de realisatie ervan wordt gewerkt, als een van de voornaamste bevorderende factoren in deze samenwerking.

Het is bij het aangaan van een samenwerkingsverband dus van belang dat gemeenten naar elkaar toe helder maken vanuit welk perspectief ze deelnemen aan de samenwerking. Deze motieven kunnen en mogen per gemeente verschillen, zolang daarover maar duidelijkheid bestaat. Dit standpunt kan worden gekoppeld aan het feit dat er een zekere mate van onderling vertrouwen aanwezig moet zijn om tot effectieve samenwerking te kunnen komen.

We schetsen een voorbeeld waarbij het in de samenwerking tussen de K5-gemeenten aan deze elementen ontbrak. De gemeente Nederlek gaf op een bepaald moment aan na te denken om op termijn uit de K5-samenwerking te stappen en tezamen met de gemeente Krimpen aan de IJssel een nieuwe gemeente te vormen. Dit heeft het vertrouwen tussen partijen enigszins geschaad. Het uittreden van de grootste gemeente in de samenwerking, zou het samenwerkingsverband als geheel achteruit hebben geworpen. De ‘flirt’ van Nederlek met Krimpen aan de IJssel creëerde het beeld onder bestuurders dat Nederlek er een andere agenda op na hield.

#### *Gelijkheid en onderling begrip*

De opstelling naar elkaar toe als individuele gemeenten is gebaseerd op gelijkheid, waarbij ook begrip wordt getoond voor elkaars individuele vraagstukken en posities. De sfeer is er op gericht om als gemeenten er met elkaar uit te komen. Er is geen partij die zich de leiderschapsrol toebedeeld binnen de samenwerking. Schoonhoven, als gemeente met de grootste kern, had dit vanuit een bijna natuurlijke positie wel kunnen doen, maar heeft dat heel bewust niet gedaan. Onderlinge gelijkheid is altijd erg gewaardeerd in de samenwerking en heeft ook geleid tot onderling vertrouwen en begrip.

#### *8.5.2 Belemmerende factoren voor ontwikkeling en effectiviteit*

##### *Samenwerking staat op afstand, onvoldoende eigenaarschap*

Bestuurders en raadsleden moeten verbonden blijven met de samenwerking; eigenaarschap moet worden doorleefd. Zij moeten echt het idee hebben dat de samenwerking ‘iets van hen is’, anders ontstaat weerstand. Het goed inbedden van

‘Het beleid wordt niet meer direct gevoed door bestuurders. De samenwerking staat te ver weg.’

eigenaarschap blijkt binnen de K5-gemeenten een lastig item. Bestuurders en raadsleden vinden het lastig dat het hen aan een volledig en integraal inzicht ontbreekt. De samenwerking staat voor bestuurders en raadsleden op een te grote afstand, zij worden hierbij in te beperkte mate

betrokken. Het gevoel bestaat dat sinds het ontstaan van de Krimpenerwaardraad er bijna geen verantwoording meer wordt afgelegd aan de eigen gemeenteraden.

## 8.6 De verwachtingen getoetst aan K5-gemeenten

De contouren van het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist zijn geschetst. We maken in deze paragraaf de balans op door te reflecteren op de verwachtingen, zoals geformuleerd bij aanvang van het onderzoek in de vorm van stellingen en potentiële voor- en nadelen.

### 8.6.1 De stellingen; juist of onjuist?

Bij aanvang van het onderzoek zijn negen stellingen geformuleerd, zoals opgenomen in hoofdstuk 1. Deze stellingen zijn, op basis van de casusbeschrijving van de samenwerking tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist binnen de K5-gemeenten, door de onderzoeker getoetst. Deze toets maakt duidelijk of een stelling in het geval van de K5-gemeenten juist of onjuist is. We lopen de stellingen hieronder een voor een langs.

*Stelling 1: Effectieve intergemeentelijke samenwerking kan alleen worden gerealiseerd indien sprake is en blijft van een grote 'druk' om samen te werken. Deze druk kan extern ontstaan (rijk, provincie) of intern gevoeld worden (financieel, kwetsbaarheid).*

*Juist.* In 2001 kenden de K5-gemeenten een vrijwillige vorm van samenwerking. In 2002 werden de zwaktes van deze samenwerkingsvorm steeds duidelijker. De provincie werd vervolgens steeds kritischer ten aanzien van de K5-samenwerking en drong aan op een intensivering of herindeling. Ook door de toenemende eisen vanuit het Rijk, als gevolg van decentralisatie van taken, kwamen de gemeenten steeds verder onder externe druk te staan. Deze 'druk' werd tevens intern gevoeld. Samenwerking bleek noodzakelijk om de kwaliteit van dienstverlening te verhogen en de kwetsbaarheden in de ambtelijke organisaties op te kunnen vangen.

*Stelling 2: Het komt effectieve intergemeentelijke samenwerking ten goede indien weinig partnergemeenten, maximaal drie of vier, samenwerken.*

*Deels juist.* In het geval van de K5-gemeenten kan deze stelling deels worden onderschreven. Tot een echt 'optimale' samenwerking is het nooit gekomen. Niet alle partnergemeenten waren altijd tevreden met deze samenwerkingsvorm. Anderzijds heeft de samenwerking wel degelijk voor aantoonbare voordelen gezorgd. Niet zo zeer het aantal partnergemeenten lijkt de effectiviteit van de samenwerking te hebben geremd, als wel de gebrekkige homogeniteit tussen de partnergemeenten. De situatie rondom de gemeente Nederlek, zoals we in deze casusbeschrijving noemde, is daarvan een voorbeeld.

*Stelling 3: Intergemeentelijke samenwerking kan alleen tot ontwikkeling komen en effectief worden indien een 'Gideonsbende' aanwezig is. De Gideonsbende is een dragende groep van bestuurlijk en/ of ambtelijk betrokkenen uit verschillende partnergemeenten, kent een zekere vastigheid qua samenstelling en de leden ervan vertrouwen elkaar en zorgen voor sturing van het proces.*

*Juist.* Rondom de totstandkoming van de K5-samenwerking is sprake van een vaste groep van bestuurders en gemeentesecretarissen die voor sturing op en richting in het proces hebben gezorgd. Zonder de inbreng van deze sleutelpersonen zou de samenwerking niet van de grond zijn gekomen. Bij de K5-samenwerking was dus zeker sprake van een Gideonsbende.

‘Je hebt bestuurders nodig die zich voor de samenwerking willen inzetten, die loyaal zijn aan elkaar en die elkaar ook vertrouwen.’

*Stelling 4: Processen die leiden tot effectieve intergemeentelijke samenwerking starten, redenerend vanuit de veranderperspectieven van De Caluwé en Vermaak, vanuit een 'gele' veranderaanpak.*

*Juist.* De eerste fase van ontwikkeling in de samenwerking kenmerkte zich grotendeels door een nog ongewis einddoel. Partijen kenden al langer een grote loyaliteit ten opzichte van elkaar en langzaam vormden verschillende geledingen binnen de gemeenten onderlinge coalities. Bij de K5-samenwerking was vooral sprake van het vormen van coalities en het zoeken naar gemeenschappelijke knelpunten en vraagstukken. Om in termen van De Caluwé en Vermaak te spreken kenmerken we de gehanteerde veranderaanpak in deze eerste fase derhalve als 'geeldruk'.

Zonder te pretenderen volledig en tot in detail van de analyse nauwkeurig te zijn, hebben we in het kader van dit onderzoek ook 'gespeeld' met de gehanteerde veranderkleuren in de fasen die volgden na deze 'gele' aanpak. We hebben deze korte analyse hieronder verwoord voor de geïnteresseerde lezer.

In de aanloopfase tot samenwerking is er sprake van het zoeken naar een gezamenlijke basis en het sluiten van coalities, maar al snel buigt de ontwikkeling van de samenwerking zich om tot een proces van zoeken naar de juiste oplossing voor de vraagstukken waarmee de gemeenten kampen. De door de K5-gemeenten gekozen veranderaanpak laat een sterk 'blauwe' aanpak zien. Het ontbrak binnen deze blauwe aanpak, die een heldere koers en een bepaalde mate van 'grip' op de samenwerking veronderstelt, aan een duidelijke communicatie richting de gemeenteraden en het beeld ontstond dat gemeentesecretarissen de taken in de samenwerking 'over de schutting' hadden gegooid, als zijnde niet meer iets van de gemeenten.

De structuur en de inrichting van de samenwerking zorgt voor veel discussie in de Krimpenerwaard. Niet zozeer wordt vanuit de inhoud gedacht, als wel aan de vorm. Hierdoor is en blijft de K5-samenwerking zoekende. Ook tijdens deze derde fase in de ontwikkeling van de samenwerking was vooral sprake van een 'blauwe' veranderaanpak.

Weer was veel aandacht voor aanpassingen in de structuur en opzet van de samenwerking en de verdelingen van bevoegdheden en kosten. Momenteel lijkt 'de oplossing' gevonden te gaan worden in een mogelijke herindeling.

*Stelling 5: Bij aanvang van het proces tot effectieve intergemeentelijke samenwerking formuleert de Gedeputeerde de urgentie van de samenwerking en worden doelstellingen zowel kwalitatief als kwantitatief vastgelegd.*

*Onjuist.* Deze stelling gaat niet op voor de K5-samenwerking. De Gedeputeerde heeft de doelstellingen onvoldoende kwalitatief en kwantitatief vastgelegd bij aanvang van het samenwerkingsverband. De gemeenten kregen bij aanvang van het proces veel beleidsvrijheid en konden per taakveld afspraken maken. Hieraan werden zelden 'harde' afspraken gekoppeld.

*Stelling 6: Wil een proces tot intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk tot een effectief samenwerkingsverband leiden, dan wordt tijdig in het proces afspraken gemaakt over het aantal partnergemeenten, de hierin onder te brengen taken en de (juridische) vorm van het samenwerkingsverband.*

*Onjuist.* Hoewel de partner in de K5-gemeenten elkaar tamelijk snel en op een natuurlijke wijze vonden, bleek het lastig te zijn om tot afspraken te komen over taken waarop en de vorm waarin samenwerking zou plaats gaan vinden. De structuur en de inrichting van de samenwerking is veel onderwerp van discussie geweest en gebleven in de Krimpenerwaard. Er werd niet zozeer vanuit de inhoud gedacht en gehandeld. Discussie over de vorm van de samenwerking bleek vaak leidend.

*Stelling 7: Samenwerking op ondersteunende of uitvoerende processen, ofwel op a-politieke taken, leidt relatief eenvoudiger tot effectieve samenwerking. Samenwerking op beleidsinhoudelijke terreinen werkt daarentegen sterk complicerend en vermindert de kans op effectieve samenwerking op langere termijn.*

*Onjuist.* De K5 toont aan dat juist krachtenbundeling op beleidsinhoudelijke taken zorgt voor een bepaalde mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de partnergemeenten. De inhoudelijke binding, waarvan de samenwerking op terreinen als economie, onderwijs, verkeer, zorg, wonen en veiligheid voorbeelden zijn, draagt bij aan het bewustzijn onder gemeentebestuurders dat zij samen verantwoordelijk zijn voor de regionale opgaven. Het gevoel van eigenaarschap wordt door inhoudelijke samenwerking aangewakkerd.

*Stelling 8: De complexiteit van de samenwerking neemt toe naarmate het aantal taken binnen het samenwerkingsverband groeit. Op langere termijn is daarom een gedeconcentreerd samenwerkingsverband dat meer taakvelden omvat dan het partners telt onhoudbaar.*

*Juist.* De K5-samenwerking is te typeren als een complexe samenwerkingsconstructie. Het vormgeven van het samenwerkingsverband tussen deze vijf gemeenten is een lastige exercitie gebleken.

Gezien het feit dat de K5-gemeenten zelf veelal zoekende zijn naar de optimale vorm van samenwerking, zou het niet onhandig zijn om een nieuwe partnergemeente aan de samenwerking toe te voegen. Meer taakvelden en/ of meerdere partners kunnen de samenwerking op de langere termijn onhoudbaar maken.

*Stelling 9: Iedere vorm van intergemeentelijke samenwerking, ongeacht het aantal samenwerkende partners, de in de samenwerking ondergebrachte taken en de mate van effectiviteit, roept na enkele jaren op tot een verder reikend perspectief op de samenwerking of leidt tot herindeling.*

*Juist.* De K5-samenwerking is gestart vanuit de wetenschap dat het een ‘tijdelijk model’ zal zijn. Het model is voortdurend aan verandering onderhevig geweest. Het herindelingsvraagstuk is in de loop der jaren regelmatig op de agenda gekomen. Zo droeg de provincie bij aan deze discussie, door tegenvallende resultaten van de bestuurskrachtmeting in 2005, door kritisch te zijn op de beperkte strategische samenwerking binnen de K5. Toch werd herindeling lange tijd telkens weer van tafel geveegd. Ondanks de nodige tegenstand vanuit enkele partnergemeenten steven de K5-gemeenten nu toch af op een mogelijke herindeling in 2013.

#### *8.6.2 De potentiële voor- en nadelen; herkenbaar?*

Naast de toetsing van de praktijksituatie binnen de K5-gemeenten aan de stellingen, kunnen we de K5-gemeenten ook ‘beoordelen’ op de mate waarin de potentiële voor- en nadelen, van een dergelijke meervoudig gedeconcentreerde samenwerking, zich voordoen. Deze voor- en nadelen lopen we hieronder een voor een langs.

*Voordeel 1: Professionalisering en verminderen kwetsbaarheid snel te realiseren*

*Herkenbaar.* De krachtenbundeling binnen de Krimpenerwaard heeft onomstotelijk geleid tot professionalisering in de uitvoering en het verminderen van de kwetsbaarheid van de afzonderlijke ambtelijke organisaties. Er wordt gebruik gemaakt van de expertise vanuit partnergemeenten en medewerkers vanuit oorspronkelijk verschillende gemeenten zijn fysiek gebundeld, waardoor kennisuitwisseling en onderlinge vervanging beter mogelijk is.

*Voordeel 2: Andere gemeenten kunnen relatief makkelijk in samenwerking instappen*

*Niet herkenbaar.* De tegengestelde bewering gaat op voor de K5-samenwerking. Het feit dat de K5-gemeenten veelal zelf nog ‘zoekende’ zijn en de noodzakelijk geachte homogeniteit tussen partnergemeenten, maakt het relatief lastig voor andere gemeenten om in de samenwerking te stappen.

*Voordeel 3: Beperkte investeringskosten door gebruik maken sterkten partners*

*Herkenbaar.* De doelen die vooraf door de K5-gemeenten zijn vastgesteld waren enerzijds strategisch en anderzijds operationeel van aard. Strategisch gezien wilden de gemeenten de bestuurskracht vergroten om in staat te zijn op regionaal niveau als ‘sterke partner’ te kunnen optreden. Vanuit operationeel oogpunt wilden de gemeenten een efficiëntere en kwalitatief betere taakuitvoering realiseren. Aan beide doelstellingen is invulling gegeven door gebruik te maken van de kracht van de andere gemeenten. De afzonderlijke gemeenten hadden deze slag niet kunnen realiseren, zonder enorme investeringen te plegen.

*Nadeel 1: Medewerkers wisselen van werkgever, leidt tot mogelijke obstakels in cultuur*

*Deels herkenbaar.* Het is binnen de K5-gemeenten een herkenbaar item dat medewerkers wisselen van werkgever, omdat ‘hun taak’ wordt ondergebracht in de samenwerking. Verschillende culturen komen daardoor bijeen op eenzelfde fysieke locatie. In sommige gevallen leidt dit, zeker in de aanlooperperiode, tot weerstand en verschillen in aanpak en werkwijzen. Op termijn brengt de krachtenbundeling echter vooral voordelen.

*Nadeel 2: Integrale aanpak lastig door organisatorische scheiding*

*Deels herkenbaar.* Door de samenwerking is op sommige beleidsterreinen juist sprake van integraliteit, van een gezamenlijke visie en aanpak van regionale vraagstukken. Anderzijds ervaren gemeentebesturen dat het lastiger is geworden om tussen verschillende beleidsterreinen, waarop soms wel en soms niet wordt samengewerkt, te komen tot een integrale aanpak vanuit lokaal perspectief.

‘Onderling wordt nu nauwelijks meer op een integrale manier over onderwijs gesproken.’

*Nadeel 3: Spanningsveld tussen confectie (efficiency) en maatwerk (autonomie)*

*Herkenbaar.* Bij de K5-gemeenten is sprake van een sterk spanningsveld tussen het streven naar efficiency, wat vraagt om confectie, enerzijds en het behouden van de lokale autonomie, wat vraagt om maatwerk, anderzijds. Dit is de voornaamste reden waarom de K5-samenwerking veelal zoekende is naar een passende vorm van samenwerking. Het lijkt erop dat de K5-gemeenten te zeer ‘hinken op twee gedachten’ en daarin maar niet tot een keuze kunnen komen.

## 8.7 K5-gemeenten samengevat, belangrijkste lessen op een rij

De beschrijving en analyse in dit hoofdstuk geeft een beeld van de meervoudig gedeconcentreerde samenwerking tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Om te voorkomen dat deze samenvatting een herhaling van zetten wordt, kiezen we voor een opsomming van de voornaamste lessen die de uiteenzetting van de K5-gemeenten bevat.

Dilemma's
Samen versus apart
Autonomie versus herindeling

Bevorderende factoren
Gemeenschappelijke visie, dezelfde agenda's en onderling vertrouwen
Gelijkheid en onderling begrip

Belemmerende factoren
Samenwerking staat op afstand, onvoldoende eigenaarschap

Stellingen	Juist of onjuist?
1. Aanwezigheid interne of externe 'druk' noodzakelijk	Juist
2. Weinig partnergemeenten werkt bevorderend	Deels juist
3. Gideonsbende moet aanwezig zijn	Juist
4. Proces dient vanuit 'gele' veranderaanpak te starten	Juist
5. Gideonsbende formuleert bij start urgentie en doelen	Onjuist
6. Tijdige afspraken over partners, taken en vorm is vereiste	Onjuist
7. Beleidsinhoudelijke samenwerking werkt sterk complicerend	Onjuist
8. Complexiteit stijgt naarmate takenpakket groeit	Juist
9. Iedere vorm roept na enkele jaren om nieuw perspectief	Juist

Potentiële voor- en nadelen	Herkenbaar?
+ Professionalisering en verminderen kwetsbaarheid snel te realiseren	Herkenbaar



Potentiële voor- en nadelen	Herkenbaar?
+ Andere gemeenten kunnen relatief makkelijk in samenwerking instappen	Niet herkenbaar
+ Beperkte investeringskosten door gebruik maken sterkten partners	Herkenbaar
-/- Medewerkers wisselen van werkgever, leidt tot mogelijke obstakels in cultuur	Deels herkenbaar
-/- Integrale aanpak lastig door organisatorische scheiding	Deels herkenbaar
-/- Spanningsveld tussen confectie (efficiency) en maatwerk (autonomie)	Herkenbaar

Deze casusbeschrijving maakt integraal onderdeel uit van het boek:

**‘Samen sterker’**  
*samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*

In dit boek zijn naast K5-gemeenten nog elf praktijkgevallen van (pogingen tot) intergemeentelijke samenwerking geanalyseerd. Waarom is het initiatief tot samenwerking genomen? Hoe heeft de samenwerking zich ontwikkeld in de loop der jaren? Welke dilemma's doen zich daarbij voor? Voldoen deze samenwerkingsverbanden aan de verwachtingen? Is er sprake van succesvolle samenwerking? Zo ja, wat bevordert het succes? Of hapert de samenwerking en welke factoren hebben dan blijkbaar een remmende werking? De auteur leidt u in dit boek langs de antwoorden op deze vragen.

Naast de casusbeschrijvingen bevat het boek tevens enkele inleidende hoofdstukken waarin wordt stilgestaan bij de verschillende samenwerkingsvormen en de voor- en nadelen van deze vormen. Tevens bevat het boek een uitgebreid analysehoofdstuk, waarin de balans wordt opgemaakt op basis van de twaalf casusbeschrijvingen.

Het boek is tot stand gekomen door een samenwerking tussen SeinstravandeLaar B.V. en het programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor vragen of opmerkingen over deze casusbeschrijving of het boek ‘Samen sterker’ kunt u contact opnemen met Stan van de Laar. Stan is auteur van de publicatie en verrichte tevens het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt. Stan is bereikbaar via 06 – 303 72 997 of [s.vandelaar@seinstravandelaar.nl](mailto:s.vandelaar@seinstravandelaar.nl).

*‘Samen sterker’ is uitgegeven door Eburon (ISBN 978-90-5972-464-8) en onder andere verkrijgbaar via [www.eburon.nl](http://www.eburon.nl), [www.seinstravandelaar.nl](http://www.seinstravandelaar.nl) en [www.managementboek.nl](http://www.managementboek.nl).*