

De voorwaarden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie

Een onderzoek naar de voorwaarden waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen.



Job Brouwers

Masterthesis
Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleidend docent Dr. Ir. M. van Lieshout

Oktober 2015

Colofon

Titel	De voorwaarden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie
Ondertitel	Een onderzoek naar de voorwaarden waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen
Auteur	Job Brouwers
Studentnummer	4400526
Contact	job.brouwers@outlook.com
Opleiding	Bestuurskunde Faculteit der managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen
Opdrachtgever	Gemeente Heerlen
Begeleiding	Dr. ir. M. van Lieshout (Radboud Universiteit) M. Heckmans, MBA (Gemeente Heerlen)
Trefwoorden	Bedrijfsvoeringsorganisatie, intergemeentelijke samenwerking, bestuurskracht en aansturing.
Datum	30 oktober 2015
Omslagfoto	Public Domain Pictures

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis bestuurskunde. Dit onderzoek is het sluitstuk van mijn studie Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De afgelopen zeven maanden heb ik met plezier gewerkt aan een thema dat mij intrigeert, namelijk intergemeentelijke samenwerking. Samenwerking is een actueel onderwerp en in veel gevallen een noodzakelijk onderwerp. Dit geldt in het bijzonder voor mijn 'eigen' regio Zuid-Limburg. Deze mooie regio staat voor een aantal zware uitdagingen, waarbij vaak de oplossing wordt gezocht in de vorm van samenwerking. Dit geldt voor gemeenten, maar evenzeer voor bijvoorbeeld de zorgsector, het onderwijs en het verenigingsleven. In deze thesis richt ik mij op de samenwerking tussen gemeenten. In opdracht van gemeente Heerlen heb ik onderzocht onder welke voorwaarden een bedrijfsvoeringsorganisatie, een nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking, leidt tot meer bestuurskracht. Met mijn onderzoek adviseer ik gemeente Heerlen en andere gemeenten over het vormgeven en aansturen van deze nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking.

Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de adviezen en de steun van een aantal mensen, die ik vanaf deze plek graag wil bedanken. Allereerst mijn begeleidster Dr. Ir. Van Lieshout. Haar constructieve feedback en enthousiasme hielpen mij deze thesis naar een hoger niveau te tillen. Ten tweede gaat mijn dank uit naar de heer Heckmans, mijn behulpzame begeleider vanuit gemeente Heerlen. Ten derde wil ik alle respondenten bedanken voor hun waardevolle bijdragen aan het onderzoek. Dan rest mij tenslotte mijn familie en vrienden te danken voor hun onvoorwaardelijke steun de afgelopen jaren. Eenieder hartelijk bedankt!

Met trots sluit ik middels deze masterthesis een hoofdstuk uit mijn leven af. Ik kijk er naar uit om dit hoofdstuk een passend vervolg te geven.

Job Brouwers

Oktober 2015

Samenvatting

Met het oog op haar bestuurskracht is gemeente Heerlen een van de vele gemeenten in Nederland die zoekende is naar een passende vorm van intergemeentelijke samenwerking. Doordat gemeenten de noodzaak van ambtelijke schaalvergroting erkennen, maar niet willen toegeven aan gemeentelijke herindeling, biedt intergemeentelijke samenwerking vaak uitkomst (Herweijer & Fraanje, 2011). Intergemeentelijke samenwerking is gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten (Korsten, Abma & Schutgens, 2007). De afgelopen jaren is een lappendeken ontstaan van juridische en bestuurskundige samenwerkingsconstructies. Door het gebrek aan overzicht en het gebrek aan inzicht in de effectiviteit van samenwerkingsvormen hebben gemeenten moeite met het vormgeven van intergemeentelijke samenwerking (Fraanje & Herweijer, 2013). Dit onderzoek wil nagaan onder welke voorwaarden een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), een nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking, leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen. De bedrijfsvoeringsorganisatie is toegevoegd aan de Wgr omdat bij bedrijfsvoering- en uitvoeringstaken een samenwerkingsvorm gemist werd die beschikt over zowel rechtspersoonlijkheid als over een enkelvoudig bestuur (De Greef, 2013a).

In het theoretisch kader worden de verschillende juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden. Op basis van eerdere kritiekpunten op de Wgr zijn voorwaarden geformuleerd waaraan een samenwerkingsverband moet voldoen. Zo moeten de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen, dienen de raden en colleges voldoende geïnformeerd te worden, dient een samenwerkingsverband zich op een transparante wijze te verantwoorden en dienen de bestuurders oog te hebben voor de gemeenschappelijke samenwerkingsbelangen. Verder zijn in het theoretisch kader vijf belangrijke samenwerkingsmodellen besproken, namelijk het netwerkmodel, het matrixmodel, het shared services center en het integratiemodel. Op basis van deze vijf modellen zijn zes voordelen en vier nadelen van samenwerking geformuleerd. De voordelen zijn meer efficiëntie, meer kwaliteit, meer professionaliteit, minder kwetsbaar, meer transparantie en meer arbeidssatisfactie. De nadelen zijn minder zeggenschap, minder invloed raad van de raad, extra kosten en personele gevolgen. Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is het belangrijk om de voordelen te bewerkstelligen en de nadelen te ondervangen of te beletten. Omdat gemeentebesturen moeite hebben met het aansturen van taken die op afstand worden uitgevoerd (Raad voor het openbaar bestuur, 2015) en de opdrachtgever- opdrachtnemerrelatie het succes en de legitimiteit bepalen van een samenwerkingsverband (Van Vliet, 2007), is het belangrijk om te onderzoeken hoe gemeenten een bedrijfsvoeringsorganisatie moeten aansturen. In het theoretisch kader zijn daarom verschillende aansturingsfasen, aansturingsinstrumenten en aansturingsbenaderingen (namelijk de principaal-agenttheorie en de principaal-stewardtheorie) uiteengezet. De keuze van aansturingsbenadering hangt af van de mate van belangenverstrengeling en de mate van wederzijds vertrouwen en betrokkenheid. Van Slyke (2007) stuurt aan op een mix van aansturingsbenaderingen, oftewel een combinatie van betrokkenheid, vertrouwen en controle.

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een gevalsstudie. Door middel van semigestructureerde interviews zijn er onderzoeksgegevens verzameld bij een drietal casussen, te weten gemeente Heerlen, Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe en BVO Jeugdzorg IJsselland. De interviews met werknemers van gemeente Heerlen waren gericht op de ervaringen van eerdere vormen van intergemeentelijke samenwerking. De interviews met de werknemers van een tweetal reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties waren gericht op de opgedane ervaringen met de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Op basis van de ervaringen van respondenten zijn uiteindelijk in het conclusiehoofdstuk voorwaarden geformuleerd waaraan een bedrijfsvoeringsorganisatie moet voldoen, wilt een bedrijfsvoeringsorganisatie resulteren in meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen. Ter afsluiting van de samenvatting worden de voorwaarden samengevat.

Een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot kostenbesparingen, echter moeten de gemeenten zich bewust zijn van aanloopkosten en indirecte kosten gedurende de samenwerking. Verder moet de gemeente er op bedacht zijn dat het kwaliteitsniveau in de beginfase van de samenwerking onder druk

komt te staan door gemeenten met lagere kwaliteitsnormen. Vervolgens is het belangrijk dat de bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheden van de gemeente duidelijk gescheiden worden van de bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze scheiding vergt discipline en onderlinge afstemming. Daarnaast is het belangrijk om de ruimte voor maatwerk te begrenzen, zodat er voldoende schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden. Eveneens is het belangrijk dat een bedrijfsvoeringsorganisatie de raden en colleges voldoende informeert. Ook moet een bedrijfsvoeringsorganisatie zich op een transparante wijze verantwoorden richting de gemeenten. Een andere voorwaarde is dat de gemeenten handelen in het samenwerkingsbelang. Hiervoor is lange termijn visie en bestuurlijk vertrouwen nodig. De aansturingsbenadering van gemeente Heerlen moet verder een combinatie zijn van vertrouwen, betrokkenheid en controle. De op vertrouwen gebaseerde aansturingsbenadering van gemeente Heerlen moet hiervoor worden aangevuld met een meer controlerende aansturingsbenadering. Hierbij is het belangrijk dat de controles van gemeente Heerlen veelzijdig zijn, waarbij er voldoende aandacht uitgaat naar de inhoudelijke prestaties. Hiervoor is het belangrijk dat de gemeente, bij het afstoten van taken, voldoende inhoudelijke kennis houdt. Ook dient voorkomen te worden dat de aansturing versnipperd is. Hiervoor is het belangrijk dat de verschillende afdelingen elkaar meer gaan opzoeken en dat de coördinatie van de aansturing onder de verantwoordelijkheid komt te vallen van één beleidsambtenaar. Daarnaast is het bij de oprichting van de bedrijfsvoeringsorganisatie van belang dat de verschillende afdelingen betrokken worden bij het vormgeven van de organisatie en dat er aandacht komt voor het samensmeden van een eenheid. Tenslotte moet gemeente Heerlen er voor waken dat intergemeentelijke samenwerking te veel een gewoonte wordt en dat er op alternatieven (zoals marktwerking en herindeling) taboes rusten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave.....	5
Lijst met figuren en tabellen	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	8
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	10
1.4 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Bestuurskracht.....	12
2.2 Juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking.....	13
2.2.1 Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.....	13
2.2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen.....	14
2.2.3 Conclusies juridische vormen van intergemeentelijke samenwerkingen.....	16
2.2.4 Ervaringen met de Wgr	16
2.2.5 Conclusies ervaringen Wgr.....	17
2.3 Modellen van intergemeentelijke samenwerking.....	18
2.3.1 Netwerkmodel	18
2.3.2 Centrummodel	19
2.3.3 Matrixmodel.....	20
2.3.4 Shared services center	20
2.3.5 Integratiemodel	22
2.3.6 Overzicht samenwerkingsmodellen.....	24
2.3.7 Conclusies samenwerkingsmodellen	25
2.4 Aansturing van intergemeentelijke samenwerkingen	25
2.4.1 Aansturingsfasen en aansturingsinstrumenten	26
2.4.2 Rollen, taken en spanningsvelden	27
2.4.3 Aansturingsbenaderingen	28
2.4.4 Conclusies aansturing	30
2.5 Conceptueel model en operationalisatie	31
2.5.1 Conceptueel model	31
2.5.2 Operationalisatie.....	32
3. Methodologie.....	35

3.1 Onderzoeksstrategie	35
3.2 Onderzoeksmethode	35
3.3 Casusselectie	36
3.4 Dataverwerking	37
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	38
4. Casusbeschrijvingen.....	41
4.1 Gemeente Heerlen	41
4.2 Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe	42
4.3 BVO Jeugdzorg IJsselland	43
5. Resultaten	44
5.1 Ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerking	44
5.1.1 Voordelen.....	44
5.1.2 Nadelen	46
5.1.3 Aansturing	49
5.1.4 Spanningsvelden	51
5.1.5 Overige relevante ervaringen van gemeente Heerlen.....	54
5.1.6 Conclusies over de ervaringen gemeente Heerlen	54
5.2 Ervaringen van de bedrijfsvoeringsorganisaties	55
5.2.1 Voordelen.....	56
5.2.2 Nadelen	58
5.2.3 Aansturing	61
5.2.4 Spanningsvelden	62
5.2.5 Conclusies over de ervaringen van de bedrijfsvoeringsorganisaties	64
6. Conclusies	66
6.1 Antwoorden op de deelvragen.....	66
6.2 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag.....	68
6.3 Reflectie op het onderzoek	70
Begrippenlijst en lijst met afkortingen	72
Literatuurlijst	74
Bijlagen.....	77
Bijlage 1: Interviewhandleiding	77
Bijlage 2: Lijst met respondenten.....	79
Bijlage 3: Coderingsschema.....	80

Lijst met figuren en tabellen

Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1: Conceptueel model	pag. 32
Tabel 1: Probleemstelling	pag. 10
Tabel 2: Vormen van de Wgr	pag. 16
Tabel 3: Kritiekpunten van de Wgr	pag. 17
Tabel 4: Overzicht van samenwerkingsmodellen	pag. 24
Tabel 5: Overzicht van de aansturingsfasen en aansturingsinstrumenten	pag. 27
Tabel 6: Rollen, taken en spanningsvelden	pag. 28
Tabel 7: Overzicht van de principaal-theorieën	pag. 30
Tabel 8: Operationalisatie van bestuurskracht	pag. 32
Tabel 9: Operationalisatie van de voordelen van samenwerking	pag. 32
Tabel 10: Operationalisatie van de nadelen van samenwerking	pag. 33
Tabel 11: Operationalisatie van de aansturing	pag. 33
Tabel 12: Operationalisatie van de spanningsvelden	pag. 34
Tabel 13: Gemeenschappelijke regelingen van gemeente Heerlen	pag. 41
Tabel 14: De voorwaarden voor meer bestuurskracht	pag. 68
Tabel 15: Interviewhandleiding	pag. 76
Tabel 16: Lijst met respondenten	pag. 78
Tabel 17: Coderingsschema	pag. 89

1. Inleiding

Samenwerking tussen gemeenten bestaat al zolang er gemeentebesturen zijn (Zwaan, 2005). Desondanks is intergemeentelijke samenwerking een heel actueel onderwerp. Veel gemeenten zijn ten behoeve van kostenbesparing en kwaliteitsbehoud actief op zoek naar intergemeentelijke samenwerking (Herweijer & Van Genugten, 2013). Gemeenten zoeken hierbij naar een juiste vorm en een goede invulling van samenwerking (Van den Dool & Schaap, 2014). Ook zijn gemeenten zoekende naar een juiste manier van aansturing (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Gemeente Heerlen is een van de vele gemeenten in Nederland die zoekende is naar een geschikte vorm van intergemeentelijke samenwerking om de bestuurskracht te versterken. Dit onderzoek wil nagaan onder welke voorwaarden een bedrijfsvoeringsorganisatie, een nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking, leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen.

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding van het onderzoek beschreven (§1.1). Daarna wordt in paragraaf 1.2 de probleemstelling uiteengezet. Vervolgens wordt de relevantie van het onderzoek verantwoord (§1.3). In paragraaf 1.4 volgt tenslotte de leeswijzer van het onderzoek.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Gemeenten vragen zich in toenemende mate af, of ze nog voldoende in staat zijn om zelfstandig uitvoering te geven aan hun takenpakket (Fraanje & Herweijer, 2013). De gemeentebesturen staan onder druk doordat zij enerzijds de kwaliteit van de dienstverlening moeten verbeteren en anderzijds moeten bezuinigen (De Greef et al., 2013). De gemeenten moeten hierdoor slimmer en zuiniger omgaan met hun middelen (Verdult et al., 2013). Bovendien is het gemeentelijke takenpakket, mede als gevolg van decentralisaties, in toenemende mate zwaarder en complexer geworden. Hierdoor is het voor gemeenten moeilijk om zelfstandig taken uit te voeren (Van den Dool & Schaap, 2014). Gemeenten ervaren meer en meer de noodzaak tot schaalvergroting (Van de Laar, 2010). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) stelt dat de bestuurskracht van gemeenten versterkt moet worden. Gemeenten moeten beschikken over bepaalde capaciteiten en expertise om taken adequaat uit te kunnen voeren. Doordat er steeds hogere eisen worden gesteld aan gemeenten, is het kabinet van mening dat de uitvoeringskracht van lokale overheden versterkt moet worden door gemeentelijke herindelingen of door intergemeentelijke samenwerkingen.

Al sinds de oprichting van het huidige bestuurlijk stelsel in 1848 speelt de vraag wat de schaal van gemeenten moet zijn om optimaal invulling te geven aan lokale belangen (Van de Laar, 2010). Gemeentelijke herindeling werd een lange tijd gezien als dé oplossing voor gemeenten die niet bestuurskrachtig genoeg zijn. Dankzij herindelingen daalde het aantal gemeenten in de periode 1960-2015 van 994 gemeenten tot 393 gemeenten (Centraal Bureau voor de statistiek, 2015). Herindelingen dienen te leiden tot 'robuustere' gemeenten. De aannames hierbij zijn dat kleine gemeenten met schaalnadelen en grotere gemeenten meer potentie hebben en minder kwetsbaar zijn (Korsten et al., 2006). Fraanje en Herweijer (2013) concluderen dat herindelen leidt tot een vermindering van de kwetsbaarheid en een toename van de professionaliteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Gemeenten zijn na een herindeling beter in staat om hun opgaven te realiseren. Ondanks de voordelen kan het samenvoegen van gemeenten doorgaans rekenen op veel weerstand. Herindelen gaat namelijk gepaard met emotionele debatten over het verlies van zelfstandigheid en betrokkenheid van burgers. Tegenstanders van herindelen vrezen dat de eigenheid van een gemeente wordt aangetast en dat er een kloof ontstaat tussen het bestuur en de burger. De toegenomen afstand zorgt er voor dat de bewoners minder interesse hebben in de lokale politiek (Fraanje & Herweijer, 2013). Fraanje en Herweijer (2013) spreken hierdoor over de paradox van gemeentelijke herindelingen. Op het eerste gezicht lijkt iedereen beter te worden van een herindeling. De dienstverlening wordt beter, de ambtelijke organisatie wordt minder kwetsbaar en de gemeenten staan sterker in de regio. Echter nemen de inwoners dit niet of nauwelijks waar, omdat hun interesse voor en betrokkenheid bij de lokale politiek afnemen. Bovendien blijkt uit diverse onderzoeken dat herindelingen geen kostenbesparingen opleveren (Allers & Geertsema, 2012). Grote gemeenten zijn doorgaans minder doelmatig dan

middelgrote gemeenten. Zo stijgt bijvoorbeeld het aantal ambtenaren per inwoner bij grote gemeenten (Korsten et al., 2006). Tevens leiden herindelingen vaak tot langdurige en kostbare reorganisaties (Herweijer & Van Genugten, 2013). Gemeenten zoeken daarom naar andere mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken.

Intergemeentelijke samenwerking wordt door velen gezien als dé oplossing (Van der Kolk, 2015). Ondanks dat het kabinet met name inzet op gemeentelijke herindeling, kiezen veel gemeenten voor intergemeentelijke samenwerkingen (Van den Dool & Schaap, 2014). Onderzoek wijst uit dat het aantal gemeentelijke herindelingen afneemt en dat het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk toeneemt (Van Kan & Postma, 2014). Veel gemeenten gaan op zoek naar de voordelen van grotere organisaties, maar met het behoud van de eigen autonomie en identiteit. Burgers willen behalve een krachtig en efficiënt bestuur, ook een herkenbaar bestuur hebben dat dicht bij de burgers staat en de burgers betreft bij de besluitvorming (Korsten, Schaepkens & Sonnenschein, 2004). Doordat gemeenten de noodzaak van ambtelijke schaalvergroting erkennen, maar niet willen toegeven aan gemeentelijke herindeling, biedt intergemeentelijke samenwerking uitkomst (Herweijer & Fraanje, 2011).

Onder intergemeentelijke samenwerking wordt in dit onderzoek het volgende verstaan: “Intergemeentelijke samenwerking is een vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten” (Herweijer & Fraanje, 2011, p.11). Het is belangrijk om op te merken dat deze vorm van samenwerking gericht is op het vergroten van de lokale bestuurskracht. De bestuurskracht verwijst naar het vermogen van een gemeentebestuur om gewenste bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren. Gemeenten moeten hiervoor effectief, efficiënt, legitiem, betrouwbaar, responsief en integer zijn (Korsten, Abma & Schutgens, 2007). Intergemeentelijke samenwerking biedt verschillende mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken. Zo leidt intergemeentelijke samenwerking tot een bundeling van krachten, heeft het bedrijfseconomische voordelen, vermindert het de kwetsbaarheden en versterkt het de positie van samenwerkende gemeenten (Herweijer & Fraanje, 2011). Doordat middelen en expertise gedeeld worden, is intergemeentelijke samenwerking een belangrijke mogelijkheid om te komen tot meer efficiency en kwaliteit (De Greef et al., 2013).

Intergemeentelijke samenwerkingen zijn er in diverse soorten en maten en kunnen worden geordend vanuit twee invalshoeken, namelijk vanuit de juridische vorm en vanuit de bestuurskundige vorm (Van der Kolk, 2015). Volgens Fraanje & Herweijer (2013) is er de afgelopen jaren een lappendeken ontstaan van juridische vormen en bestuurskundige samenwerkingsmodellen. Hierdoor zien veel gemeenten door de bomen door het bos niet meer. Dit onderzoek geeft in het theoretisch kader een overzicht van de belangrijkste juridische vormen en samenwerkingsmodellen.

In tijden van bezuinigingen en een zwaarder wordend takenpakket, spreekt intergemeentelijke samenwerking tot de verbeelding. Vooral de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoeringstaken, ook wel de PIOFACH-taken¹, neemt sterk toe (Herweijer & Van Genugten, 2013). Bedrijfsvoeringstaken zijn ondersteunende taken die het mogelijk maken om de beleidsdoelstellingen te realiseren (De Greef et al., 2013). In 2014 werkte circa 85% van de gemeenten samen op het gebied van bedrijfsvoering (Van Kan & Postma, 2014). Mede door de populariteit van deze samenwerking is vanaf januari 2015 een wetswijziging binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht². De belangrijkste verandering is de toevoeging van een nieuwe samenwerkingsvorm, te weten de bedrijfsvoeringsorganisatie. De bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) is geïntroduceerd omdat in de praktijk een lacune werd ervaren binnen de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (Rijksoverheid, 2014). Uit de praktijk bleek namelijk dat er behoefte was aan een lichtere samenwerkingsvorm, met een enkelvoudig bestuur, voor bedrijfsvoeringstaken en lichte uitvoeringstaken. Deze taken hebben gezien de geringe beleidsmatige component geen zware bestuurlijke aansturing nodig (De Greef, 2013a). Een

¹ Het acroniem PIOFACH staat voor personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

² De wetswijziging is door de Tweede Kamer op 25 maart 2013 aangenomen. Op 8 juli 2014 is deze wijziging door de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan (Rijksoverheid, 2014).

bedrijfsvoeringsorganisatie beschikt ten behoeve van een efficiënte uitvoering wel over rechtspersoonlijkheid (Rijksoverheid, 2014).

De verwachting is dat de bedrijfsvoeringsorganisatie een populaire vorm van samenwerking wordt (De Greef, 2013b). Hierdoor is het belangrijk om te onderzoeken onder welke voorwaarden een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor gemeenten. Daarnaast is het belangrijk om te onderzoeken hoe bedrijfsvoeringsorganisaties moeten worden aangestuurd door gemeenten. Gemeentebesturen hebben namelijk moeite met het aansturen samenwerkingsverbanden en dit is een gevaar voor de legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingen (Raad van het openbaar bestuur, 2015). De Raad voor het openbaar bestuur (2015) wijst op het probleem dat gemeentebesturen geen goed zicht hebben op de werking van samenwerkingsverbanden. Van Vliet (2007) noemt de opdrachtgever- opdrachtnemerrelatie een kritische succesfactor voor het succes en de legitimiteit van een samenwerkingsverband. Hierdoor wordt in dit onderzoek stilgestaan bij de vraag hoe samenwerkingsverbanden aangestuurd moeten worden.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling, weergegeven in tabel 1, beschrijft de doelstelling en de centrale vraag van het onderzoek. Om antwoord te geven op de centrale vraag, wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een zevental deelvragen.

Tabel 1: Probleemstelling

Doelstelling	Inzicht krijgen in de voorwaarden waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen, ten einde gemeente Heerlen te adviseren over deze nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking.
Centrale onderzoeksvraag	Onder welke voorwaarden leidt een bedrijfsvoeringsorganisatie tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen?
Deelvragen	1. Wat is bestuurskracht? 2. Welke juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen worden onderscheiden? 3. Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van eerdere ervaringen met de Wgr, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie? 4. Wat zijn voor- en nadelen van de verschillende modellen van intergemeentelijke samenwerking? 5. Op welke wijze kunnen gemeentebesturen intergemeentelijke samenwerkingen aansturen zodat de bestuurskracht van gemeenten toeneemt? 6. Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerkingen, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie? 7. Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Ondanks dat intergemeentelijke samenwerking een veelbesproken onderwerp is, is er zowel voor de wetenschap als voor de praktijk nog veel onduidelijk. Herweijer en Fraanje (2011) geven aan dat de effectiviteit van intergemeentelijke samenwerkingen slechts beperkt inzichtelijk is. Van de Laar (2010) stelt dat de ideeën achter samenwerking vooral zijn gebaseerd op aannames en slechts in beperkte mate zijn getoetst in de praktijk. Volgens Fraanje en Herweijer (2013) is het nog maar de vraag of de populaire lichte vormen van intergemeentelijke samenwerkingen voldoende bestuurskracht opleveren om een blijvend alternatief te vormen voor gemeentelijke herindeling. Aangezien de bedrijfsvoeringsorganisatie valt onder een lichte vorm van intergemeentelijke samenwerking, is het belangrijk om te onderzoeken onder welke voorwaarden deze vorm leidt tot meer bestuurskracht. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de kennis over de aansturing van samenwerkingsverbanden. Dit

is nodig omdat gemeentebesturen moeite hebben met het aansturen van taken die op afstand worden uitgevoerd (Raad voor het openbaar bestuur, 2015).

De afgelopen jaren is een lappendeken ontstaan van juridische en bestuurskundige samenwerkingsconstructies (Fraanje & Herweijer, 2013). Hierdoor zien veel gemeenten door de bomen het bos niet meer. Het is voor gemeenten moeilijk om overzicht te behouden wat de mogelijkheden zijn op het gebied van intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten kijken nieuwsgierig naar elkaar en proberen modellen te vertalen naar de eigen situatie (Fraanje & Herweijer, 2013). Ten behoeve van het overzicht wordt in het theoretisch kader de verschillende vormen en modellen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden. Door het ontbreken van een robuuste body of knowledge is het voor gemeentebestuurders moeilijk om onderbouwde keuzes te maken op het gebied van intergemeentelijke samenwerking (Van der Kolk, 2011). Hierdoor is het belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de nieuwste juridische vorm van intergemeentelijke samenwerking: De bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit onderzoek helpt daarbij specifiek gemeente Heerlen om onderbouwde keuzes te maken over de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Tenslotte zijn onderzoeken naar samenwerkingsverbanden van belang, doordat elk jaar een steeds groter percentage van de gemeentebegrotingen besteed wordt aan intergemeentelijke samenwerking. In 2012 werd ruim 17% van het gemeentebudget besteed aan intergemeentelijke samenwerkingen. Dit percentage is de afgelopen jaren, mede door de verschillende decentralisaties, sterk toegenomen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Vanwege de hoge kosten is het belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de voorwaarden waaronder een samenwerkingsvorm leidt tot meer bestuurskracht voor gemeenten.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat inclusief de inleiding uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, wordt allereerst het begrip bestuurskracht verduidelijkt (deelvraag 1). Daarna worden in paragraaf 2.2 de verschillende juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking uiteengezet (deelvraag 2). Eveneens worden in deze paragraaf lessen getrokken uit eerdere ervaringen met de Wgr (deelvraag 3). In paragraaf 2.3 worden vijf modellen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden, waarbij elk model de voor- en nadelen worden beschreven (deelvraag 4). Paragraaf 2.4 gaat vervolgens over op welke wijze gemeentebesturen samenwerkingsverbanden kunnen aansturen (deelvraag 5). Op basis van de eerdere paragrafen wordt in paragraaf 2.5 het conceptueel model gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van het onderzoek verantwoordt. In paragraaf 3.1 wordt de onderzoeksstrategie, de gevalsstudie, verantwoordt. In paragraaf 3.2 wordt de onderzoeksmethode, het semigestructureerde interview, verantwoordt. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 de casusselectie verantwoordt. In de daaropvolgende paragraaf wordt de wijze van dataverwerking beschreven (§3.4). Paragraaf 3.5 gaat tenslotte over de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. In hoofdstuk 4 worden aansluitend de verschillende casussen besproken, te weten gemeente Heerlen (§4.1), Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe (§4.2) en BVO Jeugdzorg IJsselland (§4.3).

In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het onderzoek beschreven. In paragraaf 5.1 worden de resultaten beschreven van de interviews met respondenten van gemeente Heerlen. Op basis van de ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerking worden voorwaarden geformuleerd waaraan een bedrijfsvoeringsorganisatie moet voldoen (deelvraag 6). In paragraaf 5.2 worden de resultaten beschreven van de interviews met respondenten van de bedrijfsvoeringsorganisaties. Op basis van ervaringen van reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties worden voorwaarden geformuleerd voor een bedrijfsvoeringsorganisatie voor gemeente Heerlen (deelvraag 7).

In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. In paragraaf 6.1 worden de antwoorden de zeven deelvragen gepresenteerd. Op basis van deze antwoorden wordt in paragraaf 6.2 antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 6.3 volgt tenslotte een reflectie op het onderzoek.

2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader geeft inzicht in de voorwaarden waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht. Het theoretisch kader bestaat uit een vijftal paragrafen. In paragraaf 2.1 wordt het begrip bestuurskracht verduidelijkt (deelvraag 1). Dit is van belang omdat intergemeentelijke samenwerkingen zijn gericht op het versterken van de bestuurskracht (Herweijer & Fraanje, 2011). In paragraaf 2.2 worden eerst de verschillende juridische vormen intergemeentelijke samenwerking, zoals de bedrijfsvoeringsorganisatie, onderscheiden (deelvraag 2). Dit is van belang doordat veel gemeenten geen overzicht hebben in de verschillende mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking (Fraanje & Herweijer, 2013). Verder wordt in paragraaf 2.2 lessen getrokken uit eerdere ervaringen met de Wgr. Op basis van deze ervaringen kunnen voorwaarden geformuleerd worden voor de bedrijfsvoeringsorganisatie (deelvraag 3). In paragraaf 2.3 worden vervolgens vijf belangrijke modellen van intergemeentelijke samenwerking beschreven. Bij elk model worden de voor- en nadelen uiteengezet (deelvraag 4). De voordelen zijn verklaringen voor meer bestuurskracht door samenwerking, terwijl de nadelen verklaringen zijn voor minder bestuurskracht door samenwerking (Herweijer & Fraanje, 2011). Paragraaf 2.4 gaat tenslotte over op welke wijze gemeentebesturen samenwerkingsverbanden kunnen aansturen (deelvraag 5). Dit is van belang doordat gemeentebesturen moeite hebben met het aansturen van samenwerkingsverbanden en dit van negatieve invloed is op de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden en de bestuurskracht van gemeenten (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Op basis van de eerste vier paragrafen wordt in paragraaf 2.5 het conceptueel model en de operationalisatie gepresenteerd.

2.1 Bestuurskracht

Intergemeentelijke samenwerkingen zijn gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten (Herweijer & Fraanje, 2011). Hierdoor is het belangrijk om inzicht te krijgen in het begrip bestuurskracht. Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 2: *Wat is bestuurskracht?*

Volgens Van Kan, Van Genugten, Lunsing & Herweijer (2014) is bestuurskracht een complex begrip dat bestaat uit meerdere dimensies. Ook Van Dam en Castenmiller (2008) stellen dat bestuurskracht een gelaagd en meerzijdig begrip is. De veelzijdigheid van het begrip maakt het mogelijk om eigen interpretaties te geven aan bestuurskracht. Daarom is het belangrijk om aan te geven wat binnen dit onderzoek verstaan wordt onder bestuurskracht.

Het begrip bestuurskracht wordt gebruikt als een soort overkoepelend begrip voor de beleidsprestaties van gemeenten (Herweijer & Fraanje, 2011). Fraanje (2007) geeft aan dat de definities van bestuurskracht gaan over de mate waarin een gemeente in staat is om taken en opgaven te realiseren. Volgens het ministerie van BZK (2009) is bestuurskracht het vermogen van gemeenten om wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren. Boogers, Schaap, Karsten & Munckhof (2008) stellen dat bestuurskracht valt op te delen in drie onderdelen, namelijk uitvoeringscapaciteit, beslisbaarheid en verantwoordingscapaciteit. Onder uitvoeringscapaciteit verstaan zij de mate waarin gemeenten beschikken over kennis en kunde om taken uit te voeren. Beslisbaarheid heeft betrekking op het vermogen van gemeenten om landelijk beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden. Verantwoordingscapaciteit gaat tenslotte over de mate waarin gemeenten in staat zijn om verantwoording af te leggen. Toonen, Van Dam, Glim en Wallagh (1998) onderscheiden drie andere aspecten van bestuurskracht, namelijk operationele kwaliteiten, bestuurlijke kwaliteiten en institutionele kwaliteiten. Bij operationele kwaliteiten draait het om managementwaarden zoals doelmatigheid. Bij bestuurlijke kwaliteiten draait het om waarden zoals legitimiteit en integriteit. Bij institutionele kwaliteiten gaat het tenslotte om waarden zoals betrouwbaarheid en robuustheid van het openbaar bestuur.

Korsten, Abma en Schutgens (2007) geven een veelomvattende definitie. Volgens deze auteurs verwijst bestuurskracht naar het vermogen van een gemeentebestuur om gewenste bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren. Gemeenten moeten hiervoor effectief, efficiënt, betrouwbaar, responsief, legitiem en integer zijn.

Volgens Van Kan et al. (2014) moeten gemeenten voldoende hulpbronnen mobiliseren ten behoeve van hun bestuurskracht. Zij onderscheiden vier hulpbronnen, namelijk financiële middelen, ambtelijke kwaliteit in de eigen organisatie, het mobiliseren van burgerkracht en het aangaan van doelmatige samenwerkingen. Wesseling en Van Twist (2006) stellen ook dat de bestuurskracht vergroot kan worden door het aangaan van vitale samenwerkingen. De gemeenten moeten hierbij gericht zijn op het bereiken van maatschappelijk gewenste effecten.

Bestuurskracht verwijst dus naar het vermogen van een gemeente om taken adequaat uit te voeren en gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Hiervoor moet een gemeente effectief, efficiënt, kundig, betrouwbaar, responsief, legitiem en integer zijn. Dankzij samenwerking kan de bestuurskracht van een gemeente versterkt worden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillende juridische vormen van samenwerking.

2.2 Juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf worden de juridische vormen van de intergemeentelijke samenwerkingen beschreven. Hiermee kan er antwoord gegeven op deelvraag 2: *Welke juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen worden onderscheiden?* In het bijzonder is er aandacht voor de bedrijfsvoeringsorganisatie, de samenwerkingsvorm die centraal staat in dit onderzoek. Verder worden in deze paragraaf lessen getrokken uit eerdere ervaringen met de Wgr. Hierdoor kan er antwoord worden gegeven deelvraag 3: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van eerdere ervaringen met de Wgr, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?*

2.2.1 Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Gemeentebesturen kunnen taken op verschillende manieren uitvoeren. Zo kunnen gemeenten taken zelf uitvoeren, taken uitbesteden of taken uitvoeren in samenwerking met anderen. Indien gemeenten samenwerken met private partijen wordt dit publiek-private samenwerking genoemd. Als gemeenten samenwerken met andere overheden is er sprake van bestuurlijke samenwerking (De Greef & Stolk, 2015). Als bestuurlijke samenwerking uitsluitend tussen gemeentebesturen is, is er sprake van intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking werd al in 1851 in de Gemeentewet opgenomen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Gemeenten hebben anno 2015 juridisch gezien verschillende mogelijkheden om samenwerking vorm te geven. Samenwerking tussen gemeenten kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk worden vastgelegd (Van den Dool & Schaap, 2014).

Publiekrechtelijk samenwerken kan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een gemeenschappelijke regeling (GR) is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). De Wgr is de afgelopen decennia vaak gebruikt om gemeentelijke en bovenlokale taken uit te voeren (Boogers, Denters & Sanders, 2015). De gemeenten moeten bij het aangaan van een GR overeenstemming bereiken over de vorm van de samenwerking en over de procedures betreft wijzigingen, toetreding, uittreding en opheffing (De Greef et al., 2013). Aan gemeenschappelijke regelingen kunnen kaderstellende, verordende en uitvoerende bevoegdheden worden overgedragen (De Greef & Stolk, 2015). Indien kaderstellende of verordenende bevoegdheden worden overgedragen, zitten de gemeenteraden in het bestuur van de GR. Dit wordt een raadsregeling genoemd. De colleges zitten in het bestuur wanneer er uitvoeringstaken worden overgedragen aan een GR. Dit wordt een collegeregeling genoemd (De Greef & Stolk, 2015).

Privaatrechtelijke samenwerking houdt in dat bestuursorganen samenwerken op basis van het Burgerlijk Wetboek. Bij deze vorm van samenwerking wordt een privaatrechtelijke rechtsvorm aangegaan. Er zijn verschillende privaatrechtelijke rechtsvormen. Zo is er de naamloze vennootschap (nv), de besloten vennootschap (bv), de vereniging, de coöperatie en de stichting. Binnen het privaatrecht kan er op twee manieren worden samengewerkt. De eerste manier is om samen te werken op grond van bestuursovereenkomsten. Dit zijn veelal convenanten of intentieverklaringen. De tweede mogelijkheid is op basis van samenwerkingsovereenkomsten zoals contracten en aanbestedingen (De Greef, 2008). Het voordeel van privaatrechtelijke samenwerkingen is dat deze samenwerkingsvormen eenvoudiger zijn en meer flexibiliteit bieden dan publiekrechtelijke samenwerkingen (Raad voor het

openbaar bestuur, 2015). Het grote nadeel van privaatrechtelijke rechtsvormen zijn echter de zwakke democratische waarborgen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). De Greef (2013b) geeft aan dat de sturing en de verantwoording van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden problematisch is.

De Gemeentewet heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingen doordat deze vorm van samenwerking meer democratische waarborgen kent (Van den Dool & Schaap, 2014). Twee essentiële beginselen van democratische legitimiteit, openbaarheid en politieke verantwoordelijkheid, worden beter gewaarborgd bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden hebben gemeenteraden inspraak bij de begroting, hebben gemeenteraden recht op inlichtingen en kunnen gemeenteraden samenwerkingsverbanden ter verantwoording roepen (De Greef & Stolk, 2015). In de volgende subparagraaf worden de verschillende vormen van publiekrechtelijk samenwerken beschreven.

2.2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wgr kent vier belangrijke rechtsvormen van intergemeentelijke samenwerking, namelijk het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente en de bedrijfsvoeringsorganisatie³. De belangrijkste onderlinge verschillen tussen de gemeenschappelijke regelingen zijn de rechtspersoonlijkheid, de bestuursvorm en het type taken en bevoegdheden (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Nu worden achtereenvolgens het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente en de bedrijfsvoeringsorganisatie beschreven. De subparagraaf wordt afgesloten met een schematisch overzicht van de vormen (tabel 2).

Openbaar lichaam

De eerste samenwerkingsvorm is het openbaar lichaam. Deze rechtsvorm heeft rechtspersoonlijkheid, hetgeen inhoudt dat het samenwerkingsverband op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten en ambtenaren in dienst kan nemen. Van de gemeenschappelijke regelingen is dit de zwaarste vorm, omdat aan een openbaar lichaam in beginsel alle gemeentelijke taken kunnen worden overgedragen (De Greef & Huntjens, 2014). Zo kunnen verordende bevoegdheden alleen worden overgedragen aan het openbaar lichaam (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Een openbaar lichaam heeft een geëeld bestuur, bestaande uit zowel een Algemeen Bestuur (AB) als een Dagelijkse Bestuur (DB). Deze zware bestuurlijke vorm hangt samen met het bezit van veel bevoegdheden (Raad van het openbaar bestuur, 2015). Het AB is het vertegenwoordigend orgaan, hetgeen betekent dat de deelnemers van de GR hierin vertegenwoordigd worden. Het AB staat aan het hoofd van het openbare lichaam en stelt de begroting vast (De Greef & Huntjens, 2014). De leden van het AB zijn inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan hun eigen gemeenten. Hierdoor kunnen de gemeenten niet alleen invloed uitoefenen bij de instelling van de regeling, maar ook gedurende de samenwerking invloed uitoefenen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Afhankelijk van het type wordt het AB vertegenwoordigd door leden afkomstig uit het college (collegeregeling), de raden (raadsregeling) of burgemeesters (burgemeestersregeling) (De Greef & Huntjens, 2014). Het DB bereidt de besluiten van het AB voor, voert de besluiten uit en is verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie. Het DB bestaat uit de voorzitter en minimaal twee andere door het AB aan te wijzen leden (De Greef & Huntjens, 2014). De GR bepaalt door hoeveel leden iedere gemeente zich laat vertegenwoordigen. Uitgangspunt is dat iedere gemeente door ten minste één lid wordt vertegenwoordigd. De hoofdregel is dat ieder lid één stem heeft. Om recht te doen aan de verschillende inbreng van gemeenten, kan er voor worden gekozen om hierin differentiatie aan te brengen. Doorgaans wordt er gekozen om besluiten te nemen per meerderheid (De Greef et al., 2013).

Gemeenschappelijk orgaan

De tweede vorm, het gemeenschappelijk orgaan, bezit geen rechtspersoonlijkheid. Hierdoor kan het niet op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Het gemeenschappelijk orgaan kent

³ De vorm 'Regeling zonder meer' wordt buiten beschouwing gelaten omdat deze alleen gericht is op het afstemmen tussen gemeenten en geen expliciete regeling kent in de Wgr.

een ongeleed bestuur, hetgeen betekent dat het alleen een AB heeft (De Greef & Huntjens, 2014). Afhankelijk van het type wordt het bestuur vertegenwoordigd door leden afkomstig uit de colleges of de raden. De leden van het gemeenschappelijk orgaan zijn verantwoording verontschuldigd aan de colleges of de raden. Zij kunnen daarom niet zonder last of ruggenspraak stemmen. Het gemeenschappelijk orgaan verkrijgt bevoegdheden per delegatie of mandaat. Het overdragen van raadsbevoegdheden is overigens beperkt. Zo kunnen algemeen verbindende voorschriften niet worden overgedragen (De Greef et al., 2013).

Centrumgemeente

De derde vorm, de centrumgemeente, is eveneens een rechtsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. De centrumgemeente heeft zowel een enkelvoudige vorm (het centrummodel) als een meervoudige vorm (het matrixmodel) (Van der Kolk, 2015). Bij de centrumgemeente worden geen nieuwe rechtspersonen gecreëerd en worden er geen nieuwe bestuursorganen opgericht. De centrumgemeente voert een of meerdere taken uit voor de partnergemeenten. De sturing is contractueel van aard, waarbij de 'gastgemeente' geen zeggenschap krijgt over de organisatie, maar wel instructies kan geven over de taakuitoefening. De centrumgemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van taken en is daardoor ook contractueel aansprakelijk (De Greef & Huntjens, 2014). Omdat het samenwerkingsverband uitsluitend op contractuele basis plaatsvindt, is het bestuurlijk gezien een lichte vorm van samenwerking. Doordat bevoegdheden alleen gemandateerd kunnen worden, is het overdragen van bevoegdheden uitgesloten. Delegatie van taken is niet mogelijk omdat er geen nieuw bestuursorgaan wordt opgericht. Wel kunnen bevoegdheden gemandateerd worden, tenzij de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet (De Greef et al., 2013).

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De vierde vorm, de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), is in 2015 toegevoegd aan de Wgr, omdat er in de praktijk een lacune werd ervaren binnen de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (Rijksoverheid, 2014). Voor bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken werd de noodzaak ervaren voor een lichtere samenwerkingsvorm met een enkelvoudig bestuur (De Greef, 2013a). Op het terrein van bedrijfsvoering en uitvoering zijn er taken, die gezien de geringe beleidsmatige component, geen zware bestuurlijke aansturing nodig hebben. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft in tegenstelling tot het openbaar lichaam een ongeleed bestuur, een BVO heeft namelijk alleen een AB (Rijksoverheid, 2014). Voor een efficiënte uitvoering van bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken is het van belang dat de organisatie beschikt over rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid is nodig om zelfstandig aan het rechtsverkeer te kunnen deelnemen (Rijksoverheid, 2014). Op deze manier kan de organisatie bijvoorbeeld contracten afsluiten en personeel in dienst nemen. Bij het gemeenschappelijk orgaan en de centrumgemeente ontbreekt deze rechtspersoonlijkheid. De BVO speelt in op deze leemte. De BVO heeft namelijk een ongeleed bestuur én rechtspersoonlijkheid (Rijksoverheid, 2014).

In het bestuur zijn alle deelnemende colleges van B&W in beginsel met één lid vertegenwoordigd (De Greef & Huntjens, 2014). De leden van het bestuur leggen verantwoording af aan de colleges en aan de gemeenteraden (De Greef, 2013a). De colleges zijn primair verantwoordelijk voor de BVO's. Het college stuurt via zijn vertegenwoordiger het AB en DB aan. De gemeenteraad komt op afstand te staan en heeft formeel een beperkte en voornamelijk toezichthoudende rol (De Greef & Stolk, 2015).

Aan de bedrijfsvoeringsorganisatie mogen alleen taken en bevoegdheden worden overgedragen die ondersteunend of uitvoerend van aard zijn (De Greef & Huntjens, 2014). De ondersteunende taken zijn de bedrijfsvoeringstaken. Deze taken worden ook wel de PIOFACH-taken⁴ genoemd. Deze taken vallen onder de hoede van de directeur bedrijfsvoering of van de gemeentesecretaris. Bij deze taken is geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening (De Greef et al., 2013). Bij samenwerkingen op het gebied van uitvoeringstaken worden beschikkingsbevoegdheden overgedragen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het inzamelen van

⁴ Het acroniem PIOFACH staat voor personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

afval. Bij deze uitvoeringstaken hoeven weinig beleidsmatige keuzes gemaakt te worden en is er maar weinig bestuurlijke controle nodig (De Greef, 2013a). In tegenstelling tot de bedrijfsvoeringstaken komen er bij uitvoeringstaken wel publiekrechtelijke bevoegdheden kijken. Voor deze taken zijn de colleges verantwoordelijk (De Greef et al., 2013). Bedrijfsvoeringsorganisaties zijn niet bedoeld voor taken waarbij veel beleidsmatige afwegingen gemaakt worden. De BVO's mogen geen beleidsbepalende taken verrichten, omdat zij geen interne verantwoordingsstructuur kennen (Rijksoverheid, 2014). Beleidsrijke taken liggen politiek-bestuurlijk gevoelig en worden door zowel het college als door de raad bepaald. Deze beleidskeuzes hangen samen met de kaderstellende en toezichthoudende rol van de gemeenteraad (De Greef et al., 2013).

2.2.3 Conclusies juridische vormen van intergemeentelijke samenwerkingen

In deze subparagraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 2: *Welke juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen worden onderscheiden?* Intergemeentelijke samenwerkingen kunnen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk worden vormgegeven. Ten behoeve van de democratische legitimiteit kent de Gemeentewet een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Op basis van de Wgr kunnen gemeenten publiekrechtelijk samenwerken. De verschillende vormen binnen de Wgr worden in tabel 2 schematisch weergegeven.

Tabel 2: Vormen van de Wgr			
Wgr vorm	Rechtspersoonlijkheid	Bestuursvorm	Taken en bevoegdheden
Openbaar lichaam	Wel rechts-persoonlijkheid	Geleed bestuur	Vrijwel alle taken en bevoegdheden
Gemeenschappelijk orgaan	Geen rechts-persoonlijkheid	Ongeleed bestuur	Overdragen bevoegdheden beperkt
Centrumgemeente	Geen rechts-persoonlijkheid	Geen nieuw bestuur	Alleen gemandateerde taken en bevoegdheden
Bedrijfsvoerings-organisatie	Wel rechts-persoonlijkheid	Ongeleed bestuur	Alleen bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken

2.2.4 Ervaringen met de Wgr

Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is het belangrijk om lering te trekken uit eerdere ervaringen met gemeenschappelijke regelingen. Daarom wordt in deze subparagraaf stilgestaan bij de kritiek die de Wgr in het verleden heeft ontvangen. Al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw kunnen gemeenten dankzij de Wgr op publiekrechtelijke basis met elkaar samenwerken (Fraanje & Herweijer, 2013). Deze wet heeft door de jaren heen veel kritiek gekregen. Omdat de Wgr sinds de invoering nooit helemaal bevredigde, is de wet tal van keren aangepast (Korsten, Becker & Van Kraaij, 2006).

Ten eerste zijn de gemeenschappelijke regelingen in het verleden ervaren als zware bovengemeentelijke structuren. De regelingen werden ervaren als inflexibel vanwege het strakke keurslijf van regels en voorschriften (Korsten et al., 2004). Lokale en regionale bestuurders klagen bovendien over bestuurlijke drukte. Deze bestuurlijke drukte zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan (Boogers, Denters & Sanders, 2015). Daarnaast werden de gemeenschappelijke regelingen geassocieerd met het verlies van zeggenschap van gemeenten. Dit komt mede doordat de ruimte voor eigen beleid van deelnemende gemeente vaak te beperkt was (Korsten et al., 2004). Bovendien is de controle van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden een terugkerend punt van zorg (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Gemeenteraadsleden hebben het gevoel dat ze weinig invloed hebben op de samenwerkingsverbanden en geen goed zicht hebben op de werking van een samenwerking. Hierdoor dreigen verantwoordingsprocessen in het gedrang te komen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). De gemeenschappelijke regelingen werden gekenmerkt door hun problematische bestuurlijke controle en hun geringe transparantie (Korsten, 2007). De openbaarheid naar burgers was in feite een wassen neus en gemeenteraden hadden weinig controle op het beleid van samenwerkingsverbanden. Hierdoor werd er gesproken over een ondoorzichtige vierde bestuurslaag

(Korsten et al., 2004). Intergemeentelijke samenwerkingen zijn in het verleden te eigenstandig, te gesloten en te ondoorzichtig geweest (Korsten et al., 2006).

De samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr hebben verder als kritiek gekregen dat de structuurdiscussies te overheersend waren en dat hierdoor de structuur teveel voorafging aan de strategie (Korsten et al., 2006). In de praktijk neigden gemeentebestuurders vaak naar 'structuurdenken' en werd er te snel begonnen met het inrichten van een samenwerkingsverband (Van de Laar, 2010). De samenwerkingsverbanden mondden hierdoor uit in machtsdiscussies over de samenstellingen van bestuur en haalden minder de noodzaak en het doel naar voren. Korsten et al. (2006) stellen dat het belangrijk is om te beginnen met de discussie over wat gemeenten drijft om samen te werken. Het samenwerkingsdoel en belang moet bij iedereen duidelijk zijn.

Tot slot kan er lering getrokken worden uit de Wgr-plusregio. De Wgr-plusregio was een gemeenschappelijke regeling die gericht was op complexe beleidsopgaven in en rond de steden en is inmiddels afgeschaft. Parkstad Limburg, met Heerlen als grootste gemeente, was één van de acht Wgr-plusregio's. Met de intrekkingwet WGR-plus-regio's kwam een einde aan deze zwaar opgetuigde regionale samenwerkingsverbanden (Herweijer & Van Genugten, 2013). Deze regionale samenwerkingen fungeerden als aanvullend bestuur en richtten zich op bovenlokale vraagstukken. De regiobesturen en regiobestuurders waren onbekend bij burgers en de terugkoppeling naar gemeenten was matig. Hierdoor werden er veel vraagtekens geplaatst bij de democratische legitimatie van deze gemeenschappelijke regeling. Ook was de slagvaardigheid gering, mede doordat de gemeenten en regiobesturen elkaar teveel in de greep hielden. De lokale besturen letten te veel op de eigen belangen en gingen daardoor vaak op de figuurlijke rem staan (Korsten, 2012). Dit sluit aan op een eerder onderzoek van Kadijk en Schaap (2004). Zij constateerden dat gemeentebestuurders moeite hebben met het inwisselen van hun lokale pet voor een gemeenschappelijke pet. Volgens hun onderzoek stuiten met name besturen van grotere gemeenten op weerstand van kleinere gemeenten, die 'de grote broer' proberen te dwarsbomen.

2.2.5 Conclusies ervaringen Wgr

Deze subparagraaf geeft antwoord op deelvraag 3: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van eerdere ervaringen met de Wgr, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?* Bij het vormgeven van de bedrijfsvoeringsorganisatie is het belangrijk dat er lering wordt getrokken uit de kritiek in het verleden. In tabel 3 zijn de belangrijkste kritiekpunten samengevat.

Tabel 3: Kritiekpunten op de Wgr

Kritiekpunt 1	De samenwerkingsverbanden zijn inflexibel.
Kritiekpunt 2	De samenwerkingsverbanden geven gemeenten te weinig ruimte voor eigen beleid.
Kritiekpunt 3	De samenwerkingsverbanden zorgen voor een verlies van zeggenschap.
Kritiekpunt 4	De gemeenteraden hebben weinig zicht en invloed op de samenwerkingsverbanden.
Kritiekpunt 5	De samenwerkingsverbanden zijn niet transparant.
Kritiekpunt 6	De structuurdiscussies zijn bij samenwerkingsverbanden te overheersend.
Kritiekpunt 7	De gemeenten zijn bij samenwerkingsverbanden te veel gericht op het eigen belang.

Op basis van de kritiekpunten op de Wgr kunnen een aantal voorwaarden worden geformuleerd waaraan een gemeenschappelijke regeling moet voldoen. Allereerst is het belangrijk dat de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen binnen een samenwerkingsverband. Hierdoor wordt het verlies van zeggenschap van gemeenten beperkt. Daarnaast is het belangrijk dat de raden en de colleges voldoende op de hoogte worden gehouden door het samenwerkingsverband. Dit voorkomt dat gemeentebestuurders, en in het bijzonder gemeenteraadsleden, geen zicht hebben op de werking van de samenwerking. Transparante verantwoordingen voorkomen dat een GR getypeerd wordt als te gesloten en te eigenstandig. De laatste voorwaarde is dat de gemeentebestuurders minder naar hun lokale belangen moeten kijken en meer oog moeten hebben voor de gemeenschappelijke belangen. Het samenwerkingsbelang en het samenwerkingsdoel moeten centraal staan.

In deze paragraaf stonden de verschillende juridische vormen van samenwerking centraal. In de volgende paragraaf worden de verschillende bestuurskundige modellen van intergemeentelijke samenwerking besproken.

2.3 Modellen van intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf worden vijf belangrijke bestuurskundige modellen van intergemeentelijke samenwerking beschreven. Dit zijn achtereenvolgens het netwerkmodel, het centrummodel, het matrixmodel, het shared services center en het integratiemodel. Bij elk model worden de kenmerken, de juridische vormen en de voor- en nadelen beschreven. In subparagraaf 2.3.6. volgt hier een overzicht van. In subparagraaf 2.3.7 wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek: *Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende modellen van intergemeentelijke samenwerking?* De voordelen zijn verklaringen voor meer bestuurskracht door samenwerking, terwijl de nadelen verklaringen zijn voor minder bestuurskracht door samenwerking (Herweijer & Fraanje, 2011). Een bedrijfsvoeringsorganisatie moet de voordelen bewerkstelligen en de nadelen beletten of ondervangen.

2.3.1 Netwerkmodel

Het netwerkmodel is een lichte vorm van samenwerking. Bij deze vorm van samenwerking staat het delen van kennis en ervaringen rondom een bepaald beleidsthema centraal (Korsten et al., 2006). Samenwerkende gemeenten gaan met elkaar om tafel om beleidsonderwerpen op elkaar af te stemmen. Hierbij wordt er geen zeggenschap verloren, omdat de bestuursorganen zelf volledig bevoegd blijven om besluiten te nemen. Ook worden er geen taken of bevoegdheden overgedragen aan andere deelnemers (De Greef & Huntjens, 2014). Alle partijen blijven zelfstandig en verantwoordelijk voor hun eigen werkzaamheden (Verdult et al., 2013). Om dit model te realiseren hoeft er weinig te veranderen in de organisaties. Voor het personeel zijn de wijzigingen gering en ook de relatie tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat blijft ongewijzigd. De juridische constructie is daarom licht, zoals bijvoorbeeld in de vorm een convenant of bestuursovereenkomst (Korsten et al., 2004). Deze vorm van samenwerking is vrijblijvend en is niet afdwingbaar (Verdult et al., 2013). Een belangrijke functie van het netwerkmodel is het scheppen van vertrouwen in aanloop naar intensievere vormen van samenwerking (Fraanje & Herweijer, 2013). Wederzijds vertrouwen tussen gemeenten is een belangrijke basis voor een goede samenwerking (Boogers, Denters & Sanders, 2015). De gemeenten kunnen dankzij het netwerkmodel aan elkaar wennen en mogelijk wantrouwen kan worden wegenomen. De Jong (2011) spreekt ook wel over de functie van ijsbreker in de verhoudingen tussen gemeenten. Een netwerksamenwerking is daarbij een eerste stap in een incrementeel proces dat kan leiden tot een intensieve samenwerking. Het is daarbij van belang om op zoek te gaan naar de zogenoemde 'quick wins', en wel op terreinen waarop eenvoudig resultaten zijn te behalen.

Voor- en nadelen van het netwerkmodel

Het netwerkmodel biedt perspectief wanneer gemeenten de tijd hebben om naar elkaar toe te groeien en gemeenten geen schaalvoordelen op korte termijn nodig hebben. Het model biedt mogelijkheden om kansen te ontdekken en samenwerkingspartners beter te leren kennen (Korsten et al., 2004). Een ander voordeel is dat de gemeentebesturen geen zeggenschap verliezen. Hierdoor is een lichte juridische constructie doorgaans voldoende (De Greef & Huntjens, 2014).

Het netwerkmodel heeft echter ook haar beperkingen. Het model biedt geen oplossingen voor gemeenten die streven naar schaalvoordelen of het verminderen van kwetsbaarheden (Korsten et al., 2004). Fraanje en Herweijer (2013) concluderen dat het met het netwerkmodel lastig is om de kwetsbaarheden te verminderen en de kwaliteit te verhogen. Tevens kost het netwerkmodel veel tijd en zijn de terugverdieneffecten niet of nauwelijks zichtbaar (Korsten et al., 2006). Behalve dat het lastig is om concrete resultaten te overleggen, heeft de losse structuur van het model ook het risico dat het op den duur te vrijblijvend is. Wanneer de belangen en de druk groter worden, zijn dergelijke lichte samenwerkingsstructuren te vrijblijvend omdat partners onvoldoende aan elkaar gebonden zijn (Plasmeijer & Van de Laar, 2010). Janssen (2007) concludeert dat het netwerkmodel niet het model van de toekomst is, omdat het model te weinig structuur en sturingsmiddelen biedt.

2.3.2 Centrummodel

Bij het centrummodel nemen gemeenten diensten af bij één gemeente. De centrumgemeente voert dan een of meerdere taken uit voor de zogenoemde schilgemeenten op basis van een dienstverleningsovereenkomst⁵ (DVO) (Korsten et al., 2004). Dit model is aantrekkelijk wanneer schilgemeenten geen noodzaak zien om zelfstandig uitvoering te geven aan bepaalde taken en zij er in vertrouwen dat de centrumgemeente de belangen van partnergemeenten goed behartigd (Verdult et al., 2013). Het centrummodel is interessant als er aantoonbare voordelen zijn om de gedeelde dienst onder te brengen bij één van de partners. Dit is het geval als één gemeente beschikt over specifieke expertise of technologie en hoge kwaliteit levert. Het inkopen van diensten bij een centrumgemeente is verder aantrekkelijk als de omvang van de werkzaamheden bij één gemeente aanzienlijk groter is dan bij de andere gemeenten (Korsten et al., 2004). Normaliter wordt samenwerking gezocht met de gemeente die beschikt over het grootste ambtelijk apparaat. Doorgaans beschikt de grootste gemeente over de meeste expertise en kent deze in zekere zin al schaalvoordelen (Schilder, Riezebos, Lelieveld & Bouwmeester, 2011).

Het centrummodel heeft een eigen publiekrechtelijke juridische vorm, namelijk de Wgr centrumgemeente (zie subparagraaf 2.2.2). De samenwerkingen met een centrumgemeente zijn op contractuele basis. Op basis van dienstverleningsovereenkomsten worden de kwaliteitsniveaus en de prijzen van de te leveren diensten en producten bepaald. De centrumgemeente voert de taken uit binnen de verordeningen en de beleidsregels van de betreffende gemeente (De Greef & Huntjens, 2014). Met name het ambtelijke apparaat van de centrumgemeente krijgt te maken met veranderingen. Het ambtelijke apparaat van de centrumgemeente gaat namelijk werken voor meerdere opdrachtgevers. Dit vraagt om een andere attitude van deze ambtenaren. Zij krijgen te maken met uiteenlopende wensen van verschillende gemeentebesturen (Schilder et al., 2011). Voor de schilgemeenten is het belangrijk om hun behoeften goed in kaart te brengen door middel van DVO's. Binnen deze overeenkomsten moeten de kwaliteitsniveaus en prijzen gedefinieerd worden (Korsten et al., 2004).

Schilder et al. (2011) wijzen op twee spanningen binnen het centrummodel. De eerste spanning is dat partnergemeenten maatwerk in de dienstverlening belangrijk vinden, dit terwijl standaardisatie nodig is voor het behalen van schaalvoordelen. Bij te veel maatwerk is er een wirwar aan processen en afspraken, wat ten koste gaat van de beoogde schaalvoordelen. De tweede spanning is dat de uitvoeringskracht van het samenwerkingsverband gediend is bij een sterke centrumgemeente door haar expertise en voorzieningen. Het gevaar echter is dat deze sterke positie van de centrumgemeente omslaat in dominantie. De schilgemeenten voelen zich in dat geval niet betrokken en verantwoordelijk voor de gezamenlijke problematiek. Schilder et al. (2011) concluderen dat het bij samenwerking volgens het centrummodel gaat om evenwichtskunst, waarbij het vinden van balans cruciaal is voor het behalen van successen.

Voor- en nadelen van het centrummodel

Het centrummodel heeft meerdere voordelen. Zo wordt er gebruik gemaakt van de sterke punten van één van de partners en kunnen er schaalvoordelen worden gerealiseerd. De samenwerking pakt taken op die kleine gemeenten zelfstandig niet (adequaat) kunnen realiseren. Hierdoor wordt de kwetsbaarheid van die gemeenten verminderd (Korsten et al., 2004). Schilder et al. (2011) geven aan dat een centrumgemeente niet alleen leidt tot schaalvoordelen en het verminderen van de kwetsbaarheid, maar ook leidt tot een professionalisering van diensten. Verder zijn de organisatorische veranderingen te overzien. Het gaat hoofdzakelijk om het uitbreiden van de capaciteit van een al functionerende organisatie en het ontwikkelen van contracten (Korsten et al., 2004). Hierdoor zijn de initiële kosten van het samenwerkingsverband beperkt. Deelnemende gemeenten kunnen zonder veel moeite participeren. Wel is het noodzakelijk dat er geïnvesteerd wordt in de informatie-uitwisseling (Schilder et al., 2011).

⁵ Ook wel Service Level Agreements (SLA) genoemd.

Het model kent echter ook nadelen. Zo ontstaat er door het model afhankelijkheid van één van de partners, waarbij de visie van de centrumgemeente hoogstwaarschijnlijk dominant is. Dit leidt tot minder zeggenschap voor deelnemende gemeenten. Omgekeerd nemen de centrumgemeenten de bedrijfsrisico's op zich wanneer gemeenten besluiten uit de gemeenschappelijke regeling te stappen of wanneer bepaalde diensten niet meer worden afgenomen (Korsten et al., 2004).

2.3.3 Matrixmodel

Bij het matrixmodel neemt elke deelnemende gemeente een of meerdere beleidsterreinen voor haar rekening en voert deze uit voor alle deelnemende gemeenten (Korsten et al., 2004). In feite vervullen alle gemeenten steeds afzonderlijk een centrumfunctie voor de andere gemeenten in het samenwerkingsverband (Fraanje & Herweijer, 2013). Bij dit model worden taken en personeel onderling overgeheveld tussen gemeenten. Ambtenaren van een bepaalde sector treden in dienst van een de centrumgemeente of worden daarnaar gedetacheerd (Korsten et al., 2004). Van de Laar (2010) spreekt van een meervoudig gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming. Doordat de beleidskeuzen bij de individuele gemeenteraden blijven, is er ruimte voor lokale inkleuring van gezamenlijke uitvoering. Hierdoor kunnen er verschillende eindproducten en diensten ontstaan (Plasmeijer & Van de Laar, 2010).

Een algemeen 'coördinatiemechanisme' ziet toe op de samenwerking en coördineert de plannen. Een juridische overkoepelende regeling op basis van de Wgr centrumgemeente is voor de hand liggend. De onderlinge dienstverleningen vinden plaats op basis van dienstverleningsovereenkomsten. Om de kostenbatenverhoudingen inzichtelijk te maken is het van belang dat de gemeenten gebruik maken van transparante kostenverrekeningen (Korsten et al., 2004).

Fraanje en Herweijer (2013) wijzen er op dat maatwerk en efficiëntie, evenals bij het centrummodel, op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Als gevolg van diversiteit en maatwerk dreigt namelijk onoverzichtelijkheid en inefficiëntie (Van de Laar, 2010). Daarnaast vragen gemeentebesturen zich af welke taken zij wel en niet moet onder brengen bij het matrixmodel. De angst bij gemeentebesturen heerst, dat wanneer gemeenten te veel taken overdragen, de gemeente haar autonomie inlevert (Plasmeijer & Van de Laar, 2010).

Voor- en nadelen van het matrixmodel

De voordelen komen in grote lijnen overeen met de voordelen van het centrummodel. Het matrixmodel maakt het mogelijk om taken op te pakken die afzonderlijke gemeenten zelf niet (adequaat) kunnen realiseren, de kwetsbaarheid te verminderen bij (kleine) gemeenten en efficiencywinst te boeken (Tjalma-den Oudsten, 2011). Daarnaast zijn de investeringskosten beperkt doordat er gebruik wordt gemaakt van de reeds aanwezige faciliteiten en kwaliteiten van partners (Van de Laar, 2010).

Een nadeel van het model is dat de onderlinge afhankelijkheid groter is dan bij het centrummodel. De afhankelijkheid neemt toe, naarmate het aantal taken dat verdeeld wordt toeneemt. Hierdoor neemt de zeggenschap van gemeenten af (Korsten et al., 2004). Bovendien is er het gevaar van verkokering door de fysieke en organisatorische scheiding van ambtelijke apparaten. Deze verkokering verhindert het maken van integrale aanpakken (Korsten et al., 2004). Ook Plasmeijer en Van de Laar (2010) geven aan dat gemeentebesturen door het matrixmodel moeite hebben om te komen tot een integrale aanpakken. Daarnaast wijzen deze onderzoekers op het gevaar dat gemeentebestuurders onvoldoende betrokken worden. Plasmeijer en Van de Laar (2010) geven tenslotte aan dat het matrixmodel vanwege haar complexiteit maar een gelimiteerd aantal taakvelden en partners kan hebben (Plasmeijer & Van de Laar, 2010).

2.3.4 Shared services center

Een shared services center (ssc) is een samenwerkingsverband dat diensten levert aan organisaties tegen verrekenprijzen. Generieke activiteiten worden uit de afzonderlijke bedrijfsonderdelen gehaald en samengevoegd in een ssc (Strikwerda, 2003). Samenwerkende gemeenten voegen taken samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid. Medewerkers van de desbetreffende afdelingen worden overgeheveld naar een nieuwe organisatie. Op contractbasis verleent een ssc taken uit voor de verschillende gemeentebesturen, waarbij iedere gemeente de eigen beleidsverantwoordelijkheid

behoudt (Fraanje & Herweijer, 2013). De ambtelijke krachten worden gebundeld, maar het primaat van de afzonderlijke gemeentebesturen blijft gehandhaafd (Korsten et al., 2004).

Het oprichten van een shared services center in het publieke domein heeft verschillende doelstellingen. Behalve het ontsnappen aan herindeling, zijn het reduceren van kosten door schaalvoordelen en het verhogen van de kwaliteit veelgenoemde doelstellingen (Strikwerda, 2005). Het professionaliseren van personeel is mogelijk doordat kennis en ervaringen worden gedeeld. Daarnaast is er ruimte voor specialisatie. Dit leidt tot verhoogde arbeidsproductiviteit en het verbeteren van het carrièreperspectief van medewerkers (Korsten et al., 2004). Tevens is het verbeteren van de transparantie, omwille van het democratisch toezicht, een mogelijke doelstelling (Strikwerda, 2005). Dit is mogelijk doordat bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden strikt gescheiden worden bij de invoering van een shared services center (Van de Laar, 2010). Shared services centers zijn beleidsneutraal en zijn gericht op functionele processen (Strikwerda, 2005). De ambtelijke capaciteit wordt gebundeld rondom ondersteunende en beleidsuitvoerende taken (Van de Laar, 2010). Ssc's zijn het meest efficiënt als de taken en activiteiten apolitiek en routinematig zijn (Fraanje & Herweijer, 2013). Shared services centers hebben zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vormen (Korsten et al., 2004). Voordelen van publiekrechtelijke vormen zijn onder andere het kunnen uitvoeren van publieksrechtelijke bevoegdheden en het behouden van de ambtenarenstatus van medewerkers. Volgens Korsten et al. (2004) is het belangrijk dat ssc's beschikken over een flexibele en slagvaardige bestuursstructuur (Korsten et al., 2004).

De beleidsvorming blijft de taak van de afzonderlijke opdrachtgevende gemeentebesturen. De ssc fungeert als opdrachtnemer en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid (Van de Laar, 2010). Middels contracten worden er afspraken gemaakt over de kwantiteit, kwaliteit en prijsverrekening (Fraanje & Herweijer, 2013). De ssc's zijn dienstverlenende organisaties die opereren op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie met de verschillende gemeentebesturen. De shared services centers hebben resultaatverantwoordelijkheid en leggen verantwoording af aan de verschillende gemeentebesturen. Volgens Korsten et al. (2004) is het van belang dat de relatie tussen de gemeentebesturen en de ssc zakelijk en transparant is. Ook volgens Boogers, Denters & Sanders (2015) stijgt de effectiviteit van een samenwerking wanneer de samenwerking zakelijk en transparant is. Korsten et al. (2004) stellen verder dat het belangrijk is dat de gemeentebesturen zich professionaliseren. Gemeentebesturen hebben namelijk de moeilijke taak om opdrachten adequaat te formuleren aan het ssc. Het gebrek aan heldere opdrachten of de neiging om opdrachten voortdurend bij te stellen is nadelig voor de efficiency van het ssc (Korsten et al., 2006). Ook hebben gemeentebesturen de moeilijke taak om balans te vinden in het spanningsveld tussen maatwerk en uniformiteit. De gemeentebesturen hebben naast de opdrachtgevende rol ook de gedeelde eigenaarsrol in het ssc. De gemeentebesturen moeten zich bewust zijn deze dubbelrol (Verdult et al., 2013). Als de gemeenten betreft maatwerk het onderste uit de kan willen halen, gaat dit ten koste van de efficiency van een ssc (Korsten et al., 2006).

Voor- en nadelen van een ssc

Het aantrekkelijke van het ssc is gelegen in een combinatie van eigenschappen. Allereerst worden er schaalvoordelen gerealiseerd, zonder dat dit ten koste gaat van de autonomie van de gemeentebesturen. Een shared services center is doelmatig het realiseren van dagelijkse operationele taken. Efficiencywinst wordt verder geboekt door standaardisatievoordelen en het gezamenlijk inkopen of aanbesteden (Korsten, 2004). Dankzij de schaalgrootte kan de kwetsbaarheid van gemeenten worden verminderd en kunnen diensten worden geprofessionaliseerd (Korsten et al., 2004). Hierdoor neemt de kwaliteit van de geleverde producten en diensten toe (Verdult et al., 2013). Ook is er meer ruimte voor specialisatie, waardoor mogelijke beleidshiaten kunnen worden opgevuld (Fraanje & Herweijer, 2013). Dankzij het ssc ontstaat er een opstuwend effect, waarbij de zwakkere gemeente(n) zich kunnen optrekken aan de sterkere gemeente(n) (Korsten, 2004). Tevens leiden ssc's tot meer transparantie door een heldere scheiding tussen ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het werken op basis van contracten maakt de werkelijke behoeften en kosten beter inzichtelijk (Korsten et al., 2004). Daarnaast leidt een ssc tot een verbetering van het carrièreperspectief van medewerkers en een

toename van de arbeidssatisfactie (Van de Laar, 2010). Arbeidssatisfactie is van belang voor de bestuurskracht. Hoge medewerkerstevredenheid leidt namelijk na verloop van tijd tot hogere klanttevredenheid, terwijl lage medewerkerstevredenheid leidt tot een afname van de doelmatigheid (Van Kan et al., 2014).

Tegenover de voordelen van ssc's staan ook een aantal nadelen. Allereerst zorgen shared services centers voor coördinatielasten. Er is namelijk afstemming nodig tussen de verschillende gemeenten (opdrachtgevers) en het ssc (opdrachtnemer) (Van de Laar, 2010). Een coördinerend orgaan dient de omvang, de kwaliteit en het prijsniveau van de opdrachten af te stemmen. Dit legt beslag op de tijd van bestuurders en ambtenaren (Korsten et al., 2004). De gemeentebesturen dienen door hun aansturing te voorkomen dat het ssc te autonoom wordt. Echter door het overhevelen van medewerkers, ontbreken gemeenten soms inhoudelijke expertise om goede opdrachten te formuleren en adequaat toezicht te houden (Van de Laar, 2010). Daarnaast kan een ssc extra kostenposten met zich meebrengen als het gevolg van coördinatielasten, professionalisering en hogere loonniveaus (Van de Laar, 2010). Doordat het kwaliteitsniveau van de best presterende gemeente de nieuwe norm wordt, dienen andere gemeenten extra inspanningen te leveren, wat resultaat in extra kosten. De verwachtingen rondom kostenreductie mogen daarom, met name in de beginfase, niet te hoog gespannen zijn (Fraanje & Herweijer, 2013). Het opzetten van effectieve samenwerkingen vraagt om investeringen en heeft zodoende aanloopkosten. De daadwerkelijke kostenbesparingen manifesteren zich dan ook pas na enige tijd (Verdult et al., 2013). Bovendien moeten de gemeenten rekening houden met de personele consequenties. Een ssc stelt andere eisen aan medewerkers. Medewerkers van een ssc moeten namelijk voor meerdere opdrachtgevers werken. Verder kan het overhevelen van ambtenaren naar ssc's leiden tot emotionele bezwaren (Korsten et al., 2004). Het samenvoegen van ambtenaren kan leiden tot onzekerheid en een terugval in motivatie en betrokkenheid (Van Kan et al., 2014). Shared services centers komen bovendien in de problemen wanneer er te veel gemeenten betrokken zijn. Dit leidt namelijk tot een complexe coördinatie (Korsten et al., 2006) en moeilijke besluitvorming (Herweijer & Van Genugten, 2013). Daarnaast is het onverstandig als gemeenten verschillende shared services centers naast elkaar hebben. Dit leidt namelijk tot een wirwar aan relaties en onoverzichtelijke situaties. Hierdoor stijgen de coördinatielasten en worden de kostenvoordelen (deels) te niet gedaan door de verschillende overheadkosten (Korsten et al., 2004). Boogers, Denters en Sanders (2015) geven eveneens aan dat veel samenwerkingsverbanden leiden tot meer complexiteit en hogere besluitvormingskosten. Dit gaat ten koste de effectiviteit van de samenwerkingen. Het bundelen van de ssc's tot één ambtelijk apparaat is in dat geval het devies (Korsten et al., 2004).

2.3.5 Integratiemodel

Bij het integratiemodel voegen de gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie. De ambtelijke integratie is de meest vergaande vorm van intergemeentelijke samenwerking (Fraanje & Herweijer, 2013). Van de Laar (2010) spreekt over een meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming. Nagenoeg alle ambtelijke capaciteit wordt gebundeld rondom beleidsmatige, uitvoerende en ondersteunende taken. Door het fuseren van grote delen van de ambtelijke organisaties hebben gemeenten wel de voordelen van opschaling, maar behouden ze de politiek-bestuurlijke autonomie. De afzonderlijke gemeenten behouden namelijk wel hun eigen bestuur en gemeenteraad (Van de Laar, 2010). Het integratiemodel komt in grote lijnen overeen met het SETA-concept⁶. Bij dit concept blijft het primaat van de verschillende gemeentebesturen overeind en worden de ambtelijke apparaten grotendeels samengevoegd in een ambtelijke organisatie. Het gemeentebestuur wordt, onder andere bij het formuleren van de bestuursopdrachten, bijgestaan door een klein bestuursapparaat (Korsten, 2004). Op deze manier worden de voordelen van gemeentelijke schaalvergroting gekoppeld aan het behoud van de lokale politieke gemeenschappen en gemeentebesturen. Het idee achter het SETA-concept is dat de gemeenten hun identiteit behouden en dat de burgers betrokken blijven bij de lokale politiek (Korsten et al., 2006).

⁶ SETA staat voor Samen en toch apart (Korsten e.a., 2002).

Het integratiemodel heeft twee verschillende vormen, te weten de gastheergemeente en het facilitair bedrijf. Bij een gastheergemeente wordt bijna de hele organisatie en bijbehorende taken van een of meerdere kleine gemeenten ondergebracht bij een grote gemeente. De grote gemeente verleent op grond van DVO's diensten aan kleinere gemeente(n) (Van de Laar, 2010). Fraanje en Herweijer (2013) spreken in dit verband ook wel over de variant van de grote broer. Bij het facilitaire bedrijf worden ambtelijke apparaten gefuseerd tot een gemeenschappelijke werkorganisatie. Ambtenaren worden hierbij gedeeld en opdrachtverlening is het kernelement. De gemeentebesturen worden door enkele ambtenaren ondersteund bij het opstellen van opdrachten en het toezicht houden hierop (Van de Laar, 2010). Fraanje en Herweijer (2013) spreken over de variant met gelijke inbreng, waarbij gemeenten ongeveer in gelijke mate expertise en ambtenaren inbrengen.

Het openbaar lichaam is de aangewezen juridische samenwerkingsvorm voor een ambtelijke fusie (Ministerie van BZK, 2010). Gezien de omvang van de personele en financiële samenwerking is een niet-vrijblijvende en een duurzame samenwerkingsvorm vereist. Hierdoor wordt een nieuwe rechtspersoon ingesteld. Rechtspersoonlijkheid is nodig om zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer. Omdat bij ambtelijke fusies altijd sprake is van collegeregelingen, nemen collegeleden zitting in het AB en het DB van de fusieorganisatie (Van de Laar, Westers, Vogel & Bakker, 2014).

De gemeenten zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van het samenwerkingsverband. De gemeenten zijn vanuit de eigenaarsrol verantwoordelijk voor de continuïteit (Van Grumbkov & Ter Braak, 2011). Het is belangrijk dat de gemeentebestuurders zich eigenaar voelen van de samenwerking (Van de Laar, 2010). De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd op basis van bestuursopdrachten van de afzonderlijke colleges, waarbij de gemeenteraden hun kaderstellende rol behouden (Korsten et al., 2004). Het opdrachtgeverschap vraagt om heldere opdrachtverstrekking. Tevens is het noodzakelijk dat er voldoende expertise achterblijft bij de gemeenten zelf. Het samenwerken stelt eisen en competenties aan de opdrachtgevende gemeenten. Belangrijk is dat de opdrachtgevers zich mee ontwikkelen met een ambtelijke organisatie. Het mag niet zo zijn dat de opdrachtgevende gemeenten onvoldoende in staat zijn om de ambtelijke organisatie aan te sturen (Van de Laar, 2010). De ambtelijke organisatie vervult de opdrachtnemersrol. Op basis van DVO's, met afspraken over kwantiteit, kwaliteit, snelheid en kosten, worden de taken voor de verschillende gemeenten uitgevoerd. De ambtelijke organisatie legt hierbij verantwoording af aan de verschillende colleges (Fraanje & Herweijer, 2013). Het management van de ambtelijke organisatie moet er daarnaast voor zorgdragen dat de organisatie stevig staat en toekomstbestendig is (Van Grumbkov & Ter Braak, 2011). Het optreden als opdrachtnemer en het bedienen van verschillende gemeentebesturen vraagt om nieuwe competenties van ambtenaren. Een ambtelijke organisatie streeft hierbij naar het principe 'standaard waar dat kan en maatwerk waar dat nodig is' (Pierik & Van de Laar, 2010).

Voor- en nadelen van een integratiemodel

Fraanje & Herweijer (2013) zien ambtelijke integratie als het belangrijkste alternatief voor herindeling. De kwetsbaarheid van gemeenten wordt verminderd door de schaalvergroting van het ambtelijke apparaat, zonder daarbij de afstand tussen de burger en bestuur te verkleinen. In vergelijking met de lichtere samenwerkingsvormen heeft het integratiemodel als voordeel dat de democratische verantwoordingslijnen duidelijk zijn (Fraanje & Herweijer, 2013). Van de Laar (2010) stelt dat de ambtelijke organisatie professioneler wordt, mede door de zakelijke relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Doordat de kwaliteit van de ambtelijke organisatie verbetert, verbetert volgens Herweijer en Fraanje (2011) ook de kwaliteit van de diensten die ze leveren. Van Grumbkov en Ter Braak (2011) concluderen dat de werkprocessen efficiënter worden, de kwaliteit beter wordt en dat de relatie tussen kosten en prestaties duidelijker wordt. Daarnaast vindt kostenbesparing plaats door het gezamenlijk inkopen en aanbesteden.

Het integratiemodel heeft ook nadelen. Zo vergt het model veel coördinatie en sturing. Verder blijkt de kostentoedeling lastig. Het hanteren van een eenvoudig verrekensysteem op basis van de werkelijke gemaakte kosten lijkt hiervoor het meest adequaat (Van de Laar, 2010). Herweijer en van der Zee (2011) wijzen verder op het gevaar dat er te weinig rekening wordt gehouden met de lokale

contexten van de verschillende gemeenten. Dit komt doordat ambtenaren in de nieuwe situatie minder kennis hebben van de lokale omgevingen en moeilijker bereikbaar zijn voor signalen vanuit de samenleving. Daarnaast hebben gemeentebestuurders moeite met hun dubbelrol. Gemeentebestuurders zijn namelijk zowel eigenaar als opdrachtgever van het samenwerkingsverband. De belangen van de verschillende gemeentebesturen (opdrachtgevers) en het bestuur van het samenwerkingsbelang (eigenaar) kunnen botsen met elkaar. Zo kunnen gemeenten onderling concurreren om de inzet en de prioritering van de ambtelijke organisatie (Pierik & Van de Laar, 2010). Tenslotte is er ook bij het integratiemodel sprake van een spanningsveld tussen standaardisatie en maatwerk (Van de Laar, 2010). Het heeft iets paradoxaals dat gemeenten kiezen voor intergemeentelijke samenwerking om de eigenheid te behouden, dit terwijl samenwerkingen pas efficiënt zijn als het beleid geüniformeerd is. Herweijer en Fraanje (2011) stellen dat met het standaardiseren van beleid, een van de motieven voor intergemeentelijke samenwerking vervalst.

2.3.6 Overzicht samenwerkingsmodellen

Ten behoeve van het overzicht wordt in tabel 4 een overzicht gepresenteerd van de verschillende samenwerkingsmodellen. Per model zijn de kenmerken, de juridische vorm en de voor- en nadelen weergegeven.

Tabel 4: Overzicht van samenwerkingsmodellen				
Model	Kenmerken	Juridisch vorm	Voordelen	Nadelen
Netwerk model	• Kennisdeling • Beleidsafstemming • Ijsbreker	• Convenant of bestuurs-overeenkomst	• Naar elkaar toegroeien • Geen verlies van zeggenschap	• Geen schaalvoordelen • Kwetsbaarheid wordt nauwelijks verkleint • Te vrijblijvend
Centrum model	• Centrumgemeente voert taken uit voor schilgemeenten • Omvang en expertise centrumgemeente • Contractbasis	• Wgr centrum-gemeente	• Meer efficiëntie • Minder kwetsbaar • Weinig organisatorische veranderingen	• Minder zeggenschap (afhankelijkheid) • Centrumgemeente neemt de risico's op zich
Matrix model	• Elke gemeente is verantwoordelijk voor een of meerdere terreinen • Onderling taken en personeel overhevelen	• Wgr centrum-gemeente	• Meer efficiëntie • Minder kwetsbaar • Benutten van elkaars kwaliteiten	• Minder zeggenschap (afhankelijkheid) • Verkokering • Minder invloed van de raad
Shared services center	• Nieuwe organisatie levert diensten op contractbasis • Opdrachtnemer–opdrachtgeverrelatie • Ondersteunende en uitvoerende taken • Zakelijk	• Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen • Wgr bedrijfsvoeringsorganisatie	• Meer efficiëntie • Meer kwaliteit • Meer professionaliteit • Minder kwetsbaar • Meer transparantie • Meer arbeidssatisfactie	• Aansturingsproblemen • Extra kosten • Personele gevolgen
Integratie model	• Samenvoeging ambtelijke apparaten • SETA-concept • Opdrachtnemer–opdrachtgeverrelatie • Beleidsmatige, uitvoerende en ondersteunende taken	• Wgr openbaar lichaam	• Minder kwetsbaar • Meer efficiëntie • Meer transparantie • Meer professionaliteit • Meer kwaliteit	• Extra kosten • Moeilijke kostentoedeling • Minder lokale kennis

Relevante voor- en nadelen voor een bedrijfsvoeringsorganisatie

Het model van het shared services center sluit het meest aan op de bedrijfsvoeringsorganisatie. Een ssc heeft namelijk veel overeenkomsten met een bedrijfsvoeringsorganisatie. Korsten et al. (2004) geven aan dat een ssc baat heeft bij zowel een flexibele bestuursstructuur als bij rechtspersoonlijkheid. De combinatie van een flexibele bestuursstructuur en rechtspersoonlijkheid is kenmerkend voor een bedrijfsvoeringsorganisatie (De Greef, 2013a). Bovendien zijn zowel BVO's als ssc's gericht op bedrijfsvoering- en uitvoeringstaken. Aan BVO's mogen alleen taken worden over gedragen die ondersteunend of uitvoerend van aard zijn (De Greef & Huntjens, 2014). Ook ssc's worden met name ingezet voor ondersteunende en beleidsuitvoerende taken (Van de Laar, 2010). Vanwege de vele overeenkomsten zijn de voor- en nadelen van het ssc relevant voor een BVO. Relevante voordelen zijn dus meer efficiëntie, meer kwaliteit, meer professionaliteit, minder kwetsbaar, meer transparantie en meer arbeidssatisfactie. Veel van deze voordelen komen ook terug bij de andere modellen. Op basis van het ssc zijn de aansturingsproblemen (paragraaf 2.4), de extra kosten en de personele gevolgen relevante nadelen voor een BVO. Deze nadelen worden aangevuld met een tweetal nadelen van andere modellen, namelijk minder zeggenschap en minder invloed van de raad. Uit subparagraaf 2.2.2 bleek namelijk dat het verlies van zeggenschap en de beperkte invloed van gemeenteraden twee belangrijke kritiekpunten waren op de Wgr. Ook hiervoor moet een BVO waken.

2.3.7 Conclusies samenwerkingsmodellen

Deze subparagraaf geeft antwoord op de vierde deelvraag van het onderzoek: *Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende modellen van intergemeentelijke samenwerking?* Er zijn vijf belangrijke samenwerkingsmodellen, te weten het netwerkmodel, het centrummodel, het matrixmodel, het shared services center en het integratiemodel. Elk model heeft zowel voor- als nadelen. Op basis van de vijf samenwerkingsmodellen zijn zes voordelen en vier nadelen geformuleerd die relevant zijn voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. De voordelen zijn meer efficiëntie, meer kwaliteit, meer professionaliteit, minder kwetsbaar, meer transparantie en meer arbeidssatisfactie. De nadelen zijn minder zeggenschap, minder invloed van de raad, extra kosten en personele gevolgen. De voordelen zijn verklaringen voor meer bestuurskracht door samenwerking, terwijl de nadelen verklaringen zijn voor minder bestuurskracht door samenwerking (Herweijer & Fraanje, 2011). Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is het belangrijk om de voordelen te bewerkstelligen en de nadelen te ondervangen of te beletten.

2.4 Aansturing van intergemeentelijke samenwerkingen

Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag vijf: *Op welke wijze kunnen gemeentebesturen intergemeentelijke samenwerkingen aansturen zodat de bestuurskracht van gemeenten toeneemt?* Deze deelvraag is van belang doordat samenwerkingsverbanden op afstand komen te staan van de gemeenten en gemeentebesturen te maken krijgen met aansturingsvraagstukken (Korsten et al., 2006). De Raad voor het openbaar bestuur (2015) wijst op het probleem dat bij veel intergemeentelijke samenwerkingen geen sprake is van verlengd bestuur, maar van verlegd bestuur. Bij verlengd bestuur maakt het lokale bestuur zelfstandig keuzes en stuurt het de samenwerking actief aan. Verlengd bestuur wordt gelegitimeerd door de bestuurssamenstelling, de verantwoordingsrelaties en de financiële banden (De Greef & Huntjens, 2014). Van verlegd bestuur is daarentegen sprake wanneer de gemeentebesturen geen goed zicht heeft op de samenwerking en het samenwerkingsverband onvoldoende wordt aangestuurd en gecontroleerd door de gemeentebesturen. Veel gemeentebesturen worstelen met het aansturen van taken die op afstand worden uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden op het spel staat (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Van Vliet (2007) noemt de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie een kritische succesfactor voor het succes en de legitimiteit van een samenwerkingsverband. Hierdoor is het van belang om te onderzoeken hoe samenwerkingsverbanden aangestuurd moeten worden.

In subparagraaf 2.4.1 worden de verschillende aansturingsfasen en aansturingsinstrumenten besproken. Vervolgens worden verschillende rollen, taken en spanningsvelden (§2.4.2) en

aansturingsbenaderingen (§2.4.3) besproken. In subparagraaf 2.4.4 volgt een conclusie waarin antwoord wordt gegeven op deelvraag vijf.

2.4.1 Aansturingsfasen en aansturingsinstrumenten

De relatie tussen gemeentebesturen en een samenwerkingsverband is een sturingsrelatie. Een sturingsrelatie is “een betrekking waarin tot elkaar staande organisatieonderdelen elkander op de door hun gewenste manier laten werken” (Van Vliet, 2007, p.3). De aansturing is volgens Van Vliet (2007) effectief wanneer blijkt dat de diensten en producten voldoen aan de verwachtingen van de opdrachtgever. Volgens Van Genugten (2014) kunnen gemeenten voorafgaande aan de samenwerking, gedurende de samenwerking en tijdens de herzieningsfase een intergemeentelijke samenwerking aansturen. Deze drie fasen vormen het uitgangspunt voor dit onderzoek (zie tabel 5). De Greef & Huntjens (2014) spreken over vier aansturingsfasen, te weten de kaderstelling, de informatie-inwinning, de verantwoording en de bijsturing. Deze vallen grotendeels samen met de drie eerder genoemde fasen, doordat de verantwoording en de bijsturing aansluiten op de eerder genoemde herzieningsfase bij Van Genugten (2014). Voor de drie verschillende aansturingsfasen worden nu verschillende instrumenten besproken die gemeenten hebben om een samenwerkingsverband aan te sturen. In tabel 5 volgt hier een overzicht van.

Voorafgaande aan de samenwerking

Voorafgaande aan de samenwerking stellen de gemeenteraden de algemene kaders vast. Deze kaders fungeren als richtlijn voor het intergemeentelijke samenwerkingsverband (De Greef & Huntjens, 2014). Daarnaast is het van belang dat in deze fase heldere doelen worden geformuleerd en een gemeenschappelijke visie wordt ontwikkeld (Van Genugten, 2014). Voorafgaande aan de samenwerking worden tevens de contracten ontwikkeld. In deze contracten leggen opdrachtgevers vast welke diensten geleverd moeten worden (Van Vliet, 2007). Het definiëren en normeren van opdrachten maakt het mogelijk om afspraken te maken over de verwachte prestaties. Het ontwikkelen en opnemen van kwaliteitsnormen in contracten is hierbij van belang (Van Genugten, 2014). Tenslotte moet voorafgaande aan een samenwerking afspraken worden gemaakt over de financiering van het samenwerkingsverband. Met de financiering wordt bedoeld op de verrekening tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De opzet van prijsverrekeningen is om de opdrachtnemer te prikkelen om efficiënt te werken (Van Vliet, 2007). Hiervoor moet gebudgetteerd worden op de prestaties en niet op de gemaakte uren (Van Genugten, 2014).

Gedurende de samenwerking

Gedurende de samenwerking controleert de gemeenteraad of aan de eerder gestelde kaders wordt voldaan (De Greef & Huntjens, 2014). In deze fase speelt prestatiemeting een cruciale rol. Prestatiemeting stelt de opdrachtgever namelijk in staat om het functioneren van de opdrachtnemer te beoordelen en bij te sturen. Een voorwaarde hiervoor is dat de opdrachtgever voldoende inzicht heeft in de prijs-kwaliteitverhouding van de te leveren diensten (Van Vliet, 2007). Van Genugten (2014) stelt dat het belangrijk is dat opdrachtgevers voldoende kennis in huis houden om de opdrachtnemer goed te kunnen beoordelen en te kunnen aansturen. Externe evaluaties, zoals onderzoeken van rekenkamers of benchmarken, kunnen bijdragen aan het beoordelen van prestaties (Van Genugten, 2014). Informatie-inwinning is noodzakelijk om de prestaties te meten. Belangrijk is dat de gemeenten tijdig over de noodzakelijke en gewenste informatie beschikken (De Greef & Huntjens, 2014). Communicatie, het over en weer kenbaar maken van wensen en verwachtingen, vormt de basis van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Het is belangrijk dat de opdrachtnemer de wensen van de opdrachtgever begrijpt en dat de opdrachtgever juiste verwachtingen heeft van de wijze waarop de opdrachtnemer de opdrachten uitvoert (Van Vliet, 2007). Van Genugten (2014) adviseert gemeenten om te blijven investeren in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemers. Voor de opdrachtnemer is het van cruciaal belang om het vertrouwen van opdrachtgevers te verkrijgen en te behouden. Actief relatiemanagement en goede informatie-uitwisseling zijn hierbij onmisbaar (Van Vliet, 2007). De verantwoordelijkheid voor informatie-uitwisseling ligt zowel bij de opdrachtnemer als bij de

opdrachtgever. De Raad voor het openbaar bestuur (2015) geeft aan dat gemeenteraden niet altijd tevreden zijn over de informatie van de opdrachtnemers. De informatie is dan te algemeen van aard en biedt geen zicht op de realisatie van doelstellingen. Daartegenover staat dat de raadsleden duidelijker criteria moeten stellen over de informatievoorziening (Raad voor het openbaar bestuur, 2015).

De herzieningsfase

In de herzieningsfase stellen de prestatiemetingen de opdrachtnemer in staat om zich op een transparante wijze te verantwoorden. Op deze manier kan de opdrachtnemer zijn meerwaarde, en dus zijn legitimiteit, aantonen (Van Vliet, 2007). Op basis van de ingewonnen informatie en de verantwoording van de opdrachtnemer, beoordelen de gemeentebesturen de prestaties van de opdrachtnemer. Op grond van deze evaluatie kunnen de gemeentebesturen bijsturen en ingrijpen (De Greef & Huntjens, 2014). Een gemeente kan door middel van veranderingen in de bevoegdheden en het budgetrecht het samenwerkingsverband bijsturen (De Greef & Stolk, 2015). Als het vertrouwen in de opdrachtnemer afneemt, kan het gemeentebestuur het mandaat aan het samenwerkingsverband verkleinen. Ook kan het gemeentebestuur er voor kiezen om het aantal controles te verhogen (Van Genugten, 2014). In het uiterste geval kan de gemeente er voor kiezen om uit de regeling te treden. Echter vanwege de financiële consequenties en het gebrek aan alternatieven wordt dit vaak achterwege gelaten (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Na de herzieningsfase kan de cyclus weer van vooraf aan beginnen. In tabel 5 staan de verschillende aansturingsinstrumenten per fase weergegeven.

Tabel 5: Overzicht van de aansturingsfasen en aansturingsinstrumenten

Fase	Voorafgaand aan de samenwerking	Gedurende de samenwerking	De herzieningsfase
Instrumenten	• Kaders stellen • Doelen formuleren • Contracten ontwikkelen (inclusief kwaliteitsnormen) • Afspraken maken over de financiering	• Prestaties meten • Informatie inwinnen • Kennis in huis houden • Relatie managen	• Verantwoorden • Bijsturen of ingrijpen • Bij afnemend vertrouwen: - Controle verhogen - Mandaat verkleinen

2.4.2 Rollen, taken en spanningsvelden

Een samenwerking kent doorgaans drie verschillende rollen, namelijk die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (De Greef & Huntjens, 2014). Hierbij heeft elke rol haar eigen taken en belangen. Voor het samenwerkingsbelang is het bevorderlijk als de belangen van de verschillende rollen in elkaars verlengde liggen. Echter lopen de belangen van de verschillende rollen en deelnemers regelmatig uiteen (De Greef & Huntjens, 2014).

De verschillende gemeentebesturen zijn gezamenlijk eigenaar van de intergemeentelijke samenwerking. De democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden is afkomstig van alle vertegenwoordigende bestuursorganen. Dit betekent dat de zeggenschap gedeeld wordt door de verschillende bestuursorganen (De Greef & Huntjens, 2014). De belangrijkste taak van de eigenaren is het bewaken van de continuïteit van het samenwerkingsverband. Zij wegen samen alle belangen tegen elkaar af, waarbij het collectieve samenwerkingsbelang de maatlat dient te zijn. Dit kunnen voor de leden van het bestuur zware afwegingen zijn tussen de eigen gemeentelijke belangen en de collectieve samenwerkingsbelangen. De gemeenten behoren namelijk als opdrachtgever ook hun eigen gemeentelijke belangen te borgen. Individuele belangen van gemeenten kunnen echter afbreuk doen aan het samenwerkingsbelang (De Greef & Huntjens, 2014).

De opdrachtgever is gericht op de uitvoering en streeft naar een zo hoog mogelijke kwaliteit, tegen een zo laag mogelijke prijs. De opdrachtgever bewaakt daarmee de beoogde beleidsresultaten (De Greef & Huntjens, 2014). De ambtelijke apparaten van de gemeenten formuleren opdrachten namens hun colleges aan de opdrachtnemers (Fraanje & Herweijer, 2013). Het opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in de prestatieafspraken, welke deels collectief tot stand komen (De Greef &

Huntjens, 2014). Binnen overlegorganen kunnen gemeenten opdrachten gezamenlijk afstemmen waardoor een uniforme aanpak mogelijk is (Fraanje & Herweijer, 2013).

De opdrachtnemersrol wordt vervuld door samenwerkingsverbanden. Deze dienstverlenende organisaties voeren opdrachten uit en hebben hier resultaatverantwoordelijkheid over. Zij leggen hierover verantwoording af aan de verschillende gemeentebesturen (Korsten et al., 2004). De opdrachtnemer heeft belang bij realistische en uniforme targets (De Greef & Huntjens, 2014). Vaak is er een spanningsveld tussen standaardisatie en maatwerk in de te leveren diensten en producten. Terwijl maatwerk inspeelt op de specifieke behoeften van de opdrachtgever, speelt uniformiteit in op de beoogde schaalvoordelen van het samenwerkingsverband (Van Vliet, 2007). Het belang van de opdrachtnemer wordt ook wel het organisatiebelang genoemd. Een samenwerkingsverband heeft belang bij opdrachtverstrekking, want zonder opdracht moet de organisatie inkrimpen (De Greef & Huntjens, 2014). Het organisatiebelang kan botsen met de belangen van de eigenaren. In subparagraaf 2.4.3 wordt hier verder op ingegaan.

Tabel 6 geeft de verschillende rollen, taken en spanningsvelden weer. Het valt op dat de relatie tussen de eigenaar en opdrachtgever slechts gescheiden wordt door een stippellijntje. Hiervoor is gekozen omdat er verder in het onderzoek gewerkt wordt met theorieën over opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Deze theorieën kennen maar twee rollen. De aanname van dit onderzoek is dat de belangen en doelen van de eigenaren en de opdrachtgevers grotendeels overeenkomen. De eigenaren worden ondersteunt door de opdrachtgevers en fungeren gezamenlijk als principaal. Deze aanname is gebaseerd op het gegeven dat ambtelijke apparaten namens de gemeentebesturen de opdrachtnemers aansturen (Fraanje & Herweijer, 2013).

Tabel 6: Rollen, taken en spanningsvelden

Rol	Vervuld door	Taken	Spanningsveld
Eigenaar	Gemeentebesturen	• Continuïteit waarborgen	• Gemeentebelangen vs. samenwerkingsbelangen
Opdrachtgever	Ambtelijke apparaten	• Opdrachten formuleren • Bewaken beoogde Beleidsresultaten	• Maatwerk vs. standaardisatie
Opdrachtnemer	Samenwerkingsverband	• Uitvoeren opdrachten • Verantwoording afleggen	• Maatwerk vs. standaardisatie • Organiseatiebelangen vs. Samenwerkingsbelangen

2.4.3 Aansturingsbenaderingen

Om meer grip te krijgen op het aansturen van opdrachtnemers, worden in deze subparagraaf twee relevante en divergente theorieën over aansturing uiteengezet. Dit zijn de principaal-agenttheorie en de principaal-steward theorie. Deze verdieping geeft inzicht in hoe op twee contrasterende wijzen een samenwerkingsverband kan worden aangestuurd.

De principaal-agenttheorie

De kern van de traditionele principaal-agenttheorie is dat er onderscheid is tussen de rollen van eigenaren, ondernemers en managers binnen organisaties. Deze drie rollen kunnen tegenstrijdige belangen en doelen hebben (Berle & Means, 1932). Bij de bestuurskundige benadering van de principaal-agent theorie gaat het in essentie over contractuele relaties tussen principalen en agenten (Waterman & Meier, 1998). Zoals eerder aangegeven, vormen de gemeentebesturen (eigenaren), ondersteunt door de ambtelijke apparaten (opdrachtgevers), de principalen in dit onderzoek. De opdrachtnemende organisaties, zoals bedrijfsvoeringsorganisatie, zijn de agenten.

De bestuurskundige principaal-agent (PA) theorie kent twee centrale assumpties. De eerste assumptie is dat er conflicterende doelen zijn tussen de principaal en de agent. Beiden streven naar individuele nutsmaximalisatie (Waterman & Meier, 1998). De mens, een homo economicus, handelt hierbij uit eigenbelang. Zowel de agent als de principaal zijn daarom op zoek naar zo veel mogelijk profijt, met zo min mogelijke kosten (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De tweede assumptie is dat de

agent over meer informatie beschikt dan de principaal. Dit resulteert in een informatie-asymmetrie in het voordeel van de agent (Waterman & Meier, 1998). Acties van de agent zijn hierdoor moeilijk te observeren voor de principaal. Als de principaal niet goed in staat is om de agent te controleren, is er sprake van 'moral hazard'. Hiervan is er sprake wanneer de activiteiten van een agent niet goed kunnen worden afgeleid uit de prestaties van de agent. Doordat de agent meer kennis heeft over de prestaties, is het voor de principaal moeilijk om de prestaties te beoordelen en te belonen (Dixit, 2002). Door de informatie- en kennisvoorsprong heeft de agent ruimte om uit eigen belang te handelen, dit ten koste van de belangen van de principaal (Van Slyke, 2007). De principaal wil het gedrag van de agent zodanig sturen dat de agent handelt in het belang van de principaal. Hiervoor maakt de principaal gebruik van contracten. De principaal specificeert de door de agent te leveren diensten en houdt toezicht op de gemaakte prestatieafspraken (Waterman & Meier, 1998). Behalve controles gebruikt de principaal ook beloningen en sancties. Met deze extrinsieke prikkels wordt beoogd de belangen van de agent te koppelen aan de belangen van de principaal (Davis et al., 1997). Oorspronkelijk werden de assumpties van informatie-asymmetrie en doelen geïnterpreteerd als constanten. Waterman & Meier (1998) hebben er op gewezen dat informatie-asymmetrie en belangenconflicten in werkelijkheid dynamisch zijn. Zo beschikt de agent niet altijd over meer informatie en is er ook niet standaard een belangenconflict aanwezig tussen de principaal en de agent.

Bij intergemeentelijke samenwerkingen zijn er doorgaans meerdere opdrachtgevende gemeentebesturen. Hierdoor dient het PA-concept met slechts één principaal losgelaten te worden. Doordat principalen uiteenlopende belangen hebben, kunnen zij onderling conflicterende doelstellingen hebben. De principalen concurreren in dat geval om de inzet van de agent (Waterman & Meier, 1998). De principalen stellen verschillende eisen aan de agent en sturen aan op hun eigen doelen. Het gevolg hiervan is dat de agent kan kiezen tussen principalen en hun prikkels. De agent is geneigd om met name de meetbare en de makkelijk te behalen taken uit te voeren. Hierdoor negeren ze andere taken, die belangrijk kunnen zijn voor principalen. Om te voorkomen dat er te veel afbreuk wordt gedaan aan elkaars belangen, streven principalen vaak naar onderlinge compromissen tussen doelen (Dixit, 2002). Overlegorganen binnen intergemeentelijke samenwerkingen maken het mogelijk dat gemeenten komen tot een collectieve aanpak (Fraanje & Herweijer, 2013).

Met name onderzoekers uit de sociologie en de psychologie wijzen op tekortkomingen van de PA-theorie (Davis et al., 1997). De PA-theorie heeft een economische benadering en gaat uit van puur rationele actoren die het individuele nut willen maximaliseren. Agenten handelen daarom uit eigenbelang en zijn te sturen door extrinsieke prikkels zoals beloningen en sancties. Onderzoekers uit de sociologie en de psychologie noemen de theorie te simplistisch en vinden dat er wordt uitgegaan van een onrealistisch mensbeeld (Davis et al., 1997). De PA-theorie gaat voorbij aan het gegeven dat agenten ook waarde hechten aan het uitvoeren van hun werk. Voor idealisme en professionalisme is binnen de PA-theorie geen ruimte (Dixit, 2002). De PA-benadering negeert werknemersloyaliteit, trotsheid en identificatie met een organisatie (Van Slyke, 2007). Als reactie op deze tekortkomingen werd de principaal-stewardtheorie ontwikkeld.

De principaal-stewardtheorie

Volgens de principaal-steward (PS) theorie is de mens collectivistisch, pro-organisationeel en betrouwbaar (Davis et al., 1997). De steward (de opdrachtnemer), kiest voor het collectieve belang en jaagt dezelfde doelen na als die van de principaal. De stewardbenadering gaat er vanuit dat de opdrachtnemer weldegelijk zijn best doet voor de organisatie. De steward is gemotiveerd om de organisatieprestaties te maximaliseren en denkt daarom niet aan het eigen belang, maar aan het collectieve belang. Dit betekent dat er geen sprake is belangenverstrengeling is en dat de informatie-asymmetrie hierdoor geen probleem is (Davis et al., 1997).

De relatie tussen de principaal en steward is gebaseerd op vertrouwen en betrokkenheid. Volgens de stewardtheorie moet de steward op een intrinsieke manier gemotiveerd en beloond worden. Instrumenten hiervoor zijn het geven van verantwoordelijkheid, autonomie en vertrouwen. Het uitwisselen van informatie en het betrekken van de stewards in de besluitvorming draagt hieraan

bij. Daarnaast hecht een steward veel waarde aan zijn reputatie en aan een lange termijn relatie met een principaal (Van Slyke, 2007).

Verschillen tussen beide theorieën

Zoals uit tabel 7 blijkt, verschilt de principaal-agenttheorie op tal van factoren van de principaal-stewardtheorie. Een groot verschil zit in de wijze van motiveren. De PA-theorie focust op extrinsieke motivatie-instrumenten zoals beloningen en sancties. Daartegenover wordt de steward gemotiveerd door intrinsieke prikkels zoals resultaten, zelfontplooiing, betrokkenheid en identificatie met de organisatie (Davis et al., 1997). Als gevolg hiervan is ook managementstijl verschillend. De PA-benadering is controlegericht en kent een transactionele relatie tussen de principaal en de agent. De stewardbenadering kent daarentegen een transformationele relatie. Dit houdt in dat de relatie gebaseerd is op vertrouwen en betrokkenheid. Ook krijgt de steward veel verantwoordelijkheden en ruimte om zichzelf te ontwikkelen (Davis et al., 1997). Terwijl de principaal in een PA-relatie investeert in controles, beloningen en sancties, investeert de principaal bij de stewardbenadering in een vertrouwensrelatie (Van Slyke, 2007). Een ander verschil is dat de PA-theorie een grote machtsafstand kent. Deze benadering is centralistisch en hiërarchisch van aard. De stewardbenadering kent daarentegen een kleine machtsafstand. Deze benadering is collectivistisch en heeft veel decentrale verantwoordelijkheden (Davis et al., 1997).

Tabel 7: Overzicht van de principaal-theorieën

	Principaal-Agenttheorie	Principaal-stewardtheorie
Benadering	Economisch • Contractuele relatie	Sociologisch en psychologisch • Menselijke relaties
Belangen	Belangenverstrengeling • Tegenovergestelde doelen	Collectief belang • Gedeelde doelen
Managementstijl	Transactioneel management • Controle • Toezicht	Transformeel management • Betrokkenheid • Vertrouwen
Motivatie en instrumenten	Extrinsieke prikkels • Beloningen • Sancties	Intrinsieke prikkels • Verantwoordelijkheid • Autonomie • Reputatie • Zelfontplooiing
Cultuur en macht	Grote machtsafstand • Hiërarchisch • Centralistisch	Kleine machtsafstand • Decentrale verantwoordelijkheden • Collectivistisch

Van Slyke (2007) stuurt aan op een mix van benaderingen, oftewel een combinatie van vertrouwen, betrokkenheid en controle. Hij stelt verder vast dat principaal-agentrelaties zich vaak na verloop van tijd evolueren richting principaal-stewardrelaties, of in ieder geval 'relaxte' principaal-agentrelaties. Naar mate er meer informatie-uitwisseling is en de gedeelde verantwoordelijkheid toeneemt, wordt de relatie stabiel. Dit betekent dat de wederzijdse betrokkenheid toeneemt en de urgentie om opdrachtnemers te controleren afneemt. Lange termijn relaties worden gekenmerkt door wederzijds vertrouwen, informatie-uitwisseling en het gezamenlijk oplossen van problemen (Van Slyke, 2007).

2.4.4 Conclusies aansturing

In deze subparagraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag vijf: *Op welke wijze kunnen gemeentebesturen intergemeentelijke samenwerkingen aansturen zodat de bestuurskracht van gemeenten toeneemt?* Voor de bestuurskracht van gemeenten en voor de legitimiteit van samenwerkingen is het belangrijk dat samenwerkingsverbanden actief worden aangestuurd door gemeenten. Gemeenten kunnen een samenwerkingsverband binnen verschillende fasen aansturen en hebben hiervoor verschillende instrumenten. Zo worden voorafgaand aan de samenwerking de kaders, de doelen en de contracten opgesteld. Gedurende de samenwerking worden onder andere de

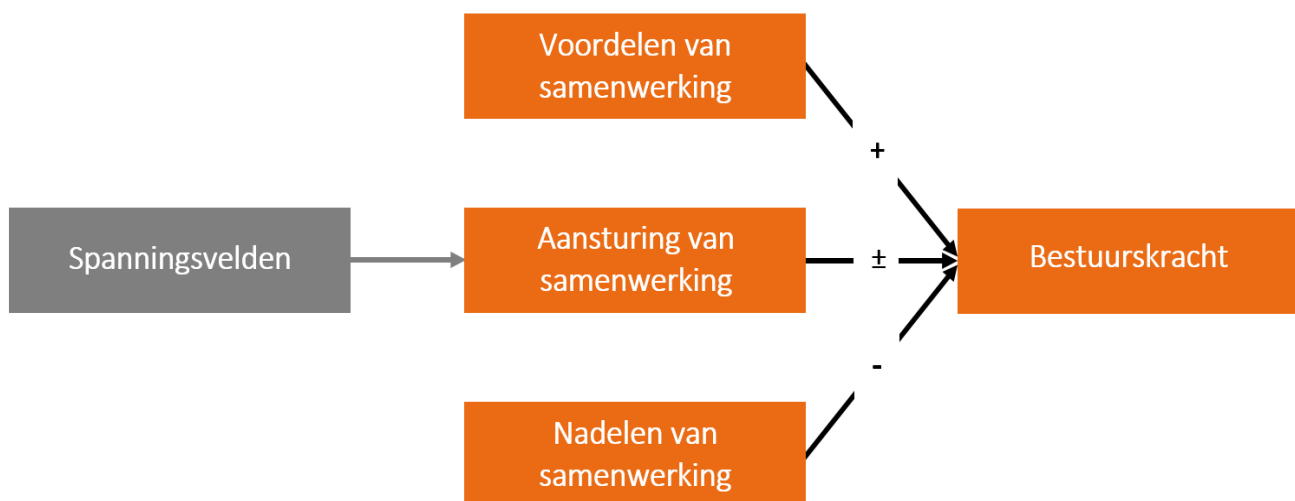
prestaties van het samenwerkingsverband gemeten en vindt er informatie-uitwisseling plaats. Tijdens de herzieningsfase kunnen de gemeentebesturen tenslotte bijsturen of ingrijpen. Een drietal spanningsvelden zijn van invloed op de aansturing. Allereerst zijn de bestuursleden zowel eigenaar als opdrachtgever van de samenwerking en moeten zij afwegingen maken tussen collectieve samenwerkingsbelangen en individuele gemeentebelangen. Daarnaast is er het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie. Het derde spanningsveld betreft de wijze van aansturing. De PA-benadering en PS-benadering zijn twee contrasterende aansturingsbenaderingen. De keuze van de aansturingsbenadering hangt af van de mate van belangenverstrengeling en de mate van wederzijds vertrouwen en betrokkenheid. Een mix van benaderingen, oftewel een combinatie van vertrouwen, betrokkenheid en controle, is in veel gevallen aan te raden.

2.5 Conceptueel model en operationalisatie

Deze paragraaf vormt het verbindingsstuk tussen het theoretische deel en het empirische deel van dit onderzoek. Op basis van de voorafgaande paragrafen wordt in subparagraaf 2.5.1 het conceptueel model gepresenteerd. Het conceptueel model vormt de leidraad voor de rest van het onderzoek. In subparagraaf 2.5.2 worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd.

2.5.1 Conceptueel model

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de voorwaarden waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen. Op basis van het theoretisch kader is het conceptueel model ontwikkeld (figuur 1). De bestuurskracht wordt bepaald door de voor- en nadelen en de aansturing van een samenwerking. De aansturing wordt beïnvloed door spanningsvelden.



Figuur 1: Conceptueel model

De voordelen van samenwerking hebben een positieve werking op de bestuurskracht van een gemeente. De voordelen van samenwerking zijn meer efficiëntie, meer kwaliteit, meer professionaliteit, minder kwetsbaar, meer transparantie en meer arbeidssatisfactie. Een bedrijfsvoeringsorganisatie moet proberen deze voordelen te bewerkstelligen. De nadelen van samenwerking hebben daarentegen een negatieve werking op de bestuurskracht van een gemeente. De nadelen van samenwerking zijn minder zeggenschap, minder invloed van de raad, extra kosten en personele gevolgen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie moet deze nadelen ondervangen of beletten.

De aansturing heeft in dit model een centrale rol. De aansturing valt niet te categoriseren onder een voor- of nadeel. De invulling van de aansturing bepaalt of de aansturing een positieve of een negatieve werking heeft op de bestuurskracht. De aansturing wordt beïnvloed door een drietal spanningsvelden, te weten het spanningsveld tussen het gemeentebelang en het

samenwerkingsbelang, het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie en het spanningsveld tussen een PA-benadering en een PS-benadering. Bij elk spanningsveld is het van belang dat er balans wordt bereikt tussen de twee tegenpolen.

Doordat intergemeentelijke samenwerkingen gericht zijn op het versterken van de bestuurskracht (Herweijer & Fraanje, 2011), fungeert bestuurskracht als afhankelijke variabele in dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op voorwaarden om te komen tot meer bestuurskracht. Deze voorwaarden hebben betrekking op de voor- en nadelen, de aansturing en de spanningsvelden. De variabelen uit het model worden in de volgende subparagraaf geoperationaliseerd.

2.5.2 Operationalisatie

Het operationaliseren maakt het mogelijk om interviewtopics en interviewvragen op een wetenschappelijke manier te formuleren (Van Thiel, 2010). De variabelen uit het conceptueel model worden in deze subparagraaf geoperationaliseerd. Het theoretisch kader vormt de bron voor deze operationalisatie. Alle indicatoren worden gemeten op basis van ervaringen van de respondenten. Hiervoor zijn semigestructureerde interviews afgenomen (zie bijlage 1). In de methodologie, hoofdstuk 4, wordt dit verder uitgelegd.

Bestuurskracht

Intergemeentelijke samenwerkingen zijn gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten (Herweijer & Fraanje, 2011). Bestuurskracht fungeert als afhankelijke variabele in het model. Bestuurskracht wordt in tabel 8 geoperationaliseerd.

Tabel 8: Operationalisatie van bestuurskracht

Bestuurskracht	Indicatoren
	• Het vermogen van een gemeente om taken adequaat uit te voeren en gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. • Een gemeente heeft bestuurskracht wanneer deze effectief, efficiënt, kundig, betrouwbaar, responsief, legitiem en integer is.

Voor- en nadelen

De bestuurskracht van een gemeente wordt mede bepaald door de voordelen en nadelen van samenwerking. De voordelen zijn verklaringen voor meer bestuurskracht door samenwerking, terwijl de nadelen verklaringen zijn voor minder bestuurskracht door samenwerking (Herweijer & Fraanje, 2011). Op basis van vijf samenwerkingsmodellen zijn in paragraaf 2.3 voor- en nadelen van samenwerking opgesteld. In tabel 9 en 10 worden achtereenvolgens de voordelen en de nadelen van samenwerking geoperationaliseerd.

Tabel 9: Operationalisatie van de voordelen van samenwerking

Voordelen	Indicatoren
Meer efficiëntie	• De ervaren doelmatigheid van de uit te voeren taken. • De ervaren standaardisatievoordelen. • De ervaren kostenbesparingen door het gezamenlijk inkopen en aanbesteden.
Meer kwaliteit	• De mate waarin kwaliteitsverbeteringen van diensten en producten wordt ervaren.
Meer professionaliteit	• De mogelijkheden tot specialiseren. • De ervaren zakelijkheid in een relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.
Minder kwetsbaar	• Het oppakken van taken die gemeenten voorheen zelfstandig niet konden realiseren. • De mate waarin zwakkere gemeente(n) zich kunnen optrekken aan sterkere gemeente(n).
Meer transparantie	• Het inzicht in werkelijke behoeften en kosten. • De mate waarin ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden duidelijk gescheiden zijn.
Meer arbeidssatisfactie	• De mate van tevredenheid van werknemers. • Het ervaren carrièreperspectief van medewerkers.

Tabel 10: Operationalisatie van de nadelen van samenwerking

Nadelen	Indicatoren
Minder zeggenschap	- De mate waarin een gemeente zeggenschap verliest. - De ervaren afname in mogelijkheden voor lokaal beleid. - De mate van ervaren afhankelijkheid.
Minder invloed raad	- De ervaren mate van invloed van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden. - De ervaren mate van controle van gemeenteraden op samenwerkingsverbanden. - De ervaren mate van betrokkenheid en het gevoel van eigenaarschap door gemeentebestuurders.
Extra kosten	- De kosten als het gevolg van het afstemmen, het coördineren, het aansturen en het professionaliseren van organisaties. - De aanloopkosten en de investeringen om te voldoen aan nieuwe normen.
Personele gevolgen	- De ervaren persoonlijke gevolgen van veranderingen. - De ervaren veranderingen in benodigde competenties van medewerkers..

Aansturing

De aansturing krijgt vanwege haar cruciale rol bijzondere aandacht in dit onderzoek. De relatie tussen de gemeentebesturen en samenwerkingsverbanden is een kritische succesfactor voor het succes en de legitimiteit van de samenwerking (Van Vliet, 2007). Gemeenten moeten voorafgaande aan de samenwerking, gedurende de samenwerking en tijdens de herzieningsfase een samenwerking aansturen (Van Genugten, 2014). Tijdens deze fasen hebben gemeentebesturen verschillende aansturingsinstrumenten (tabel 5). In tabel 11 is de aansturing geoperationaliseerd.

Tabel 11: Operationalisatie van de aansturing

Fasen	Indicatoren (instrumenten)
Voorafgaande aan de samenwerking	- De gemeenteraden stellen de algemene kaders vast. - De doelen zijn helder en er is een gemeenschappelijke visie. - De wederzijdse verwachtingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn duidelijk. - De opdrachten en kwaliteitsnormen zijn duidelijk. - De afspraken over de kostprijsberekeningen en de kostentoedeling zijn duidelijk.
Gedurende de samenwerking	- Er wordt gecontroleerd of aan de gestelde kaders wordt voldaan. - Prestatiemetingen stellen de opdrachtgevers in staat om het functioneren van de opdrachtnemer te beoordelen en bij te sturen. - De opdrachtgevers hebben voldoende expertise in huis om opdrachtnemers te beoordelen en aan te sturen. - De opdrachtgevers worden tijdig en voldoende geïnformeerd door de opdrachtnemer over het proces en de resultaten. - Er is sprake van wederzijds vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.
Herzieningsfase	- De opdrachtnemer verantwoordt zich op een transparante wijze. - De prestaties worden beoordeeld op basis van de ingewonnen informatie en verantwoording. - De mate van bijsturen of ingrijpen door de opdrachtgevers.

Spanningsvelden

Een drietal spanningsvelden zijn van invloed op de aansturing. De eerste spanning komt voort uit het gegeven dat verschillende gemeentebesturen gezamenlijk eigenaar zijn van een samenwerkingsverband (De Greef & Huntjens, 2014). Hierdoor kunnen de verschillende gemeenten aansturen op hun eigen doelen en concurreren om de inzet van de agent (Waterman & Meier, 1998). Doordat de gemeentebesturen zowel eigenaar als opdrachtgever zijn, staan zij voor het maken van zware afwegingen tussen enerzijds de eigen gemeentelijke belangen en anderzijds het collectieve samenwerkingsbelang (De Greef & Huntjens, 2014).

De tweede spanning is het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie in de dienstverlening. Terwijl maatwerk inspeelt op de specifieke behoeften van de opdrachtgever, speelt standaardisatie in op de beoogde schaalvoordelen van het samenwerkingsverband (Van Vliet, 2007). Als de gemeenten het onderste uit de kan willen halen betreft maatwerk, gaat dit ten koste van de efficiency van het samenwerkingsverband (Korsten et al., 2006).

De aansturingsbenadering vormt het laatste spanningsveld. Het belang van een samenwerkingsverband kan botsen met de belangen van de gemeentebesturen (De Greef & Huntjens, 2014). De principaal-agentbenadering beoogt met extrinsieke prikkels, zoals sancties en beloningen, de belangen van een samenwerkingsverband te koppelen aan de belangen van de gemeenten (Davis et al., 1997). Volgens de principaal-stewardbenadering is een samenwerkingsverband echter vanuit zichzelf gemotiveerd om te presteren en is er geen sprake van belangenverstrengeling (Davis et al., 1997). De relatie tussen de principaal en steward is gebaseerd op vertrouwen en betrokkenheid (Van Slyke, 2007). Afhankelijk van de mate van belangenverstrengeling en de mate van wederzijds vertrouwen, moet er afweging worden gemaakt in de wijze van aansturing. De drie spanningsvelden zijn in tabel 12 geoperationaliseerd.

Tabel 12: Operationalisatie van de spanningsvelden

Spanningsvelden	Indicatoren
Gemeentebelangen	- De mate waarin gemeenten hun eigen gemeentelijke belangen borgen. - De mate waarin gemeenten concurreren om de inzet van de opdrachtnemer.
Samenwerkingsbelangen	- De mate waarin gemeenten gezamenlijk de belangen afwegen. - De mate waarin het collectieve samenwerkingsbelang de maatlat is voor afwegingen. - De mate waarin gemeentebestuurders zich eigenaar voelen van de samenwerking en zich als zodanig opstellen.
Maatwerk	- De mate waarin er wordt ingespeeld op specifieke behoeften van opdrachtgevers. - De hoeveelheid verschillende afspraken en processen.
Standaardisatie	- De mate waarin er schaalvoordelen worden gerealiseerd als gevolg van standaardisatie. - De mate waarin gemeenten de opdrachten gezamenlijk afstemmen.
Principaal-agentbenadering	- De mate waarin er conflicterende doelen zijn tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. - De mate waarin de opdrachtgevers controles, sancties en beloningen inzetten. - De mate waarin opdrachtnemers informatievoorsprong hebben en acties van de opdrachtnemer niet of moeilijk te beoordelen zijn door de opdrachtgever.
Principaal-stewardbenadering	- De mate waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers dezelfde doelen nastreven. - De mate waarin de opdrachtnemer intrinsiek gemotiveerd is om de prestaties te maximaliseren. - De mate waarin opdrachtgevers en opdrachtnemer elkaar vertrouwen en elkaar wederzijds betrekken. - De mate waarin de opdrachtnemer op een intrinsieke wijze beloond wordt door de opdrachtgever (verantwoordelijkheid, autonomie en vertrouwen).

Op basis van de voorafgaande operationalisaties zijn de interviewvragen geformuleerd. De interviewvragen zijn opgenomen in de interviewhandleiding (bijlage 1). In het volgende hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek beschreven en verantwoord.

3. Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft en verantwoordt de onderzoekstrategie, de onderzoeksmethode, de casusselectie, de dataverwerking en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. In paragraaf 3.1 wordt de onderzoeksstrategie verantwoord. In de daaropvolgende paragraaf wordt de onderzoeksmethode verantwoord (§3.2). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 de casusselectie verantwoord. In de daaropvolgende paragraaf wordt de wijze van dataverwerking beschreven (§3.4). Paragraaf 3.5 gaat tenslotte over de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek heeft als onderzoekstrategie de gevalstudie. “Een gevalstudie is een onderzoekstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht” (Van Thiel, 2010, p.99). Het onderzoek heeft, gezien het streven om een maatschappelijke bijdrage te leveren, een toegepast karakter. Dit toegepaste karakter sluit aan bij de gevalstudie. Gevalsstudies zijn toepassingsgericht en gaan over actuele onderwerpen in de dagelijkse praktijk (Van Thiel, 2010). Kennis van de praktijk maakt ons deskundig en helpt ons dingen te begrijpen en te nuanceren (Flyvbjerg, 2006). Casestudies zijn geschikt om actuele onderwerpen diepgaand te onderzoeken en leveren uitkomsten op die voor de praktijk herkenbaar en waardevol zijn (Bailey, 1992). Daarnaast is de keuze gevallen op de gevalstudie, omdat deze strategie de onderzoeker in staat stelt om een klein aantal situaties diepgaand te bestuderen. Het aantal bedrijfsvoeringsorganisaties in de praktijk is nog zeer gering. Het onderzoek heeft dan ook de ambitie om de ‘diepte’ in te gaan. Hiervoor zijn gevalsstudies geschikt. Gevalsstudies leveren namelijk een rijkdom aan empirische informatie op (Van Thiel, 2010).

Omdat het onderzoek naar bedrijfsvoeringsorganisaties nog in haar kinderschoenen staat, heeft het onderzoek in deze fase meer baat bij een gevalstudie, dan bij strategieën die meer toetsend van aard zijn zoals experimenten en enquêtes. Enquêtes en experimenten zijn voor dit onderzoek om verschillende redenen minder geschikt dan de gevalstudie. Enquêtes zijn met name geschikt voor onderzoeken met een groot aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010). Bij dit onderzoek zijn het aantal eenheden echter gering, omdat er tot op heden nog maar weinig bedrijfsvoeringsorganisaties in de praktijk zijn. Experimenten zijn geschikt voor onderzoeken met een gering aantal variabelen (Van Thiel, 2010). In de samenwerkingspraktijk spelen echter veel variabelen een rol. Omdat op het gebied van bedrijfsvoeringsorganisaties het aantal onderzoekseenheden gering is en het aantal variabelen groot is, is de gevalstudie de meest passende strategie voor dit onderzoek. De informatie die voortkomt uit dit onderzoek kan als startpunt fungeren voor de theorievorming rondom bedrijfsvoeringsorganisaties. Dit onderzoek kan in een later stadium gebruikt worden voor grootschaliger of toetsend onderzoek.

Kenmerkend aan gevalsstudies is het gebruik van triangulatie. Triangulatie houdt in dat het onderzoeksobject vanuit meerdere perspectieven wordt onderzocht (Verschuren & Doorewaard, 2005). Zo zijn in het theoretisch kader verschillende modellen en theorieën gebruikt. Daarnaast is er sprake van een meervoudige gevalstudie, aangezien er meerdere cases zijn onderzocht (Van Thiel, 2010). Bij de cases zijn meerdere respondenten geïnterviewd, die allen verschillende achtergronden en functies hebben. Op deze manieren is het onderzoeksobject vanuit meerdere perspectieven onderzocht.

3.2 Onderzoeksmethode

Door middel van interviews zijn de onderzoeksgegevens verzameld. Bij interviews verzamelt de onderzoeker informatie over het onderzoeksonderwerp door vragen te stellen aan respondenten. Interviews bieden gevalsstudies de mogelijkheid om diepgaande informatie te verzamelen. Hierdoor is het interview een geschikte en een veel gebruikte onderzoeksmethode bij gevalsstudies (Van Thiel, 2010). Interviews zijn geschikt omdat ze inzicht geven in en recht doen aan de complexe werkelijkheid van de samenwerkingspraktijk. Interviews zijn namelijk gericht op het begrijpen van de empirische werkelijkheid (Van Thiel, 2010). Interviews worden voornamelijk gebruikt voor het verkrijgen van

kwalitatieve informatie, zoals meningen, relaties en percepties. Interviews verlenen namelijk toegang tot gevoelens en gedachten van personen (Verschuren & Doorewaard, 2005). Een ander voordeel van interviews is dat er rekening wordt gehouden met lokale contexten. De methodes die daarentegen gefocust zijn op het verzamelen van kwantitatieve gegevens, zijn gericht op het versimpelen van de werkelijkheid en plaatsen daarmee de objecten buiten de context (Van Thiel, 2010). Voor dit toegepaste onderzoek was het belangrijk dat met name de context van gemeente Heerlen werd meegenomen in het onderzoek. Het onderzoek is namelijk gericht op het formuleren van voorwaarden voor een BVO van gemeente Heerlen.

De interviewmethode kan variëren in de mate van gestructureerdheid. Dit onderzoek heeft gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Semigestructureerde interviews zijn gesprekken aan de hand van een interviewhandleiding (zie bijlage 1). Ten opzichte van een volledig gestructureerde vragenlijst heeft dit als voordeel dat er aanvullende en verdiepende vragen gesteld kunnen worden. De aanvullende vragen dragen bij aan het begrijpen en het juist interpreteren van de antwoorden en de verdiepende vragen geven de onderzoeker de mogelijkheid om meer 'de diepte in te duiken' (Van Thiel, 2010). Voor de kwaliteit van het onderzoek was het van belang dat de gegevens op een juiste wijze geïnterpreteerd werden en dat er voldoende flexibiliteit en diepgang zat in de onderzoeksmethode. Het voordeel ten opzichte van volledig open interviews is dat semigestructureerde interviews houvast en structuur bieden. Het gevaar van open interviews is dat de interviews alle kanten opgaan, waardoor er telkens andere informatie verzameld wordt. Dit tast de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek aan.

Op basis van de eerder beschreven operationalisaties (paragraaf 2.5) zijn de interviewvragen geformuleerd. De interviewvragen zijn opgenomen in de interviewhandleiding (zie bijlage 1). In de interviewhandleiding wordt verder onder andere het doel van het interview toegelicht, de werkwijze van interview wordt toegelicht en wordt aangegeven hoe er wordt omgegaan met de verkregen informatie. Volgens Bailey (1992) draagt een interviewhandleiding bij aan de repliceerbaarheid en dus aan de wetenschappelijkheid van het onderzoek.

De semigestructureerde interviews duurden ongeveer één uur. De interviews met respondenten van bedrijfsvoeringsorganisaties waren uitgebreider. Het interview viel op te delen in vijf categorieën, te weten algemene vragen, de voordelen, de nadelen, de aansturing en de spanningsvelden. De interviews waren gericht op het beantwoorden van twee deelvragen. Interviews met respondenten van gemeente Heerlen waren gericht op eerdere ervaringen met intergemeentelijke samenwerking (deelvraag 6). Interviews met respondenten van bedrijfsvoeringsorganisaties waren gericht op reeds opgedane ervaringen met de bedrijfsvoeringsorganisatie (deelvraag 7). Op basis van beide ervaringen worden in hoofdstuk 6 voorwaarden geformuleerd waaraan een bedrijfsvoeringsorganisatie van gemeente Heerlen moet voldoen. In de volgende paragraaf wordt de selectie van respondenten beschreven.

3.3 Casusselectie

Een goede selectie van cases is een belangrijk criterium voor wetenschappelijke gevalstudies (Bailey, 1992). Kenmerkend aan gevalstudies is het lage aantal onderzoekseenheden en het hoge aantal variabelen (Van Thiel, 2010). Dit betekent dat dit onderzoek een klein aantal cases diepgaand heeft onderzocht.

Voorafgaand aan het onderzoek stond de casusselectie al voor een gedeelte vast. Bij onderzoek in opdracht staat de casus namelijk al vast, te weten het oplossen van het probleem waarvoor de opdrachtgever een oplossing vraagt (Van Thiel, 2010). Hierdoor zijn er interviews gehouden met respondenten die betrokken waren bij verschillende intergemeentelijke samenwerkingen van gemeente Heerlen. Deze interviews waren gericht op de ervaringen van intergemeentelijke samenwerkingen binnen de gemeente Heerlen. Op basis van deze informatie kan er antwoord worden gegeven op de deelvraag 6. Bij gemeente Heerlen zijn er in totaal acht interviews afgenomen. De respondenten hadden verschillende functies, waren werkzaam bij verschillende afdelingen en projecten en hadden verschillende ervaringen met intergemeentelijke samenwerkingen (enkele respondenten hadden ook buiten gemeente Heerlen ervaring opgedaan met intergemeentelijke samenwerking). Dit

is gedaan om het onderzoeksobject vanuit meerdere perspectieven te onderzoeken en om een zo compleet mogelijk beeld van de casus te schetsen. Zo zijn een betrokken wethouder, de directeur bedrijfsvoering, het afdelingshoofd strategie en control, een concerncontroller, een concernjurist, een accountmanager, een adviseur en een beleidsmedewerker geïnterviewd. Deze interviews kunnen getypeerd worden als elite-interviews. Dit zijn interviews met vooraanstaande personen binnen onderzoekssituaties. Op grond van hun positie bezitten ze veel kennis over de onderzoekssituatie (Van Thiel, 2010). Naarmate de acht interviews vorderden, werd steeds meer het punt van verzadiging bereikt. Ondanks de verschillende achtergronden van de respondenten, was er een rode draad zichtbaar in de antwoorden van de respondenten. De kans dat extra interviews nieuwe inzichten zou opleveren was klein. Hierdoor is er voor gekozen om na acht interviews te stoppen met het interviewen met respondenten binnen gemeente Heerlen.

Voor het beantwoorden van deelvraag 7 stond de casusselectie niet vast. Om lessen te trekken uit ervaringen met reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties, diende allereerst gezocht te worden naar reeds gerealiseerde BVO's. Doordat de bedrijfsvoeringsorganisatie pas vanaf januari 2015 in de Wgr is opgenomen, waren er medio 2015 slechts enkele BVO's in de praktijk gerealiseerd. Na een rondgang op het internet bleek dat veel gemeenten zich nog aan het oriënteren en beramen zijn over de bedrijfsvoeringsorganisatie. In totaal zijn er vier bedrijfsvoeringsorganisaties in de praktijk gevonden. Deze zijn allen benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. Gezien het geringe aantal BVO's is er geen steekproef getrokken. De BVO's zijn allereerst gemaild. Indien er geen reactie kwam, is er een week later een brief verzonden aan de BVO. Indien ook de brief geen reactie opleverde, is er tenslotte telefonisch contact gezocht. Twee bedrijfsvoeringsorganisaties zagen om verschillende redenen af van deelname aan het onderzoek. De Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU) heeft eerder dit jaar nog meegewerkt aan een vergelijkbaar onderzoek en besloot om deze reden niet deel te nemen aan dit onderzoek. Halte Werk, de gemeenschappelijke sociale dienst van de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk, heeft een lange tijd aangegeven deel te willen nemen aan het onderzoek. Op het laatste moment zag Halte Werk echter helaas af van medewerking aan het onderzoek. Het argument hiervoor was een overvolle agenda.

Van de vier benaderde BVO's stonden uiteindelijk twee BVO's open voor het afnemen van interviews. De twee deelnemende BVO's, bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe en BVO jeugdzorg IJsselland, worden, evenals gemeente Heerlen in hoofdstuk 6 toegelicht. Bij de bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe en BVO jeugdzorg IJsselland zijn in totaal drie uitgebreide interviews afgenomen. Deze interviews duurden zestig tot negentig minuten. Door de omvang van de interviews werd er veel informatie en inzichten verworven. Dit maakte het mogelijk om een goed beeld te krijgen van de bedrijfsvoeringsorganisaties. De respondenten waren een directeur, een manager en een relatie- en contractbeheerder. Het afnemen van meer interviews was niet mogelijk. De twee bedrijfsvoeringsorganisaties hadden het dusdanig druk dat er niet meer ruimte was voor het afnemen van interviews. Mede door een juiste keuze van respondenten, werden desalniettemin de benodigde informatie en inzichten verkregen om antwoord te geven op de gestelde deelvraag. Evenals bij gemeente Heerlen, zijn bij de bedrijfsvoeringsorganisaties elite-interviews afgenomen. Op grond van hun positie hadden de respondenten veel kennis van de onderzoekssituaties. Deze kennis was nodig om goed inzicht te krijgen in de cases en droeg daarmee bij aan de kwaliteit van het onderzoek. Een overzicht van respondenten is te vinden in bijlage 2.

3.4 Dataverwerking

Met goedkeuring van de respondenten zijn alle interviews opgenomen. De interviews zijn opgenomen omwille van de juistheid de dataverwerking. Alle interviews zijn vervolgens volledig getranscribeerd. Deze manier van dataverwerking kost veel tijd, maar vergroot wel de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010). De interviewopnames en interviewtranscripten zijn vertrouwelijk behandeld en worden enkel verstrekt aan scriptiebeoordelaren (indien door hen gewenst). Alle respondenten hebben na afloop van het interview, per e-mail het interviewtranscript ter controle ontvangen. Dankzij deze zogenoemde member checks konden de respondenten wijzen op eventuele

onjuistheden in de interviewtranscripten. Volgens Van Thiel (2010) dragen member checks bij aan het vergroten van de acceptatie van onderzoeksbevindingen door de onderzoekseenheden en de opdrachtgever. De respondenten kregen het verzoek om binnen één week te reageren op de interviewverslagen. Alle respondenten hebben aan dit verzoek voldaan. Alle respondenten reageerden positief op de ontvangen interviewverslagen. De respondenten konden zich allen, op enkele kleine formuleringskwesties na, vinden in de interviewtranscripten. De paar voorgestelde correcties zijn overgenomen in de definitieve interviewverslagen. Het is belangrijk om te vermelden dat deze veranderingen niet van invloed waren op de inhoud van antwoorden, maar enkel en alleen op de formulering van enkele antwoorden.

De interviewtranscripten vormen de input voor het resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 6). Het analyseren van kwalitatieve data is volgens Van Thiel (2010) betrouwbaar en valide wanneer het systematisch gebeurt. Analyseren is het opdelen van data-eenheden naar kleinere eenheden, deze voorzien codes en codes vervolgens vergelijken met elkaar (Van Thiel, 2010). De data-analyse startte met een datareductie van de interviewtranscripten. Het doel hiervan was om inzicht te krijgen in welke data wel en niet relevant waren voor het verdere onderzoek. De onderzoeksvragen en de operationalisatie vormden het afwegingskader voor de datareductie. De volgende stap van de data-analyse was het ordenen van de data. Doordat alle interviews volgens hetzelfde interviewstramien zijn verlopen, hadden de interviewtranscripten in grote lijnen dezelfde structuur. Elk interview had vijf categorieën, te weten algemene vragen, ervaren voordelen, ervaren nadelen, de aansturing en de spanningsvelden. De laatste vier categorieën komen voort uit het conceptueel model en de operationalisatie. Doordat alle interviewtranscripten dezelfde volgorde van categorieën en interviewvragen hadden, was het eenvoudig om de verkregen informatie te ordenen. Hierdoor was het niet nodig om gebruik te maken van softwareprogramma's.

De vier data-eenheden (voordelen, nadelen, aansturing en spanningsvelden) werden per eenheid opgedeeld in kleinere eenheden. Deze kleinere eenheden werden gekoppeld aan een code. Een code is een beknopte weergave waar een data-eenheid betrekking op heeft. Het toekennen van codes maakt het mogelijk om data met elkaar te vergelijken (Van Thiel, 2010). De gehanteerde codes refereren naar de begrippen uit de interviewvragen (en dus naar de operationalisatie). Uit de interviews kwamen ook onderwerpen naar voren, die niet waren opgenomen in de operationalisatie, maar wel relevant waren voor het onderzoek. Hierdoor werd het coderingsschema aangevuld met nieuwe codes. Na afloop van het coderen zijn alle interviewtranscripten nog een keer gecontroleerd of er geen belangrijke informatie over het hoofd is gezien. Dit resulteerde in een uitputtend coderingsschema (bijlage 4).

De volgende stap was het inhoudelijk analyseren van de data. Hierbij is gezocht naar het vinden van patronen alsmede naar onderlinge verschillen. Centraal stond het vinden van voorwaarden voor het behalen van bestuurskracht. De resultaten van deze analyse worden besproken in hoofdstuk 5. De genoemde stappen zijn twee keer afzonderlijk doorlopen. De stappen zijn namelijk eerst doorlopen voor de interviews met gemeente Heerlen en vervolgens doorlopen voor de interviews met de bedrijfsvoeringsorganisaties.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2010). In deze paragraaf wordt ingegaan op beide criteria.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de consistentie en nauwkeurigheid waarmee variabelen gemeten worden (Van Thiel, 2010). De consistentie gaat over het principe van herhaalbaarheid. Volgens Van Thiel (2010) kan herhaalbaarheid worden behaald door een onderzoek bij meerdere situaties en bij meerdere personen op dezelfde wijze uit te voeren. Daarom zijn er in dit

onderzoek meerdere cases onderzocht en zijn er bij deze cases meerdere respondenten geïnterviewd⁷. Ten behoeve van de consistentie zijn de interviews volgens een vast stramien verlopen. De interviewhandleiding, weergegeven in bijlage 1, zorgde voor houvast en structuur. De interviewhandleiding heeft de replicerbaarheid van het onderzoek vergroot. Voor de consistentie was het eveneens bevorderlijk dat alle interviews zijn afgenomen door dezelfde interviewer. Dit voorkomt dat er inconsistentie is in de wijze van interviewen. Systematisch werken is volgens Bailey (1992) de belangrijkste voorwaarde voor de betrouwbaarheid van casestudies. Van Thiel (2010) benadrukt het belang van de navolgbaarheid van het onderzoek. Daarom zijn de gemaakte keuzes en stappen van het onderzoek in dit hoofdstuk vastgelegd en verantwoord. De verschillende onderzoekstappen en databronnen zijn gedocumenteerd, zodat deze later nageslagen en gecontroleerd kunnen worden.

De nauwkeurigheid heeft betrekking op het meetinstrument van het onderzoek. Hiervoor is het van belang om een goed meetinstrument te gebruiken (Van Thiel, 2010). Het conceptueel model en de operationalisatie (paragraaf 2.5), welke zijn gebaseerd op het theoretisch kader, vormen de grondslag voor de interviews. Dit heeft er voor gezorgd dat er gemeten is wat er gemeten moest worden. De respondenten, de ervaringsdeskundigen uit de praktijk, gaven overigens na afloop van de interviews aan dat het meetinstrument compleet was en dat alle belangrijke onderwerpen besproken werden. Verder is het (semigestructureerde) interview voorzien van feedback door begeleiders en collega-onderzoekers. Daarnaast is er in de voorbereiding veel kennis opgestoken van het werk van ervaren onderzoekers in het werkveld van intergemeentelijke samenwerking (met name Herweijer & Fraanje, 2011; Van de Laar, 2010). Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek was het een voordeel dat de onderzoeker als buitenstaander de verschillende cases heeft onderzocht. Als onderzoekers namelijk veelvuldig en langdurig in contact staan met een onderzoekssituatie, bestaat het risico van subjectiviteit (Van Thiel, 2010). Doordat de onderzoeker niet betrokken was met de verschillende casussen, stond de onderzoeker objectief tegenover de situatie, ietwat dus positief is voor de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Validiteit

De validiteit van een onderzoek valt onder te verdelen in de interne validiteit en de externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Volgens Flyvbjerg (2006) hebben gevalsstudies een hoge interne validiteit, doordat deze onderzoekstrategie rijke informatie oplevert. Volgens Flyvbjerg (2010) is het van belang dat de operationalisatie een goede maatstaf is voor het veronderstelde theoretische verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen. De operationalisatie is daarom, evenals de rest van de methodologie, voorgelegd aan begeleiders en collega-onderzoekers. Deze feedbackgevers zijn gevraagd om de validiteit van de operationalisatie en het meetinstrument te voorzien van feedback. Daarnaast is de kwaliteit van het meetinstrument van groot belang voor de interne validiteit (Van Thiel, 2010). Er is gekozen voor een semigestructureerd interview. De interviewvragen zijn hierdoor expliciet gerelateerd aan het theoretisch kader. Een proefinterview met een collega-onderzoeker heeft er voor gezorgd dat de methodologische vaardigheid van de onderzoeker werd vergroot. De interne validiteit is tevens gewaarborgd door het opnemen en letterlijk uitschrijven van de interviews.

De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Voor dit onderzoek is het belangrijk om onderscheid te maken tussen resultaten voor deelvraag 6 en deelvraag 7. Deelvraag 6 is gericht op de specifieke situatie van gemeente Heerlen. Het onderzoek is uiteindelijk gericht op het formuleren van voorwaarden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie voor gemeente Heerlen. Het is moeilijk om de onderzoeksbevindingen van deze casus te generaliseren naar andere situaties. Flyvbjerg (2006) zegt daarom dat de externe validiteit van gevalsstudies meestal gering is. Deelvraag 7 is gericht op ervaringen van reeds gerealiseerde bedrijfsvoeringsorganisaties. Op basis van deze ervaringen worden voorwaarden geformuleerd waaraan een bedrijfsvoeringsorganisatie moet voldoen. De resultaten worden gebruikt om theorie rondom de bedrijfsvoeringsorganisatie te

⁷ Bij Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe was dit niet mogelijk. Hier is alleen gesproken met de directeur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

ontwikkelen. Ten behoeve van de generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten, is getracht om zoveel mogelijk BVO's op te nemen in het onderzoek. Door twee van de vier gerealiseerde BVO's op te nemen in het onderzoek, is dit streven slechts gedeeltelijk gelukt. Ondanks dat het onderzoek in eerste instantie is gericht op gemeente Heerlen en ondanks dat er 'slechts' drie cases zijn onderzocht, is het onderzoek waardevol voor en overdraagbaar naar andere gemeenten in Nederland. De externe validiteit wordt bepaald door de mate waarin de onderzoeksresultaten herkenbaar of toepasbaar zijn op voor de lezers van het onderzoek (Van Lieshout & Aarts, 2005). Veel gemeenten worstelen met dezelfde vraagstukken. Veel gemeenten zijn namelijk opzoek naar passende vormen van intergemeentelijke samenwerking (Van den Dool & Schaap, 2014). Gemeenten kijken nieuwsgierig naar elkaar en proberen samenwerkingsconstructies te vertalen naar de eigen situatie (Fraanje & Herweijer, 2013). De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de voor- en nadelen, de aansturing en de spanningsvelden van samenwerkingsverbanden en bedrijfsvoeringsorganisaties. Deze inzichten helpen andere gemeenten om onderbouwde keuzes te maken over intergemeentelijke samenwerking en de bedrijfsvoeringsorganisatie in het bijzonder. Om de toepasbaarheid van het onderzoek te vergroten was het belangrijk om de context van de onderzoeksresultaten te beschrijven. Dit stelt lezers namelijk in staat om te oordelen over de toepasbaarheid van het onderzoek (Erlandson, Harris, Skipper en Allen, 1993). Om deze reden worden de casussen expliciet beschreven in hoofdstuk 4 en is er in het resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 5) nadrukkelijk aandacht voor de context. Het gebruik van citaten versterkt de gedetailleerdheid van de beschrijvingen. Dit draagt bij aan het beoordelen van de toepasbaarheid van het onderzoek.

Bij gevalsstudies worden de meeste problemen rondom de betrouwbaarheid en de validiteit veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010). Van Thiel (2010) noemt triangulatie de belangrijkste methodologische mogelijkheid om deze problemen te reduceren. Om deze reden heeft dit onderzoek, zoals in paragraaf 3.1 besproken, ingezet op triangulatie. In het theoretisch kader zijn verschillende theorieën gebruikt en er is sprake van bronnentriangulatie doordat er meerdere casussen zijn onderzocht. Ook zijn de onderzoeksobjecten vanuit meerdere perspectieven onderzocht door per casus meerdere respondenten te interviewen⁸. Er zijn ook enkele gevaren voor de validiteit en betrouwbaarheid die niet of moeilijk te beteugelen zijn. Mensen als bron van informatie zijn bijvoorbeeld altijd een risico, doordat ze niet mee willen werken of andere belangen hebben (Van Thiel, 2010). Zo was het een teleurstelling dat Halte Werk besloot om uiteindelijk niet deel te nemen aan het onderzoek. Een ander gevaar is dat respondenten niet geneigd zijn om alle informatie te prijsgeven. Dit kan het geval zijn wanneer het over politiek gevoelige of strategische informatie gaat (Verschuren & Doorewaard, 2005). Om deze en andere gevaren te ondervangen, is tijdens het onderzoeksproces veel waarde gehecht aan intercollegiale toetsing. Gevaren en eventuele fouten zijn zoveel mogelijk ondervangen door het onderzoeksproces te bespreken met begeleiders en collega-onderzoekers.

⁸ Zoals eerder aangegeven was dit bij Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe niet mogelijk.

4. Casusbeschrijvingen

In dit hoofdstuk worden de drie onderzochte casussen beschreven. In paragraaf 4.1 wordt allereerst gemeente Heerlen beschreven. In de daaropvolgende paragrafen worden de twee bedrijfsvoeringsorganisaties beschreven, te weten Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (§4.2) en BVO Jeugdzorg IJsselland (§4.3).

4.1 Gemeente Heerlen

Gemeente Heerlen is met bijna 90.000 inwoners de grootste gemeente van de stadsregio Parkstad Limburg. Behalve qua omvang, is gemeente Heerlen ook qua functie en qua ligging de centrumgemeente van Parkstad Limburg (Parkstad Limburg, 2015). Gemeente Heerlen richt zich zoals veel gemeenten op het versterken van de bestuurskracht. Gemeentelijke herindeling wordt hierbij beschouwd als de stip op de horizon. Herindeling is het uiteindelijke doel omdat hier diverse rationele argumenten voor zijn betreft de inhoudelijke en financiële opgaven die de gemeente heeft en gaat krijgen in de toekomst (Gemeente Heerlen, 2014a). Om naar een herindeling toe te groeien, wordt de samenwerking meer en meer geïntensiveerd. Gemeente Heerlen streeft naar samenwerking over de volle breedte van de gemeentelijke agenda (Gemeente Heerlen, 2014b). Gemeente Heerlen kiest hierbij voor een ‘coalition of the willing’, hetgeen inhoudt dat Heerlen zoekt naar partners met eenzelfde ambitie. De intergemeentelijke samenwerkingen zijn gericht op het behalen van ‘winst’ in geld of kwaliteit voor de burgers (Gemeente Heerlen, 2014b). Door de vraag naar schaalvergroting en de verdergaande decentralisaties zijn er allerlei samenwerkingsverbanden opgericht. Gemeente Heerlen werkt met diverse partners samen en neemt deel aan verschillende vormen van samenwerking. De samenwerkingen zijn op basis van gemeenschappelijke regelingen, stichtingen, verenigingen of deelneming in vennootschappen⁹ (Gemeente Heerlen, 2014b). De gemeenschappelijke regelingen worden, gezien hun relevantie voor het onderzoek, in tabel 13 uitgelicht.

Tabel 13: Gemeenschappelijke regelingen van gemeente Heerlen

GR	Toelichting
Belastingensamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW)	De BsGW geeft uitvoering aan taken op het terrein van het heffen en innen van lokale belastingen en de wet Waardering Onroerende Zaken voor 22 Limburgse gemeenten en 2 waterschappen. Door middel van schaalvergroting kunnen kosten worden geminimaliseerd.
GGD Zuid-Limburg	De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zuid-Limburg geeft uitvoering aan de Wet Publiek gezondheid namens 18 Zuid-Limburgse gemeenten. De collectieve gezondheid is het openbare belang van de regeling.
Kredietbank Limburg	Kredietbank Limburg is de gemeenschappelijke regeling voor sociale kredietverlening en schuldhulpverlening in Limburg.
Parkstad IT (PIT)	PIT richt zich op het verbeteren van de informatietechnologie van deelnemende gemeenten. Een goede en betrouwbare informatietechnologie is nodig voor het verbeteren van de dienstverlening.
Parkstad Limburg	Parkstad Limburg heeft als doel het versterken van de economische structuur van de regio. Deze voormalige WGR-plusregio is gericht op een centraal geregisseerde aanpak van economie, wonen, infrastructuur en ruimte.
Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD)	RUD is een samenwerkingsverband tussen 18 Zuid-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg en heeft als doel om een hogere kwaliteit van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuvadvis te bereiken.
Reinigingsdienst Rd4	Rd4 richt zich op het doelmatig en milieu verantwoord inzamelen en verwerken van afvalstoffen. Daarnaast adviseert Rd4 gemeenten op het gebied van milieubeleid.
Veiligheidsregio Zuid-Limburg	De veiligheidsregio is gericht op het beschermen van inwoners tegen (gezondheids)risico's, rampen en crises. De veiligheidsregio bestaat uit de brandweer,

⁹ De grensoverschrijdende samenwerkingen, zoals de samenwerking met Aken of het samenwerkingsverband Charlemagne, worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

	Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties, bevolkingszorg, burgernet en het meld- en coördinatiecentrum.
Werkvoorzieningsschap Oostelijk-Zuid Limburg	Het werkvoorzieningsschap heeft als doel uitvoering te geven aan de Wet Sociale Werkvoorziening voor 11 gemeenten in Zuid-Limburg.

(Gebaseerd op: Gemeente Heerlen, 2014b)

Het is voor Gemeente Heerlen belangrijk om inzicht te hebben in de realisatie van doelstellingen, activiteiten, financiën, risico's, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van samenwerkingsverbanden. Om de voordelen van samenwerkingen te optimaliseren en de financiële en bestuurlijke risico's te beheersen, gaat er veel aandacht uit naar de sturingsrelatie van samenwerkingsverbanden (Gemeente Heerlen, 2008). Het college houdt vanuit zijn opdrachtgeverschap zicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing en stuurt bij waar nodig. De raad heeft een meer controlerende functie. De begroting, het jaarverslag en periodieke evaluaties zijn hiervoor de geschikte middelen (Gemeente Heerlen, 2008). Gemeente Heerlen heeft vier speerpunten in hun samenwerkingsbenadering, te weten het sturen, het beheersen, het verantwoorden en het houden van toezicht (Gemeente Heerlen, 2008). Sturen is het richting geven aan samenwerkingsverbanden. Heldere contracten met expliciete output-afspraken zijn hiervoor van belang. Het beheersen bestaat uit een stelsel van procedures over verantwoordelijkheden, kwaliteit, informatieverstrekking en rapportages. Het verantwoorden gaat over verschaffen van informatie en het nagaan in hoeverre taken conform afspraken worden uitgevoerd. Het verantwoorden bestaat uit drie aspecten, te weten de rechtmatigheid, de effectiviteit en de efficiency. Het toezicht houden gaat over het waarborgen van de continuïteit van de samenwerking. De gemeente toetst de kwaliteit, de inhoudelijke risico's en de financiële balansposities (Gemeente Heerlen, 2008).

4.2 Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe

De gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel werken vanaf maart 2014 samen op het gebied van bedrijfsvoering. De gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe is vanaf juli 2015 van kracht. In deze paragraaf worden de belangrijkste passages uit de gemeenschappelijke regeling beschreven¹⁰.

De negen gemeenten binnen de regio Rivierenland werken op verschillende terreinen en binnen verschillende samenstellingen samen met elkaar. De gemeenten gaan per thema opzoek naar samenwerkingsverbanden. Op het gebied van bedrijfsvoering werken de gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel samen. De gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel willen door middel van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe (BWB) op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier samenwerken op het gebied van bedrijfsvoeringstaken. Om efficiënt en effectief samen te werken, wordt het beleid en werkprocessen van de drie gemeenten zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. De BWB heeft vier doelstellingen, te weten het verlagen van de kosten, het verhogen van de kwaliteit, het verminderen van de kwetsbaarheid en het bieden van kansen aan medewerkers.

De bedrijfsvoeringsorganisatie richt zich in eerste instantie op de financiën, het informatiemanagement/ICT en het personeel en de organisatie van de drie gemeenten. Binnen deze domeinen bereidt de BWB het beleid voor, voert de BWB het beleid uit, geeft de BWB advies en voert de BWB het beheer uit. De gemeenten staan open om de GR op termijn uit te breiden met andere bedrijfsvoeringstaken, zoals juridische zaken, facilitaire zaken en vastgoedmanagement. Verder zijn de gemeenten bereid om in de toekomst uit te breiden met de gemeenten Neerijnen en Lingewaal. Ook kan de BVO op termijn taken uitvoeren voor andere gemeenschappelijke regelingen, zoals de Werkzaak Rivierenland en de Omgevingsdienst Rivierenland.

Iedere gemeente is in het bestuur van de BWB vertegenwoordigd met één lid. De besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen, waarbij elk bestuurslid één stem heeft. Het bestuurslid is verantwoordelijk voor het informeren van het college en de raad. Het bestuurslid kan door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen over het gevoerde beleid. Overigens dragen de

¹⁰ Staatscourant 2015, nr. 21122, 17 juli 2015.

gemeenten geen bevoegdheden over aan de bedrijfsvoeringsorganisatie. De gemeenten zorgen voor toereikende mandaten die de bedrijfsvoeringsorganisatie in staat stellen om de taken uit te voeren. Een netwerkdirectie is verantwoordelijk voor de aansturing van de BWB en de directeur. De directeur staat aan het hoofd staat van het ambtelijke apparaat van de BWB. De netwerkdirectie bestaat uit de secretarissen van de gemeenten Culemborg, Geldermalsen en Tiel en valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie.

4.3 BVO Jeugdzorg IJsselland

De regio IJsselland werkt middels een bedrijfsvoeringsorganisatie samen op het terrein van jeugdzorg. Onder de regio IJsselland vallen de volgende gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle. De bedrijfsvoeringsorganisatie is gevestigd in Zwolle. De gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland is vanaf november 2014 van kracht. Vanaf januari 2015 is de BVO Jeugdzorg IJsselland operationeel. In deze paragraaf worden de belangrijkste passages uit de gemeenschappelijke regeling beschreven¹¹.

De nieuwe Jeugdwet schrijft voor dat gemeenten op het terrein van jeugdzorg moeten samenwerken¹². Volgens de regering is dit nodig om voldoende slagkracht te creëren. Gemeenschappelijke regelingen worden opgericht ter ondersteuning en uitvoering van taken in het kader van de Jeugdwet. Gemeenschappelijke regelingen moeten leiden tot continuïteit, efficiency, kwaliteit en doelmatigheid van de jeugdzorg. Samenwerking moet verder leiden tot voldoende specialistische kennis en capaciteit, voldoende draagkracht om financiële fluctuaties op te vangen, meer slagkracht richting aanbieders in het werkveld en kwalitatief hoofwaardige contracten met professionele hulpverleners.

BVO Jeugdzorg IJsselland heeft verschillende taken gekregen. De BVO dient te fungeren als aankoopcentrale van de gemeenten. Hierbij formuleert de BVO het strategisch inkoopbeleid en voert het operationele inkoopprocessen uit. Daarnaast is de BVO verantwoordelijk voor het contractbeheer, het betalingsverkeer en het monitoren van de uitgaven. Tenslotte dient de BVO informatie beschikbaar te stellen over de uitvoering van de taken. Middels dienstverleningsovereenkomsten worden er afspraken gemaakt over de taken. In de toekomst kunnen de gemeenten beslissen om de taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning onder te brengen bij de BVO.

Alle elf de colleges hebben één bestuurslid in het algemeen bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Elk bestuurslid heeft één stem en het bestuur neemt besluiten bij volstrekte meerderheid van stemmen. Het bestuur licht de gemeenteraden in en verantwoordt zich over het gevoerde beleid. De gemeenten dragen geen bevoegdheden over aan het bestuur, maar zorgen er wel voor dat de BVO de benodigde mandaten heeft voor de meegekregen taken. Middels bijdrageverordeningen stelt het bestuur vast op welke wijze de gemeenten financieel bijdragen aan de BVO.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

¹¹ Gemeenteblad 2014, nr. 59864, 29 oktober 2014.

¹² Staatscourant 2014, nr. 105, 1 maart 2014.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. In paragraaf 5.1 wordt antwoord gegeven op deelvraag 6: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerkingen, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?* De interviews met respondenten van gemeente Heerlen vormen de input voor deze paragraaf. In paragraaf 5.2 wordt antwoord gegeven op deelvraag 7: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?* De interviews met respondenten van twee BVO's vormen de input voor deze paragraaf. De antwoorden van de respondenten zijn anoniem verwerkt in het onderzoek. De citaten zijn letterlijke weergaven van de antwoorden van respondenten. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de functies en de werkgevers van de respondenten. Op basis van dit resultatenhoofdstuk worden in hoofdstuk 6 voorwaarden geformuleerd waaronder de bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen.

5.1 Ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf worden de ervaren voordelen (§5.1.1), de ervaren nadelen (§5.1.2), de aansturing (§5.1.3) en de spanningsvelden (§5.1.4) van intergemeentelijke samenwerking bij gemeente Heerlen besproken. In deze paragrafen wordt ook een vergelijking gemaakt met de literatuur en wordt er gekeken wat de invloed is op de bestuurskracht van gemeente Heerlen. Vervolgens worden enkele bevindingen besproken, die buiten de eerdere subparagrafen vallen, maar wel relevant zijn voor het onderzoek (§5.1.5). In subparagraaf 5.1.6 wordt er tenslotte antwoord gegeven op deelvraag 6.

5.1.1 Voordelen

In deze subparagraaf wordt gekeken in hoeverre de beoogde voordelen van intergemeentelijke samenwerkingen in de praktijk worden ervaren bij gemeente Heerlen.

Meer efficiëntie en minder kosten

De schaalvoordelen en de daaruit voortkomende kostenbesparingen worden door alle respondenten genoemd als het belangrijkste voordeel van intergemeentelijke samenwerkingen. De samenwerkingsverbanden zijn kostenefficiënter dan zelfstandige gemeenten. De respondenten geven aan dat gemeente Heerlen duurder uit zou zijn, als de gemeente de samengevoegde taken weer zelfstandig zou uitvoeren. Het zogenoemde bulk werk, het werk dat niet per se binnen één gemeente gedaan moet worden, kan nu voor veel partijen worden gedaan. Respondent H stelt bijvoorbeeld: *“De standaardisatievoordelen zijn er per definitie. De uniforme werkprocessen leveren al snel 15% efficiencyvoordeel op”* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Respondent C hierover: *“De samenwerking op het gebied van belasting heeft geleid tot een kostenbesparing van ruim één miljoen euro op onze begroting”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

De efficiëntie en de daaruit voorkomende kostenbesparingen worden bij gemeente Heerlen ervaren als de belangrijkste voordelen van intergemeentelijke samenwerking. Deze efficiëntie draagt bij aan de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

Meer kwaliteit

Zo stellig als de respondenten zijn dat intergemeentelijke samenwerking leidt tot minder kosten, zo stellig zijn de meeste respondenten ook dat samenwerking niet leidt tot een betere kwaliteit van diensten en producten voor gemeente Heerlen. Vier respondenten geven aan dat hoofdzakelijk kleinere gemeenten een kwaliteitsslag maken. Grote gemeenten, zoals gemeente Heerlen, merken daarentegen, met name in de beginfase, een achteruitgang in kwaliteit. Respondent C geeft bijvoorbeeld aan: *“We waren voorheen meer ontwikkeld en we waren een stuk vooruitstrevender. We waren tien stappen verder dan waar we nu zijn”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Respondent B hierover: *“Gemeenten die voorliggen worden in eerste instantie geremd door de rest, omdat de*

samenwerkende gemeenten de processen op één gezamenlijk niveau moeten krijgen. Er moet worden toegewerkt naar één uniforme norm. Hiervoor moeten de grote gemeenten een stap terug doen” (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Het kwaliteitsniveau van de gemeenten moet bij een samenwerking naar elkaar toegroeien. Hierbij is niet de norm van de grootste of de best presterende gemeente leidend, maar is in veel gevallen de norm van kleine gemeenten bepalend voor de kwaliteit. Vanuit de nieuwe uniforme norm kunnen vervolgens stappen worden gezet ter verbetering van de kwaliteit. Respondent C geeft in het geval van de BsGW aan, dat gemeente Heerlen nadrukkelijk streeft naar kwaliteitsverbetering, maar veel andere gemeenten hier weinig aanleiding voor zien en tevreden zijn met de huidige kwaliteit (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Het samenwerkingsverband Rd4 is een positieve uitzondering. Bij de reinigingsdienst wordt wel een kwaliteitsslag ervaren. Respondent E geeft aan: *“De samenwerking heeft geleid tot meer deskundigheid en tot betere en meer duurzame diensten en producten”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Fraanje & Herweijer (2013) stellen dat de best presterende gemeenten de kwaliteitsnorm stellen voor een samenwerking. Gemeente Heerlen ervaart echter dat met name de zwakkere gemeenten de kwaliteitsmogelijkheden bepalen. De gemeente ervaart daarom, met name in de beginfase van een samenwerking, een afname van kwaliteit. Hier moet de gemeente voor waken. De afname in kwaliteit heeft namelijk een negatieve invloed op de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

Meer professionaliteit en meer arbeidssatisfactie

Door samen te werken, bundelen gemeenten hun kennis en capaciteiten, aldus de respondenten. Respondent B geeft bijvoorbeeld aan dat een grotere organisatie leidt tot functies die voorheen niet mogelijk waren. Medewerkers kunnen zich hierdoor specialiseren op de verschillende deelterreinen (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Respondent H geeft daarnaast aan: *“Ambtenaren krijgen gelijkgestemde collega’s waarmee zij expertise en ervaringen kunnen uitwisselen. Het kennisniveau neemt als gevolg hiervan toe bij de samengevoegde afdelingen”* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2015).

Respondent B geeft aan dat medewerkers veranderingen in het begin vaak als een bedreiging zien. Echter wanneer de eerste storm is gaan liggen, vinden mensen het interessant om samen te werken met mensen met dezelfde expertise. Een samenwerkingsverband biedt namelijk perspectief voor medewerkers. Respondent B: *“Een grotere organisatie heeft meer te bieden voor medewerkers. Het personeel heeft hierdoor de mogelijkheid om door te groeien”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Respondent D geeft verder aan dat een samenvoeging van afdelingen het geruste gevoel geeft van vervangbaarheid bij afwezigheid (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

De respondenten zijn van mening dat er door intergemeentelijke samenwerking kansen ontstaan voor gemeente Heerlen om te professionaliseren. Een grotere organisatie biedt namelijk meer mogelijkheden om te specialiseren. Intergemeentelijke samenwerking kan ook leiden tot meer loopbaanperspectief en arbeidssatisfactie (cf. Van de Laar, 2010). Volgens Herweijer en Fraanje (2011) en Verdult et al. (2013) leidt het professionaliseren van ambtelijke organisaties op termijn tot een betere kwaliteit van diensten en producten. Dit draagt bij aan de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

Minder kwetsbaar

Volgens meerdere respondenten ontkomen met name kleine gemeenten niet aan intergemeentelijke samenwerking. Respondent A geeft bijvoorbeeld aan: *“Gemeente Heerlen heeft nog wel de grootte om sommige taken zelfstandig uit te voeren, maar met name de kleine gemeenten ontberen een bepaalde omvang om taken zelfstandig uit te voeren”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). Respondent D hierover: *“Gemeenten met zo’n 35.000 inwoners hebben de omvang om iedere functie te bezetten. Elke functie is dan enkelvoudig bezet.”* Respondent D geeft aan dat de samenwerking ook een voordeel is voor gemeente Heerlen. Door de samenwerking zijn er namelijk meerdere ambtenaren per thema werkzaam, waardoor de onderlinge vervangbaarheid vergroot wordt (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

De respondenten geven aan dat met name de kleinere gemeenten minder kwetsbaar worden door de intergemeentelijke samenwerkingen. Kleine gemeenten kunnen namelijk dankzij de samenwerking taken uitvoeren waartoe ze anders wellicht niet in staat waren. Respondent A stelt hier wel voorwaarden aan vast: *“Meelift gedrag is in principe niet erg, mits er goede afspraken zijn over de kostenverdeling. Het mag niet zo zijn dat gemeenten aan cherry picking doen. Oftewel alleen meedoen als zij er voordeel aan hebben en direct afhaken als er iets is ten gunste van gemeente Heerlen”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015).

De intergemeentelijke samenwerkingen verminderen dus met name de kwetsbaarheid van de kleinere gemeenten. Gemeente Heerlen heeft van zichzelf al de omvang om alle taken zelfstandig uit te voeren. Vanuit het perspectief van gemeente Heerlen wordt wel de onderlinge vervangbaarheid vergroot. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid en dus aan de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

Meer transparantie

Op de vraag of intergemeentelijke samenwerkingen leiden tot meer transparantie kwamen uiteenlopende antwoorden. Twee respondenten stellen dat de transparantie toeneemt doordat bij gemeenschappelijke regelingen de kosten en begrotingen helder en transparant zijn. Respondent B stelt dat de financiën van gemeenschappelijke regelingen transparanter zijn dan bij gemeenten intern. Respondent B: *“Bij gemeenten wordt nog wel eens geld gebruikt uit potje a om de begroting bij potje b te dichten. De financiële huishouding van een GR is een stuk zakelijker”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Andere respondenten plaatsen enkele nuances. Zij maken onderscheid tussen de verschillende samenwerkingsverbanden. Samenwerkingen met eenvoudig meetbare prestaties, zoals Rd4, zijn vanwege hun werkzaamheden transparanter, dan samenwerkingen met moeilijk meetbare prestaties zoals bijvoorbeeld een GGD. Respondent G hierover: *“Bij een GGD bijvoorbeeld zijn de normen moeilijk te definiëren en is het moeilijk om vast te stellen wat er opgeleverd moet worden. Hierdoor is het voor gemeenten moeilijk om te meten hoe efficiënt er gewerkt wordt”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). Dit heeft als gevolg dat het aansturen van samenwerkingsverbanden met moeilijk meetbare prestaties ingewikkeld is. Ook bij sectoren met eenvoudig meetbare prestaties leidt samenwerking niet altijd tot meer transparantie. In het geval van de BsGW heeft de samenwerking namelijk geleid tot minder transparantie. Respondent C geeft aan: *“De BsGW beschermt heel erg hun gegevens. Hierdoor moet gemeente Heerlen veel moeite doen om cijfers en gegevens te krijgen”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Als gevolg van intergemeentelijke samenwerking neemt de transparantie bij gemeente Heerlen dus met name toe op het gebied van financiën (cf. Van Grumbkov & Ter Braak, 2011). Verder verschilt de transparantie per samenwerking. Samenwerkingsverbanden met moeilijk meetbare prestaties, zijn als gevolg van hun werkzaamheden, minder transparant en hierdoor moeilijker aan te sturen. Hierdoor neemt niet bij alle samenwerkingsverbanden de transparantie toe, waardoor ook niet altijd de bestuurskracht van gemeente Heerlen toeneemt.

Resumé van de voordelen

Op basis van de literatuur zijn in het conceptueel model zes voordelen van intergemeentelijke samenwerking geformuleerd. Dit zijn meer efficiëntie, meer kwaliteit, minder kwetsbaar, meer professionaliteit, meer arbeidssatisfactie en meer transparantie. Bij de respondenten van gemeente Heerlen worden meer efficiëntie, meer professionaliteit, meer arbeidssatisfactie ervaren. Dit versterkt de bestuurskracht van gemeente Heerlen. De beoogde voordelen van minder kwetsbaarheid en meer transparantie worden minder eenduidig ervaren. Tenslotte neemt volgens de respondenten de kwaliteit van diensten en producten in veel gevallen af bij gemeente Heerlen als gevolg van intergemeentelijke samenwerking. Dit verzwakt de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

5.1.2 Nadelen

In deze subparagraaf wordt nagegaan welke nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen worden ervaren bij gemeente Heerlen.

Minder zeggenschap

Volgens meerdere respondenten leidt samenwerking altijd tot enig verlies van zeggenschap voor gemeenten. De gemeentebesturen moeten het namelijk eens worden over een gezamenlijk te voeren beleid, waarbij vanuit alle partijen enige consensus nodig is. Volgens respondent F hebben de samenwerkingsverbanden met name impact op de begroting van gemeenten. Respondent F: *“Doordat er inmiddels zoveel samenwerkingen zijn, die allen een stukje van de koek van de afzonderlijke gemeentebegroting wegpakken, wordt de zeggenschap over de eigen begroting steeds kleiner. De langjarige verplichtingen van samenwerkingsverbanden leggen een tamelijk dwingend beslag op onze uitgaven en middelen”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

De meeste respondenten vinden dat de gemeenten op hoofdlijnen nog voldoende beleidsverantwoordelijkheid en beleidsruimte hebben. Respondent E geeft bijvoorbeeld aan: *“Op hoofdniveau hebben gemeenten voldoende invloed en beleidsruimte. Op hele specifieke dingen hebben gemeenten geen invloed op, maar dat zie ik persoonlijk niet als nadeel”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Ook respondent B geeft aan dat de gemeenten op beleidsniveau voldoende kunnen sturen en dat er voldoende ruimte is voor lokale invulling. Op specifieke uitvoeringselementen hebben gemeentebesturen minder invloed, maar dit wordt doorgaans niet als een probleem ervaren (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Wel zijn er volgens respondenten discussies over hoeveel zeggenschap elke gemeente moet hebben binnen een samenwerkingsverband. De stemverhoudingen leiden tot onenigheid tussen gemeenten. De kleine gemeenten streven vaak naar hetzelfde stemrecht als de grote gemeenten. De mening van de respondenten is dat er een weging moet zitten in het stemrecht. Respondent G bijvoorbeeld: *“De massa moet sturing geven, niet de uitzonderingen. We dreigen te sturen op de uitzonderingen en niet op de massa”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). De kleine gemeenten herkennen niet altijd hun afhankelijkheden, aldus respondent A. Ze leunen vaak, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de decentralisaties, op gemeente Heerlen (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). De kleinere gemeenten zijn bevreesd dat de grote gemeenten de touwtjes in handen krijgen en willen ook hun zeggenschap laten gelden. Dit leidt tot spanningen. Respondent D hierover: *“Kleine gemeenten zijn al overbedeeld qua stemrecht, en dan zijn ze vaak ook nog moeilijk aan het doen, terwijl ze zelf amper in staat zijn om een bijdrage te leveren”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Het verlies van zeggenschap is dus volgens de respondenten beperkt doordat de gemeenten op hoofdlijnen voldoende beleidsruimte hebben. Wel beperken de financiële verplichtingen van samenwerkingsverbanden de zeggenschap over de eigen gemeentebegroting en is er onenigheid over stemverhoudingen. Doordat het verlies aan zeggenschap beperkt is, is ook het verlies van bestuurskracht van gemeente Heerlen beperkt.

Minder invloed van de gemeenteraad

Meerdere respondenten zien het als een gevaar dat gemeenschappelijke regelingen in de luwte van de politiek functioneren. Gemeenteraden hebben namelijk volgens hun vaak weinig zicht en grip op de op samenwerkingsverbanden. Respondent A verwoordt het als volgt: *“Gemeenteraden hebben soms totaal geen idee wat er gebeurt in dit soort gremia, laat staan [dat zij] hier invloed op uitoefenen. Het is een ver-van-mijn-bed-show voor veel raadsleden en niet betrokken collegeleden”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). De rol van de raad als controlerend orgaan wordt onder andere bemoeilijkt door de hoeveelheid samenwerkingsverbanden en de omvang van politieke partijen. Respondent F: *“Het is voor gemeenteraden bijna onmogelijk om echt goed bij te blijven, zeker door de versplintering in de raad. Kleine fracties kunnen dat echt niet allemaal overzien”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

Bovendien stelt respondent D dat de gemeenteraden weinig interesse hebben in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het interesseert de politiek pas vaak wanneer er financiële tekorten zijn en als de resultaten er niet zijn. Respondent D: *“Er is totaal geen interesse, totdat het geld gaat kosten. De politiek wil, zolang het goed gaat, er niks van horen. Op het moment dat er tekorten optreden komt er pas de vraag: Maar waarom hebben wij dat niet geweten?”* Een mogelijke

oorzaak voor de desinteresse is volgens respondent D dat de samenwerkingen te abstract zijn voor de gemeenteraden (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Daarnaast wordt er door de wethouders in samenwerkingsbesturen veel vastgelegd. De wethouders leggen vervolgens een bepaalde druk op gemeenteraden. Voor een raad kan het moeilijk zijn om een samenwerking in de weg te staan. Respondent F: *“Het vertragen of tegenhouden van een samenwerking vergt nogal wat lef. Hierdoor wordt er soms minder naar de inhoud gekeken. Hierdoor loop je het risico dat je met z’n allen de verkeerde kant opgaat. Er ontstaan soms dynamieken die je niet altijd wenst”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). Verder is de invloed van één individuele gemeenteraad verwaarloosbaar, als de andere gemeenteraden anders denken over een motie of een amendement. Respondent A hierover: *“Dit creëert politieke onrust. De gemeenteraad krijgt dan het gevoel dat ze onvoldoende grip hebben op de zaak”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015).

De democratische legitimiteit is een bekend manco van intergemeentelijke samenwerkingen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). De gemeenteraden hebben volgens de respondenten weinig zicht en grip op samenwerkingsverbanden. Dit komt mede door de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, een versplintering van de raden, een gebrek aan interesse en een gevoel van machteloosheid. Hierdoor is er eerder sprake van verlegd bestuur dan van verlengd bestuur (cf. Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Dit tast de legitimiteit van samenwerkingsverbanden aan en verzwakt de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

Extra kosten

Tegenover de eerder besproken kostenvoordelen staan ook enkele kostenposten waarmee volgens de respondenten rekening gehouden moet worden. Allereerst zijn er de aanloopkosten. Twee voorbeelden hiervan zijn personeelsreorganisaties en het samenbrengen van ICT-omgevingen. Respondent B geeft aan dat aanloopkosten vaak worden onderschat: *“Gemeenten zijn altijd heel verbaasd over de rekeningen van aanloopkosten. Men is vaak onvoldoende bewust van deze kosten.”* Respondent B geeft verder aan dat de financiële voordelen door de aanloopkosten vaak niet direct zichtbaar zijn, waardoor de aanvangsfases van samenwerkingsverbanden moeizaam kunnen verlopen (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Daarnaast is het overleg een belangrijke kostenpost. Behalve bestuurlijk overleg zijn ook ambtenaren veel tijd kwijt om het college en de raad te informeren en te adviseren. Respondent C: *“De ambtenaren zijn veel meer tijd en energie kwijt om het college en de gemeenteraad te informeren. Deze ambtenarencapaciteit kost geld. Deze kosten moet je aftrekken van de direct zichtbare kostenvoordelen”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Het onderbrengen van een taak bij een samenwerkingsverband betekent dus niet dat de gemeenten geen interne kosten meer hebben. Respondent B geeft aan dat altijd een deel van het personeel blijft hangen. De kosten hiervan dienen opgeteld te worden bij de directe kosten van samenwerkingsverbanden om een compleet beeld te krijgen van het kostenplaatje (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Verder is de bedrijfsvoering van samenwerkingsorganisaties een behoorlijke kostenpost. Op deze kostenkosten kunnen de gemeenten maar moeilijk sturen. Respondent G: *“Gemeenten hebben vaak maar weinig inzicht in deze kosten, waardoor gemeenten hierover nauwelijks kunnen onderhandelen. Je bent als gemeente bijna gedwongen om te betalen”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

Samenwerkingsverbanden leiden normaliter tot besparingen, alleen niet altijd in de mate zoals vooraf verwacht werd. Volgens de respondenten mogen enkele kostenposten mogen niet over het hoofd worden gezien. Zo zorgen aanloopkosten er voor dat kostenbesparingen pas na enige tijd zichtbaar worden (cf. Verdult et al., 2013). Daarnaast blijven er bij het overdragen van taken naar samenwerkingsverbanden ook interne kosten bij de gemeenten (cf. Korsten et al., 2004). Deze kostenposten zijn van invloed op de efficiency van samenwerkingsverbanden. Het is belangrijk dat gemeente Heerlen bewust is van deze kosten.

Resumé van de nadelen

Op basis van de literatuur zijn in het conceptueel model vier nadelen van intergemeentelijke samenwerking geformuleerd. Dit zijn minder zeggenschap, minder invloed van de raad, extra kosten en personele gevolgen. De bestuurskracht van gemeente Heerlen wordt volgens de respondenten met name verzwakt doordat de gemeenteraad weinig zicht en grip heeft op samenwerkingsverbanden. Dit tast de legitimiteit van de samenwerkingsverbanden aan. Verder blijkt dat het verlies van zeggenschap beperkt is en dat gemeente Heerlen zich bewust moet zijn van enkele kostenposten. De personele gevolgen van intergemeentelijke samenwerking worden niet als problematisch ervaren¹³.

5.1.3 Aansturing

In deze subparagraaf wordt de aansturing besproken aan de hand van de opdrachtverlening, de prestatienormen, de controle, de communicatie, de inhoudelijke kennis en het bijsturen en ingrijpen.

Opdrachten en prestatienormen

Meerdere respondenten geven aan dat het belangrijk is dat de gemeenten de opdrachten concreet formuleren. Respondent G zegt bijvoorbeeld: *“De concreetheid van de prestatienormen is een belangrijke voorwaarde voor succes. De gemeenten kunnen pas sturen wanneer helder is wat een samenwerkingsverband concreet moet opleveren. Hoe vager de opdrachten zijn, des te meer discussie ontstaat”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Bij sommige samenwerkingsverbanden is dit makkelijker dan bij andere. Respondent G vervolgt: *“Samenwerkingsverbanden met eenvoudig meetbare prestaties zijn makkelijker te sturen dan organisaties met moeilijk meetbare prestaties.”* Voor een GGD is het bijvoorbeeld veel moeilijker om opdrachten te definiëren, aldus Respondent G (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

In het verleden ontbraken vaak prestatienormen of waren deze te vaag geformuleerd. Respondent D geeft aan dat dit in de toekomst strakker georganiseerd gaat worden. Respondent D: *“Het idee is om in de toekomst bij elk samenwerkingsverband één beleidsambtenaar verantwoordelijk te maken voor de aansturing. Deze ambtenaar is bezig met wat er bereikt moet worden, hoe dit bereikt gaat worden en de controle en het verantwoorden van prestaties. Op deze manier moeten de teugels weer strakker worden aangehaald”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Concrete prestatienormen dragen dus volgens respondenten bij aan het aansturen van samenwerkingsverbanden (cf. Van Genugten, 2014). Volgens Korsten et al. (2006) dragen heldere opdrachten bij aan de efficiency van een samenwerkingsverband en dus aan de bestuurskracht van gemeenten. Echter bij sommige samenwerkingsverbanden blijkt het sturen op prestatienormen lastig, doordat hun prestaties moeilijk te meten zijn.

Controle en communicatie

De controle van samenwerkingsverbanden vindt bij gemeente Heerlen plaats door middel van P&C-cyclussen en jaarverslagen¹⁴. Volgens enkele respondenten is het echter de vraag of dit voldoende is. Respondent A: *“De verantwoordingsdocumenten worden wel opgeleverd, maar het is nog maar de vraag of dit daadwerkelijk leidt tot een goede verantwoording en controle”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). De helft van de respondenten verlangt naar intensiever toezicht. Respondent H: *“Gemeenten moeten meer periodiek de vinger aan de pols houden”* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2015).

Tot op heden heeft de nadruk van de controle van gemeente Heerlen gelegen op de financiële verantwoording, dit terwijl het financiële aspect slechts één onderdeel zou moeten zijn van een bredere controle. Een meer veelzijdige controle zou beter inzicht geven in de prestaties van het samenwerkingsverband. Respondent H: *“Behalve het financiële aspect heb je nog meer onderdelen waar je als gemeente dichter op moeten zitten. De inhoudelijke toetsing vindt te weinig plaats”* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2015).

¹³ Dit is eerder besproken in subparagraaf 5.1.1 (onder het kopje meer professionaliteit en meer arbeidssatisfactie).

¹⁴ P&C-cyclus staat voor Planning & Control-cyclus.

Twee respondenten stellen daarnaast dat de samenwerkingsverbanden meer en directer moeten gaan communiceren naar de gemeenten. Respondenten C en D geven aan dat ze meer en eerder geïnformeerd te willen worden over de gang van zaken. Te vaak worden ze te laat op de hoogte gebracht van problemen. Ze zouden graag eerder op de hoogte worden gebracht om nog bijtijds te kunnen bijsturen (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Het zal voor de samenwerkingsverbanden wettelijk worden om meer zichzelf te tonen. Echter is dit wel noodzakelijk, aldus respondent D: *"We moeten hen in de toekomst gewoon een aantal vervelende vragen gaan stellen, die ze niet gewend zijn. Hiermee zullen ze het moeilijk hebben, maar daar moeten wij wel naar toe gaan"* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

De controle vindt binnen gemeente Heerlen dus tot nu toe met name plaats door middel van P&C-cyclussen en jaarverslagen, waarbij de nadruk ligt op financiële aspecten. Een meer veelzijdige controle, met meer aandacht voor de inhoud, is volgens de respondenten nodig om beter inzicht te geven in de prestaties van samenwerkingsverbanden (cf. De Greef & Huntjens, 2014). Van Vliet (2007) en Van Genugten (2014) stellen verder dat actief relatiemanagement en goede informatie-uitwisseling essentiële voorwaarden zijn voor een goede aansturing. Dit wordt wel eens bij gemeente Heerlen gemist. Respondenten geven aan dat de samenwerkingsverbanden meer en sneller moeten communiceren naar de gemeenten.

Inhoudelijke kennis

Ambtenaren die verstand hebben van hun vakgebied, verhuizen vaak mee naar samenwerkingsverbanden. Volgens respondent G verliezen gemeenten hierdoor expertise (persoonlijke communicatie, 28 juli, 2015). Respondent F geeft aan: *"Bij het afstoten van taken is dit in het verleden onderbelicht gebleven. Gemeente Heerlen is er door schade en schande achter gekomen dat een gemeente voldoende inhoudelijke kennis in huis moet houden."* Voldoende inhoudelijke kennis is volgens respondent G nodig om een goede opdrachtgever te zijn. Dit haalt weliswaar enig financiële voordeel weg, maar is nodig om goede afspraken te maken over prijskwaliteitverhoudingen en inzicht te hebben in de prestaties. Inhoudelijke kennis is verder nodig voor het opstellen van beleid en het ondersteunen van wethouders (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

Twee respondenten zeggen dat de kennis er wel is, maar veelal versnipperd is binnen gemeente Heerlen. Respondent G geeft aan: *"Samenwerkingsverbanden zijn er meester in om hun vraagstukken te verdelen. Hierdoor kan niemand het geheel overzien. Dit moet de gemeente strakker gaan organiseren. Als de gemeente één aanspreekpunt heeft, kan de gemeente het veel beter sturen"* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). Respondent H hierover: *"De medewerkers werken nu nog heel erg op hun eigen deelterrein. Het gevolg hiervan is dat het overzicht ontbreekt"* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Dit zou volgens respondenten B en H strakker geregeld moeten worden. De verschillende deelterreinen, zoals beleid, financiën, bedrijfsvoering en juridische zaken, moeten elkaar hiervoor meer gaan opzoeken. Per samenwerking zou één beleidsambtenaar belast moeten zijn met de coördinatie en aansturing (Persoonlijke communicatie, 27 juli en 30 juli 2015).

Zoals Van Genugten (2014) en Van de Laar (2010) eerder aangaven, is het volgens de respondenten belangrijk dat de gemeenten, bij het afstoten van taken, voldoende inhoudelijke kennis houden om de samenwerkingsverbanden goed te kunnen aansturen. Daarnaast moet gemeente Heerlen er voor waken dat de aansturing te versnipperd is binnen de verschillende afdelingen.

Bijsturen en ingrijpen

Het (bij)sturen van samenwerkingsverbanden lijkt zich volgens respondenten vaak te beperken tot de financiële resultaten. Respondent D: *"Pas als er geld bij moet, worden de gemeenten wakker geschud."* Zoals eerder besproken moet de aansturing meer omhelzen dan alleen het financiële aspect. Respondent D vervolgt: *"De vragen die gemeenten bij aanvang van een samenwerking stellen, dienen jaarlijks terug te komen in de P&C-cyclus. Als het samenwerkingsverband niet meer voldoet aan de verwachtingen, dan moet een gemeente ingrijpen"* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Een uitzonderlijk voorbeeld van ingrijpen is LICOM, de voormalige uitvoeringsorganisatie voor de sociale werkvoorziening van elf gemeenten in Zuid-Limburg¹⁵. De wethouders hebben uiteindelijk de financiering gestaakt doordat de grip compleet was zoekgeraakt. Het failliet laten gaan van LICOM is een zeer uitzonderlijk voorbeeld en was een belangrijke les voor de gemeenten. Respondent G hierover: *“LICOM was boven onze macht. De les die eruit getrokken is, is dat samenwerkingsverbanden zich tot de kerntaken moeten houden”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

Een nadeel van samenwerkingsverbanden is dat een gemeente heel gemakkelijk in een samenwerkingsverband zit, maar er bij wijze van spreken nooit meer uit komt. Hierdoor zijn, volgens respondent E, de mogelijkheden om te in te grijpen beperkt: *“Ook als een samenwerking tegenvalt, kom je er bijna niet meer van af, of het kost je klauwen vol met geld. Dit is het grote gevaar van een samenwerking”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Het bijsturen en het ingrijpen van samenwerkingsverbanden lijkt zich bij gemeente Heerlen dus vaak te beperken tot het financiële aspect. Zoals eerder besproken moet volgens de respondenten de aansturing meer omhelzen dan alleen het financiële aspect. Van Genugten (2014) geeft verder aan dat de gemeenten samenwerkingsverbanden ook kunnen bijsturen door het aantal controles te verhogen of het mandaat te verkleinen.

Resumé van de aansturing

De verschillende aansturingsinstrumenten (zie tabel 5) worden in verschillende mate toegepast door gemeente Heerlen. Gemeente Heerlen wil volgens de respondenten in de toekomst meer grip hebben op de samenwerkingsverbanden. De controle vindt tot nu toe met name plaats door middel van P&C-cyclussen en jaarverslagen, waarbij de nadruk ligt op financiële aspecten. Een meer veelzijdige controle, met meer aandacht voor de inhoud, is volgens de respondenten nodig om beter inzicht te geven in de prestaties van samenwerkingsverbanden. Prestatienormen, voldoende inhoudelijke kennis en goede informatie-uitwisseling dragen hier aan bij. Een betere aansturing draagt bij aan de legitimiteit van samenwerkingsverbanden en de bestuurskracht van gemeente Heerlen.

5.1.4 Spanningsvelden

In deze subparagraaf staan een drietal spanningsvelden centraal die van invloed zijn op de aansturing, te weten het spanningsveld tussen het gemeentebelang en het samenwerkingsbelang, het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie en het spanningsveld tussen de PA- en PS-benadering.

Gemeentebelang versus samenwerkingsbelang

Volgens enkele respondenten kijken de gemeenten nog te lokaal en vergeten ze hierdoor het samenwerkingsbelang. Een gebrek aan bestuurlijk vertrouwen kan volgens respondent D hieraan ten grondslag liggen. Voor het succes van de samenwerking is het belangrijk dat de gemeentebesturen van de verschillende gemeenten elkaar vertrouwen en gezamenlijk dezelfde kant op willen. Respondent D: *“Het enige criterium voor intergemeentelijke samenwerking is de politieke wil en dan met name de wil om elkaar te vertrouwen”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Respondent A geeft aan dat het belangrijk is dat alle gemeenten beseffen dat met een samenwerking zowel het algemene als het gemeentelijke belang wordt gediend. Bij onderwerpen zoals werkgelegenheid en het tegengaan van krimp, kunnen gemeenten alleen effectief optreden door gezamenlijk op te trekken. Door intergemeentelijke samenwerking wordt onderlinge beleidsconcurrentie voorkomen. Volgens respondent A speelt hierbij het ‘prisoners dilemma’: *“Als elke gemeente afzonderlijk iets doet, dan vangen we elkaar de vliegen af. Wanneer gemeenten denken te kunnen groeien ten koste van elkaar, dan komen we niet verder. We weten dat we het elkaar allemaal heel moeilijk kunnen maken als we allemaal onze eigen weg gaan. Daarom moeten we sommige taken als regio gezamenlijk oppakken”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). Het blijkt moeilijk om de

¹⁵ LICOM was geen GR maar een NV. De wethouders van de deelnemende gemeenten waren aandeelhouders van de NV.

gemeentebesturen op één lijn te krijgen en te houden. De gemeentebestuurders kijken nog vaak of het voordeliger is om iets op hun eigen manier te doen. Volgens respondent B komt dit doordat de politiek gericht is op korte termijn voordelen. Respondent B: *“Het probleem is dat de politiek er maar voor 4 jaar zit en die willen nu scoren. Hierdoor ontbreekt de lange termijn visie”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Respondent F geeft aan dat met name bij een centrumgemeente het samenwerkingsgevoel ontbreekt. Het partneridee verandert hierbij vaak in een klant-leverancier verhouding. Respondent F: *“De andere gemeenten gaan zich dan echt als consumenten gedragen en gaan eisen stellen aan de centrumgemeente alsof dit een commerciële partij is die hen diensten verleent. Dan ontstaat er een klant-leverancier verhouding”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). Bij samenwerkingen met zelfstandige rechtspersonen voelen de gemeentebestuurders zich meer gezamenlijk eigenaar. De gemeenten zetten zich dan meer in voor de algemene belangen, aldus respondent F (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

De gemeenten bij de samenwerkingsverbanden van gemeente Heerlen kijken volgens de respondenten dus nog vaak, ten koste van het samenwerkingsbelang, naar de eigen gemeentebelangen. Bestuurders moeten moeilijke afwegingen maken doordat ze zowel eigenaar als opdrachtgever zijn van de samenwerking (cf. Verdult et al., 2013). Bestuurlijk vertrouwen en lange termijn visie zijn belangrijke voorwaarden voor het behartigen van samenwerkingsbelangen. Van de Laar (2010) gaf aan dat het belangrijk is dat de gemeentebestuurders zich eigenaar voelen van het samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsgevoel ontbreekt bij gemeente Heerlen met name bij samenwerkingen met een centrumgemeente. Schilder et al. (2011) wezen eerder al op het gevaar dat partnergemeenten zich bij een centrumgemeente niet betrokken en verantwoordelijk voelen.

Maatwerk versus standaardisatie

Alle respondenten geven aan dat gemeente Heerlen met name gericht is op standaardisatie. Volgens de respondenten zijn sommige andere gemeenten daarentegen meer gericht op maatwerk. Om de samenwerking te laten functioneren, wordt er gezocht naar balans. Respondent A: *“Heerlen zet met name in op standaardisatie, terwijl je vaak proeft dat andere gemeenten meer de nadruk leggen op ruimte voor eigen initiatieven. Hierin probeer je een middenweg te zoeken om de samenwerking niet onmogelijk te maken”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). Verschillende respondenten geven aan dat er vaak nog te veel ruimte is voor lokale invulling. Dit gaat namelijk ten koste van de efficiencyvoordelen. Onder andere respondent G geeft aan: *“De beleidsvrijheid is op een aantal terreinen nog te groot. Dit haalt een stuk efficiency weg. Als je de beleidsvrijheid iets kunt trechteren, zonder deze af te nemen, zou het nog een stuk beter gaan”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

Het is het voordeligst om het beleid zo veel mogelijk te harmoniseren. Dit is echter niet altijd mogelijk. Daarom is er ruimte voor lokaal beleid. Volgens respondent B en D zijn er vaak bepaalde basispakketten en is er ruimte voor aanvullingen en uitzonderingen. Voor maatwerk betaalt een dan gemeente extra (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). Echter als gemeenten allemaal uitzonderingen willen, dan wordt een samenwerkingsverband duur. Respondent D geeft aan: *“Als alle gemeenten maatwerk willen, dan moeten gemeenten zich afvragen of ze überhaupt wel willen samenwerken, aangezien een samenwerkingsverband dan zijn schaalvoordelen verliest”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Bij het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie is gemeente Heerlen dus met name gericht op standaardisatie, dit terwijl enkele andere gemeenten meer gericht zijn op maatwerk. Volgens de respondenten is er soms nog te veel ruimte voor maatwerk. Te veel beleidsvrijheid gaat ten koste van de efficiencyvoordelen (cf. Korsten et al., 2006). Maatwerk blijft in sommige gevallen wenselijk, maar het dient begrensd te worden om voldoende efficiencyvoordelen te behalen. Uniformiteit speelt namelijk in op de beoogde schaalvoordelen van een samenwerkingsverband (cf. Van Vliet, 2007). Herweijer en Fraanje (2011) geven aan dat het paradoxaal is dat gemeenten kiezen voor intergemeentelijke samenwerking om de eigenheid te behouden, dit terwijl samenwerking pas efficiënt is wanneer gemeenten het beleid uniformeren.

Principaal-Agentbenadering versus Principaal-Stewardbenadering

De PS-benadering heeft volgens zes van de acht respondenten de overhand bij gemeente Heerlen. De aansturingsbenadering van samenwerkingsverbanden wordt met name gekenmerkt door vertrouwen. De beginhouding van veel medewerkers en afdelingen is volgens respondenten die van vertrouwen en betrokkenheid. Respondent F zegt bijvoorbeeld: *“De grondhouding is vertrouwen. Daar begint het mee. We zijn van nature niet wantrouwend”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). Respondent A geeft aan: *“Ik denk dat de aansturingsbenadering van onze samenwerkingsverbanden gekenmerkt wordt door vertrouwen en betrokkenheid”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). De PS-benadering heeft de voorkeur boven een controlerende en argwanende houding. Meerdere respondenten stellen dat vertrouwen en betrokkenheid meer opleveren dan prestatieafspraken en controles. Zo zegt respondent B dat het niet mogelijk en wenselijk is om alles precies vast te leggen. Dit leidt volgens respondent B tot een juridische rompslomp en zorgt ervoor dat opdrachtnemende organisaties taken alleen binnen de prestatie-indicatoren afhandelen, maar verder geen bredere verantwoordelijkheid pakken (persoonlijke communicatie, 27 juli, 2015). Daarnaast stelt respondent A dat gemeenten niks opschieten met sanctioneren, omdat de gemeentebesturen zichzelf dan benadelen (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015).

Een voorbeeld van een goed functionerende samenwerking is de Rd4. Respondent E geeft aan dat er hier weinig noodzaak is tot controle, doordat de Rd4 intern geprikkeld is om zich te verbeteren en efficiënter te werken. Respondent E: *“De interne kracht van Rd4 is dat ze zichzelf ten doel leggen te verbeteren. Rd4 is continu bezig met verbeterlagen. Zij hebben vanuit zichzelf de drive om zich te verbeteren. Hierdoor is de prikkel tot controle niet aanwezig”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015). De relatie met de BsGW is volgens respondent C daarentegen een stuk moeizamer. Deze aansturingsbenadering zit nog veel meer in de controlefase. Omdat de gemeente nog geen blindelings vertrouwen heeft in de BsGW, heeft het controleren de voorkeur. Hierdoor ontstaat er een spanningsveld. De BsGW ziet dit namelijk als een aanval op hen. Gemeente Heerlen heeft wel de insteek om niet te controleren, maar wil wel bepaalde zekerheden hebben. Respondent C hierover: *“Ik heb weinig behoefte om zoveel te controleren en het is ook niet efficiënt. Als het in de toekomst beter gaat, dan ben ik de eerste die niet meer wil controleren. Het zou ons enorm veel werk schelen”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

De aansturingsbenadering van gemeente Heerlen hangt dus af van de situatie. Zolang er positieve resultaten worden behaald, is er vertrouwen. Zodra er financiële tekorten ontstaan, verandert de benadering in meer controlerend. Respondent G: *“Zodra het in de min schiet, dan wordt het al snel controlerend”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). In de praktijk is er meestal een mix van vertrouwen en controle. Het vertrouwen mag volgens enkele respondenten niet verletten om controles uit te voeren. Volgens respondent H sluit het een het ander niet uit: *“Het vertrouwen zou door controles bevestigd moeten worden”* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Respondent D geeft aan: *“Je kunt het controleren niet helemaal loslaten. Vertrouwen is goed, maar controleren is beter.”* De controles betreffen vooralsnog vooral het toezicht op de financiën. Respondent D zegt dat het belangrijk is dat er ook controles komen op de inhoudelijke prestaties. Respondent D: *“Voorheen was de controle op aantallen en euro's. Wat we moeten doen is meer betrokken raken met de inhoud. We moeten weten hoe ze functioneren en wat ze bereiken in de maatschappij”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Bij het spanningsveld tussen de PA-benadering en de PS-benadering heeft gemeente Heerlen dus in veel gevallen de voorkeur voor de PS-benadering. Veel medewerkers vinden dat vertrouwen meer oplevert dan prestatieafspraken en controles. Overigens hangt de aansturingsbenadering van gemeente Heerlen af van de situatie. Zolang er positieve resultaten zijn, is er vertrouwen. Zodra er financiële tekorten zijn, ontstaat er een meer controlerende houding. De controle betreft vooralsnog vooral het toezicht op de financiën. Het is volgens de respondenten belangrijk dat het toezicht in de toekomst verbreed wordt met controles op de inhoudelijke prestaties. Als opdrachtgevers weinig inzicht hebben in de prestaties van de opdrachtnemer, is het moeilijk om een opdrachtnemer goed aan te sturen (Dixit, 2002). Inhoudelijke controles dragen bij aan het verkleinen van de informatie-asymmetrie van opdrachtnemers (Waterman & Meier, 1998). Dit is belangrijk omdat informatie-asymmetrie de opdrachtnemer de ruimte geeft om in het eigen belang te handelen (Van Slyke, 2007). Doordat

gemeentebestuurders in het bestuur van intergemeentelijke samenwerkingen zitten, zijn er waarschijnlijk minder conflicterende belangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dan bij een volledig op afstand geplaatste organisatie. Echter is het naïef om te denken dat de samenwerkingsverbanden alleen handelen in het belang van de gemeenten. Een meer evenwichtige aansturingsbenadering van gemeente Heerlen, dus met meer inhoudelijke controles, is aan te raden. Het vertrouwen kan op deze manier bevestigd worden door middel van controles.

Resumé van de spanningsvelden

De drie spanningsvelden uit het conceptueel model worden herkend bij gemeente Heerlen. Bij het spanningsveld tussen gemeentebelangen en samenwerkingsbelangen merken de respondenten op dat sommige gemeenten nog te vaak kijken naar het lokale belang. Bestuurlijk vertrouwen en lange termijn visie zijn belangrijke voorwaarden voor het behartigen van samenwerkingsbelangen. Bij het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie is gemeente Heerlen volgens de respondenten met name gericht op standaardisatie, dit terwijl enkele andere gemeenten meer gericht zijn op maatwerk. Maatwerk blijft in sommige gevallen wenselijk, maar dient wel begrensd te worden om voldoende efficiencyvoordelen te behalen. Bij het spanningsveld tussen de PA-benadering en de PS-benadering heeft gemeente Heerlen in veel gevallen de voorkeur voor de PS-benadering. Een meer evenwichtige aansturingsbenadering, dus met meer inhoudelijke controles, is aan te raden.

5.1.5 Overige relevante ervaringen van gemeente Heerlen

De samenwerkingsverbanden waarin gemeente Heerlen participeert zijn gericht op het behalen van meer bestuurskracht en kostenbesparing. Volgens respondent A ziet gemeente Heerlen intergemeentelijke samenwerking als een tussenstation naar een uiteindelijke herindeling. Respondent A stelt dat veel partnergemeenten intergemeentelijke samenwerking daarentegen zien als een alternatief voor herindeling. Deze gemeenten gebruiken de samenwerkingsverbanden als instrument om zelfstandig te blijven (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). De samenwerkingen zijn gericht op taken die gemeenten, in het bijzonder de kleine gemeenten, niet zelfstandig kunnen uitvoeren. Volgens respondent D is samenwerking echter niet altijd de geschikte oplossing voor gemeenten die niet meer zelfstandig hun broek kunnen ophouden. *“Een gemeenschappelijke regeling is niet altijd een oplossing. Als je kijkt naar waar samenwerkingsverbanden te kort komen, kom je vaak tot de conclusie dat herindelen beter zou zijn”* (persoonlijke communicatie, 27 juli 2015).

Respondent F geeft daarnaast aan dat gemeente Heerlen er voor moet waken dat intergemeentelijke samenwerking te veel een gewoonte wordt (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015). Voordat een samenwerking wordt aangegaan, dient kritisch te worden afgevraagd of een intergemeentelijke samenwerking wel de geschikte vorm is. Zo kunnen sommige taken wellicht beter in de markt worden gezet. Uitbesteden is vaak namelijk goedkoper en biedt meer flexibiliteit. Respondent F vervolgt: *“We schieten heel snel in de modus van intergemeentelijke samenwerking. Maar sommige taken kunnen commerciële partijen heel makkelijk oppakken. Op dit alternatief lijkt een taboe te rusten”* (persoonlijke communicatie, 28 juli 2015).

Tenslotte zorgen de samenwerkingsverbanden ook voor bestuurlijke drukte. Respondent A stelt dat de bestuurlijke drukte de bestuurlijke efficiency afremt. De samenwerkingsverbanden leggen beslag op een groot gedeelte van de bestuurlijke agenda. Respondent A: *“De intergemeentelijke samenwerkingen zorgen ervoor dat mijn agenda compleet geïnstitutionaliseerd is. Ik zie mijn grafsteen al voor me: Bedolven onder regionale samenwerking”* (persoonlijke communicatie, 24 juli 2015). Bestuurlijke drukte kan de bestuurskracht van gemeente Heerlen, doordat het de efficiency van het gemeentebestuur belemmert (cf. Boogers, Denters & Sanders, 2015).

5.1.6 Conclusies over de ervaringen gemeente Heerlen

In deze subparagraaf worden de belangrijkste ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerking samengevat. Hiermee wordt er antwoord gegeven op deelvraag 6: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerkingen, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?*

Volgens de respondenten zijn efficiency en de daaruit voortkomende schaalvoordelen de belangrijkste voordelen van intergemeentelijke samenwerking voor gemeente Heerlen. De gemeente moet beseffen dat aanloopkosten er voor zorgen dat kostenbesparingen pas later zichtbaar worden en dat er gedurende de samenwerking ook interne kosten blijven. Gemeente Heerlen moet zich er verder van bewust zijn dat het kwaliteitsniveau van diensten en producten onder druk komt te staan. Met name in de beginfase van een samenwerking wordt vaak door respondenten van Gemeente Heerlen een kwaliteitsachteruitgang ervaren. Dit komt doordat er bij een samenwerking wordt toegewerkt naar een gemeenschappelijke kwaliteitsnorm, waarbij grote gemeenten vaak in het begin een kwaliteitsachteruitgang ervaren. De professionaliteit van het ambtelijk apparaat neemt wel toe door het bundelen van krachten en kennis. Een grotere organisatie biedt volgens de respondenten namelijk meer mogelijkheden voor specialisaties, onderlinge vervangbaarheid en loopbaanperspectief. Het professionaliseren van ambtelijke organisaties kan op termijn leiden tot een betere kwaliteit van diensten en producten.

De respondenten stellen dat gemeenten nog (te) vaak handelen in het eigenbelang. Bestuurlijk vertrouwen en lange termijn visies zijn nodig om te handelen in het samenwerkingsbelang. Ondanks dat samenwerking leidt tot minder zeggenschap voor gemeenten, ervaren de respondenten nog voldoende beleidsvrijheid. Aangezien de schaalvoordelen het belangrijkste motief is om samen te werken, is het belangrijk om de ruimte voor maatwerk te begrenzen. Maatwerk blijft in sommige gevallen wenselijk, maar het dient wel beperkt te worden om voldoende schaalvoordelen te realiseren. Het heeft iets paradoxaals om intergemeentelijke samenwerking te verkiezen boven gemeentelijke herindeling vanwege het behoud van de eigenheid, terwijl samenwerkingen pas efficiënt zijn als gemeenten hun beleid gaan uniformeren.

Volgens de respondenten is het een gevaar dat gemeenteraden weinig zicht hebben op samenwerkingsverbanden. Dit komt volgens de respondenten door de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, de versplintering van raden, een gebrek aan interesse en een gevoel van machteloosheid. Hierdoor is er eerder sprake van verlegd bestuur dan van verlengd bestuur. Gemeente Heerlen wil in de toekomst meer grip krijgen op de samenwerkingsverbanden. Hiervoor dient de (van nature) vertrouwende aansturingsbenadering van gemeente Heerlen aangevuld te worden met een meer controlerende aansturingsbenadering. Het vertrouwen kan op deze manier bevestigd worden door controles. In het verleden vond de controle met name plaats op basis van P&C-cyclussen en jaarverslagen, waarbij de nadruk lag op de financiële verantwoording. Een meer veelzijdige controle, met meer aandacht voor de inhoud, is volgens de respondenten nodig om goed inzicht te krijgen in de prestaties van samenwerkingsverbanden. Hiervoor is het belangrijk dat de gemeente voldoende inhoudelijke kennis in huis heeft. Daarnaast was volgens respondenten de aansturing en controle in het verleden versnipperd. Om dit in de toekomst te voorkomen, is het belangrijk dat de verschillende afdelingen elkaar meer gaan opzoeken en dient er per samenwerkingsverband één beleidsambtenaar verantwoordelijk te zijn voor de coördinatie van de aansturing. Van de samenwerkingsverbanden mag geëist worden dat ze de gemeenten beter gaan informeren door meer communicatie en meer transparante verantwoordingen.

Gemeente Heerlen moet er tenslotte voor waken dat intergemeentelijk samenwerken te veel een gewoonte wordt. Bij elke samenwerking dient de gemeente zich af te vragen of intergemeentelijke samenwerking wel de geschikte vorm is. Respondenten geven aan dat op alternatieven (zoals marktwerking en herindeling) nog te vaak taboes rusten.

5.2 Ervaringen van de bedrijfsvoeringsorganisaties

In deze paragraaf worden de ervaren voordelen (§5.2.1), de ervaren nadelen (§5.2.2), de aansturing (§5.2.3) en de spanningsvelden (§5.2.4) van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe en BVO Jeugdzorg IJsselland besproken. In deze paragrafen wordt ook een vergelijking gemaakt met de literatuur en wordt gekeken wat de invloed is op de bestuurskracht van de gemeenten. In subparagraaf 5.2.5 wordt er antwoord gegeven op deelvraag 7: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?*

5.2.1 Voordelen

In deze subparagraaf wordt gekeken in hoeverre de beoogde voordelen van intergemeentelijke samenwerkingen in de praktijk worden ervaren bij de twee bedrijfsvoeringsorganisaties.

Meer efficiëntie en minder kosten

Respondent I geeft aan dat er voorafgaand aan de oprichting van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe business cases zijn uitgevoerd. Deze brachten in kaart wat de financiële voordelen zouden zijn voor de gemeenten. De kostenbesparingen komen voort uit de schaalvoordelen van het samenvoegen van afdelingen. De gemeenten verwachtten dat de voordelen meteen zichtbaar waren. In de praktijk was dit echter anders. Respondent I: *“In werkelijkheid zet je één stap terug, om later twee stappen vooruit te zetten. De stap terug is de investering die je als gemeente moet doen”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Respondent I stelt dat gemeenten in eerste instantie moeten investeren in de samenwerking. Reorganisaties en ICT-investeringen zijn voorbeelden van investeringen. Pas in een later stadium worden de financiële voordelen zichtbaar. Ook op het gebied van klanttevredenheid en medewerker tevredenheid treden de voordelen pas later op. Respondent I: *“Het zakt eerst op alle gebieden door de bodem, de eerdere norm, voordat de samenwerking voordelen oplevert”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Dit is volgens respondent I moeilijk te verkopen aan de politiek, want zij verwachten direct zichtbare voordelen.

De respondenten van BVO Jeugdzorg IJsselland zien de gezamenlijke inkoop van jeugdzorg voor de elf deelnemende gemeenten als het grootste voordeel van samenwerken. De begroting van de BVO kan dankzij de gezamenlijke inkoop direct worden terugverdiend. Respondent J: *“Als wij één procent op de uitgaven van de inkoop van de gemeenten kunnen bedingen, dan hebben we onze begroting, van 1 miljoen euro, al terugverdiend”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Daarnaast leiden de uniforme contracten en betalingen tot schaalvoordelen voor de gemeenten. Respondent J geeft aan: *“De uniformiteit, schaalgrootte en de automatiseringen verlagen de administratieve lasten”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). De uniforme werkwijze leidt overigens ook tot voordelen voor zorgaanbieders. Zij kunnen de betalingen voor elf gemeenten op één uniforme wijze afhandelen. Het financiële voordeel van het uitbesteden van managementinformatie (het informeren van gemeentebesturen) is moeilijker aan te geven. Respondent J: *“Het is moeilijk om dit voordeel in geld te objectiveren, maar ik weet wel zeker dat ook dit leidt tot kostenbesparing”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Volgens de respondenten leiden beide bedrijfsvoeringsorganisaties (op termijn) dus tot meer efficiëntie en tot minder kosten. De kostenbesparingen komen voort uit de schaalvoordelen van het samenvoegen van afdelingen, het gezamenlijk inkopen en de uniforme werkprocessen. De noodzakelijke investeringen kunnen er wel voor zorgen dat de financiële voordelen pas later zichtbaar worden (cf. Fraanje & Herweijer, 2013; Verdult et al., 2013). De toename van efficiëntie leidt tot een versterking van de bestuurskracht van de gemeenten.

Meer kwaliteit

Of de kwaliteit toeneemt bij een gemeente, hangt af van het instapniveau van de gemeenten. Volgens respondent I is de grootte van een gemeente vaak een indicatie voor de kwaliteit. Bij de bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe moesten de gemeenten met het hoogste instapniveau in het begin een stap terug doen. Respondent I: *“Zij moesten als het ware even door de knieën om de andere gemeenten mee te nemen. Het kost veel tijd en energie om de kleinere gemeenten mee te nemen. De grotere gemeenten missen in het begin vaak de kwaliteit bij de kleinere gemeenten.”* De teruggang in kwaliteit, is volgens respondent I vaak moeilijk te verkopen aan de grotere gemeenten (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Bij BVO Jeugdzorg IJsselland is een vergelijking van kwaliteit met een eerdere situatie niet mogelijk, doordat de jeugdzorg pas vanaf 2015 gedecentraliseerd is naar de gemeenten. De BVO kan nog niet zeggen of de kwaliteit van de zorg verbeterd is. In de toekomst wil de BVO hier wel uitspraken over kunnen doen. Respondent K: *“Om de zorg te kunnen meten heb je veel gegevens nodig. Dit is iets*

waar we in de toekomst naar toe willen, maar dit kwam voor het opstartjaar nog te vroeg” (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Wel is het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de gemeenten. De respondenten stellen dat kleinere gemeenten in het voordeel zijn ten opzichte van grotere gemeenten. Respondent K: *“Kleinere gemeenten kennen de zorgaanbieders en patiënten veel beter. Doordat de lijntjes korter zijn, hebben deze gemeenten beter inzicht in wat er speelt in hun gemeente”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Respondent J hierover: *“De grote gemeenten zijn in het nadeel, doordat ze extra coördinatie en afstemming nodig hebben”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Of de kwaliteit van diensten en producten toeneemt hangt dus af van de oorspronkelijke kwaliteitsnorm van de gemeenten. Gemeenten met voorheen hoge kwaliteit moeten volgens de respondenten in de beginfase een stap terug doen om de andere gemeenten mee op sleeptouw te nemen. Opvallend is dat één BVO stelt dat grotere gemeenten betere kwaliteit van diensten en producten heeft, terwijl de andere BVO stelt dat de kleinere gemeenten in het voordeel zijn. Volgens de respondenten van de laatste BVO zijn bij kleinere gemeenten de lijntjes korter naar het werkveld, hebben de kleinere gemeenten beter door wat er speelt in hun gemeente en zijn grote gemeenten in het nadeel door extra coördinatie en afstemming. Dit is in lijn met Korsten et al. (2006) stellen. Zij stellen namelijk dat grote gemeente ondoelmatiger zijn dan middelgrote gemeenten.

Minder kwetsbaar

Beide bedrijfsvoeringsorganisaties leiden volgens de respondenten tot minder kwetsbaarheid voor de gemeenten. De BVO's leiden namelijk tot een bundeling van krachten. Hierdoor wordt de positie van de gemeenten versterkt. Respondent I over de Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe: *“De drie gemeenten, met gezamenlijk 100.000 inwoners, vormen dankzij de samenwerking een behoorlijk blok in de regio. De drie gemeenten staan door de bundeling van krachten sterker in de regio”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Bij BVO Jeugdzorg IJsselland geldt dit eveneens. Respondent J: *“Door de BVO ben je als gemeenten gezamenlijk een sterke speler op de markt. Zonder de BVO zouden de individuele gemeenten een kleine speler zijn ten opzichte van zorgaanbieders”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

De respondenten van beide BVO's stellen dus dat kwetsbaarheid van de gemeenten afneemt. De bundeling van krachten zorgt er namelijk voor dat de positie van de gemeenten versterkt wordt ten opzichte van andere partijen. Hierdoor wordt de bestuurskracht van de gemeenten versterkt.

Meer transparantie

Respondent I geeft aan dat de participerende gemeenten van de bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe geen opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wilden zoals bij een shared services center. Deze vorm staat volgens de gemeentebesturen te veel op afstand van de gemeenten. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft daarom gekozen voor opdracht gestuurd samenwerken, een term die ze zelf bedacht hebben. Respondent I: *“Dit betekent dat er samengewerkt wordt tussen gelijkwaardige partners, maar het is wel opdracht gestuurd. Er zit dus wel een lijn in”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Dankzij het samenwerkingskarakter kan de bedrijfsvoeringsorganisatie voorstellen doen. Wel kan er onenigheid zijn over de zeggenschap, aangezien niet even altijd duidelijk is wie waar over gaat, aldus respondent I (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

In het geval van BVO Jeugdzorg IJsselland is het beleid en de uitvoering formeel gescheiden. Volgens de respondenten is de grens tussen beleid en uitvoering in de praktijk echter ingewikkeld. Respondenten J en K geven aan dat de BVO geneigd is om ook beleidstaken er bij te pakken. De BVO beschikt over veel informatie, doordat zij overal de contacten hebben in het werkveld. De BVO zou graag deze informatie willen omzetten naar beleidsvoorstellen en adviezen. Respondent J: *“Ik denk dat het een voordeel zou zijn geweest als wij uitvoering én beleid ineen zouden hebben. Dan kun je veel makkelijker en vloeiender samenwerken. De regionale organisatie zou met beleid een grotere meerwaarde hebben”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Echter is dit niet mogelijk doordat een bedrijfsvoeringsorganisatie strikt uitvoerend is. De strikte toewijding op de uitvoering vergt discipline volgens respondent K (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). De informatie behoort

door de beleidsmedewerkers van de gemeenten omgezet te worden naar beleid. Dit kan echter leiden tot interpretatieverschillen en vertragingen. Respondent K: *“We willen heel graag tempo maken. Alleen soms moeten we een stap achteruit doen, omdat het beleid er nog niet onder ligt. Het is frustrerend om dan een pas op de plaats te moeten maken”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Doordat de BVO zich moet beperken tot de uitvoering, is het belangrijk dat er een goede afstemming is tussen de betrokken partijen. Respondent J: *“Nu is het nog te veel verkokerd. Eigenlijk zou je iemand moeten hebben die zowel beleid als uitvoering zou kunnen aansturen”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

De transparantie van een samenwerkingsverband is een belangrijk en tevens moeilijk thema. Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe heeft gekozen voor opdracht gestuurd samenwerken. Dit zorgt volgens respondent I aan de ene kant voor betrokkenheid, maar zorgt er aan de andere kant voor dat het onderscheid tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden soms onduidelijk is, terwijl dit volgens Van de Laar (2010) een belangrijk kenmerk is van transparantie. In het geval van BVO Jeugdzorg IJsselland is het beleid en de uitvoering formeel wel nadrukkelijk gescheiden. Echter is ook hier in de praktijk de grens tussen beleid en uitvoering ingewikkeld. De BVO beschikt over veel informatie en zou deze volgens de respondenten willen omzetten naar beleidsvoorstellen. Echter mag dit niet doordat de BVO strikt uitvoerend is. De strikte toewijding vergt discipline en heeft bovendien als gevaar dat het, bij onvoldoende afstemming, kan leiden tot verkoking. Verkoking ontstaat door strikte scheidingen van verantwoordelijkheden en verhindert het maken van integrale aanpakken (Korsten et al., 2004).

Resumé van de voordelen

Op basis van de literatuur zijn in het conceptueel model zes voordelen van intergemeentelijke samenwerking geformuleerd. Dit zijn meer efficiëntie, meer kwaliteit, minder kwetsbaar, meer transparantie, meer professionaliteit en meer arbeidssatisfactie. De laatste twee voordelen zijn in mindere mate ervaren door de BVO's¹⁶. De respondenten van de bedrijfsvoeringsorganisaties geven aan dat de bestuurskracht van de gemeenten met name versterkt wordt door meer efficiëntie en minder kwetsbaarheid. Of een BVO leidt tot meer kwaliteit hangt af van de oorspronkelijke kwaliteitsnormen van de gemeenten. De transparantie blijkt een moeilijk onderwerp te zijn en kan een bedreiging zijn voor de bestuurskracht van de gemeenten.

5.2.2 Nadelen

In deze subparagraaf worden de ervaren nadelen van de bedrijfsvoeringsorganisaties beschreven. Op basis van de literatuur zijn in het conceptueel model vier nadelen van intergemeentelijke samenwerking geformuleerd. Dit zijn minder zeggenschap, minder invloed van de raad, extra kosten en personele gevolgen.

Minder zeggenschap

In het geval van de bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe hebben de gemeenten bewust gekozen voor het opdracht gestuurd samenwerken (en geen ssc), om zodoende voldoende zeggenschap te behouden. Volgens respondent I worden op deze manier de gemeentebesturen betrokken en staat de bedrijfsvoering niet te ver op afstand van de gemeenten. In het geval van BVO Jeugdzorg IJsselland vertegenwoordigen de wethouders de gemeenten in het bestuur van de BVO. Respondent J: *“Dit zorgt ervoor dat de gemeenten betrokken en geïnformeerd zijn over de laatste stand van zaken.”* De BVO heeft er op gestuurd om de gemeenten zoveel mogelijk mee te nemen in hun stappen (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Opvallend is dat beide samenwerkingsverbanden inspelen op de gelijkwaardigheid van deelnemende gemeenten. In de besturen van beide bedrijfsvoeringsorganisaties hebben alle gemeenten dezelfde zeggenschap. Dit betekent dat elke gemeente één stem heeft. Het 'one man, one vote principe' werkt prima volgens de respondenten. Door deze opzet, die gelijkwaardigheid benadrukt,

¹⁶ Deze variabelen worden wel nog besproken bij de personele gevolgen in de volgende subparagraaf.

is er geen sprake van dominantie of afhankelijkheid (persoonlijke communicatie, 31 juli en 6 augustus 2015).

De gemeenten ervaren volgens de respondenten dus geen gebrek aan zeggenschap, waardoor dit geen afbreuk doet aan de bestuurskracht van de gemeenten. Dit komt doordat de gemeentebesturen veel betrokken worden door de BVO's. Daarnaast werkt bij beide BVO's het principe van 'one man, one vote' prima. Deze opzet van stemrecht benadrukt de gelijkwaardigheid van deelnemende gemeenten, wat volgens de respondenten een belangrijke voorwaarde is voor een BVO. Gelijkwaardigheid kan bijdragen aan betrokkenheid en gedeelde verantwoordelijkheid (Schilder et al., 2011).

Minder invloed van de gemeenteraad

De grote vrees van gemeenteraden is dat ze op afstand komen te staan van het samenwerkingsverband en te weinig zicht en invloed hebben (De Greef & Stolk, 2015). Volgens de respondenten is deze angst voor een gedeelte ook aanwezig bij de gemeenteraden van de beide bedrijfsvoeringsorganisaties. Voor de gemeenteraden is het soms moeilijk om alles te volgen wat er gebeurt bij de verschillende samenwerkingsvormen. Beide bedrijfsvoeringsorganisaties investeren volgens de respondenten veel tijd en energie in het informeren van de gemeenteraden. Respondent I: *Voor de BVO is het heel belangrijk om richting de gemeenteraden uit te dragen waar we mee bezig zijn* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Respondent J: *"Je merkt soms dat de gemeenteraden zich op afstand gezet kunnen voelen. Je moet zorgen dat je de raden goed geïnformeerd houdt"* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

De raden worden met name geïnformeerd door de wethouders. Volgens respondent J functioneert een wethouder als intermediair doordat hij of zij ook naar de BVO terugkoppelt wat er speelt bij de gemeenteraad (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). De gemeenteraden willen soms ook te veel invloed. Ook hier hebben de wethouders een rol in. Respondent J: *"Een wethouder moet een raad er op wijzen dat een BVO op bepaalde afstand staat, en daardoor niet op alle details invloed kan hebben"* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). De verschillende gemeenteraden vervullen hun rol op verschillende manieren. Volgens respondent I wil één raad in het bijzonder betrokken worden door de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe. *"Deze raad wil precies weten welke stappen er gezet worden en waar de voordelen zitten voordat zij ergens toestemming aangeven."* Een andere raad vindt daarentegen dat de bedrijfsvoering veel meer de verantwoordelijkheid is van het college en neemt daardoor meer afstand (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Bij BVO's komen gemeenteraden op afstand te staan en hebben zij formeel een beperkte en voornamelijk toezichthoudende rol (De Greef & Stolk, 2015). Dit is ook terug te zien bij de onderzochte BVO's. Echter steken deze BVO's veel tijd in het informeren van gemeenteraden. Dit kan volgens de respondenten ervoor zorgen dat de bestuurskracht van de gemeenten niet verzwakt wordt.

Extra kosten

Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe heeft nog geen volledig inzicht in de kosten van het samenwerkingsverband. De BVO is op dit moment nog bezig met het ontvlechten van de kosten uit de bestaande ambtelijke organisaties. Respondent I: *"We zijn met een chirurgemesje aan het ontrafelen welke kosten er zijn binnen de bestaande organisatie"* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Dit blijkt volgens respondent I lastig te zijn doordat niet alle kosten goed meetbaar zijn of toewijsbaar zijn binnen de ambtelijke organisaties. Sommige kosten worden binnen de verschillende gemeenten anders benoemd of toegerekend. Zodra inzichtelijk is wat alles kost, kan er een besluit worden genomen over het verdelen van de kosten. De gemeenten wilden in eerste instantie een zo eenvoudig mogelijke kosten-verdeelsleutel. Het lukt volgens respondent I echter vooralsnog niet om daar overeenstemming over te bereiken. Dit wordt bemoeilijkt doordat er verschil zit in wat gemeenten hebben ingebracht qua middelen. Zo is er bijvoorbeeld een groot verschil in de ICT-faciliteiten. Respondent I: *"Dit zet kwaad bloed over de kosten-verdeelsleutel"* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). De directie van de bedrijfsvoeringsorganisatie heeft er spijt van dat er niet vooraf afspraken zijn gemaakt over de kostenverdeling en over wat de gemeenten inbrengen. De colleges willen nu namelijk niet meer praten

over de kostenverdeling, omdat ze eerst willen kijken wat de effecten zijn op hun begroting. Respondent I vervolgt: *“De discussie gaat niet meer over hoe de gemeenten de kosten gaan verdelen, maar over: What’s in for me?”* Volgens respondent I zijn de gemeenten niet van plan om bij te betalen als de kosten hoger uitvallen. De gemeenten waren juist uit op de financiële voordelen. Dit was namelijk een van de voornaamste redenen om samen te werken (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

De respondenten van BVO Jeugdzorg IJsselland geven aan dat er bij het oprichten van een BVO niet bezuinigd mag worden op de samenstelling van de organisatie. Respondent J: *“Op cruciale posities, zoals financiën en ICT, moet je een aantal ‘zware’ mensen hebben. We zijn een compacte organisatie, maar wel met een aantal ‘zware’ mensen. Dat betaalt zich terug. Goedkoop is anders duurkoop”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Respondent J geeft verder aan dat BVO Jeugdzorg IJsselland op een aantal zaken meer kosten heeft gemaakt dan vooraf begroot was. Dit betreft met name de automatisering. Verder waren er bijkomende kosten door onvoorzien juridisch en financieel advies (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Voor de gemeenten is het dus belangrijk om voorafgaand aan de samenwerking inzicht te hebben in de kosten van een bedrijfsvoeringsorganisatie en afspraken te maken over de kostenverdeelsleutel. Verder stellen respondenten dat er niet bezuinigd mag worden op de samenstelling van de organisatie. Extra kosten kunnen optreden op het terrein van automatisering en (juridisch en financieel) advies. Extra kosten doen afbreuk aan de efficiëntie van een BVO en kunnen dus de bestuurskracht van gemeenten verzwakken.

Personele gevolgen

Voor het personeel van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe waren de gevolgen groot en ook abrupt. Respondent I hierover: *“De overgang voor het personeel heeft geforceerd plaatsgevonden. De medewerkers werden van de ene op de andere dag bij elkaar geplaatst in Culemborg”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Volgens respondent I zagen de medewerkers het nut van samenwerken niet in. Ook werden er geen pogingen ondernomen om de medewerkers bij de veranderingen te betrekken of van de nieuwe organisatie een eenheid van te smeden. Na een half jaar konden de medewerkers elkaar nog niet. Respondent I: *“Er werd gezegd: ga maar bij elkaar zitten, dan komen die voordelen van zelf wel. Die kwamen er echter niet. Niemand merkte eigenlijk voordelen. Iedereen vond het eigenlijk nadelig.”* Daarnaast zorgden de cultuurverschillen van de drie ambtelijke organisaties voor spanningen. De verschillende manieren van werken werden niet van elkaar geaccepteerd, aldus respondent I (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Na veranderingen in de directie is er het nodige veranderd. Volgens respondent I was het een belangrijke verandering dat de medewerkers betrokken werden bij de doelen en de visie van de organisatie. Daarnaast werd het management meer zichtbaar en ging het management in gesprek haar medewerkers. Het kostte veel tijd om de medewerkers het nut van samenwerken te laten inzien. Respondent I: *“Het was een traject met heel veel gesprekken. Medewerkers werden ingelicht en konden meepraten. In groepen werd er nagedacht over de structuur van de organisatie. Daarnaast komen er iedere week berichten met de stand van zaken. Voortdurend wordt er gewezen op de voordelen van samenwerken”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Een van de doelen van de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe was dat de samenwerking moest leiden tot meer kansen voor het personeel. Door het samenvoegen van afdelingen, kan er bespaard worden op het aantal FTE. Hierdoor zitten de kansen voor het personeel niet in de breedte, maar in de hoogte. Respondent I: *“Door de grotere omvang van de organisatie zijn er hogere functieschalen ontstaan. Dit zorgt voor doorgroeimogelijkheden en carrièreperspectief binnen de organisatie”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Tenslotte adviseert respondent I om in de aanloopfase naar een samenwerking te zorgen voor een zo groot mogelijke flexibele schil in het personeelsbestand. Alleen met een flexibele schil kan er bezuinigd worden op het personeelsbestand. De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren zijn echter vaak belemmerend om te komen tot bezuinigingen (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Doordat de jeugdzorg pas vanaf 2015 is gedecentraliseerd naar gemeenten, is er bij BVO Jeugdzorg IJsselland geen vergelijking te maken met een eerdere situatie voor het personeel van de BVO.

Voor de bestuurskracht van gemeenten is de medewerkerstevredenheid belangrijk. Hoge medewerkerstevredenheid leidt namelijk na verloop van tijd tot hogere klanttevredenheid (Van Kan et al., 2014). Op basis van de ervaringen van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe kan gesteld worden dat het belangrijk is om medewerkers te betrekken bij veranderingen en om van de organisatie een eenheid te smeden. Daarnaast moet het management medewerkers voortdurend wijzen op de voordelen van samenwerking. Dit is in lijn met Korsten et al. (2006), die stellen dat het belangrijk is dat de voordelen van samenwerkingen (intern en extern) benadrukt moeten worden.

Resumé van de nadelen

Op basis van de literatuur zijn in het conceptueel model de volgende vier nadelen van intergemeentelijke samenwerking geformuleerd: Minder zeggenschap, minder invloed van de raad, extra kosten en personele gevolgen. De gemeenten van de twee onderzochte BVO's ervaren volgens de respondenten geen gebrek aan zeggenschap. Dit komt doordat de gemeentebesturen voldoende worden betrokken en geïnformeerd door de BVO's. Daarnaast werkt de gelijkwaardigheid tussen gemeenten bevorderlijk. Dat de gemeenteraden op afstand komen te staan bij een BVO hoeft volgens de respondenten geen probleem te zijn als een BVO voldoende informatie en transparante verantwoordingen levert aan de gemeenteraden. Betreft de kosten van een BVO is het belangrijk om voorafgaand aan de samenwerking inzicht te hebben in de kosten van een bedrijfsvoeringsorganisatie en vooraf goede afspraken te maken over de kostenverdeelsleutel. Betreft de personele gevolgen is het belangrijk om medewerkers te betrekken bij de overgang naar een bedrijfsvoeringorganisatie en om van de organisatie een eenheid te smeden.

5.2.3 Aansturing

In de voorafgaande subparagrafen zijn al enkele aansturingselementen aanbod gekomen. In deze subparagraaf worden de doelen, opdrachten en de communicatie uitgelicht.

Doelen en opdrachten

Volgens respondent I bepaalt het bestuur van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe de bestuurlijke doelen. De onderliggende managementteams en de gemeentesecretarissen geven vervolgens invulling aan de bestuurlijke doelen. Zij vertalen de bestuurlijke doelen naar organisatiedoelen. De afdelingshoofden van de gemeenten komen per thema samen om te komen tot harmonisatie van de opdrachten. Op deze wijze wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie door een opdracht gestuurde samenwerking aangestuurd door de gemeenten, aldus respondent I (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

De hoofdtaken van BVO Jeugdzorg IJsselland staan vastgelegd in de GR. Volgens respondent J heeft de organisatie bij aanvang gesproken met de wethouders in algemene termen over doelstellingen en verwachtingen. Deze doelen zijn door het management van de BVO vertaald naar jaarplanen, welke voorgelegd worden aan het bestuur van de BVO. Voor elke hoofdtaak wordt elk kwartaal een doel gesteld. Daarnaast wordt er met elke gemeente nog een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. De periodieke evaluaties, zoals kwartaalevaluaties, jaarverslagen, accountantsverklaring, moeten een goed beeld geven van de prestaties (persoonlijke communicatie 6 augustus, 2015). Respondent K merkt op dat de gemeenten de neiging hebben om veel taken door te schuiven aan de bedrijfsvoeringsorganisatie. Respondent K: *“De gemeenten komen geregeld met opdrachten en beleidsvraagstukken die niet tot het takenpakket behoren van de BVO. De BVO moet daarom de gemeenten duidelijk maken wat wel en wat niet bij het takenpakket horen”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Het enkelvoudige bestuur, kenmerkend voor een bedrijfsvoeringsorganisatie, werkt prima volgens de respondenten van de BVO's (persoonlijke communicatie, 31 juli en 6 augustus 2015). Het bestuur komt eenmaal per maand bij elkaar en dit blijkt voldoende. Een dagelijks bestuur wordt niet

gemist. Respondent J: *“Een dagelijks bestuur is alleen nodig als een samenwerkingsverband in een hectische omgeving zit, waarbij een DB binnen één week een besluit moet nemen. Dit is bij de BVO, mits het binnen haar kerntaken blijft, niet het geval”* (persoonlijke communicatie 6 augustus, 2015).

Communicatie

Doordat de overgang naar de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe geforceerd heeft plaatsgevonden, waren er vooraf te weinig voorwaarden geschapen voor een effectieve organisatie. Respondent I hierover: *“Het ontbreken van één ICT-platform was een grote handicap om te communiceren en te samenwerken. Achteraf zou ik zeggen: je had niet eens moeten beginnen, voordat de ICT geregeld was”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). Schilder et al. (2011) gaven eerder ook aan dat investeren in de informatie-uitwisseling noodzakelijk is voor het succes van samenwerkingsverbanden.

Respondent J geeft aan dat BVO Jeugdzorg IJsselland, ten behoeve van de communicatie en de betrokkenheid, in de voorbereiding een ‘Dag van de BVO’ georganiseerd is voor geïnteresseerden vanuit de elf gemeenten. De aanwezigen zijn die dag met enkele thema’s aan de slag gegaan. Op deze manier zijn er enkele werkgroepen ontstaan. Respondent J: *“Vanaf die dag hebben we dertig mensen betrokken bij de BVO. Hierdoor hebben we heel veel dingen kunnen aanpakken. We kunnen nog altijd op deze mensen een appèl doen voor hulp. Bijvoorbeeld op het gebied van financiën of ICT”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Door deze werkgroepen zijn de capaciteit en de mogelijkheden van de compacte en kleine bedrijfsvoeringsorganisatie aanzienlijk vergroot. De betrokken ambtenaren zijn daarnaast een soort van ambassadeurs van de BVO geworden binnen de verschillende gemeenten. Respondent K geeft aan: *“De gemeenten krijgen door de ambassadeurs via de eerste hand informatie. De ambassadeurs zorgen voor directe communicatielijnen. Hierdoor is de BVO herkenbaar en bereikbaar. Door deze bereikbaarheid kunnen zaken directer besproken worden”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Resumé van de aansturing

Het enkelvoudige bestuur, kenmerkend voor een BVO, functioneert volgens de respondenten bij beide BVO’s goed. Verder hechten beide BVO’s veel waarde aan een goede communicatie met de gemeenten. Een goed ICT-platform is een belangrijke voorwaarde voor goede communicatie. Daarnaast kunnen werkgroepen bijdragen aan de communicatie en betrokkenheid met de gemeenten.

5.2.4 Spanningsvelden

In deze subparagraaf staan een drietal spanningsvelden centraal, te weten die tussen het gemeentebelang en het samenwerkingsbelang, die tussen maatwerk en standaardisatie en die tussen de PA- en PS-benadering.

Gemeentebelang versus samenwerkingsbelang

Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe heeft volgens respondent I veel tijd en energie gestopt in het benadrukken van het gemeenschappelijke samenwerkingsbelang. Respondent I: *“Het is belangrijk om steeds in zicht te houden wat het gemeenschappelijke belang was en is om samen te werken. Dit moet voortdurend in het zicht worden gehouden. Als dit uit zicht raakt, dan kijken de gemeenten nog alleen maar naar de eigen belangen op de korte termijn.”* Volgens respondent I hamert de directie van de bedrijfsvoeringsorganisatie daarom constant op de lange termijn voordelen van samenwerken (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Dat de gemeenten het samenwerkingsbelang belangrijk vinden bij de BVO Jeugdzorg IJsselland, blijkt volgens respondent J uit de uniforme samenwerkingsovereenkomsten. De wethouders hebben gekozen voor uniforme overeenkomsten ten behoeve van het algemene belang. De gemeenten durven te kiezen voor het algemene belang, omdat er gewerkt wordt vanuit vertrouwen en respect. Respondent J hierover: *“De gemeenten hebben respect naar elkaar, ongeacht de grootte van de gemeenten. Het onderlinge vertrouwen is groot.”* Respondent J geeft aan dat het onderling vertrouwen

tussen gemeenten een belangrijke grondslag is voor een BVO: *“Zolang het vertrouwen goed is, kunnen er stappen gezet worden”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Het is dus volgens de respondenten belangrijk om de gemeenschappelijke samenwerkingsbelangen te benadrukken. Wanneer deze belangen uit het zicht raken, dan kijken de gemeenten meer naar de eigen belangen op korte termijn (cf. Pierik & Van de Laar, 2010). De individuele gemeentebelangen kunnen afbreuk doen aan het samenwerkingsbelang (De Greef & Huntjens, 2014). Als het onderlinge vertrouwen tussen gemeenten groot is, dan zijn gemeenten volgens de respondenten eerder geneigd naar het algemene belang te kijken.

Maatwerk versus standaardisatie

Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe zoekt volgens respondent I voortdurend naar mogelijkheden om te standaardiseren. Volgens de opvatting van de BVO heeft samenwerken alleen zin als de gemeenten open staan voor harmonisering. Respondent I: *“Als je niet wil harmoniseren, moet je niet gaan samenwerken. We kunnen pas geld verdienen door iets op dezelfde manier te doen. Als gemeenten verschillend te werk gaan, dan halen we geen voordelen”* (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015). De BVO past alleen maatwerk toe wanneer alle gemeenten er mee instemmen dat één gemeente specifieke omstandigheden heeft, waardoor maatwerk noodzakelijk is. Maatwerk brengt volgens respondent I spanningen met zich mee, omdat maatwerk gepaard gaat met hogere kosten. Als één gemeente maatwerk verlangt of ergens niet aan meedoet, betekent dit voor de andere gemeenten dat er minder voordelen te behalen zijn uit de samenwerking (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Bij de BVO Jeugdzorg IJsselland is er besloten om in het aanvangsjaar geen maatwerk aan te bieden. Er is bewust voor gekozen om in het eerste jaar een bepaalde basis te realiseren. Het aanbieden van maatwerk zou volgens respondent K te ambitieus zijn geweest. Respondent K: *“We hebben ons eerste jaarplan niet té ambitieus gemaakt. We moesten eerst ervoor zorgen dat de basis draaide. En daar hebben we onze handen vol aan”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). In de toekomst staat de BVO wel open voor maatwerk. Respondent J: *“Maatwerk maakt ons werk alleen maar leuker”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

Samenwerken heeft dus volgens de opvatting van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe alleen zin als de gemeenten openstaan voor harmonisatie. Omdat maatwerk afbreuk doet aan de voordelen van samenwerken, wordt maatwerk alleen toegestaan onder specifieke omstandigheden en bij goedkeuring van de andere gemeenten. Bij BVO Jeugdzorg IJsselland is het eerste jaar nog geen maatwerk mogelijk, aangezien dit te ambitieus zou zijn volgens de respondenten. Het heeft iets tegenstrijdigs dat samenwerking verkozen wordt boven herindeling ter behoud van de eigenheid, terwijl maatwerk in de praktijk niet efficiënt en niet (altijd) mogelijk is (Herweijer & Fraanje, 2011).

Principaal-Agentbenadering versus Principaal-Stewardbenadering

Volgens respondent I is de aansturingsbenadering van de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe een mix tussen vertrouwen (PS-benadering) en waakzaamheid (PA-benadering). Respondent I: *“Er is wel vertrouwen om zaken uit handen te geven, maar de gemeenten willen ook bevestiging zien.”* Het vertrouwen neemt toe door goede resultaten. Daarnaast is het belangrijk om het vertrouwen te behouden. Respondent I: *“Vertrouwen komt nog altijd te voet en gaat te paard.”* Bovendien varieert het vertrouwen en de waakzaamheid ook per gemeente, aldus respondent I. Eén gemeente is namelijk beduidend waakzamer de andere twee gemeenten (persoonlijke communicatie, 31 juli 2015).

Volgens respondenten J en K is de aansturing van BVO Jeugdzorg IJsselland gebaseerd op vertrouwen en betrokkenheid, twee belangrijke kenmerken van de PS-benadering. De BVO heeft hier ook nadrukkelijk in geïnvesteerd. Respondent J: *“Je vraagt om vertrouwen en probeert daarom voorspelbaar en transparant te zijn. We zijn heel erg out-going naar de gemeenten. We focussen op het geven van tijdige en volledige informatie”* (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015). Respondent J zegt verder dat de BVO de gemeenten zoveel mogelijk meeneemt in de stappen die ze doorlopen. De BVO informeert de gemeenten hoe ze de taken beogen te behalen. Daarnaast geeft de BVO ook aan op welke zaken ze door de gemeenten afgerekend kunnen worden. Respondent J: *“Met name over*

vertragingen en extra kosten moet je heel transparant zijn” (persoonlijke communicatie, 6 augustus 2015).

De aansturing van Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe is dus een mix tussen een PA-benadering en een PS-benadering. De gemeenten vertrouwen wel om zaken uit handen te geven, maar ze willen ook resultaten en bevestiging zien van de BWB. Het vertrouwen neemt volgens respondent I toe, naar mate de resultaten beter worden. Van Slyke (2007) geeft dat het vertrouwen ook kan toenemen door meer wederzijdse betrokkenheid, meer informatie-uitwisseling en meer gedeelde verantwoordelijkheden. BVO Jeugdzorg IJsselland stuurt aan op een vertrouwensrelatie en op wederzijds betrokkenheid. De respondenten geven aan dat ze hiervoor heel transparant proberen te zijn richting de gemeenten. Dit doen ze door veel informatie aan te leveren en door transparante verantwoordingen te geven.

Resumé van de spanningsvelden

Het is volgens de respondenten belangrijk om de gemeenschappelijke samenwerkingsbelangen te benadrukken. Als deze belangen uit het zicht raken, dan kijken de gemeenten namelijk meer naar de eigen belangen op de korte termijn. Voor de samenwerkingsbelangen is het belangrijk dat de gemeenten elkaar onderling vertrouwen. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft volgens de respondenten met name zin als de gemeenten open staan voor standaardisatie. Maatwerk doet namelijk afbreuk aan de schaalvoordelen en zou daarom beperkt toegepast moeten worden. De aansturing van een bedrijfsvoeringsorganisatie kan zowel gebaseerd zijn op controles als op vertrouwen. Een vertrouwensrelatie ontstaat door resultaten, betrokkenheid en transparantie.

5.2.5 Conclusies over de ervaringen van de bedrijfsvoeringsorganisaties

In deze subparagraaf worden de belangrijkste ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerking samengevat. Hiermee wordt er antwoord gegeven op deelvraag 7: *Welke voorwaarden voor meer bestuurskracht kunnen, op basis van ervaringen van reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties, geformuleerd worden voor een bedrijfsvoeringsorganisatie?*

De bedrijfsvoeringsorganisaties leiden volgens de respondenten tot kostenbesparingen die voortkomen uit schaalvoordelen. Aanloopkosten kunnen er voor zorgen dat de kostenbesparingen pas later zichtbaar worden. Het is belangrijk dat de gemeenten voorafgaand aan de oprichting van de BVO inzicht hebben in de kosten en overeenstemming hebben over de kosten-verdeelsleutel. Volgens de respondenten wordt door de bundeling van krachten de positie van de gemeenten versterkt en wordt de kwetsbaarheid verkleint. De gemeenten met voorheen hoge kwaliteit moeten in de beginfase wel een stap terug doen in het kwaliteitsniveau, om de andere gemeenten mee op sleeptouw te kunnen nemen.

De gemeenten van de onderzochte BVO's ervaren volgens de respondenten geen gebrek aan zeggenschap. Dit komt volgens de respondenten doordat de gemeentebesturen nauw betrokken worden door de BVO's. De bedrijfsvoeringsorganisaties investeren veel tijd in het informeren van de opstand staande gemeenteraden. Daarnaast hebben alle gemeenten dezelfde zeggenschap. Gelijkwaardigheid in stemrecht wordt door respondenten ervaren als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking.

Transparantie is een belangrijk en tevens moeilijk onderwerp. Als een BVO en de gemeenten veel verantwoordelijkheden delen, is er veel betrokkenheid, maar hierdoor kan wel de transparantie in geding komen, doordat de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden niet duidelijk gescheiden zijn. De grens tussen beleid en uitvoering blijft echter ook ingewikkeld wanneer deze formeel gescheiden zijn. Voor een BVO kan het namelijk een obstakel zijn dat ze geen beleidstaken mogen uitvoeren. Doordat BVO's beschikken over veel informatie, is de verleiding groot om ook beleidstaken op zich te nemen. Het vergt discipline om alleen uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken uit te voeren. Daarnaast is er voldoende afstemming nodig om verkokering te voorkomen.

Verder is het volgens de respondenten van doorslaggevend belang dat het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenten groot is. Bovendien wijzen zij op het belang dat de samenwerkingsbelangen benadrukt worden. Wanneer deze belangen uit het zicht raken, dan kijken de

gemeenten meer naar de eigen belangen op de korte termijn. Samenwerken is volgens de respondenten alleen efficiënt als de gemeenten hun beleid uniformeren. Omdat maatwerk afbreuk doet aan de efficiëntie, is het belangrijk dat maatwerk begrensd wordt. Betreft de aansturing van de BVO is het belangrijk dat de gemeenten vertrouwen hebben om zaken uit handen te geven. Voor de BVO is het belangrijk dat ze resultaten leveren en de gemeenten zoveel mogelijk betrekken in het proces. Dit kan door het leveren van voldoende informatie en transparante verantwoordingen.

Tenslotte moet er volgens de respondenten aandacht zijn voor enkele organisatorische veranderingen. Bij de oprichting van een BVO is het belangrijk om medewerkers te betrekken bij veranderingen. Door de cultuurverschillen is het verder belangrijk om van de organisatie een eenheid te smeden. Verder zijn adequate informatie- en communicatiesystemen belangrijke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking.

In het volgend hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd.

6. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de gestelde onderzoeksvragen. In paragraaf 6.1 worden de antwoorden op de deelvragen gepresenteerd. Op basis van deze antwoorden wordt in paragraaf 6.2 antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 6.3 volgt tenslotte een reflectie op het onderzoek.

6.1 Antwoorden op de deelvragen

In deze paragraaf worden de antwoorden op de zeven deelvragen besproken. Deze antwoorden maken het mogelijk om in paragraaf 6.2 antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag: *Onder welke voorwaarden leidt een bedrijfsvoeringsorganisatie tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen?* Het theoretisch kader gaf antwoord op de eerste vijf deelvragen. De ervaringen van gemeente Heerlen en reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties gaven antwoord op de laatste twee deelvragen.

Theoretisch kader

Bestuurskracht verwijst naar het vermogen van een gemeente om taken adequaat uit te voeren en gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Hiervoor moet een gemeente effectief, efficiënt, kundig, betrouwbaar, responsief, legitiem en integer zijn. Dankzij intergemeentelijke samenwerking kan de bestuurskracht van een gemeente versterkt worden. Intergemeentelijke samenwerkingen kunnen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk worden vormgegeven. Ten behoeve van de democratische legitimiteit kent de Gemeentewet een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Op basis van de Wgr kunnen gemeenten publiekrechtelijk samenwerken. De bedrijfsvoeringsorganisatie is in 2015 toegevoegd aan de Wgr omdat bij bedrijfsvoering- en uitvoeringstaken een samenwerkingsvorm gemist werd, die beschikt over zowel rechtspersoonlijkheid als over een enkelvoudig bestuur. Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is het belangrijk om lessen te trekken uit eerdere ervaringen met de Wgr. Allereerst is het belangrijk dat de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen binnen een samenwerkingsverband. Hierdoor wordt het verlies van zeggenschap van gemeenten beperkt. Daarnaast is het belangrijk dat de raden en de colleges voldoende geïnformeerd worden door het samenwerkingsverband. Dit voorkomt dat gemeentebestuurders, en in het bijzonder de gemeenteraadsleden, geen zicht hebben op de werking van de BVO. Transparante verantwoordingen van een samenwerkingsverband voorkomen dat de organisatie getypeerd wordt als te gesloten en te eigenstandig. Tevens is het belangrijk dat de gemeentebestuurders minder naar hun lokale belangen gaan kijken en meer oog hebben voor de gemeenschappelijke belangen.

Op basis van vijf samenwerkingsmodellen zijn zes voordelen en vier nadelen van intergemeentelijke samenwerking geformuleerd, die relevant zijn voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. De voordelen zijn meer efficiëntie, meer kwaliteit, meer professionaliteit, minder kwetsbaar, meer transparantie en meer arbeidssatisfactie. De nadelen zijn minder zeggenschap, minder invloed van de raad, extra kosten en personele gevolgen. De voordelen zijn verklaringen voor meer bestuurskracht door samenwerking, terwijl de nadelen verklaringen zijn voor minder bestuurskracht door samenwerking. Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie is het belangrijk om de voordelen te bewerkstelligen en de nadelen te ondervangen of te beletten.

Voor de bestuurskracht van gemeenten is het verder belangrijk dat samenwerkingsverbanden actief worden aangestuurd door gemeenten. Gemeenten kunnen een samenwerkingsverband binnen verschillende fasen aansturen en hebben hiervoor verschillende instrumenten. Zo worden voorafgaand aan de samenwerking de kaders, de doelen en de contracten opgesteld. Gedurende de samenwerking worden onder andere de prestaties van het samenwerkingsverband gemeten en vindt er informatie-uitwisseling plaats. Tijdens de herzieningsfase kunnen de gemeentebesturen tenslotte bijsturen of ingrijpen. Een drietal spanningsvelden zijn van invloed op de aansturing. Allereerst zijn de bestuursleden zowel eigenaar als opdrachtgever van de samenwerking. Zij moeten moeilijke afwegingen maken tussen collectieve samenwerkingsbelangen en individuele gemeentebelangen. Daarnaast is er het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie. Het derde spanningsveld betreft de wijze van

aansturing. De PA-benadering en PS-benadering zijn twee contrasterende aansturingsbenaderingen. De keuze van aansturingsbenadering hangt af van de mate van belangenverstrengeling en de mate van wederzijds vertrouwen en betrokkenheid. Een mix van benaderingen, oftewel een combinatie van vertrouwen, betrokkenheid en controle, is in veel gevallen aan te raden.

Ervaringen van gemeente Heerlen

Voor gemeente Heerlen zijn efficiency en de daaruit voortkomende schaalvoordelen de belangrijkste voordelen van intergemeentelijke samenwerking. De gemeente moet beseffen dat aanloopkosten er voor zorgen dat kostenbesparingen pas later zichtbaar worden en dat er gedurende de samenwerking ook interne kosten blijven. Gemeente Heerlen moet zich er verder van bewust zijn dat het kwaliteitsniveau van diensten en producten onder druk komt te staan. Met name in de beginfase van een samenwerking wordt vaak door de respondenten van gemeente Heerlen een kwaliteitsachteruitgang ervaren. Dit komt doordat er bij een samenwerking wordt toegewerkt naar een gemeenschappelijke kwaliteitsnorm, waarbij grote gemeenten vaak in het begin een kwaliteitsachteruitgang ervaren. De professionaliteit van het ambtelijk apparaat neemt volgens de respondenten wel toe door het bundelen van krachten en kennis. Een grotere organisatie biedt namelijk meer mogelijkheden voor specialisaties, onderlinge vervangbaarheid en loopbaanperspectief. Het professionaliseren van ambtelijke organisaties kan op termijn leiden tot een betere kwaliteit van diensten en producten.

Bij de intergemeentelijke samenwerkingen van gemeente Heerlen valt het op dat de gemeenten nog (te) vaak handelen in het eigenbelang. Bestuurlijk vertrouwen en lange termijn visies zijn nodig om te handelen in het samenwerkingsbelang. Ondanks dat samenwerking leidt tot minder zeggenschap voor gemeenten, ervaren de respondenten van gemeente Heerlen voldoende beleidsvrijheid. Aangezien de schaalvoordelen het belangrijkste motief is om samen te werken, is het belangrijk om de ruimte voor maatwerk te begrenzen. Maatwerk blijft in sommige gevallen wenselijk, maar het dient wel beperkt te worden zodat er voldoende schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden. Het heeft iets paradoxaals om intergemeentelijke samenwerking te verkiezen boven gemeentelijke herindeling vanwege het behoud van de eigenheid, terwijl samenwerkingen pas efficiënt zijn als gemeenten hun beleid gaan uniformeren.

Een gevaar van intergemeentelijke samenwerking is dat gemeenteraden te weinig zicht en invloed hebben op samenwerkingsverbanden. Volgens de respondenten komt dit door de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, de versplintering van raden, een gebrek aan interesse en een gevoel van machteloosheid. Hierdoor is er eerder sprake van verlegd bestuur dan van verlengd bestuur. Gemeente Heerlen wil in de toekomst meer grip krijgen op de samenwerkingsverbanden. Hiervoor dient de (van nature) vertrouwende aansturingsbenadering van gemeente Heerlen aangevuld te worden met een meer controlerende aansturingsbenadering. Het vertrouwen kan op deze manier bevestigd worden door controles. In het verleden vond de controle van gemeente Heerlen met name plaats op basis van P&C-cyclussen en jaarverslagen, waarbij de nadruk lag op de financiële verantwoording. Een meer veelzijdige controle, met meer aandacht voor de inhoud, is volgens de respondenten nodig om inzicht te krijgen in de prestaties van samenwerkingsverbanden. Hiervoor is het belangrijk dat de gemeente voldoende inhoudelijke kennis in huis heeft. Daarnaast was de aansturing en de controle van gemeente Heerlen in het verleden vaak versnipperd. Om dit in de toekomst te voorkomen, is het belangrijk dat de verschillende afdelingen elkaar meer gaan opzoeken en dient er per samenwerkingsverband één beleidsambtenaar verantwoordelijk te zijn voor de coördinatie van de aansturing. Van de samenwerkingsverbanden mag geëist worden dat ze de gemeenten beter gaan informeren door meer communicatie en meer transparante verantwoordingen.

Gemeente Heerlen moet er tenslotte voor waken dat intergemeentelijk samenwerken te veel een gewoonte wordt. Bij elke samenwerking dient de gemeente zich af te vragen of intergemeentelijke samenwerking wel de geschikte vorm is. Respondenten geven aan dat op alternatieven (zoals marktwerking en herindeling) nog te vaak taboes rusten.

Ervaringen van reeds bestaande BVO's

Volgens de respondenten leiden de bedrijfsvoeringsorganisaties tot kostenbesparingen die voortkomen uit schaalvoordelen. Aanloopkosten kunnen er voor zorgen dat de kostenbesparingen pas later zichtbaar worden. Het is belangrijk dat de gemeenten voorafgaand aan de oprichting van de BVO inzicht hebben in de kosten en overeenstemming bereiken over de kosten-verdeelsleutel. De gemeenten met voorheen hoge kwaliteit moeten in de beginfase van de samenwerking een stap terug doen in het kwaliteitsniveau, dit om de andere gemeenten mee op sleeptouw te kunnen nemen. Door de bundeling van krachten wordt de positie van de gemeenten versterkt en wordt de kwetsbaarheid verkleint.

De gemeenten van de onderzochte BVO's ervaren volgens de respondenten geen gebrek aan zeggenschap. Dit komt mede doordat de gemeentebesturen nauw betrokken worden door de BVO's. De bedrijfsvoeringsorganisaties investeren veel tijd in het informeren van de opstand staande gemeenteraden. Daarnaast hebben alle gemeenten dezelfde zeggenschap. Gelijkwaardigheid in stemrecht wordt ervaren als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking.

Transparantie is een belangrijk en tevens moeilijk onderwerp. Als de BVO en de gemeenten veel verantwoordelijkheden delen, is er veel betrokkenheid, maar hierdoor kan wel de transparantie in geding komen, doordat de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden niet duidelijk gescheiden zijn. De grens tussen beleid en uitvoering blijft echter ook ingewikkeld als deze formeel gescheiden is. Voor een BVO kan het namelijk een obstakel zijn dat ze geen beleidstaken mogen uitvoeren. Doordat BVO's beschikken over veel informatie, is de verleiding groot om ook beleidstaken op zich te nemen. Het vergt volgens de respondenten discipline om alleen uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken uit te voeren. Daarnaast is er voldoende afstemming nodig om verkokering te voorkomen.

Verder ervaren de respondenten dat onderling vertrouwen tussen de gemeenten van groot belang is. Bovendien is het belangrijk dat de samenwerkingsbelangen benadrukt worden. Wanneer deze belangen uit het zicht raken, dan kijken de gemeenten meer naar de eigen belangen op de korte termijn. Samenwerken is volgens de BVO's alleen efficiënt als de gemeenten hun beleid uniformeren. Omdat maatwerk afbreuk doet aan de efficiëntie, is het belangrijk om maatwerk te begrenzen. Betreft de aansturing van de BVO is het belangrijk dat de gemeenten vertrouwen hebben om zaken uit handen te geven. Voor de BVO is het belangrijk dat ze resultaten tonen en de gemeenten zoveel mogelijk betrekken in het proces. Dit kan door het leveren van voldoende informatie en transparante verantwoordingen.

Tenslotte moet er volgens de BVO's aandacht zijn voor enkele organisatorische veranderingen. Bij het oprichten van een BVO is het belangrijk om medewerkers te betrekken bij de verandering. Door de cultuurverschillen is het verder belangrijk om van de organisatie een eenheid te smeden. Verder zijn adequate informatie- en communicatiesystemen belangrijke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking.

6.2 Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

In deze paragraaf wordt, op basis van de vorige paragraaf, antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag: *Onder welke voorwaarden leidt een bedrijfsvoeringsorganisatie tot meer bestuurskracht voor gemeente Heerlen?* In totaal worden er elf voorwaarden geformuleerd. Deze voorwaarden worden in tabel 14 samengevat.

Bedrijfsvoeringsorganisaties en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking leiden tot kostenbesparingen die voortkomen uit schaalvoordelen. Gemeente Heerlen moet echter wel beseffen dat aanloopkosten er voor kunnen zorgen dat de kostenbesparingen pas later zichtbaar worden en dat er gedurende de samenwerking interne kosten blijven. Verder is het belangrijk om voorafgaand aan de oprichting van een BVO inzicht te hebben in de kosten van de samenwerking en overeenstemming te bereiken met de partnergemeenten over de kosten-verdeelsleutel.

Vervolgens moet gemeente Heerlen er op bedacht zijn dat het kwaliteitsniveau van diensten en producten, met name in de beginfase van de samenwerking, onder druk komt te staan door gemeenten met lagere kwaliteitsnormen.

Daarnaast is het belangrijk dat de bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheden van de gemeenten duidelijk gescheiden worden van de bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken van een BVO.

Deze grens van verantwoordelijkheden is in de praktijk ingewikkeld en vergt discipline van een BVO. Afstemming tussen een BVO en de gemeenten dient verkokering te voorkomen.

Verder is het voor de zeggenschap van de gemeenten van belang dat de gemeenten enige beleidsvrijheid krijgen bij een bedrijfsvoeringsorganisatie. Echter om voldoende schaalvoordelen te realiseren, is het belangrijk om de ruimte voor maatwerk te begrenzen.

Een andere voorwaarde is dat de bedrijfsvoeringsorganisatie de verschillende raden en colleges voldoende moet informeren. Daarnaast moet de bedrijfsvoeringsorganisatie zich op een transparante wijze verantwoorden richting de gemeenten. Voorkomen moet worden dat de gemeenten geen zicht hebben op het functioneren van een BVO.

Eveneens is het belangrijk dat de gemeenten handelen in het samenwerkingsbelang. Hiervoor is lange termijn visie en bestuurlijk vertrouwen nodig. Het bestuurlijk vertrouwen kan toenemen door het gevoel van gelijkwaardigheid. Verder moeten de samenwerkingsbelangen benadrukt worden, omdat de gemeenten anders geneigd zijn om naar de eigen belangen op de korte termijn te kijken.

Vervolgens moet de aansturing van een bedrijfsvoeringsorganisatie een combinatie zijn van vertrouwen, betrokkenheid en controle. De op vertrouwen gebaseerde aansturingsbenadering van gemeente Heerlen moet aangevuld worden met een meer controlerende aansturingsbenadering. Op deze manier kan het vertrouwen bevestigd worden door controles. Op welke benadering de nadruk moet liggen, hangt af van de mate van belangenverstrengeling en vertrouwen.

Hierop aansluitend is het van belang dat de controles van gemeente Heerlen veelzijdig zijn, waarbij er voldoende aandacht is voor de inhoud. In het verleden waren de controles van gemeente Heerlen te veel gericht op de financiën. Om inzicht te krijgen in de inhoudelijke prestaties van een bedrijfsvoeringsorganisatie, is het belangrijk dat de gemeente, bij het afstoten van taken, voldoende inhoudelijke kennis houdt.

Doordat de aansturing van gemeente Heerlen in het verleden soms versnipperd was, is het verder belangrijk dat de aansturing in de toekomst beter op elkaar wordt afgestemd tussen de betrokken afdelingen. De coördinatie van de aansturing moet hiervoor onder de verantwoordelijkheid komen te vallen van één beleidsambtenaar.

Bij het oprichten van een BVO is het belangrijk om medewerkers van de betrokken afdelingen te betrekken bij de nieuwe organisatie. Door de cultuurverschillen is het een uitdaging om van de nieuwe organisatie een eenheid te smeden. Verder zijn adequate informatie- en communicatiesystemen belangrijke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking.

Tenslotte moet gemeente Heerlen er voor waken dat intergemeentelijke samenwerking te veel een gewoonte wordt. Afgevraagd dient te worden of een intergemeentelijke samenwerking het juiste instrument is, of dat alternatieven, zoals herindeling en marktwerking, geschikter zijn.

Tabel 14: De voorwaarden voor meer bestuurskracht

Voorwaarde 1	Gemeente Heerlen moet zich bewust zijn van de aanloopkosten en de interne kosten gedurende de samenwerking. Ook is het belangrijk om voorafgaand aan de samenwerking inzicht te hebben in de kosten en overeenstemming te bereiken over de kostenverdeelsleutel.
Voorwaarde 2	Gemeente Heerlen moet er op bedacht zijn dat de kwaliteitsnorm van producten en diensten in de beginfase van de samenwerking onder druk komt te staan.
Voorwaarde 3	Bestuurlijke taken moeten duidelijk gescheiden worden van uitvoeringstaken. Deze scheiding vergt discipline en onderlinge afstemming.
Voorwaarde 4	Om voldoende schaalvoordelen te realiseren is het belangrijk om de ruimte voor maatwerk te begrenzen.
Voorwaarde 5	Een BVO moet de gemeenten voldoende informeren en zich tevens op een transparante wijze verantwoorden richting de gemeenten.
Voorwaarde 6	Het is belangrijk dat de gemeenten handelen in het samenwerkingsbelang. Lange termijn visie en bestuurlijk vertrouwen is hiervoor noodzakelijk.

Voorwaarde 7	De op vertrouwen gebaseerde aansturingsbenadering van gemeente Heerlen moet aangevuld worden met een meer controlerende aansturingsbenadering.
Voorwaarde 8	Het is belangrijk dat de controles van gemeente Heerlen veelzijdig zijn, waarbij er voldoende aandacht is voor de inhoud.
Voorwaarde 9	Om te voorkomen dat de aansturing van gemeente Heerlen versnipperd is, moeten de verschillende betrokken afdelingen elkaar meer gaan opzoeken.
Voorwaarde 10	Bij het oprichten van een BVO is het belangrijk om medewerkers te betrekken bij de nieuwe organisatie. Verder zijn er adequate informatie- en communicatiesystemen nodig.
Voorwaarde 11	Gemeente Heerlen moet er voor waken dat intergemeentelijke samenwerking te veel een gewoonte wordt en dat er op alternatieven taboes rusten.

6.3 Reflectie op het onderzoek

In deze laatste paragraaf volgt een reflectie op het onderzoek. In deze terugblik wordt er stilgestaan bij de bijdragen en de tekortkomingen van het onderzoek. Tenslotte worden er suggesties gegeven voor vervolgonderzoek.

In het theoretisch kader zijn de verschillende juridische vormen en modellen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden. Dit was nodig omdat veel gemeenten geen overzicht hadden in de ontstane lappendeken van juridische en bestuurskundige samenwerkingsconstructies (Fraanje & Herweijer, 2013). Verder is er inzicht gegeven in welke factoren en spanningsvelden belangrijk zijn in de samenwerkingspraktijk. Daarnaast heeft de aansturing van een samenwerkingsverband veel aandacht gekregen. Dit was nodig omdat het aansturen van samenwerkingsverbanden in de praktijk moeilijk blijkt en omdat hier in het verleden relatief weinig onderzoek naar gedaan is (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). In de methodologie is gekozen voor een gevalstudie met semigestructureerde interviews. Dit blijkt achteraf een goede keuze. Het onderzoek levert namelijk resultaten op die herkenbaar en waardevol zijn voor de praktijk. Bij de casusselectie was de tweedeling tussen gemeente Heerlen en de bedrijfsvoeringsorganisaties interessant. Het onderzoek wilde allereerst inzicht geven in de ervaringen van gemeente Heerlen met intergemeentelijke samenwerking. Mede dankzij de selectie van respondenten is dit gelukt. Daarnaast wilde het onderzoek inzicht geven in de ervaringen van reeds gerealiseerde bedrijfsvoeringsorganisaties in Nederland. Dit bleek een moeilijke opgave te zijn, omdat er nog niet veel BVO's gerealiseerd zijn. Uiteindelijk stonden er twee BVO's open voor deelname aan het onderzoek. Door de omvang van de interviews en door de kennis en de functies van de respondenten (elite-interviews) zijn veel relevante kennis en inzichten verworven. Desalniettemin is het een beperking van het onderzoek dat er slechts twee BVO's onderzocht zijn.

Het onderzoek is om verschillende redenen waardevol. De onderzoeksresultaten zijn allereerst toepasbaar voor Gemeente Heerlen. Daarnaast zijn de resultaten ook waardevol voor andere gemeenten. Veel gemeenten in Nederland worstelen met dezelfde vraagstukken. Veel gemeenten zijn op zoek naar passende vormen van intergemeentelijke samenwerking (Van den Dool & Schaap, 2014). Gemeenten kijken nieuwsgierig naar elkaar en proberen samenwerkingsvormen te vertalen naar de eigen situatie (Fraanje & Herweijer, 2013). De resultaten van dit onderzoek helpen gemeente Heerlen en andere gemeenten om onderbouwde keuzes te maken over de bedrijfsvoeringsorganisatie. Volgens Fraanje en Herweijer (2013) is het de vraag of de populaire lichte vormen van intergemeentelijke samenwerkingen (zoals een bedrijfsvoeringsorganisatie) voldoende bestuurskracht opleveren om een blijvend alternatief te zijn voor gemeentelijke herindeling. Dit onderzoek is de praktijk ingedoken en heeft voorwaarden in kaart gebracht, waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht. De drijfveer voor dit onderzoek was gegrond, omdat het onderwerp actueel is en omdat veel gemeenten behoeften hebben aan onderzoek naar de bedrijfsvoeringsorganisatie. De insteek van het onderzoek was om een start te maken met de theorievorming rondom de bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit onderzoek kan fungeren als startpunt voor meer onderzoek naar de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Het verdient de aanbeveling om bij vervolgonderzoek het aantal casussen te vergroten. De verwachting is dat de bedrijfsvoeringsorganisatie een populaire vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt (De Greef, 2013b). Hierdoor wordt het mogelijk om meer casussen te onderzoeken. De generaliseerbaarheid van de onderzoeken kan als gevolg daarvan toenemen. Door de toename van het aantal bedrijfsvoeringsorganisaties kunnen de onderzoeksresultaten van dit onderzoek in de toekomst op grotere schaal worden getoetst.

Begrippenlijst en lijst met afkortingen

Begrippenlijst

Bedrijfsvoeringsorganisatie: Een nieuwe samenwerkingsvorm binnen de Wgr, bestemd is voor bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken en gekenmerkt wordt door een enkelvoudig bestuur met rechtspersoonlijkheid.

Bedrijfsvoeringstaken: Taken die een organisatie heeft die ondersteunend van aard zijn (ook wel de PIOFACH-taken genoemd).

Bestuurskracht: het vermogen van een gemeente om taken adequaat uit te voeren en gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Hiervoor moet een gemeente effectief, efficiënt, kundig, betrouwbaar, responsief, legitiem en integer zijn.

Centrummodel: Vorm van samenwerking waarbij de centrumgemeente taken uitvoert voor andere gemeenten op basis van dienstverleningsovereenkomsten.

Gemeentelijke herindeling: Het fuseren van gemeenten, waardoor er een grotere en robuustere gemeente ontstaat die meer potentie heeft en minder kwetsbaar is.

Integratiemodel: Een vergaande vorm van samenwerking waarbij gemeenten (grote delen van de) ambtelijke organisatie samenvoegen in één nieuwe organisatie.

Intergemeentelijke samenwerking: Een vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten

Mandaat: De bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, waarbij de besluiten worden toegerekend aan dat bestuursorgaan.

Netwerkmodel: Een lichte vorm van samenwerking, waarbij het delen van kennis en ervaringen centraal staat.

Matrixmodel: Een vorm van samenwerking waarbij elke deelnemende gemeente een of meerdere beleidsterreinen voor haar rekening neemt en deze uitvoert voor alle deelnemende gemeenten.

Opdrachtgeverschap: De opdrachtgevers formuleren opdrachten aan opdrachtnemers en bewaken de beoogde beleidsresultaten.

Opdrachtnemerschap: De opdrachtnemers voeren opdrachten uit en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.

Principaal-agent benadering: Deze aansturingsbenadering gaat er vanuit dat de doelen van een opdrachtnemer conflicteren met de doelen van de opdrachtgever. Door middel van controles, sancties en beloningen wordt beoogd de belangen van de agent te koppelen aan de belangen van de principaal.

Principaal-steward benadering: Deze aansturingsbenadering gaat er vanuit dat de opdrachtnemer dezelfde doelen najaagt als de opdrachtgever en intrinsiek gemotiveerd is om de prestaties te maximaliseren. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is gebaseerd op betrokkenheid en vertrouwen.

Privaatrechtelijke samenwerking: Bestuursorganen die samenwerken op een privaatrechtelijke wijze (een vereniging, coöperatie, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting)

Publiekrechtelijke samenwerking: Bestuursorganen die samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (een openbaar lichaam, gemeenschappelijke orgaan, centrumgemeente of bedrijfsvoeringsorganisatie).

Shared services center: Een vorm van samenwerking waarbij ondersteunende of uitvoerende diensten van gemeenten worden samengevoegd in één nieuwe organisatie. Deze organisatie levert op contractbasis diensten aan de gemeenten.

Uitvoeringstaken: Taken die behoren bij de uitvoering van beleid en niet bij het maken van beleid.

Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
BsGW	Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen
BVO	Bedrijfsvoeringsorganisatie
BWB	Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie
B&W	Burgemeester en wethouders
DB	Dagelijks Bestuur
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
GR	Gemeenschappelijke regeling
PA	Principaal-agent
PIOFACH	Personeel, inkoop, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting
PS	Principaal-steward
PIT	Parkstad informatietechnologie
P&C	Planning & control
Rd4	Reinigingsdienst 4
RUD	Regionale uitvoeringsdienst Zuid-Limburg
SSC	Shared services center
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Literatuurlijst

- Bailey, M.T. (1992). Do physicists use case studies? Thoughts on public administration research. *Public Administration Review*, 52 (1), 47-54.
- Berle, A. A., & Means, G. C. (1932). *The modern corporation and property*. New York: Mad lillan Co.
- Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Karsten, N., & Munckhof, E.D. van den. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Centraal Bureau voor de statistiek (2015). *Gemeentelijke indeling*. Geraadpleegd op 21 april 2015, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2015/default.htm>.
- Dam M.J.E.M. van, & Castenmiller, P.G. (2008). *Variatie in bestuurskracht. Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Den Haag: VNG.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22, 20-47.
- Dool, L.T. van den, & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.
- Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources*, 37 (4), 696-727.
- Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L., & Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry. A guide to methods*. London, England: Sage.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12, 219-245.
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 67 (3), 58-76.
- Gemeente Heerlen. (2014a). *Coalitieakkoord Heerlen 2014-2018*. Gedownload op 21 juli 2015, van <http://www.heerlen.nl/Gemeente-Heerlen/Coalitieakkoord-2014-2018->.
- Gemeente Heerlen. (2014b). *Meerjarig Bestuurlijk Programma*. Gedownload op 21 juli 2015, van <http://www.heerlen.nl/Gemeente-Heerlen/Begroting-2015MBP-2015-2018.pdf>.
- Gemeente Heerlen. (2008). *Nota verbonden partijen en overige gelieerde organisaties*. Heerlen: Gemeente Heerlen.
- Genugten, M.L. van (2014). *Intergemeentelijke samenwerking: sturing en controle vanuit de gemeente. Presentatie gemeente Overbetuwe*. Gedownload op 14 mei 2015, van www.raadoverbetuwe.nl/dsresource?objectid=88388
- Greef, R. de. (2013a). Bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? *De Gemeentestem*, 163, 676-681.
- Greef, R. de. (2013b). *Nieuw en populair: de bedrijfsvoeringsorganisatie*. Geraadpleegd op 8 mei 2015, van <http://www.gemeente.nu/Bestuurszaken/Opinie/2013/5/Nieuw-en-populair-de-bedrijfsvoeringsorganisatie-1265987W>.
- Greef, R. de. (2008). De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regeling heet. *De Gemeentestem*, 158, 509-526.
- Greef, R. de, & Huntjens, L.C.L. (2014). *Sturing & toezicht op gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel*. Houten: KokxDeVoogd / Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.
- Greef, R. de, & Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking*. Den Haag: SDU.
- Greef, R. de, Theissen F., Voogd, M. de, Hes M., Vries, W. de, Palstra, R., Tjalma-den Oudsten, H., & Koning, C. (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- Grumbkov, van G., & Braak, H. ter (2011). Ambtelijke integratie met gelijke inbreng, de casus BEL-gemeenten. In Herweijer, M., & Fraanje, M. (Eds.). *Samen werken aan bestuurskracht*. (pp. 81-99). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Herweijer, M., & Fraanje, M. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Herweijer, M., & Zee, T. van der (2011). Ambtelijke integratie met de grote broer, de casus Ten Boer. In Herweijer, M., en Fraanje, M. (Eds.). *Samen werken aan bestuurskracht* (pp.115-126). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Herweijer, M., & Genugten, M.L. van. (2013). Innovatie van binnenlands bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 67 (3), 45-57.
- Janssen, E.M. (2007). Groeiscenario intergemeentelijke samenwerking. *Openbaar Bestuur*, (7), 2-6.
- Jong, E. de. (2011). Netwerksamenwerking, de casus Stadskanaal- Vlagtwedde- Bellingwedde. In Herweijer, M., en Fraanje, M. (Eds.). *Samen werken aan bestuurskracht* (pp. 41-55). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kadijk, H. & Schaap, L. (2004). Samengaan of samenwerken. Lessen van Frankrijk en Duitsland. *Overheidsmanagement*, 17 (6), 156-160.
- Kan, J. van, Genugten, M.L. van, Lunsing J.R. & Herweijer, M. (2014). *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen/ Ministerie van BZK.
- Kan, J. van, & Postma, G. (2014). *Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering*. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Kolk, J. van der. (2015). *Leren van samenwerkende gemeenten. Verhalen over intergemeentelijke samenwerking*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Kolk, J. van der. (2011). *Samen verder, maar hoe?* (Master's thesis). Vrije Universiteit Amsterdam.
- Korsten, A.F.A. (2012) *Wat is een regiogemeente?* Gedownload op 8 april 2015, van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Binnenlands%20bestuur/Wat%20is%20een%20regiogemeente.pdf>.
- Korsten, A.F.A. (2007). *Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Gedownload op 6 april 2015, van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Binnenlands%20bestuur/Reorganisatie%20van%20het%20binnenlands%20bestuur.pdf>.
- Korsten, A.F.A. (2004). Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services. *Bestuursmiddelen*, 11, 16 – 20.
- Korsten, A.F.A., Abma, K., & Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*. Delft: Eburon.
- Korsten, A.F.A., Becker, B., & van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Korsten, A.F.A. et al. (2002). *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. J. M. J. (2004). *Shared services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: InAxis.
- Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
- Laar, S. van de, Westers A., Vogel P., & Bakker, D. (2014). *Ambtelijke fusie? GROEI!* Kennisplatform ambtelijke fusie.
- Lieshout, M. van, & Aarts, N. (2005). *Buiten gebeurt het! Perspectieven van jongeren en immigranten op openbare ruimtes in Nederland*. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Gedownload op 6 april, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd>

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Reader regionale samenwerking. Wetenschappelijk congres intergemeentelijke samenwerking*. Gedownload op 23 april 2015, <http://davevanooijen.nl/docs/Reader%20Wetenschappelijk%20Congres%20Intergemeentelijke%20OSamenwerking.pdf>.
- Parkstad Limburg. (2015). *Samenwerkende gemeenten*. Geraadpleegd op 21 juli 2015, van <http://www.parkstad-limburg.nl/index.cfm/parkstad-limburg/samenwerkende-gemeenten>.
- Pierik, D., & Laar, S. van de. (2010). De Waard; samenwerking als opstap naar herindeling. In van de Laar, S. (Eds.). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd* (pp. 59-78). Delft: Eburon.
- Plasmeijer, S., & Laar, S. van de. (2010a). Netwerkstad Drechtsteden; voortdurend in ontwikkeling. In Laar, S. van de. (Eds.). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd* (pp. 99-116). Delft: Eburon.
- Plasmeijer, S., & Laar, S. van de. (2010b). K5-Gemeenten; lange historie maar herindeling dreigt. In Laar, S. van de. (Eds.). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd* (pp. 117-136). Delft: Eburon.
- Public Domain Pictures (2011). *Pixabay*. Gedownload op 23-09-2015, van <https://pixabay.com/nl/verbinding-maken-aansluiting-20333>.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Rob.
- Rijksoverheid. (2014). *Q&A's Intergemeentelijke samenwerking: Bedrijfsvoeringsorganisatie*. Gedownload op 6 april 2015, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/12/08/q-a-s-intergemeentelijke-samenwerking.html>.
- Schilder, N., Riezebos, C., Lelieveld, A., & Bouwmeester P. (2011). *Samenwerken is evenwichtskunst. Rapport: Evaluatie werking centrumconstructies*. Amersfoort: Advies- en managementbureau BMC.
- Slyke, D.M. van (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (2), 157-187.
- Strikwerda, J. (2005). Shared Service Centers als samenwerkingsvorm tussen gemeenten. *Openbaar bestuur*, 15 (4), 28-31.
- Strikwerda, J. (2003). *Shared Service Centers: Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Countinho.
- Tjalma-den Oudsten, H. (2011). Matrixsamenwerking, de casus Krimpenerwaard. In Herweijer, M., en Fraanje, M. (Eds.). *Samen werken aan bestuurskracht*. (pp. 65-79). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Toonen, Th.A.J., Dam, M. van, Glim M., & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum.
- Verdult, V., Hulsker, W., Witmond B., Ergül, Ö., Bannink F., & Van Horssen, H. (2013). *Interbestuurlijke Shared Services: Lessen uit de praktijk*. Rotterdam: Ecorys / Utrecht: Berenschot.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Vliet, O.P. van. (2007). Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij Shared Services Centers. *Overheidsmanagement*, 1, 9 – 16.
- Waterman, R.W., & Meier, K.J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research & Theory*, 8 (2), 173- 202.
- Wesseling, H. & Twist, M.J.W. van. (2006). Innoveren en besturen. *Openbaar Bestuur*, 4, 2-7.
- Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*. Rijswijk: Leeuwendaal.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewhandleiding

De interviews met respondenten van gemeente Heerlen waren gericht op hun ervaringen met intergemeentelijke samenwerkingen. De interviews met respondenten van een bedrijfsvoeringsorganisatie waren gericht op hun ervaringen met de bedrijfsvoeringsorganisatie. Bij deze interviews werd 'intergemeentelijke samenwerkingen' dan ook vervangen door het woord bedrijfsvoeringsorganisatie.

Tabel 15: Interviewhandleiding

Interviewinformatie

Naam:

Organisatie:

Locatie:

Aanvang:

Functie:

Datum:

Tijdsduur:

Introductie

Voorstellen

Toelichting van het doel van het onderzoek

Het onderzoeksdoel is om gemeente Heerlen te adviseren hoe een bedrijfsvoeringsorganisatie, een nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking, vormgegeven en aangestuurd moet worden. Hiervoor is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de voorwaarden waaronder een bedrijfsvoeringsorganisatie leidt tot meer bestuurskracht voor de gemeente Heerlen.

Toelichting van het doel van het interview

- Lessen trekken uit ervaringen van gemeente Heerlen met eerdere vormen van intergemeentelijke samenwerking.
- Lessen trekken uit ervaringen van reeds bestaande bedrijfsvoeringsorganisaties in Nederland.
- Op basis van deze lessen worden voorwaarden formuleren waaraan de bedrijfsvoeringsorganisatie moet voldoen.

Toelichting werkwijze interview

- Het interview is gericht op de ervaringen van de respondent met intergemeentelijke samenwerkingen.
- Het is een semigestructureerd interview, hetgeen betekent dat het interview in gespreksvorm wordt afgenomen.
- Het interview duurt circa zestig minuten.
- Het interview valt op te delen in vijf categorieën, te weten algemene vragen, voordelen, nadelen, aansturing en spanningsvelden.

Toelichting dataverwerking

- Met toestemming van de respondent wordt het interview opgenomen. Het interview wordt opgenomen omwille van de juistheid van het onderzoeksverslag. De opnames en de interviewverslagen worden vertrouwelijk behandeld.
- Indien gewenst, ontvangt de respondent na afloop van het interview het interviewverslag. De respondent heeft hierdoor de mogelijkheid om te wijzen op eventuele onjuistheden. Eventuele onjuistheden worden dan logischerwijs verbeterd.
- Indien de respondent akkoord gaat, wordt de respondent opgenomen in de lijst met respondenten. Deze lijst wordt als bijlage opgenomen in het onderzoeksrapport.

1. Algemene vragen

Welke ervaringen heeft u met intergemeentelijke samenwerkingen?

Wat is volgens u het doel van de intergemeentelijke samenwerkingen?

2. Voordelen van intergemeentelijke samenwerkingen

Welke voordelen van intergemeentelijke samenwerkingen ervaart u?

In hoeverre zijn intergemeentelijke samenwerkingen efficiënt?

- Standaardisatievoordelen?

- Kostenbesparingen?

In hoeverre leiden intergemeentelijke samenwerkingen tot betere diensten en producten?

In hoeverre dragen intergemeentelijke samenwerkingen bij aan het professionaliseren van gemeenten?

- Mogelijkheid tot specialiseren?

- Trekken de gemeenten zich aan elkaar op? (opstuwend effect)

- Worden er taken opgepakt die gemeenten voorheen niet konden realiseren?

- Zakelijker?

In hoeverre leiden intergemeentelijke samenwerkingen tot meer transparantie?

- Heldere scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden?

- Meer inzicht in de werkelijke behoeften en kosten?

3. Nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen

Welke nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen ervaart u?

In hoeverre leiden intergemeentelijke samenwerkingen tot een verlies van zeggenschap voor gemeenten?

- Ruimte voor lokaal beleid/ lokale invulling?

- Dominantie/afhankelijkheid van bepaalde gemeenten?

Hebben gemeentebesturen en gemeenteraden voldoende invloed op intergemeentelijke samenwerkingen?

-
- Betrokkenheid?
 - Controle en toezicht?
-

Welke kosten brengen intergemeentelijke samenwerkingen met zich mee?

- Afstemming, coördinatie, sturing en toezicht?
 - Professionaliseren en hogere lonen?
 - Investeringskosten om te voldoen aan nieuwe normen?
 - Aanloopkosten/reorganisaties?
-

Op welke manier worden de kosten van intergemeentelijke samenwerkingen toegedeeld aan gemeenten?

- Mate van eenvoud en transparantie in kostenverrekeningen?
-

Wat waren de personele gevolgen van de invoering van intergemeentelijke samenwerkingen?

- Arbeidssatisfactie?
 - Carrièreperspectief?
 - Nieuwe competenties?
-

4. Aansturing

Hoe worden de intergemeentelijke samenwerkingen (in de praktijk) aangestuurd?

Vooraf:

- Hoe worden de kaders en doelen vastgesteld?
 - Hoe worden de opdrachten geformuleerd en hoe worden kwaliteitsnormen vastgesteld?
-

Gedurende:

- Hoe worden de intergemeentelijke samenwerkingen gecontroleerd?
 - Worden de gemeenten tijdig en voldoende geïnformeerd door de intergemeentelijke samenwerkingen?
 - Hebben de gemeenten genoeg kennis in huis om de intergemeentelijke samenwerkingen te beoordelen/sturen?
-

Herzieningsfase:

- Hoe verantwoorden de intergemeentelijke samenwerkingen zich t.o.v. de gemeenten?
 - Hoe worden de prestaties van de intergemeentelijke samenwerkingen beoordeeld?
 - Hoe sturen de gemeenten bij? Hoe grijpen de gemeenten in?
-

5. Spanningsvelden

Welke spanningen leveren intergemeentelijke samenwerkingen op?

Herkent u het spanningsveld tussen individuele gemeentebelangen en collectieve samenwerkingsbelangen, en zo ja hoe uit zich dat?

- Zijn gemeenten met name bezig met hun eigen belangen of met de gezamenlijke belangen?
 - Concurreren gemeenten om de inzet van de intergemeentelijke samenwerkingen en zo ja hoe?
 - Voelen gemeentebestuurders zich voldoende eigenaar (verantwoordelijke) van de samenwerking?
-

Herkent u het spanningsveld tussen maatwerk en standaardisatie in de dienstverlening van de intergemeentelijke samenwerkingen, en zo ja hoe uit zich dat?

- In hoeverre zijn de doelen van de gemeenten en de doelen van de intergemeentelijke samenwerkingen conflicterend?
 - In hoeverre maken de gemeenten gebruik van controles, beloningen en sancties richting de intergemeentelijke samenwerkingen?
 - In hoeverre is er sprake van vertrouwen en betrokkenheid tussen de gemeenten en de intergemeentelijke samenwerkingen?
 - Worden de intergemeentelijke samenwerkingen beloond door meer vertrouwen, zeggenschap en verantwoordelijkheid?
-

Afsluiting

Afsluitende tips/adviezen?

Afspraken betreffende het toesturen van het interviewverslag en definitieve onderzoek.

Dankwoord

Bijlage 2: Lijst met respondenten

Tabel 16: Lijst met respondenten

Respondent	Functie	Werkgever	Interview
Respondent A	Wethouder	Gemeente Heerlen	24 juli 2015, Stadshuis Heerlen
Respondent B	Consultant	Gemeente Heerlen	27 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent C	Beleidsmedewerker/ Accountmanager	Gemeente Heerlen	27 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent D	Concernjurist	Gemeente Heerlen	27 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent E	Ambtelijk adviseur	Gemeente Heerlen	27 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent F	Directeur bedrijfsvoering	Gemeente Heerlen	28 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent G	Afdelingshoofd Strategie & Control	Gemeente Heerlen	28 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent H	Concerncontroller	Gemeente Heerlen	30 juli 2015, Stadskantoor Heerlen
Respondent I	Directeur	BVO West Betuwe	31 juli 2015, Stadskantoor Culemborg
Respondent J	Manager	BVO Jeugdzorg IJsselland	6 augustus 2015, Stadskantoor Zwolle
Respondent K	Contract- en relatiebeheerder	BVO Jeugdzorg IJsselland	6 augustus 2015, Stadskantoor Zwolle

Bijlage 3: Coderingsschema

Tabel 17: Coderingsschema

Categorie	Code
1. Algemeen	1.1 Doelen
	1.2 Alternatieven
2. Voordelen	2.1 Meer efficiëntie en minder kosten
	2.2 Meer kwaliteit
	2.3 Minder kwetsbaar
	2.4 Meer professionaliteit
	2.5 Meer transparantie
	2.5 Meer arbeidssatisfactie
3. Nadelen	3.1 Minder zeggenschap
	3.2 Minder invloed gemeenteraad
	3.3 Extra kosten
	3.4 Personele gevolgen
4. Aansturing	4.1 Opdrachten en prestatienormen
	4.2 Controle
	4.3 Communicatie
	4.4 Inhoudelijke kennis
	4.5 Bijsturen/ingrijpen
5. Spanningsvelden	5.1 Individuele vs. collectieve belangen
	5.2 Verantwoordelijkheden en eigenaarschap
	5.3 Maatwerk vs. standaardisatie
	5.4 Gemeentebelangen vs. organisatiebelangen
	5.5 Aansturingsbenadering