



‘Eén voor allen’

Onderzoek naar totstandkoming
ambtelijke fusies in de provincie Overijssel

Naam van de auteur: A.J. (Arie) Speulman

Opleiding: Bestuurskunde

Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

31 oktober 2012

Begeleider: Prof. dr. M. (Michiel) Herweijer

Radboud Universiteit Nijmegen



Voorwoord

Voor u ligt mijn Masterthesis ‘Eén voor allen’. Deze thesis vormt de afsluiting van mijn studie bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. In de afgelopen maanden heb ik onderzoek gedaan naar vormen van intergemeentelijke samenwerking in de provincie Overijssel. Dit onderwerp is momenteel erg actueel en verdient de aandacht. Het integreren van de ambtelijke organisatie is - anno 2012 – net zo populair al het bestuurlijk herindelen van gemeenten. Drie praktijkcases komen in dit onderzoek aan bod en worden uitvoerig beschreven. Vragen die beantwoord worden zijn: Welke motieven hebben de gemeenten om te gaan samenwerken? Hoe wordt de samenwerking vorm gegeven? Hoe is het samenwerkingsproces verlopen? Hoe is de samenwerking gereguleerd?

Dit eindproduct was niet mogelijk zonder de medewerking van een aantal personen. Allereerst wil ik alle geïnterviewde personen hartelijk danken voor hun openhartigheid en informatie. Dankzij jullie medewerking is het mogelijk geweest de praktijkcases te beschrijven. Verder wil ik de heer prof. dr. M. Herweijer bedanken voor de begeleiding in de afgelopen periode. U heeft mij als het ware ‘meegenomen’ in de wereld van intergemeentelijke samenwerking en daar ben ik u zeer dankbaar voor. Als laatste wil ik de Radboud Universiteit Nijmegen bedanken voor de mogelijkheden en kansen die zij mij hebben geboden. Rest mij u verder alleen nog veel leesplezier toe te wensen bij de bevindingen van het onderzoek ‘Eén voor allen’.

Arie Speulman

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Doelstelling en relevantie	8
1.4 Hoofd- en deelvragen	10
1.5 Afbakening van het onderzoek	10
1.6 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Begrippenkader samenwerking.....	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Onderscheid in soorten taken.....	12
2.3 Welke samenwerkingsvormen zijn er in het openbaar bestuur?	16
2.4 Ontwikkelstadia	26
2.5 Samenvattende conclusie	28
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Besluitvormingstheorieën	30
3.3 Welke factoren zijn bij een ontwikkeling van een samenwerking van belang?	35
3.4 Regulering	46
3.4 Samenvattende conclusie.....	50
Hoofdstuk 4: Methodologisch kader	52
4.1 Inleiding	52
4.2 De meervoudige casestudy	52
4.3 Methoden van dataverzameling	55
4.4 Conceptueel model	57
4.5 Operationalisatie en analyse	60
4.6 Samenvattende conclusie	63
Hoofdstuk 5: Tubbergen- Dinkelland.....	65
5.1 Inleiding	65
5.2 Kennismaking met gemeenten.....	65

5.3	Aanleiding en doelstelling	67
5.4	Schets van de ontwikkelstadia	69
5.5	Huidige structuur en werkwijze	74
5.6	Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking	76
5.7	De verwachtingen getoetst van het samenwerkingsverband Tubbergen- Dinkelland	82
5.8	Samenvattende conclusie	84
Hoofdstuk 6: Ommen - Hardenberg		86
6.1	Inleiding	86
6.2	Kennismaking met gemeenten	86
6.3	Aanleiding en doelstellingen	88
6.4	Schets van ontwikkelingsstadia	90
6.5	Huidige structuur en werkwijze	97
6.6	Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking	100
6.7	De verwachtingen getoetst van het samenwerkingsverband Ommen- Hardenberg	106
6.8	Samenvattende conclusie	109
Hoofdstuk 7: Samenwerkingsverband DSZ:Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland		112
7.1	Inleiding	112
7.2	Kennismaking met gemeenten	112
7.3	Aanleiding en doelstellingen	114
7.4	Schets van ontwikkelingsstadia	116
7.5	Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking	127
7.6	De verwachtingen getoetst van het DSZ- samenwerkingsverband	133
7.7	Samenvattende conclusie	135
Hoofdstuk 8: Drie processen van samenwerking vergeleken		137
8.1	Inleiding	137
8.2	Proces	137
8.3	Vorm van samenwerking	139
8.4	Motieven	141
8.5	Vertrouwen	144
8.6	Samenvattende conclusie	146
Hoofdstuk 9: Conclusie en reflectie		147
9.1	Inleiding	147
9.2	Onderzoeksresultaten	147
9.3	Reflectie	151
9.4	Opvallende uitkomsten	154
9.5	Aanbevelingen	156

Bronnenlijst.....	158
Bronnenlijst samenwerkingsverbanden	160
Bijlage 1: Geïnterviewde personen.....	163
Bijlage 2: Interviewguide	164

Hoofdstuk 1: Inleiding

“Je moet eigenlijk gewoon een sprong in het diepe wagen. Heb je vertrouwen in elkaar? Ja? Dan houden we elkaar vast en gaan we.”

- Gemeentesecretaris Dinkelland, persoonlijke communicatie op 9 juli 2012

1.1 Aanleiding

Wat is de ideale grootte van een gemeente in Nederland? Dit vraagstuk is al meer dan een eeuw onderwerp van discussie. Het takenpakket van een gemeente is bepalend voor de optimale schaalomvang van een gemeente. In 1948 kwam de Grondwet tot stand en in 1850 de Gemeentewet. Nederland kreeg de gedecentraliseerde eenheidsstaat, een binnenlands bestuur met drie bestuurslagen. Ook nu is het takenpakket en de schaalomvang actueel. Zo beoogde het kabinet Rutte 1 in 2010 dat Rijk, provincies en gemeenten zich moeten beperken tot hun kerntaken (Regeerakkoord, 2010, p.5). Het aantal leden in onder andere de gemeenteraad moet verminderd worden net als het aantal ambtenaren per bestuursorgaan (Regeerakkoord, 2010, p.5).

Deze inkrimping van bestuurders en ambtenaren gaat echter wel gepaard met een toenemende decentralisatie van taken richting gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de Wmo en de Wabo. Daarnaast zijn er verdere decentralisatieoperaties aangekondigd op het gebied van jeugdzorg en de AWBZ. De achterliggende ideologie bij decentralisatie is het subsidiariteitsbeginsel waarbij overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden ondergebracht. Naast een toename van het aantal verantwoordelijkheden voor gemeenten wordt er door de Rijksoverheid bezuinigd op het gemeentefonds. Bij een decentralisatieproces wordt er altijd in meer of mindere mate gekort op de inkomsten van de gemeenten.

Alle ontwikkelingen hebben er toe geleid dat het presteren, de kwaliteit en de bestuurskracht en zelfs het voortbestaan van de gemeentelijke organisaties, onder grote druk komt te staan (Van der Klok, 2011, p.6). Uit een eerder verschenen onderzoek van de VNG in 2007 is gebleken dat een verdere toename van het gemeentelijk takenpakket veel gemeenten boven het hoofd zou groeien (Herweijer & Fraanje, 2011, p.9). Ook de Commissie-Van Aartsen (2007) concludeerde dat een verdere taakverzwaring voor gemeenten om een bepaalde schaalomvang vraagt. In het rapport van de commissie werd het als volgt omschreven:

“ Als gemeenten meer taken voor hun rekening willen nemen, moeten zij een robuustheid hebben die veel gemeenten nu nog ontberen. Als we het idee willen handhaven dat gemeenten een zelfstandige en volwaardige bestuurslaag vormen dan vloeit daar onherroepelijk schaalvergroting uit voort. Gemeenten zullen moeten samengaan om die bestuurskracht te verwerven “ (VNG – Commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007, p. 23).

Om alle taken op een goed kwaliteitsniveau te kunnen uitvoeren is het voor een gemeente belangrijk bestuurskrachtig te zijn. Bestuurskracht kan omschreven worden als het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren (Herweijer & Fraanje, p.12). Gemeenten hebben meerdere mogelijkheden om hun bestuurskracht te vergroten. Een gemeente kan er voor kiezen een publiek-private samenwerking aan te gaan, waarbij een taak aan een private instelling wordt uitbesteed. Maar een gemeente heeft ook de optie om een publieke samenwerking (samenwerking met een andere overheidsinstelling) aan te gaan met een andere gemeente. Ook kan een gemeente kiezen voor samenvoeging met een of meerdere andere gemeenten, de zogeheten gemeentelijke herindeling. Deze laatste vorm is in de afgelopen tientallen jaren vaak als oplossing gebruikt. Hierdoor is het aantal gemeenten in Nederland sinds 1936 in totaal gedaald van 1064 naar 415 op 1 januari 2012 (CBS, 2012).

Niet alleen de gemeentelijke herindeling is in de afgelopen decennia toegenomen, ook het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is toegenomen. De opkomst van dergelijke samenwerkingsverbanden is mede ingegeven doordat de kabinetten Balkenende en Rutte stelden dat gemeentelijke herindeling van onderop, dus vanuit de gemeente zelf, dient te komen (Regeerakkoord, 2010, p.5). Voorgaande kabinetten zagen herindeling juist als een instrument dat door provincies en Rijk van bovenaf kon worden opgelegd. Gemeenten lijken nu meer ruimte te hebben om zelf te bepalen hoe de eigen organisatie wordt vormgegeven. Door intensievere samenwerking kunnen nieuwe taken worden opgevangen ter versterking van de bestuurskracht.

Gemeenten hebben nu de vrijheid om de eigen organisatie toekomstbestendig te maken. Gemeenten gebruiken deze vrijheid voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen verschillen van enkel informatie uitwisseling tot het integreren van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Naar de motieven van gemeenten voor een bepaalde vorm van samenwerking is betrekkelijk weinig onderzoek gedaan. Dit onderzoek probeert de motieven voor intergemeentelijke samenwerking van verschillende gemeenten inzichtelijk te maken. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan het ontwikkelingsproces en de wijze waarop de samenwerking wordt vastgelegd.

1.2 Probleemstelling

Vaak wordt er voor intergemeentelijke samenwerking gekozen vanwege rationale argumenten, de homo economicus die een kosten-baten analyse maakt. Zowel Herweijer en Fraanje (2011) als Van de Laar

(2010) merken op dat enkele belangrijke motieven om samen te werken zijn: het vergroten van efficiëntie, effectiviteit, bestuurskracht en kwaliteit. Maar naast deze benadering is er ook nog een andere denkwijze. Het onderzoek van DiMaggio en Powell (1983) laat zien dat organisaties zich conformeren aan hun omgeving om op deze wijze legitimiteit te verkrijgen, te herstellen of te vergroten. Volgens dit onderzoek zorgt externe druk ervoor dat organisaties bepaalde acties ondernemen. Hier ligt de theorie van het isomorfisme aan ten grondslag: druk uit de omgeving kan er voor zorgen dat een organisatie een bepaalde vorm aanneemt (DiMaggio & Powell, 1983). Deze theorie past binnen het ‘organisatie sociologische perspectief’, de homo sociologicus die zich conformeert aan de omgeving. Dit perspectief gaat ervan uit dat veranderingen in een organisatie het gevolg zijn van druk vanuit de externe omgeving. Niet de kosten-baten afweging door het gemeentebestuur geeft bij het isomorfisme de doorslag, maar het streven om niet achter te lopen op de gangbare modes. Het gemeentebestuur wil de boot niet missen.

Voor gemeenten geldt dat zij opereren binnen een institutionele context van andere overheden en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze institutionele context kan ervoor zorgen dat er druk ontstaat op het functioneren van een gemeente. Voorbeelden van deze druk zijn: bestuurskrachtmetingen, druk vanuit het Rijk en de provincie, decentralisatie en bezuinigingsopgaven. Het is dus legitiem om te twijfelen aan de gedachte dat samenwerkingsverbanden altijd op basis van rationele motieven tot stand komen. Of bezwijken gemeenten onder de externe druk en zijn ze bang om de boot te missen?

In dit onderzoek zal worden ingegaan op het spanningsveld tussen rationele motieven en de externe druk van buiten. Sommige actoren stellen dat samenwerkingsverbanden ontstaan vanuit rationele overwegingen. Anderen beweren dat deze verbanden slechts modegrillen zijn. Onderwerp van dit onderzoek zijn een aantal samenwerkingsverbanden in de provincie Overijssel, waar sprake is van een tendens van toename van het aantal samenwerkingsverbanden. Onderzocht zal worden welke motieven ten grondslag liggen aan de samenwerking.

1.3 Doelstelling en relevantie

Door middel van dit onderzoek zal worden geprobeerd een bijdrage te leveren aan het debat omtrent intergemeentelijke samenwerking. In deze paragraaf zal de doelstelling van het onderzoek worden weergegeven plus de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.

1.3.1 Doelstelling

Het onderzoek heeft een tweeledige doelstelling. De eerste doelstelling is het achterhalen van de motieven van gemeenten om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan. De tweede doelstelling is het inzichtelijk krijgen van de onderlinge relatie van de samenwerkende gemeenten.

Het doel is te onderzoeken of de onderlinge relatie van gemeenten gevolgen heeft voor de mate van vastlegging van de overeengekomen samenwerking, ten einde de bestuurskundige kennis verder te brengen.

Samengevat ligt de focus in dit onderzoek op twee aspecten: enerzijds de motieven voor de samenwerking en anderzijds de gevolgen van de onderlinge relatie voor de samenwerkingsovereenkomst.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, die in het kader van de Masterthesis voor de opleiding Bestuurskunde wordt verricht, heeft met name betrekking op de verschillende disciplines van de sociale wetenschap. Voor de beantwoording van de hoofdvraag zal gebruik worden gemaakt van diverse gangbare theorieën van de sociale wetenschap. Er zal getracht worden een bijdrage te leveren aan de theorie over intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast zal geprobeerd worden de motieven achter deze samenwerkingsverbanden inzichtelijk te maken en deze vanuit een tweetal theorieën over besluitvorming, rationele keuze theorie en het isomorfisme, te verklaren. Op deze wijze wordt getracht een verklaring te vinden voor eventuele verschillen tussen samenwerkingsvormen. Vervolgens zal onderzocht worden op welke wijze een samenwerkingsverband wordt vastgelegd. Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van de principaal-agent en principaal-stewardship theorie. Aan de hand van deze theorieën zal worden verklaard waarom het ene samenwerkingsverband meer is ‘dicht getimmerd’ dan het andere samenwerkingsverband. De stewardship benadering is relatief nieuw en is nog niet toegepast op het terrein van de intergemeentelijke samenwerking. De stewardship benadering bevat een hypothese over de mate waarin gemeenten hun onderlinge samenwerking al dan niet gedetailleerd regelen. Dit Masteronderzoek biedt een mogelijkheid de houdbaarheid van deze verwachting te toetsen.

1.3.3 Maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek worden de motieven inzichtelijk gemaakt van gemeenten die een samenwerkingsverband met elkaar zijn aangegaan. Gemeenten worstelen heden ten dage met de vraag: Wat is de ‘ideale’ schaalomvang? De kosten en kwetsbaarheid moeten zo laag mogelijk zijn en de kwaliteit van dienstverlening zo hoog mogelijk. Er ontstaat een spanningsveld zodra het Rijk bezuinigt op het gemeentefonds en middels decentralisatie nieuwe taken oplegt aan lokale overheden. Ten gunste van een hoge kwaliteit van dienstverlening gaan gemeenten opzoek naar nieuwe mogelijkheden. Publieke samenwerking met een andere gemeente is een manier om de kwaliteit van dienstverlening te handhaven of zelfs te verbeteren. Dit onderzoek verklaart waarom gemeenten bepaalde samenwerkingsverbanden aangaan, en wat gemeenten daarmee hopen te bereiken. Het maakt duidelijk dat gemeenten er alles aan doen om het kwaliteitsniveau voor de burgers te vergroten. Dit Masteronderzoek kan gemeenten van advies dienen ten aanzien van deze speurtocht naar samenwerkingsmogelijkheden.

1.4 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is:

Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er te onderscheiden, wat zijn de motieven van gemeenten om samen te werken en op welke wijze wordt de samenwerking vastgelegd?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden is er een beleidskader opgesteld en zijn er enkele deelvragen geformuleerd. In het beleidskader zullen de gemeentelijke organisatie vormen besproken worden. De deelvragen hebben betrekking op de theorie over besluitvorming en de empirie, het onderzoek in de gemeentelijke praktijk.

1.4.1 Deelvragen:

- Welke samenwerkingsvormen zijn er te onderscheiden in het openbaar bestuur?
- Welke factoren hebben volgens bestuurskundige theorieën een bevorderende dan wel belemmerende invloed op de totstandkoming en regulering van samenwerking?
- Welke motieven worden er in de literatuur onderscheiden om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan?
- Welke vormen van vastlegging worden er in de literatuur onderscheiden bij het regelen van intergemeentelijke samenwerking?

1.4.2 Praktijk deelvragen:

Naast de meer theoretisch ingestoken deelvragen zal er in dit onderzoek ook voor ieder samenwerkingsverband getracht worden een antwoord te geven op de volgende vragen.

- Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben gemeenten?
- In welke fase bevindt de samenwerking zich?
- Op welke deelgebieden vindt er samenwerking plaats?
- Welke factoren bevorderen en belemmeren de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?
- In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

1.5 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op samenwerkingsverbanden van gemeenten onderling, publiek-publieke samenwerking. Over deze vorm van samenwerking is betrekkelijk weinig bestuurskundige literatuur geschreven. Er zijn enkel een aantal praktijkstudies door onder andere Van de Laar (2010) en Herweijer en Fraanje (2011) naar deze samenwerkingsverbanden gedaan. Het gaat dus niet om samenwerking van

gemeenten met maatschappelijke organisaties of private partijen. Daarnaast is een belangrijk kader de vrijwillige keuze voor gemeenten om een samenwerking met elkaar aan te gaan. Verplichte samenwerkingsverbanden als Wgr- plusregio's, veiligheidsregio's, bij medebewind opgelegde samenwerking of opgelegde herindelingen worden buiten het bereik van dit onderzoek gelaten.

Het onderzoeksgebied voor dit onderzoek zal zich beperken tot de provincie Overijssel. Binnen deze provincie zullen drie samenwerkingsverbanden - Tubbergen- Dinkelland, Ommen- Hardenberg, DSZ gemeenten - nader onderzocht worden op bovenstaande criteria. Over samenwerkingsverbanden in de provincie Overijssel is in de bestaande literatuur nog weinig beschreven. Met behulp van dit onderzoek zal geprobeerd worden daar meer inzicht in te krijgen. De provincie Overijssel is daarnaast ook een interessant onderzoeksgebied omdat in 2001 de laatste gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden binnen de provincie. Gemeentelijke herindelingen werden destijds aangegaan conform de 25-jaarsnorm, die regel gaat er vanuit dat een gemeentelijke herindeling 25 jaar 'mee moet gaan' (*Kamerstuk II* 2009/10, 28750, nr.5). Dit zou voor Overijssel betekenen dat de huidige structuur nog zeker tien jaar stand zal moeten houden. Dus indien een gemeente in de provincie Overijssel graag op grotere schaal aan zijn taken wil voldoen, zal deze schaalvergroting vooral gericht zijn op samenwerking met andere gemeenten.

1.6 Leeswijzer

Deze Masterthesis bestaat uit in totaal negen hoofdstukken. Hoofdstuk 1 heeft kort de aanleiding, probleemstelling, doelstelling en de hoofdvraag van dit onderzoek weergegeven. In hoofdstuk 2 zullen de centrale begrippen uit dit onderzoek uiteengezet worden. Hoofdstuk 3 zal bestaan uit het beschrijven van de theoretische begrippen die in dit onderzoek gebruikt zijn. De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd staat in hoofdstuk 4 beschreven. In de hoofdstukken 5,6 en 7 worden de bevindingen uit de drie onderzochte praktijkcases, respectievelijk Tubbergen- Dinkelland, Ommen- Hardenberg en de DSZ- samenwerking, uitvoerig weergegeven. Deze drie praktijkgevallen worden in hoofdstuk 8 met elkaar vergeleken. Het afsluitende hoofdstuk 9 is een concluderend hoofdstuk, met daarbinnen een reflectie op het gehele onderzoek.

Hoofdstuk 2: Begrippenkader samenwerking

2.1 Inleiding

In dit begrippenkader zal worden ingegaan op het fenomeen ‘intergemeentelijke samenwerking’. Het doel van dit hoofdstuk is om een helder beeld te scheppen over wat intergemeentelijke samenwerking inhoudt. In dit hoofdstuk zal gepoogd worden antwoord te geven op drie vragen: 1) Welke soorten taken worden er onderscheiden in het openbaar bestuur? 2) Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er binnen het openbaar bestuur te onderscheiden? 3) Hoe verloopt het ontwikkelingsproces van een intergemeentelijk samenwerkingsverband?

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 draait het om de verschillende soorten taken van een gemeente. Er wordt ondermeer in beschreven welke gevolgen deze taken met zich meebrengen voor een eventuele samenwerking. Vervolgens zal in paragraaf 2.3 uiteen worden gezet welke vormen van intergemeentelijke samenwerking er zijn te onderscheiden in het openbaar bestuur. In Paragraaf 2.4 worden de ontwikkelstadia die samenwerkingsverbanden moeten doorlopen uiteengezet en toegelicht. Het hoofdstuk zal tenslotte worden afgesloten met een samenvattende conclusie in paragraaf 2.5.

2.2 Onderscheid in soorten taken

Nederland kent in zijn formele, constitutionele indeling drie bestuurslagen: Rijk, provincie en gemeenten. Nederland wordt gezien als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat taken en bevoegdheden door het Rijk ter uitvoering kunnen worden opgedragen aan lagere rechtsgemeenschappen of bestuurslagen (Breeman, Van Noort, Rutgers, 2008, p.27). Het begrip ‘decentralisatie’ verwijst ook naar autonomie. Het vermogen om zelf als gemeente taken op te pakken en bij verordening te regelen. Gemeenten hebben in sommige gevallen de mogelijkheid om beleid anders vorm te geven dan in andere gemeenten het geval is. Deze gemeentelijke vrijheid mag niet in strijd zijn met de nationale wet- en regelgeving. Het woord ‘eenheidsstaat’ geeft aan dat er samenhang en coördinatie is, dat centraal van bovenaf wordt opgelegd (Breeman e.a., p.27).

2.2.1 Autonomie en medebewind

De verhouding tussen decentralisatie en eenheid komt tot uitdrukking in de begrippen autonomie, medebewind en toezicht. Gemeenten en provincies hebben eigen bevoegdheden met betrekking tot de taken op hun grondgebied, autonomie genoemd. Zij kunnen zelfstandig en op eigen initiatief regels vaststellen, zogenoemde autonome verordeningen, die alleen binnen hun rechtsgebied gelden (Breeman e.a., p.28). Naast deze vorm is het ook mogelijk dat gemeenten en provincies regels opstellen in opdracht van een hogere regeling. Een gemeente moet dan bijvoorbeeld verplicht op grond van de Wet

op de ruimtelijke ordening bestemmingsplannen op stellen. In een dergelijke situatie is er sprake van medebewind (Breeman e.a., p.28).

Autonomie en medebewind bepalen de interbestuurlijke taakverdeling in onze eenheidsstaat.

Gemeenten hebben een open huishouding. Die open huishouding betekent dat zij de bevoegdheid hebben 'tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente' (art. 124 Grondwet en art. 108 Gemeentewet). Een gemeente mag dus elke taak uitvoeren zolang de behartiging ervan niet door een hogere regeling aan hun bemoeienis is onttrokken. De Rijksoverheid heeft de mogelijkheid om alle besluiten van lagere overheden te vernietigen indien deze in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. De meeste taken die een gemeente uitvoert, zijn taken in medebewind.

2.2.2 *Taken van een gemeente*

De gemeenten zijn voor meer dan 90% van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Een deel daarvan is afkomstig uit het Gemeentefonds, dit is een fonds waarin het Rijk jaarlijks een deel van de belastingopbrengst in stopt en verdeelt over de gemeenten. Dit fonds is een algemene uitkering voor de gemeenten. Gemeenten mogen de inkomsten uit dit fonds naar eigen inzicht besteden. Naast de inkomsten uit de algemene uitkering ontvangen gemeenten zogenaamde doeluitkeringen van het Rijk. Deze uitkeringen zijn bestemd voor vast omschreven doelen, zoals openbaar vervoer of jeugdhulpverlening en worden ook wel specifieke uitkeringen genoemd. De hoogte van deze uitkeringen is afhankelijk van het aantal inwoners of plaatselijke omstandigheden. Ook heeft een gemeente beperkte de mogelijkheid zelf belasting te heffen op bepaalde zaken. Met ondermeer deze inkomsten moeten gemeenten een breed takenpakket uit te voeren. Een gemeente heeft tegenwoordig taken op het gebied van burgerzaken, openbare orde en veiligheid, economische zaken, sociale zaken en werkgelegenheid, welzijnsvoorzieningen en volksgezondheid, onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, vervoer en verkeer, milieu en cultuur, sport en recreatie. In tabel 1.1 is weergegeven hoeveel de uitgaven voor deze taken is gestegen in de afgelopen jaren.

Tabel 1.1 Uitgaven gemeenten gespecificeerd naar taakgebieden in miljoenen Euro's

Perioden	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	43949	43451	45135	47152	49087	52819	54187	53598
Algemeen bestuur en burgerzaken	2548	2518	2636	2686	2851	3046	3201	3148
Openbare orde en veiligheid	1087	1209	1292	1347	1511	1641	1691	1734
Verkeer, vervoer en waterstaat	3926	3946	4036	3684	3852	4078	4391	4417
Economische zaken	549	570	699	743	792	838	867	995
Onderwijs	4933	4800	4537	4238	3734	3496	3147	2935
Cultuur en recreatie	4052	4136	4238	4370	4499	4874	5035	5021
Sociale voorz. en maatsch. dienstverl.	12945	12648	12397	13201	13620	15451	16578	16717
Volksgezondheid en milieu	4177	4262	4337	4511	4756	5027	5258	5324
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	6457	6428	7055	7667	8695	9141	9278	8639

(Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012)

2.2.3 Diversiteit taken

In de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat er vele gemeentelijke taken zijn. Deze taken kunnen opgedeeld worden in verschillende categorieën. Korsten en Tops (1998) maken onderscheid tussen taken die verband houden met planning van beleid en taken die gericht zijn op uitvoering van beleid (p.68). Taken met betrekking tot planning gaan over de inhoud van een taak en uitvoeringstaken zijn gericht op de uitvoering. Beide onderdelen maken deel uit van het beleidsproces. Een beleidsproces is opgebouwd uit verschillende fasen. Een klassieke indeling van een beleidsproces, die door veel bestuurskundigen wordt aangenomen, bestaat uit zes fasen. De eerste vier fasen vormen het proces van beleidsontwikkeling in enge zin (De Baas, 1995, p.34). Dit proces eindigt met de officiële vaststelling van het beleid.

- Fase (1): Het formuleren van de probleemstelling of doelstelling
- Fase (2): Welke instrumenten kunnen gebruikt worden om de gekozen doelstelling dichterbij te brengen.
- Fase (3): Van alle instrumenten de gewenste of ongewenste effecten zoveel mogelijk in kaart brengen.
- Fase (4): Op grond van de verzamelde gegevens een beslissing nemen over het te voeren beleid, waarin die instrumenten worden gekozen die het gestelde doel zoveel mogelijk dichterbij brengen.
- Fase (5): Het vastgestelde beleid ten uitvoer brengen in de fase van uitvoering of implementatie.
- Fase (6): Na verloop van tijd controleren of de beoogde resultaten inderdaad zijn bereikt, de zogenoemde evaluatie.

De eerste vier fasen vormen eigenlijk de beleidsontwikkeling en - bepaling. Fase vijf wordt gezien als de fase waarin het beleid, dat is afgesproken, wordt uitgevoerd. Deze fase wordt vaak gezien als de minst problematische fase. Beleidsuitvoering wordt beschouwd als een neutraal technische proces, waarin het eenmaal vastgestelde beleid ten uitvoer wordt gebracht (De Baas, p.103).

Doeschot, Boskma, Herweijer en Oosting (1987) zeggen dat het begrip beleid in twee verschillen begrippen is op te delen. Enerzijds gaat het om een plan, anderzijds gaat het over handelen (p.177).

Gemeentebesturen zijn niet snel geneigd bepaalde verantwoordelijkheden af te staan of te delen. Zij willen graag zelf de autonomie blijven behouden om te bepalen wat de inhoud van een bepaald beleidsterrein of taak is. Van de Laar (2010) heeft onderzocht of samenwerking op ondersteunende of uitvoerende processen, ofwel op a- politieke taken, relatief eenvoudiger leidt tot een effectieve samenwerking. En of samenwerking op beleidsinhoudelijke terreinen daarentegen sterk complicerend werkt en de kans op een effectieve samenwerking vermindert (Van de Laar, 2010, p.19). Van de Laar kwam tot de conclusie dat deze stelling niet op ging in zijn onderzoek. Beleidsinhoudelijke samenwerking bleek in tegenstelling tot de veronderstelling zelfs sterk verbindend te werken. Een

mogelijke verklaring van deze uitkomst is dat beleidsinhoudelijke taken zich soms nog in een pril stadium bevinden. Hierdoor is het voor gemeenten nog niet zo moeilijk om wensbeelden te delen. Zeker op het moment dat er een bepaalde kostencompensatie vanuit Den Haag of Brussel mogelijk is. Bij uitvoerende taken daarentegen moeten gemeenten vaak zelf bekostigen. Over de verrekening van de kosten en de kwaliteit van de prestaties ontstaat gemakkelijk onenigheid.

Ook Herweijer en Fraanje (2011) beschrijven in hun onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten verschillende taken waarop gemeenten kunnen samenwerken. Een samenwerking kan allereerst gericht zijn op het uitvoeren van zogenaamde beheerstaken. Dit zijn taken om een organisatie in stand te houden. Deze taken worden afgekort als PIOFACH- taken (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting). Een samenwerking van gemeenten op dergelijke taakgebieden kan schaalvoordelen opleveren bij de inkoop en de al aanwezige expertise kan gedeeld worden.

Als tweede taakveld benoemen zij uitvoeringstaken. Gemeenten zijn – al dan niet wettelijk – verantwoordelijke voor diverse uitvoeringstaken. Dergelijke uitvoeringstaken kunnen gezamenlijk door gemeenten worden opgepakt, waardoor efficiencywinst behaald kan worden. Bij deze taken gaat het om concrete dienstverlening aan burgers en bedrijven, die ook gevolgen hebben voor de burgers.

Voorbeelden van dit soort taken zijn het ophalen en afvoeren van afval, uitgifte van vergunningen, subsidies en identiteitspapier.

Het laatste taakveld dat door Herweijer en Fraanje wordt onderscheiden betreft inhoud en strategie, ook wel plan taken genoemd. Gemeenten hebben de mogelijkheid om bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gezamenlijk vorm te geven. Samenwerking ten aanzien van dergelijke wetgeving vereist van gemeenten dat zij gezamenlijk inhoudelijke en strategische keuzes maken. Gemeenten moeten veel afstemmen en dit kan er toe leiden dat gemeenten een stukje autonomie moeten opgeven.

In het verlengde van Stan de Laar zal in dit onderzoek geprobeerd worden een antwoord geven op vraag of een samenwerkingsverband tussen gemeenten in de provincie Overijssel eenvoudiger tot stand komen wanneer de samenwerking berust op a- politieke taken. Deze a- politieke taken worden in dit onderzoek omschreven als ondersteunende en uitvoerende taken. Bij samenwerking op de meer strategische en planvormende taken is de kans groot dat er autonomie moet worden ingeleverd en doen zich vaker verdelingsvraagstukken voor. Met dat laatste wordt bedoeld dat het bedrijf maar op één bedrijfsterrein gevestigd kan worden, dat de villawijk maar in één locatie kan worden ontwikkeld en dat industriële biovergister maar op één plek kan worden toegedeeld. Deze strategische locatiekeuzen hebben een verdelend karakter en dragen daarmee veel conflictstof in zich. De eerste hypothese die zal worden getoetst in dit onderzoek luidt:

Hypothese 1:

Een beslissing om intergemeentelijk te gaan samen werken op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken, zoals PIOFACH taken, roept minder weerstand op binnen gemeenten dan samenwerking op beleid- strategische taken, zoals omgevingsbeleid, openingstijden en cultuursubsidies.

2.3 Welke samenwerkingsvormen zijn er in het openbaar bestuur?

De samenwerking tussen gemeenten kan op verschillende wijze juridisch zijn vormgegeven: publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerking (Korsten, Becker, Van Kraaij, 2006, p.9). De samenwerkingsvormen die als publiekrechtelijk worden gezien, zijn gebaseerd op de Wet gemeentelijke regeling (Wgr). De Wgr geeft gemeenten een juridisch kader om op publiekrechtelijke basis met elkaar gemeenschappelijke taken op te pakken en uit te voeren (Herweijer & Fraanje, 2011, p.20). Sinds 1950 werken gemeenten samen in verbanden die gebaseerd zijn op de Wgr. In artikel 135 van de Grondwet staat dat de Wgr kan gezien worden als een aanvulling of verlenging van het lokale bestuur. Het moet gezien worden als een bestuurlijk hulpstructuur. Nederland kent al een behoorlijke geschiedenis aangaande publieke samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf zal getracht worden de ontwikkeling van de Wgr beschreven worden, waarna vervolgens de ‘modernere’ vormen van intergemeentelijke samenwerking aan bod komen.

2.3.1 Wet gemeenschappelijke regeling

Sinds de invoering van de Wgr in 1950 zijn de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk toegenomen. Het doel van deze Wgr’s was voornamelijk gemeenschappelijk beheer van voorzieningen en de aanpak van grensoverschrijdende beleidszaken (Korsten e.a., p.9). Maar al snel kwam er kritiek op de Wgr. Volgens Korsten e.a. waren er vier grote kritiekpunten (p.9). De Wgr dreigde ten onder te gaan aan zijn eigen succes. De omvang van het aantal regelingen liep gestaag op, waardoor er onoverzichtelijkheid dreigde. Verder bleken gemeenteraden nauwelijks meer controle te hebben op het beleid van de samenwerkingsverbanden. De scheiding tussen gemeente en provincie was nauwelijks meer zichtbaar en de samenwerking werd als te vrijblijvend beoordeeld waardoor ze niet slagvaardig genoeg waren (Korsten e.a., 2006, p.9). Alle kritieken op de toenmalige Wgr hebben er toe geleid dat in 1985 een aantal aanpassingen zijn gedaan aangaande de Wgr om de ontstane problemen weg te nemen. Zo moest de overzichtelijkheid vergroot worden door regelingen te bundelen en te integreren. Dit diende bewerkstelligd te worden door provinciebesturen vaste samenwerkingsgebieden te laten aanwijzen, de Wgr- gebieden. De gemeenten in deze Wgr- gebieden moesten de bestaande gemeenschappelijke regelingen zoveel mogelijk samenbundelen tot één gemeenschappelijk regeling (Korsten e.a., p.10). Dit resulteerde uiteindelijk in totaal 59 Wgr- gebieden.

Naast het overzichtelijker maken van de regelingen moest ook voorkomen worden dat de samenwerkingsverbanden los zand werden of hun eigen koers gingen varen en te zelfstandig werden. Vandaar dat de financiële banden tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden moesten worden aangehaald (Korsten e.a., p.10). Zo dienden er gemeentelijke vertegenwoordigers te komen in de besturen van de gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraden kregen meer controle doordat zij de bevoegdheden kregen om begrotingen en rekening van de gemeenschappelijke regelingen vast te stellen.

Als laatste kreeg ook de provincie als taak om de slagvaardigheid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vergroten. Zij dienden een stimulerende, coördinerende en conflict beslechtende instantie te zijn voor gemeenten (Korsten e.a., p.10).

Uiteindelijk bleken alle maatregelen die genomen waren niet het gewenste effect op te leveren. De kritiek op de Wgr bleef onverminderd, omdat de Wgr geen oplossing bood voor de problematiek in stedelijke gebieden. Dit heeft er toe geleid dat er een zeven tal grootstedelijke gebieden zijn opgericht. In 2003 is besloten deze grootstedelijke gebieden als Wgr- plusregio's te bestempelen. Hierdoor is er een onderscheid gekomen in Wgr- plus samenwerkingsverbanden en 'gewone' Wgr samenwerkingsverbanden. De 'gewone' Wgr is met name bedoeld voor uitvoering van gemeentelijke taken, waarbij gemeenten afzonderlijk mogen bepalen hier wel of niet aan mee te doen. De 59 Wgr-gebieden die door de provincie waren opgesteld en ingedeelde zijn door de komst van het onderscheid komen te vervallen.

De Wgr- plus samenwerkingsverbanden kennen nog wel een verplicht minimumtakenpakket bestaande uit ruimtelijke ordening, wonen, grondbeleid, economische ontwikkeling en regionale afstemming grootstedenbeleid. Deze plusregio's vormen allen een openbaar lichaam van verschillende gemeenten in een stedelijk gebied waaraan wettelijke taken zijn toebedeeld. De zeven plusregio's zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, Arnhem en Nijmegen.

2.3.2 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

De Wgr, zoals besproken in paragraaf 2.3.1, is een flexibele wet die gemeenten een juridisch kader geeft om op publiekrechtelijke basis met elkaar gemeenschappelijke taken op te pakken. Deze samenwerkingsconstructies kunnen behoorlijk van elkaar verschillen qua belangen, taken, rechtspersoonlijkheid, personeel en bestuurlijke situatie. Korsten heeft een aantal publiekrechtelijke samenwerkingsvormen onderscheiden die kunnen ontstaan op basis van de Wgr (Korsten e.a., 2006, p.16-17). Deze vormen worden hieronder kort toegelicht.

Regeling met een sectoraal gericht openbaar lichaam: Bij deze vorm gaat het in veel gevallen om samenwerking op wettelijke basis. Deze samenwerking heeft meestal het karakter van een enkelvoudige taakstelling. In sommige gevallen is het ook mogelijk dat de taakstelling meervoudig is, maar deze is

altijd sectoraal begrensd (Korsten e.a., p.16). Bij deze vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt een openbaar lichaam opgericht, dat rechtspersoonlijkheid bezit. Het openbaar lichaam kan personeel vast in dienst nemen of op detacheringsbasis inhuren (Korsten e.a., p.16).

Brede basisregeling voor een regioverband: Deze vorm is een gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam en heeft rechtspersoonlijkheid, die gericht is op meer dan een enkelvoudige taak of sectoraal cluster van taken (Korsten e.a., p.16). Dit verband is dus bredere dan de eerdere vorm die is besproken. De taken van een dergelijk samenwerkingsverband richten zich voornamelijk op de ontwikkeling van regionaal beleid.

Plusregio voor specifieke grootstedelijke gebieden: De plusregio is een orgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit en is gekoppeld aan de Wgr. Een plusregio kan een regionale ontwikkelingsstrategie formuleren over bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen, kan grondbeleid formuleren en op andere terreinen actief zijn, zoals verkeer en vervoer (Korsten e.a., p.16). De plusregio is een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid.

Regeling met een gemeenschappelijk orgaan: Dit orgaan houdt een samenwerking van gemeenten, wettelijke gefundeerd in de Wgr, in (Korsten e.a., p.17). Bij deze vorm is er sprake van een beperkte taakoverdracht vanuit gemeenten. Deze vorm kent ook geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het ook geen overeenkomsten kan sluiten.

Een gewone of lichte regeling: Bij een dergelijke regeling is er geen sprake van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Deze samenwerking heeft vaak een beperkt en incidenteel karakter (Korsten e.a., p.17). Deze vorm van samenwerken is vaak gebaseerd op een bestuursovereenkomst en heeft vooral betrekking op eenvoudige en a- politieke taken. Eén van de mogelijkheden om deze wijze van samenwerking vorm te geven is via de centrumgemeenteconstructie.

2.3.3 Nieuwe vormen van ambtelijke samenwerking

De ‘traditionele’ publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, op basis van de Wgr, in paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 blijken in de praktijk niet altijd gunstig uit te werken. Deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben de neiging zich ten opzichte van de gemeenten te verzelfstandigen en laten zich lastig besturen (Herweijer & Fraanje, 2011, p.21). En daarbij komt dat deelnemende gemeenten wel opdraaien voor eventuele verliezen die worden geleden. Een andere vorm, de gemeentelijke herindeling, is ook niet altijd datgene wat gemeenten graag willen. Weliswaar zorgt een herindeling er voor dat een nieuwe gemeente minder kwetsbaar wordt, maar een ‘grote’ gemeenten kan daardoor ook ondoelmatig worden (Korsten e.a., 2006, p.23). Gemeenten ervaren de Wgr als een strak keurslijf waarin weinig ruimte is voor een flexibele vormgeving van intergemeentelijke

samenwerking, aldus Herweijer en Fraanje (p.21). Wgr- constructies worden vaak gezien al niet transparant vanwege de geringe teruggekoppeld naar de gemeenteraden vanuit de opgerichte Wgr's.

Tabel 1.2 Vergelijking traditionele- versus moderne samenwerking

Traditionele samenwerking	Moderne samenwerking
Wgr als uitgangspunt	SETA, Federatiegemeente, convenant
Bevoegdheidsoverdracht	Taken laten uitvoeren in mandaat namens bestaande gemeenten
Zelfstandige organisatie oprichten	Voorkeur voor onderbrenging bij een van de bestaande organisaties: centrumgemeentenconstructie
College en raad leidend	Gemeentesecretaris en burgemeester leidend
Samenwerking vaak gestimuleerd door sectordepartement	Samenwerking vooral gestimuleerd door noodzaak voldoende bestuurskrachtig te zijn

(Bron: Herweijer & Fraanje, 2011, p.22)

Gemeenten zijn dus opzoek naar alternatieven samenwerkingsvormen buiten de Wgr om die enerzijds de slagkracht en doelmatigheid van de gemeente vergroot, maar tegelijkertijd de gemeente ruimte geeft om zelfstandig keuzes te maken. Om dit mogelijk te maken is er een omslag in denken over intergemeentelijke samenwerking nodig. Volgens Korsten e.a. zijn Wgr- geïnspireerde samenwerkingsverbanden te veel gebaseerd zijn op de structuur (p.20). Bij de vorming van een samenwerking staat de structuur te vaak voorop in plaats van de strategie. Deze twee vormen van denken worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.3.4 De twee denkwijzen bij de vorming van een intergemeentelijke samenwerking

Binnen intergemeentelijke samenwerking is er grofweg tweetal manieren van denken te onderscheiden (Korsten e.a., 2006, p.19):

- 1) Denken vanuit de structuur waarbij de strategie de structuur volgt
- 2) Denken vanuit de strategie waarbij de structuur de strategie volgt

Veel samenwerkingsverbanden uit het verleden zijn tot stand gekomen via de eerste denkwijze, waarbij het structuur denken voorop staat. Deze manier van denken heeft een groot nadelige aspect. Een samenwerkingsdiscussie over de te volgen structuur kan een samenwerking namelijk uiteindelijk doen doodslaan. Belangrijke onderwerpen, als productiviteit en slagvaardigheid, zullen minder aan het licht komen. De discussie zal zich met name richten op macht en de samenstelling van het algemeen- en dagelijks bestuur (Korsten e.a., p.20). Door dergelijke discussie wordt het centrale thema, namelijk welk probleem dient de samenwerking op te lossen, naar de achtergrond gedrukt.

Om deze manier van denken een halt toe te roepen is er een alternatief ontwikkeld waarbij niet de structuur, maar de strategie voorop staat. Centraal in de samenwerkingsdiscussie komt dan te staan wat de verschillende gemeentebesturen drijft en welke doelen de samenwerking heeft. Deze denkwijze hoeft

niet alleen maar visionair te zijn, maar kan ook ingaan op de concrete inrichting van taken en ondersteunende functies zoals communicatie en automatisering (Korsten e.a., p.20). In de samenwerkingsverbanden van tegenwoordig lijkt deze tweede wijze van denken steeds populairder te worden.

2.3.5 Moderne samenwerkingsvormen

In paragraaf 2.3.4 is uiteengezet dat de denkwijze, waarbij gemeenten steeds vaker het doel van de samenwerking als uitgangspunt nemen, in opkomst is. Gemeenten denken na en ontwerpen allereerst een concept, waarbij de verbetering van de doelmatigheid komt voorop te staan. De juridische vorm van een het samenwerkingsverband is van secundair belang. In de afgelopen vijf jaar is er een aantal auteurs geweest die deze nieuwe – alternatieve – vormen van samenwerking geprobeerd hebben te duiden. Van drie auteurs, Korsten, Van de Laar en Herweijer en Fraanje, zal deze duiding nader worden toegelicht.

2.3.5.1 Korsten

Korsten e.a. (2006) heeft een viertal gemeentelijke samenwerkingsvormen omschreven. Deze ‘nieuwe’ organisatievormen variëren van lichte tot zwaardere samenwerking (p.35-40).

Het *netwerkconcept* omschrijft Korsten als een lichte vorm van samenwerking, waarbij ambtenaren in hun eigen organisatie blijven maar wel structureel samenwerken met als doel schaalvoordelen te behalen (Korsten e.a., p.35). Deze samenwerking kan ondermeer bewerkstelligd worden door het aangaan van werkgroepen. Centraal in deze samenwerkingsvorm staat het netwerkkarakter. Centraal in dit concept van samenwerking is het delen van kennis en uitwisselen van ervaringen. Later in dit onderzoek zullen een aantal praktijkgevallen onderzocht worden. De samenwerking tussen de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland heeft momenteel het karakter van een netwerkconcept.

Een tweede concept dat Korsten onderscheidt is het *centrumconcept*. Bij deze vorm nemen de deelnemende gemeenten diensten af bij één centrumgemeente (Korsten e.a., p.36). Een centrumgemeente is die gemeente die vaak het grootste is en over een behoorlijk ambtelijk apparaat beschikt waardoor er al schaalvoordelen zijn opgetreden. Door het groter ambtelijke apparaat van de centrumgemeente heeft deze vaak ook de beschikking over meer kwaliteit en specialismen. Vaak heeft de centrumgemeenten in zijn directe omliggende omgeving al een grens overstijgende functie, bijvoorbeeld het hebben van een zwembad of theater. Diensten die door de centrumgemeente worden geleverd aan de deelnemende gemeenten worden in veel gevallen middels een dienstverleningsovereenkomst vastgelegd (Korsten e.a., p.36). Voorbeelden van een dergelijke constructie zijn Groningen- Ten Boer en in de provincie Overijssel Enschede- Losser.

Korsten omschrijft het derde concept als een *matrixconcept*, waarbij samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taken of beleidstreinen op zich nemen (Korsten e.a., p.37). Alle medewerkers van een bepaalde afdeling of sector van de deelnemende gemeenten of die met een bepaalde kennis worden in één gemeenten bij elkaar gebracht. Deze vorm kan ook gezien worden als een soort centrumgemeente constructie, waarbij één gemeente voor een bepaalde taak of beleidsterrein de centrumgemeente rol vervuld en de taak uitvoert voor alle gemeenten die deelnemen in het samenwerkingsverband (Korsten e.a., p.37). Tussen de deelnemende gemeenten worden onderlinge leveringscontracten afgesloten om de diensten van elkaar af te nemen.

De laatste vorm die Korsten omschrijft is het *Shared Service Center concept*. Dit concept gaat er vanuit dat bepaalde afdelingen van samenwerkende gemeenten worden samengevoegd in één nieuwe op te zetten organisatie-eenheid (Korsten e.a., p.38). Een Shared Service Center is werkzaam voor meerdere organisaties. De omschrijving die Korsten geeft aan een Shared Service Center is:

‘ Een resultaatgericht interorganisatieel samenwerkingsverband, al of niet samengebracht in één organisatie- eenheid, dat tot taak heeft om diensten aan te bieden aan afzonderlijke partnerorganisaties, op basis van een overeenkomst, op het gebied van een bepaalde ondersteunende functie – bijvoorbeeld inkoop of juridische diensten – of op het vlak van beleidsontwikkeling of uitvoering. ’ (Korsten e.a., 2006 p.25)

Een Shared Service Center verleent op basis van contracten tegen een bepaalde verrekenprijs een dienst voor autonome afzonderlijke gemeentebesturen. Door het opzetten van een Shared Service Center kan de kwetsbaarheid van een gemeente afnemen en kunnen ‘kleinere’ gemeenten toch een schaalomvang verkrijgen die een goed kwaliteitsniveau van dienstverlening kan garanderen voor de toekomst. Door het invoeren van een Shared Service Center kan er een splitsing plaatsvinden van beleidstaken en uitvoeringstaken. De beleidsvorming blijft in handen van de autonome opdrachtgevende gemeenten en de uitvoering van het beleid wordt samengebracht in het Shared Service Center. Door deze scheiding kan het Shared Service Center beschouwd worden als een ‘beleidneutrale’ organisatie. Tevens is er een strikte scheiding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden. Het instellen van een Shared Service Center heeft een aantal grote voordelen. Strikwerda heeft een aantal van deze voordelen benoemd die behaald kunnen worden met het opzetten van een Shared Service Center (Openbaar bestuur, 2005,15, p.28-31):

- Verbeteren van de transparantie omwille van het democratisch toezicht.
- Hogere kwaliteit (snelheid en minder fouten) van beleidsontwikkeling en uitvoering wettelijke taken en regelingen.
- Lagere kosten voor externe klant (burger, bedrijven) voor wat betreft tijd en inspanning, door één contactpunt

- Lagere integrale kosten van de uitvoering van wetten/ regelingen door hogere arbeidsproductiviteit ambtenaren (hogere kwaliteit interne dienstverlening, hogere arbeidssatisfactie).
- Handhaven zelfstandigheid (identiteit en beleidsautonomie) kleine gemeenten terwijl toch een aan grotere gemeenten gelijkwaardige kwaliteit van dienstverlening kan worden geboden tegen eenzelfde verrekenprijs.

Ook Korsten zelf heeft voordelen benoemd van Shared Service Centers: het creëert een bepaalde schaalgrootte wordt die bijdraagt aan het verminderen van kwetsbaarheid, het vergroot de professionaliteit, verbeterd de dienstverlening en het biedt carrièreperspectief en kansen tot specialisatie aan de betrokken medewerkers (Korsten e.a., p.28). Volgens Korsten kunnen Shared Service Centers op twee verschillende wijzen worden vormgegeven, volgens de federatiegemeente constructie en het SETA- model (Korsten e.a., p.25).

De federatiegemeente constructie is ontwikkeld in 2002 door hoogleraar Elzinga en wordt omschreven als:

‘een vergaande samenwerkingsvorm van bijvoorbeeld drie gemeenten, waarbij belangrijke delen van de vergunningverlening, onderwijs, voorzieningen en diensten worden ondergebracht bij gezamenlijke diensten’. (Binnenlands Bestuur, 5 april 2002)

De tweede vorm is door emeritus hoogleraar Korsten zelf ontwikkeld het SETA- model, dat staat voor ‘Samen En Toch Apart’. Voor dit onderzoek is deze wijze interessant, omdat het samenwerkingsverband Tubbergen- Dinkelland dit concept als leidraad hebben gebruikt in de samenwerking. Net als bij de federatiegemeente blijven de gemeenten een zelfstandige gemeente in deze constructie. De kern van het SETA- model is dat gemeenteraden, colleges van B&W en de burgermeesters van de deelnemende gemeenten gewoon blijven functioneren, terwijl de ambtelijke apparaten worden samengevoegd in een facilitair bedrijf (Korsten, 2002, p.15). Het samengevoegde ambtelijke apparaat werkt vervolgens voor de opdrachtgevende gemeentebesturen, die het politieke primaat hebben over de ambtenaren (Herweijer & Fraanje, 2011, p.22). Dit houdt wel in dat het ambtelijke apparaat voor delen van de taakuitvoering aan meerder colleges van B&W verantwoording verschuldigd is. De verschillende colleges zijn op hun beurt verantwoording verschuldigd aan de eigen burgers via de gemeenteraad, over het functioneren van het SETA- orgaan.

2.3.5.2 Van de Laar

Ook Van de Laar (2010) heeft in zijn praktijkstudie naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gebruik gemaakt van bepaalde typologieën om de samenwerkingsvormen te duiden. Hierbij heeft Van de Laar als uitgangspunt genomen: het takenpakket. Zijn typologieën zijn gebaseerd op samenwerkingsverband waarbij sprake is van ambtelijke krachtenbundeling. Van de Laar noemt deze

krachtenbundeling ‘ambtelijke poolvorming’. De vormen die onderscheiden worden, worden hieronder weer kort toegelicht.

Meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming: Deze vorm is een bundeling van (nagenoeg) alle ambtelijke capaciteit rondom alle gemeentelijke beleidsmatige, uitvoerende en ondersteunende taken met behoud van de politiek- bestuurlijke zelfstandigheid van de samenwerkende gemeenten (Van de Laar, 2010, p.21). Deze samenwerkingsvorm wordt op twee verschillende wijzen toegepast, de ‘gastheergemeente’ en het ‘facilitair bedrijf’.

Bij de ‘gastheergemeente’ constructie neemt één gemeente de uitvoerende taken over van een andere gemeente(n) (Schilder, A. & Lelieveld, A., 2011, p.24). Vaak neemt een grotere gemeente één of meerdere taken over van kleinere omliggende gemeenten. Deze constructie komt overeen met de centrumgemeente constructie die eerder bij Korsten is uiteengezet.

Bij het ‘facilitair bedrijf’ worden afzonderlijke ambtelijke organisaties samengevoegd. Alle ambtelijke capaciteit wordt samengebracht en nieuw vormgegeven in een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie (Van de Laar, p.24). De samenwerkende gemeenten blijven hun eigen politieke- bestuurlijke zelfstandigheid behouden. Deze constructie komt overeen met het eerder genoemde SETA- model ontwikkeld door Korsten.

Meervoudig gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming: Dit is een bundeling van ambtelijke capaciteit rondom meerdere (maar niet alle) gemeentelijke taken met behoud van de politiek- bestuurlijke zelfstandigheid van de samenwerkende gemeenten. De samenwerking kan worden vormgegeven door beleidsmatige, uitvoerende en/ of ondersteunende taken (Van de Laar, p.21-22). Deze vorm van samenwerking komt in tegenstelling tot meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming op grotere schaal voor in Nederland. Van de Laar omschrijft deze vorm als een samenwerking waarbij iedere partnergemeente optreedt als een organisatie dat voor een bepaald doel (taak/ beleidsveld) alle ambtenaren van de partnergemeente herbergt (p.26). Net als bij de ‘gastheergemeente’ wordt ook deze samenwerking vastgelegd in een aantal dienstverleningsovereenkomsten tussen de verschillende deelnemende gemeenten.

Enkelvoudige ambtelijke poolvorming: Deze laatste vorm is een bundeling van ambtelijke capaciteit rondom een ondersteunende of uitvoerende gemeentelijke taak tussen samenwerkende gemeenten (Van de Laar, p.22). Ook deze vorm doet zich op twee verschillende wijze voor, bij de eerste wijze worden taken van één of meerdere ‘kleinere’ gemeenten ondergebracht bij één ‘grotere’ andere gemeente en bij de tweede wijze wordt er een nieuwe organisatie-eenheid opgericht middels een Shared Service Center, zoals eerder in dit hoofdstuk staat beschreven.

2.3.5.3 Herweijer en Fraanje

Naast de indelingen die Korsten en Van de Laar hebben gemaakt hebben ook Herweijer en Fraanje (2011) een drietal modellen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden in hun onderzoek naar samenwerkende gemeenten. Het uitgangspunt bij de vorming van deze modellen was het vergroten van de bestuurskracht. De drie hoofdvormen die zij hebben onderscheiden hebben grote gelijkenis met de vormen eerder vermeld van Korsten. Herweijer en Fraanje onderscheiden de volgende modellen (p.25-27).

Het *netwerkmodel* wordt door hen omschreven als een lichte vorm van samenwerking. Bij dit model blijven ambtenaren in de eigen organisatie werkzaam, maar werken zij wel structureel samen om bepaalde schaalvoordelen te behalen. Belangrijke elementen in dit model zijn het delen van kennis en het uitwisselen van personeel tussen de samenwerkende gemeenten (Herweijer & Fraanje, p. 25). Dit komt precies overeen met een eerdere beschrijving van Korsten's netwerkconcept.

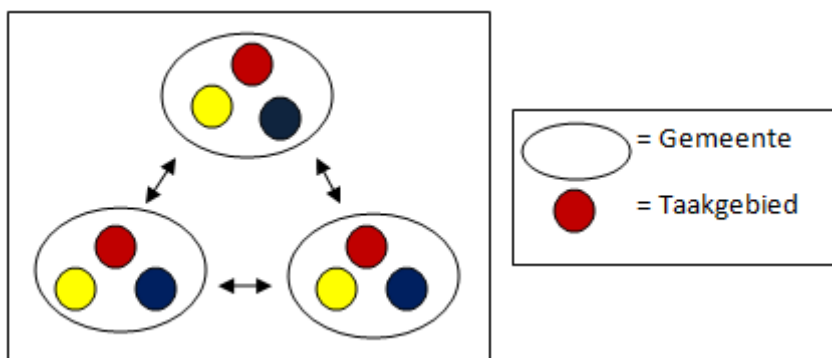
Het *matrixmodel* is de tweede vorm die Herweijer en Fraanje onderscheiden. In dit model werken gemeenten samen op één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen, waarbij iedere gemeenten een bepaalde taak voor zijn rekening nemen en deze uitvoeren voor alle deelnemende gemeenten uit (Herweijer & Fraanje, p. 25). Ook deze vorm van samenwerking heeft sterke gelijkenissen met het matrixconcept van Korsten.

Het laatste samenwerkingsmodel dat door Herweijer en Fraanje wordt onderscheiden is het *ambtelijke integratiemodel*. In dit model voegen gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke apparaat samenvoegen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende organisatiebesturen (Herweijer & Fraanje, p.25). Binnen dit model worden door Herweijer en Fraanje twee varianten onderscheiden: integratie met gelijke inbreng en integratie bij de grote broer. Bij de eerste variant met *gelijke inbreng* brengen gemeenten in min of meer evenveel medewerkers en kennis in. Bij de tweede variant met de ‘*de grote broer*’ brengen één of meerdere gemeenten de ambtelijke organisatie onder bij één grotere gemeente (Herweijer & Fraanje, p. 25). De laatste variant heeft veel gelijkenissen met de centrumgemeenteconstructie zoals omschreven bij Korsten.

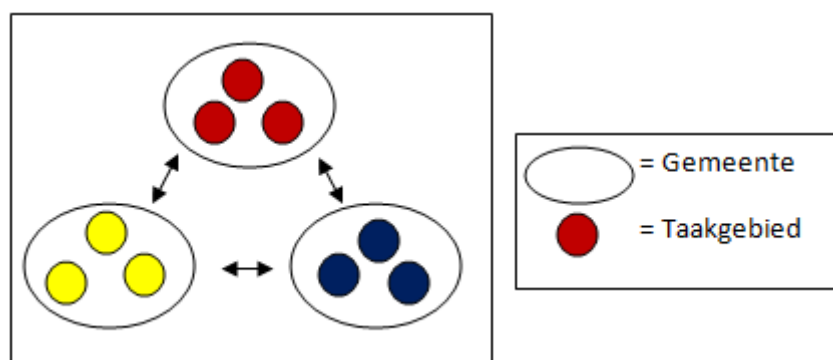
2.3.5.4 Moderne samenwerkingsvormen samengevat

Wanneer de verschillende samenwerkingsvormen van de diverse auteurs vergeleken wordt valt op dat er grofweg vier vormen van gemeentelijke samenwerking worden onderscheiden:

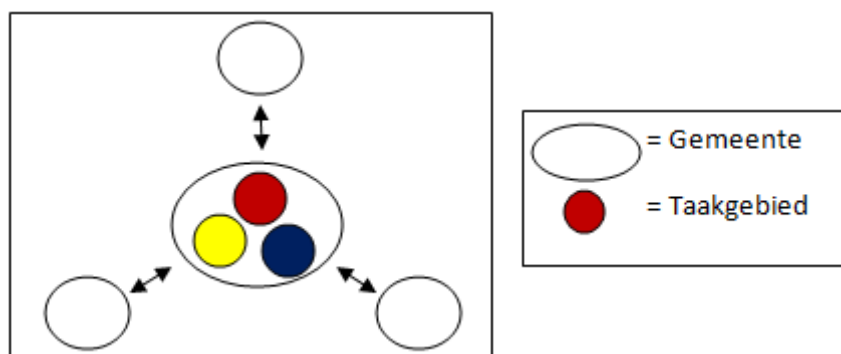
- Vorm 1: Het uitwisselen van informatie en kennis



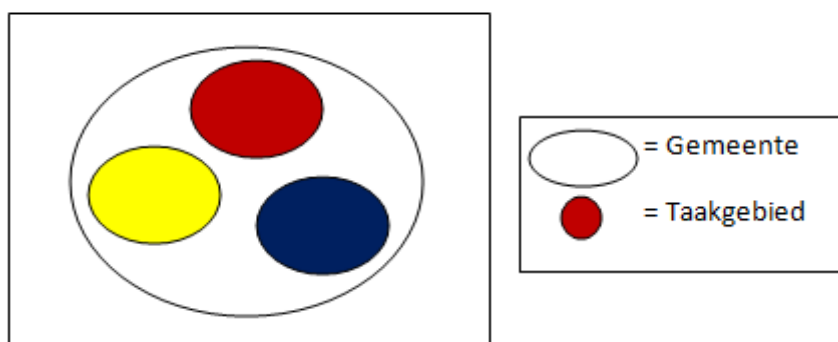
- Vorm 2: Het onderling verdelen van de taken



- Vorm 3: Het ambtelijk fuseren van de organisaties



- Vorm 4: Gemeentelijke herindeling



Deze vormen zullen in dit onderzoek gebruikt worden om de verschillende praktijkgevallen te beschrijven die in dit onderzoek centraal staan.

2.4 Ontwikkelstadia

In deze paragraaf zullen de ontwikkelstadia die een samenwerkingsverband doorloopt centraal komen te staan. In eerdere onderzoeken van Beerepoot, Fraanje en Herweijer (2009) en Van de Laar (2010) zijn verschillende fasen van een ontwikkelingsproces beschreven. Beerepoot e.a. hebben in het onderzoek naar processen en effecten van gemeentelijke herindeling een proces beschreven waarbij vier fasen onderscheiden worden: aanloop, besluitvorming, implementatie en realisatie. Van de Laar onderscheidt in zijn onderzoek naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vijf verschillende fasen die een samenwerkingsverband zou moeten doorlopen (Van de Laar, p.10):

- Fase 1: Initiatief en oriëntatie
- Fase 2: Uitwerking en besluitvorming
- Fase 3: Implementatie en pionieren
- Fase 4: Monitoren en verbeteren
- Fase 5: Doorontwikkelen

Het herindelingsproces van Beerepoot e.a. en de fasen die Van de Laar onderscheidt tonen veel overeenkomsten. In dit onderzoek zullen beide processen samengevoegd worden tot één model, schematisch weergegeven in figuur 2.1 Het belang van de verschillende stadia in het proces zullen in de hierop volgende deelparagrafen uiteengezet worden.

2.4.1 *Fase 1: Aanloop en oriëntatie*

Deze fase start wanneer een gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, burgers, bedrijven, de provincie of het Rijk een probleem signaleert. Dit probleem kan ondermeer zijn een gebrekkige bestuurskracht van één of meerdere gemeenten of het signaleren van een regionale ruimtevragende taak die mogelijk beter door meerdere gemeenten gezamenlijk kan worden gerealiseerd (Beerepoot e.a., 2009, p.17). De volgende aspecten zijn in deze fase van belang om te onderzoeken zijn. Wie heeft als eerste de samenwerking proberen op te zoeken? Is er van te voren goed nagedacht over de keuze van de samenwerkingsvorm, de gemeente waarmee samengewerkt dient te worden, de taken die worden samen gedaan en de invulling van controlemechanismen? Of is hierbij sprake van een betrekkelijk toevallige samenloop van omstandigheden? Deze aspecten moeten duidelijk worden in de eerste fase voordat overgegaan wordt naar fase twee de besluitvorming.

2.4.2 *Fase 2: Uitwerking en besluitvorming*

Bij het begin van fase twee is de vraag belangrijk met welke gemeenten er samengewerkt dient te gaan worden, en waarom. In deze fase wordt er gekeken naar de kwaliteit van het proces. In welke setting is er

gesproken over het aangaan van een samenwerking? Is daarbij de deskundigheid in geroepen van een externe organisatie? Daarnaast is het interessant om te weten waarom er voor een bepaalde samenwerkingsvorm is gekozen. Welke redenering ligt er achter het besluit om een samenwerkingsverband met elkaar aan te gaan. Is dit geweest het verbeteren van de bestuurskracht, vergroting van het draagvlak, duurzaamheid of is het de externe druk geweest die er toe heeft geleid dat gemeenten zijn gaan samenwerken. Daarnaast kunnen de financiële vooruitzichten er ook voor zorgen dat er een samenwerking wordt gezocht met één of meerdere gemeenten. Gemeente krijgen, zoals in de inleiding vermeld, minder inkomsten uit het gemeentefonds. Dit kan een belangrijk motief zijn om een samenwerkingsverband op te starten.

Naast motieven die ten grondslag liggen aan de samenwerking zal in deze fase ook een besluit genomen moeten worden omtrent de personele bezetting. Hoe zal de samenwerking vorm gegeven worden en blijven de ambtenaar in dienst bij hun huidige gemeente of vallen er ontslagen? Moeten ambtenaren van locatie wisselen of kunnen zij op hun vertrouwde werkplek blijven? Op al deze vragen moet een antwoord worden gegeven in deze fase. Het moet duidelijk zijn hoe de onderlinge samenwerking eruit komt te zien.

2.4.3 Fase 3: Implementatie

De derde fase start vanaf het moment dat de gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten ingestemd hebben met de vorm van het samenwerkingsverband. Afhankelijk van de gekozen vorm van samenwerking dienen systemen op elkaar afgestemd te worden of afdelingen in zijn geheel met elkaar geïntegreerd te worden bij de zwaarste vorm van samenwerking. In deze fase van het proces moet onderzocht worden of zich bij de implementatiefase wellicht ongewenste effecten hebben voorgedaan? Wanneer er gekozen is voor een ambtelijke integratie is het van belang om te kijken hoe de verschillende culturen van de samenwerkende gemeenten op elkaar zijn afgestemd.

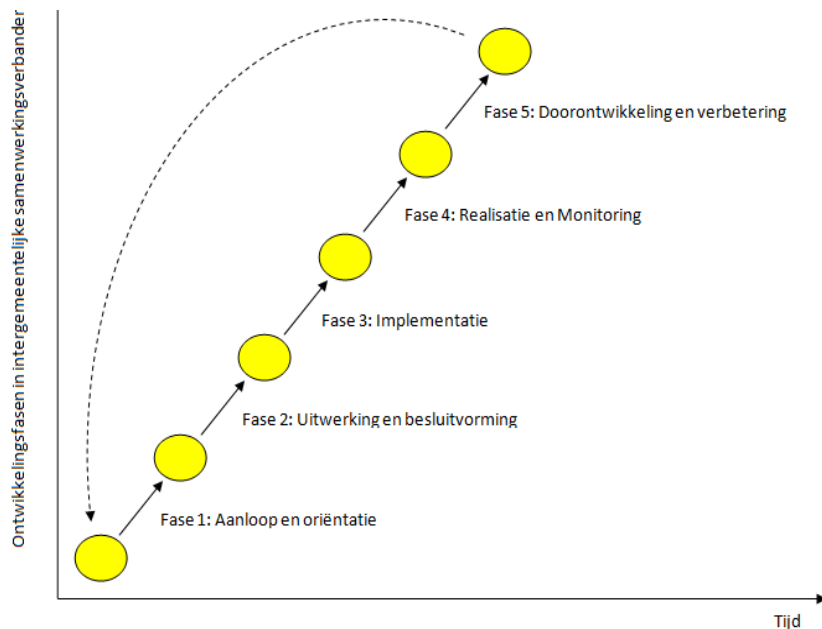
In deze fase krijgen ook de controlemechanismen van de verschillende gemeenten vorm. Hoe zijn de afspraken vorm gegeven over onderlinge afstemming tussen de gemeenten? In hoeverre een gemeente nog eigen ruimte heeft binnen de afgesloten overeenkomst om zelf bepaalde afwegingen te maken.

De vierde en vijfde fase die worden onderscheiden, respectievelijke realisatie en doorontwikkeling, zullen van start gaan op het moment dat de nieuwe samenwerkingsvorm daadwerkelijk is gerealiseerd. Van belang is dat de samenwerking continue geëvalueerd wordt en waar nodig bijsturing krijgt. Stilstand betekent ook wel achteruitgang dus ook in het nieuwe samenwerkingsverband zal opzoek moeten worden gegaan naar nieuwe ontwikkelingen. Iedere nieuwe gekozen manier om samen te werken is slechts een tijdelijke oplossing voor de ontstane problematiek (Van de Laar, 2010, p.227). Een oplossing is dus steeds weer onderhevig aan aanpassingen en veranderingen.

2.4.4 Het ontwikkelproces

Gebaseerd op het onderscheid dat door Beerepoot e.a. (2009) en Van de Laar (2010) gemaakt wordt is in figuur 2.1 schematische het ontwikkelingsproces van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden weergegeven. Iedere fase van het proces dient eerst volbracht te worden voordat overgegaan wordt naar een volgende fase. Het model gaat er tevens vanuit dat wanneer een samenwerkingsverband uitgebreid wordt middels nieuwe taken of nieuwe partners, eerst het volledige proces wordt afgewerkt.

Figuur 2.1 Onderscheiden ontwikkelingsfasen



Het model zal in dit onderzoek gebruikt worden om een de verschillende fasen van de samenwerkingsverbanden te onderscheiden en te beschrijven. Door op deze wijze de samenwerkingsverbanden en de processen om tot samenwerking te komen fasegewijs in kaart te brengen, kunnen cases onderling vergeleken worden.

2.5 Samenvattende conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was om een goede definitie te krijgen van het begrip intergemeentelijke samenwerking. Verder moest de literatuur worden verkend: welke vormen van samenwerking worden er in de literatuur onderscheiden. In de inleiding van die hoofdstuk zijn drie vragen gesteld: 1) Welke soorten taken worden er onderscheiden in het openbaar bestuur, 2) Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er binnen het openbaar bestuur te onderscheiden en 3) Hoe verloopt het ontwikkelingsproces van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk is gepoogd een antwoord te geven op deze drie vragen.

Samenvattend zijn de antwoorden op de drie gestelde vragen de volgende:

- *Welke soorten taken worden er onderscheiden in het openbaar bestuur?*

Dit hoofdstuk heeft gespecificeerd voor welke taken een gemaakt verantwoordelijk is. Globaal zijn er twee verschillende soorten taken te onderscheiden: 1) taken die gericht zijn op beleidsstrategie en 2) taken die zijn gericht op beleidsuitvoering ofwel a- politieke taken. Bij de eerste soort ligt de nadruk op ontwikkeling en planning. Bij de tweede soort gaat het om de uitvoering van bepaalde taken, ook wel doe- taken genoemd.

- *Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er binnen het openbaar bestuur te onderscheiden?*

Meerdere auteurs hebben geprobeerd de vormen van intergemeentelijke samenwerking te duiden. In dit onderzoek worden vier vormen van samenwerking op het gebied van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden:

- 1) Vorm 1: Het uitwisselen van informatie en kennis
- 2) Vorm 2: Het onderling verdelen van de taken
- 3) Vorm 3: De ambtelijke fusie
- 4) Vorm 4: De gemeentelijke herindeling

- *Hoe verloopt het ontwikkelingsproces van een intergemeentelijk samenwerkingsverband?*

Binnen dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat het ontwikkelingsproces van een intergemeentelijk samenwerkingsverband bestaat uit vijf fasen:

- 1) Fase 1: Aanloop en oriëntatie
- 2) Fase 2: Uitwerking en besluitvorming
- 3) Fase 3: Implementatie
- 4) Fase 4: Realisatie en monitoring
- 5) Fase 5: Doorontwikkelen en verbetering

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Binnen dit theoretisch kader wordt getracht een antwoord te formuleren op een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn: 1) Welke motieven worden er in de literatuur onderscheiden om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan? 2) Welke factoren hebben een succesvolle dan wel falende werking op het ontwikkelen van een samenwerkingsverband? 3) Welke vormen van vastlegging worden er in de literatuur onderscheiden bij het regelen van intergemeentelijke samenwerking? Om deze vragen te beantwoorden zal allereerst in paragraaf 3.2 de kenmerken van de twee besluitvormingstheorieën die centraal staan beschreven worden. Hierbij wordt ingegaan op de motieven achter deze theorieën en hoe zij van toepassing zijn op gemeentelijk besluitvorming. In paragraaf 3.3 zullen de factoren aan bod komen die een bepaalde inwerking hebben op het ontwikkelingsproces van het samenwerkingsverband. Hierna zal in paragraaf 3.4 de theorieën principaal- agent en principaal- steward uiteen worden gezet met daarbij de toepassing richting dit onderzoek. Tenslotte is er een samenvattende conclusie in paragraaf 3.5.

3.2 Besluitvormingstheorieën

Binnen de bestuurskunde is al veel theoretisch en empirisch onderzoek verricht naar de wijze van besluitvorming binnen het openbaar bestuur. Dit onderzoek zal een aanvulling zijn op deze onderzoeken. Welke redenen hebben gemeenten om samenwerking aan te gaan met één of meerdere partnergemeente(n). Die vraag staat centraal in deze paragraaf. Zijn deze redenen van rationele aard, dus berustend op een eigen afweging van voor's en tegen's, of is de druk uit de omgeving - bijvoorbeeld provincie en Rijk – om samen te gaan werken zo toegenomen dat gemeenten geen andere keuze meer hebben dan het volgen van de druk van buiten. Binnen dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen rationele argumenten en argumenten die organisatie sociologische van aard zijn. Is de besluitvorming gebaseerd op rationele eigen keuzes van gemeenten of is de externe druk vanuit bijvoorbeeld de omgeving van doorslaggevend belang voor een organisatie verandering.

3.2.1 Rationele besluitvorming

Rationaliteit is een centraal begrip in theorieën over besluitvorming. Het begrip kent meerdere definities, zoals verstandig, intelligent en gecalculeerd (Frederickson & Smith, 2004, p.165). Maar in besluitvormingstheorieën wordt rationaliteit meer gezien als *“a particular and very familiar class of procedures for making choices”* (March, 1994, p.2). Het gaat om het maken van rationele keuzes binnen een procedure die een bepaalde uitkomst oplevert. Bij een rationele benadering wordt ervan uitgegaan dat er een verband is tussen middelen en uitkomsten. Er wordt voor een bepaalde organisatievorm

gekozen als dit een passend middel is dat leidt tot de gewenste uitkomsten (Van der Kolk, 2011, p.27). De voordelen van deze organisatievorm leveren dan relatief gezien meer op en kosten minder in vergelijking met de overige mogelijkheden.

Snellen (2007, p.79) maakt onderscheid tussen een vijftal paradigma's die gezamenlijk een viertal denkwijzen voortbrengen. De vier denkwijzen zijn de politieke (macht waarborgen of vergroten), juridische (rechtsgelijkheid en rechtszekerheid), economische (efficiëntie) en wetenschappelijke rationaliteit (wetenschappelijke kennis). Elk van deze denkwijzen kent eigen basiswaarden en normenstelsels. Dit onderzoek stelt de economische rationaliteit voorop bij de gemeenten ten aanzien van de beslissing om te gaan samenwerken.

3.2.1.1 *Logic of consequences en logic of appropriateness*

March (1991) onderscheiden een tweetal verschillende rationele logica's binnen de besluitvormingstheorieën: "logic of consequences" en "logic of appropriateness". Beide theorieën zijn gebaseerd op het gedachten goed van Herbert Simon. De eerste benadering gaat er vanuit dat organisaties veranderen door het streven naar technische waarden als effectiviteit en efficiëntie (Van der Kolk, 2011, p.25). Deze benadering legt de nadruk op modellering, kosten- baten analyses, prestatie metingen, risico analyses en kwantitatieve methodes (Frederickson & Smith, 2004, p.166). De 'logic of appropriateness' stelt dat organisatie veranderen vanwege aanpassing aan regels, normen en verplichtingen uit de omgeving (Van der Kolk, p.25). Deze benadering is geschikt voor institutionele analyses, historische analyses, contingentie theorie, case analyses en deductieve methoden van onderzoek (Frederickson & Smith, p.166).

Een individu dat, met oog op de gevolgen voor het eigen nut (logic of consequences) besluiten neemt, wordt een homo economicus genoemd. De homo economicus is een individu die op rationele wijze zijn eigenbelang nastreeft. Waarbij het eigenbelang wordt hierbij gedefinieerd als zoveel mogelijke persoonlijk nut.

De perfecte rationele besluitvorming wordt ook wel aangeduid als 'alomvattende' ofwel 'synoptisch' rationele besluitvorming of 'rationeel- analytische' besluitvorming (De Baas, 1995, p.203) of als rational choice theory. Bij een rationele benadering worden besluiten genomen op basis van een afweging tussen alle beschikbare alternatieven. Al deze alternatieven worden nauwkeurig in kaart gebracht en van ieder alternatief worden de voor- en nadelen beschreven. Deze voor- nadelen worden vervolgens gewaardeerd en het alternatief met de hoogste waardering zal gekozen worden (Frederickson en Smith, p. 187).

De perfecte rationele besluitvormingsbenadering wordt vooral onderzocht vanuit de economie. De economische theorie uit de achttiende eeuw vormt de basis voor deze rationele benadering (De Baas, p.204). Grondlegger was Adam Smith met zijn theorie over het marktmechanisme. Het marktmechanisme veronderstelt dat iedere koper volledige informatie verzamelt over de kwaliteiten van alle goederen. Op basis van die informatie kan de koper een rationele keuze maken. Smith gaat ervan uit dat vraag en aanbod altijd tenderden naar een evenwicht door de werking van een zogenoemde ‘onzichtbare hand’. Deze hand – prijsvorming - zorgt ervoor dat vraag en aanbod op elkaar zijn afgestemd, en daardoor geen overschotten en tekorten ontstaan. In werkelijkheid is echter een besluit gebaseerd op perfecte rationaliteit als niet realistisch te beschouwen. De perfecte rationele keuze stelt der mate hoge eisen aan een besluitvormingsproces, bijvoorbeeld de volledige informatie, dat het in de praktijk nooit haalbaar is. Deze kritiek werd vanuit de bestuurskunde voor het eerst verwoord door Herbert Simon in 1947. Simon zette uiteen dat volledige rationaliteit alleen in theorie denkbaar was en dat in de werkelijkheid het niet realistisch is om van volledige informatie uit te gaan. Hij introduceerde als tegengewicht de term ‘bounded rationality’. De ‘begrensde rationaliteit’ gaat ervan uit dat slechts een beperkt aantal beschikbare alternatieven onderzocht worden. Hierbij is er slechts beperkte kennis van de consequenties van elk alternatief beschikbaar. Een beoordeling is daarom gedeeltelijk gebaseerd op kennis en ervaring (De Baas, p.205). Bij de ‘begrensde rationaliteit’ zal het zoeken naar informatie stoppen, zodra een alternatief is gevonden dat redelijkerwijs voldoet aan de eisen die vooraf zijn gesteld. De beslissers streeft niet naar het behalen van het maximale nut, maar neemt genoegen met een bevredigende oplossing. Dit wordt door Simon ‘satisficing’ genoemd (De Baas, p.205).

3.2.1.2 Institutional Collective Action

Feiock (2007) heeft een rationele theorie ontwikkeld, de Institutional Collective Action (ICA), over de schaalvergroting van gemeenten door middel van samenwerking. Feiock omschrijft de theorie als: “*A rational choice explanation for how decentralized voluntary governance arrangements arise and evolve over time to address multi-jurisdictional or regional problems*” (Feiock, 2007, p.48). De benadering focust zich op de wijze hoe ambtenaren binnen de lokale overheid verschillende kosten en opbrengsten van intergemeentelijke samenwerking waarnemen en wegen (Feiock, p.48). Deze focus op het waarnemen en wegen van opbrengsten en kosten is kenmerkend voor de eerder beschreven ‘logic of consequences’. Feiock geeft verder aan dat rationele afwegingen voor intergemeentelijke samenwerking gebaseerd zijn op: “*.... generate collective benefit by producing efficiencies and economies of scale in the provision and production of services and by internalizing spillover problems. They can also advance the individual interests of local government officials*” (Feiock, p.49). Het gaat om het behalen van collectieve voordelen en individuele belangen van lokale bestuurders.

3.2.2 Institutionalisme

De rationele manier van besluiten nemen, zoals besproken in paragraaf 3.2.1 kent de nodige beperkingen en kan op sommige terreinen te kort schieten. Vandaar dat er alternatieve theorieën zijn ontwikkeld waarvan de institutionele theorie, ook wel het institutionalisme genoemd, er één is. *“De institutionele theorie probeert uitspraken of redeneringen als ‘zo doen wij dat hier nou eenmaal’ of ‘we konden niets anders’ te verklaren”*, aldus Van der Kolk (2011, p.27). Deze theorie gaat er vanuit dat een organisatie niet verandert omwille van prestatie verbetering maar om het vergroten van de legitimiteit (Ashworth, Boyne, Delbridge, 2012, p.165). Met andere woorden er wordt naar steun en draagvlak gezocht – in de externe omgeving - voor beslissingen. De institutionele theorie is onderscheidend omdat het de nadruk te legt op sociale en culturele aspecten in plaats van taakgerichte en technische elementen (Ashworth e.a., p.166). Het institutionalisme probeert verbanden te zoeken tussen de structuren, regels, gebruiken en patronen van een organisatie en zijn omgeving. De institutionele theorie gaat er vanuit dat organisaties zich aanpassen aan de context van de bestaande regels, wetten, gewoonten en beperkte kennis van betrokken actoren (Frederickson & Smith, 2003, p.182).

Frederickson en Smith (2003) omschreven het institutionalisme als: *“Not a theory in the formal sense”* (Frederickson & Smith, p.67), maar als een framework waarbinnen theorievorming en empirisch onderzoek plaats kan vinden (p.67). Deze benadering ziet organisaties als: *“Bounded social constructs of rules, roles, norms, and expectations that constrain individual and group choice and behavior”* (Frederickson & Smith, p.71).

3.2.2.1 Instituties

Een institutie worden door March en Olsen beschrijven als: *“The beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that support rules and routines”*, het gaat om het bepalen van regels, gebruiken en patronen (March en Olsen, 1989, p.22). Frederickson en Smith zien instituties als: *“Public organizations that stand in a special relationship to the people they serve”* (Frederickson en Smith, 2003, p.74). Frederickson en Smith maken onderscheid tussen formele en informele instituties, zoals het huwelijk, de wet of onderwijs (p.74).

Organisaties, zoals een gemeente, worden gezien als een institutie. Van de Kolk (2011) geeft aan dat *“..dergelijke organisaties niet op zichzelf staan, maar hebben te maken met institutionele druk door behoeften, gewoonten en eisen uit de sociale en culturele omgeving”* (p.27). Ook DiMaggio en Powell (1983) geven aan dat organisaties opereren binnen een bredere sociale, culturele en politieke omgeving. Deze omgeving kan er voor zorgen dat een gemeente een bepaalde richting op beweegt, bijvoorbeeld via wetgeving of decentralisatie. Wanneer dit het geval is er sprake van afhankelijkheid. Ook kan de omgeving er voor zorgen dat een bepaalde instituties blijft ondanks veranderingen die gaande zijn.

3.2.2.2 Isomorfisme

Het isomorfisme is een theorie binnen het institutionalisme. Hawley (1968) omschrijft het isomorfisme als: “... *isomorphism is a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions*” (DiMaggio en Powell, 1983, p.149). Met andere woorden bepaalde vormen van druk leiden er toe dat organisaties - in deze thesis gemeenten - , die te maken hebben met dezelfde vormen van druk, op elkaar gaan lijken. Bewegingen die een instituut maakt, zijn - volgens deze theorie - te verklaren vanuit de druk van de omgeving.

DiMaggio en Powell onderscheiden een drietal verschillende krachten die druk kunnen uitoefenen op een organisatie. Deze krachten zijn (DiMaggio en Powell, p.150-152):

- Coercive forces/ dwingende krachten: Druk van hogere overheden.
- Mimetic forces/ nabootsende krachten: Kopieer gedrag
- Normative forces/ maatgevende krachten: Professionele standaarden over wenselijke karakteristieken van de organisatie

Dwingende krachten kunnen gezien worden als krachten in de vorm van druk of dwang van (hogere) overheden of andere organisaties waar men als organisatie afhankelijk van is (DiMaggio en Powell, p.150). Deze druk kan bijvoorbeeld afkomstig zijn van wetgeving vanuit de politiek. Wetgeving kan ervoor zorgen dat lokale overheden met nieuwe regels worden belast. Ook het decentraliseren van taken richting lokale overheden kan ervoor zorgen dat overheden ‘gedwongen’ worden bepaalde structuren aan te nemen. Decentralisatie zorgt er voor dat er nieuwe taken bijkomen. Wanneer de eigen organisatie onvoldoende in staat is om deze nieuwe taken uit te voeren zal er gezocht moeten worden naar oplossingen. Eén van de oplossingen is dan het aangaan van samenwerkingsconstructies en daarmee wordt vaak de structuur veranderd. Verder kunnen ook bepaalde leerstukken en organisatiemodellen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) naar voren worden gebracht als dwingende kracht.

Naast de dwingende krachten zijn er ook zogenoemde *nabootsende krachten*. Deze krachten treden op vanuit onzekerheid van een organisatie. DiMaggio en Powell geven aan dat wanneer ‘...*organizational technologies are poorly understood, when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty*’ (p.151) organisaties kenmerken van andere organisaties nabootsen of kopiëren. Dergelijk gedrag van organisatie kan dus als symbool politiek worden opgevat. Organisaties willen een modern en eigentijds beeld van zichzelf neerzetten.

De derde vorm zijn *maatgevende krachten*. Deze krachten omvatten professionele standaarden over wenselijke karakteristieken van de organisatie. Ashworth, Boyne en Delbridge omschrijven het als: “.....*the effect of professional standards and the influence of professional communities on*

organizational characteristics” (2009, p.167). Deze professionele gemeenschappen kunnen randvoorwaarden en verwachtingen scheppen om op deze wijze de kwaliteit te waarborgen of verbeteren. Organisaties zijn gedwongen zich aan deze voorwaarden te conformeren. Ze worden gebenchmarkt. Er is als het ware sprake van een CITO- toets die over de hele linie wordt afgenomen.

Iedere institutie moet bestaansrecht afdwingen om te blijven bestaan. De drie bovenstaande krachten zijn allemaal van invloed op het al dan niet vergroten of verkleinen van het bestaansrecht van een instituut. Wanneer instituties niet meebewegen met deze krachten gaat dit ten kosten van hun bestaansrecht. Deze krachten - druk - zullen er uiteindelijk toe leiden dat er gelijkheid (homogeniteit) ontstaat tussen organisaties, want zij zullen zich conformeren aan hun omgeving en aan elkaar.

In dit onderzoek zal worden onderzocht of gemeenten (in Overijssel) te maken hebben met institutionele isomorfe druk. Aan de hand van documentenonderzoek en interviews met betrokkenen zal onderzoek gedaan worden naar de samenwerkingsverbanden van de verschillende gemeenten. Zijn de samenwerkingsverbanden ontstaan vanuit rationele redenen dus vanuit de organisatie zelf of heeft de omgeving de druk dusdanig laten toenemen dat een samenwerking tussen de gemeenten onvermijdelijk werd? Autonome keuze (choice) of bezwijken (niet anders kunnen) onder heteronome druk (van buiten)? De tweede hypothese die zal worden getoetst in het onderzoek is:

Hypothese 2 a: *Intergemeentelijke samenwerking wordt door een gemeente alleen maar aangaan indien het meer voordelen dan nadelen oplevert.*

Hypothese 2 b: *Intergemeentelijke samenwerking wordt aangaan onder druk van de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten, aandrang van hogere overheden, dominante praktijkopvattingen over samenwerking waardoor gemeenten bang worden de boot te missen.*

3.3 Welke factoren zijn bij een ontwikkeling van een samenwerking van belang?

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat gemeenten vaak de samenwerking met elkaar opzoeken. Gemeenten hebben de intentie om samenwerkingsverbanden voor een lange periode met elkaar aan te gaan. Maar er zijn factoren die de kans dat een samenwerking slaagt vergroten of doen afnemen. In deze paragraaf zullen belangrijke factoren die van invloed zijn op het ontwikkelen van een samenwerking uiteen worden gezet. Van de Laar (2010) heeft in zijn studie naar samenwerkende gemeenten een aantal factoren beschreven. Deze factoren kunnen een ‘bevorderende’ of ‘belemmerende’ invloed hebben op het samenwerkingsverband. De factoren die Van de Laar

onderscheidt zullen ook in dit onderzoek getoetst worden op hun aanwezigheid bij de drie geselecteerde praktijkgevallen.

Van de Laar onderscheid een drietal categorieën van factoren die een rol spelen. Bij iedere categorie zijn er één of meerdere factoren van belang die ervoor kunnen zorgen dat een samenwerking succesvol wordt of juist faalt. Het onderscheid dat gemaakt word is (Van de Laar, 2010, p.10):

- Randvoorwaardelijke factoren
- Procesmatige factoren
- Factoren rondom structuur en inrichting

Deze verschillende factoren zullen in deze paragraaf uiteen gezet worden. In de analyse van de verschillende praktijkgevallen zullen deze factoren ook terugkomen.

3.3.1 Randvoorwaardelijke factoren

Randvoorwaardelijke factoren worden door Van de Laar (2010) omschreven als: *“Factoren die in de randvoorwaardelijke sfeer zitten en inwerken op de ontwikkeling van het samenwerkingsverband en uiteindelijke effectiviteit van de samenwerking kunnen beïnvloeden”* (p.10). Deze factoren spelen dus een belangrijke rol bij het kiezen van de ‘juiste’ samenwerkingspartner(s). Wanneer er niet aan deze factoren wordt voldaan, zal de samenwerking stroef verlopen en neemt de kans op het succesvol slagen van de samenwerking af. De belangrijkste ‘succes’ factoren die worden onderscheiden in deze categorie zijn:

- Urgentiebesef
- Congruentie in doelstellingen
- Het aantal partnergemeenten
 - Beperkt aantal
- De ‘juiste’ partnergemeenten
 - Positieve beeldvorming
 - Onderling vertrouwen
 - Homogeniteit en nabijheid

Urgentiebesef

Er dient een sterk urgentiebesef aanwezig te zijn onder alle betrokken actoren van de deelnemende gemeenten die de samenwerking willen aangaan. Dit urgentiebesef dient op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau aanwezig te zijn. Het urgentiebesef bij betrokkene en de noodzaak tot samenwerking kan voortkomen uit een drietal verschillende ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn (Van de Laar, p.218):

- 1) De prestaties en kwaliteit van een gemeente is dusdanig beperkt, dat het besef ontstaat dat in de huidige vorm de gemeente geen toekomst perspectief heeft.

- 2) Het urgentiebesef kan ook worden gecreëerd door beleidsinhoudelijke regionale opgaven die voorliggen.
- 3) Vanuit kosten en kwetsbaarheid gezien is het zelfstandig uitvoeren van bepaalde uitvoerende en ondersteunende taken niet meer mogelijk.

Congruentie (overeenstemming) in doelstellingen

Een tweede belangrijke factor voor het al dan niet slagen van een samenwerking tussen gemeenten is de overeenstemming van doelstellingen van de samenwerkende gemeenten. Een samenwerking tussen de gemeenten hoeft niet altijd worden ingegeven vanuit gelijke doelstellingen van iedere alle partnergemeente (Van de Laar, p.219). Het is goed mogelijk dat de ene gemeente beoogt door middel van samenwerking de kwaliteit te verbeteren, zoals bij de gemeente Ommen het geval is. Terwijl de partnergemeente als doel heeft het verlagen van de kosten en het behalen van efficiencyvoordelen, zoals het geval bij de gemeente Hardenberg. Een verschil in doelstelling hoeft geen problemen op te leveren, mits er wel overeenstemming wordt bereikt over wijze waarop deze doelstellingen bereikt worden. De samenwerkende gemeenten moeten het wel eens zijn over de organisatievorm die uiteindelijk dient nagestreefd te worden.

Het aantal partnergemeenten

Verder is ook de keuze voor de gemeente(n) waarmee de samenwerking wordt gezocht van belang. Voor een samenwerkingsverband is het positief wanneer de samenwerking uit een beperkt aantal gemeenten bestaat. Door het beperkte aantal gemeenten is het vaak eenvoudiger om overeenstemming te krijgen over hoe doelen dienen te worden gerealiseerd. In dit onderzoek worden drie praktijk samenwerkingsverbanden onderzocht, waarvan twee verbanden bestaan uit twee gemeenten en één verband uit drie gemeenten. Naast het beperkte aantal gemeenten is ook de homogeniteit tussen de partnergemeenten van belang.

De 'juiste' partnergemeenten

Niet alleen het aantal gemeenten waarmee samenwerking wordt gezocht is belangrijk. De potentiële gemeente(n) dient ook de goede partner(s) te zijn om mee samen te werken. Het kiezen van de juiste partners blijkt, ook volgens Van de Laar, een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling en effectiviteit van een intergemeentelijk samenwerkingsverband te gelden. Voor het kiezen van de 'juiste' partner(s) heeft Van de Laar drie selectie criteria onderscheiden (p.221):

- Positieve beeldvorming
- Onderling vertrouwen
- Homogeniteit en nabijheid

Positieve beeldvorming neemt een belangrijke plaats in bij het kiezen van een potentiële partner voor eventuele samenwerking. Wanneer een gemeente bekend staat, zonder dat daar onmiddellijk harde bewijzen voor zijn, als financieel zwak, bestuurlijk problematisch, politiek wispelturig of ambtelijk rauw qua omgangsvormen, kan dat een reden zijn om niet met een dergelijke gemeente samen te willen gaan werken, aldus Van de Laar (p.221). Naast valse beschuldigingen is er ook negatieve beeldvorming die wel berust op waarheden. In de op handen zijnde samenwerking tussen de gemeenten Zaltbommel, Neerijnen en Maasdriel heeft de bestuurlijke onrust in Maasdriel – de Commissaris van de Koningin heeft uiteindelijk moeten ingrijpen – er toe geleid dat uiteindelijk is afgezien van een verdere samenwerking. Het beeld van een partnergemeente is heel bepalend bij het overtuigen van beslissingsbevoegde organen. Om de ontwikkeling van een samenwerkingsverband een goede kans van slagen te geven dient de basis van iedere gemeenten - financiën, bestuurlijke rust en geen politiek wispelturigheid - op orde te zijn, aldus Van de Laar (p.221).

Naast een positieve beeldvorming over de samenwerkingspartner(s) dient er ook een bepaalde mate van *onderling vertrouwen* aanwezig te zijn. Samenwerken kan alleen maar succesvol zijn indien er een basis van vertrouwen is tussen de betrokken sleutelfiguren (Van de Laar, p.221). Wanneer dit vertrouwen ontbreekt, wordt de kans dat de samenwerking slaagt kleiner. Voor iedere deelnemende gemeente aan het samenwerkingsverband moet het duidelijk zijn wat iedere individuele gemeente wil bereiken. Want bij een effectieve samenwerking gaat niet alleen om het najagen van eigenbelang, maar juist om het samen investeren in elkaars belang (Kennisplatform intergemeentelijk samenwerking, 2011, p.28) Belangrijk is de aanwezigheid van ‘de gunfactor’ onder de bestuurders en ambtenaren. Deze personen moeten het elkaar gunnen dat een gemeente een bepaalde taak ten uitvoer mag brengen en daarmee een bepaald voordeel bemachtigt. Voorkomen moet worden dat er plaats is voor persoonlijk eigengewin. Om de vertrouwensband te doen toenemen is het van belang om tijdig met elkaar te communiceren en onderlinge afstemming en overleg te hebben.

Een volgend aspect waarop de juiste gemeentepartner gevonden kan worden is op basis van *homogeniteit en nabijheid*. Met homogeniteit en nabijheid bedoeld Van de Laar: ‘*Gemeenten die een min of meer vergelijkbare omvang kennen en in elkaars nabijheid zijn gelegen en/ of bijvoorbeeld eenzelfde sociaal culturele en/ of historische achtergronden kennen*’ (p.222). Om de samenwerking succesvol te laten zijn dienen er geen grote verschillen te zijn in bevolkingssamenstelling of in politieke gezindheid.

Faalfactoren

Naast de randvoorwaardelijke factoren die een intergemeentelijk samenwerkingsverband tot een succes kunnen maken zijn er ook een aantal factoren in deze categorie te onderscheiden die de kansen van falen van een samenwerking doen toenemen. Zo kan een lage score op één van de succesfactoren

wantrouwen, heterogeniteit, geen urgentie, conflicterende doelen, veel partner gemeenten en negatieve beeldvorming gezien worden als een faalfactor. Daarnaast zijn er nog een aantal factoren die een duurzame samenwerking kunnen belemmeren (Van de Laar, p.231-233):

- Instabiel of remmende politieke- bestuurlijke omgeving
- Ontbreken chemie en vertrouwen
- Ontbreken van stimulans provincie

Instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving

De ontwikkeling van een intergemeentelijk samenwerkingsverband kan een langdurig proces zijn. In de praktijkgevallen van dit onderzoek varieert het ontwikkelingsproces van één jaar tot vier jaar. Binnen deze langdurige proces periode kunnen bepaalde gebeurtenissen plaatsvinden die van invloed kunnen zijn op de samenwerking. Er kunnen ondermeer gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, wethouders aftreden, burgemeesters vervangen worden, voltallige colleges vallen, gemeentesecretarissen vervangen worden of anderszins personele wisselingen plaatsvinden. Het gevaar bij dergelijke ontwikkelingen is dat er politieke instabiliteit kan ontstaan bij actoren die beslissingen mogen nemen. Bij personele wisselingen dient er opnieuw vertrouwen te worden gewonnen. Deze processen hebben tijd nodig, immers vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

Naast persoonlijke wisselingen die kunnen plaatsvinden, kunnen ook standpunten van politieke partijen de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden belemmeren of zelfs tegenhouden. Partijen zijn vaak kritisch aangaande samenwerking en moeten steeds weer opnieuw overtuigd worden van het nut en de noodzaak. Politieke partijen zien samenwerking vaak als het opgeven van (een deel van) lokale autonomie of als een eerste stap richting herindeling.

Ontbreken chemie en vertrouwen

Een tweede factor die belemmerend kan werken is al eerder ter sprake gekomen maar dan in de positieve variant, namelijk vertrouwen. Om een samenwerking te doen slagen dient er een bepaalde mate van vertrouwen, gemeenschappelijkheid/ homogeniteit en chemie tussen de partnergemeenten aanwezig te zijn. Deze homogeniteit en chemie hangen af van bijvoorbeeld gelijke doelstellingen, soortgelijke gemeenten, eenzelfde sociaal-culturele achtergrond of de nabije ligging van de gemeenten (Van de Laar, p.232). Wanneer deze factoren ontbreken is de kans een stuk groter dat samenwerkingsverbanden uiteindelijk op niets uitdraaien. Een dergelijke situatie dreigt zich voor te doen in de samenwerking tussen Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. Het vertrouwen in elkaar neemt af en maakt plaats voor scepsis. Vanaf hoofdstuk 5 zal dieper worden ingegaan op de empirie, de praktijkgevallen in de provincie Overijssel.

Ontbreken van stimulans vanuit provincie

Een laatste factor die kan meespelen bij het mislukken van een samenwerking is het gebrek aan stimulans vanuit provincie of Rijksoverheid. Provinciebesturen zijn daarentegen terughoudend in het stimuleren van vooral het ambtelijk fuseren (Van de Laar, p.233). Zij lijken eerder te kiezen voor een herindeling van de betreffende gemeenten, dan een dergelijke vergaande ambtelijke samenwerking te bevorderen. Zo twijfelt de provincie Groningen over de duurzaamheid van de ambtelijke fusie Pekela-Veendam. En de provincies Noord- Holland en Utrecht waren sceptisch over de levensvatbaarheid van de ambtelijke fusie Blaricum, Laren (Utrecht) en Eemnes (Noord-Holland). Ook in dit onderzoek heeft de provincie Overijssel zich terughoudend opgesteld ten opzichte van de handen zijnde samenwerkingsverband. De provincie heeft hierin geen belangrijke rol gespeeld.

3.3.2 Procesmatige factoren

In paragraaf 3.3.1 zijn factoren besproken die, nog voordat daadwerkelijk een samenwerking tussen gemeenten gevormd is, een positief of negatief effect kunnen hebben voor een eventuele samenwerking. Naast de randvoorwaardelijke factoren is er ook een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op het proces. Procesmatige factoren worden omschreven als: “*Factoren die inwerken op het proces tot aan effectuering van de samenwerking*” (Van de Laar, 2010, p.10). Ook deze procesmatige factoren beïnvloeden de uiteindelijke effectiviteit van de samenwerking. Een aantal factoren die zijn te onderscheiden in deze categorie zijn:

- Aanwezigheid van een ‘Gideonsbende’
- Tijdige en frequente communicatie

Aanwezigheid ‘Gideonsbende’

Eén van de factoren tijdens het proces die ervoor kunnen zorgen dat een samenwerking tot stand komt is de aanwezigheid van een ‘Gideonsbende’. Het is een kleine, hechte groep gelijkgezinden die het wil opnemen tegen een grote, eventueel vijandige, buitenwereld. In dit onderzoek zal deze hechte groep vaak bestaan uit ambtelijk en/ of bestuurlijk betrokkenen die een sterke rol op zich nemen. Een dergelijke groep belangrijke actoren kent een vaste samenstelling, de leden hebben vertrouwen in elkaar en zorgen voor sturing van het proces en is haast onmisbaar op weg naar intergemeentelijke samenwerking (Van de Laar, p.223). Deze ‘bende’ moet er voor zorgen dat mensen in beweging komen door ze te motiveren en inspireren. Wanneer er binnen deze groep - vaak stuurgroep of projectgroep genoemd - de chemie ontbreekt, komt de samenwerking niet of zeer moeizaam tot stand. Belangrijk is dat deze groep leiderschap toont en richtinggevend is.

Tijdige en frequente communicatie

Zoals eerder is aangegeven is communicatie van groot belang bij het opdoen van vertrouwen in elkaar. De groep ‘insiders’ moet de ‘buitenstaanders’ als ware ‘meenemen’ in het veranderingsproces. Hierbij is een goede communicatie van groot belang. Intergemeentelijke samenwerking moet niet alleen iets zijn van gemeentebesturen en gemeentesecretarissen of ‘Gideonsbende’ (Van de Laar, p.226). Ook op de werkvloer, onder ambtenaren en binnen betrokken gemeenteraden is er behoefte om tijdig op de hoogte gebracht te worden van belangrijke ontwikkelingen. Volgens Van de Laar dienen gemeenteraden, ongeacht de samenwerkingsvorm en los van het type taak waarop wordt samengewerkt, tijdig en frequent geïnformeerd worden over de aanleiding, doelstelling, samenwerkingsvormen en de consequenties van dit alles (p.226). Door dit te doen kan er het gevoel van eigenaarschap ontwikkeld worden bij alle onderdelen van de gemeente.

Faalfactoren

Net als bij de randvoorwaarden zijn er ook procesmatige factoren die een samenwerking kunnen doen falen. Naast de afwezigheid van succesfactoren als, afwezigheid ‘Gideonsbende’ en weinig tot geen communicatie, zijn er nog een aantal factoren die als faalfactor bestempeld kunnen worden. Deze factoren zijn (Van de Laar, p.233-235):

- Proces van samenwerking is niet geformaliseerd
 - Geen vaste besluitvormingsstructuur
- Vage of onrealistische doelstellingen
- Te veel vertrouwen
- Prevaleren persoonlijke belangen
 - Uit het oog verliezen van organisatiebelang

Proces van samenwerking is niet geformaliseerd

Om de ontwikkeling van een samenwerkingsverband succesvol te doen slagen is deze gebaat bij een zekere mate van structuur (Van de Laar, p.233). Duidelijk moet zijn welke richting er met het samenwerkingsverband wordt ingeslagen, bijvoorbeeld door project- organisatie, plan van aanpak of visiedocument. Van de Laar geeft aan dat een samenwerking mag ieder geval niet gaan ‘zweven’ (p.233). Als deze duidelijkheid dit ontbreekt, kan een samenwerking niet goed van de grond komen en uiteindelijk falen.

Vage of onrealistische doelstellingen

Vastgelegde verwachtingen ten aanzien van de samenwerking kunnen onduidelijk of te hoog blijken te zijn. Onduidelijkheid kan op twee manieren ontstaan, aldus Van de Laar (p.233):

- 1) Doelstellingen worden vooraf niet duidelijke door de partnergemeenten gekwantificeerd. Er ontstaan dan vage en onduidelijke doelstellingen die te weinig sturing geven.

- 2) Er kunnen ook doelstellingen geformuleerd worden, die wel gekwantificeerd zijn, maar onrealistisch zijn en nooit waargemaakt kunnen worden. Deze doelstellingen zijn te hoog, te ambitieus en leiden gemakkelijk tot falen. Realistische doelen houden in, dat er gekeken wordt hoe één en ander waar gemaakt kan worden.

Vertrouwen op het gevoel in plaats van inzicht in de feiten

Meerdere malen is teruggekomen dat vertrouwen een belangrijk onderdeel is bij een samenwerking. Samenwerken blijkt voornamelijk een kwestie van vertrouwen te zijn. Vertrouwen tussen sleutelpersonen onderling en vertrouwen tussen de verschillende partnergemeenten is belangrijk voor het slagen van een samenwerking. Echter die blinde vertrouwen kan ook optreden als een faalfactor. Volgens Van de Laar (p.234) kan het vertrouwen ook té sterk zijn gebaseerd op elkaars ‘blauwe ogen’. Als gevolg hiervan worden besluiten niet meer getoetst of onderzocht, maar worden besluiten genomen op basis van vertrouwen en een goed gevoel. Een dergelijke situatie is onwenselijk. Een samenwerkingsproces is niet gebaat bij eventuele ‘lijken in een kast’, die gedurende het proces aan het licht kunnen komen. Vertrouwen moet worden verdiend door geloofwaardig op te treden en gemaakte afspraken na te komen.

Prevaleren van persoonlijke belangen

Een nieuwe situatie kan voor medewerkers betekenen dat er zich nieuwe mogelijkheden aandienen qua taakuitbreiding of salaris. Voor een aantal medewerkers kan de nieuwe situatie ook nadelig uitpakken. De nieuwe functie kan wellicht een inkrimping of uitbreiding van het takkenpakket betekenen, terwijl de medewerker hier niet op zit te wachten. De medewerker kan in die situatie er voor kiezen een negatieve houding aan te nemen en daarmee de samenwerking frustreren. Organisatieveranderingen bieden kansen maar ook bedreigingen. Veranderingen leveren ‘winnaars’ op maar uiteindelijk ook ‘verliezers’, die weerstand kunnen gaan bieden tegen de veranderingen.

3.3.3 Factoren rondom structuur en inrichting

De laatste categorie van factoren hebben betrekking op structuur en inrichting. Dit zijn factoren: “*Die rondom de opzet, ofwel de structuur en inrichting, van de samenwerking invloed hebben op de verdere ontwikkeling van de samenwerking en de effectiviteit van het samenwerkingsverband*” (Van de Laar, 2010, p.10). Een aantal belangrijke elementen voor een succesvol samenwerkingsverband waar aandacht aan besteedt dient te worden, is (Van de Laar, p.226-230):

- Accepteer dat iedere vorm van samenwerking een tussenvorm is
 - Geen definitieve blauwdruk, maar een tussenstap die verder zal worden ontwikkeld
- Werken aan ‘eigenaarschap’
- Heldere rolverdeling opdrachtgever en opdrachtnemer
- Ruimte houden voor lokale profilering

- Lokaal maatwerk
- Verrekensystematiek
 - Redelijk en eenduidig
- Oog voor cultuuraspect hebben

Accepteer dat iedere vorm van samenwerking een tussenform is

Betrokken actoren van intergemeentelijke samenwerkingsprocessen hebben behoefte aan tijdig zicht op het ‘eindperspectief’ van de samenwerking, aldus Van de Laar (p.227). Maar binnen intergemeentelijke samenwerking blijkt het woord ‘eindperspectief’ toch geen gemakkelijk hanteerbaar begrip te zijn. Een overeengekomen samenwerkingsvorm is vaak een tijdelijke oplossing voor een bepaald probleem. Wanneer een samenwerking niet (meer) brengt wat gemeenten ervan verwachtten of niet meer voldoet aan de gestelde standaarden zal de organisatievorm veranderen. Gemeenten moeten accepteren dat de optimale vorm niet bestaat en dat organisatievormen vaak tijdelijk van aard zijn. Er komt een moment dat het ‘eindperspectief’ moet worden geherdefinieerd. Dat zal ook duidelijk in de organisatie gemaakt moeten worden.

Werken aan ‘eigenaarschap’

Het creëren van eigenaarschap is één van de belangrijkste factoren voor het succesvol slagen de ontwikkeling van een intergemeentelijke samenwerking. De gezamenlijke werkorganisatie moet meer zijn dan louter een producent en aanbieder van diensten en producten. Het is een organisatie waarin is geïnvesteerd, zowel qua kennis als kapitaal. Deze investeringen dienen onderhouden en verder ontwikkeld te worden.

Voorkomen moet worden dat gemeenten zich primaire blijven focussen op de eigen gemeente of dat het samenwerkingsverband zich verzelfstandigd ten opzichte van de deelnemende gemeenten. Het is van groot belang dat het samenwerkingsverband een toegevoegde waarde is en blijft voor iedere afzonderlijke gemeente, maar daarbij als geheel kracht uitstraalt naar de buitenwereld toe. Iets waar iedere deelnemende gemeente trots op is.

Heldere rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Bij de ‘moderne’ samenwerkingsverbanden wordt ervan uitgegaan dat afzonderlijke gemeentebesturen samen eigenaar zijn van het samenwerkingsverband. Maar naast deze opdrachtgeverrol zijn gemeentebesturen zijn ook afnemer van diensten en producten die geproduceerd en aangeboden worden door het samenwerkingsverband. Het afnemen van diensten van een gezamenlijk ambtelijk apparaat vraagt om heldere en nauwkeurige opdrachtverstrekking. De opdrachtgevende gemeente moet duidelijk aangeven wat er wordt verlangd, op welke termijn, met welke kwaliteit en tegen welke kosten van elkaar verwacht wordt. De opdrachtnemende ambtelijke organisatie moet aangeven in hoeverre deze eisen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Er is altijd het risico aanwezig dat de opdrachtnemer niet

doet en levert wat is afgesproken. Dit betekent dat een opdrachtgever hierop zal moeten sturen. Alleen heeft de opdrachtgever binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband minder mechanismen tot zijn beschikking om bij te sturen dan in zijn eigen gemeenten. Voor een goede opdrachtgever is er een aantal basisprincipes beschreven (Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, p.35):

- Zonder opdrachtgever geen opdracht → De uitvoerende organisatie moet zichzelf – ondanks goede bedoeling – geen opdrachten verschaffen. Het gevaar van verzelfstandiging ligt op de loer. Een opdrachtgever moet onmiddellijk te reageren indien een dergelijke situatie zich voordoet.
- Geef duidelijk aan wat verwacht wordt en beslis → Een opdrachtgever dient helder aan te geven wat er verlangd wordt. Daarnaast beslist de opdrachtgever of de voorgestelde activiteiten en werkwijze van uitvoering van de opdracht past binnen de gestelde kaders.
- De opdrachtgever heeft een visie en draagt deze uit → De opdrachtgever moet erop sturen dat zijn visie duidelijk overkomt op diegene die verantwoordelijk is voor het beleid.
- Opdrachtgeverschap is niet uit te besteden → Ambtelijke ondersteuning van het opdrachtgeverschap dient in eigen huis en hand gehouden te worden. Wanneer dit niet gebeurt de opdrachtgever een groot risico, dat zich twee kanten op kan ontwikkelen. 1) De bestuurder krijgt geen ondersteuning in de rol als opdrachtgever of 2) de bestuurder krijgt ondersteuning vanuit de werkorganisatie, waardoor de opdrachtgever opdrachtnemer rol in gevaar komt.
- De opdrachtgever stuurt → De opdrachtgever stuurt door middel van richting geven en kaders stellen.
- De opdrachtgever neemt resultaten in ontvangst en verleent decharge → De opdrachtgever markeert het moment waarop de opdracht als afgerond kan worden beschouwd.

Ruimte houden voor lokale profilering

De keuze van gemeenten om ambtelijk te gaan samenwerken in plaats van herindeling is vaak een bewuste. Eén van de redenen hiervoor is het behoud van lokale profilering. Gemeenten vinden het belangrijk dat er ruimte is voor autonomie, waarmee ingespeeld kan worden op lokale behoeften. Van de Laar geeft aan dat gemeenten de mogelijkheid willen open houden om individuele opdrachten te kunnen verstrekken, die afwijken van de wensen van de partnergemeenten (p.228).

Hanteer een (eenvoudige) verrekensystematiek

Vaak wordt door gemeenten voorafgaande aan een samenwerking een complete verrekensystematiek (de verdeling van kosten en opbrengsten) geconstrueerd en afgesproken. Deze verrekensystematiek kan af en toe leiden tot de nodige onenigheden. In de samenwerking tussen Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland komt duidelijk naar voren dat één gemeente het niet eens is met de voorgestelde verrekensystematiek en zich terug trekt.

Indicatoren waarop een verrekensystematiek gebaseerd kan worden zijn: het inwoneraantal, de werkplekken, de formatie of de schatting van afname diensten/ belasting werkorganisatie. Voor de goedkeuring van verrekensystematiek zijn de politieke organen binnen een gemeente van belang. Om te zorgen dat er geen ‘gedoe’ ontstaat over de verdeling van de kosten en opbrengsten is het van belang de urenregistratie en de kostentoerekening goed te doordenken. Er dient helder en goed uitgelegd te kunnen worden waarom bepaalde diensten een bepaalde vergoeding met zich meebrengen.

Oog hebben voor het cultuuraspect

Wanneer er een samenwerkingsverband wordt opgezet kan dit voor medewerkers betekenen dat zij herplaatst worden richting een andere gemeente of een nieuwe opzetten organisatie. Medewerkers krijgen dan plotseling een aantal nieuwe collega's. Deze nieuwe omgeving kan andere eisen aan medewerkers stellen. Ook kunnen er mogelijk andere gebruiken gelden. Kortom de cultuur van de nieuwe organisatie kan wisselde zijn ten opzichte van wat de medewerker altijd gewend was. Door op een goede manier hiermee omgegaan kunnen deze cultuurverschillen een positieve bijdrage leveren aan de samenwerking. Wanneer er geen rekening wordt gehouden met dit aspect van cultuurverandering, kan dit negatief gaan werken en zich ontwikkelen tot een faalfactor.

Faalfactoren

Ook voor deze laatste categorie geldt dat, wanneer de succesfactoren die zijn beschreven niet aanwezig zijn ze als faalfactor kunnen optreden. Eén belangrijk voorbeeld daarvan is:

- Het ontbreken van eigenaarschap

Daarnaast is er nog een factor te onderscheiden die ervoor kan zorgen dat een samenwerkingsverband uiteindelijk kan falen. Deze factor is:

- Verschillen in ontwikkeling tussen partnergemeenten

Het ontbreken van eigenaarschap

Wanneer er onvoldoende aandacht en invulling - door de samenwerkende gemeenten - wordt gegeven aan het eigenaarschap kan dit lang ongezien blijven. Als eigenaar van het samenwerkingsverband ben je verantwoordelijk voor het onderhoud van de organisatie en de samenwerkingsrelatie (Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, p.41). Wanneer de eigenaar te weinig aandacht besteed aan het onderhoud kunnen er problemen wegens ‘achterstallig onderhoud’. De aanwezige kennis kan onvoldoende toereikend worden, automatisering blijft achterwege, procedures verwateren, waardoor de uiteindelijk geleverde output in kwaliteit afneemt. Bestuurders moeten zich ervan bewust worden dat eigenschap gepaard gaat met bepaalde verantwoordelijkheden. Om een goede invulling te geven aan de eigenaarsrol is er een aantal handvatten (Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, p.41):

- In de aanloopfase duidelijk afspraken te maken over de invulling van het gedeelde eigenaarschap met betrekking tot het beheer en onderhoud van procedures en verhoudingen

- Bij personele wisselingen in de organisatie investeren in zorgvuldige overdracht van de cultuur en procedures van de samenwerking.
- Bij de jaarlijkse begroting proberen ruimte in te boeken voor investeringen in kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers en technische middelen.
- Bezuinigingstaakstellingen beschouwen als een gezamenlijke opgave.
- In de jaarplannen een hoofdstuk opnemen met daarin de vitaliteit, concurrentiekracht en doorontwikkeling van de organisatie.

Verschillen in ontwikkeling tussen partnergemeenten en tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer

Een samenwerkingsverband zal zich uiteindelijk ontwikkelen tot een ‘nieuwe’ uitvoeringsorganisatie. Door de intensieve samenwerking van meerdere gemeenten kunnen de competenties van ambtenaren – door onderling van elkaar te leren – stijgen, waarmee automatisch ook de kwaliteit van dienstverlening toeneemt. Het gevaar dat daarmee kan optreden is verzelfstandiging van de ‘nieuwe’ samenwerkingsorganisatie. De kennis die binnen de ‘opdrachtnemende’ partij aanwezig is stijgt dermate ver boven het niveau van de ‘opdrachtgevende’ partij uit, dat deze onvoldoende in staat is om goede opdrachten te formuleren. Het samenwerkingsverband kan daardoor beleidsbepalend worden in plaats van de individuele gemeenten, aldus Van de Laar (p.236).

Ook onderling tussen de verschillende partnergemeenten kunnen verschillen qua ontwikkeling bestaan. Vaak zijn de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten niet bereid, noch in staat zijn, zich te verdiepen in de beleidsinformatie die van het samenwerkingsverband wordt verkregen. Binnen een samenwerkingsverband kunnen ‘voorlopers’ en ‘achterblijvers’ ontstaan. Achterblijvende gemeenten ontstaan wanneer een gemeente bepaalde investeringen niet wil of kan doen. Gemeenten die wel deze investeringen kan doen ontpoppen zich als een voorlopers. Dit verschil in ontwikkeling en de bereidheid om te ontwikkelen kan er uiteindelijk toe leiden dat een samenwerkingsverband faalt.

3.4 Regulering

In het begrippenkader is duidelijk geworden dat samenwerking tussen gemeenten op vele manieren kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld via de Wet gemeenschappelijke regelingen, een convenant of een contract. Dit onderzoek is vooral geïnteresseerd in samenwerkingen op initiatief van de gemeenten zelf. De Wgr geeft gemeenten een publiekrechtelijk kader om met elkaar gemeenschappelijke taken op te pakken. Eerder viel te lezen dat de ervaring met deze traditionele intergemeentelijke samenwerking is niet altijd positief. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben de neiging zich ten opzichte van de gemeenten te verzelfstandigen en laten zich lastig beteugelen (Herweijer & Fraanje, 2011, p.21). Samenwerking op basis van de Wgr wordt door gemeenten ervaren als een strak keurslijf en laat weinig ruimte voor een meer flexibele vormgeving van intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten zijn

gaan experimenteren met alternatieve samenwerkingsvormen buiten de Wgr om, om dit keurslijf tegen te gaan. Hierbij kijken gemeenten nieuwsgierig naar elkaar en tegelijkertijd (her)vormen ze afgekeken modellen naar hun eigen context en situatie (Herweijer & Fraanje, p.21).

Bij deze ‘moderne’ samenwerkingsvormen wordt vaak gebruik gemaakt van dienstverleningsovereenkomsten of contracten tussen de opdrachtgevende gemeente en de opdrachtnemende gemeente of organisatie. Deze overeenkomsten en contracten kunnen heel globaal of zeer uitgebreid zijn vormgegeven. Hierbij oriënteren de gemeenten zich op het privaatrecht. Uit de vormgeving van een dienstverleningsovereenkomst kan een bepaalde onderlinge mate van vertrouwen worden afgeleid. Er zijn een tweetal theorieën waarin de relatie tussen de principaal (opdrachtgevende gemeente) en agent (opdrachtnemende gemeente) worden omschreven, de principaal- agent benadering en de principaal- stewardship benadering. Bij de eerste theorie hebben de principaal en agent conflicterende doelen. Bij de tweede theorie streven de principaal als de agent uiteindelijk een gemeenschappelijk doel na. Door gebruikmaking van contracten kunnen afspraken worden vastgelegd waardoor de gewenste uitkomsten bereikt kunnen worden. In dit onderzoek zal nader bekeken worden welke van deze twee theorieën leidend is binnen de verschillende samenwerkingsverbanden. Wanneer de doelen gelijk gericht zijn is er minder reden de samenwerking gedetailleerd vast te leggen. In de volgende twee deelparagrafen staan beide theorieën, zoals Speulman en Van ’t Hoog (2012) in een eerder onderzoek - naar intergemeentelijke samenwerking – de theorieën hebben beschreven, weergegeven.

3.4.1 *Principale- agent benadering*

Het domein van de ‘agency theory’, zoals de principaal- agent benadering ook wordt aangeduid, is een algemene redenering over de relatie tussen de principaal en agent die met elkaar moeten samenwerken, maar verschillend aankijken tegen doelen en risico’s (Eisenhardt, 1989, p. 59). Dit probleem wordt het ‘agency problem’ genoemd en ligt ten grondslag aan de principaal- agent benadering. Het is ontstaan in de jaren ’60 en ’70 vanuit de economie. Het ‘agency’ probleem treedt op wanneer één partij (de principaal) werk delegeert aan een ander (de agent) die voor de uitvoering verantwoordelijk is.

De agency theorie probeert een antwoord te geven op een tweetal problemen die spelen in ‘agency relations’. Het eerste probleem treedt op wanneer de doelen van de principaal en agent conflicterend aan elkaar zijn. Het is hierbij voor de principaal moeilijk en kostbaar om te achterhalen wat de agent werkelijk doet. Het probleem dat optreedt, is dat de principaal niet kan achterhalen of de agent juist gehandeld heeft (Eisenhardt, p. 58). Bijvoorbeeld is de auto wel zorgvuldig nagekeken in de garage? Dit is voor een leek lastig te controleren.

Het tweede probleem heeft te maken met de verdeling van risico's. De principaal en de agent kunnen verschillende voorkeuren aangaande risico's hebben. Het probleem dat kan ontstaan is, dat de principaal en agent verschillende manieren van aanpak prefereren vanwege de verschillen voorkeuren aangaande risico's (Eisenhardt, p.58). Wie draait op voor de kosten wanneer het fout is?

De uitgangspunten waarop de theorie zich richt zijn informatie asymmetrie (wanneer één partij over informatie beschikt die de ander niet heeft), adverse selection (gaat het om een situatie dat je op basis van een offerte, sollicitatiegesprek een uitvoerder kiest die in werkelijkheid heel anders werkt dan uit diens presentatie als verwachting naar voren kwam), moral hazard (veranderingen in het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen aangesproken te worden op de gevolgen van hun daden) (Van Slyke, p.162).

Het grote probleem van informatie asymmetrie is dat de principaal minder kennis van de uitvoering heeft dan de agent, waardoor eerstgenoemde de laatstgenoemde niet goed kan controleren. Om dit tegen te gaan heeft de principaal een tweetal optie. De eerste optie is investeren in informatiesystemen om meer zicht op het gedrag van de agent te krijgen. De tweede optie is het aangaan van contracten, waarin de aansprakelijkheid van de agent wordt geregeld om te zorgen dat de overeengekomen prestaties worden geleverd. Door het contract een bepaalde inhoud te geven wordt het risico verschoven richting de agent (Eisenhardt, p.61).

Het opstellen van een contract tussen de principaal en agent wordt gebruikt om structuur aan te brengen in de werkrelaties (Van Slyke, p.162). De centrale vraag hierbij is welke contractvorm het meest efficiënt is een gedraggeoriënteerde of uitkomstgeoriënteerde wijze.

De 'agency theory' maakt het belang van incentives en eigen belang binnen organisatiedenken duidelijk. De theorie voegt belangrijke bevindingen toe aan het organisatiedenken, ondermeer de wijze waarop omgegaan wordt met informatie. Informatie wordt in de 'agency theory' gezien als handelswaar. Maar daarbij behoort een bepaald kostenplaatje. Organisaties kunnen in informatiesystemen investeren om daarmee controle te krijgen op het gedrag van de agent.

3.4.2 Principaal-stewardship benadering

Ten grondslag aan de stewardship benadering ligt een fundamenteel andere assumptie: steward en principaal hebben een gezamenlijk, collectief belang. De benadering gaat uit van lange termijn relaties op basis van vertrouwen, reputatie en gezamenlijk doelen. Steward worden gemotiveerd door intrinsieke beloningen, verantwoordelijkheid, autonomie, gedeelde cultuur en normen en vertrouwen (Van Slyke, 2006 & Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Dit gedrag kan echter veranderen, wanneer de principaal zich gaat gedragen zoals volgens de uitgangspunten van de principal-agent theorie. Dit creëert een 'self-fulfilling prophecy', waardoor de steward zich ook gaat gedragen zoals de principal-agent theorie voorspelt.

Een steward dient volgens Davis e.a. omgeven te zijn door ‘empowering governance structures’, waarbij hij de autonomie heeft zelf keuzen te maken en hem het vertrouwen geschonken wordt om dit op een goede manier te doen.

Het is waarschijnlijker dat iemand zich als een steward gedraagt naarmate deze persoon meer gemotiveerd is door intrinsieke factoren en ‘hogere verlangens’ heeft zoals zelfontwikkeling. Ook personen die zich in grote mate identificeren met de organisatie waarvoor zij werken en zich in sterke mate committeren aan waarden zullen eerder geneigd zijn zich als steward te gedragen. Deze kans is ook groter wanneer iemand persoonlijke macht gebruikt dan wanneer iemand zich beroept op de macht die voortvloeit uit zijn formele functie. Het zelfde geldt voor mensen in een ‘involvement-oriented situation’ (in tegenstelling tot een ‘control-oriented situation’), in een collectieve cultuur (in tegenstelling tot een individualistische cultuur) en in een cultuur die zich kenmerkt door kleine machtsafstanden (Davis e.a., 1997).

Organisaties presteren optimaal wanneer beide partijen zich gedragen volgens de uitgangspunten van de stewardship benadering. De kosten van een organisatie zijn minimaal wanneer de partijen zich beide gedragen volgens de assumpties van de principaal-stewardship benadering. Echter, wanneer de ene partij zich gedraagt naar de uitgangspunten van de ene theorie, terwijl de andere partij zich gedraagt naar de uitgangspunten van de andere benadering, zijn de uitkomsten verre van optimaal: *“If a mixed-motive choice exists, the party choosing stewardship is betrayed, “and the party choosing activity is opportunistic”* (Davis e.a., p.40). Hoewel een stewardrelatie collectief het meest oplevert, is het voor de partijen individueel het veiligst te kiezen voor de principal-agent relatie. Immers, zij weten niet hoe de andere partij zich gaat gedragen, en zullen willen voorkomen dat de andere partij zich opportunistisch zal gedragen wanneer hij een grote mate van autonomie en vertrouwen ontvangt. (Davis e.a., 1997). Dit creëert een dilemma: kunnen zij erop vertrouwen dat de andere partij geen misbruik maakt van het in hen gesteld goed vertrouwen?

In dit onderzoek zullen de beschreven theorieën gebruikt worden als instrument om de relaties tussen samenwerkende gemeenten te onderzoeken. De derde hypothese die in dit onderzoek getoetst zal worden is:

Hypothese 3a: Wanneer partijen uitgaan van tegengestelde doelen en verwachtingen, en niet goed zicht hebben op de uitvoering van de afspraken, dit het onderlinge wantrouwen kan voeden, zodat zij zich zullen inspannen om hun werkrelaties gedetailleerd te regelen.

Hypothese 3b: Wanneer partijen uitgaan van dezelfde belangen, elkaar onderling vertrouwen dan zullen ze nalaten om hun samenwerkingsrelaties nauwkeurig te regelen en zullen ze betrekkelijk weinig aandacht besteden aan de controle op de gemaakte afspraken.

3.4 Samenvattende conclusie

Het doel van dit theoretisch hoofdstuk was het beantwoorden van drie belangrijke deelvragen van dit onderzoek. De drie gestelde deelvragen waren: 1) Welke motieven zijn er te onderscheiden om intergemeentelijk te gaan samenwerken? 2) Welke factoren hebben een succesvolle dan wel falende werking op het ontwikkelen van een samenwerkingsverband? 3) Op welke wijze kan de overeengekomen samenwerking gereguleerd worden? In dit hoofdstuk is gepoogd een antwoord te geven op deze drie vragen.

Samenvattend zijn de antwoorden op de drie gestelde vragen de volgende:

- *Welke motieven worden er in de literatuur onderscheiden om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan?*

In dit onderzoek zijn twee soorten motieven onderscheiden die ten grondslag kunnen liggen aan intergemeentelijke samenwerking. Deze motieven zijn:

- *Rationele motieven* → Bij dit motief is de gemeente een homo economicus, die de voor- en nadelen met elkaar vergelijkt en de beste oplossing kiest. Er wordt vanuit gegaan dat er een verband is tussen middelen en uitkomsten. Er wordt voor een bepaalde organisatievorm gekozen als dit een passend middel is dat leidt toe de gewenste uitkomsten. Belangrijke argumenten die spelen bij de afweging om een samenwerkingsverband op te richten zijn de 3 K's kwaliteitsverbetering, kostenvermindering en kwetsbaarheid vermindering.
- *Motieven vanuit institutionele druk* → Een tweede motief om een samenwerkingsverband aan te gaan is vanwege de externe druk, die vanuit de omgeving op gemeenten wordt gelegd. De theorie die centraal in dit tweede motief is het isomorfisme. Deze theorie gaat er vanuit dat er drie soorten van druk op een gemeente kunnen rusten:
 - Coercive forces/ dwingende krachten: Druk vanuit hogere overheden (provincie en Rijk).
 - Mimetic forces/ nabootsende krachten: Kopieergedrag, gemeenten zijn bang de boot te missen.
 - Normative forces/ maatgevende krachten: Druk vanuit professionele standaarden over wenselijke karakteristieken van de organisatie.
- *Welke factoren hebben een succesvolle dan wel falende werking op het ontwikkelen van een samenwerkingsverband?*

Er zijn veel factoren die een bepaalde inwerking – positief of negatief - hebben op het ontwikkelen en in stand houden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Van de Laar (2010) heeft gepoogd deze factoren te ordenen en te verdelen over drie categorieën:

- Randvoorwaardelijke factoren
- Procesmatige factoren
- Factoren rondom structuur en inrichting

In iedere categorie is een aantal factoren beschreven die een stimulerende dan wel falende werking kunnen hebben op een samenwerking. Deze factoren zijn in dit onderzoek – bij de drie praktijkgevallen – getest op hun aan- of afwezigheid.

- *Welke vormen van vastlegging worden er in de literatuur onderscheiden bij het regelen van intergemeentelijke samenwerking?*

In dit onderzoek zijn manieren omschreven waarop een samenwerking gereguleerd kan worden de principaal- agent theorie en de principaal stewardship theorie. Belangrijk bij deze twee theorieën is het begrip vertrouwen. Uit de vormgeving van de overeengekomen afspraken kan een bepaalde mate van vertrouwen worden afgeleid. In deze twee theorieën is de principaal de opdrachtgevende gemeente en de agent of steward de uitvoerende gemeente of werkorganisatie. Bij de eerste theorie hebben de principaal en agent conflicterende doelen. Er is een bepaalde mate van wantrouwen richting elkaar. Door gebruikmaking van contracten en overeenkomsten kunnen afspraken worden vastgelegd waardoor de gewenste uitkomsten van de principaal toch bereikt worden. De samenwerking wordt als ware ‘dichtgeregeld’ en de nadruk komt te liggen op controle. Bij de tweede theorie streven de principaal en agent/ steward een gemeenschappelijk doel na. Het onderlinge vertrouwen in elkaar is in deze theorie groter, met als gevolg dat afspraken minder strikt worden vastgelegd en er minder focus ligt op controle mechanismen.

Hoofdstuk 4: Methodologisch kader

4.1 Inleiding

In hoofdstuk drie is de theorie waarop dit onderzoek rust uiteengezet. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de methodologische keuzes die tijdens het uitvoeren van dit onderzoek zijn gemaakt. Hoe wordt het onderzoek uitgevoerd? Er zal worden beschreven en verdedigd hoe de gevormde theorie, casusselectie, de gebruikte methoden voor de dataverzameling en de gekozen operationalisering zijn toegepast bij het beantwoorden van de hoofdvraag in dit onderzoek. Allereerst zal in paragraaf 4.2 worden uitgelegd waarom dit onderzoek gekenmerkt wordt als een meervoudige casestudy. Hierna wordt ingegaan op de kwalitatieve aard van het onderzoek en de gebruikte methoden van dataverzameling in paragraaf 4.3. Vervolgens komt in paragraaf 4.4 het conceptueel model aan bod. De operationalisatie van de centrale begrippen in dit onderzoek zal in paragraaf 4.5 uiteengezet worden en tenslotte zal het hoofdstuk weer worden afgesloten met een korte samenvattende conclusie (paragraaf 4.6).

4.2 De meervoudige casestudy

Het onderzoekdesign dat wordt gehanteerd in dit onderzoek is de meervoudige casestudy. Deze methode van onderzoek wordt veel gebruikt binnen de sociale wetenschap. Het voornaamste kenmerk van een casestudy als onderzoeksdesign is, dat er een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel ter plaatse is bij één of enkele onderzoekseenheden (Swanborn, 1996, p.22). Intensief moet hierbij opgevat worden als diepgaand en niet oppervlakkig. Diepgaand onderzoek betekent dat de onderzoeker het verschijnsel nauwgezet gedurende een bepaalde periode – de onderzoeker geeft een begin- en eindpunt aan - volgt en daarbij gebruik maakt van informatie uit allerlei bronnen (Swanborn, 2002, p.115). Zo kan de onderzoeker gebruik maken van documenten, interviews met relevante betrokkene en observaties. Uit deze bronnen wordt getracht bepaalde ‘mijlpalen’ in het proces te achterhalen, om op deze wijze de ontwikkelingen te reconstrueren. Het vergaren van deze informatie over relevante ontwikkelingen kan ook achteraf gebeuren (Swanborn, 1996, p.22). Het belangrijkste is dat het sociaal verschijnsel zich niet laat isoleren van zijn context. Een casestudy moet daarom altijd worden uitgevoerd binnen de natuurlijke omgeving van het verschijnsel.

Het doen van onderzoek kan volgens een kwalitatieve of kwantitatieve methode. De casestudy is een vorm van kwalitatief onderzoek. Boeije omschrijft de casestudy als:

‘Een studie waarin de vraagstelling zich richt op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Daarbij wordt gebruik van

onderzoeksmethoden gemaakt die het mogelijk maken het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren.' (Boeije, 2005, p.27)

In tabel 4.1 staan de kenmerken van een kwalitatief onderzoek kort schematische weergegeven.

Tabel 4.1 Kenmerken van kwalitatief onderzoek

- Beleving van de onderzochten; interpretatief	- Werken met teksten die uitgebreide en gedetailleerde beschrijving bevatten.
- Onderzoek in de alledaagse omgeving; Naturalistisch	- Verklaringen van betrokkenen en vanuit theoretische en/ of maatschappelijke achtergronden
- Open onderzoeksprocedure	
- Onderzoeker als instrument	

(Bron: H. Boeije, 2005, p.35)

Het doen van kwalitatief onderzoek heeft een aantal voor- en nadelen ten opzichte van kwantitatief onderzoek. Zo is het bij kwalitatief onderzoek gemakkelijker specifieke gedetailleerde informatie te achterhalen over het te onderzoeken besluit met daarbij interpretatie van actoren. Daarnaast is kwantitatief onderzoek, vaak middels enquêtes of experimenten, een momentopname en geeft kwalitatief onderzoek meer mogelijkheden om het proces in een bepaalde periode te volgen. Nadeel van kwalitatief onderzoek is dat de onderzoeker in sommige gevallen concessies moet doen aangaande de representativiteit van de gegevens en generaliseerbaarheid van de bevindingen. Bovendien is de analyse van kwalitatieve gegevens minder gestandaardiseerd. In tabel 4.2 staan schematisch de verschillen tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek weergegeven.

Tabel 4.2 Verschillen tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek

	Kwantitatief	Kwalitatief
<u>Aantal eenheden</u>	Groot	Klein
<u>Steekproef</u>	Willekeurig, toeval	Strategisch
<u>Data verzameling</u>	Extensief - Enquêtes - Observaties	Intensief - Open interviews - Observaties - Data interpretatie
<u>Te bestuderen eigenschappen</u>	Weinig (breed)	Veel (diep)
<u>Omgeving</u>	Kunstmatig	Natuurlijk
<u>Metingen</u>	Momentopname	Langere periode
<u>Kwaliteitseisen</u>	Externe validiteit Breedheid Toetsend	Interne validiteit Diepgang Ontdekken en vaststellen patronen

Een ander onderscheidt in onderzoek dat gemaakt kan worden, is de aard van het onderzoek. Kortweg zijn hierin drie hoofdvormen te onderscheiden: beschrijvend, verklarend en toetsend onderzoek. In dit onderzoek wordt een antwoord gezocht hoofdvraag: *‘Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er te onderscheiden, wat zijn de motieven van gemeenten om samen te werken en hoe wordt de samenwerking vastgelegd?’*. Deze vraag heeft een beschrijvend karakter. Maar vanuit een verkenning van de theorie zijn er ook drie hypothesen opgesteld. In dat verband heeft het onderzoek ook een verklarend en deels zelfs toetsend karakter. Er wordt een vergelijkende, theoriegestuurde casestudie gedaan, waarbij vastgehouden wordt aan zelfontwikkelde begrippen en toetsing van de hypothesen.

4.2.1 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als casestudy

Om tot een goede beantwoording te komen van de gestelde hoofdvraag, moet het verschijnsel intergemeentelijke samenwerking worden bestudeerd binnen haar natuurlijke context. De context waarin intergemeentelijke samenwerking plaatsvindt en de voorgeschiedenis ervan kunnen een verklaring geven voor onderlinge samenwerking en de regeling daarvan. De analyse methode zal een vergelijking van meerdere cases zijn, dit kan helpen om factoren te vinden die de geconstateerde verschillen kunnen verklaren. Ook de processen binnen de gemeenten die het samenwerkingsverband vormen worden onderling vergeleken. Op deze manier wordt het onderzoek gevoelig voor de invloed van de context op het beschreven totstandkomingsproces en de wijze van regulering.

Er zal ook gebruik worden gemaakt van andere methoden van gegevensverzameling, zoals documentstudie en interviews. Gezamenlijk zal dit een beeld opleveren van de motieven achter intergemeentelijke samenwerking en vervolgens de vastlegging ervan.

4.2.2 Selectie cases

De keuze voor samenwerkingsverbanden in Overijssel is gemaakt op basis van eerder doorgevoerde gemeentelijke herindelingen binnen deze provincie. Gemeentelijke herindelingen werden tot een paar jaar geleden aangegaan voor een levensduur van minimaal 25 jaar. Voor Overijssel zou dit betekenen dat de huidige gemeentelijke structuur nog een decennium mee moeten kunnen. Maar uit eerder onderzoeken is gebleken dat individuele gemeenten toch steeds meer moeite hebben om de gewenste kwaliteit van dienstverlening te leveren. Schaalvergroting zou een mogelijke oplossing kunnen zijn voor dit probleem. Omdat de recent vastgelegde gemeentelijke structuur van Overijssel eigenlijk nog geen verdere herindeling toestaat zoeken gemeenten alternatieve schaalvergrotingen: samenwerking. Voorafgaande aan dit onderzoek was er over deze alternatieve samenwerking in de provincie Overijssel nog weinig bekend. Dit onderzoek heeft geprobeerd deze leegte in te vullen.

Om een compleet beeld te krijgen van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen binnen de provincie Overijssel zijn er interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de provincie Overijssel en regio Twente. Uit de inventarisatie is gebleken dat van de 25 Overijsselse gemeenten er in zeven clusters

sprake was van en poging tot ambtelijke samenwerking. Het proces in Losser en Enschede is recent al in kaart gebracht en viel om die reden af (Samen werken aan bestuurskracht, M. Herweijer & M.J. Fraanje). De poging tot ambtelijke samenwerking in de vier West Twenterandgemeenten en Deventer, Raalte en Olst-Wijhe waren weliswaar mogelijk maar is om de tijdswille achterwege gelaten. De samenwerking Zwolle en Kampen kent ook de provincie Overijssel als deelnemer en is om die reden atypisch. Van de in totaal zeven bij mij bekende gevallen van ambtelijke samenwerking die werden gevonden, zijn er in dit onderzoek drie beschreven. Daarnaast is de toegankelijkheid tot relevante data en interesse om mee te werken vanuit de verschillende gemeenten ook bepalend geweest voor de keuze van de samenwerkingsverbanden. Over het algemeen hebben de gemeentebestuurders zich bereid verklaard medewerking te verlenen aan het onderzoek.

De keuze voor een beperkt aantal cases heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Er kunnen uit dit onderzoek dus ook geen conclusies worden getrokken ten aanzien van alle gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het onderzoek is puur een analyse van enkele gemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen Overijssel en de motivatie die daaraan ten grondslag lag. Er wordt gemikt op een theoretische generalisatie. Er wordt gezien of het model een werkbaar model biedt.

4.3 Methoden van dataverzameling

In de vorige paragrafen is uiteengezet dat bij kwalitatief onderzoek gebruik wordt gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling. De drie voornaamste wijzen van waarneming die binnen de kwalitatieve onderzoeksbenadering worden gebruikt, zijn volgens Vennix (2007, p.261) het interview, de observatie en de kwalitatieve inhoudsanalyse. Vennix (p.273) beveelt aan alle drie de methoden te gebruiken door triangulatie toe te passen, in plaats van een keuze te maken tussen één van de methoden. Triangulatie kan omschreven worden als het vergelijken van de informatie uit verschillende databronnen ten aanzien van een verschijnsel met het doel tot een eenduidige meting te komen. Wanneer de informatie vanuit deze verschillende bronnen overeenkomen, kan dit een versterkende werking op de vermoedens en conclusies. Lopen de uitkomsten sterk uiteen kan dit een teken zijn voor extra onderzoek. In dit onderzoek zullen zowel interviews als inhoudsanalyses en in mindere mate observaties worden gebruikt. Na de eerste beschrijving zullen, via documentstudie de verschillen tussen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uiteengezet worden. De verschillende gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de provincie Overijssel zullen in kaart worden gebracht en geanalyseerd. De informatie uit de documenten zal gecheckt worden door de data uit de interviews met betrokken gemeentesecretarissen en projectleiders. Deze interviews zullen daarnaast worden gebruikt om mogelijke verklaringen te vinden voor eventuele verschillen.

4.3.1 Kwalitatieve inhoudsanalyse & documentstudie

Voor het uitvoeren van de kwalitatieve inhoudsanalyse zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van verschillende documenten die door de verschillende gemeenten zijn opgesteld. Een aantal van deze documenten zijn het resultaat van samenwerking tussen verschillende gemeenten, anderen zijn opgesteld door één gemeente en geven hun visie weer.

Een globaal overzicht van de diverse documenten die onderzocht zijn in dit onderzoek betreft:

- Beleidsstukken
- Plannen van aanpak
- Visiedocumenten
- Vergaderstukken
- Besluitstukken college en gemeenteraad
- Teksten van dienstverleningsovereenkomsten en gemeenschappelijke regelingen

4.3.2 Interviews

De uitgevoerde interviews hebben een tweetal functies binnen dit onderzoek. Allereerst dienen ze als ondersteuning en bevestiging van de gedane documentstudie. Daarnaast bieden de gedane interviews een mogelijkheid om theoretische inzichten te toetsen.

Vennix (2007, p.261) heeft een viertal verschillende vormen interviews onderscheiden binnen kwalitatief onderzoek:

- De *‘informal conversation’*: Hierbij worden de vragen niet vooraf opgesteld, maar deze ontstaan spontaan tijdens het gesprek.
- De *‘interview guide’*: Hierbij verlopen de interviews volgens een vooraf opgestelde lijst met onderwerpen.
- De *‘standardized open-ended’*: Hierbij worden de vragen van te voren opgesteld en in een vaste volgorde doorlopen.
- De *‘closed fixed field response’*: Hierbij zijn niet alleen de vragen en de volgorde vooraf bepaald, maar ook de antwoordmogelijkheden zijn reeds aangegeven.

De interviews in het kader van dit onderzoek kennen een semigestructureerd aanpak, wat het meeste overeenkomt met de typologie *‘standardized open-ended’*. De interviews hebben een tweeledig doel, zowel ondersteunend als toetsend. Uit de interviews moet specifieke informatie verkregen worden, waardoor een ongestructureerd interview niet wenselijk is. Voorafgaand aan de interviews zijn de vragen en de te volgen volgorde vastgesteld. Deze aanpak zorgt ervoor dat de onderzoeker de regie houdt en niet bepaalde aandachtspunten overslaat.

4.3.3 Selectie van informanten

De respondenten die ondervraagd worden in dit onderzoek zijn afkomstig uit gemeentelijke organisaties. Zo worden ondermeer interviews gehouden met gemeentesecretarissen of projectleiders van de gemeenten die zitting hebben in een van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zowel de gemeentesecretaris - als hoofd van de ambtelijke organisatie - , als de projectleider die betrokken is bij de realisatie van het samenwerkingsverband kennen een nauw betrokkenheid bij de samenwerkingsontwikkelingen. Vandaar dat zij, voor dit onderzoek, de geschikte informanten zijn.

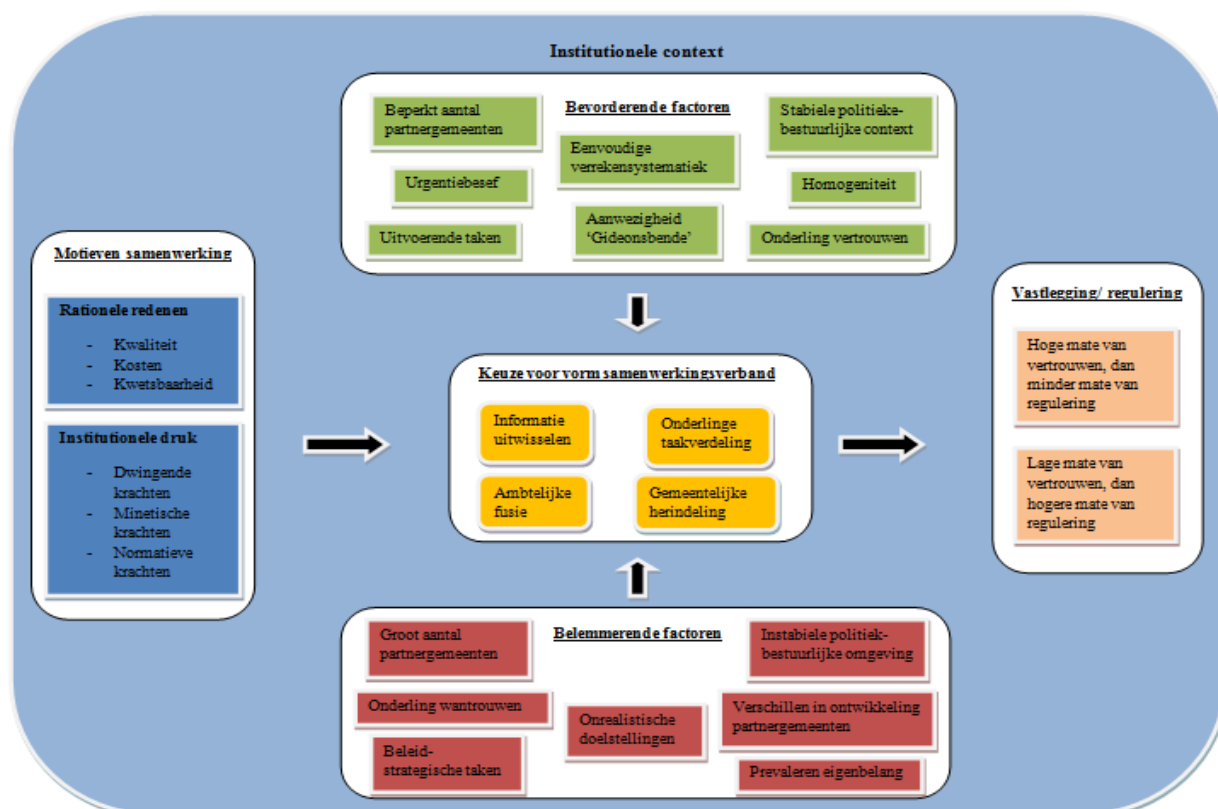
De gemeenten die gezamenlijke een samenwerkingsverband vormen en centraal staan in dit onderzoek zijn:

- Dinkelland, Tubbergen
- Ommen, Hardenberg
- Staphorst, Dalfsen en Zwartewaterland

4.4 Conceptueel model

Op basis van de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde begrippen en hypothesen is een conceptueel schema samengesteld. Het schema is weergegeven in onderstaand figuur 4.1 en zal worden toegelicht. Dit model wordt gebruikt om te beschrijven (de begrippen), en te verklaren (patronen, hypothesen).

Figuur 4.1 Conceptueel model



Dit model laat zien in welke context intergemeentelijke samenwerking tot stand komt. Tegenwoordig zijn gemeenten onderling druk bezig met het vormen van allerlei samenwerkingsverband. Centraal in dit model staan de mogelijke samenwerkingsvormen waaruit gemeenten kunnen kiezen. Vorm 1 is dat gemeenten ervoor kiezen om alleen informatie onderling uit te wisselen. Vorm 2 is een variant waarin onderlinge taken worden verdeeld. Hierbij verzorgt bijvoorbeeld gemeente x de salarisadministratie van gemeente y en gemeente y verzorgt het personeelsbeleid voor gemeente x. Vorm 3 is een ambtelijke fusie, waarbij de ambtelijke apparaten van beide gemeenten worden samengevoegd. Vorm 4 is de meeste vergaande en dat is de gemeentelijke herindeling. Bij een gemeentelijke herindeling gaan beide gemeenten op in een nieuw te vormen gemeente.

Achter de keuze om samen te gaan werken kunnen verschillende motieven schuil gaan. Zo kunnen gemeenten rationele redenen hebben om samen te gaan werken maar ze kunnen ook externe druk vanuit institutionele context voelen om samen te gaan werken met andere gemeenten. Deze motieven zijn links van de samenwerkingsvormen weergegeven.

Daarnaast zijn er verscheidene factoren, zowel bevorderende en belemmerende, die van invloed kunnen zijn op het al dan niet slagen van een eventuele samenwerking. Deze beide factoren zijn boven en onder de samenwerkingsvormen geplaatst.

Als laatste zijn rechts in het model de verschillende manieren van vastlegging opgenomen. Wanneer gemeenten zijn overeengekomen om een samenwerkingsverband aan te gaan kunnen de overeengekomen afspraken vastgelegd worden in contracten, dienstverleningsovereenkomsten of gemeenschappelijke regelingen. Deze contracten en overeenkomsten kunnen volledig gedetailleerd vormgegeven worden of aspecten kunnen worden opengelaten voor ‘onderhandeling’ achteraf.

Op basis van dit conceptueel model is er een drietal hypothesen opgesteld, welke door middel van dit onderzoek getoetst zullen worden. Deze drie hypothesen zullen nogmaals hieronder worden weergegeven. De drie hypothesen zijn als volgt:

Hypothese 1:

Een beslissing om intergemeentelijk te gaan samen werken op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken, zoals PIOFACH taken, roept minder weerstand op binnen gemeenten dan samenwerking op beleid- strategische taken, zoals omgevingsbeleid, openingstijden en cultuursubsidies.

Hypothese 2 a: Intergemeentelijke samenwerking wordt door een gemeente alleen maar aangaan indien het meer voordelen dan nadelen oplevert.

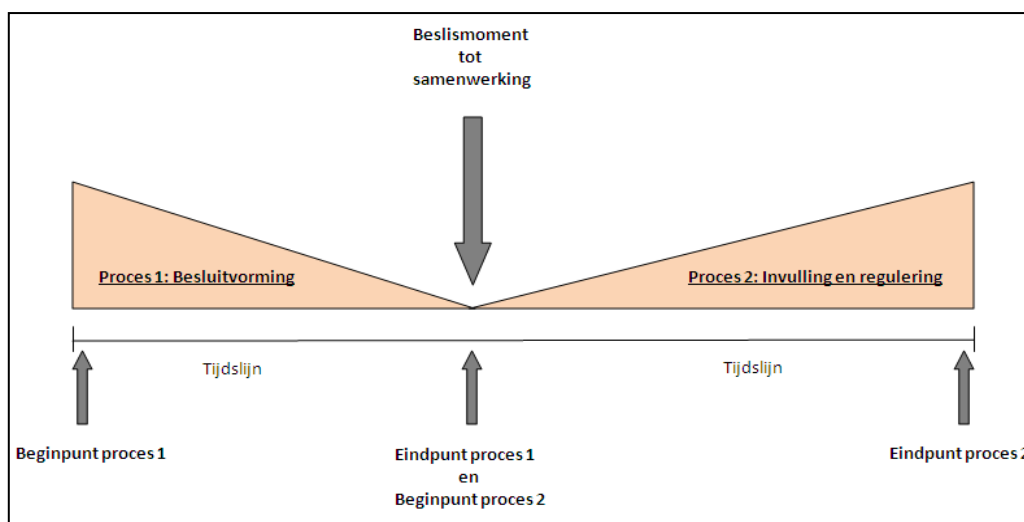
Hypothese 2 b: Intergemeentelijke samenwerking wordt aangaan onder druk van de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten, aandrang van hogere overheden, dominante praktijkopvattingen over samenwerking waardoor gemeenten bang worden de boot te missen.

Hypothese 3a: Wanneer partijen uitgaan van tegengestelde doelen en verwachtingen, en niet goed zicht hebben op de uitvoering van de afspraken, dit het onderlinge wantrouwen kan voeden, zodat zij zich zullen inspannen om hun werkrelaties gedetailleerd te regelen.

Hypothese 3b: Wanneer partijen uitgaan van dezelfde belangen, elkaar onderling vertrouwen dan zullen ze nalaten om hun samenwerkingsrelaties nauwkeurig te regelen en zullen ze betrekkelijk weinig aandacht besteden aan de controle op de gemaakte afspraken.

Bij diepgaand onderzoek wordt een verschijnsel gedurende een bepaalde periode gevolgd. Binnen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die centraal staan in dit onderzoek worden twee periodes eruit gelicht. De eerste periode is genaamd de besluitvormingsperiode. De periode start vanaf het moment dat er oriënterende gesprekken gevoerd worden over een eventuele samenwerking. Het eindpunt van deze periode ligt bij het definitieve besluit om een samenwerkingsverband aan te gaan. Dit eindpunt is tevens het beginpunt van de tweede periode, de periode van invulling en regulering. In deze periode wordt de samenwerking verder vormgegeven en worden afspraken gemaakt en vastgelegd. De hypothesen 1, 2a en 2b hebben betrekking op de eerste periode. Hypothese 3a en 3b hebben betrekking op periode twee. In figuur 4.2 is dit proces schematisch weergegeven.

Figuur 4.2 Procesbeschrijving



4.5 Operationalisatie en analyse

In deze paragraaf zal getracht worden een vertaalslag te maken van de theorie naar de empirie door middel van operationalisatie van theoretische concepten naar meetbare indicatoren. Deze meetbare indicatoren kunnen vervolgens getoetst worden in de praktijk. Volgens Vennix (2007, p.187) dienen onderzoekselementen niet alleen theoretisch, maar ook empirisch gedefinieerd te worden. Deze vertaalslag wordt ook wel operationele definitie genoemd. Een dergelijke definitie geeft eenduidig uitsluitel over wat precies wel en wat niet onder het begrip valt. De hoofdvraag van dit onderzoek is op te delen in drie *‘deelvragen’*: (1) welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn er te onderscheiden, (2) welke motieven hebben gemeenten om samen te gaan werken en (3) hoe wordt de samenwerking vastgelegd. In elk van deze vragen staat één begrip centraal, namelijk vorm, motieven en vastlegging. Binnen deze paragraaf zal worden aangegeven hoe deze begrippen zijn toegepast binnen de dataverzameling en analyse.

4.5.1 Vorm

Zoals reeds in het beleidskader is uiteengezet zijn er vier vormen waarin een intergemeentelijke samenwerking zich kan voordoen: informatie uitwisselen, onderlinge taakverdeling, ambtelijke fusie en gemeentelijke herindeling. Naast de vorm van het samenwerkingsverband is ook het taakgebied een belangrijke indicator. Behelst de samenwerking alle gemeentelijke taken of is deze slechts beperkt tot één enkele taak en daarnaast is er een scheiding te maken in de aard van de taken. De eerste hypothese van dit onderzoek luidt dan ook of de samenwerking op beleidsuitvoerende en politieke ongevoelige taken, minder weerstand oproept dan samenwerking op beleid- strategische taken. Binnen het samenwerkingsverband zal worden bekeken welke taken er gezamenlijk worden gedaan. In de overeengekomen overeenkomst staan de taken vermeld die de samenwerking behelst.

Gemeenteraadstukken kunnen uitsluitel geven over de totstandkoming van het samenwerkingsverband. Hieruit is mogelijk af te leiden dat een samenwerking op beleidsuitvoerende taken eerder vormgegeven kan worden dan beleidsstrategische taken.

4.5.2 Motieven

Om een verklaring te vinden voor de motieven die schuil gaan achter het gevormde samenwerkingsverband zal binnen dit onderzoek gebruik gemaakt worden van de rationele keuze theorie en de theorie over het isomorfisme. In het theoretisch kader is beschreven dat de rationele keuze theorie rekening houdt met het maximaliseren van het persoonlijke nut. Een samenwerking zal dus meer voordelen moeten opleveren, in de zin van kostenverlaging, vermindering kwetsbaarheid en verhoging effectiviteit en efficiëntie, dan nadelen. Het isomorfisme gaat er daarentegen vanuit dat de druk vanuit de omgeving de doorslaggevende factor is voor gemeenten om samen te gaan werken. Dit kan zich ondermeer uitten in druk van buitenaf of de angst om eventueel de boot te missen. Om te kunnen bepalen in hoeverre er sprake is van één of de twee motieven zal, middels documentanalyse met ondersteuning van interviews, onderzocht worden bij iedere gemeente wat het motief was van de samenwerking. Door

hypothese twee te toetsen in dit onderzoek moet er meer inzicht ontstaan in de motivaties van gemeenten om samen te werken. Om dit te verduidelijken zijn in tabel 4.3 verscheidene indicatoren weergegeven, gebaseerd om de operationalisatie van Van der Klok (2011, p.39), die duidelijk moeten maken welke van de twee mogelijke motieven leidend is geweest. Op deze wijze zal er getoetst worden of de opgestelde theorie binnen het theoretisch kader standhoudt binnen de empirie.

Tabel 4.3 Operationalisatie hypothese twee

Begrip	Uitwerking/ bron	Indicator
Rationele keuze		
Door individuele gemeente zelf een duidelijke probleemanalyse geformuleerd, waarin het draait om - Effectiviteit - Efficiëntie - Kwaliteit	Redenen om intergemeentelijk samen te werken komt vanuit iedere individuele gemeente zelf. Op welke wijze wordt tegemoet gekomen aan eigen opgestelde doelen in ondermeer - Bestuurlijke visies - Toekomst visies - Bestuurskrachtonderzoek - Financiële toekomstverkenning	Intergemeentelijke samenwerking om zich te conformeren aan eigen opgestelde doelstellingen aangaande - Effectiviteit - Efficiëntie - Kwaliteit
Er is informatie ingewonnen bij andere gemeenten		
Mogelijkheid tot keuze uit alternatieven - Deze alternatieven worden gewaardeerd		
Uiteindelijke keuze gebaseerd op afweging voor- en nadelen en kosten en baten		
Isomorfe druk		
<i>Dwingend</i>		<i>Verplichtingen, eisen, overtuigen</i>
Provincie en Rijk	Bestuurlijke visie en plannen m.b.t. - Inrichting verhoudingen - Regionale opgaven - Schaal van gemeenten - Bestuurskracht van gemeenten	Intergemeentelijke samenwerking om te conformeren aan deze druk van de provincie
Decentralisatie van beleid vanuit het Rijk en provincies	Eisen en verplichtingen ten aanzien van kwaliteit, kwantiteit en wijze van uitvoering en organiseren van gedecentraliseerd beleid	Intergemeentelijke samenwerking als enige mogelijkheid om aan deze verplichtingen en eisen tegemoet te komen
Bestuursakkoorden Rijk-provincies- gemeenten	Uitspraken over noodzakelijke maatregelen t.a.v. gebrekkige bestuurskracht	Intergemeentelijke samenwerking om te conformeren aan deze druk vanuit hogere overheden
Beleidskaders en visiedocumenten Rijk en provincie		
Onder financieel toezicht	Uitspraken over noodzakelijke maatregelen t.a.v. financiële problemen	
<i>Mimetisch</i>		<i>Imiteren, kopiëren, na-apen</i>
Nederlandse gemeenten	Blijvende trend van samenwerkingsverbanden van gemeenten in Nederland	Intergemeentelijke samenwerking als kopiegedrag, om mee te gaan in deze ontwikkeling
Omliggende gemeenten	Toenemende onderlinge	Intergemeentelijke samenwerking als

	samenwerking in de regio	kopiegedrag, om mee te gaan in deze ontwikkeling
Grotere gemeenten	Lijken bestuurskrachtig en robuust	Intergemeentelijke samenwerking als kopiegedrag, om mee te gaan in deze ontwikkeling
<i>Normatief</i>		<i>Verwachtingen, randvoorwaarden</i>
Gezaghebbende bronnen (bestuurskrachtonderzoeken, adviesrapporten, wetenschappers, VNG)	Uitspraken over noodzakelijke verbetering van prestaties, kwaliteit van dienstverlening, professionaliteit, efficiëntie van gemeentelijke organisaties	Intergemeentelijke samenwerking om te conformeren aan deze normatieve druk
	Uitspraken over schaalvergroting als de oplossing om legitimiteit te vergroten	
	Uitspraken over optimale schaalgrootte van gemeenten	
	Uitspraken over herindeling om democratische legitimiteit te waarborgen of te verbeteren	

(Gebaseerd op de operationalisatie van Van de Klok, 2011, p.39)

4.5.3 Regulering

Zoals ook in de theorie uiteengezet is, is het laatste kernbegrip in dit onderzoek de vastlegging van de overeengekomen samenwerking. Deze vastlegging kan zeer uitgebreid en gedetailleerd zijn, maar er kan ook gekozen worden om deze ‘open’ te laten. Van belang hierbij is de mate van vertrouwen in elkaar. Om vast te stellen hoe groot de mate van vertrouwen is, is er binnen het theoretisch kader onderscheid gemaakt tussen twee mogelijkheden: de principaal- agent benadering of de principaal- steward benadering. Wanneer er een grote mate van wantrouwen is jegens elkaar zal er meer nadruk komen te liggen op controle. Bij een dergelijk wantrouwen past de principaal- agent benadering. Als het vertrouwen hoog is in elkander hoeft een dergelijke focus op controle minder aanwezig te zijn. De intrinsieke motivatie van de deelnemende gemeenten is dan gelijk. Om te kunnen bepalen welke benadering leidend is in de vastlegging van de samenwerking zal geprobeerd worden de laatste hypothese te testen.

Tabel 4.4 Operationalisatie hypothese drie

Theorie	Kenmerken	Indicatoren in documenten en interviews
Principaal- agent benadering		
Belangen	De belangen van de individuele samenwerkende gemeenten lopen uiteen (conflicterend)	Belangen en doelen van individuele gemeente in beleids- en visieplannen
Motivatie	Iedere deelnemende gemeente zal zijn eigen belangen nastreven om een samenwerking aan te gaan	De motivatie van iedere deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband
Vertrouwen	Er is wantrouwen tegenover de betrokken partnergemeente(n) ➤ Inbouwen controle	Er worden controle mechanismen ingebouwd om zeker te zijn dat prestaties

	mechanismen	nagekomen worden
Problemen ➤ Informatie assymetrie ➤ Adverse selection ➤ Moral hazard	➤ Partijen beschikken niet over gelijke informatie ➤ Werkelijkheid blijkt anders te zijn dan verwachte prestaties ➤ Verandering in gedrag indien zijn niet direct risico lopen voor gevolgen	De overeengekomen afspraken worden uitvoerig en gedetailleerd opgesteld om zo eventuele problemen die kunnen ontstaan te voorkomen
<u>Principaal- steward benadering</u>		
Belangen	De belangen van de samenwerkende gemeenten komen overeen	Belangen en doelen van iedere deelnemende gemeente in het samenwerkingsverband
Motivatie	Uitvoerende gemeente wordt gemotiveerd vanuit intrinsieke beloningen, verantwoordelijkheid, autonomie, gedeelde cultuur en normen en vertrouwen	Motivaties van iedere gemeente om deel te nemen aan de samenwerking
Vertrouwen	De uitvoerende gemeente krijgt het vertrouwen van de opdrachtgevende gemeente om te handelen	De controlemechanismen in de overeengekomen samenwerking zijn beperkt en een aantal overeenkomen afspraken zijn zelfs 'open' gelaten
Problemen	Wanneer de ene gemeente zich gedraagt volgens het principe van de principaal- agent theorie	De uitvoerende gemeente probeert toch het eigen belang na te streven, omdat dit niet ligt vastgelegd in een DVO of GR.

4.6 Samenvattende conclusie

Het doel van dit methode hoofdstuk was antwoorden te geven op de vraag hoe het onderzoek is uitgevoerd. In dit hoofdstuk is gepoogd duidelijkheid te geven over de opzet van dit onderzoek.

Samenvattend is het antwoord op de vraag als volgt:

- *Methode van onderzoek:* Het onderzoek is uitgevoerd op een kwalitatieve wijze. Als onderzoeksdesign is de meervoudige casestudy gehanteerd. Drie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (Ommen- Hardenberg, Tubbergen- Dinkelland en Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland) zijn diepgaand onderzocht. Vooraf zijn er drie hypothesen geformuleerd - op basis van de theorie - die getoetst zijn in de drie samenwerkingsverbanden. Bij het verzamelen van de data is gebruik gemaakt van verschillende methoden, triangulatie. De volgende methode zijn gebruikt:
 - Interviews → Bij iedere gemeente die deel uit maakt van een samenwerkingsverband is de gemeentesecretaris geïnterviewd (behalve bij de gemeente Ommen).

- Observaties → Om een breed beeld te krijgen van de problematiek die speelt bij gemeenten zijn twee bijeenkomsten bijgewoond (bij de gemeente Eemsmond en een expertbijeenkomst binnen de Regio Twente).
- Inhoudsanalyse → Binnen alle drie de samenwerkingsverbanden zijn diverse documenten geanalyseerd, zoals plannen van aanpak, beleidsstukken en visiedocumenten.

Op basis van de geanalyseerde data is gepoogd een antwoord te geven op de empirische deelvragen die vooraf zijn opgesteld. Daarnaast zijn de verschillende gemeenten binnen één intergemeentelijke samenwerkingsverband met elkaar vergeleken. En vervolgens zijn de drie samenwerkingsverbanden onderling met elkaar vergeleken.

- *Het conceptueel model:* Op basis van het begrippen- en theoretisch kader is een conceptueel model ontwikkeld. Dit model geeft schematisch het gehele onderzoek weer. Het model bestaat uit vijf componenten:

- Motieven van samenwerking
- Bevorderende factoren
- Belemmerende factoren
- Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
- En mogelijke wijzen van vastlegging of regulering

Bij de analyse van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden er twee periodes onderscheiden. Periode één bestaat uit het proces tot aan het daadwerkelijke besluit van gemeenten om te gaan samenwerken. De tweede periode start vanaf dat moment en geeft invulling aan de samenwerking. Deze periode wordt gebruikt voor het maken van afspraken gemaakt en vastgelegd van de samenwerking.

- *Operationalisatie:* In de operationalisatie is getracht een vertaalslag te maken van de theorie naar de empirie door middel van operationalisatie van theoretische concepten naar meetbare indicatoren. De hoofdvraag in dit onderzoek is op te delen in drie ‘deelvragen’. In elke vraag staat één begrip centraal: vorm, motieven en vastlegging. De operationalisatie paragraaf geeft weer hoe deze begrippen zijn toegepast binnen de dataverzameling en analyse.

Hoofdstuk 5: Tubbergen- Dinkelland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal er een analyse gemaakt worden van het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Tubbergen en Dinkelland. De gemeenten zijn voornemens om beide ambtelijke apparaten samen te voegen tot één nieuwe organisatie, waarbij de besturen van iedere gemeente zelfstandig zullen blijven. In dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te geven op de empirische deelvragen die eerder opgesteld zijn in hoofdstuk één. Deze vragen zijn:

- Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben gemeenten?
- In welke fase bevindt de samenwerking zich?
- Op welke deelgebieden vindt er samenwerking plaats?
- Welke factoren bevorderen en belemmeren de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?
- In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

In paragraaf 5.2 zullen beide gemeenten nader voorgesteld worden. Paragraaf 5.3 bevat de aanleiding tot het samenwerkingsverband en zullen de doelstelling van het samenwerkingsverband worden weergegeven. In paragraaf 5.4 zullen de ontwikkelingen tot nu toe geschetst worden, waarna in paragraaf 5.5 de structuur van de samenwerking zal worden beschreven. In paragraaf 5.6 zullen de belangrijkste factoren die van invloed zijn geweest op het samenwerkingsproces uiteengezet worden. Paragraaf 5.7 zal bestaan uit het toetsen van de verwachtingen en hypothesen die in dit onderzoek zijn opgesteld. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte samenvattende conclusie in paragraaf 5.8, waarin antwoord wordt gegeven op bovenstaande deelvragen.

5.2 Kennismaking met gemeenten

5.2.1 Tubbergen

De gemeente Tubbergen telt zo'n 21.000 inwoners verdeeld over negen dorpen en drie buurtschappen. De dorpen zijn: Tubbergen, Albergen, Geesteren, Fleringen, Harbrinkhoek- Mariaparochie, Langeveen, Manderveen, Reutum en Vasse. De buurtschappen die onderscheiden worden zijn: Haarle, Hezingen en Mander. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 147 km². De gemeenteraad in Tubbergen bevat 19 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over de fracties: CDA (8 zetels), Gemeentebelangen/ VVD (8 zetels) en PvdA (3 zetels) ('1+1 = 3', 2011, p.5). De burgemeester van Tubbergen is de heer M. Stegers (CDA), daarnaast bestaat het college nog uit drie

wethouders (2 Gemeentebelangen/ VVD, PvdA). De coalitie wordt gevormd door Gemeentebelangen/ VVD en PvdA (Gemeente Tubbergen, n.d.).

5.2.2 Dinkelland

De gemeente Dinkelland telt ruim 26.000 inwoners verdeeld over één stad, acht dorpen en zes buurtschappen. De stad die de gemeente bevat is Ootmarsum. De acht dorpen van de gemeente zijn: Denekamp, Deurningen, Tilligte, Noord Deurningen, Lattrop, Rossum, Saasveld en Weerselo. De buurtschappen die onderscheiden worden zijn: Breklenkamp, Klein Agelo, Groot Agelo, Het Stift, Nutter en Oud Ootmarsum. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 176 km². De gemeenteraad in Dinkelland bevat 21 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over de fracties: Lokaal Dinkelland (10 zetels), CDA (6 zetels), VVD (2 zetels), Fractie Bos/ Maathuis (2 zetels) en PvdA (1 zetel) (‘1+1 = 3’, 2011, p.5). De burgemeester van Dinkelland is de heer R.S. Cazemier (VVD), daarnaast bestaat het college nog uit vier wethouders (2 Lokaal Dinkelland en 2 VVD). De coalitie wordt gevormd door Lokaal Dinkelland en VVD (Gemeente Dinkelland, n.d.).

De gemeenten Tubbergen en Dinkelland zijn respectievelijk de 14^{de} en 9^{de} gemeente van de regio Twente gemeten naar inwoneraantal. In oppervlakte zijn het respectievelijk de 3^{de} en 2^{de} gemeente in Twente. Beide gemeenten kennen een vergelijkbare levensbeschouwelijke en culturele achtergrond. Het zijn beide gemeenten met een agrarisch karakter (‘1+1= 3’, 2011, p.5).

Tabel 5.1 Achtergrondkenmerken

Gemeente	Tubbergen	Dinkelland
Aantal inwoners	21.152	26.056
Oppervlakte (km ²)	147	176
Aantal kernen (incl. buurtschappen)	12	15
Aantal raadsleden	19	21
Aantal raadsfracties	3	5
Aantal wethouders	3	4
Aantal medewerkers (Fte)	146	203

(Bron: 1+1 = 3, 2011, p.5)

De gemeente Tubbergen behoorde vroeger tot het grondgebied van het richterampt Ootmarsum, waartoe ook Denekamp behoorde. Op 26 november 1811 is dit richterampt gesplitst in tweeën en kwamen er twee gemeenten: Ootmarsum en Tubbergen. In 2001 is er in de regio Twente een grote herindelingsoperatie geweest, hierbij is Tubbergen buiten schot gebleven waardoor de gemeente nu al ruim 200 jaar bestaat (‘1+1 = 3’, 2011, p.6). Voor Dinkelland geldt een ander verhaal. Deze gemeente bestaat nu ruim tien jaar en is een heringedeelde gemeente van de voormalige gemeenten Weerselo, Ootmarsum en Denekamp. Dinkelland is tot stand gekomen in 2001 en dat is niet zonder slag of stoot gegaan. De drie voormalige gemeenten hebben tot op het laatste moment geprobeerd de gedwongen

herindeling te voorkomen. Men voelde zich tot elkaar veroordeeld, met name de rivaliteit tussen Denekamp en Ootmarsum was erg groot ('1+1= 3', 2011, p.7). De verschillen tussen deze gemeenten werden uitvergroot. Voor het creëren van draagvlak - voor de op poten zijnde nieuwe gemeente - was geen sprake. Ootmarsum een echte stad met stadsallure, een echt kunststadje. Tegenover Denekamp dat toch meer een 'boeren' dorp was (Persoonlijke communicatie, gemeentesecretaris Dinkelland op 9 juli 2012). Dit resulteerde ondermeer in heftige discussies over de plek van het gemeentehuis, de totstandkoming van de nieuwe gemeentenaam en de aanstelling van de gemeentesecretaris. De impact van deze gedwongen herindeling wordt tot op de dag van vandaag gevoeld. In het begin van nieuwe heringedeelde gemeente waren er op bestuurlijk niveau nog altijd duidelijk drie kampen - de drie gemeenten - te onderscheiden. De gemeentesecretaris van Dinkelland (2012) gaf aan dat in die tijd de ambtenaren de gemeente Dinkelland hebben gered. De ambtenaren hebben zich het hoofd niet op hol laten brengen en zijn gewoon doorgedaan met het ontwikkelen van de nieuwe gemeente.

5.3 Aanleiding en doelstelling

5.3.1 Aanleiding samenwerking

De gemeenten Tubbergen en Dinkelland zijn enkele jaren geleden tot de conclusie gekomen dat de gemeenten het als zelfstandige gemeente in de toekomst waarschijnlijk niet zullen gaan redden. Dit is mede ingegeven door een toename van het takenpakket vanwege de uitgevoerde en aangekondigde decentralisatieoperaties van het Rijk. Taken worden verder alleen nog maar complexer en voor kleinere gemeenten wordt het steeds moeilijker om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken. Door de geringe omvang van beide gemeenten dreigen ze beide in de toekomst te kwetsbaar te worden. De noodzaak tot samenwerking wordt, zowel door de ambtelijke apparaten als de gemeenteraden, onderkend. Beide gemeenten hebben besloten een samenwerking met elkaar aan te willen gaan. De gemeenten willen ambtelijk gaan samenwerken, waarbij als uitgangspunt is vastgelegd om één ambtelijke organisatie te gaan bouwen ten behoeve van de gemeenten Tubbergen en Dinkelland. In een verkenning met betrekking tot samenwerking is door beide gemeenten de noodzaak tot samenwerking als volgt samengevat:

“Samenvattend kan worden gesteld dat Tubbergen en Dinkelland beide nu nog relatief gezonde gemeenten zijn, maar dat zij deze status op de lange duur zeer waarschijnlijk niet kunnen behouden. Zowel vanuit de landelijke politiek als vanuit de inhoud neemt de druk toe om op te schalen. Het is dan raadzaam om deze verplichting in wording voor te zijn en op eigen kracht een spoor te trekken. Intensieve samenwerking om bedreigingen af te wenden, maar vooral ook om kansen om sterker te worden en van meer betekenis te zijn voor onze lokale samenlevingen volop te benutten” ('1+1= 3', 2011, p.15).

5.3.2 Doelstelling samenwerking

De intensivering van de onderlinge samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland heeft een drietal hoofddoelen (‘Voortgangsrapportage Op Koers’, 2012, p.3):

1. Verhogen van de kwaliteit
2. Verminderen van de kwetsbaarheid
3. Verlagen van de kosten

De drie bovengenoemde doelen worden in de wereld van intergemeentelijke samenwerking omschreven als de drie K’s. Deze algemene doelen zijn door de gemeenten verder gespecificeerd. Hoewel beide gemeenten op dit moment financieel relatief gezond zijn, liggen er ook voor hen bepaalde gevaren op de loer. Voor deze gevaren willen de gemeenten zich wapenen door de onderlinge samenwerking te intensiveren. Met deze intensivering van de samenwerking wordt beoogd de bestuurskracht van de gemeenten toe te laten nemen. Hierbij wordt bestuurskracht uitgelegd als: *‘De mate waarin je als gemeente in staat bent om de steeds complexer wordende taken uit te voeren’* (‘1+1 = 3’, 2011, p.10). Beide gemeenten behoren, zowel qua gemeenteomvang als qua omvang van de ambtelijke organisatie, tot de kleinere gemeenten in de provincie Overijssel. Deze kleinschaligheid kan uiteindelijk nadelige gevolgen hebben bij het binnenhalen van gekwalificeerd personeel. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat in 2040 de bevolkingskrimp in Tubbergen en Dinkelland naar verwachting 15% zal zijn. Door samen te werken kunnen de maatschappelijke problemen die kunnen ontstaan en vaak grensoverschrijdend zijn, beter aangepakt worden.



***De bevolkingskrimp
in 2040 zal naar
verwachting 15% in
Tubbergen en
Dinkelland***

Wat erg samenhangt met een eerder punt en ook terugkomt in de inleiding van dit onderzoek is de vraag: ‘Wat is nu de ideale omvang en inrichting van een gemeente?’ Door de jaren heen is het gemiddelde inwonertal per gemeente toegenomen naar ongeveer 40.000 inwoners. Dit betekent voor gemeenten die daar onder zitten, dat zij onvoldoende toekomstbestendig worden geacht. Verwacht mag worden dat er een opschaling van de omvang van gemeenten gaat plaatsvinden de komende jaren. De keuze om deze opschaling op vrijwillige basis te doen - waarbij de samenwerkingspartner zelf gekozen kan worden - krijgt de voorkeur boven een gedwongen opschaling.

Ook binnen de gemeentehuizen zelf zal de kwetsbaarheid verkleind moeten worden. Een voorbeeld hiervan is de steeds complexer wordende ontwikkelingen op het gebied van ICT- systemen. Gemeenten hebben zichzelf de vraag gesteld of het nog wel mogelijk is om zelfstandig deze essentiële ICT- systemen in de lucht te houden. Dit geldt niet alleen op het gebied van ICT maar op allerlei terreinen. Ook de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van gedecentraliseerde taken door het Rijk nemen als

maar toe. En de verwachting is dat de omvang van het takenpakket alleen maar zal toenemen in de komende jaren. Wellicht dat de economische crisis deze tendens enigszins kan doen laten afnemen. Door ambtelijk te fuseren hopen de gemeenten de vraagstukken het hoofd te kunnen bieden. Samenwerking zal moeten leiden tot een verlaging van de kwetsbaarheid en een verhoging van de kwaliteit.

Tenslotte zal de samenwerking ook financieel het nodige moeten opleveren. Door de onderlinge samenwerking te intensiveren kunnen efficiency voordelen behaald worden. Zo hoeven beleidsstukken niet twee keer ontwikkeld te worden maar kan voor beide gemeenten hetzelfde beleid worden vastgesteld. De verwachting is dat de samenwerking een eenmalige besparing op zal leveren van € 2,3 miljoen euro.

5.4 Schets van de ontwikkelstadia

Refererend aan het model van de ontwikkelingsfasen van een intergemeentelijke samenwerking, zoals geschetst in paragraaf 2.4 van dit onderzoek, bevindt de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland zich momenteel in fase drie: 'de implementatie'. De fasen één en twee zijn inmiddels door de gemeenten succesvol afgerond en men is nu bezig invulling te geven aan de ambtelijke fusie. In het vervolg van deze deelparagraaf zal kort het samenwerkingsproces, waarin de verschillende fasen doorlopen zijn, beschreven worden. In de praktijk lopen de onderscheiden fasen geleidelijk in elkaar over en is het vaak lastig om een exact keerpunt aan te wijzen waarbij de ene fase in de volgende overgaat.

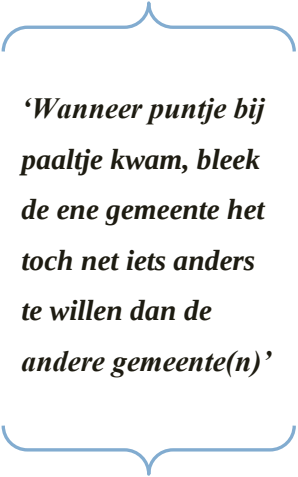
5.4.1 Fase 1: Aanloopfase en oriëntatiefase tot 2010

Al geruime tijd werken de gemeenten Tubbergen en Dinkelland samen met elkaar. In eerste instantie waren er bij deze samenwerking meerdere gemeenten betrokken. Grofweg zijn er een tweetal belangrijke perioden te onderscheiden: *de samenwerking tot 2006* en *de samenwerking na 2006* ('1+1=3', 2011, p.8).

***De samenwerking
betreft: 'Een hoog
theedrink gehalte'***

In de *periode tot 2006* vond de samenwerking tussen beide gemeenten plaats in een groter verband het zogenoemde 'NOT- verband', dat staat voor Noordoost Twente. De gemeenten die deel uitmaakten van dit verband waren: Oldenzaal, Losser, Tubbergen en Dinkelland. De besturen van deze gemeenten troffen elkaar regelmatig, maar ondanks dat kwam er nooit echt vlees op de botten, aldus de gemeentesecretaris van Dinkelland (2012). De samenwerking betrof niet meer dan informatie- uitwisseling, en had '*een hoog theedrink gehalte*', aldus de gemeentesecretaris. Uiteindelijk moest de conclusie getrokken worden dat deze samenwerking nooit echt goed van de grond is gekomen, met uitzondering van de gemeenschappelijke brandweer.

De periode na 2006 is gestart vanaf het moment dat de gemeente Oldenzaal besloot om begin 2006 deel te nemen aan het samenwerkingsverband Netwerkstad Twente, bestaande uit Enschede, Hengelo, Almelo en Borne. Voor de overige gemeenten betekende deze overstap van Oldenzaal, zeker met het oog op de rivaliteit die gaande was tussen het platteland en de stad, dat Oldenzaal niet langer kiest voor het platteland van Noord Twente (Persoonlijke communicatie gemeentesecretaris Tubbergen op 10 juli 2012/ gemeentesecretaris Dinkelland, 2012). De drie overgebleven gemeenten gingen vanaf dat moment verder onder de naam ‘DLT- verband’(Dinkelland, Losser en Tubbergen). De gemeenten waren aanvankelijk voornemens om te gaan samenwerken op zowel operationeel/ ambtelijk niveau als strategisch/ bestuurlijk niveau. De samenwerking op het operationeel/ ambtelijk niveau leverde in beginsel nog wel enkele successen op, zoals een gemeenschappelijke inkoopcoördinator. Maar uiteindelijk bleek, zowel op het operationele- als strategische niveau, de samenwerking toch niet structureel van de grond te komen. Dit werd met name veroorzaakt door het feit dat de verschillende bestuurders toch nog altijd in een behoorlijke mate hun eigen koers bleven varen, aldus de gemeentesecretaris Dinkelland (2012). Wanneer puntje bij paaltje kwam, bleek de ene gemeente het toch net ietsjes anders te willen dan de andere gemeente(n). Aan het ‘DLT- verband’ kwam definitief een einde aan het eind van 2009. De gemeente Losser bleek in zwaar weer terecht te zijn gekomen en moest daardoor overgaan tot flinke bezuinigingen. De gemeente Losser heeft er voor gekozen dit te doen door grote delen van het ambtelijk apparaat onder te brengen bij de gemeente Enschede. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland hebben aanvankelijk nog wel gezamenlijk geprobeerd Losser binnenboord te houden door ook een aanbod te doen om taken over te nemen, maar de keuze van Losser bleek uiteindelijk toch op Enschede te vallen. Vanaf dat moment bleven de gemeenten Tubbergen en Dinkelland nog met zijn tweeën over. Geconcludeerd kan worden dat beide gemeenten door een toevallige samenloop van externe omstandigheden - het telkens wegvallen van één gemeente - uiteindelijk met zijn tweeën zijn overgebleven.



‘Wanneer puntje bij paaltje kwam, bleek de ene gemeente het toch net iets anders te willen dan de andere gemeente(n)’

5.4.2 Fase 2: Besluitvormingsfase 2010-2011

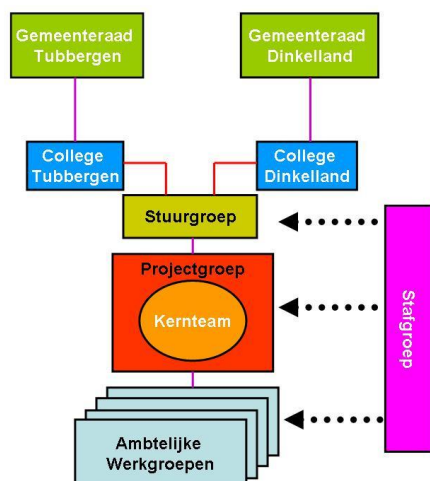
Voor beide gemeenten gold dat er *maart 2010* gemeenteraadsverkiezingen voor de deur stonden. In de verschillende collegeprogramma's van beide gemeenten, die na deze verkiezingen zijn opgesteld, werd opgenomen dat er geïnvesteerd diende te worden in de onderlinge samenwerking. Deze gelijkkluidende intentie vormde voor de beide gemeentesecretarissen het signaal om de samenwerking tussen beide gemeenten verder vorm te gaan geven. In *juni 2010* hebben beide colleges besloten een notitie te maken die de mogelijkheden voor een intensieve samenwerking in kaart moest brengen. In de daarop volgende maanden hebben de beide gemeentesecretarissen getracht deze notitie vorm te geven. Gepoogd is om

een analyse te maken van alle vormen van intergemeentelijke samenwerking die er te onderscheiden zijn. De notitie '1+1 = 3' was af in *februari 2011*. Op basis van de onderscheiden vormen zijn de secretarissen tot de conclusie gekomen dat beide gemeenten het beste af zouden zijn met een bestuurlijke fusie van de gemeenten. Dit zou de meeste voordelen bieden en was het meest eenduidig qua structuur, aansturing en leverde het meeste op. Op *15 maart 2011* hebben de beide colleges en gemeenteraden kennis genomen van deze notitie.

De colleges van Tubbergen en Dinkelland schaarden zich achter het advies van de gemeentesecretarissen, dat een bestuurlijke fusie de beste optie zou zijn. De colleges hadden vooraf echter één voorwaarde gesteld en dat was dat er politiek unanimité diende te zijn bij de gemeenteraden voordat er tot een vrijwillige herindeling over gegaan zou worden. Tijdens een besloten bijeenkomst, waar de verschillende fractievoorzitters bij aanwezig waren, is gepolst of deze unanimité aanwezig was. Deze bleek er niet te zijn. De CDA fractie in Tubbergen bleek tegen het besluit te zijn om te fuseren.

Vervolgens is overgegaan naar plan B, de samenwerking vorm geven middels het SETA model. Dit werd gezien als de 'next best' oplossing, waarbij de ambtelijke apparaten van beide gemeenten ineengeschoven zullen worden tot één nieuwe organisatie, maar op het bestuurlijke niveau blijven er twee zelfstandige gemeenten bestaan. De gemeenteraden hebben uiteindelijk wel ingestemd met deze vorm, met uitzondering van het CDA in Tubbergen. Op *19 september 2011* hebben de gemeenteraden van Tubbergen en Dinkelland het stappenplan 'Samenwerken op 2 sporen' vastgesteld. In dit plan is het gehele proces van de 'bestuurlijke' en ambtelijke samenwerking gestalte gegeven. De bestuurlijke samenwerking houdt in dat Tubbergen en Dinkelland beide bestuurlijk autonoom blijven, maar dat er wel wordt ingezet op onder andere harmonisatie van beleid ('Samenwerken op 2 sporen', 2011, p.4). Ambtelijk zullen de apparaten van beide gemeenten samen worden getrokken in één nieuwe op te zetten organisatie ('Samenwerken op 2 sporen, p.4). De beoogde startdatum voor deze nieuwe ambtelijke organisatie van de twee gemeenten is *1 januari 2013*.

Figuur 5.1 Projectorganisatie Tubbergen- Dinkelland



Om het vast gestelde stappenplan vorm te geven is er een projectorganisatie opgezet. Deze organisatie kent de structuur zoals weergegeven in figuur 5.1. Uit deze figuur is op te maken dat er meerdere ambtelijke werkgroepen in het leven zijn geroepen om verschillende onderdelen van het samenwerkingsproces uit te werken. Deze werkgroepen worden bemand door

medewerkers van beide gemeenten. In totaal zijn er acht werkgroepen gevormd: producten en diensten, informatievoorziening, dorps- en kernraden, beheer openbare ruimte, juridische zaken, financiën, HRM/ personele zaken en facilitaire zaken en huisvesting. Iedere werkgroep is inmiddels aan het werk en heeft een eigen projectplan opgesteld. Dit plan moest voldoen aan de visie die voor de nieuwe organisatie is opgesteld.

De nieuwe organisatievisie gaat er vanuit dat beide ambtelijke organisaties niet in elkaar worden geschoven, maar dat er één nieuwe organisatie gecreëerd wordt. De visie heeft drie kernwaarden: betrokken, ondernemend en zakelijk. De rode draad hierbij is: *‘Meer samenleving en minder overhead’* (‘Ondernemend, zakelijk, betrokken’, 2011, p.5). De drie kernwaarden moeten op drie verschillende niveaus terugkomen: de samenleving, de gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie. De waarden geven aan waar de gemeentebesturen op kunnen bouwen, waar de samenleving vanuit mag gaan, en waar men elkaar binnen de ambtelijke organisatie op aan kan spreken (‘Voortgangsrapportage Op Koers’, 2012, p.16).

Bij de uitwerking van deze kernwaarden zal telkens de koppeling gemaakt moeten worden richting de Twentse identiteit, waarin eigenschappen als ‘noaberschap’, saamhorigheid, nuchterheid, betrouwbaarheid en nijverheid centraal staan.

5.4.3 Fase 3: Implementatie 2011-2012

De verschillende werkgroepen die in fase twee genoemd zijn, zijn momenteel druk bezig invulling te geven aan de opdrachten die hen opgedragen is. Er is in *december 2011* ondermeer een organisatievisie voor de ‘nieuwe’ organisatie opgesteld. Op basis van deze organisatievisie is een organisatiestructuur gemaakt. De hoofdstructuur staat momenteel (*juni 2012*) en de fase is aangebroken waarin het management benoemd dient te worden. Begin *juli 2012* zijn de nieuwe directeuren benoemd, waarna vervolgens is gestart met de sollicitatieprocedures voor de posities van de nieuwe afdelingshoofden. De invulling van de nieuwe organisatie is op dit moment in gang gezet. De beide gemeenten zijn zich ervan bewust dat er zich mogelijk problemen kunnen voordoen tijdens de implementatie. De culturen van beide werkorganisaties zullen op elkaar afgestemd moeten worden. Met name in het samenspel tussen bestuur en ambtenaar is er enig cultuurverschil tussen beide gemeenten zichtbaar. Binnen de ene gemeente is de aansturing meer hiërarchisch dan bij de ander. De één geeft net iets meer vrijheid aan de ambtenaar dan de ander. Verder ligt de nadruk bij de ene gemeente meer op het resultaat en is de ander meer procesgericht bezig. Het is goed dat deze verschillen opgemerkt en benoemd worden. Ondanks het feit dat de overgang voor de medewerkers geen enorme cultuurschok zal zijn, zal er in het proces wel rekening gehouden moeten worden met cultuurverschillen.

Naast de cultuur zijn ook de controlemechanismen van de opdrachtgevende partij (de colleges) van belang. Hoe goed zijn zij in staat om de gewenste kwaliteit te waarborgen? De gemeenten Tubbergen en

Dinkelland hebben hiervoor een mooi systeem bedacht. Zij gaan werken met programmajournaals. Voor de lange termijn - acht jaar - is een horizon vastgesteld waar de gemeenten uiteindelijk naar toe wil. De gemeenten hebben mogelijkheid om deze horizon na vier jaar bij te stellen. Deze horizon is a- politiek, mede doordat het lange termijn beeld vaak enigszins politiek kleurloos is, aldus de gemeentesecretaris van Dinkelland (2012). Er zal twee keer per jaar een journaal worden uitgebracht met daarin de stand van zaken ten aanzien van de afgesproken doelvariabelen. Het is geen financieel document maar puur een beleidsinhoudelijk document met daarin de progressie die geboekt is en de verwachtingen voor de toekomst. Dit controlemechanisme is iets nieuws naast de al bestaande middelen, zoals begrotingen en jaarrekeningen.

Het streven is om de nieuwe ambtelijke organisatie op 1-1-2013 start klaar te hebben. Op dit moment ligt de organisatie op schema om die streefdatum te halen. Maar om een goede analyse te kunnen maken van de implementatiefase zal de organisatie enige tijd 'in bedrijf' moeten zijn. Dan pas is het mogelijk om eventuele ongewenste effecten, zoals cultuurverschillen, waar te nemen.

Het gehele proces tot aan de daadwerkelijke realisatie van de ambtelijke fusie neemt in totaal ruim 2,5 jaar in beslag. Samenvattend zijn de belangrijkste beslismomenten (points of no return) in het proces tot aan het integreren van de ambtelijke organisaties de volgende:

- 1) tot 2006 → Samenwerking in 'NOT' verband. In 2006 Oldenzaal besloot de samenwerking te verlaten. Het samenwerkingsverband ging verder onder de naam 'DLT'.
- 2) 2006 t/m 2009 → Samenwerking in 'DLT' verband. Eind 2009 Losser besloot de samenwerking met Enschede te zoeken, hiermee kwam een einde aan dit samenwerkingsverband
- 3) Maart 2010 → Gemeenteraadsverkiezingen, waarna uit de verschillende collegeprogramma's bleek dat beide gemeenten de samenwerking wilden intensiveren.
- 4) Juni 2010 → Beide colleges gezamenlijk geven opdracht om een notitie te schrijven over de mogelijke samenwerkingsvormen.
- 5) Maart 2011 → Gemeenteraden zijn niet unaniem voor een bestuurlijke fusie, waarna besloten wordt om voor de SETA variant te gaan.
- 6) September 2011 → Instemming met een stappenplan voor de ambtelijke fusie, door de beide gemeenteraden.
- 7) Juli 2012 → Benoeming van de nieuwe directeuren en start van sollicitatieprocedure.
- 8) Januari 2012 → Beoogde realisatie van de ambtelijke fusie op 1 januari 2013.

5.5 Huidige structuur en werkwijze

Tubbergen en Dinkelland hebben er voor gekozen de samenwerking te structureren volgens het SETA-model van Korsten, Samen En Toch Apart zoals uitgelegd in paragraaf 2.3.5.1. Het SETA-model houdt in dat gemeenteraden, colleges van B&W en de burgemeesters van beide gemeenten zelfstandig blijven functioneren, maar de ambtelijke apparaten worden samengevoegd tot één nieuwe organisatie. Het ambtelijk apparaat kan gezien worden als een Shared Service Center die werkzaamheden uitvoert voor twee autonome en afzonderlijke gemeentebesturen. Door het opzetten van een gezamenlijk ambtelijk apparaat kan de kwetsbaarheid gereduceerd worden en kunnen er schaalvoordelen gecreëerd worden. Daarnaast leidt het er toe dat de kwaliteit van dienstverlening verbeterd wordt en de kosten verminderen. De nieuwe ambtelijke organisatie zal de status van een openbaar lichaam krijgen, op basis van de Wgr. Alle ambtenaren zullen in dienst treden van dit openbaar lichaam. In de structuur van dit samenwerkingsverband wordt als het ware de ‘traditionele’ samenwerkingsvorm (de bevoegdheidsoverdracht op basis van de Wgr) gecombineerd met de ‘moderne’ samenwerkingsvormen (het contract volgens het SETA-model).

De gekozen structuur zal vormgegeven worden volgens het principe van Keep It Simple, Stupid (KISS). Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling zal gevormd worden door beide colleges. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur zullen door dezelfde mensen gevormd worden. Tubbergen en Dinkelland willen het simpel en flexibel houden, zonder terecht te komen in allerlei verantwoordingsmechanismen.

Voor beide gemeentesecretarissen zal er in de nieuwe organisatie een plek blijven. Gezamenlijk zullen zij de functie van algemeen directeur op zich nemen. Voordat er tot deze keuze is gekomen, zijn meerdere varianten onderzocht (‘Voortgangsrapportage Op Koers’, 2012, p.18):

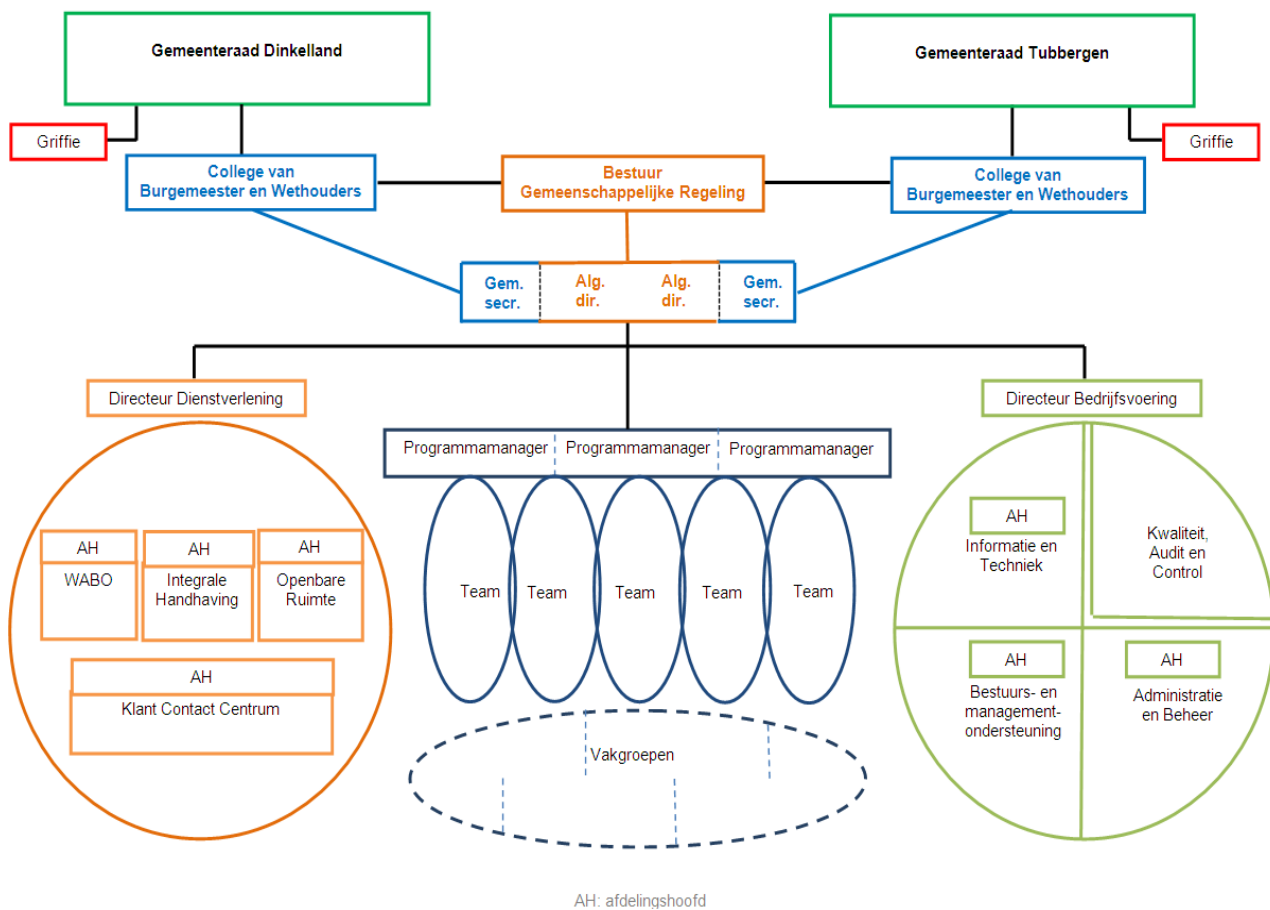
- 1) Een model waarbij iedere gemeente zijn eigen gemeentesecretaris heeft en waarbij de ambtelijke organisatie onder leiding staat van een afzonderlijke directeur.
- 2) Een model waarbij beide gemeenten gezamenlijk een gemeentesecretaris hebben, die tevens algemeen directeur is van de ambtelijke organisatie
- 3) Een model waarbij beide gemeenten een gezamenlijke gemeentesecretaris hebben en waarbij de ambtelijke organisatie onder leiding staat van een afzonderlijke directeur
- 4) Een model waarbij beide gemeenten ieder een eigen gemeentesecretaris hebben die gezamenlijk de directie vormen van de ambtelijke organisatie.

De gemeentebesturen vonden dat model 2 fysiek onhaalbaar zou zijn. De besturen stelden dat het onmogelijk zou zijn voor één gemeentesecretaris om beide colleges goed te bedienen, deze variant is dan ook de burn-out variant genoemd. Bij model 1 en 3 bleek de verhouding tussen gemeentesecretaris versus algemeen directeur een onwenselijke te zijn. Gesteld werd dat een gemeentesecretaris gezag moet uitstralen in een organisatie. Daarbij moet de gemeentesecretaris niet afhankelijk zijn van

goedkeuring van een algemeen directeur. Deze variant werd daarom ook de ruzie variant genoemd. De keuze voor model 4 is dus wel overwogen genomen. Wel moet hierbij aangetekend worden dat er gewerkt wordt met twee kapiteins op één schip. Van groot belang bij deze variant is dat de gemeentesecretarissen goed met elkaar door één deur kunnen. Dit bleek in Tubbergen en Dinkelland zeer zeker het geval te zijn.

In figuur 5.2 wordt de samenwerkingsstructuur weergegeven zoals die door de gemeentebesturen van Tubbergen en Dinkelland is vastgesteld.

Figuur 5.2 Samenwerkingsstructuur Tubbergen - Dinkelland



Eén van de redenen voor het opzetten van een nieuwe organisatie was dat beide gemeenten iets hadden van: “*we willen niet een beetje van Dinkelland en een beetje van Tubbergen samenvoegen*” (gemeentesecretaris Dinkelland, 2012). Hierbij werd een auto als metafoor gebruikt: Dinkelland heeft lang gewerkt aan een mooie Volkswagen, prima auto en rijdt erg goed. Tubbergen heeft ook heel lang gewerkt aan een mooie Volvo, ook een prima auto rijdt ook erg

‘We willen niet een beetje van Dinkelland en een beetje van Tubbergen samenvoegen’

goed. Als je die twee samenvoegt krijg je een Volvo met een Volkswagen motor en dat rijdt niet goed. Dus zijn we voor een mooie BMW gegaan. Op basis daarvan hebben de gemeenten besloten een nieuwe organisatievisie op te zetten met daarin een actuele kijk op de samenleving, de rol van een gemeente, de profilering en de belangrijke punten in de aansturing van een organisatie. Op basis van deze visie is vervolgens een organisatiestructuur opgezet.

Onder de samenwerking is een financiële verdeelsleutel gelegd. Deze verdeelsleutel is vastgesteld op basis van een aantal indicatoren zoals inwoneraantal, oppervlakte, ambtelijk apparaat etcetera. Het toeval wil dat deze indicatoren telkens in de buurt lagen van 47% voor Tubbergen en 53 % voor Dinkelland. Omdat deze verhouding bij iedere indicator terugkeerde, is de conclusie gerechtvaardigd om ervan uit te gaan dat deze verhouding tussen beide gemeenten tamelijk stabiel en vast is. Beide gemeenten willen voor één keer de onderlinge verdeelsleutel vastleggen, want volgens de gemeenten wordt met dienstverleningsovereenkomsten de flexibiliteit er uitgehaald en creëer je een administratief monster (Gemeentesecretaris Dinkelland, 2012). Dus aan beide colleges en raden zal voorgesteld worden - dat moet nog gebeuren - om in de verhouding 47% om 53% de bedrijfsvoeringskosten door te belasten naar de begrotingen van beide gemeenten.

5.6 Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking

In het conceptuele kader dat is geschetst in paragraaf 4.4 zijn verscheidene factoren opgenomen die van invloed (bevorderend of belemmerend) zijn op de ontwikkeling en effectiviteit van een samenwerkingsverband. Een aantal van deze factoren is ook aanwezig geweest in de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland. In paragraaf 3.2 is uiteengezet dat de bevorderende of belemmerende factoren verdeeld kunnen worden over drie categorieën:

- 1) Randvoorwaardelijke factoren
- 2) Procesmatige factoren
- 3) Factoren rondom structuur en inrichting

In deze paragraaf zal uit iedere van bovenstaande categorieën de belangrijkste aanwezige factoren beschreven worden. Aan het eind van deze paragraaf is een totaal overzicht geschetst van alle aan- en afwezig factoren.

5.6.1 Randvoorwaardelijke factoren

5.6.1.1 Belangrijke bevorderende factoren die aanwezig zijn geweest

Urgentiebesef

Om een samenwerking tot een succes te maken dient er een bepaald urgentiebesef onder de deelnemende gemeenten aanwezig te zijn, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Dit besef kan onder meer verkregen worden door gemeenten er bewust van te maken dat het blijven van een

zelfstandige gemeente op termijn niet meer houdbaar is. Dit besef was zowel bij Tubbergen als Dinkelland aanwezig. Bij de gemeentelijke verkiezingen van 2010 en in de totstandkoming van beide collegeprogramma's is de onderlinge samenwerking als wens uitgesproken. *“Beide gemeenten hebben in hun collegeprogramma in april/ mei 2010 opgenomen de samenwerking onderling te intensiveren”*, aldus de gemeentesecretaris van Tubbergen (2012). Ingegeven door het feit om toekomstbestendig te zijn. Als de gemeenten zich willen wapenen voor de toekomst dan moet er worden samengegaan. Door samenwerking wordt er een schaal bereikt - in oppervlakte en inwoneraantal - die gemeenten voldoende body geeft om de taakuitbreiding goed aan te kunnen. Dus het urgentiebesef om zich op die wijze samen te wapenen voor de toekomst was zeer groot aanwezig.

Verder speelden ook de ontwikkelingen in de regio een rol. De gemeente Losser heeft zichzelf als ware ‘verkocht’ aan Enschede. Tubbergen en Dinkelland wilden niet afwachten tot dat zij ook in een dergelijke noodsituatie zonder alternatieven terecht zouden komen of dat de provincie zou ingrijpen. Beide gemeenten willen hun eigen geluk bepalen en niet wachten tot hen iets overkomt.

Beperkt aantal partnergemeenten en de juiste partner

De keuze voor het aantal gemeenten waarmee de samenwerking is vormgegeven is van invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Het is voor een goede werking van het samenwerkingsverband positief wanneer het verband bestaat uit een beperkt aantal gemeenten. Dit blijkt ook het geval te zijn voor de samenwerking tussen de gemeenten Tubbergen en Dinkelland. Beide gemeenten zijn begonnen in het grotere samenwerkingsverband NOT, dat in totaal uit vier gemeenten bestond. Gebleken is dat de vier gemeenten onderling moeizaam tot samenwerking konden komen. Door uiteenlopende redenen zijn de gemeente Tubbergen en Dinkelland met zijn tweeën vergebleven. Beide hebben toen de handen in één geslagen en daarna bleek de samenwerking wel een haalbare kaart te zijn. Dus de stelling dat doelcongruentie gemakkelijker te bereiken is bij een beperkt aantal gemeenten, kan in deze case bevestigend worden beantwoord.

Naast het beperkte aantal partners is ook de homogeniteit tussen de beide gemeenten van invloed geweest op de samenwerking. De uitgangsposities voor beide gemeenten waren nagenoeg gelijk. Zowel voor de gemeente Tubbergen als Dinkelland gold dat ze financieel relatief gezond zijn, zij behoren tot de veiligste woongebieden van Nederland en de leefbaarheid door de bewoners hoog gewaardeerd wordt (*‘1+1=3’*, 2011, p.11). Verder grenzen beide gemeenten aan elkaar en lijken ze qua omvang en inwonertal redelijk op elkaar. Er is dus geen onbalans tussen beide gemeenten. Ook in cultureel- sociaal opzicht zijn beide gemeenten elkaars gelijke. Beide gemeenten kunnen bestempeld worden als plattelandsgemeenten en ze bestaan uit meerdere kernen. Het feit dat er dus weinig grote verschillen tussen beide gemeenten aanwezig is komt de effectiviteit van de samenwerking zeer ten goede.

5.6.1.2 Belangrijke belemmerende factor die aanwezig is geweest

Instabiel of remmende politieke- bestuurlijke omgeving

Naast de bevorderende factoren zijn er ook factoren die een remmende werking kunnen hebben op het samenwerkingsproces. Eén van die factoren is een instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving. Er kan een vertraging ontstaan wanneer er een wisseling plaats vindt bij belangrijke bestuurlijke personen. Ook standpunten van politieke partijen kunnen voor een remmende werking zorgen. Met name deze laatste factor heeft een rol gespeeld in het samenwerkingsverband Tubbergen-Dinkelland. In juni 2011 is er door de colleges een notitie gemaakt waarin de mogelijkheden tot intensivering van de samenwerking zijn beschreven. Uit deze notitie is gebleken dat een fusie tussen beide gemeenten uiteindelijk de meeste voordelen zou opleveren. Het college maakte hierbij wel de aantekening dat er politieke unanimiteit diende te zijn in beide gemeenten. Deze unanimiteit bleek er in Dinkelland wel te zijn, maar in Tubbergen was de CDA fractie fel tegen. Mogelijk veroorzaakt door het feit dat het CDA voor het eerst sinds lange tijd in de oppositie terecht was gekomen na de verkiezingen. In een poging het CDA toch mee te krijgen is door de colleges gekozen voor de ‘next best’ optie, het SETA- model. De poging om het CDA op die wijze mee te krijgen bleek uiteindelijk ook onvruchtbaar en het CDA bleef tegen. Uiteindelijk is toch het besluit aangenomen - in Dinkelland unaniem en in Tubbergen alleen met het CDA tegen - om met het SETA-model verder te gaan. De gemeenteraden hebben daarbij nog bedongen dat zij meer betrokken zouden worden in het proces door middel van twee extra rapportage momenten. Een bestuurlijke fusie tussen beide gemeenten blijft wel ‘de stip op de horizon’. Een dergelijke fusie zal ter sprake komen indien daarvoor voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat.

Deze situatie laat zien dat een standpunt van een politieke partij een remmende invloed kan hebben op de ontwikkeling van een samenwerkingsverband. Door de positie die het CDA in Tubbergen heeft ingenomen heeft het samenwerkingsproces toch enige vertraging opgelopen en is er zelfs van model veranderd.

Mogelijk heeft ook onwetendheid een rol gespeeld bij de besluitvorming omtrent de samenwerking in de gemeente Tubbergen. De gemeente Dinkelland is een echte fusie gemeente maar de gemeente Tubbergen niet. Tubbergen heeft dus nog geen kennis van ‘de pijn’ die dergelijke reorganisaties met zich meebrengt. Het zou best kunnen dat de gemeente Tubbergen zich iets vaker achter de oren zullen krabben. Zij weten minder goed waar zij aan beginnen.

5.6.2 Procesmatige factoren

5.6.2.1 Belangrijke bevorderende factor die aanwezig is geweest

Aanwezigheid ‘Gideonsbende’

Tijdens de ontwikkeling van een samenwerkingsverband is de aanwezigheid van een ‘Gideonsbende’ van groot belang. Deze hechte groep moet een sterke rol op zich nemen door eventuele vijandigheden of negatieve reacties weg te nemen. Deze groep neemt als het ware een voortrekkersrol op zich en moet

ervoor zorgen dat de rest van de organisatie op sleeptouw wordt genomen. Een dergelijke ‘Gideonsbende’ is ook in de samenwerking tussen de gemeente Tubbergen en Dinkelland aanwezig. Er is een hechte groep die ervoor moet zorgen dat de samenwerking gaat leven. Beide colleges van burgemeesters en wethouders komen eens in de twee maanden bij elkaar om de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking te bespreken. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een stuurgroep, die bestaat uit beide burgemeesters, beide locoburgemeesters en een kernteam. Dit kernteam wordt gevormd door de beide gemeentesecretarissen en uit beide gemeenten een projectcoördinator. Het kernteam heeft de dagelijkse regie over de uitvoering van het samenwerkingsproject en is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de voortgang en de afstemming. Deze groep mensen komt wekelijks bijeen, waar de stuurgroep eens per maand bijeenkomt.

Naast de stuurgroep en het kernteam is er ook nog een projectgroep. Deze groep wordt gevormd door het kernteam en de overige leden van de ambtelijke directies van de gemeente Tubbergen en Dinkelland. De projectgroep is belast met de coördinatie van de aansturing op de uitvoering van het ambtelijke proces. Dit gebeurt door opdrachten te geven aan verschillende ambtelijke werkgroepen die onder de projectgroep vallen. Deze werkgroepen vervullen ieder een deelopdracht op een specifiek onderdeel binnen het samenwerkingsproces (‘Voortgangsrapportage Op Koers’, 2012 p.7).

Gesteld mag worden dat er in het samenwerkingsverband Tubbergen- Dinkelland sprake is van een grote ‘Gideonsbende’ gevormd door divers bestuurders en ambtenaren uit diverse geledingen, die er voor moeten zorg dragen dat de samenwerking een succes wordt.

5.6.2.2 Belangrijke belemmerende factor die aanwezig is geweest

Zorgen voor een tijdige en frequente communicatie

Een goede communicatie is binnen het aangaan van een samenwerking zeer belangrijk. Vooral voor het opdoen van vertrouwen in elkaar speelt het een grote rol. Gemeenteraden dienen tijdig en frequent geïnformeerd te worden over de aanleiding, doelstelling, samenwerkingsvormen en de consequenties. Dit kan het gevoel van eigenaarschap bij deze belangrijke organen creëren en vergroten. Hoewel er in het gehele proces van samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland is getracht zo goed mogelijk te communiceren richting iedereen zou hierin toch nog een verbetermogelijkheid liggen, aldus de gemeentesecretaris van Dinkelland (2012). Wanneer het gehele proces overgedaan zou kunnen worden, had hij eerder de politiek erbij betrokken. Gemeenteraden zouden vaker bij elkaar moeten komen, waarbij er eerder naar overeenkomsten en beleidsharmonisatie gezocht moeten worden.

5.6.3 Factoren rondom structuur en inrichting

5.6.3.1 Belangrijke bevorderende factoren die aanwezig zijn geweest

Werken aan eigenaarschap

Eén van de belangrijkste bevorderende factoren voor de ontwikkeling en effectiviteit van een samenwerkingsverband is het creëren van eigenaarschap. Het samenwerkingsverband moet iets zijn waar iedere deelnemende gemeente trots op mag zijn. Om dit gevoel van eigenaarschap te creëren hebben de beide gemeenten ervoor gekozen om het gehele samenwerkingstraject zelf vorm en inhoud te geven, zonder daarbij de hulp van een extern bureau in te roepen. De beide gemeenten waren er van overtuigd zelf voldoende denkkraft in huis te hebben. Men doorleeft het proces dan meer, werd er aangegeven door de gemeentesecretaris van Tubbergen (2012). In totaal zijn er ongeveer 80 mensen direct betrokken bij het proces. En een groot voordeel daarvan is, dat op werkvloer de betrokkenheid met de nieuwe organisatie al gecreëerd wordt. Dus het proces zelf uitvoeren is bevorderend voor het creëren van eigenaarschap en betrokkenheid. En vergroot daarnaast het gevoel van trots.

Verrekensysteem redelijk en eenduidig

Wanneer de nieuwe organisatie diensten levert aan de verschillende gemeenten zijn hier bepaalde kosten mee gemoeid. Voor de ontwikkeling van de samenwerking is het bevorderend wanneer deze kostenverdeling eenvoudig en eenduidig is. De gemeente Tubbergen en Dinkelland hebben voor het financiële verrekensysteem verschillende indicatoren naast elkaar gelegd, zoals inwoneraantal, omvang, ambtelijk apparaat. De uitkomst van deze indicatoren bleek iedere keer uit te komen rond de 47% voor Tubbergen en 53% voor Dinkelland. Dus aan de colleges en gemeenteraden zal gevraagd worden om de bedrijfsvoeringskosten in deze verhoudingen door te belasten aan de verschillende gemeenten. De verrekensystematiek is hiermee eenvoudig en eenduidig. Iedere gemeente weet voor welk percentage van de kosten zij verantwoordelijk is. Deze verdeelsleutel zou voor de eeuwigheid vastgelegd mogen worden als het aan de gemeentesecretaris van Dinkelland ligt.

5.6.3.2 Belangrijke belemmerende factor die aanwezig is geweest

Ook ten aanzien van de structuur en de inrichting van de samenwerking kunnen er belemmerende factoren optreden. Er kan verschil ontstaan in ontwikkeling tussen de gemeenten die gezamenlijk het samenwerkingsverband vormen. Ook kunnen de factoren - die als bevorderend gezien kunnen worden - negatief uitpakken indien deze factoren ontbreken.

Het samenwerking proces tussen de gemeenten Tubbergen en Dinkelland bevindt zich momenteel in een fase waarin invulling gegeven wordt aan de samenwerking. Het is dus op dit moment lastig aan te geven welke factoren een belemmerende invloed hebben



Beide gemeenten waren er van overtuigd zelf voldoende denkkraft in huis te hebben

gehad. Dit zal op een later moment naar voren moeten komen wanneer er teruggekeken kan worden op de implementatie.

In tabel 5.2 wordt een totale weergave gegeven van de factoren die bij het ontwikkelingen van de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland aanwezig dan wel afwezig waren.

Tabel 5.2 Bevorderende en belemmerende factoren

Factoren		Aanwezig	Deels aanwezig	Afwezig
Randvoorwaardelijke				
Bevorderend	Urgentiebesef			
	Congruentie doelstelling			
	Beperkt aantal partnernem.			
	'Juiste' partnernem.			
	Positieve beeldvorming			
	Onderling vertrouwen			
	Homogeniteit en nabijheid			
Belemmerend	Instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving			
	Ontbreken chemie en vertrouwen			
	Ontbreken stimulans provincie			
Procesmatige				
Bevorderend	'Gideonsbende'			
	Tijdige en frequente communicatie			
Belemmerend	Samenwerking niet geformaliseerd			
	Vage of onrealistische doelstellingen			
	Te veel vertrouwen			
	Prevaleren persoonlijke belangen			
Structuur en inrichting				
Bevorderend	Acceptatie samenwerking is een tussenvorm			
	Werken aan 'eigenaarschap'			
	Heldere rolverdeling opdrachtgever-opdrachtnemer			
	Ruimte lokale profilering			
	Redelijke en eenduidige verrekenstelsystematiek			
	Oog voor cultuuraspect			
Belemmerend	Verschillen in ontwikkeling partnergemeenten			

5.7 De verwachtingen getoetst van het samenwerkingsverband Tubbergen-Dinkelland

In de bovenstaande paragrafen is de samenwerking tussen de gemeente Tubbergen en Dinkelland uitvoerig beschreven. In deze paragraaf zal een antwoord gegeven worden op de verwachtingen en hypothesen die in dit onderzoek zijn gesteld. Bij iedere hypothese zal geanalyseerd worden of daarvoor steun te vinden is of dat deze verworpen moet worden.

Hypothese 1:

Een beslissing om intergemeentelijk te gaan samen werken op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken, zoals PIOFACH taken, roept minder weerstand op binnen gemeenten dan samenwerking op beleid- strategische taken, zoals omgevingsbeleid, openingstijden en cultuursubsidies.

Voor het samenwerkingsverband Tubbergen- Dinkelland geldt dat deze hypothese verworpen kan worden. Aanvankelijk was het voorstellen - dat uit de verkenning kwam in februari 2011 - om zowel ambtelijk als bestuurlijk te fuseren. Gebleken was dat daarmee de meeste voordelen behaald zouden worden. Dit zou betekenen dat de samenwerking zowel de beleidsuitvoerende taken als beleidsstrategische taken zou behelzen. Een groot gedeelte van beide gemeenteraden was voor een dergelijke constructie, alleen de CDA fractie in Tubbergen was er op tegen. Dit heeft er toe geleid dat er uiteindelijk is gekozen voor de ‘second best’ optie. Een vorm waarbij er wel onderscheid is gemaakt tussen beleidsuitvoerende taken en beleidsstrategische taken. Om de toekomstbestendigheid van de gemeenten te garanderen, zijn beide gemeenten ervan overtuigd dat er intensief samengewerkt dient te worden. Ondanks dat het politieke klimaat binnen de gemeenten een bestuurlijke fusie op dit moment onmogelijk maakt, blijft het wel de ‘stip aan de horizon’ voor de toekomst. Vandaar dat er nu ook al bestuurlijk wordt gewerkt om zoveel mogelijk beleid te harmoniseren. Voor deze hypothese is er zowel steun voor als tegen te vinden. Afgaande op de manier hoe de samenwerking nu is vormgegeven, zou de hypothese in dit samenwerkingsverband bevestigd moeten worden. Een samenwerking op beleidsstrategische taken (in dit geval de bestuurlijke fusie) roept weerstand op. Wel dient hierbij een kanttekening gemaakt te worden. De partij die tegen een bestuurlijke fusie is, is ook tegen een ambtelijke fusie. In dit samenwerkingsverband kan dus niet bewezen worden dat een bestuurlijke fusie meer weerstand oproept dan een samenwerking op puur alleen uitvoeringstaken.

Hypothese 2 a: *Intergemeentelijke samenwerking wordt door een gemeente alleen maar aangegaan indien het meer voordelen dan nadelen oplevert.*

Hypothese 2 b: *Intergemeentelijke samenwerking wordt aangaan onder druk van de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten, aandrang van hogere overheden, dominante praktijkopvattingen over samenwerking waardoor gemeenten bang worden de boot te missen.*

Hypothese 2a dient voor dit samenwerkingsverband verworpen te worden. Er zijn voor deze samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland argumenten aan te wijzen die verder reiken dan een ‘eenvoudige’ afweging van de voor- en nadelen. De gemeenten hebben wel een uitgebreide studie gedaan naar de verschillende samenwerkingsmogelijkheden en de voor- en nadelen. Bij deze studie zijn alle voor- en nadelen van de verschillende vormen inzichtelijk gemaakt. Hieruit is gebleken dat een keuze voor een bestuurlijke fusie de meeste voordelen zou opleveren. Maar de primaire reden voor de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland is minder economische en heeft meer te maken met realisme. Beide gemeenten hebben ingezien dat de huidige omvang van de gemeenten onvoldoende bestaansrecht geeft richting de toekomst. Zeker gezien de op handen zijnde gedecentraliseerde taken en de steeds verdere opschaling van gemeentegrootte. De gemeenten willen daarbij graag zelf kunnen bepalen met wie de samenwerkingspartner wordt. Men wil niet in een situatie terecht komen waarbij men gedwongen wordt. Hypothese 2a vindt in dit samenwerkingsverband geen steun.

Voor Hypothese 2b is wel steun te vinden in het samenwerkingsverband Tubbergen- Dinkelland. Weliswaar voelen beide gemeenten niet de druk van de provincie. De provincie Overijssel geeft daarbij ook aan geen druk uit te oefenen (Persoonlijke communicatie provincie Overijssel op 7 mei 2012). Maar indirect heeft de toenemende druk van taken vanuit het Rijk er wel voor gezorgd dat het voor een relatief ‘kleine’ gemeenten onmogelijk wordt taken nog zelfstandig te kunnen uitvoeren. De gemeentesecretaris van Tubbergen gaf ook aan “... wetende wat er allemaal op ons afkomt voor de komende jaren. We kennen het Rijksbeleid en wat is dan nu de meest toekomstbestendige vorm?” (2012).

Behalve deze vorm van druk dwingen ook de ontwikkelingen in de omgeving van Tubbergen en Dinkelland tot nadenken over samenwerking. De situatie waarin de gemeente Losser is beland is voor beide gemeenten absoluut onwenselijk. Door de onderlinge samenwerking te intensiveren kan dat scenario afgewend worden. Dus zowel de druk, wel is waar indirect door middel van decentralisatie van het Rijk, als ontwikkelingen in de omgeving heeft er voor gezorgd dat de gemeenten Tubbergen en Dinkelland onderlinge samenwerking gezocht hebben. Hiermee wordt hypothese 2b bevestigd.

Hypothese 3a: Wanneer partijen uitgaan van tegengestelde doelen en verwachtingen, en niet goed zicht hebben op de uitvoering van de afspraken, dit het onderlinge wantrouwen kan voeden, zodat zij zich zullen inspannen om hun werkrelaties gedetailleerd te regelen.

Hypothese 3b: Wanneer partijen uitgaan van dezelfde belangen, elkaar onderling vertrouwen dan zullen ze nalaten om hun samenwerkingsrelaties nauwkeurig te regelen en zullen ze betrekkelijk weinig aandacht besteden aan de controle op de gemaakte afspraken.

Voor hypothese 3a is in dit samenwerkingsverband geen steun gevonden. Beide gemeenten hadden in dit samenwerkingsverband overeenkomstige doelen. Deze hypothese kan dus noch bevestigd noch ontkend worden.

Voor hypothese 3b is in dit samenwerkingsverband wel steun te vinden die de hypothese doen bevestigen. Beide gemeenten hebben overeenkomstige belangen en het vertrouwen in elkaar is duidelijk aanwezig, zowel op het niveau van de colleges als de gemeenteraden. Beide gemeentesecretarissen gaven aan dat wanneer het vertrouwen niet aanwezig zou zijn, er niet aan dit proces was begonnen. De gemeentesecretaris van Dinkelland omschreef het als volgt: *“Je moet eigenlijk gewoon een sprong in het diepe wagen. Heb je vertrouwen in elkaar? Ja? We houden elkaar vast en we gaan”* (2012). De samenwerking is vanwege dit vertrouwen niet uitvoerig in contracten vastgelegd. De gemeentesecretaris van Dinkelland gaf hierover aan *“... vooraf kun je niet alles overzien. Het is onmogelijk alles vast te leggen in contracten”* (2012). Maar ondanks het feit dat het vertrouwen aanwezig is en dat de samenwerkingsrelatie niet heel nauwkeurig is geregeld, besteden de gemeenten wel degelijk aandacht aan de controle van de afspraken. Naast de reguliere controlemechanismen maken de gemeenten met gebruik van programmajournaals. Twee keer per jaar wordt er een journaal uitgebracht met daarin de stand van zaken op dat moment. Aan de hand van deze journaals kan, indien daar aanleiding toe is, bijsturing plaatsvinden. Hypothese 2b heeft dus een aantal elementen in zich die bevestigd worden in dit verband, alleen op het punt van de controle laat het samenwerkingsverband een ander beeld zien.

5.8 Samenvattende conclusie

In deze samenvattende conclusie zullen in het kort de vragen, die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn gesteld, beantwoord worden.

Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben de gemeenten?

De gemeenten Tubbergen en Dinkelland zijn enkele jaren geleden tot de conclusie gekomen dat zij het als zelfstandige gemeente in de toekomst waarschijnlijk niet zullen gaan redden. Door de geringe omvang van beide gemeenten dreigen beide in de toekomst te kwetsbaar te worden. De noodzaak tot samenwerking wordt, zowel door de ambtelijke apparaten als gemeenteraden, onderkend. Beide gemeenten hebben besloten verder met elkaar te willen gaan. De gemeenten willen ambtelijk gaan samenwerken, waarbij als uitgangspunt is genomen om één ambtelijke organisatie te gaan bouwen ten behoeve van de gemeenten Tubbergen en Dinkelland.

De intensivering van de onderlinge samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland heeft een drietal hoofddoelen (‘Voortgangsrapportage Op Koers’, 2012, p.3):

1. Verhogen van de kwaliteit
2. Verminderen van de kwetsbaarheid
3. Verlagen van de kosten

Waarbij de het verlagen van de kosten de ‘minste’ belangrijke is van de drie. Daarnaast wordt met de samenwerking beoogd de bestuurskracht van beide gemeenten te laten toenemen.

In welke fase bevindt zich de samenwerking?

De samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland bevindt zich momenteel in de implementatiefase. In september 2011 hebben de gemeenteraden het stappenplan ‘Samenwerken op 2 sporen’ vastgesteld. Vanaf dat moment is het proces van ambtelijk fuseren van start gegaan en wordt momenteel nog altijd gestalte gegeven. Beide organisaties streven er na om op 1 januari 2013 de ambtelijke organisatie samengevoegd te hebben.

Op welke taken vindt er samenwerking plaats?

Tubbergen en Dinkelland hebben er voor gekozen de samenwerking te structureren volgens het SETA-model van Korsten. Alle ambtelijke taken van beide gemeenten zullen worden samengevoegd in één nieuwe geïntegreerde ambtelijke organisatie.

Welke factoren zijn bevorderend en welke factoren zijn belemmerend gebleken in de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?

Er hebben zich ook in deze samenwerking verscheidene factoren voorgedaan die een positieve dan wel negatieve uitwerking hadden op de samenwerking. De belangrijkste factoren bij de verschillende categorieën waren:

- 1) Bij de randvoorwaardelijke factoren waren de bevorderende factoren: het urgentiebesef en het beperkte aantal partnergemeenten en de beschikbaarheid van een geschikte partner. De belemmerende factor bleek de politiek- bestuurlijke omgeving in Tubbergen te zijn.
- 2) Bij de procesmatige factoren was de bevorderende factor: de aanwezigheid van een ‘Gideonsbende’. De belemmerende factor bleek tijdige en frequente communicatie te zijn.
- 3) Bij de factoren rondom structuur en inrichting waren de bevorderende factoren: Werken aan eigenaarschap en een redelijke en eenduidige verrekensystematiek. Op dit momenten bleek er nog geen duidelijke belemmerende factor aanwezig te zijn in deze categorie.

In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

De samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland is gestoeld op een grote mate van vertrouwen. Indien het vertrouwen niet aanwezig zou zijn onder de gemeenten was met het integratieproces niet met elkaar aangegaan, aldus de beide gemeentesecretarissen.

Hoofdstuk 6: Ommen - Hardenberg

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal er een analyse gemaakt worden van het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Ommen en Hardenberg. De gemeenten hebben hun ambtelijke organisaties ineengeschoven in één Bestuursdienst Ommen- Hardenberg, die sinds 10 juli 2012 officieel is. In dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te geven op de empirische deelvragen die eerder opgesteld zijn in hoofdstuk één. Deze vragen zijn:

- Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben gemeenten?
- In welke fase bevindt de samenwerking zich?
- Op welke deelgebieden vindt er samenwerking plaats?
- Welke factoren bevorderen en belemmeren de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?
- In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

In paragraaf 6.2 zullen beide gemeenten nader voorgesteld worden. Paragraaf 6.3 bevat de aanleiding tot het samenwerkingsverband. Daarnaast wordt de doelstelling van het samenwerkingsverband weergegeven. In paragraaf 6.4 zullen de ontwikkelingen tot nu toe geschetst worden, waarna in paragraaf 6.5 de structuur van de samenwerking zal worden beschreven. In paragraaf 6.6 zullen de belangrijkste factoren die van invloed zijn geweest op de samenwerking uiteengezet worden. Paragraaf 6.7 zal bestaan uit het toetsen van de verwachtingen en hypothesen die in dit onderzoek zijn opgesteld. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte samenvattende conclusie in paragraaf 6.8, waarin antwoord wordt gegeven op boven gestelde deelvragen.

6.2 Kennismaking met gemeenten

6.2.1 Ommen

De gemeente Ommen telt zo'n 17.450 inwoners (2012) verdeeld over 19 kernen of buurtschappen. Naast Ommen zijn dit: Archem, Beerze, Besthmen, Eerde, Hoogenraven, Lemele, Stegeren, Vilsteren, Witharen, Arriën, Beerzerveld, Damsholte, Giethmen, Junne, Nieuweburg, Ommerschans, Varsen en Vinkenbuurt. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 182 km² (Gemeente Ommen, n.d.). De gemeenteraad in Ommen bevat 17 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over de fracties: CDA (5 zetels), LPO (4 zetels), VVD (3 zetels), ChristenUnie (2 zetels), D66Ommen (2 zetels) en PvdA (1 zetel). De burgemeester van Ommen is de heer M.J. Ahne (D66),

daarnaast bestaat het college uit twee wethouders (VVD en CDA). De coalitie wordt gevormd door CDA, VVD, ChristenUnie en D66Ommen (Gemeente Ommen, n.d.).

6.2.2 Hardenberg

De gemeente Hardenberg telt zo'n 60.000 inwoners (2012) verdeeld over bijna 30 kernen. De grote kernen zijn: Hardenberg, Dedemsvaart, Balkburg, Gramsbergen, Slagharen en Bergentheim. Daarnaast zijn er nog een groot aantal kleinere kernen, zoals Lozen, Kloosterhaar en Ane. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 317 km². De gemeenteraad in Hardenberg bevat 31 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over de fracties: CDA (11 zetels), ChristenUnie (7 zetels), PvdA (5 zetels), VVD (3 zetels), GroenLinks (2 zetels), OpKoers.nu (2 zetels) en Liberaal Hardenberg (1 zetel). De burgemeester van Hardenberg is P.H. Snijders (VVD), daarnaast bestaat het college uit 3 wethouders (CDA, ChristenUnie en PvdA). De coalitie wordt gevormd door CDA, ChristenUnie en PvdA (Gemeente Hardenberg, n.d.).

Tabel 6.1 Achtergrondkenmerken

Gemeente	Ommen	Hardenberg
Aantal inwoners	17.400	59.300
Oppervlakte (km ²)	182	317
Aantal kernen (incl. buurtschappen)	19	29
Aantal raadsleden	17	31
Aantal raadsfracties	6	7
Aantal wethouders	2	3
Aantal medewerkers (Fte)	153,5	411

Beide gemeenten kennen een vergelijkbare levensbeschouwelijke, culturele en agrarische achtergrond. De rivier de Vecht heeft in de geschiedenis van beide gemeenten een belangrijke rol gespeeld. Via deze rivier werd er handel gedreven met de Hanzesteden Zwolle, Deventer en Kampen. De stad Ommen heeft al sinds 1248 stadsrechten. Tot 1811 bestond de gemeente Ommen uit twee bestuurlijke organisaties: het stadsgericht Ommen en Schoutambt Ommen. Het stadsgericht Ommen was gericht op de stad en het Schoutambt richtte zich op het omliggende platteland. Vanaf 1923 zijn beide gedeelte heringedeeld en samengegaan in de gemeente Ommen. In 1997 is de gemeente Ommen bij een grenscorrectie wel een gedeelte van het dorp Lemeleveld kwijt geraakt aan Dalfsen (Gemeente Ommen, n.d.).

Net als de gemeente Ommen ligt de gemeente Hardenberg aan de rivier de Vecht. De aanwezigheid van deze rivier heeft ervoor gezorgd dat Hardenberg zich heeft kunnen ontwikkelen tot een belangrijke stad in de provincie. Hardenberg heeft stadsrechten sinds 1362. De gemeente Hardenberg behoort – als gevolg van herindeling- tot één van de meest uitgestrekte gemeenten in de provincie Overijssel. Zijn huidige vorm heeft de gemeente Hardenberg gekregen op 1 januari 2001. Op die datum werden de voormalige gemeenten Hardenberg, Avereest en Gramsbergen heringedeeld tot één gemeenten

(Gemeente Hardenberg, n.d.). Opvallend feit is dat waar de gemeenten Hardenberg in de loop der jaren qua omvang en oppervlakte is toegenomen, de gemeente Ommen heeft alleen gedeelten af moeten staan aan omringende gemeenten. Inmiddels is Hardenberg qua inwoners en oppervlakte een factor groter.

6.3 Aanleiding en doelstellingen

6.3.1 Aanleiding samenwerking

De aanleiding om de samenwerking aan te gaan is voor beide gemeenten een andere geweest. Voor beide gold dat de decentralisatieoperaties van het Rijk en toenemende bezuinigingen een belangrijke rol hebben gespeeld in de beslissing tot samenwerking. De gemeente Ommen in 2011 had als taak ongeveer € 3, -

miljoen te bezuinigen en de gemeente Hardenberg zelfs € 7, - miljoen over een periode van vier jaar. De gemeente Ommen is, mede door eigen inzet op zelfstandigheid, buiten de herindelingsprocedures van eind jaren '90 begin 2000 gebleven. Maar langzamerhand heeft de gemeente moeten constateren dat men te klein is voor het tafellaken en te groot voor het servet (Persoonlijke communicatie, projectleider Ommen op 9 juli 2012).

‘Langzaam heeft Ommen moeten constateren dan men te klein is voor het tafellaken en te groot voor het servet’

Als onderdeel van het project Organisatieontwikkeling, dat in 2010 in Ommen is uitgerold, was de gemeente op zoek naar slimme vormen van samenwerking. Een dergelijke vorm van samenwerking zou de kwaliteit van het ambtelijke apparaat verder kunnen doen toenemen.

Voor de gemeente Hardenberg gold ook dat zij in 2009 geconfronteerd werden met grote bezuinigingen. Eén van de zoekrichtingen om deze bezuinigingen te kunnen bewerkstelligen was het zoeken van samenwerking met een andere publieke en private partners. Door deze vormen van samenwerking zou een bedrag van € 300.000, - gerealiseerd moet worden in de begroting van 2014. Van dit bedrag dient €150.000, - (50%) gerealiseerd te worden middels een intensivering van de samenwerking met de gemeente Ommen. Hardenberg wilde een samenwerkingspartner zoeken die zowel op uitvoerende taken als op beleidsmatige taken bereid was tot samenwerking. Door beleidsmatig een groter draagvlak creëren kan een grotere ambtelijke organisatie de vraagstukken die in de komende periode voorliggen beter aan. Daarnaast kan er door efficiënt te werken geld verdiend worden. Door een versobering en harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden door te voeren streeft Hardenberg er na een bezuiniging €200.000, - te behalen in 2014. Voor Hardenberg zijn de effectiviteit en efficiency de twee sleutels (Persoonlijke communicatie, gemeentesecretaris Hardenberg op 20 augustus 2012). De gemeente Ommen had, in tegenstelling met Hardenberg, in haar eigen bezuinigingspakket geen maatregelen opgenomen die na de ambtelijke integratie nog behaald diende te worden.

De twee belangrijkste aanleidingen voor de samenwerking zijn kwaliteitsverbetering en efficiencywinst. Ook speelt op de achtergrond de bezuinigingsdruk een rol. In het plan van aanpak - dat opgesteld is door beide gemeenten - worden de twee aanleidingen omschreven als ('Plan van aanpak, collegebesluit', 2011, p.6):

- 1) Het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven en beleid op elkaar af te stemmen. Klanten van de gemeente willen waar voor hun geld en inwoners, bedrijven en centrale overheid eisen een bedrijfsmatige service, concrete resultaten en goed op elkaar afgestemde bedrijfsprocessen (kwaliteit).
- 2) Het verhogen van de efficiency van de ambtelijke organisatie mede in het licht van het toenemend takenpakket vanuit Den Haag (inclusief een flinke efficiencykorting), een teruglopende uitkering in het gemeentefonds, noodzakelijke bezuinigingen als gevolg van de economische situatie en dalende eigen inkomsten (efficiency).

De gemeenten zijn kaders overeengekomen waar binnen de samenwerking gestalte dient te krijgen. Deze kaders zijn als volgt omschreven:

“Colleges en raden hebben geconcludeerd dat samenwerking van beleidsontwikkeling tot beleidsuitvoering en bedrijfsvoering voor beide autonome gemeenten voordelen biedt. Beide gemeenten kunnen elkaar hierin versterken. Kaders daarbij zijn:

- *Maatwerk per gemeente is altijd mogelijk (de gemeenten blijven immers autonoom);*
- *De gemeenten erkennen ieders eigenheid en verschillen;*
- *De in de afzonderlijke gemeenten in te richten frontoffices zijn qua dienstverlening allesomvattend;*
- *De samenwerking ondersteunt sterk de externe oriëntatie van de ambtelijke organisatie;*
- *In het proces naar de samenvoeging wordt gestart met zogenaamd laaghangend fruit” ('Plan van aanpak, collegebesluit', 2011, p.6).*

6.3.2 Doelstelling samenwerking

De samenwerking tussen Ommen en Hardenberg heeft een aantal gezamenlijke doelen, waar de intensivering van de samenwerking in ieder geval toe moet leiden ('Plan van aanpak collegebesluit', 2011, p.6):

- 1) Versterken kwaliteit en integraliteit in beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en dienstverlening.
- 2) Vermindering bedrijfsvoeringskosten.
- 3) Het versterken van samenwerking op beleidsmatig en uitvoerend niveau met andere partners, met in het vervolg daarvan: het gezamenlijk ontwikkelen van beleid.

Het streven van de colleges is om in januari 2014 drie Klanten Contact Centrums (KCC) te realiseren in Dedemsvaart, Hardenberg en Ommen die voor de afhandeling zorgen van alle vragen van burgers. Deze centra dienen allen eenzelfde dienstenpakket aan te bieden. Vanaf 2015 staat de één- loketgedachte centraal en moet de klant in 80% van de klantcontacten in één keer geholpen zijn, waarbij het niet uitmaakt of dit telefonisch, fysiek dan wel digitaal gebeurt (‘Plan van aanpak, collegebesluit’, p.19).

Het samenvoegen van beide ambtelijke organisaties zal op lange termijn moeten leiden tot flinke



‘De nieuwe organisatie mag geen cent meer kosten dan de oude afzonderlijk bij elkaar opgeteld’

efficiencyvoordelen. Aanvankelijke zullen er implementatiekosten gemaakt moeten worden voor ondermeer ICT en personeel, maar op de lange termijn moeten deze een positief resultaat opleveren. *“Beide gemeenten hebben aangegeven dat de nieuwe ambtelijke organisatie geen cent meer mag kosten dan de oude afzonderlijk bij elkaar opgeteld”*, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg (2012).

De gemeenten zien het belang van samenwerking in om op deze wijze te komen tot kwaliteitsverbetering, kostenvermindering en een verkleining van de kwetsbaarheid, ook wel de 3 K’s genoemd. Bijkomend argument

is dat Noord- West Overijssel landschappelijke gezien een eenheid is, gevormd rondom de rivier de Vecht. Door gezamenlijk op te treden is het wellicht mogelijk grotere projecten, zoals een windmolenpark, in de toekomst op te zetten.

6.4 Schets van ontwikkelingsstadia

Refererend aan het model van de ontwikkelingsfasen van een intergemeentelijke samenwerking, zoals geschetst in paragraaf 2.4 van dit onderzoek, bevindt de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg zich momenteel in fase vier: ‘realisatie en monitoring’. De fasen één, twee en drie zijn inmiddels door de gemeenten succesvol afgerond en sinds 10 juli 2012 is de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg officieel een feit. In het vervolg van deze deelparagraaf zal kort het samenwerkingsproces, waarin de verschillende fasen doorlopen zijn, beschreven worden. In de praktijk lopen de onderscheiden fasen geleidelijk in elkaar over en is het vaak lastig om een exact keerpunt aan te wijzen waarbij de ene fase in de volgende overgaat.

6.4.1 Fase 1: Aanloop en oriëntatie - fase eind 2010

De samenwerking tussen Ommen en Hardenberg kent zijn oorsprong *eind 2010*. Na de gemeentelijke verkiezingen in maart 2010 zijn er op bestuurlijk en ambtelijk niveau onderlinge contacten gelegd en gesprekken gevoerd met als centrale vraag of beide organisaties elkaar in de komende jaren kunnen versterken. Beide gemeenten waren op zoek naar slimme vormen van samenwerking ingegeven door ondermeer decentralisatieoperaties van het Rijk en forse bezuinigingsoperaties (2009) waarvoor beide gemeenten stonden. Voor de gemeente Ommen kwam daarbij dat de gemeente intern bezig was met een project Organisatieontwikkeling om zo de kwaliteit van de organisatie verder te doen verbeteren. Een

samenwerking met Hardenberg was een uitgelezen kans om de kwaliteit van de organisatie verder te doen laten toenemen. Bijvoorbeeld omdat Hardenberg meer specialisten in huis heeft.

De gemeentesecretarissen van Ommen en Hardenberg hebben *eind 2010* geïnventariseerd op welke terreinen er door de gemeenten al werd samengewerkt en op welke terreinen een verdere samenwerking wellicht tot mogelijkheden behoorde. Tijdens deze inventarisatie werd duidelijk dat de gemeenten met dezelfde vraagstukken te maken hadden. Dit gaf alle reden om serieus over een intensivering van de onderlinge samenwerking na te denken. Voor de gemeente Hardenberg was het belangrijk dat de samenwerking niet alleen uitvoerende taken zou behelzen, maar ook beleidstaken. De gemeente Hardenberg wilde de beleidsmatige versterking nadrukkelijk onderdeel laten uitmaken van het proces. De gemeentesecretaris van Hardenberg was ter inventarisatie van mogelijke samenwerkingspartners langs meerdere omliggende gemeenten geweest. Maar telkens beperkten de mogelijkheden zich tot samenwerking tot facilitaire taken. Tot dat op een gegeven moment de gemeente Ommen ten tonele verscheen. Ommen bleek wel geïnteresseerd te zijn in een verdergaande samenwerking ook op beleidsmatige taken met Hardenberg.

De gemeentesecretarissen van beide gemeenten hebben vervolgens de opties voor een mogelijke samenwerking geanalyseerd. Hierbij kwamen de gemeentesecretarissen tot drie opties: optie één herindeling, optie twee op alle afzonderlijke terreinen samenwerken en optie drie de beide ambtelijke organisaties ineenschuiven. Optie één was, met name voor het college en de gemeenteraad in Ommen en ook voor de burgers, niet bespreekbaar. *“In Ommen kreeg men rode bulten als het woord herindeling viel”*, aldus een projectleider in Ommen. Optie twee, het organiseren van allerlei aparte samenwerkingsverbanden op verschillende deelterreinen, levert een woud aan samenwerkingsverbanden op was de gedachte. Deze manier van samenwerken werd daardoor bestempeld als ineffectief en zeker inefficiënt. De gemeente Ommen had eerder deelgenomen in een soort gelijke samenwerkingsconstructie, genaamd de DOORSZ samenwerking (samenwerkingsverband van Dalfsen, Ommen, Olst- Wijhe, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland). Deze samenwerkingsconstructie had in Ommen geen goede indruk achtergelaten. Dus er bleef voor de gemeentesecretarissen eigenlijk één optie over, het ineenschuiven van beide ambtelijke organisatie: de ambtelijke integratie.

‘In Ommen kreeg men rode bulten als het woord herindeling viel’

Maart 2011.....

In *maart 2011* zijn de colleges van beide gemeenten in beslotenheid bij elkaar gekomen. Tijdens deze bijeenkomst hebben de gemeentesecretarissen, vanuit hun professie, een pleidooi gehouden voor een mogelijke fusie van beide ambtelijke organisaties. Op dit pleidooi werd, tot verbazing van de

gemeentesecretarissen, positief gereageerd en binnen een uur waren de beide colleges het er over eens dat een ambtelijke fusie de enige goede weg zou zijn richting de toekomst voor de gemeenten. In *april 2011* hebben de gemeenteraden van Ommen en Hardenberg mogen stemmen over het voorstel van beide colleges om over te gaan tot het volledig ineenschuiven van de ambtelijke organisaties. De gemeentesecretarissen kregen van de gemeenteraden groen licht om het voorstel verder uit te werken, maar de voorstellen dienden op bepaalde punten aangevuld te worden. Voor de gemeente Ommen was het van belang inzicht te krijgen in de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Hardenberg wilde inzichtelijk krijgen welke financiële voordelen het ineenschuiven van de organisaties op lange termijn (structureel) zou opleveren. De beide gemeentesecretarissen kregen van de colleges de opdracht een plan van aanpak op te stellen, waarin het proces van de ambtelijke integratie verder uitgewerkt zou worden. Aan het *eind van 2011* zouden de gemeenteraden een beslissing nemen ten aanzien van de definitief instemmingen met de ambtelijke integratie van Ommen en Hardenberg.

6.4.2 Fase 2: Uitwerking en besluitvorming - juni 2011...

Begin *juni 2011* verscheen het plan van aanpak eerste fase, opgesteld door beide gemeentesecretarissen. Dit plan van aanpak eerste fase is vervolgens voorgelegd aan de verschillende ondernemingsraden, die vervolgens een reactie hebben gegeven. Na aanpassing is het plan van aanpak eerste fase door de colleges vastgesteld op *28 juni 2011*. Het plan van aanpak moest helderheid verschaffen over het proces dat doorlopen diende te worden. Het gehele proces tot aan de integratie van de twee ambtelijke organisatie kreeg een onderverdeling in drie fasen (‘Plan van aanpak, eerste fase’, 2011, p.4):

- 1) Tot 1 juli 2011: Voorbereidingsfase, bestaande ondermeer uit het opstellen van plan van aanpak en het formeren van een projectorganisatie.
- 2) Tot 1 januari 2012: Ontwikkeling- en implementatiefase, bestaande ondermeer uit ontwikkeling van voorstellen tot implementatie van systemen, structuur en cultuur.
- 3) Tot 1 juli 2012: Integratie- en uitvoeringsfase, bestaande ondermeer uit afronding personele aangelegenheden en vormgeven integratiemodel voor geïntegreerde ambtelijke organisatie, opstellen functieboek, sollicitatieprocedures en aanstellingen.

In het gehele proces is door de gemeenten geen gebruik gemaakt van externe adviseurs. Beide gemeenten gaven aan dat dit een bewuste keuze is geweest (Projectleider Ommen, 2012 en gemeentesecretaris Hardenberg, 2012). *“Door het zelf te doen is het efficiënter en wordt het je eigen proces”*, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg. Om het proces goed te laten verlopen is er een projectstructuur opgesteld bestaande uit een stuurgroep, projectgroep en een aantal werkgroepen. De stuurgroep had als taak namens beide colleges het proces te begeleiden en de nodige voortgangsbesluiten te nemen. Deze groep werd vormgegeven door twee vertegenwoordigers van iedere gemeente, de burgemeester en portefeuillehouder P&O. Daarbij werd de stuurgroep ambtelijk ondersteund door beide gemeentesecretarissen en de secretaris van de projectgroep.

Onder de stuurgroep werd gewerkt met een projectgroep. Deze projectgroep bestond uit beide gemeentesecretarissen plus vier ambtelijke beleidsmedewerkers. Deze vaste groep kon, afhankelijk van het thema, uitgebreid worden met afdelingshoofden, portefeuillehouders of vakmedewerkers. De projectgroep was verantwoordelijk voor de rapportage aan de stuurgroep aangaande de voortgang en verzorgde de communicatie.

‘Door het zelf te doen is het efficiënter en wordt het je eigen proces’

Als laatste werd er - waar nodig - gebruik gemaakt van werkgroepen. De projectgroep had de mogelijkheid werkgroepen in te schakelen om bepaalde zaken te inventariseren of nader te laten onderzoeken. De werkgroepen hadden als taak de projectgroep op onderdelen te adviseren.

Verder heeft ook de medezeggenschap een belangrijke plek ingenomen tijdens het proces. De projectgroep en de medezeggenschapsorganen hebben tijdens het proces getracht zoveel mogelijke samen op te trekken.

Bij de opbouw van het definitieve plan van aanpak hebben de secretarissen het denken gevolgd van “vorm volgt inhoud”. Deze denkwijze is in overeenstemming met de eerdere bevindingen van Korsten die uiteengezet zijn in paragraaf 2.3.4. De gemeenten constateerden dat er te vaak te snel bij integratieprocessen de aandacht uitging naar organisatieplaatjes en structuur. Vandaar dat dit plan van aanpak is gestart met een beschrijving van de organisatiefilosofie en de kernwaarden voor de geïntegreerde organisatie (‘Plan van aanpak, collegebesluit’, 2011, p.9).

Net als bij de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland zal er sprake zijn van één nieuwe geïntegreerde samenwerking. Hierbij is geen sprake van een voortzetting van één van beide organisaties; noch cultureel, noch inhoudelijk, noch qua structuur (‘Plan van aanpak, collegebesluit’, p.9). De gemeenten nemen als uitgangspunt voor de nieuw te vormen organisatie, dat de structuur of cultuur van één van beide gemeenten niet dient te worden overgenomen. Het streven is een nieuwe organisatie die als antwoord moet dienen op de gezamenlijk ontwikkelde doelstellingen. De structuur van de nieuwe organisatie dient flexibel vormgegeven te worden. In het definitieve plan van aanpak is daarover de pakkende zin opgenomen:

“Moderne organisaties doen er dan ook goed aan de vorm/ de structuur flexibel te houden en niet volledig dicht te timmeren met harkjes/ plaatjes en regels/ procedures. De toekomst zal altijd anders zijn dan wat wij nu kunnen bedenken.” (‘Plan van aanpak, na amenderingen’, 2011 p.9)

Twee belangrijke kenmerken zijn richtinggevend geweest voor de visie op de nieuwe ambtelijke organisatie zijn (‘Plan van aanpak, na amenderingen’, 2011, p.11):

- De voortdurende veranderende maatschappelijke context
- De veranderende rol van de gemeente in de maatschappelijke context

Vanuit deze kenmerken zijn waarden onderkend die door beide gemeenten onderschreven worden. Zij gelden als basis voor de nieuw op te richten ambtelijke organisatie. In tekstblok 6.1 staan de verschillende kernwaarden opgesomd die door beide gemeenten onderschreven worden.

Tekstblok 6.1 Kernwaarden Ommen Hardenberg

Dit zijn de kernwaarden die zowel in Ommen als in Hardenberg aanwezig zijn, of waarvan is aangegeven dat daar meer op geïnvesteerd moet worden:

- 1) In staat zijn om zich aan te passen aan een snel en voortdurend veranderende samenleving (adaptiviteit) en zich kunnen verplaatsen in de belevingswereld van de burger (empathie). Het handelen van de mensen in de organisatie moet voortkomen vanuit die grondhouding;
- 2) Dienstverlenend optreden (vraaggestuurd, klantgericht, klantvriendelijk en gemakkelijk benaderbaar);
- 3) Kwaliteit bieden (de organisatie levert kwalitatief goede producten en diensten)
- 4) Integraal denken (geen hokjes cultuur. Bij besluitvorming worden allen klanten belicht en gewogen);
- 5) Efficiënt handelen (de organisatie werkt met gemeenschapsgeld en ‘verspilt’ dat niet);
- 6) Duidelijk zijn (snel, niet er omheen draaien, ook ‘nee’ durven verkopen);
- 7) Transparant handelen (het moet helder zijn hoe en waarom een besluit is genomen);
- 8) Respect tonen (respect voor elkaars standpunt, zowel in- als extern);
- 9) Integer en betrouwbaar zijn (de burger moet te allen tijde 100% kunnen vertrouwen op de overheid);
- 10) Extern oriënteren (de gemeente staat in dienst van de burger en moet dus weten wat er leeft in de maatschappij);
- 11) Ondernemend zijn en verantwoordelijkheid nemen (management en medewerkers nemen- binnen de bestaande randvoorwaarden- eigen verantwoordelijkheid, nemen beslissingen en durven (verantwoord, want: integer en betrouwbaar) risico’s te nemen. (‘Plan van aanpak, na amenderingen’, 2011, p.11)

Juli tot eind 2011

Na de vaststelling van het PVA, eerste fase op 28 juni zijn in beide gemeenten verder gegaan het plan verder uit te voeren. De doelstelling van beide college was om voor het *eind van 2011* een definitief voorstel aan de gemeenteraden voor te leggen. De maanden *juli en augustus 2011* zijn gebruikt om, samen met vele medewerkers uit beide organisaties, te komen tot een eerste discussienota over de wijze waarop de toekomstige nieuwe ambtelijke organisatie vormgegeven diende te worden en hoe de

organisatie zal gaan werken. In de maand *september 2011* heeft er een discussie over deze nota plaatsgevonden met ambtelijk betrokkene, zoals ondernemingsraden, het Georganiseerd Overleg, het management, de medewerkers en de stuurgroep. De opmerkingen en vragen uit deze discussie zijn geïnventariseerd en, al dan niet, in het voorstel van de stuurgroep aan de colleges opgenomen. Na vaststelling heeft de stuurgroep het voorstel voorgelegd aan de beide colleges. De colleges hebben op *11 oktober 2011* het voorstel vastgesteld. Dit voorstel kan gezien worden als het definitieve plan van aanpak voor de vormgeving van de integratie van beide ambtelijke organisaties. Alle thema's waaronder, het tijdspad, de organisatiefilosofie, strategische opgaven, organisatiestructuur, juridische vormgeving, personele aangelegenheden, ICT en de financiële aangelegenheden, zijn in dit plan nauwkeurig uitgewerkt. Zo valt er ondermeer uit op te maken dat het uitgangspunt bij het ineenschuiven van de ambtelijke organisatie is, dat er geen gedwongen ontslagen zullen vallen. Wel bestaat er de mogelijkheid dat medewerkers opnieuw herplaatst zullen worden binnen de twee gemeentehuizen. In paragraaf 6.5 zal dieper ingegaan worden op de vormgeving van de nieuwe ambtelijke organisatie en de plaatsing van de verschillende afdelingen.

6.4.3 Fase 3: Implementatie - eind 2011 tot juli 2012

Volgens de ontwikkelstadia die staan beschreven in paragraaf 2.4 start fase 3, de implementatie fase, vanaf het moment dat de gemeenteraden ingestemd hebben met de definitieve vorm van het samenwerkingsverband. Voor Ommen en Hardenberg gold, nadat de colleges op *11 oktober 2011* het voorstel van de stuurgroep hadden vastgesteld, de gemeenteraden in november een besluit zouden nemen over de integratie van beide organisaties. Op respectievelijk *29 november 2011* en *1 december 2011* is er in Hardenberg en Ommen door de gemeenteraden ingestemd met het aangaan van een

‘Het is een ambtelijke integratie dat betekent dat je de dingen moet doen die voor de ambtelijke medewerkers noodzakelijk zijn’

gemeenschappelijke regeling, waarbij er tot een volledige samenvoeging van de bestaande ambtelijke organisaties van beide gemeenten zal worden overgegaan. Eén ambtelijke organisatie die werkzaam zal zijn voor de beide autonome gemeenten en diens bestuursorganen per 1 juli 2012 (*‘Raadsvoorstel Hardenberg’*, 29 november 2011). Op respectievelijk *29 en 31 mei 2012* is er door de gemeenteraad in Hardenberg en Ommen definitief toestemming verleend voor het oprichten van de bestuursdienst Ommen-Hardenberg, met het daarbij opgestelde financiële verdeelmodel.

Het gehele proces tot aan de realisatie van de nieuwe ambtelijke organisatie heeft in totaal ongeveer anderhalf jaar in beslag genomen. Het proces is dus in een relatief snel tijdsbestek doorlopen. Dit korte tijdsbestek heeft ervoor gezorgd dat de gemeenten geen visionaire visies hebben opgesteld over wat de gemeenten wilde bereiken, omdat daar doodgewoon geen tijd voor was. Binnen één jaar tijd moest er voor gezorgd worden dat de ambtenaren een plek hadden, dat de

bureaus goed waren en dat de ICT werkte. In deze samenwerking is er voor gekozen het implementatieproces te laten verlopen vanuit de optiek van de ambtenaar. De gemeentesecretaris van Hardenberg (2012) gaf hierover aan: “*Het is een ambtelijke integratie dat betekent dat je de dingen moet doen die voor de ambtelijke medewerkers noodzakelijk zijn*”. Noodzakelijk voor de ambtenaar is dat er een organisatiestructuur is, een functiebeschrijving is, een huisvestingsplan is en dat het salaris bekend is. Daarnaast mochten de burgers van het gehele proces niets merken. Gebleken is bij metingen door het jaar heen dat de burger inderdaad geen hinder heeft ondervonden, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg (2012). De termijnen voor ondermeer paspoorten en vergunningen niet zijn verlengt gedurende het proces.

In de *januari/ februari 2012* hebben er sollicitatieprocedures voor de leidinggevende functies plaatsgevonden, eerst intern maar uiteindelijk ook extern. In *mei/ juni 2012* is er een functieboek opgesteld en heeft de plaatsing van de medewerkers plaatsgevonden. Uiteindelijk hebben alle medewerkers halverwege *juni 2012* een brief ontvangen met daarin de nieuwe functie en de plaats van huisvesting.

Deze snelle procedure heeft niet tot dilemma's geleid, wat wellicht wel in de lijn der verwachting zou liggen. Maar het heeft wel tot enkele discussies geleid, bijvoorbeeld over de visie op de dienstverlening aan de burgers? Welke diensten bied je aan bij de loketten, en wat wordt er in de tweede en derde lijn gezet. Tijd was in het ontwikkelingsproces zeer kostbaar, vandaar dat er gekozen is om het dienstverleningsmodel van Hardenberg over te nemen. Hardenberg had dit, vanwege de herindelingen in het verleden, al uitgediscussieerd en opgesteld. Voor Ommen betekende dit dat gemakkelijk producten van dit dienstverleningsmodel konden worden overgenomen. Door tijdens de implementatie de Hardenbergse applicaties voor de ICT en het Hardenbergse dienstverleningsmodel als blauw druk zijn gebruikt voor de integratie is het gelukt om de ambtelijke organisaties op *9 juli 2012* geïntegreerd te hebben.

6.4.4 Fase 4: Realisatie en Monitoring - juli 2012

Op *9 juli 2012* is de ambtelijke integratie van beide organisaties formeel bekrachtigd met een bijeenkomst. Officieel, volgens de gemeenschappelijke regeling, zijn vanaf *10 juli 2012* de ambtelijke organisaties van de gemeenten Ommen en Hardenberg ineengeschoven onder de naam Bestuursdienst Ommen- Hardenberg. Afsproken is dat twee keer per jaar aan beide colleges gerapporteerd zal worden. De eerst keer rond mei/ juni, hierin zal gerapporteerd worden over de voortgang gedurende het jaar. En de tweede keer is gelijktijdig met de begrotingen, dan moet in een rapportage overlegd worden wat er is gehaald van de begrotingsdoelstellingen die zijn geformuleerd.

Samenvattend zijn de belangrijkste beslismomenten (points of no return) in het proces tot aan het integreren van de ambtelijke organisaties geweest:

- 1) Eind 2010 → De eerste gesprekken tussen de beide gemeentesecretarissen, waarbij geïnventariseerd is wel mogelijke samenwerkingsmogelijkheden er tussen beide gemeenten zijn.
- 2) Maart 2011 → Besloten bijeenkomst van beide colleges, waarbij de eventuele samenwerk opties zijn besproken. Hieruit bleek dat beide colleges voor een ambtelijke integratie waren.
- 3) April 2011 → De gemeenteraden hebben goedkeuring gegeven om een plan van aanpak ten aanzien van een ambtelijke integratie uit te werken.
- 4) Juni 2011 → Vaststelling van het plan van aanpak fase 1 door de beide colleges.
- 5) Oktober 2011 → Beslisdocument vastgesteld door beide colleges, met daarin een definitief plan van aanpak voor de ambtelijke integratie.
- 6) November/ december 2011 → De beide gemeenteraden stemmen in met het beslisdocument en het definitieve plan van aanpak. Vanaf dit moment is het zeker dat de ambtelijke organisaties van Ommen en Hardenberg samen gaan.
- 7) Januari/ februari 2012 → Sollicitatieprocedure en benoeming en plaatsing van het management. Maken van een functieboek voor de medewerkers.
- 8) Mei 2012 → Beide gemeenteraden geven definitief toestemming voor oprichting van de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg.
- 9) Juni 2012 → Plaatsing van de medewerkers over de twee gemeentehuizen.
- 10) Juli 2012 → De officiële start van de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg op 10 juli 2012.

6.5 Huidige structuur en werkwijze

Om de samenwerking te structureren hebben de beide colleges een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam opgericht, genaamde bestuursdienst Ommen- Hardenberg per 10 juli 2012. De ambtelijke organisaties van beide gemeenten zijn in elkaar geschoven. Alle voormalige ambtenaren van Ommen en Hardenberg zijn in dienst getreden van de bestuursdienst Ommen- Hardenberg, exclusief de griffier, gemeentesecretaris en Burgemeester en Wethouders. Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt gevormd door twee collegeleden uit Hardenberg en twee collegeleden uit Ommen. De beide colleges gezamenlijk vormen het algemeen bestuur. De beide gemeenteraden zijn hier buiten gehouden.

Om de bestuursdienst Ommen- Hardenberg structureel vorm te geven hebben de colleges besloten een hoofdstructuur op te stellen die vaststaat voor minimaal een periode van drie jaar. Bij de invulling van de hoofdstructuur is een afweging gemaakt tussen het directiemodel en het dienstenmodel. De keuze van de colleges is gevallen op het directiemodel, vanwege het feit dat dit model het meeste recht doet aan de kernvoorwaarden, het de burgers de minste overlast geeft tijdens de integratie en het goed is voor de kwalitatieve doorontwikkeling van de nieuwe organisatie ('Plan van aanpak, collegebesluit', 2011,

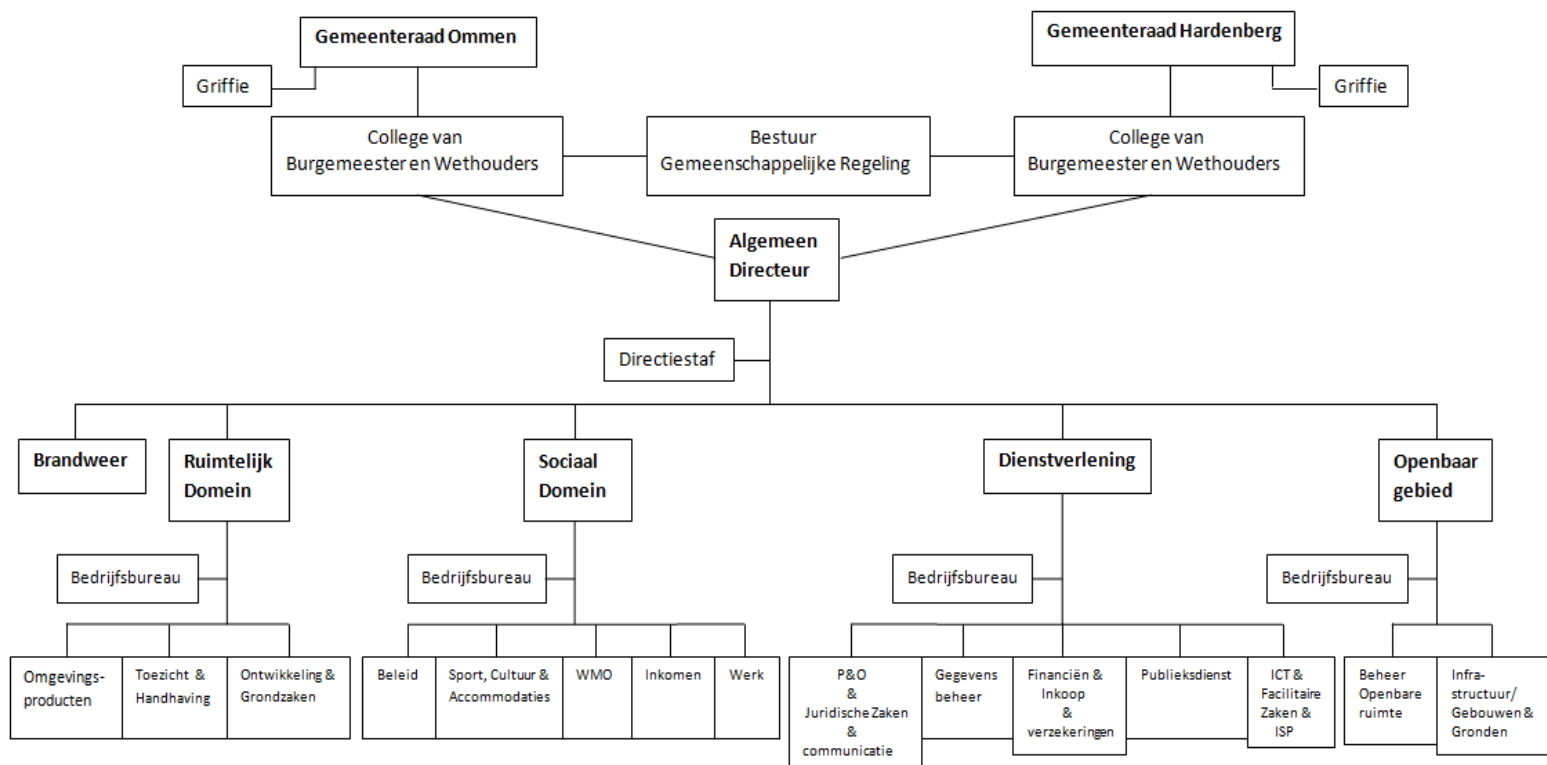
p.22). Het model wordt gekenmerkt door een structuur met drie leidinggevende lagen: directie, afdelingshoofden en teamleiders. De directie zal gevormd worden door één eindverantwoordelijke de algemeen directeur en twee gemeentesecretarissen. De algemeen directeur is het hoofd van de organisatie en de gemeentesecretarissen kunnen gezien worden als eerste adviseurs van de colleges en de burgemeester. Net als in de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland zijn ook hier meerdere directiemodellen overwogen. Aanvankelijk is aan de colleges geadviseerd om te kiezen voor één algemeen directeur en één gemeentesecretaris die beide colleges zou bedienen. Maar omwille van de politiek- bestuurlijke gevoeligheid van twee zelfstandige gemeenten, is door de colleges gekozen voor een model met één algemeen directeur en twee gemeentesecretarissen.

Voor het formeren van de afdelingen voor de nieuwe ambtelijke organisatie is door de colleges gekozen voor grote afdelingen. Deze vier grote afdelingen zijn:

- Sociaal domein, waar onder valt: welzijn, onderwijs, sociale zaken, arbeidsmarkt, jeugd- en ouderenbeleid, gezondheidszorg, sport en cultuur.
- Ruimtelijk domein, waar onder valt: ruimtelijke ontwikkeling, wonen, grondzaken, economie, milieu, vergunningverlening, toezicht en handhaving, veiligheid en recreatie en toerisme.
- Openbaar gebied, waar onder valt: infrastructuur (wegen, spoor, water, riool), openbare ruimte en beheer gemeentelijke gebouwen en gronden.
- Dienstverlening, waar onder valt: Klant Contact Centrum, belastingen, WOZ, ICT, GEO, facilitaire zaken, informatiebeheer, personeelsbeleid en personeelsbeheer, financieel beleid en financieel beheer en communicatie.

In figuur 6.1 wordt de samenwerkingsstructuur weergegeven zoals die door de gemeentebesturen van Ommen en Hardenberg is vastgesteld.

Figuur 6.1 Samenwerkingsstructuur bestuursdienst Ommen- Hardenberg



De afdelingen die in het gemeentehuis van Hardenberg zijn gehuisvest zijn het ruimtelijk domein en openbaar gebied. In Ommen is het sociaal domein grotendeels huisvest. Een deel is ook gevestigd in het ROC in Hardenberg. De afdeling dienstverlening is over beide gemeentehuizen verspreid. Voor deze afdeling is in Ommen gehuisvest: Gegevensbeheer en Financiën & Inkoop & Verzekeringen. En in Hardenberg is gehuisvest: P&O & Juridische Zaken & Communicatie en ICT & Facilitaire Zaken & ISP. De publieksdienst is in beide gemeentehuizen aanwezig.

Ook onder deze samenwerking is een financiële verdeelsleutel gelegd. Eigenlijk zijn er drie verdeelsleutels overeengekomen voor verschillende periodes in het proces ('Plan van aanpak, collegebesluit', 2011, p.45):

- 1) 1-9-2011 tot 1-7-2012 Voorbereiding en rechtspositionele realisatie
- 2) 1-7-2012 tot 1-1-2015 Feitelijke integratie/ financieel beheer op orde
- 3) 1-1-2015 tot Integrale financiële bedrijfsvoering.

In de eerste periode tot aan de daadwerkelijke realisatie van de nieuwe ambtelijke organisatie was de verdeelsleutel voor de kosten in het kader van het integratieproces vastgesteld op fiftyfifty, tenzij de kosten heel nadrukkelijk aan één gemeente waren toe te rekenen. In periode twee is de verdeelsleutel van de kosten van de gemeenschappelijke regeling vastgesteld op een verdeling 2: 5. Van jaar tot jaar zullen de kosten gemonitord worden en het is mogelijk dat er zich situaties voordoen waarin mee- of tegenvallers redelijkerwijs toegeschreven kunnen worden aan één van beide gemeenten. In een

dergelijke situatie doet de directie een voorstel die vervolgens door beide colleges goedgekeurd moet worden. Het is niet de bedoeling alles precies tot achter de komma aan elkaar door te berekenen. De gemeentesecretaris van Hardenberg (2012) verwoordde het als volgt: *“Op zo ’n moment ben je boekhouders nodig die alles uitrekenen en dat kost al gauw € 200.000 waardoor je de winst onmiddellijk kwijt bent”*. Er kan een situatie ontstaan waarbij de organisatie in het begin drukker is met Ommen dan Hardenberg, of andersom, maar er wordt vanuit gegaan dat dit zich op de lange termijn uitmiddeld. In de laatste periode die is onderscheiden, wordt de verdeelsleutel bepaald na een evaluatie van de voorgaande periode. Afhankelijk van die evaluatie wordt gezien of de geldende verdeelsystematiek wordt voortgezet of veranderd dient te worden.

6.6 Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking

In het conceptueel kader dat is geschetst in paragraaf 4.4 zijn verscheidene factoren opgenomen die van invloed (bevorderend of belemmerend) zijn op de ontwikkeling en effectiviteit van een samenwerkingsverband. Een aantal van deze factoren zijn ook aanwezig geweest in de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg. In paragraaf 3.2 is uiteengezet dat de bevorderende of belemmerende factoren verdeeld kunnen worden over drie categorieën:

- 1) Randvoorwaardelijke factoren
- 2) Procesmatige factoren
- 3) Factoren rondom structuur en inrichting

In deze paragraaf zal uit iedere van bovenstaande categorieën de aanwezigheid van belangrijkste factoren beschreven worden.

6.6.1 Randvoorwaardelijke factoren

6.6.1.1 Belangrijke bevorderende factoren die van invloed zijn geweest

Urgentiebesef

De aanwezigheid van urgentiebesef is van groot belang om een samenwerking te doen slagen. Ook in de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg was het urgentiebesef om tot een samenwerking te komen sterk aanwezig. De gemeente Ommen is in 2010 zelf tot de conclusie gekomen dat het te klein te is voor het tafellaken en te groot te is voor het servet. Het ambtelijke apparaat van de gemeente Ommen had zelf nog wel de overtuiging de toekomstige decentralisatietaken aan te kunnen, maar gezien de geringe omvang van de gemeente qua inwoneraantal en oppervlakte is deze overtuiging geen reële. Ook in Hardenberg bestond het idee dat de gemeente Ommen met zijn ambtelijke capaciteiten aan het plafond zat en op de langere termijn over onvoldoende bestuurskracht zou beschikken (Gemeentesecretaris Hardenberg, 2012).

Omdat Ommen net als vele andere gemeenten geconfronteerd werd met grote bezuinigingen wilde het college van Ommen opzoek gaan naar slimme vormen van samenwerking om de kwaliteit van de

organisatie verder te verbeteren. Voor Hardenberg was het slagen van een samenwerking met Ommen vooral belangrijk vanwege de financiën. Ook de gemeente Hardenberg werd in 2009 geconfronteerd met grote bezuinigingen en één van de manieren om deze in te vullen was het aangaan van een samenwerking. De gemeente Hardenberg wilde door het aangaan van een samenwerking op zowel beleidsmatig- als uitvoerende terreinen een grote ambtelijke organisatie creëren. Een dergelijke organisatie zou beter en efficiënter in staat zijn de vraagstukken, die er nu voor liggen en in de toekomst aankomen, aan te kunnen. Door effectiever en efficiënter samen te werken zou een flink financieel voordeel behaald kunnen worden. Hiermee kon Hardenberg de bezuiniging invullen. Dus ondanks de wisselde motivaties die achter de samenwerking ten grondslag lagen waren beide gemeenten er van overtuigd dat een intensieve samenwerking veel voordelen zou opleveren.

Beperkt aantal partnergemeenten en de juiste partner

Van belang voor het succesvol slagen van een samenwerking is naast urgentiebesef ook de keuze van een ‘juiste’ partner. Voor de gemeente Hardenberg was het van essentieel belang dat de samenwerkingspartner niet alleen op uitvoerende terreinen wilde samenwerken, maar ook op beleidsmatig terreinen. De gemeentesecretaris van Hardenberg gaf aan een rondje gemaakt te hebben langs de omliggende gemeenten, maar dat deze gesprekken telkens strandden wanneer het ging over samenwerking op beleidsmatige terreinen. De gemeente Ommen was daarentegen wel bereid tot een verdergaande samenwerking op zowel uitvoerende- als beleidsmatige terreinen. Ommen en Hardenberg bleken dus de geschikte samenwerkingspartner voor elkaar te zijn.

‘Een samenwerking tussen twee gemeenten is relatief eenvoudig te organiseren’

Ook het beperkte aantal gemeenten dat deel zou uitmaken van het samenwerkingsverband, namelijk twee gemeenten, heeft een positieve uitwerking gehad op de ontwikkeling van de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg. De gemeente Ommen heeft in een eerder stadium zitting gehad in het samenwerkingsverband DOORSZ. Mede door het grote aantal gemeenten dat hierin zitting had is de samenwerking nooit goed van de grond gekomen. Aan deze samenwerking heeft Ommen uiteindelijk een kater gevoel overgehouden. De gemeentesecretaris van Hardenberg (2012) gaf aan dat een samenwerking tussen twee gemeenten relatief eenvoudiger is te organiseren. Een samenwerking met drie of vier gemeenten is volgens hem veel lastiger te organiseren, zo niet onmogelijk. Het beperkt aantal gemeenten heeft in dit samenwerkingsverband wel degelijk een grote positieve rol gespeeld. Naast het beperkte aantal gemeenten en het belang van beleidsmatige samenwerking is ook een derde factor belangrijk geweest bij de keuze van de ‘juiste’ partnergemeenten, namelijk de geografische ligging. De gemeente Ommen en Hardenberg grenzen aan elkaar en liggen beide in Noord- West Overijssel. Landschappelijk hebben beide gemeenten veel overeenkomsten, zoals de ligging aan de Vecht. Door deze overeenkomst kunnen er grote voordelen behaald worden, bijvoorbeeld als het gaat

om gezamenlijk tot één omgevingsvisie te komen. Ondanks het feit dat beide gemeenten niet identiek aan elkaar zijn, zeker niet gezien de omvang van beide gemeenten, zien beide gemeenten elkaar wel als de ‘juiste’ partnergemeente. En dat is een belangrijke voorwaarde voor het uiteindelijk slagen van de samenwerking.

6.6.1.2 Belangrijke belemmerende factor die van invloed is geweest

Instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving

Een instabiel politieke- bestuurlijke omgeving kan een remmend effect hebben op het realiseren van een samenwerkingsverband. Door wisselingen van personen op strategische plekken kunnen taken vertraging oplopen. Verder kan een instabiele politieke- bestuurlijke omgeving nadelige gevolgen hebben voor het vertrouwen in de desbetreffende gemeente. Om een samenwerking te doen slagen dient er een bepaalde mate van vertrouwen aanwezig te zijn bij de samenwerkingspartners. Bestuurlijk is Ommen geen gemakkelijke gemeente (Projectleider Ommen, 2012). Ommen heeft in het afgelopen jaar ‘grote’ financiële problemen gekend omtrent het bouwproject De Drieslag. De gemeente heeft vroegtijdig de stekker uit dit project moeten trekken en een kleine zes miljoen euro moeten afschrijven op dit te ambitieuze bouwproject. Indien de gemeente dit niet gedaan zou hebben had het verlies op kunnen lopen tot 30 miljoen euro. Een dergelijke afschrijving is natuurlijk niet goed voor de beeldvorming en het vertrouwen in de gemeente. Ook de gemeente Hardenberg heeft zich afgevraagd of de gemeente Ommen nog wel een betrouwbare partner is. De gemeenteraad in Hardenberg wilde transparant inzicht in de situatie van De Drieslag. Ommen heeft Hardenberg volledig inzicht in zaken gegeven over de situatie. Met deze informatie heeft Ommen Hardenberg er van kunnen overtuigen dat het ‘gedoe’ omtrent De Drieslag opgelost is en dat het niet van invloed zal zijn op de samenwerking. Een dergelijk ‘knelpunt’ kan dus nadelige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het samenwerkingsproces. Het kan een remmend effect hebben op de voortgang. De gemeente Ommen heeft het vertrouwen van de gemeente Hardenberg terug moeten winnen, voordat de gemeente Hardenberg een intensivering van de samenwerking zou goedkeuren.

6.6.2 Procesmatige factoren

6.6.2.1 Belangrijke bevorderende factor die van invloed is geweest

Aanwezigheid ‘Gideonsbende’

Belangrijk in een samenwerkingsproces is de aanwezigheid van een ‘Gideonsbende’. Deze hechte groep mensen neemt een sterke voortrekkersrol op zich tijdens het samenwerkingsproces. Deze groep moet er voor zorgen het samenwerkproces wordt vorm gegeven en dat de samenwerking verder komt. Zij creëren ondermeer helderheid voor het aantal samenwerkingspartners, de juridische vormgeving en de plaats van samenwerking. Ommen en Hardenberg hebben tijdens het proces van intensivering van de samenwerking ook gebruik gemaakt van een ‘Gideonsbende’. Bij hen bestond de ‘bende’ in eerste instantie uit een stuurgroep, bestaande uit beide burgemeesters en portefeuillehouders van P&O en ambtelijk werd deze ‘bende’ ondersteund door beide gemeentesecretarissen en het secretariaat van de

projectgroep. Deze groep mensen was verantwoordelijk voor de bestuurlijke input aan het proces, nam voortgangsbesluiten, deed voorstellen aan het college en zorgde voor de communicatie. Zonder de aanwezigheid van deze groep was de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg niet ontstaan.

6.6.2.2 Belangrijke belemmerende factoren die van invloed zijn geweest

In het proces kunnen zich factoren voordoen die een belemmerende invloed hebben op de samenwerking. Factoren die als bevorderend voor de samenwerking gezien worden kunnen ook ontbreken waardoor als faalfactor aangemerkt kunnen worden. In paragraaf 3.3.2 zijn enkele specifieke faalfactoren beschreven die zich kunnen voordoen tijdens het proces. Voor de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg is tijdens het proces geen van deze faalfactoren duidelijk naar voren gekomen. Eén van de mogelijk faalfactoren die beschreven is, is het vertrouwen op elkaars 'blauwe ogen'. Dit grenzeloze vertrouwen is wel terug te zien in de relatie gemeenteraad versus college en de gemeentesecretaris in Hardenberg. De gemeenteraad heeft het vertrouwen dat alles wat het college en de gemeentesecretaris aandraagt klopt. Dit vertrouwen is voor een deel gestoeld op trots, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg (2012). De raadsleden zijn trots op wat er in de afgelopen tien jaar in Hardenberg is bewerkstelligd. Hardenberg staat bekend als een zeer geslaagde herindelingsgemeente en dat heeft zijn uitstraling naar de gemeenteraad. Het vertrouwen dat aan het college en de gemeentesecretaris wordt gegeven is gebaseerd op resultaten uit het verleden. Dit vertrouwen kan 'blindheid' veroorzaken. Maar in het gehele proces tot aan de realisatie van de nieuwe Bestuursdienst Ommen- Hardenberg is dit vertrouwen niet geschaard, waardoor het ook niet als een belemmerende of remmende factor gezien kan worden in dit verband.

6.6.3 Factoren rondom structuur en inrichting

6.6.3.1 Belangrijke bevorderende factoren die van invloed zijn geweest

Accepteer dat iedere vorm van samenwerking een tussenvorm is

Volgens Van de Laar is de gekozen samenwerkingsvorm vaak een tijdelijke oplossing voor de ontstane problematiek (2010, p.227). De samenwerkingsvorm wordt in feite gezien als een tussenvorm op weg naar weer een volgende tussenvorm. De optimale vorm van waarin wordt samengewerkt bestaat niet, volgens Van de Laar (2010). De ambtelijke integratie tussen Ommen en Hardenberg wordt, met name in Hardenberg, inderdaad gezien als een opmaat naar een gemeentelijke herindeling op termijn. In Hardenberg is men daarvan overtuigd. In Ommen is die overtuiging er op dit moment nog een stuk minder. Tegenwoordig dienen gemeentelijke herindelingen op vrijwillige basis tot stand te komen. Dit betekent dat er een politieke afweging gemaakt moet worden in de verschillende gemeenteraden zelf. Momenteel is de gemeenteraad in Ommen tegen een herindeling, maar wellicht na de verkiezingen in 2014 kan dit beeld gekanteld zijn. In Ommen blijken tegenwoordig al meer mensen voor een herindeling zijn dan er ooit te voor, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg (2012). Ook in Ommen wordt verwacht dat goedschiks of kwaadschiks de ambtelijk fusie op termijn zal leiden tot een herindeling (Projectleider Ommen, 2012). Goedschiks zou betekenen dat de ambtelijke fusie een dermate succes is

dat in de komende bestuursperiode de keuze gemaakt zal worden tot een gemeentelijke herindeling. En kwaadschiks zou betekenen dat de ambtelijke fusie geen succes blijkt te zijn, maar dat de organisaties zo in elkaar verweven zijn dat er geen andere oplossing is dan dat het leidt tot een herindeling. De ambtelijke organisaties in Ommen en Hardenberg zijn er van overtuigd dat de samenwerking op termijn zou lijden tot herindeling, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg (2012).

Verrekeningsysteem redelijk en eenduidig

Om een samenwerking succesvol te laten zijn moet er geen onduidelijkheid bestaan over de verdeling van de kosten en opbrengsten. Er dient onderling een eerlijke en heldere verdeelsystematiek te worden afgesproken. Om de verdeling van de kosten en opbrengsten zo eerlijk mogelijk te verdelen hebben Ommen en Hardenberg ervoor gekozen het integratieproces op te delen in drie verschillende periodes met ieder een eigen verdeelmodel. Dit model is verder toegelicht in paragraaf 6.5. De verdeelsleutel met betrekking tot de bedrijfsvoering zal in de periode vanaf de realisatie van de Bestuursdienst 2:5 zijn. Deze verdeling is gebaseerd op de loonsommen van beide gemeenten (€ 8,2 miljoen Ommen versus € 26, - miljoen in Hardenberg). In een geval waarin mee- of tegenvallers toegerekend kunnen worden aan één van beide gemeenten, is het mogelijk om van deze verdeelsleutel af te stappen. Na drie jaar is er een evaluatiemoment van de verdeelsleutel. Mocht dan blijken dat deze sleutel geen recht meer doet aan de verhoudingen van dat moment kan besloten worden de verdeelsleutel bij te stellen.

Voor beide colleges was het belangrijk een verdeelsystematiek te ontwikkelen die eenvoudig in de uitvoering bleek te zijn. Verdeelmodellen verzanden snel in complexe, niet inzichtelijke en inefficiënte modellen. Door alleen de hoogstnoodzakelijke basisregels (dus niet het benoemen en regelen van allerlei mogelijke uitzonderingen en situaties) te formuleren hebben Ommen en Hardenberg geprobeerd dit tegen te gaan (‘Plan van aanpak, collegebesluit’, 2011, p.45).

6.6.3.2 Belangrijke belemmerende factor die van invloed is geweest

Verschil in ontwikkeling tussen partnergemeenten

In een samenwerking kunnen er verschillen in ontwikkeling ontstaan tussen de samenwerkende gemeenten. Op zo’n moment ontstaan er voorlopers en achterblijvers in een samenwerking. Ook in de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg is er een verschil in ontwikkeling waarneembaar. Met name op het punt van de dienstverlening is Hardenberg verder dan Ommen. Dit heeft tot gevolg gehad dat Hardenberg Ommen heeft geholpen om tot een gelijkwaardig niveau te komen. Voor Hardenberg betekende deze hulp dat er tijdelijk geen geld en tijd aanwezig was om de eigen dienstverlening door te ontwikkelen. Hardenberg heeft even pas op de plaats moeten maken. Deze tijdelijke stilstand werd geaccepteerd op voorwaarde dat de dienstverlening op hetzelfde niveau bleef dat de burgers gewend waren. Gesteld kan dus worden dat voor Hardenberg het verschil in ontwikkeling tussen beide gemeenten een remmende factor is geweest ten aanzien van de doorontwikkeling van de eigen organisatie.

In tabel 6.2 wordt een totale weergave gegeven van de factoren die bij het ontwikkelen van de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg aanwezig dan wel afwezig waren.

Tabel 6.2 Bevorderende en belemmerende factoren

Factoren		Aanwezig	Deels aanwezig	Afwezig
Randvoorwaardelijke				
Bevorderend	Urgentiebesef			
	Congruentie doelstelling			
	Beperkt aantal partnergem.			
	‘Juiste’ partnergem.			
	Positieve beeldvorming			
	Onderling vertrouwen			
	Homogeniteit en nabijheid			
Belemmerend	Instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving			
	Ontbreken chemie en vertrouwen			
	Ontbreken stimulans provincie			
Procesmatige				
Bevorderend	‘Gideonsbende’			
	Tijdige en frequente communicatie			
Belemmerend	Samenwerking niet geformaliseerd			
	Vage of onrealistische doelstellingen			
	Te veel vertrouwen			
	Prevaleren persoonlijke belangen			
Structuur en inrichting				
Bevorderend	Acceptatie samenwerking is een tussenvorm			
	Werken aan ‘eigenaarschap’			
	Heldere rolverdeling opdrachtgever-opdrachtnemer			
	Ruimte lokale profilering			
	Redelijke en eenduidige verrekeningsystematiek			
	Oog voor cultuuraspect			
Belemmerend	Verschillen in ontwikkeling partnergemeenten			

6.7 De verwachtingen getoetst van het samenwerkingsverband Ommen-Hardenberg

In de bovenstaande paragrafen is de samenwerking tussen de gemeente Ommen en Hardenberg uitvoerig beschreven. In deze paragraaf zal een antwoord gegeven worden op de verwachtingen en hypothesen die in dit onderzoek zijn gesteld. Bij iedere hypothese zal geanalyseerd worden of daarvoor steun te vinden is of dat deze verworpen moet worden.

Hypothese 1:

Een beslissing om intergemeentelijk te gaan samen werken op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken, zoals PIOFACH taken, roept minder weerstand op binnen gemeenten dan samenwerking op beleid strategische taken, zoals omgevingsbeleid, openingstijden en cultuursubsidies.

Voor de gemeenten Ommen en Hardenberg geldt dat hypothese 1 verworpen kan worden. De gemeente Hardenberg zocht juist een partnergemeente waarmee ook op beleid strategische taken samengewerkt kon worden. Hardenberg wilde een zo groot mogelijk draagvlak creëren, zodat de kosten omlaag zouden kunnen en de efficiëntie uiteindelijk omhoog zou gaan. Door op zowel beleid- als uitvoerende taken samen te werken konden er grote financiële voordelen behaald worden. De gemeentesecretaris van Hardenberg gelooft dat er op het gebied van beleidsmatige voorbereiding nog veel op kwaliteit en kwantiteit (uren) te winnen valt (2012). Door een samenwerking op beleidsmatige vlak zal de kwaliteit, de effectiviteit en de efficiency versterkt kunnen worden.

De gemeente Ommen ziet door een samenwerking op zowel beleid strategische taken als op uitvoerende taken een kans schoon de kwaliteit van dienstverlening aan de burgers en het bedrijfsleven te verbeteren. Wellicht speelt ook mee dat de gemeente Ommen een klein beetje met de rug tegen de muur stond. De gemeente Ommen is een kleine gemeente, die kwalitatief aan zijn plafond zat. Het valt te bezien of Ommen de aangekondigde decentralisatietaken geheel zelfstandig nog ten uitvoer zou kunnen brengen. Vandaar dat de samenwerking op zowel het beleidsstrategische als op de uitvoering voor Ommen een unieke kans was om toch bestuurlijk zelfstandig te blijven. De gemeenteraad in Ommen is daarom ook unaniem akkoord gegaan met het oprichten van de Bestuursdienst Ommen- Hardenberg, terwijl in Hardenberg dit niet het geval bleek.

Hypothese 2 a: *Intergemeentelijke samenwerking wordt door een gemeente alleen maar aangegaan indien het meer voordelen dan nadelen oplevert.*

Hypothese 2 b: *Intergemeentelijke samenwerking wordt aangaan onder druk van de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten, aandrang van hogere overheden, dominante praktijkopvattingen over samenwerking waardoor gemeenten bang worden de boot te missen.*

Hypothese 2a vindt in deze context alleen steun bij de gemeente Hardenberg. Hoewel het voor beide gemeenten gold dat de gesprekken voor een eventuele samenwerking zijn begonnen vanwege de ‘grote’ voordelen die het zou opleveren. Is alleen voor Hardenberg het bij dit ene motief gebleven. Beide gemeenten werden in 2009 geconfronteerd met zware bezuinigingen. Eén van de manieren om deze bezuinigingen te realiseren was het aangaan van een samenwerking. De samenwerking bood een goede manier om het bezuinigingsvraagstuk - voor een deel - op te lossen. Beide gemeenten gaan er vanuit dat zodra de ambtelijke integratie opereert er bepaald voordelen optreden. Allereerst op het gebied van ICT. Door ICT systemen te harmoniseren en te integreren kunnen er voor beide gemeenten voordelen behaald worden. Echter beide gemeenten realiseren zich dat dit geen eenvoudig traject is. Er kunnen zich faseverschillen voordoen en het daadwerkelijk cashen van de voordelen is niet gemakkelijk. Een tweede gebied waar volgens de gemeenten voordelen behaald kunnen worden is op het terrein van salarissen, het hebben van één salarisgebouw. De gemeenten zijn zich ervan bewust dat een integratie van twee organisaties op de middellange termijn zal leiden tot een verhoging van de loonsom vanwege geldende rechtsposities. Maar op de lange termijn zijn de gemeenten van mening dat het zich wel zal uitmiddelen. Dit vanwege het feit dat de totale omvang van het nieuwe management een stuk kleiner is dan de optelsom van de oude situatie. Daarnaast is de verwachting dat, ondanks het feit dat er is gezegd dat er geen ontslagen zullen vallen, de integratie zal leiden tot een reductie van het personeel door natuurlijk verloop en interne vacatures. De beide colleges achten het mogelijk om in de komende periode 2012/2013/2014 een efficiencyvoordeel op de totale loonsom te behalen van 2 á 3 procent. In 2011 bedroeg de loonsom in Hardenberg €26, - miljoen en in Ommen € 8,2 miljoen. Dus dit betekent een structureel voordeel van € 700.000, - tot €1, - miljoen. Verder kan de integratie voor Ommen een grote kwaliteitsinjectie betekenen. Hypothese 2a wordt in feite wel bevestigd in deze samenwerking, ware het niet dat voor de gemeente Ommen de optredende voordelen niet de enige reden zijn voor de samenwerking. Hiermee is deze hypothese voor Ommen niet juist.

Hypothese 2b is gedeeltelijk waar. De gemeente Hardenberg heeft geen externe druk gevoeld om een eventuele samenwerking met een andere gemeenten aan te gaan. Voor Hardenberg geldt dus dat deze hypothese verworpen kan worden. Wel gaf de gemeentesecretaris aan dat het taboe van gemeentelijk samenwerken er een beetje af is (Gemeentesecretaris Hardenberg, 2012). In tijden van bezuiniging of grote decentralisaties of teruglopende inkomsten uit bijvoorbeeld het gemeentelijk grondbedrijf zijn gemeenten eerder geneigd op zoek te gaan naar samenwerking. Tegenwoordig zijn er steeds meer gemeenten die de ambtelijke organisaties samenvoegen. *“Druk maakt vloeibaar”*, aldus de gemeentesecretaris (Gemeentesecretaris Hardenberg, 2012).

Bij de gemeente Ommen wordt deze hypothese wel bevestigd. Ommen heeft wel degelijk de druk vanuit de omgeving gevoeld om actie te ondernemen. Hoewel het nergens in documenten is opgenomen, heeft de provincie en het Rijk wel zijn zorg over de zelfredzaamheid van de gemeente Ommen uitgesproken (Gemeentesecretaris Hardenberg, 2012 & Projectleider Ommen 2012). Daarnaast is door het

bedrijfsleven in Ommen druk uitgeoefend op het college om tot kwaliteitsverbetering te komen. Het bedrijfsleven vond dat ze minder werd bediend door de gemeente Ommen dan vergelijkbare bedrijven werden bediend door de gemeente Hardenberg.

Dus voor Ommen geldt zeker dat intergemeentelijke samenwerking wordt aangegaan onder druk van de omgeving. De gemeenten ervaren steeds vaker de druk vanuit de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten en angst om de boot te missen. Intergemeentelijke samenwerking is een steeds groter thema aan het worden onder gemeenten.

Hypothese 3a: *Wanneer partijen uitgaan van tegengestelde doelen en verwachtingen, en niet goed zicht hebben op de uitvoering van de afspraken, dit het onderlinge wantrouwen kan voeden, zodat zij zich zullen inspannen om hun werkrelaties gedetailleerd te regelen.*

Hypothese 3b: *Wanneer partijen uitgaan van dezelfde belangen, elkaar onderling vertrouwen dan zullen ze nalaten om hun samenwerkingsrelaties nauwkeurig te regelen en zullen ze betrekkelijk weinig aandacht besteden aan de controle op de gemaakte afspraken.*

Ten aan zien hypothese 3 is er in deze samenwerking iets bijzonders aan de hand. De doelen die beide gemeenten willen bereiken met de ambtelijke fusie zijn niet helemaal gelijk. Ommen wil met de fusie ervoor zorgen dat de kwaliteit van de organisatie omhoog gaat, terwijl voor Hardenberg het belangrijkste is dat de kosten sterk verminderd worden. Omdat deze doelen niet tegenstrijdig aan elkaar zijn kunnen beide doelen bewerkstelligd worden met de samenwerking. Dus hypothese 3a is niet van toepassing voor het samenwerkingsverband Ommen- Hardenberg.

Hypothese 3b is daarentegen ook slechts maar ten dele van toepassing. Deze hypothese gaat ervan uit dat de samenwerkende gemeenten elkaar onderling vertrouwen. Bij het vertrouwen is er iets opvallends aan de hand in deze samenwerking. De gemeente secretaris van Hardenberg (2012) gaf aan dat het onderlinge vertrouwen in elkaar aanwezig is. Daarentegen werd juist in Ommen aangegeven dat het vertrouwen in elkaar nog wel diende te groeien in de toekomst (Projectleider Ommen, 2012). Dit verschil in vertrouwen is mogelijk te verklaren vanuit de positie die de gemeenten ten opzichte van elkaar innemen. De gemeente Hardenberg is meer dan twee keer zo groot als de gemeente Ommen. De samenwerking met Hardenberg zou in Ommen kunnen worden opgevat als een bedreiging, een ‘overname’. Vanuit dit oogpunt is de achterdocht in Ommen mogelijk te verklaren. Maar ondanks deze scepsis is er tussen beide gemeenten wel een bepaalde chemie aanwezig. Het is beide organisaties gelukt om in één jaar twee ambtelijke organisatie in elkaar te schuiven. Wanneer er een groot wantrouwen aanwezig zou zijn was dit niet gelukt. Dit toch aanwezige vertrouwen is wellicht ook een verklaring voor het feit dat in de samenwerkingsrelatie weinig aandacht is besteed aan controlemechanismen. Indien er tussen de gemeenten onenigheid ontstaat wordt ervan uitgegaan dat deze onenigheid

weggenomen kan worden tijdens een overleg met de algemeen directeur en de gemeentesecretarissen. De gemeenten hanteren de stelling *‘daar kom je met elkaar uit’*, aldus de gemeentesecretaris van Hardenberg (2012). Hypothese 3b wordt dus in grote mate bevestigd in deze samenwerking.

6.8 Samenvattende conclusie

In deze samenvattende conclusie zullen in het kort de vragen, die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn gesteld, beantwoord worden.

Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben de gemeenten?

Het motief om de samenwerking aan te gaan was voor beide gemeenten verschillend. De gemeente Hardenberg zag in de samenwerking een kans om bezuinigingen, waar zij in 2009 mee werden geconfronteerd, te verwezenlijken. Een samenwerking met een andere gemeente zou een verruiming van de dienstverlening betekenen. Dat betekent dat financiële voordelen behaald kunnen, waardoor het voor Hardenberg interessant was om een partnergemeente te zoeken. De efficiency winst die behaald kon worden middels een samenwerking was voor Hardenberg de belangrijkste motivatie.

De gemeente Ommen wilde met de samenwerking vooral de kwaliteit van dienstverlening naar een hoger niveau brengen. Ommen was al enkele jaren bezig met een project organisatieontwikkeling en één van de onderdelen daarvan bleek opzoek te gaan naar ‘slimme’ vormen van samenwerking.

Daarnaast is gebleken dat Ommen richting de toekomst een kwetsbare gemeente is. Ommen behoort qua inwoneraantal tot de kleinere gemeenten in de provincie Overijssel. Vandaar dat de vraag gerechtigd is of men de gewenste kwaliteit van dienstverlening van de (gedecentraliseerde) taken in de toekomst nog wel kan leveren. Bij het aangaan van een samenwerking met een partnergemeente heeft Ommen wel degelijk een externe druk gevoeld. Deze druk ontbrak bij Hardenberg geheel.

De beide gemeenten hebben gezamenlijk een aantal doelen vastgesteld waartoe de intensivering van de samenwerking in ieder geval moet leiden. Deze doelen zijn (‘Plan van aanpak collegebesluit’, 2011, p.6):

- 1) Versterken kwaliteit en integraliteit in beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en dienstverlening.
- 2) Vermindering bedrijfsvoeringskosten
- 3) Het versterken van samenwerking op beleidsmatig en uitvoerend niveau met andere partners, met in het vervolg daarvan: het gezamenlijk ontwikkelen van beleid.

In welke fase bevindt zich de samenwerking?

Op 10 juli 2012 zijn, volgens de gemeenschappelijke regeling, de ambtelijke organisaties van de gemeenten Ommen en Hardenberg officieel ineengeschoven tot één nieuwe ambtelijke organisatie voor

beide gemeenten. De naam van deze nieuwe organisatie is geworden Bestuursdienst Ommen-Hardenberg. Dus in het licht bezien van de ontwikkelstadia die in dit onderzoek zijn onderscheiden bevindt deze samenwerking zich in fase 4, de realisatie en monitoring.

Op welke taken vindt er samenwerking plaats?

Eén van de voorwaarden om een samenwerking aan te gaan was voor de gemeente Hardenberg dat de samenwerking zowel beleidsmatige- als uitvoerende taken zou behelzen. Voor de inrichting van de nieuwe ambtelijke organisatie is er gekozen voor vier grote, in takenpakket samenhangende afdeling:

- Sociaal domein, waar onder valt: welzijn, onderwijs, sociale zaken, arbeidsmarkt, jeugd- en ouderenbeleid, gezondheidszorg, sport en cultuur.
- Ruimtelijk domein, waar onder valt: ruimtelijke ontwikkeling, wonen, grondzaken, economie, milieu, vergunningverlening, toezicht en handhaving, veiligheid en recreatie en toerisme.
- Openbaar gebied, waar onder valt: infrastructuur (wegen, spoor, water, riool), openbare ruimte en beheer gemeentelijke gebouwen en gronden.
- Dienstverlening, waar onder valt: Klant Contact Centrum, belastingen, WOZ, ICT, GEO, facilitaire zaken, informatiebeheer, personeelsbeleid en personeelsbeheer, financieel beleid en financieel beheer en communicatie.

De samenwerking tussen Ommen en Hardenberg zal dus in eerste instantie op deze terreinen plaats vinden. Getracht zal worden gezamenlijk tot beleid te komen dat voor beide gemeenten uitvoerbaar is.

Welke factoren zijn bevorderend en welke factoren zijn belemmerend gebleken in de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?

Er hebben zich ook in deze samenwerking verscheidene factoren voorgedaan die een positieve dan wel negatieve uitwerking hadden op de samenwerking. De belangrijkste factoren bij de verschillende categorieën waren:

- 1) Bij de randvoorwaardelijke factoren waren de bevorderende factoren: het urgentiebesef en het beperkte aantal partnergemeenten en de beschikbaarheid van een geschikte partner. De belemmerende factor bleek de instabiele politiek- bestuurlijke omgeving in Ommen te zijn.
- 2) Bij de procesmatige factoren was de bevorderende factor: de aanwezigheid van een ‘Gideonsbende’. Er bleek geen duidelijke belemmerende factor in de samenwerking te ontdekken aangaande de procesmatige factor.
- 3) Bij de factoren rondom structuur en inrichting waren de bevorderende factoren: de acceptatie dat iedere vorm van samenwerking een tussenvorm is en een redelijke en eenduidige verrekensystematiek. De belemmerende factor bleek het verschil in grootte, verschil in ontwikkeling tussen de partnergemeenten te zijn.

Naast de bovengenoemde factoren was er nog één belangrijke factor die als bevorderlijk aangemerkt kan worden in de samenwerking. Deze factor is de snelheid van het proces geweest. Vooral Hardenberg heeft erop gestuurd dat het proces snel diende te verlopen. Het proces vanaf de eerste gesprekken tot aan de werkelijke realisatie heeft in totaal anderhalf jaar tijd in beslag genomen.

In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

Afgaande op alle ontwikkelingen die zich in een relatieve korte periode hebben voorgedaan moet er wel een vertrouwensbasis aanwezig zijn. Tijdens de eerste bijeenkomst deden beide colleges binnen anderhalf uur de uitspraak om te willen gaan voor een ambtelijke fusie. Deze fusie is vervolgens binnen één jaar door beide gemeenten gerealiseerd. Indien de samenwerking gestoeld zou zijn op wantrouwen was dit resultaat nooit bereikt. Daarnaast is het extra bijzonder dat deze fusie in zo'n kort tijdsbestek tot stand is gekomen gezien het feit dat de gemeenten enkele jaren geleden nog niets van elkaar moesten weten. Toch is er wel enig verschil op te merken in het vertrouwen dat de gemeenten jegens elkander hebben. In Hardenberg wordt het onderlinge vertrouwen bestempeld als zeer groot. Dit onderlinge vertrouwen is in Ommen iets minder aanwezig. Dit wordt wellicht veroorzaakt door de positie die de gemeenten ten opzichte van elkaar innemen. Het 'grote' Hardenberg dat een samenwerkingsverband aangaat met het 'kleine' Ommen.

Hoofdstuk 7: Samenwerkingsverband DSZ:Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal er een analyse gemaakt worden van het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. Deze drie gemeenten zijn al enkele jaren bezig de onderlinge samenwerking te intensiveren. Het is echter nog maar de vraag of deze gemeenten erin slagen om de onderlinge samenwerking goed van de grond te laten komen. In dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te geven op de empirische deelvragen die eerder opgesteld zijn in hoofdstuk één. Deze vragen zijn:

- Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben gemeenten?
- In welke fase bevindt de samenwerking zich?
- Op welke deelgebieden vindt er samenwerking plaats?
- Welke factoren bevorderen en belemmeren de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?
- In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

In paragraaf 7.2 zullen beide gemeenten nader voorgesteld worden. Paragraaf 7.3 bevat de aanleiding tot de samenwerking van de verschillende gemeenten. Verder worden de doelstelling van het samenwerkingsverband weergegeven in deze paragraaf. In paragraaf 7.4 zullen de ontwikkelingen tot nu toe geschetst worden. In paragraaf 7.5 zullen de belangrijkste factoren uiteengezet worden die een rol hebben gespeeld in de samenwerking. Paragraaf 7.6 zal bestaan uit het toetsen van de verwachtingen en hypothesen die in dit onderzoek zijn opgesteld. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte samenvattende conclusie in paragraaf 7.8, waarin antwoord wordt gegeven op boven gestelde deelvragen.

7.2 Kennismaking met gemeenten

7.2.1 Dalfsen

De gemeente Dalfsen telt ruim 27.300 inwoners (2012) verdeeld over 27 kernen of buurtschappen. Naast Dalfsen zijn de grootste kernen: Nieuwleusen, Lemelerveld, Hoonhorst, Ankum en Oudleusen. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 16,50 km² (Gemeente Dalfsen, n.d.). De gemeenteraad in Dalfsen bevat 21 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over

de fracties: CDA (7 zetels), Gemeentebelangen (7 zetels), ChristenUnie (3 zetels), VVD (2 zetels) en PvdA (2 zetels). De burgemeester van Dalfsen is de heer H.C.P. Noten (PvdA), daarnaast bestaat het college uit 3 wethouders (CDA, Gemeentebelangen, ChristenUnie). De coalitie wordt gevormd door CDA en Gemeentebelangen (Gemeente Dalfsen, n.d.).

7.2.2 Staphorst

De gemeente Staphorst telt ruim 16.200 (2012) inwoners verdeeld over 11 kernen of buurtschappen. Naast Staphorst zijn de grootste kernen Rouveen en IJhorst. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 13.57 km² (Gemeente Staphorst, n.d.). De gemeenteraad in Staphorst bevat 17 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over de fracties: SGP (5 zetels), ChristenUnie (4 zetels), CDA (3 zetels), Gemeentebelangen (3 zetels) en PvdA (2 zetels). De burgemeester van Staphorst is de heer J.D. Alssema (ChristenUnie), daarnaast bestaat het college uit 3 wethouders (CDA, Gemeentebelangen, SGP). De coalitie wordt gevormd door SGP, CDA en Gemeentebelangen (Gemeente Staphorst, n.d.).

7.2.3 Zwartewaterland

De gemeente Zwartewaterland telt ruim 22.000 (2012) inwoners verdeeld over 3 grote kernen en 9 buurtschappen. Deze 3 grote kernen zijn: Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis. De gehele gemeente omvat in totaal een oppervlakte van 8.79 km² (Gemeente Zwartewaterland, n.d.). De gemeenteraad in Zwartewaterland bevat 19 leden en is naar de verkiezingsuitslag van maart 2010 verdeeld over de fracties: ChristenUnie (5 zetels), SGP (4 zetels), CDA (4 zetels), PvdA (3 zetels), Gemeentebelangen (2 zetels) en VVD (1 zetel). De burgemeester van Zwartewaterland is de heer E.J. Bilder (CDA), daarnaast bestaat het college uit 3 wethouders (CDA, ChristenUnie, PvdA). De coalitie wordt gevormd door ChristenUnie, CDA en PvdA (Gemeente Zwartewaterland, n.d.).

Tabel 7.1 Achtergrondkenmerken

Gemeente	Dalfsen	Staphorst	Zwartewaterland
Aantal inwoners	27.231	16.228	22.089
Oppervlakte (km ²)	16,50	13,57	8,79
Aantal kernen (incl. buurtschappen)	27	11	12
Aantal raadsleden	21	17	19
Aantal raadsfracties	5	5	6
Aantal wethouders	3	3	3
Aantal medewerkers (Fte)	220	112,8	141

Sinds 1 januari 2001 heeft de gemeente Dalfsen zijn huidige vorm gekregen. Op die datum zijn de voormalige gemeenten Dalfsen en Nieuwleusen samengevoegd tot één nieuwe gemeente (Gemeente Dalfsen, n.d.). Net als twee eerder besproken gemeenten ligt Dalfsen aan de rivier de Vecht in het Overijssels Vechtdal. Opvallend is dat plaats Dalfsen als enige van de ‘grote’ plaatsen aan de Vecht nooit stadsrechten heeft gekregen.

De gemeente Staphorst is een plattelandsgemeente gelegen in Overijssel en grens in het zuiden aan Zwolle en aan de noordkant aan de provincie Drenthe. De gemeente Staphorst is op enkele kleine grenscorrecties na sinds 1811, dus meer dan 200 jaar, hetzelfde gebleven. Deze vorm is in 1811 ingesteld als ‘de maire Hasselterambt’ door Napoleon. In 1818 werd de naam Hasselterambt gewijzigd in gemeente Staphorst. Opvallend aan Staphorst is dat 35% van de bevolking jonger is dan 20 jaar, hiermee behoort Staphorst tot één van de jongste gemeenten van Nederland. Ook komen er in Staphorst veel grote gezinnen voor. In de gemeente Staphorst speelt het geloof nog een belangrijke rol in het leven van de mensen. In totaal staan er door de gemeente heen tien kerken, waarvan de Hersteld Hervormde Kerk de meeste leden heeft. Naast het geloof staat Staphorst bekend om de traditionele klederdracht die nog een gedeelte van de Staphorster bevolking draagt (Gemeente Staphorst, n.d.).

De gemeente Zwartewaterland is ontstaan op 1 januari 2001 uit een samenvoeging van de voormalige gemeenten Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis. Gemeente Zwartewaterland is dus nog een jonge gemeente. De gemeente is gelegen in het stoomgebied van het Zwartewater, in Noordwest Overijssel. Met zijn geringe omvang behoort Zwartewaterland tot de kleinere plattelandsgemeenten in Overijssel. Daarnaast is net als in Staphorst het kerkelijk leven in deze gemeente nog erg belangrijk. Zwartewaterland wordt ook wel eens aangeduid als ‘Zwartewaterland- tapijtland’ vanwege de grote tapijtindustrie die in de gemeente aanwezig is (Gemeente Zwartewaterland, n.d.).

7.3 Aanleiding en doelstellingen

7.3.1 Aanleiding samenwerking

De gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland kennen al een lange historie als het gaat om intergemeentelijke samenwerking. Alle gemeenten hadden zitting in het samenwerkingsverband DOORSZ (samenwerkingsverband tussen de gemeente Dalfsen, Olst- Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland) dat in 2001 is opgericht. Deze samenwerking bleek zich minder succesvol te ontwikkelen dan de gemeenten vooraf gehoopt hadden. Als mogelijke oorzaken hiervoor werd het ontbreken van een gezamenlijk doel en een duidelijke sturing gegeven (‘Samen op pad’, 2010, p.3). Er verschenen verscheidene rapporten en notities om de samenwerking te verbeteren. Eén van deze rapporten was opgesteld door adviesbureau WagenaarHoes in 2008 en had betrekking op de ICT samenwerking. Dit rapport is voor de drie gemeentesecretarissen en colleges van Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland aanleiding geweest om de onderlinge ICT samenwerking verder te intensiveren. Gepoogd zou worden één gezamenlijke ‘ICT-pool’ op te zetten voor alle drie de gemeenten. De gemeenten zagen deze samenwerking als een eerste project richting een verdergaande samenwerking.

‘De opgaven die door het Rijk worden gesteld zijn der mate zwaar dat gemeenten wel moeten samenwerken’

De motieven van de drie gemeenten om opzoek te gaan naar vormen van samenwerking tonen veel overeenkomsten. Ook deze gemeenten geven allen aan dat het gaat het om de drie K's, kwaliteit, kostenvermindering en de kwetsbaarheid verlagen. De gemeente Zwartewaterland schetst een beeld dat gemeenten met een schaalomvang van ongeveer 20.000 inwoners, gelet op de toenemende regelgeving van het Rijk, het op eigen kracht niet langer alleen kan (Persoonlijke communicatie, Gemeentesecretaris Zwartewaterland op 25 juli 2012). De opgaven die door het Rijk worden gesteld zijn der

mate zwaar dat gemeenten wel moeten samenwerken. Gemeenten komen voor een afweging te staan waarbij samenwerking een - op termijn - mogelijke herindeling kan voorkomen. Voor Zwartewaterland is dit een belangrijke reden om te investeren in een samenwerking met omliggende gemeenten, aldus de gemeentesecretaris (Gemeentesecretaris Zwartewaterland, 2012). Door samen te werken kun je de eigen autonomie en identiteit blijven houden. Met name voor een gemeente als Staphorst is het behoud van eigen identiteit van cruciaal belang.

Voor de gemeente Dalfsen was de primaire reden om samen te gaan werken de kosten efficiëntie. Door gezamenlijk taken op te pakken wordt er bespaard op de formatie, zouden er meer specialisaties kunnen komen en de kwetsbaarheid zou afnemen, was de gedachte. Ook regionale ontwikkelingen hebben een rol gespeeld in het besluit van de gemeente Dalfsen om zich meer te richten op samenwerking. Door de samenwerking van Ommen met Hardenberg is Dalfsen zich gaan realiseren dat de gemeente zich bevindt te midden van twee grote blokken aan weerszijde, Ommen- Hardenberg en Zwolle. Om in de toekomst niet geïsoleerd te worden is Dalfsen sterker gaan nadenken over de eigen positie. Om de burgers een goede service en dienstverlening aan te bieden is samenwerking noodzakelijk. De informatiehuishouding van gemeente neemt alleen maar toe en daarbij is de ICT, automatisering en informatievoorziening van groot belang. Om te zorgen dat er voldoende professionaliteit beschikbaar is moet de gemeente blijven door ontwikkelen en is de bundeling van krachten cruciaal, aldus de gemeentesecretaris van Dalfsen (Persoonlijke communicatie, Gemeentesecretaris Dalfsen op 11 juli 2012). Om de burgers op termijn goed te kunnen bedienen moet er gezorgd worden voor een professionele en robuuste organisatie. In de ogen van de gemeentesecretaris kan dit enkel door samen te werken.

7.3.2 Doelstelling samenwerking

De belangrijkste doelen die bereikt dienden te worden met de onderlinge samenwerking waren ook in deze samenwerking de 3 K's, kwaliteit, kwetsbaarheid en kostenvermindering. De drie gemeenten omschreven de 3 K's als volgt ('Samen op pad', 2010, p.6-7):

- *Het reduceren van kosten:* De gemeenten verwachtte dat de bezuinigingsronde van het gemeentefonds die op stapel stond hen 20% minder aan inkomsten van het Rijk zou opleveren. Vandaar dat als uitgangspunt is genomen dat per onderwerp tussen de 5% en 20% van de huidige bedrijfsvoeringskosten van het desbetreffende onderwerp bezuinigd diende te worden. De drie gemeenten beseffen dat bij het ontwikkelen van samenwerking investeringen gedaan moeten worden die geld kosten, maar op de lange termijn moeten die investeringen kostenbesparing opleveren. De fusiekosten gaan voor de bedrijfsvoeringsbaat uit.
- *Het verbeteren van de kwaliteit:* De onderlinge samenwerking moest leiden tot meer kwaliteit en professionaliteit. Door de kennis van de medewerkers samen te voegen ontstaat er een ‘kwalitatieve meerwaarde’ (‘Samen op pad’, p.7). Daarnaast geeft deze bundeling van kennis de mogelijkheid tot specialisatie.
- *Het verminderen van de kwetsbaarheid (meer continuïteit):* Alle drie de gemeenten behoren tot de kleinere gemeenten. Dit heeft als gevolg dat veel functies bestaan uit eenmansposten. Hierdoor ben je erg kwetsbaar bij ondermeer ziekte, uitval of vertrek van medewerkers. Door het bundelen van krachten ontstaat de mogelijkheid om medewerkers uit te wisselen en elkaar waar nodig te ondersteunen.

Naast deze belangrijke doelen die behaald dienden te worden waren er nog enkele uitgangspunten geformuleerd. Zo diende de samenwerking ervoor te zorgen dat de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten versterkt zou worden. Bestuurskracht werd hierbij omschreven als ‘... *beter, efficiënter en effectiever in staat zijn taken en ambities te realiseren*’ (‘Samen op pad’, 2010, p.6). Een tweede punt was het serviceniveau van zowel de interne als externe dienstverlening. Deze mocht door de samenwerking niet omlaag gaan. De samenwerking mocht ook de afstand tussen de burger en eerste overheid niet vergroten. De dienstverlening diende zichtbaar dicht bij de burger ingericht te blijven (‘Samen op pad’, 2010, p.6).

7.4 Schets van ontwikkelingsstadia

In deze paragraaf zal, in tegenstelling tot de twee eerdere hoofdstukken, minder nadrukkelijk gerefereerd worden aan het model van de ontwikkelingsfasen zoals geschetst in paragraaf 2.4. De DSZ-samenwerking heeft op dit moment nog niet alle ontwikkelstadia doorlopen. De vraag is zelfs of de gemeenten uiteindelijk wel tot een gestructureerde samenwerking zullen komen. Het is voor deze samenwerking alleen mogelijk de eerste fasen van het model te bespreken. In het vervolg van deze deelparagraaf zal kort het samenwerkingsproces, waarin verschillende ontwikkeling hebben plaatsgevonden, op chronologische wijze beschreven worden.

7.4.1 Samenwerking in DOORSZ verband 2004 - 2009....

In de aanleiding tot de samenwerking staat al beschreven dat de drie gemeenten allen zitting hadden in het grote samenwerkingsverband DOORSZ. Dit verband bestond aanvankelijk uit de gemeenten Dalfsen, Olst-Wijhe, Ommen en Raalte (DOOR), maar in 2004 en 2005 hebben de gemeenten Staphorst en Zwartewaterland zich ook bij dit verband aangesloten. De DOORSZ samenwerking richtte zich vooral op de PIOFACH taken en moest leiden tot een verbetering van de 3K's. Deze samenwerking is in 2005 middels een ondertekening van een intentieovereenkomst 'intergemeentelijke samenwerking' door de colleges van B&W en de gemeentesecretarissen bekrachtigd. Afgesproken werd dat een deelname aan de samenwerking op één van de samenwerkingsthema's vrij is, maar indien besloten werd de samenwerking aan te gaan op een bepaald onderdeel, deze niet meer verblijvend was ('DOORSZ in regie', 2007, p.3).

In 2006 en 2007 bleek deze samenwerking toch niet zo positief te verlopen als vooraf was bedacht en gehoopt. Als oorzaak hiervoor werd het ontbreken van een gezamenlijk doel en duidelijke sturing naar voren geschoven. Om de samenwerking toch te doen slagen zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd door verschillende adviesorganisaties, waar onder Deloitte en WagenaarHoes. De DOORSZ samenwerking zou vier grote werkgroepen kennen: ICT, P&O, Inkoop en Werkprocessen. De werkgroepen zouden worden 'getrokken' door één van de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. De samenwerking op terrein van de ICT is voor de DSZ- samenwerking het meest interessant. De samenwerking op dit terrein kan namelijk gezien worden als het begin van de DSZ- samenwerking.

Om de ICT samenwerking te realiseren was de gemeentesecretaris van Staphorst aangewezen om de voortrekkersrol te vertolken. In eerste instantie hadden 5 van de 6 gemeenten aangegeven in te zijn voor een verdergaande samenwerking op het gebied van ICT. Alleen de gemeente Raalte zag af van een samenwerking op dit gebied. WagenaarHoes heeft in *september 2008* een advies uitgebracht hoe de ICT- samenwerking vorm zou kunnen krijgen. Dit advies is aan de hand van acht kaderstellende uitgangspunten opgesteld, waaronder ruimte voor eigen identiteit en werken aan de 3 K's. Op respectievelijk *26 september* en *15 oktober 2008* hebben de gemeentesecretarissen en de bestuurders van de DOORSZ gemeenten het advies op ICT gebied besproken. Uit dit overleg kwam naar voren dat drie gemeenten (Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland) ook daadwerkelijk verder met elkaar wilden gaan op ICT gebied. De drie gemeenten hadden de intentie de samenwerking op ICT gebied te intensiveren door gezamenlijk een ICT pool op te zetten, waarbij gefaseerd toegewerkt zou worden naar een Shared Service ICT. Deze samenwerkingsintentie tussen de gemeenten kan gezien worden als de oorsprong van de DSZ- samenwerking.

Ondanks alle rapporten ten spijt, is het de gemeenten niet gelukt de DOORSZ samenwerking goed van de grond te krijgen. De redenen voor deze mislukking lag bij het verschil in ambitieniveau en tempo

tussen de gemeenten waarin de samenwerking plaatsvond, aldus de gemeentesecretarissen (Persoonlijke communicatie, gemeentesecretaris Staphorst op 23 juli 2012 & Gemeentesecretaris Zwartewaterland, 2012 & Gemeentesecretaris Dalfsen, 2012). Dit heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat de DOORSZ samenwerking uiteen is gevallen. De gemeenten Olst- Wijhe en Raalte kozen voor een samenwerking met Deventer en de gemeente Ommen heeft gekozen voor Hardenberg, zoals valt te lezen in hoofdstuk 6. Toen bleven Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland met zijn drieën over. Dit klinkt wellicht negatief, maar het heeft juist ook een positieve kant. De gemeentesecretaris van Zwartewaterland (2012) gaf daarover aan: *‘De drie gemeenten kunnen nu zelf een eigen tempo bepalen en zijn daarbij niet meer afhankelijk van diegene die telkens als laatste zijn been bijtrekt’*.

7.4.2 DSZ- samenwerking op het gebied van ICT 2008 - 2012.....

De gemeentesecretarissen en bestuurders van de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland hebben in *oktober 2008* de intentie uitgesproken om gezamenlijk een ICT pool op te zetten. In *januari 2009* hebben de gemeenten een plan van aanpak opgesteld om een gezamenlijke ICT afdeling vorm te geven. Onderdeel van dit plan was ondermeer het vaststellen van een stuurgroep en een projectgroep. De stuurgroep werd vorm gegeven door de drie gemeentesecretarissen plus een kwartiermaker en een adviseur van WagenaarHoes. De projectgroep bestond uit ICT- coördinatoren en dezelfde kwartiermaker en adviseur van WagenaarHoes. Beide groepen zijn vervolgens aan de slag gegaan met de uitvoering van het plan van aanpak. Dit heeft ondermeer geresulteerd in een ‘Dienstverleningsovereenkomst ICT samenwerking Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland’, die door de stuurgroep op *24 juni 2009* is goedgekeurd. Uiteindelijk hebben de burgemeesters en gemeentesecretarissen van de drie gemeenten op *18 januari 2010* een ‘Convenant ICT- Samenwerking Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland’ ondertekent. Dit convenant is aangegaan voor een duur van twee jaar en had als doel: *‘Het borgen van de door de deelnemende partijen gemaakte afspraken over de intensivering van de ICT- samenwerking’* (‘Convenant ICT samenwerking’, 2010, p.2). Na twee jaar zou de samenwerking geëvalueerd worden en zou beoordeeld worden of de ambities en doelstellingen zijn bereikt en of er aan de voorwaarden voldaan is om de volgende stap in het proces te zetten richting een Shared Service Centrum ICT voor de drie gemeenten. In het convenant stond ondermeer opgenomen dat er gewerkt zou worden aan één hardware omgeving voor de drie gemeenten. Deze zou gehuisvest worden in Staphorst.

In de overeengekomen dienstverleningsovereenkomst is op hoofdlijnen geschetst wat er van de ICT- dienstverlening verwacht mag worden, met name ten aanzien van bereikbaarheid en in het geval van calamiteiten. Verder is er in opgenomen dat er jaarlijks een rapportage aan de opdrachtgever wordt voorgelegd met daarin ondermeer een analyse van de incidenten per gemeente, actuele lijst van ondersteunend applicaties en een overzicht van verwerkte releases (‘Dienstverleningsovereenkomst ICT- samenwerking’, 2010, p.6).

Het samenwerkingsverband DSZ 2009 - 2012.....

Het eerste project waarin de DSZ- gemeenten intensiever gingen samenwerken was dus op het gebied van ICT. Maar al geruime tijd voor dat officieel de samenwerking was ondertekend (op 18 januari 2010), waren de gemeenten bezig geweest om de mogelijkheden te inventariseren van een eventueel breed samenwerkingsverband. Uit een informerende notitie van 23 juli 2009 is op te maken dat tijdens een DSZ- portefeuillehoudersvergadering, op 29 mei 2009, er is gevraagd om een notitie te maken met daarin een visie op de eindsituatie van een intensieve samenwerking op meerdere gebieden voor de DSZ- gemeenten. Bij de gemeenten bestond kennelijk de behoefte om de discussie aan te gaan over een verdergaande samenwerking. Als voorbeeld van gemeenten die onderling nauw samenwerkten werd de K5- samenwerking genomen. Deze K5- samenwerking is vormgegeven volgens het matrixmodel, vorm 2 in paragraaf 2.3.5.4. De notitie van 23 juli 2009 was de aanzet voor een discussie. Vanaf dat moment is er gediscussieerd over een brede samenwerking in DSZ- verband.

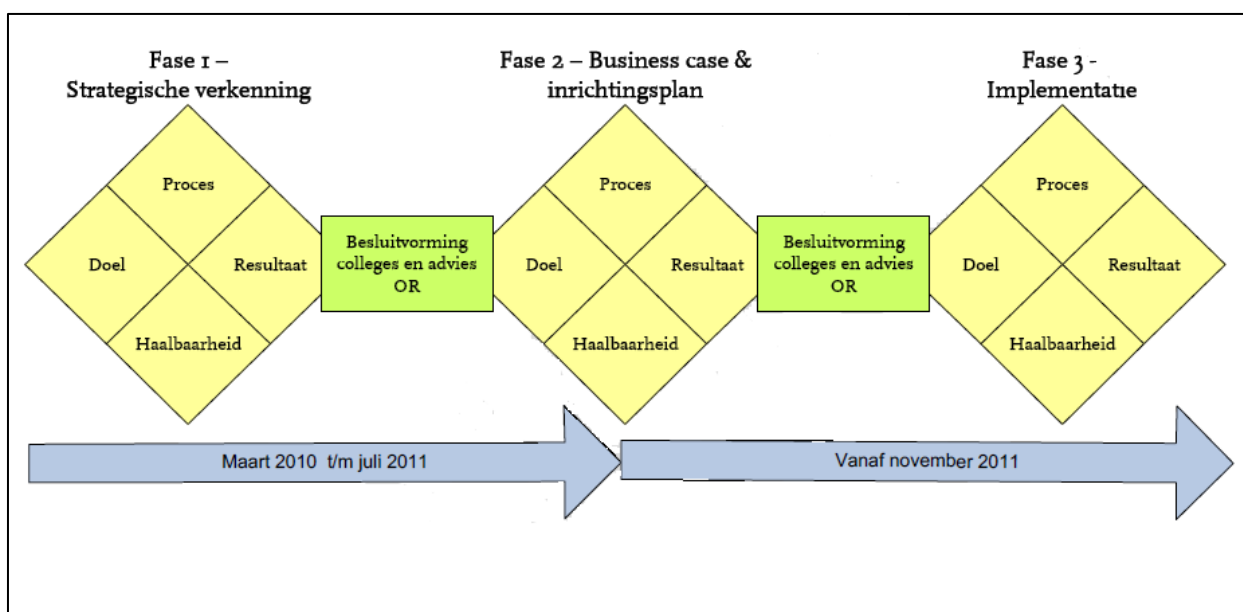
De samenwerking op het gebied van ICT werd door de gemeenten beschouwd als een opmaat naar een bredere samenwerking. De goede samenwerking op het gebied van ICT hebben de colleges van B&W van de gemeenten er toe doen besluiten de onderlinge samenwerking uit te breiden naar andere onderwerpen ('Samen op pad', 2010, p.3). Op 16 maart 2010 is er een, door de stuurgroep opgesteld, visiedocument verschenen met daarin een visie over hoe een verdergaande samenwerking tussen de drie gemeenten vorm diende te krijgen. Uit deze visie is op te maken dat een verdergaande samenwerking zich voornamelijk zou moeten richten op beleidsuitvoerende taken. Voor beleidsstrategische taken (DSZ- samenwerking gaf dit aan als vormende beleidstaken) was een samenwerking ook bespreekbaar, mits de autonomie in beleidsbepaling van de verschillende gemeenten niet in geding zou komen ('Samen op pad', p.7). Voor de volgende onderwerpen zou onderzocht worden of een samenwerking mogelijk was en welke bijdrage deze samenwerking dan zou kunnen leveren. De onderwerpen waren: Belastingen, Sociale Zaken, Vergunningen, Toezicht en Handhaving, P&O, Juridische zaken, Inkoop, Financiële administratie, Brandweer, GEO- data en Uitvoeringstaken buitendienst.

De samenwerking op het gebied van beleidsstrategische (vormende) samenwerking zou vormgegeven worden volgens de netwerksamenwerking, vorm 1 zoals geschetst in paragraaf 2.3.5.4. Hierbij zou het met name gaan om het delen van kennis, ervaringen en wellicht een samenwerking op projectbasis. De samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering zou vormgegeven worden middels het matrixmodel, vorm 2. Taken zouden gebundeld en ondergebracht worden bij de bestaande gemeentehuizen. Iedere gemeente werd verantwoordelijk voor een aantal taken, waarbij de medewerkers van de verschillende gemeentehuizen in dienst zouden blijven van de eigen organisatie. Bij alle taken zou een dienstverleningsovereenkomst worden vastgesteld, die leidend zou zijn bij de aansturing van de desbetreffende taak.

Om deze brede samenwerking tussen Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland tot stand te laten komen wilde de gemeenten gebruik maken van een groeimodel. Dit model hield in dat bepaalde taken als eerste zouden worden samengevoegd en de andere taken zouden op een later moment volgen.

In maart 2011 is er gestart met een inventarisatie van mogelijke terreinen die in aanmerking kwamen voor een verdergaande samenwerking. Deze inventarisatie van mogelijke samenwerkingsgebieden werd door de gemeenten gezien als een belangrijke eerste stap richting een uiteindelijke implementatie. Om het proces goed te laten verlopen is er, in samenwerking met Berenschot, een model opgesteld waarin de verschillende fasen tot aan de eventuele realisatie zijn geschetst. Dit model is weergegeven in figuur 7.1.

Figuur 7.1 Model van fasering om te komen tot de DSZ- samenwerking



(Bron: Berenschot, 2011, p.6)

Fase 1 diende gebruikt te worden voor inventarisatie van de verschillende taken die (mogelijk) zouden kunnen leiden tot een succesvolle samenwerking. Hierbij diende ook aangegeven te worden hoe deze voordelen behaald konden worden. Deze fase zou worden afgesloten met een besluit van de colleges en een advies van de OR.

In fase 2 zouden de resultaten die in fase 1 behaald waren verder worden vormgegeven. Dit betekende het aanscherpen en verrijken van de business cases die opgesteld waren. Na fase 2 hadden de colleges weer de mogelijkheid om aan te geven of de DSZ- samenwerking doorgang mocht vinden of dat op bepaalde taken het proces diende te stoppen.

In fase 3 zouden vervolgens de samenwerkingsmogelijkheden die doorgang van de colleges hadden gekregen geïmplementeerd moeten worden.

Uit figuur 7.1 is op te maken dat de verkenning is gestart in *maart 2010*. De stuurgroep DSZ heeft toen der tijd werkgroepen (gevormd door afdelingshoofden) gevormd en de opdracht gegeven te onderzoeken of samenwerking op verschillende terreinen mogelijk was. Op *9 februari 2011*, bijna één jaar na de start van de verkenning, verscheen er een notitie met daarin beschreven de ontwikkelingen aangaande de voortgang van de DSZ-samenwerking. Hieruit kwamen enkele interessante ontwikkelingen naar voren. De stand van zaken op dat moment was als volgt. Over de gehele breedte van de organisaties hadden de werkgroepen de samenwerkingsmogelijkheden onderzocht. Per taakgebied was er door de medewerkers onderzoek gedaan naar de huidige situatie, de relevante ontwikkelingen die een rol speelden en de samenwerkingsmogelijkheden. Deze bevindingen zijn vervolgens gerapporteerd. Hieruit bleek dat een aantal taken mogelijk geschikt waren voor een samenwerking. Ook kwam naar voren dat bij bepaalde andere taken medewerkers weinig voor samenwerking voelden. Uit de eerste inventarisatie concludeerde de gemeenten *‘nu het concreet gaat worden, is er minder draagvlak bij de medewerkers dan eerder aanwezig leek te zijn’* (‘Voortgang samenwerking DSZ’, 2011, p.2). Dit ontbreken van draagvlak heeft er vervolgens toe geleid dat processen stokten.

‘Nu het concreet gaat worden, is er minder draagvlak bij de medewerkers dan eerder aanwezig leek

Verder bleken er ook ten aanzien van de communicatie van afspraken en de voortgang onderlinge verschillen waarneembaar tussen de werkgroepen. Er was onder andere een verschil in de wijze waarop de ‘verkenkende’ resultaten van verschillende werkgroepen werden weergegeven. Deze verschillend dreigde het proces te verstoren. Om dit te voorkomen heeft de stuurgroep op *april 2011* ingegrepen. In de maanden mei en juni 2011 heeft er een korte interventie plaatsgevonden, waarbij de focus op sturing en actieve participatie lag.

Maar het grootste obstakel voor de DSZ-samenwerking bleek nog te moeten komen. De gemeenteraad van Dalfsen had namelijk het college verzocht een notitie te schrijven over de bestuurlijke constellatie in Dalfsen. Dit onderzoek moest de vraag beantwoorden of de gemeente Dalfsen - 10 tot 15 jaar vooruitkijkend - in staat zou zijn om op een kwalitatief goede manier in samenspel met partners haar taken uit te voeren. Met dit onderzoek zou worden gestart na afronding van de strategische verkenning.

De strategische verkenning is in *augustus 2011* afgerond en heeft op ieder terrein de vraag beantwoord of een samenwerking relevant en haalbaar zou zijn. Op basis van de resultaten van deze werkgroepen adviseerde Berenschot te komen tot een driedeling (Berenschot, 2011, p.26-28):

- 1) Intensivering huidige samenwerking: Dit zijn gebieden waarbij een intensivering van de samenwerking verstandig zou zijn, onafhankelijk de uitkomst van het onderzoek van Dalfsen. Deze gebieden zijn: Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en de Brandweer.
- 2) Kopgroep nieuwe samenwerking: Dit zijn gebieden waar al samenwerkingen eerder zijn gestart of gebieden waar aantoonbaar nut gecreëerd kan worden ten aanzien van de K's. Voor deze

samenwerking zijn de uitkomsten van het onderzoek in Dalfsen wel van belang. De mogelijke gebieden die in deze categorie vallen zijn: ICT, Welzijn & Onderwijs en Sociale Zaken, administratieve werkorganisatie P&O en Financiën, Belastingen en Facilitair & Inkoop.

- 3) Volggroep nieuwe samenwerking: Dit zijn gebieden waarop voorlopig geen organisatorisch samenwerking wordt gerealiseerd. Bij deze gebieden draait het vooral nog om kennisuitwisseling en kunnen dienen als ‘stip op de horizon’. Deze gebieden zijn: Juridische zaken, Financiële adviespool, Burgerzaken, Ruimtelijke & Economische ontwikkeling en Openbare werken.

Volgens het model van figuur 7.1 zou na goedkeuring van de colleges gestart kunnen worden met fase 2. Maar tot op de dag van vandaag is er geen start van fase 2 in de DSZ- samenwerking. De reden hiervoor is het eerder genoemde onderzoek van de gemeente Dalfsen.

7.4.3 Bestuurlijke constellatie Dalfsen januari 2011 tot oktober 2011....

De gemeenteraad van Dalfsen heeft *eind januari 2011* het college verzocht een notitie te schrijven over de bestuurlijke constellatie. Het college heeft gehoor gegeven aan dit verzoek van de gemeenteraad en in *oktober 2011* verscheen het rapport ‘Sterker Dichtbij’. Onderzocht moest worden wat de toekomst - over 10 tot 15 jaar – zou zijn voor Dalfsen als zelfstandige gemeente. Als vertrekpunt diende genomen te worden dat Dalfsen bestuurlijk zelfstandig moest blijven. Eén van de redenen voor de gemeenteraad om tot een dergelijk onderzoek over te gaan waren de ontwikkelingen in de regio. De gemeenten Ommen en Hardenberg gaven eind 2010 aan ambtelijk te gaan fuseren. Binnen de gemeente Dalfsen ontstond de gedachte dat binnen vier jaar deze fusie wellicht zou kunnen leiden tot één gemeente ‘groot’ Hardenberg van ruim 80.000 inwoners (Gemeentesecretaris Dalfsen, 2012). Voor Dalfsen zou dit betekenen dat de gemeente tussen twee grote gemeenten in kwam te liggen. Aan de oostkant van het Vechtdal ‘groot’ Hardenberg en aan de andere de gemeente Zwolle met ruim 125.000 inwoners. Naast de regionale ontwikkelingen was er nog één reden voor het gemeentebestuur om het onderzoek in te stellen. Deze reden laat zich als volgt omschrijven;

‘... als je wilt samenwerken, dan moet je weten wat je in die samenwerking wilt winnen. En: je kunt alleen weten wat je kunt winnen als je een beeld hebt van zowel je sterke als je zwakke punten. Daarnaast moet je de toekomst onder ogen durven te zien. Als het nu goed gaat, dan wil dat nog niet zeggen dat dit ook de komende jaren zo zal blijven. Heeft onze gemeente genoeg veerkracht en kwaliteit in huis om de taken, die op haar afkomen, naar behoren te vervullen? Die vraag moet een gemeentebestuur zichzelf bij tijd en wijle durven te stellen.’ (Sterker Dichtbij, 2011, p.5)

In het rapport staat beschreven op welke punten de gemeente Dalfsen goed presteert en welke punten extra aandacht verdienen. Verder is het nut van een eventueel samenwerken beschreven, de uitgangspunten, de taken en in welke vorm. Dit onderzoek heeft geresulteerd in drie denkbare scenario’s

die allemaal zouden kunnen gelden voor Dalfsen. Deze drie scenario's zijn ('Sterker Dichtbij', 2011, p.12-14):

1) *Samenwerking Ommen en Hardenberg*

De gemeenten Ommen en Hardenberg hebben sinds afgelopen jaar een samenwerkingsverband waarbij zij ambtelijke gefuseerd zijn. Door deze fusie zou een samenwerking met de gemeente Ommen automatisch betekenen dat dit vormgegeven wordt middels een ambtelijke fusie samen met Hardenberg.

2) *Samenwerking Staphorst en Zwartewaterland*

Een samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland ligt voor de gemeente Dalfsen voor de hand. De gemeenten werken al samen op het gebied van ICT, brandweer en de regionale uitvoeringsdienst. De samenwerking wordt door Dalfsen als positief ervaren. Echter blijft het voor Dalfsen de vraag of een samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland voldoende potentieel heeft om de toekomstige vraagstukken aan te kunnen.

3) *Shared Service Centrum provincie Overijssel, Zwolle en Regio*

De provincie Overijssel, Zwolle en Kampen zijn momenteel bezig met het opzetten van een Shared Service Centrum op het gebied van HRM, ICT en Inkoop. Eventueel aansluiten bij deze samenwerking zou de gemeente Dalfsen forse volumevoordelen opleveren. Een grote organisatie kan zich grotere bulkinkopen veroorloven, waardoor Dalfsen forse kortingen in de wacht kan slepen. Deze kortingen zullen groter zijn dan bij een inkoopcentrum met Zwartewaterland en Staphorst. De drie partij, provincie, Zwolle en Kampen hebben alleen besloten dat de eerst drie jaar er geen nieuwe partijen toe te laten.

De gemeente Dalfsen heeft de voor- en nadelen van deze scenario's tegen elkaar afgewogen. Het nadeel van optie 1 is de automatische ambtelijke fusie met Ommen en Hardenberg. Het college heeft bij deze vorm haar vraagtekens gezet. Het college vraagt zich af of een verdrievoudiging van het ambtelijk apparaat direct betekent dat je als gemeente toekomstbestendiger wordt. Wanneer er gekozen zou worden voor deze optie vindt het college dat er doorgepakt moet worden richting een herindeling, één grote Vechtdalgemeente. Echter uit het bestuurskracht onderzoek dat door de gemeente is gedaan, bleek een dergelijke beslissing niet noodzakelijk voor Dalfsen. Daar bijkomende is dat de inwoners van Dalfsen meer georiënteerd zijn op de stad Zwolle dan op Hardenberg. Al deze nadelen hebben het college doen besluiten dat dit scenario voor Dalfsen niet wenselijk is.

Bij optie 2 heeft het college de vraag gesteld of de gemeenten in de toekomst wel voldoende potentieel heeft om de vraagstukken aan te kunnen. Het college twijfelt sterk of dit het geval zal zijn. Daarbij komt dat in de plannen van Berenschot ten aanzien van de intensivering van de samenwerking gepleit wordt voor een ambtelijke fusie op onderdelen, het matrixmodel. Ook bij deze vorm heeft het college van Dalfsen sterke twijfels.

Optie 3 heeft als nadeel dat Dalfsen zich pas over drie jaar zou kunnen aansluiten bij dit verband. Dalfsen zou graag samen met Staphorst en Zwartewaterland willen aansluiten bij het initiatief van de provincie, Zwolle en Kampen. Het is echter maar de vraag hoe deze andere twee gemeenten hier tegenover staan.

De conclusie van het rapport was dat de gemeente Dalfsen wilde kiezen voor een ‘ontwikkelingsmodel’. De samenwerking op het gebied van de regionale uitvoeringsdienst en de brandweer wilde Dalfsen graag voortzetten in DSZ- verband. Maar voor een samenwerking ten aanzien van de bedrijfsvoering (ICT, HRM, Belastingen en Inkoop) zag Dalfsen meer in het aanschuiven - over drie jaar - bij het op te richten Shared Service Centrum van de provincie, Zwolle en Kampen. Bij voorkeur gezamenlijk met de gemeente Staphorst en Zwartewaterland. Op deze wijze zou de gemeente Dalfsen krachtig kunnen blijven en de optimale schaal kunnen bereiken.

7.4.4 Gevolg van strategisch onderzoek Dalfsen voor DSZ samenwerking januari 2012

Het strategische onderzoek van de gemeente Dalfsen had grote gevolgen voor de DSZ- samenwerking. Het samenwerken volgens het door Berenschot voorgesteld matrixmodel kon definitief van tafel geveegd worden. Dalfsen wilde op termijn aansluiten bij het Shared Service Centrum en zag daarom af van een verdere intensivering van de samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland. Maar aansluiten bij het Shared Service Centrum zou op zijn vroegst over drie jaar tot de mogelijkheden behoren. Vandaar dat op *11 januari 2012* de burgemeesters en secretarissen van de DSZ- gemeenten toch bij elkaar zijn gekomen om te praten over het vervolg van de DSZ- samenwerking. Hierbij is besloten om door te gaan met de samenwerking op basis van een aantal voorwaarden. De voorwaarden waren dat de samenwerking alleen praktische zou zijn, geen model, makkelijk op/ af te schalen door geen langlopende verplichtingen in geld of vorm aan te gaan en er zou geen personeel in dienst genomen worden. Na drie jaar zou er een evaluatie plaatsvinden. Mocht hieruit blijken dat een opschaling naar een groter niveau wenselijk zou zijn, is dit bespreekbaar. Deze uitkomst is aan de verschillende colleges voor gelegd en zij hebben ingestemd met een continuering van de DSZ- samenwerking.

Door de gemeenten is een nieuw plan van aanpak opgesteld waarbij de samenwerking zich zou richten op beleidsarme taken. Daar waar door de samenwerking al voordelen zijn behaald, dienen deze te worden behouden en waar mogelijk vergroot. Een samenwerking op beleidsrijke taken werd alleen mogelijk wanneer de gemeenten elkaar in de uitwerking van het beleid vonden. Echter, hierbij diende er geen formele structuur te worden opgezet. De samenwerking liet zich kenmerken als een ‘netwerksamenwerking’ (‘Plan van aanpak vervolg DSZ- gemeenten’, 2012 p.1).

In het plan van aanpak waren een aantal stappen opgenomen die het proces van de ‘nieuwe’ samenwerking moesten vormgeven. De gemeentesecretarissen waren als stuurgroep weer

verantwoordelijk voor de realisatie van dit proces. Het plan van aanpak bevatte vijf stappen ('Plan van aanpak vervolg DSZ- gemeenten', p.1-5):

- Stap 1: Intentieovereenkomst → De afzonderlijke colleges hebben in januari 2012 ingestemd met een continuering van de DSZ- samenwerking.
- Stap 2: Uitwerken taakgebieden door werkgroepen → Per taakgebied dient er door een werkgroep een businesscase (bestaande uit een dienstverleningspakket, een uitwerking van de werkprocessen, inschatting van de te leveren prestaties en een overzicht van de kosten) gemaakt te worden, waarover nadere besluitvorming tot samenwerking kan plaatsvinden.
- Stap 3: Implementeren businesscases → De implementatie van de businesscase tot een feitelijke samenwerking per taakgebied.
- Stap 4: Governance → Het creëren van een kader voor een uitwerking van de dossiers op het gebied van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ingeval de DSZ- samenwerking.
- Stap 5: Opstellen communicatieplan → Het opstellen van een communicatieplan waarin staat op welke wijze de eigen organisatie, gemeenteraad en andere betrokkenen worden geïnformeerd.

De DSZ- samenwerking bevindt zich momenteel bij stap 2, het maken van businesscases ten aanzien van verschillende taakgebieden. Deze stap is nog niet afgerond tot op heden. Als eerste verscheen in *mei 2012* de business case ICT. Niet geheel toevallig omdat het convenant ICT dat de gemeenten in januari 2010 overeengekomen waren conform de afspraken in februari 2011 was beëindigd. De business case gaf een antwoord op de vraag: *'Hoe ziet, binnen het geschetste kader en op basis van de door de Stuurgroep vastgestelde uitgangspunten, de geïntensiveerde (vervolg) samenwerking ICT DSZ eruit en wat gaat het kosten?'* ('Businessplan samenwerking ICT DSZ', 2012, p.2).

Uit de case kwam naar voren dat de gemeente Dalfsen fors meer zou moeten bijdragen aan de ICT samenwerking dan de overige twee gemeenten. Hierop heeft de gemeente Dalfsen aangegeven niet verder te willen gaan met dit voorgestelde businessplan. De reactie van Dalfsen was:

"laten we voorlopig nog wel praktisch blijven samenwerken (dat wil zeggen: gezond verstand gebruiken en als het iets oplevert, dan vooral doen), maar uiteindelijke onze blik gaan richten op het nog op te richten Shared Service Centrum ICT van Zwolle, Kampen en de provincie" (Gemeentesecretaris Dalfsen, 2012).

Dit betekent dat er verschillende afdelingen ICT niet ineengeschoven zullen worden. De andere werkgroepen zijn momenteel nog bezig met het maken van een businessplan met daarin een antwoord op de vraag hoe op hen terrein samengewerkt kan worden binnen de geschetste kaders.

7.4.5 Toekomst samenwerkingverband DSZ.....

Er bestaan geen duidelijke visies ten aanzien van de toekomst van de DSZ- samenwerking. In het laatste plan van aanpak zijn de colleges overeengekomen dat er na drie jaar een evaluatie van de samenwerking

zou plaatsvinden. Als tijdens deze evaluatie zou blijken dat opschaling naar een grotere schaal zinvol is, is dit bespreekbaar voor de colleges. De vraag is dan of de gemeentebesturen ook daadwerkelijk zullen kiezen voor een groter samenwerkingsverband. Het standpunt van de gemeente Dalfsen is duidelijk. Zij vertegenwoordigen het standpunt dat er gestreefd moet worden naar een samenwerking die een grotere schaal omvat dan drie gemeenten. De gemeentesecretaris van Dalfsen (2012) gaf aan dat in zijn optiek - en die is in overeenstemming met die van de gemeente Dalfsen -, er op termijn meer professionaliteit en kwaliteit valt te behalen bij het Shared Service Centrum van de provincie, Zwolle en Kampen, dan enkel bij de DSZ- samenwerking. Ondanks de voordelen bestaat er ook een punt van onzekerheid, dit ten aanzien van de dienstverlening van het Shared Service Centrum richting de afnemende gemeente (opdrachtgever). Momenteel is nog niet bekend hoe deze dienstverlening zal worden vorm gegeven. De aarzeling zit hem met name in de flexibiliteit vanuit de ‘grote’ gemeente Zwolle.

Voor de gemeente Staphorst ziet de toekomst er een stuk ongewisser uit. Staphorst ziet graag dat de DSZ- samenwerking wordt voortgezet. Maar als Dalfsen besluit om toch te gaan voor de samenwerking met het Shared Service Centrum, blijft er weinig over van de DSZ- samenwerking. Op zowel bestuurlijk- als ambtelijk niveau voelt Staphorst er weinig voor om zich aan te sluiten bij Zwolle. Maar het is de vraag of Staphorst straks nog wel een keuze overhoudt of dat de gemeente met de rug tegen de muur staat en wel moet kiezen voor een samenwerking gericht op Zwolle.

De gemeente Zwartewaterland neemt ten aanzien van het toekomstbeeld een plek in het midden in, tussen Dalfsen en Staphorst. Zwartewaterland is praktischer ingesteld dan Staphorst als het gaat om een samenwerking met Zwolle. De gemeente Zwartewaterland heeft uitgesproken te willen gaan voor de DSZ samenwerking, maar wanneer er zich argumenten aandienen om de samenwerking op bepaalde terreinen te vergroten mag die weg ook worden ingeslagen. De gemeente sluit niet uit dat er met drie jaar aansluiting wordt gevonden bij het Shared Service Centrum, maar dat is afhangen van het plaatje dat er op dat moment ligt. Dit is dus minder expliciet standpunt dan in Dalfsen is ingenomen.

Het gehele proces tot aan dit moment neemt in totaal ruim vier jaar in beslag. Samenvattend zijn de belangrijkste beslismomenten (points of no return) in deze samenwerking tot nu toe de volgende:

- 1) 2004/ 2005 → Aansluiting van de gemeenten Staphorst en Zwartewaterland bij samenwerkingsverband DOOR.
- 2) Oktober 2008 → Intentie van gemeentesecretarissen en bestuurders van de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland om een gezamenlijke ICT pool op te zetten.
- 3) Januari 2009 → Plan van aanpak gemaakt ten aanzien van de vormgeving ICT pool.
- 4) Juli 2009 → In de gemeenten komt de discussie op gang voor een bredere samenwerking.
- 5) Januari 2010 → ‘Convenant ICT samenwerking Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland’ getekend door gemeentesecretarissen en burgemeesters van de drie gemeenten.
- 6) Maart 2010 → Het verschijnen van een visiedocument ten aanzien van een bredere samenwerking tussen de drie gemeenten.

- 7) Januari 2011 → De gemeenteraad in Dalfsen verzoekt het college een onderzoek te naar de toekomst van de zelfstandige gemeente Dalfsen.
- 8) Maart 2011 t/m augustus 2011 → Start inventarisatie van mogelijke terreinen die in aanmerking komen voor een verdergaande samenwerking. Deze inventarisatie is afgerond in augustus 2011.
- 9) Oktober 2011 → Is het rapport ‘Sterker Dichtbij’ van de gemeente Dalfsen verschenen. Hierin stond beschreven dat een samenwerking met het Shared Service Centrum Zwolle, provincie Overijssel en Kampen op termijn de beste optie zou zijn.
- 10) Januari 2012 → Gemeentesecretarissen en burgemeesters DSZ gemeenten weer bij elkaar gekomen om te praten over de toekomst van het samenwerkingsverband. Afgesproken is om alleen nog maar in praktische zin samen te werken. Per taak werd afgesproken een business case op te stellen, waarna de gemeenten afzonderlijk konden besluiten de samenwerking op die wijze vorm te geven.
- 11) Mei 2012 → Business case ICT verschenen. De inhoud van deze case was voor de gemeente Dalfsen aanleiding om af te zien van samenwerking op dit gebied. Op de andere terreinen zijn er momenteel nog geen business cases afgerond.

7.5 Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking

In het conceptueel dat is geschetst in paragraaf 3.3 zijn verscheidene factoren opgenomen die van invloed (bevorderend of belemmerend) zijn op de ontwikkeling en effectiviteit van een samenwerkingsverband. Een aantal van deze factoren is ook van invloed geweest op de DSZ-samenwerking. In paragraaf 3.3 is uiteengezet dat de bevorderende of belemmerende factoren verdeeld kunnen worden over drie categorieën:

- 1) Randvoorwaardelijke factoren
- 2) Procesmatige factoren
- 3) Factoren rondom structuur en inrichting

In deze paragraaf zal uit iedere categorie de belangrijkste factoren beschreven worden. Waar in de vorige twee hoofdstukken zowel bevorderlijke als belemmerende factoren zijn beschreven zal in dit hoofdstuk alleen aandacht worden besteed aan de belemmerende factoren. In paragraaf 3.3 zijn enkele faalfactoren beschreven die kunnen optreden als een belemmering. Maar ook de afwezigheid van een bevorderde factor kan voor een samenwerking als belemmerd worden ervaren. In de vorige hoofdstukken is het duidelijk gelukt om een samenwerkingsverband op te zetten. Bij de DSZ-samenwerking is het tot op heden (nog) niet gelukt om duidelijke, in overeenkomsten vastgelegde, samenwerking te bewerkstelligen.

7.5.1 Randvoorwaardelijke factoren

7.5.1.1 Belangrijke belemmerende factoren die van aanwezig zijn geweest

Instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving

Eén van de belangrijkste factoren die als een belemmerende factor kan werken voor een samenwerkingsverband is een instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving. Wat de DSZ-samenwerking betreft springt het onderzoek naar de bestuurlijke constellatie in Dalfsen er dan direct bovenuit. Door dit onderzoek heeft de DSZ- samenwerking acht maanden stilgelegen. Die vertraging heeft her en der tot enige verbazing geleid bij de overige gemeenten. Het feit dat Dalfsen een dergelijk onderzoek heeft laten uitvoeren wil niet zeggen dat Dalfsen de oorzaak is van het tot op heden niet slagen van een verregaande samenwerking tussen de drie gemeenten. Iedere gemeente heeft het recht om te onderzoeken welke optie voor hen het beste is. Het feit dat Dalfsen momenteel meer voelt voor het Shared Service Centrum van de provincie, Zwolle en Kampen is gebaseerd op een wel overwogen en reële gronden. Feit blijft wel dat door dit onderzoek een verregaande samenwerking, dus verder dan alleen praktisch samenwerken, tussen Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland naar de achtergrond is verdwenen. De blik van Dalfsen is meer gefocust op Zwolle dan op sec Staphorst en Zwartewaterland. Naast de ontwikkelingen in Dalfsen hebben er ook binnen de gemeente Staphorst ontwikkelingen plaatsgevonden die een remmende uitwerking kunnen hebben op de samenwerking. De gemeente Staphorst is momenteel bezig met een reorganisatie. Het gemeentebestuur van Staphorst heeft gezegd dat de prioriteit van de gemeente ligt bij deze reorganisatie. Dit heeft er toe geleid dat een aantal medewerkers van de gemeente Staphorst niet optimaal hebben kunnen participeren in de DSZ-samenwerking. Dergelijke ontwikkelingen hebben invloed op het tempo waarin de samenwerking zich ontwikkeld en op het onderlinge vertrouwen. Het vertrouwen in elkaar neemt hierdoor af. Dit kan gezien worden als een belangrijke faalfactor.

Ontbreken van chemie en vertrouwen

Om een samenwerking te doen slagen dient er tussen de gemeenten een bepaalde mate van vertrouwen, gemeenschappelijkheid en chemie aanwezig te zijn. Het gaat hierbij om gelijke doelen, soortgelijke gemeente, zelfde culturele achtergrond enzovoort. Wanneer dergelijke zaken ontbreken, wordt de kans van slagen een stuk kleiner. Voor de DSZ- gemeenten geldt dat het drie min of meer vergelijkbare gemeenten zijn. Alle drie kunnen bestempeld worden als plattelandsgemeenten, bestaande uit meerdere kernen en voor met name Staphorst en Zwartewaterland geldt dat het geloof een belangrijke rol speelt. Deze ‘gelijkheid’ tussen de gemeenten zou een goede vertrouwensbasis kunnen betekenen. Dit onderlinge vertrouwen was vanaf het visiedocument in 2010 in grote mate aanwezig, aldus de gemeentesecretaris van Staphorst (2012). Ook binnen de stuurgroep, waarin de gemeentesecretarissen zitting hebben, was de onderlinge vertrouwensband goed (en dat is er tot op heden nog steeds). Tot aan

het beslissingsmoment van Dalfsen om een onderzoek te doen naar de samenwerkingsrichting bleef het onderlinge vertrouwen sterk aanwezig. Vanaf dat moment is er een beetje ‘de klad’ ingekomen. In Staphorst ontstond de gedachte *‘Jullie (Dalfsen) hebben ons altijd bergen voorgeschoteld maar het komt niet’* (Gemeentesecretaris Staphorst, 2012). De motivatie was van af dat moment aan het weg ebben. De gemeentesecretaris van Staphorst verwoordde het als volgt:

‘...misschien is het woord vertrouwen weg ebben niet op zijn plaats, maar meer de motivatie. Ik heb nooit gezegd dat ik de gemeente Dalfsen niet meer vertrouwen omdat ze een andere move doen. Zij zijn een zelfstandige gemeente en hebben gewoon dat recht’. (Gemeentesecretaris Staphorst, 2012)

Ondanks het feit dat de gemeenten veel gemeenschappelijkheden hebben heeft iedere organisatie toch ook zijn eigen cultuur en gevoel. Binnen iedere gemeenten zijn er altijd bepaalde onderstromen aanwezig die een bepaald beeld afgeven. Zo ontstond het beeld van de gemeente Dalfsen ten aanzien van de ICT, dat de medewerkers eigenlijk helemaal geen gezamenlijke ICT pool met Staphorst en Zwartewaterland wilden opzetten. De medewerkers in Dalfsen zag niks in een dergelijke samenwerking. Dit beeld bleef lang overeind. Ondanks de aanwezigheid van dit beeld heeft de stuurgroep toch besloten een gezamenlijke ICT pool aan te gaan in Staphorst. Ondanks dit besluit, bleef die onderstroom natuurlijk wel aanwezig. Hierdoor kunnen lastige situatie ontstaan, waarbij er in de richting van Dalfsen - terecht of onterecht - wordt getwijfeld aan de motivatie om samen te werken.

Vertrouwen speelt ook een belangrijke rol wanneer er verschillen zijn in ontwikkeling tussen de gemeenten. Dit kan er toe leiden dat een samenwerking niet succesvol van de grond komt. Naast het vertrouwen dat de gemeenten in elkaar moet hebben, moet er ook vertrouwen zijn in de uiteindelijke samenwerkingsvorm. Dit vertrouwen bleek niet bij iedere gemeente even sterk aanwezig te zijn. Uit het rapport ‘Sterker Dichtbij’ van de gemeente Dalfsen bleek al dat niet zozeer het vertrouwen in de gemeenten Staphorst en Zwartewaterland ontbrak, maar meer het ontbreken van het vertrouwen in de samenwerkingsvorm. In het rapport is hierover opgenomen;

‘Het is echter maar de vraag of er in samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland voldoende potentieel zit om de eerder genoemde vraagstukken ook op te lossen. Het gemeentebestuur denkt dat dit slecht gedeeltelijk het geval is. De schaalvoordelen zijn onmiskenbaar, maar de vraag is of het genoeg is.’ (‘Sterker Dichtbij’, 2011, p.13)

Deze passage geeft aan dat Dalfsen niet het volste vertrouwen had dat enkel een samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland de gemeente voldoende schaalvoordelen zou opleveren. Dit verschil van inzicht heeft er toe geleid dat er tot op heden geen geformaliseerde samenwerking is tussen de DSZ- gemeenten.

7.5.2 Procesmatige factoren

7.5.2.1 Belangrijke belemmerende factoren die van aanwezig zijn geweest

Aanwezigheid ‘Gideonsbende’

Belangrijk bij de totstandkoming van een samenwerking is de ‘Gideonsbende’. Dit is een kleine, hechte groep die zich sterk maakt voor de samenwerking. Deze groep heeft een voortrekkersrol en geeft richting aan de samenwerking. Binnen de DSZ- samenwerking is er nauwelijks sprake van een ‘Gideonsbende’. Er zijn is weliswaar een stuurgroep gevormd, maar van een hechte groep is geen sprake. Dit wordt veroorzaakt door de wisselde uitgangspunten van de gemeenten. Ook binnen de ambtelijke organisaties zelf ontbreekt een groep medewerkers, die de ambtenaren enthousiast maakt en helderheid geeft over de samenwerking.

Tijdige en frequente communicatie

Eén van de factoren die als een belangrijke bevorderende factor wordt gezien is het tijdig en frequent communiceren. Een goede communicatie is van groot belang voor het slagen van een samenwerkingsverband. Echter wanneer de communicatie niet optimaal verloopt, kan deze factor ook omslaan richting een belemmerende factor. In de DSZ- samenwerking is een duidelijk voorbeeld naar voren gekomen, waarin de timing van de communicatie heeft geleid tot discussies en vertraging. Dit is duidelijk te illustreren aan de hand van een voorbeeld.

‘Een samenwerkingsverband vraagt om een strakke en heldere communicatie vanuit de stuurgroep. Bijvoorbeeld ook wanneer je als stuurgroep een vergadering hebt gehad en besluiten hebt genomen op een aantal dossiers. Communiqueer deze besluiten dan op dezelfde manier en op hetzelfde moment naar de ambtelijke organisaties. Dat hebben wij in het verleden ook niet altijd gedaan. Dan kon het gebeuren dat mijn collega uit Staphorst als je ’s ochtends vergadering had het ’s middags al terugkoppelde aan zijn managers. En ik deed dit bijvoorbeeld de volgende dag en net iets anders dan hij. Dan komen verhalen dus verschillend over. En eigenlijk moet je dat op hetzelfde moment doen op basis van een schriftelijk stuk. Dus indien je de communicatie niet goed regelt en wegzet beland je voor je het weet in hele verkeerde discussies. Dat is buitengewoon lastig maar wel heel belangrijk’.
(Gemeentesecretaris Dalfsen, 2012)

Dit voorbeeld toont eens te meer aan dat indien de communicatie niet goed is geregeld, zowel in de richting van het college en de gemeenteraad als in de richting van de eigen ambtelijke organisatie, een organisatie voor onverwachte en vervelende discussies kan komen te staan.

Proces van samenwerking is niet geformaliseerd

Om een samenwerkingsverband succesvol te doen slagen is deze gebaat bij een zekere mate van structuur. Duidelijk moet zijn waar de samenwerking naar toe gaat, ook wel een ‘stip op de horizon’ genoemd. Dit kan bijvoorbeeld door het maken van een plan van aanpak, visiedocument, regeling of iets soortgelijks, maar helder moet zijn dat een samenwerking in ieder geval niet mag gaan ‘zweven’, aldus

Van de Laar (p.233). De ‘aanloopfase’ mag vrijblijvend zijn, maar uiteindelijk moeten de medewerkers weten waar ze aan toe zijn en waar op afgekoerst wordt. In de DSZ- samenwerking zijn verscheidene plannen van aanpak en visie documenten geschreven. Maar deze plannen zijn nooit in zijn totaal uitgewerkt. Hierdoor ontstaat het beeld dat de samenwerking als ware toch is gaan ‘zweven’ is. In de laatste versie van het plan van aanpak (in februari 2012) is opgenomen dat de DSZ- gemeenten alleen nog maar in praktische zin zullen gaan samenwerken en dat hiervoor geen model wordt vastgesteld. Na drie jaar zal er een evaluatie plaatsvinden en mocht hieruit blijken dat een verdere opschaling beter is, is dit bespreekbaar. Maar wat betekent dit nu concreet? Wordt de onderlinge samenwerking opgeschaald richting een formeel model? Of wordt er juist aansluiting gezocht bij het dan bestaande Shared Service Centrum van de provincie Overijssel, Zwolle en Kampen? Tot op heden is er nog geen duidelijk ‘ijkpunt’ gecreëerd waar de samenwerking over vijf jaar moet staan. Er zijn enkel enkele principes vastgelegd maar er is te weinig sprake van een gezamenlijk visie richting de toekomst. Hierdoor is het lastig voor de gemeenten om zich te identificeren met het samenwerkingsverband. Dit is terug te zien bij de gemeentebesturen. Op het niveau van de gemeentesecretarissen wordt het belang van de samenwerking ingezien, maar de bestuurders en gemeenteraden creëren enige afstand. Volgens de gemeentesecretaris van Dalfsen (2012) wordt vaak lager in de organisatie vaker minder het belang van samenwerking ingezien. Het draagvlak en de betrokkenheid onder deze samenwerking is dus zeer beperkt aan het worden.

7.5.3 Factoren rondom structuur en inrichting

7.5.3.1 Belangrijke belemmerende factor die van invloed is geweest

Verschillen in ontwikkeling tussen de partnergemeenten

Een samenwerkingsverband heeft altijd te maken met gemeenten die verschillend zijn qua niveau en ontwikkeling. De ene gemeente ontwikkelt zich eenmaal sneller dan een ander, hierdoor worden er ‘voorlopers’ en ‘achterblijvers’ gecreëerd. Dit hoeft geen probleem te zijn zolang de partners het vertrouwen hebben uiteindelijk op hetzelfde niveau terecht te komen. Iedere gemeente zal zich naar verhouding evenveel moeten in zetten voor de samenwerking. Op het moment dat er binnen één gemeente het beeld ontstaat - al dan niet terecht - dat de gemeente harder aan de samenwerking werkt dan de overige gemeenten heeft dit negatieve gevolgen voor de samenwerking. Binnen de DSZ- samenwerking zijn dergelijke beelden op enig moment toch ontstaan bij de verschillende medewerkers van de gemeenten. Het feit dat Staphorst heeft aangegeven de prioriteit te leggen bij de reorganisatie, heeft het beeld opgeroepen ‘*willen ze daar nog wel*’. Het feit dat Dalfsen halverwege het proces een eigen onderzoek is gestart naar de mogelijke samenwerkingsopties, heeft het beeld opgeroepen ‘*willen ze daar nog wel*’. Door dergelijk incidenten neemt het onderlinge vertrouwen in elkaar af en maakt plaats voor ‘sceptis’. De motivatie van medewerkers daalt, waardoor onderlinge verschillen nog moeilijker zijn goed te maken. In de DSZ- samenwerking ontstond op enig moment bij gemeenten het beeld en sentiment:

‘Wij hebben de zaken redelijk op orde. Maar bij andere gemeenten is dat op sommige terrein geheel niet het geval. Dan gaan wij er hier aan trekken, niet omdat wij er zelf beter van worden, maar omdat de andere gemeenten er beter van worden’
(Gemeentesecretaris Dalfsen, 2012)

In een samenwerking is het met een dergelijk sentiment moeilijk om goed samen te werken. In tabel 7.2 wordt een totale weergave gegeven van de factoren die bij het ontwikkelingen van de DSZ-samenwerking aanwezig dan wel afwezig waren.

Tabel 7.2 Bevorderende en belemmerende factoren

Factoren		Aanwezig	Deels aanwezig	Afwezig
Randvoorwaardelijke				
Bevorderend	Urgentiebesef			
	Congruentie doelstelling			
	Beperkt aantal partnergem.			
	‘Juiste’ partnergem.			
	Positieve beeldvorming			
	Onderling vertrouwen			
	Homogeniteit en nabijheid			
Belemmerend	Instabiele of remmende politieke- bestuurlijke omgeving			
	Ontbreken chemie en vertrouwen			
	Ontbreken stimulans provincie			
Procesmatige				
Bevorderend	‘Gideonsbende’			
	Tijdige en frequente communicatie			
Belemmerend	Samenwerking niet geformaliseerd			
	Vage of onrealistische doelstellingen			
	Te veel vertrouwen			
	Prevaleren persoonlijke belangen			
Structuur en inrichting				
Bevorderend	Acceptatie samenwerking is een tussenvorm			
	Werken aan ‘eigenaarschap’			
	Heldere rolverdeling opdrachtgever-opdrachtnemer	n.v.t	n.v.t	n.v.t
	Ruimte lokale profilering			
	Redelijke en eenduidige verrekensystematiek			
	Oog voor cultuuraspect			
Belemmerend	Verschillen in ontwikkeling partnergemeenten			

7.6 De verwachtingen getoetst van het DSZ- samenwerkingsverband

In de bovenstaande paragrafen is de DSZ- samenwerking uitvoerig beschreven. In deze paragraaf zal een antwoord gegeven worden op de verwachtingen en hypothesen die in dit onderzoek zijn gesteld. Bij iedere hypothese zal geanalyseerd worden of deze steun vindt of dat deze verworpen moet worden.

Hypothese 1:

Een beslissing om intergemeentelijk te gaan samen werken op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken, zoals PIOFACH taken, roept minder weerstand op binnen gemeenten dan samenwerking op beleid- strategische taken, zoals omgevingsbeleid, openingstijden en cultuursubsidies.

Binnen het DSZ samenwerkingsverband wordt ten aanzien van hypothese 1 veel steun gevonden. Deze samenwerking is vooral gericht op PIOFACH taken. De focus ligt op samenwerking op beleidsarme terreinen. De gemeenteraden van de gemeenten zijn alleen zeer terughoudend als het gaat om beleidsstrategische taken. De gedacht bij deze raden is al gauw ‘samenwerking op bedrijfsvoering laten we maar doen want dat levert misschien ook wat geld op en zijn we niet erg aangehecht’ (Gemeentesecretaris Zwartewaterland, 2012), maar onze eigen vrijheid mag niet worden aangetast. De gemeentesecretarissen zelf zijn het er over eens dat een samenwerking op beleidstaken ook vele voordelen met zich mee brengt, waar het bijvoorbeeld gaat om economisch beleid, infrastructuur of vestigingsbeleid. Maar het overgrote deel van de gemeenteraden staat momenteel huiverig tegenover een dergelijke opstelling. Op de vraag of ‘samenwerking op a- politieke taken is binnen dit samenwerkingsverband gemakkelijker te realiseren dan samenwerking op beleid- strategische taken’ werd door alle gemeentesecretarissen kort geantwoord met ‘ja’. Hypothese 1 gaat dus binnen dit samenwerkingsverband absoluut op.

Hypothese 2 a: *Intergemeentelijke samenwerking wordt door een gemeente alleen maar aangaan indien het meer voordelen dan nadelen oplevert.*

Hypothese 2 b: *Intergemeentelijke samenwerking wordt aangaan onder druk van de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten, aandrang van hogere overheden, dominante praktijkopvattingen over samenwerking waardoor gemeenten bang worden de boot te missen.*

In deze samenwerking is er zowel steun te vinden voor hypothese 2a als hypothese 2b. De primaire redenen van de gemeenten om samen te gaan werken liggen vooral op het gebied van kostenvermindering, verbetering van de professionaliteit door het creëren van specialismen en het verminderen van - voornamelijk- de personele kwetsbaarheid. Daarnaast voorkomt het wellicht dat de gemeenten op termijn worden heringedeeld. De insteek van gemeenten voor het aangaan van de samenwerking was dat het vele voordelen op zou leveren voor de gemeenten.

Er is ook een duidelijk voorbeeld naar voren gekomen waarbij een samenwerking der mate nadelig zou uitpakken voor een gemeente, dat deze ervoor heeft gekozen af te zien van de samenwerking op dat desbetreffende gebied. Hierbij ging het om de gemeente Dalfsen die in 2012 afzag van de voorgestelde businesscase ICT, omdat de gemeente van mening was naar verhouding veel meer te moeten bijdragen dan de overige gemeenten. Een samenwerking op dit terrein zou nadelig uitpakken voor Dalfsen. Dus door ondermeer dit voorbeeld kan gesteld worden dat hypothese 2a veel steun krijgt in deze samenwerking en wordt bevestigd.

Ook voor hypothese 2b zijn er argumenten die de hypothese ondersteunen. Al hoewel het niet altijd expliciet wordt gezegd, heeft de druk vanuit de omgeving wel degelijk effect op deze samenwerking. Zo was de aanleiding voor de gemeente Dalfsen om een eigen onderzoek te starten het ambtelijke fuseren van Ommen en Hardenberg. Hierdoor bevond Dalfsen zich ineens te midden van twee grote gemeenten, wat tot gevolg zou kunnen hebben dat de gemeente weggedrukt dreigde te worden.

Ook de gemeentesecretaris van Zwartewaterland (2012) gaf aan dat zijn gemeente nooit helemaal vrij is van enig modernisme. De politiek- bestuurlijke omgeving pikt ook signalen van intergemeentelijke samenwerking op en stelt vervolgens de vraag wat die ontwikkelingen voor de eigen gemeente betekenen. Hoe noodzakelijk is samenwerking voor de eigen gemeente?

De gemeenten ervaren weinig tot geen druk van provincie aangaande besluitvorming omtrent het zoeken van samenwerking. De ‘directe’ druk van hogere overheden is door de gemeenten niet ervaren, maar ‘indirect’ is er wel degelijk druk aanwezig. Door het grote aantal taken dat wordt gedecentraliseerd richting de gemeenten, worden gemeenten ‘gedwongen’ samenwerkingsverbanden te zoeken en intensiveren om de gewenste kwaliteit van de diensten te kunnen blijven leveren. De gemeenten in dit samenwerkingsverband hebben dus wel degelijk te maken met druk die van buitenaf op de gemeenten rust. Hypothese 2b vindt hierdoor in dit samenwerkingsverband veel steun en kan dus worden bevestigd.

Hypothese 3a: Wanneer partijen uitgaan van tegengestelde doelen en verwachtingen, en niet goed zicht hebben op de uitvoering van de afspraken, dit het onderlinge wantrouwen kan voeden, zodat zij zich zullen inspannen om hun werkrelaties gedetailleerd te regelen.

Hypothese 3b: Wanneer partijen uitgaan van dezelfde belangen, elkaar onderling vertrouwen dan zullen ze nalaten om hun samenwerkingsrelaties nauwkeurig te regelen en zullen ze betrekkelijk weinig aandacht besteden aan de controle op de gemaakte afspraken.

De doelen die de drie gemeenten wilden bereiken met de DSZ samenwerking kwamen in grote lijnen met elkaar overeen. In dit samenwerkingsverband is vandaar deze hypothese 3a niet van toepassing.

Voor hypothese 3b wordt in het DSZ samenwerkingsverband slechts ten dele gesteund. In de periode tot aan de bestuurlijke constellatie nota in Dalfsen was het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenten

groot. In januari 2010 is er door de drie gemeenten een convenant ICT overeengekomen, met daarin ook een dienstverleningsovereenkomst. Deze overeenkomst schetst slechts op hoofdlijnen de overeengekomen afspraken. Er is geen sprake van een totaal dichtgeregeld convenant. Tot hier zijn er argumenten te vinden die hypothese 3b ondersteund. Maar opvallende is dat na het onderzoek in Dalfsen, de toen nieuw overeengekomen afspraken tussen de gemeenten niet uitgebreid zijn vastgelegd. Dit ondanks het feit dat het onderlinge vertrouwen en de motivatie op dat moment wel een deuk hadden opgelopen. Dit betekent dat het onderlinge vertrouwen in deze samenwerking geen verband heeft met de nauwkeurigheid van de vastlegging. Hypothese 3b moet uiteindelijk dus verworpen worden als het gaat om de DSZ- samenwerking.

7.7 Samenvattende conclusie

In deze samenvattende conclusie zullen in het kort de vragen, die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn gesteld, beantwoord worden.

Wat is de motivatie voor de samenwerking en welke doelen hebben de gemeenten?

De DSZ- samenwerking is een residu van het groter samenwerkingsverband DOORSZ. De drie gemeenten zagen door intensief te gaan samenwerken kans om kostenefficiënter, professioneler en minder kwetsbaar te gaan werken. Daarnaast is de schaalgrootte van iedere gemeente afzonderlijk te klein om alle taken richting de toekomst op een kwalitatief hoog niveau aan te bieden. Deze samenwerking vanuit die optiek ook gezien worden als een alternatief voor een mogelijke herindeling richting de toekomst. De drie belangrijkste doelstellingen die door de DSZ- samenwerking bewerkstelligd moesten worden waren:

- Het reduceren van kosten
- Het verbeteren van de kwaliteit
- Het verminderen van de kwetsbaarheid

In welke fase bevindt zich de samenwerking?

Het is moeilijk om aan te geven in welk fase de samenwerking tussen de gemeenten zich op dit moment bevindt. De gemeenten hebben er van af gezien om de samenwerking vorm te geven via een matrixmodel. Op dit moment is er geen sprake meer van een gestructureerd samenwerking tussen de gemeenten. De gemeenten willen elkaar in pragmatische zin (dat wil zeggen: gezond verstand gebruiken en als het iets oplevert, dan vooral doen) nog wel ondersteunen, maar er mag geen sprake meer zijn van een formele structuur. De samenwerking is op dit moment het beste te omschrijven als een netwerksamenwerking. Het originele plan van de gemeenten om taken via een matrix model over de gemeentehuizen te verdelen kan definitief als mislukt beschouwd worden.

Op welke taken vindt er samenwerking plaats?

De samenwerking op dit moment is vooral gericht op ‘beleidsarme taken’. Daar waar door pragmatisch samen te werken voordelen behaald kunnen worden, moeten benut worden. Op ‘beleidsrijke taken’ dient de samenwerking plaats te vinden via de netwerkconstructie, waarbij er dus geen formele structuur worden opgezet.

Welke factoren zijn bevorderend en welke factoren zijn belemmerend gebleken in de ontwikkeling en de effectiviteit van de samenwerking?

Het feit dat deze samenwerking niet is geworden wat er in beginsel van was gehoopt heeft doen besluiten alleen naar de belemmerend factoren te kijken in deze samenwerking. De belangrijkste factoren bij de verschillende categorieën waren:

- 1) Bij de randvoorwaardelijke factoren: De instabiele of remmende politiek- bestuurlijke omgeving en het ontbreken van chemie en vertrouwen.
- 2) Bij de procesmatige factoren: Tijdige en frequente communicatie en het proces van samenwerken was niet geformaliseerd.
- 3) Bij de factoren rondom structuur en inrichting: Het verschil in ontwikkeling tussen de partnergemeenten te zijn.

In hoeverre speelt wantrouwen of vertrouwen in deze praktijksituaties een rol en heeft dit gevolgen voor de manier waarop de samenwerking wordt geregeld?

Aanvankelijk is de samenwerking tussen de drie gemeenten gestoeld op een onderling goed vertrouwen. Maar gaande het proces hebben er zich enkele incidenten voorgedaan die het vertrouwen de gemeenten hebben doen afnemen. Deze incidenten zijn met name van invloed geweest op de motivatie van de medewerkers in de verschillende gemeenten, waardoor er onderling twijfels ontstonden of de gemeenten nog wel echt met elkaar wilden samenwerken.

Hoofdstuk 8: Drie processen van samenwerking vergeleken

8.1 Inleiding

Het doel van dit vergelijkende hoofdstuk is om opnieuw de samenwerkingsverbanden te beschrijven aan de hand van het in paragraaf 4.4 beschreven conceptuele model. Het accent zal nu echter liggen op het signaleren van verschillen tussen de drie onderzochte praktijkgevallen. Voor iedere relevante factor wordt gepoogd om de verschillen te duiden. In paragraaf 8.2 staat het proces centraal, gevolgd door de samenwerkingsvorm in paragraaf 8.3. Verder wordt in paragraaf 8.4 de verschillende motieven vergeleken en in paragraaf 8.5 het vertrouwen. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een samenvattende conclusie in paragraaf 8.6.

8.2 Proces

Tabel 8.1 geeft de positie van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden in het ontwikkelingsproces weer. De samenwerking tussen Ommen en Hardenberg is duidelijk het verste in zijn ontwikkeling. De bestuursdienst Ommen- Hardenberg is officieel op 10 juli 2012 in werking gegaan. Deze samenwerking is dus daadwerkelijk al gerealiseerd, dit in tegenstelling tot de andere twee samenwerkingsverbanden. In de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland hebben beide gemeenten besloten te gaan samenwerken. In dit besluit is ook de manier van samenwerken vastgelegd. Beide gemeenten zijn op dit moment bezig de samenwerking invulling te geven. De gemeenten beogen de samenwerking op 1 januari 2013 gerealiseerd te hebben. De DSZ- samenwerking heeft zich het minst verre ontwikkeld van de drie samenwerkingen. Binnen dit samenwerkingsverband bestaat er nog veel onduidelijkheid over hoe de samenwerking exact ingevuld moet gaan worden. De colleges zijn van mening dat er moet worden samengewerkt, maar de grote vraag blijft: hoe? Deze samenwerking bevindt zich dus in fase 2 van het ontwikkelproces. Dit verschil in ontwikkeling heeft voor dit onderzoek tot gevolg dat proces 1, het besluitvormingsproces (paragraaf 4.4, figuur 4.2), voor alle drie de samenwerkingsverbanden geanalyseerd kan worden. Proces 2, de invulling en regulering van de samenwerking, is nog niet in ieder samenwerkingsverband volledig uitgewerkt.

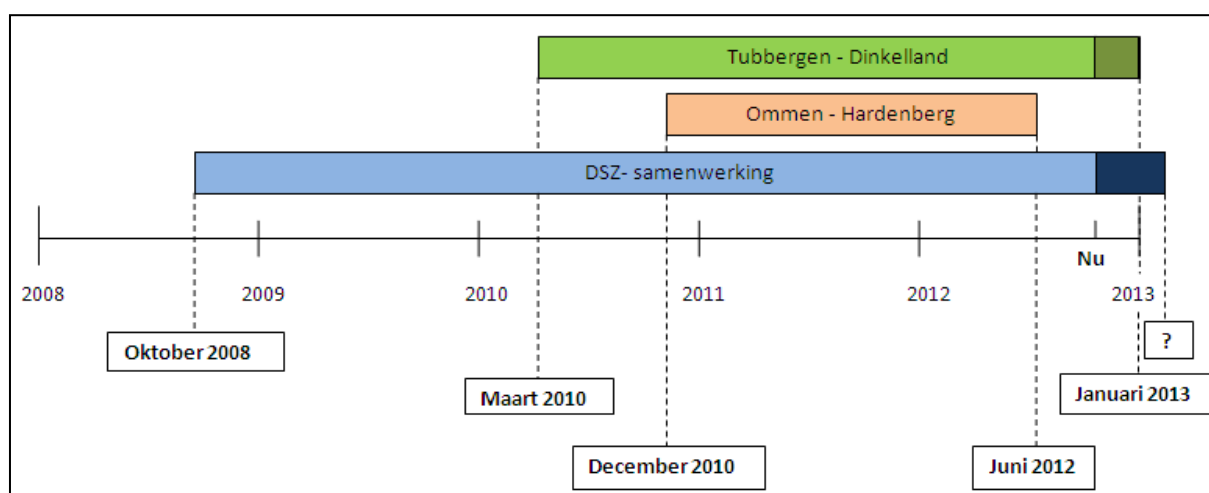
Tabel 8.1 Fasering ontwikkelingsproces dat leidt tot een ambtelijke fusie

	Fase 1 Aanloop en oriëntatie	Fase 2 Uitwerking en besluitvorming	Fase 3 Implementatie	Fase 4 Realisatie en Monitoring	Fase 5 Doorontwikkeling en verbetering
Tubbergen- Dinkelland					
Ommen-					

Hardenberg					
Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland					

In figuur 8.1 is de duur van het ontwikkelingsproces (vanaf beginnende gesprekken tot aan de realisatie) weergegeven. Wat opvalt aan figuur 8.1 is het lange ontwikkelingsproces van de DSZ- samenwerking. Het ontwikkelingsproces loopt nu vier jaar, en is er nog geen zekerheid over de samenwerking op divers terreinen. De processen in Tubbergen- Dinkelland en Ommen- Hardenberg nemen in vergelijking met de DSZ- samenwerking beduidend minder tijd in beslag. Of wel daar waar sprake is van complementaire doelen kan het snel gaan (Ommen- Hardenberg, Tubbergen- Dinkelland) en daar waar het gecompliceerd ligt (door cultuurverschillen en ambities) kan het proces lang voortsudderen.

Figuur 8.1 Tijdsduur ontwikkelingsprocessen



Een tweede opvallende bevinding bij het vergelijken van de praktijkgevallen is de gebruikmaking van adviseurs, zoals te zien in tabel 8.2. In twee van de drie samenwerkingsverband is heel bewust geen gebruik gemaakt van externe adviseurs. Door het proces in eigen hand te houden, wordt het gevoel van ‘eigenaarschap’ vergroot. Wat extra opvallend is, is dat de twee samenwerkingsverband die geen gebruik maken van externe adviseurs een stuk verder zijn in het opzetten van de samenwerking. Het zelfstandig uitvoeren van het proces blijkt een positieve factor te zijn in de ontwikkeling.

Ook het hanteren van een redelijke en eenduidige verrekensystematiek blijkt stimulerend en positief te werken. In de DSZ- samenwerking is gebleken dat wanneer de verrekensystematiek niet redelijke is er van samenwerking wordt afgezien. In de andere twee samenwerkingsverbanden zijn de gemeenten wel gekomen tot een gelijkwaardige verdeling. Bij Tubbergen- Dinkelland is er gekozen voor één vast verrekensmodel van 47% om 53 %. Ook Ommen- Hardenberg hebben gekozen vaste verhouding van 2/7^{de} om 5/7^{de}, alleen in het voortraject tot aan de daadwerkelijke realisatie hebben de gemeenten gebruik gemaakt van een andere verrekensystematiek.

Tabel 8.2 Het gebruik van externe adviseurs

	Wel externe adviseurs	Geen externe adviseurs
Tubbergen- Dinkelland		
Ommen- Hardenberg		
Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland		

In iedere onderzochte praktijkcase zijn de gemeentesecretarissen degene geweest die een voortrekkersrol op zich hebben genomen. Wanneer de rol van deze sleutelfiguren tussen de drie samenwerkingsverbanden wordt vergeleken valt op dat met name de gemeentesecretarissen van Tubbergen en Dinkelland en Ommen- Hardenberg zeer intensief met elkaar samenwerken. De samenwerking in DSZ- verband verloopt een stuk moeizamer. De overlegfrequentie ligt een stuk lager, waardoor het lastiger is om elkaar te overtuigen.

8.3 Vorm van samenwerking

In het conceptuele model is onderscheid gemaakt tussen vier verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking: 1) informatie uitwisseling (netwerksamenwerking), 2) onderlinge taakverdeling (matrixsamenwerking), 3) ambtelijke fusie en 4) gemeentelijke herindeling. Het enkel uitwisselen van informatie en kennis is de lichtste vorm van samenwerking. De gemeentelijke herindeling is de meest verdergaande vorm van intergemeentelijke samenwerking. In tabel 8.3 is weergegeven welke vorm van samenwerking de drie praktijkgevallen in dit onderzoek hebben.

Tabel 8.3 Overzicht van de samenwerkingsvormen

	Vorm 1 Netwerk samenwerking	Vorm 2 Matrix samenwerking	Vorm 3 Ambtelijke fusie	Vorm 4 Gemeentelijke herindeling
Tubbergen- Dinkelland				
Ommen- Hardenberg				
Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland				

Kijkend naar tabel 8.3 wordt zichtbaar dat twee van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden een ambtelijke fusie is en één verband de vorm van een netwerksamenwerking aanneemt. De samenwerking tussen de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland kan in zijn huidige vorm beschouwd worden als een netwerksamenwerking. De insteek van de gemeenten was om te komen tot een matrixsamenwerking, maar vanwege bepaalde ontwikkelingen tijdens het proces is van deze constructie afgezien. De samenwerking wordt nu alleen nog maar praktisch ingestoken, waarbij het gezonde

verstand zegen viert. De overige twee samenwerkingsverbanden, Tubbergen- Dinkelland en Ommen- Hardenberg, hebben besloten de ambtelijke organisatie onder te brengen in één nieuwe organisatie. De nieuwe organisatie in Ommen- Hardenberg is officieel in werking gegaan op 10 juli 2012. De nieuwe organisatie in Tubbergen- Dinkelland moet volgens de planning op 1 januari 2013 van start gaan.

Opvallend aan de vormkeuze van de samenwerkingsverbanden in dit onderzoek is, dat de samenwerkingsverbanden bestaande uit twee gemeenten kiezen voor een ambtelijke fusie en één die met drie gemeenten niet. De samenwerkingsverbanden bestaande uit twee gemeenten (Tubbergen- Dinkelland en Ommen- Hardenberg) zijn of zijn bijna gerealiseerd. Het samenwerkingsverband bestaande uit drie gemeenten (Dalfsen, Staphorst, Zwartewaterland) heeft meer moeite om te komen tot een gestructureerde samenwerking. In dit onderzoek wordt het beeld bevestigd dat hoe groter het aantal gemeenten dat participeert in een samenwerkingsverband hoe lastiger het wordt om daadwerkelijk succes te hebben.

Tabel 8.4 Aantal gemeenten versus samenwerkingsvorm

	Vorm 1 Netwerk samenwerking	Vorm 2 Matrix samenwerking	Vorm 3 Ambtelijke fusie	Vorm 4 Gemeentelijke herindeling
2 Gemeenten			X 2	
3 Gemeenten	X 1			

Geen van de onderzochte samenwerkingsverbanden heeft gekozen zowel bestuurlijk- als ambtelijk te fuseren, de gemeentelijke herindeling. Landelijk worden er nog steeds - zij het mondjesmaat - bestuurlijke herindelingen doorgevoerd, bijvoorbeeld Hollandse Kroon, Friese Meren en SudwestFryslan. Maar landelijk gezien is de ambtelijke fusie bezig met een opmars en is deze vorm - anno 2012 - net zo populair als de bestuurlijke herindeling. Een mogelijke verklaring is dat een herindeling - in de lokale politiek – gevoeliger ligt vanwege de inkrimping van de bestuurlijke macht. Een mogelijk andere verklaring is meer juridisch ingestoken. Wanneer er wordt gesproken over samenwerking in de vorm van een netwerk, matrix of ambtelijke integratie bestaat de gedachte dat de gemeentesecretaris hierin het competente orgaan die de organisatie kan aansturen. De gemeenteraad en het college willen alles kunnen overlaten aan dit hoofd van de ambtelijke organisatie. Bij een bestuurlijke integratie - een formele herindeling - zijn de procedures een stuk ingewikkelder. Bij een dergelijke integratie moeten zowel de gemeenteraad, het college en in een later stadium het kabinet, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer zich uitspreken. De bestuurlijke fusie kent een heel besluitvormingstraject (neergelegd in de wet algemene regels herindeling), een dergelijk traject ontbreekt bij het aangaan van een ambtelijke fusie. Juridisch is het dus een stuk eenvoudiger om een ambtelijke fusie aan te gaan in plaats van een herindeling.

Een laatste vergelijking in deze paragraaf wordt gemaakt ten aanzien van de partnerkeuze(s) van de gemeente. In tabel 8.5 zijn de belangrijkste factoren opgenomen die een rol spelen bij deze keuze.

Tabel 8.5 Factoren die een rol spelen bij de keuze van een partnergemeente

	Hoog	Noch hoog/ Noch laag	Laag
Positieve beeldvorming	Tubbergen- Dinkelland	Ommen- Hardenberg DSZ- gemeenten	
Onderling vertrouwen	Tubbergen- Dinkelland	Ommen- Hardenberg DSZ- gemeenten	
Homogeniteit	Tubbergen- Dinkelland	DSZ- gemeenten	Ommen- Hardenberg
Nabijheid	Tubbergen- Dinkelland Ommen- Hardenberg	DSZ- gemeenten	

Belangrijk bij een positieve ontwikkeling van een samenwerking is de aanwezigheid van, een positief beeld ten opzichte van elkaar, onderling vertrouwen, homogeniteit en nabijheid. Wat opvalt in de tabel is dat Ommen en Hardenberg laag scoren op homogeniteit. Deze twee gemeenten zijn behoorlijk verschillend aan elkaar daar waar het gaat om: oppervlakte, inwonersaantal en kwetsbaarheid. Toch zijn deze twee gemeenten erin geslaagd om een samenwerkingsverband op te zetten. Een mogelijke verklaring is het urgentiebesef van de gemeente Ommen. Het besef dat de gemeente het alleen niet meer redt in de toekomst is der mate sterk aanwezig, dat de gemeente geen andere optie meer heeft behalve samenwerking. Daarnaast speelt ook de financiële druk een belangrijke rol bij de vorming van deze samenwerkingsconstructie.

8.4 Motieven

Het conceptuele model start met de motieven van gemeenten om een samenwerkingsverband op te richten. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat er twee soorten motieven zijn te onderscheiden: de rationele motieven en druk vanuit instituties. De eerste categorie motieven heeft een meer economische achtergrond. Het gemeentebestuur doet alleen iets als het aantoonbaar voordeel voor de eigen gemeente met zich meebrengt. De tweede categorie motieven heeft een meer institutionele achtergrond. Een gemeentebestuur kiest voor een optie omdat dat hoort, omdat dat van dat bestuur wordt verwacht, omdat het gemeentebestuur denkt dat het beste is, zonder dat de voordelen en nadelen expliciet zijn doorgerekend. Het gemeentebestuur maakt niet zo zeer zelf eigen autonome keuzes maar voelt zich gedwongen om onder externe druk een bepaalde kant op te gaan. De heersende opvatting is dat gemeenten besluiten nemen op basis van een kosten-baten analyse. Wanneer een beslissing meer voordelen dan nadelen oplevert zal dit besluit ten uitvoer worden gebracht. Deze benadering sluit aan bij de rationele keuze theorie. De theorie van het isomorfisme gaat er vanuit dat organisatie, omwille van een bepaalde druk keuzes maken. Deze druk kan uitgeoefend worden door hogere overheden, gelden de professionele standaarden of de angst om de boot te missen (kopieergedrag).

In dit onderzoek zijn de 3 K's - kwaliteitsverbetering, kostenvermindering en vermindering van de kwetsbaarheid - gelijkgesteld aan het rationele motief. De krachten die vanuit instituties op gemeenten kunnen drukken worden gelijkgesteld aan de drie vormen van druk uit het isomorfisme. Tabel 8.6 laat zien in hoeverre de gemeenten rationele motieven in rol hebben gespeeld in het tot stand komen van een samenwerking.

Tabel 8.6 De invloed van de 3 K's

	Kwaliteit	Kosten	Kwetsbaarheid
Tubbergen	+	+ -	-
Dinkelland	+	+ -	-
Ommen	-	- -	- -
Hardenberg	++	-	++
Dalfsen	+	+ -	-
Staphorst	+ -	+ -	--
Zwartewaterland	+	+ -	-

(++ = Zeer goed, absoluut geen noodzaak tot actie, + = Goed, geen noodzaak tot actie, + - = Matig, lichte noodzaak tot actie, - = Slecht, noodzaak tot actie, -- = Zeer slecht, absoluut noodzaak tot actie)

Uit tabel 8.6 is op te maken dat de factor kwetsbaarheid alleen niet in de gemeente Hardenberg van toepassing is. Deze gemeente behoort met 60.000 inwoners tot één van de grootste gemeenten in de provincie Overijssel. De overige gemeenten zijn als relatief klein te bestempelen, indien er vanuit wordt gegaan dat de gemiddelde grootte van een gemeente 40.000 inwoners is. Alle onderzochte gemeenten - op Hardenberg na - zitten rond de 20.000 inwoners

Iedere onderzochte gemeente gaf aan de kosten te willen verminderen. Door aanhoudende bezuinigingen, toenemende decentralisaties, problemen met de verkoop van kavels en onzekerheid en veranderingen in beleid zijn gemeenten genoodzaakt de kosten omlaag te brengen. De - - bij Ommen en - bij Hardenberg worden veroorzaakt door grote bezuinigingsoperaties waar de gemeenten mee te maken hebben gekregen. Daarnaast hebben beide gemeenten te maken gekregen met financiële problemen omtrent de verkoop van bedrijventerreinen. De financiële druk om te bezuinigen zou ook onder institutionele druk kunnen vallen, maar daar is in dit onderzoek niet voor gekozen.

Ook het verbeteren van de kwaliteit is een belangrijk motief om een samenwerkingsverband aan te gaan. Uit de onderzochte cases is gebleken dat met name de gemeente Ommen door middel van samenwerking de kwaliteit van het ambtelijk apparaat omhoog wilde krijgen.

Gemeenten kunnen ook te maken krijgen met druk. In dit onderzoek zijn drie vormen van druk onderscheiden. Tabel 8.7 geeft een indicatie of één of meerdere vormen van druk op de gemeenten van toepassing zijn.

Tabel 8.7 Indicatie aanwezige vormen van druk

	Dwingende krachten	Nabootsende krachten	Maatgevende krachten
Tubbergen			
Dinkelland			
Ommen			
Hardenberg			
Dalfsen			
Staphorst			
Zwartewaterland			

= Aanwezig

= Deel aanwezig

= Afwezig

Bijna alle onderzochte gemeenten hebben op een bepaalde manier te maken druk. Alleen de gemeente Hardenberg ondervindt geen last van druk. De vorm van druk die het vaakst gevoeld wordt zijn de dwingende krachten. Onder dwingende kracht wordt verstaan druk of dwang van (hogere) overheden of andere organisaties waar een gemeente van afhankelijk is. Voorbeelden van deze vorm van druk zijn wetgeving of het decentraliseren van taken. Dit laatste voorbeeld speelt in bijna iedere gemeente een belangrijke rol. Door het toenemende takenpakket dreigen gemeenten te kwetsbaar te worden. Om deze kwetsbaarheid tegen te gaan worden samenwerkingsconstructies bedacht.

De gemeente Dalfsen heeft onder druk van nabootsende krachten een onderzoek laten uitvoeren naar de eigen toekomst. Aanleiding voor dit onderzoek was de op handen zijnde ambtelijke fusie tussen Ommen en Hardenberg. Dalfsen voelde de dreiging van aan de ene kant 'groot' Hardenberg en aan de andere kant de gemeente Zwolle. Deze ontwikkelingen - 'druk' - hebben er in Dalfsen toe geleid dat men nog beter is gaan nadenken over de koers die de gemeente wil gaan volgen. Vergelijkend kan worden gesteld dat de gemeente Hardenberg de minste druk op zich ervaart. Voor de gemeente Ommen geldt juist het tegenovergestelde. Deze gemeenten heeft te maken met de meeste druk van buitenaf.

Vooruitlopend op hoofdstuk 9 kan geconcludeerd worden dat in alle drie de samenwerkingsverbanden rationele motieven een rol spelen. Maar ook externe druk speelt een rol. In twee van de drie verbanden spelen ook isoforme overwegingen een rol. Gemeenten willen aan de buitenwereld laten zien dat de kennelijke problemen worden aangepakt.

Taken

In twee van de drie samenwerkingsverband wordt er alleen samengewerkt op beleidsuitvoerende taken. De angst om bestuurlijke autonomie te verliezen is vooral in de DSZ- samenwerking de reden om niet op strategisch niveau samen te werken. Tabel 8.8 schets een vertekenend beeld als het gaat om weerstand tegen beleidstrategische samenwerking. De samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland focust zich op beleidsarme taken, maar in het oorspronkelijk plan van de colleges was sprake van samenwerking op zowel beleidsrijke als beleidsarme taken. Deze samenwerking diende echter unaniem door beide

gemeenteraden te worden goedgekeurd. De CDA fractie in Tubbergen was tegen deze vorm van samenwerking, waardoor er geen sprake van unanimitéit meer was. De overige partijen waren wel akkoord met het voorgenomen plan van de colleges. De weerstand binnen deze samenwerking was minder groot dan op het eerste gezicht gedacht. De gemeente Hardenberg wilde per se een partner die ook wilde samenwerken op beleidsrijke taken. De (politieke) weerstand in deze samenwerking bleef ook beperkt tot slechts enkele partijen.

Vergelijkende wijs kan gesteld worden dat in de samenwerking Ommen- Hardenberg het intensiefst zal worden samengewerkt, zowel op beleidsarme als ook op beleidsrijke onderwerpen (dus het meest vergaand). Na Ommen- Hardenberg volgt Tubbergen- Dinkelland, waarbij iedere gemeente iets meer ruimte wordt gegeven om zijn eigen bestuurlijke stempel te zetten op de inhoud van het gevoerde beleid. De hekkensluter is de DSZ- samenwerking, in deze samenwerking gaat het alleen maar om samenwerking op PIOFACH taken en enkele beleidsarme zaken zoals de brandweer.

Vooruitlopend op hoofdstuk 9 kan geconcludeerd worden dat er enerzijds aanwijzingen zijn dat samenwerking op het niveau van beleidsarme taken makkelijker gaat, want hierbij hoeft de gemeenteraad minder intensief te worden geraadpleegd. De gemeentesecretaris heeft meer beslissingsruimte. Anderzijds zijn er ook aanwijzingen (Hardenberg) dat juist de bereidheid om ook beleidsinhoudelijk samen te werken een impuls kan betekenen voor de opdrachtnemende gemeente om aan de samenwerking deel te nemen. In hoofdstuk 9 - het concluderende hoofdstuk - zal hier dieper op in worden gegaan.

Tabel 8.8 Samenwerkingstaken

	Enkel beleidsrijke taken	Beleidsrijke- plus beleidsarme	Enkel beleidsarme taken
Tubbergen- Dinkelland			
Ommen- Hardenberg			
Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland			

8.5 Vertrouwen

De laatste term die een belangrijke rol speelt in het conceptuele model is de mate van vertrouwen. Hypothese 3 stelt op grond van de principaal-agent theorie dat wanneer er weinig vertrouwen is tussen de gemeenten onderling, de gemeenten zullen investeren in het maken van gedetailleerde afspraken. Dit onderzoek gaat er vanuit dat er een relatie is tussen de mate van vertrouwen en de vastlegging en controle van de samenwerking. Twee theorieën staan hierin centraal: de principaal-agent theorie en de principaal stewardship theorie. Tabel 8.9 geeft de score van de clusters weer op de mate van het onderlinge vertrouwen. Vergelijkende wijs kan worden gezegd dat het onderlinge vertrouwen in het cluster Tubbergen- Dinkelland het grootste is, gevolgd door Ommen- Hardenberg en als hekkensluter

de DSZ- samenwerking. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland hebben beide het vertrouwen in elkaar uitgesproken. In de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg blijkt dat het vertrouwen van Hardenberg in de richting van Ommen groot is, in tegenovergestelde richting is er nog wel enige scepsis. Deze scepsis komt voort uit het verschil in grootte tussen de gemeenten. Het vertrouwen in de DSZ- samenwerking is het geringst van de drie onderzochte praktijkgevallen. In deze samenwerking bestaat er scepsis over de bereidheid tot onderlinge samenwerking. De gemeenten zijn verdeeld over de toekomst van het samenwerkingsverband. Er is onvoldoende vertrouwen en dat is één van de redenen waarom de samenwerking in DSZ zich beperkt tot een netwerksamenwerking: vorm 1 kennis en informatie uitwisseling.

Tabel 8.9 Vergelijking mate van onderling vertrouwen

	Hoge mate vertrouwen	Gemiddelde mate vertrouwen	Geringe mate vertrouwen
Tubbergen- Dinkelland			
Ommen- Hardenberg			
Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland			

Het al dan niet aanwezig zijn van vertrouwen heeft volgens hypothese 3 gevolgen voor de mate van controle. Wanneer de onderzochte praktijkgevallen - in dit onderzoek - met elkaar worden vergeleken blijkt dat de mate van controle tussen Tubbergen en Dinkelland het grootste te zijn. De overige twee samenwerkingsverbanden kennen een vrij open manier van reguleren. Tubbergen en Dinkelland gaan naast de gebruikelijke controlemechanisme - begrotingen en jaarrekeningen - gebruik maken van programmajournaals. Tweemaal per jaar zal verslag worden uitgebracht over de stand van zaken op dat moment. Beide gemeenten hebben de mogelijkheid het beleid op basis van de resultaten bij te sturen. In de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg wordt er veel meer vanuit gegaan dat op basis van onderling overleg de samenwerking goed zal verlopen. In de aanloopfase van de samenwerking heeft Ommen wel bedongen dat er meer aandacht komt voor de kwaliteit van organisatie.

Tabel 8.10 Vergelijking mate van controle

	Hoge mate van controle mechanismen	Lage mate van controle mechanismen
Tubbergen- Dinkelland		
Ommen- Hardenberg		
Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland		

Vooruitlopend op hoofdstuk 9 kan geconcludeerd worden dat er betrekkelijk veel vertrouwen in Tubbergen- Dinkelland, maar dat weerhoudt de gemeenten er niet van om een extra controle

mechanisme op te zetten. In Ommen- Hardenberg is er minder onderling vertrouwen dan in Tubbergen- Dinkelland, maar er kan niet gezegd worden dat er daar meer is geïnvesteerd in de gedetailleerdheid van het controle mechanisme. Dus vooralsnog is de steun voor hypothese 3 gemengd. Er is een relatie tussen vertrouwen en controle. Maar er spelen meer factoren een rol.

8.6 Samenvattende conclusie

In het ontworpen conceptuele model stonden vier termen centraal: samenwerkingsvorm, motieven, proces en vastlegging. Gebleken is dat dit conceptuele model goed bruikbaar is. In hoofdstuk 8 zijn de drie onderzochte praktijkcases met elkaar vergeleken op deze vier punten.

Samenvattend kan de vergelijking op deze vier punten als volgt worden weergegeven:

- *Samenwerkingsvorm* → In twee van de drie praktijkcases is gekozen voor een ambtelijke fusie. In dit onderzoek wordt de stelling ‘hoe groter het aantal gemeenten dat participeert in een samenwerkingsverband des te lastiger het wordt om daadwerkelijk succes te hebben’ bevestigd. Het samenwerkingsverband bestaande uit drie gemeenten heeft meer moeite om te komen tot een gestructureerde samenwerking.
- *Motieven* → In dit onderzoek stonden twee soorten motieven centraal: rationele motieven en institutionele druk. Gebleken is dat zes van de zeven onderzochte gemeenten zowel rationele motieven als het ervaren van bepaalde vormen druk aandragen als motief voor de zoektocht naar samenwerkingsconstructies. Alleen de gemeente Hardenberg kan vanwege zijn omvang de keuze voor een samenwerkingsverband laten afhangen van rationele overwegingen.
- *Proces* → De drie praktijkcases blijken alle drie in een andere fase te zitten van het ontwikkelingsproces. Ommen en Hardenberg hebben de ambtelijke organisaties reeds gefuseerd. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland zullen dit in januari 2013 doen. De DSZ-samenwerking is in vergelijking met de andere twee samenwerkingsverbanden het minst ver. Deze samenwerking bevindt zich nog in de uitwerking en besluitvormingsfase. De duur van het ontwikkelingsproces is vergelijkenderwijs in Tubbergen- Dinkelland en Ommen- Hardenberg als relatief kort te bestempelen. Het samenwerkingsproces bij de DSZ- gemeenten neemt duidelijk meer tijd in beslag.
- *Vastlegging* → De mate van onderling vertrouwen is vergelijkenderwijs in Tubbergen- Dinkelland het grootste van de drie praktijkgevallen gevolgd door Ommen- Hardenberg en dan de DSZ- gemeenten. De mate van controle is in Tubbergen- Dinkelland ook het hoogst van de drie samenwerkingsverbanden.

Hoofdstuk 9: Conclusie en reflectie

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden teruggekeken op het uitgevoerde onderzoek. In paragraaf 9.2 worden de onderzoeksresultaten uiteengezet. De paragraaf bestaat uit de beantwoording van de hoofdvraag en toetsing van de hypothesen. In paragraaf 9.3 is gepoogd een reflectie te geven op de theorie, methode van onderzoek en de onderzoeksresultaten. Verder zijn in paragraaf 9.4 de meest opvallende uitkomsten uit de drie praktijkgevallen beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen in paragraaf 9.5.

9.2 Onderzoeksresultaten

In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de eerder geformuleerde hoofdvraag van dit onderzoek. Tevens zullen de hypothesen die zijn opgesteld na bestudering van de literatuur getoetst worden.

9.2.1. Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek is te ontleden in drie stukken: welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn te onderscheiden, welke motieven kunnen gemeenten hebben voor een samenwerking en hoe kan een samenwerking worden vastgelegd.

Dit onderzoek heeft betrekking gehad op publiek-publieke samenwerking. Gemeenten die samenwerking zoeken met een andere gemeente, vandaar ook intergemeentelijke samenwerking. Globaal zijn vier vormen van intergemeentelijke samenwerking te onderscheiden:

- 1) Het uitwisselen van informatie en kennis
- 2) Het onderling uitwisselen van taken
- 3) Ambtelijk fuseren
- 4) Gemeentelijke herindeling

In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat er twee soorten motieven zijn te onderscheiden: rationale motieven en institutionele motieven. De rationale motieven hebben betrekking op het vermogen van een gemeente om zelf een wel overwogen keuze te maken. Gemeenten maken een kosten-baten analyse en zullen kiezen voor de keuze die de meeste voordelen oplevert. Een tweede motief dat leidend kan zijn voor gemeenten is druk vanuit instituties. Instituten kunnen kracht uitoefenen op gemeenten, waardoor gemeenten ‘gedwongen’ worden bepaalde keuzes te maken. Deze kracht kan zich op drie verschillende manier uiten: dwingende, nabootsend of maatgevend.

Een samenwerking kan op twee manieren worden vastgelegd en gecontroleerd. Dit kan uitvoerig gebeuren of slechts zeer beperkt. Dit onderzoek gaat er vanuit dat de wijze waarop dit gebeurt bepaald wordt door de mate van vertrouwen. Twee theorieën zijn hierbij leidend: de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. De principaal-agent benadering gaat uit van weinig vertrouwen. De principaal en de agent hebben totaal verschillende opvattingen en verwachtingen. Om deze verschillen te compenseren zullen er controlemechanismen worden ingesteld. De samenwerking wordt der mate strak gereguleerd, zodat er geen onduidelijkheden kunnen ontstaan ten aanzien van de uitvoering. In de principaal-steward benadering wordt wel veel meer uitgegaan van vertrouwen. Ondanks het feit dat ook in deze benadering de principaal en de steward niet geheel dezelfde opvattingen of verwachtingen hoeven te hebben, wordt er veel meer van een vertrouwensbasis uitgegaan. De samenwerking zal minder strak zijn vastgelegd, waardoor er veel meer ruimte is voor onderlinge discussie. De mate van controle zal in deze benadering ook minimaler zijn.

9.2.1.1 Onderzochte cases

Twee van de drie onderzochte praktijkcases - Tubbergen- Dinkelland en Ommen- Hardenberg - bestaan uit een twee ambtelijke integratie. De gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland hebben de samenwerking (voor als nog) vormgegeven middels een netwerkconstructie. De ambtelijke fusie tussen Ommen en Hardenberg is van juni 2012 operationeel. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland hopen in januari 2013 de twee ambtelijke organisatie te hebben samengevoegd. De samenwerking tussen Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland loopt momenteel stroef. Er is nog niet duidelijk sprake van een gestructureerde en vastgelegde samenwerking en de vraag is of dit op termijn nog zal gaan gebeuren.

In alle cases is naar voren gekomen dat het motief voor samenwerking ligt in een combinatie van rationele motieven en druk vanuit de externe omgeving. Gemeenten krijgen steeds meer moeite om het gewenste niveau van dienstverlening te behalen, de onderzochte gemeenten blijken hier geen uitzondering op te zijn. Alle onderzochte gemeenten geven aan dat de 3 K's, kwaliteitsverbetering, kwetsbaarheid vermindering en kostenverlaging een rol spelen in het besluiten om samenwerking te zoeken. Door de oppervlakte en omvang van de gemeente blijkt alleen Hardenberg in staat enkel omwille van rationele redenen te kiezen voor een samenwerking. De overige gemeenten hebben allemaal te maken gekregen met druk. Door een toename van takenpakket, decentralisaties, bezuinigingsoperaties en tegenvallende inkomsten dreigen 'kleine' gemeenten het alleen niet meer te kunnen redden. Ondanks het feit dat er slechts in beperkt mate 'directe' druk van bovenaf (provincie en het Rijk) wordt ervaren door de gemeenten, is deze druk 'indirect' toch wel aanwezig. Alleen voor de gemeente Ommen geldt dat er aanwijzingen zijn van enige 'directe' druk van bovenaf. De overige gemeenten hebben te maken met 'indirecte' druk van bovenaf, bijvoorbeeld de toename van gedecentraliseerde taken van het Rijk.

In de twee samenwerkingsverband die tot op heden succesvol blijken te zijn - Ommen- Hardenberg en Tubbergen- Dinkelland - is de mate van onderling vertrouwen hoog. Als deze twee verbanden met elkaar worden vergeleken valt de hoge mate van vertrouwen in Tubbergen- Dinkelland het meeste op. Het vertrouwen van Hardenberg in de richting van Ommen is erg hoog, maar omgekeerd is er enige terughoudendheid en scepsis te bespeuren. Dit kan verklaard worden door de ongelijke grote van beide gemeenten. In beide verbanden is sprake van een steward-principaal benadering. Verrassend is wel dat op basis van de theorie je mag verwachten dat Ommen en Hardenberg, door de aanwezige scepsis, bepaalde controlemechanismen in bouwen. Dit blijkt niet het geval te zijn. Sterker de samenwerking met hoogste mate van vertrouwen, Tubbergen- Dinkelland, bouwen wel bepaalde controlemechanismen in. Op dit punt wordt de theorie tegengesproken.

9.2.2 Toetsing hypothesen

In deze paragraaf zullen de opgestelde hypothesen getoetst worden. Op basis van de resultaten uit de meervoudige casestudy kan geconcludeerd worden of er steun voor de aanwezig is of dat de hypothese verworpen dient te worden.

Hypothese 1:

Een beslissing om intergemeentelijk te gaan samen werken op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken, zoals PIOFACH taken, roept minder weerstand op binnen gemeenten dan samenwerking op beleid- strategische taken, zoals omgevingsbeleid, openingstijden en cultuursubsidies.

Voor hypothesen 1 geldt dat in dit onderzoek slechts ten dele steun wordt gevonden. Voor zowel de samenwerking tussen Tubbergen- Dinkelland als de DSZ- samenwerking geldt dat de samenwerking op beleidsuitvoerende en politiek ongevoelige taken inderdaad minder weerstand oproept binnen de gemeenteraden. De gemeentesecretarissen zien wel degelijk de toegevoegde waarde van samenwerking op beleidsstrategische taken, alleen de gemeenteraad is in vele gevallen bang om zijn invloed te verliezen. Voor Tubbergen en Dinkelland gold dat beide colleges een verdergaande - formele herindeling - samenwerking wel zag zitten, maar dat binnen de gemeenteraad van Tubbergen kwam weerstand tegen dit plan. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de partij die tegen een vergaande samenwerking is ook tegen de ambtelijke fusie is.

Geen van de colleges en gemeenteraden uit de DSZ- gemeenten is voor een verdergaande samenwerking. In dit samenwerkingsverband speelt het sterkst de drang van de gemeenten om autonoom en zelfstandig te blijven.

Voor de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg geldt het tegenovergesteld beeld. Deze twee gemeenten hebben elkaar gevonden vanwege het feit dat beide zowel op beleidsstrategisch taken als uitvoerende taken wilden samenwerken.

De opgedane bevindingen in dit onderzoek tonen aan dat hypothese 1 niet in alle gevallen opgaat. In dit onderzoek dient deze hypothese ook te worden verworpen.

Hypothese 2 a: *Intergemeentelijke samenwerking wordt door een gemeente alleen maar aangaan indien het meer voordelen dan nadelen oplevert.*

Hypothese 2 b: *Intergemeentelijke samenwerking wordt aangaan onder druk van de omgeving, waaronder samenwerkingsverbanden van andere gemeenten, aandrang van hogere overheden, dominante praktijkopvattingen over samenwerking waardoor gemeenten bang worden de boot te missen.*

Ook voor hypothese 2a geldt dat slecht heel beperkt steun, in de empirie van dit onderzoek, wordt gevonden voor deze hypothese. Alleen voor de gemeente Hardenberg geldt, dat de optredende voordelen de enige motivatie is voor de samenwerking. Deze gemeente is - door zijn grotere omvang - niet onderhevig aan externe druk vanuit de omgeving of van bovenaf. Voor de overige gemeenten geldt dat de rationele voordelen niet de enige reden zijn voor de samenwerking. Deze gemeenten zijn door de geringe omvang qua schaal en inwoneraantal genoodzaakt om extra in te zetten op samenwerking.

Voor Hypothese 2b wordt in de praktijk van dit onderzoek wel degelijk veel steun gevonden. Op Hardenberg na, hebben de overige gemeenten te maken met normatieve druk. Professionele standaarden maken duidelijk dat deze gemeenten aan de kleine kant zijn, waardoor er getwijfeld wordt aan de levensvatbaarheid van deze gemeenten. De gemeente Ommen heeft daarnaast ook te maken met druk in de vorm van dwingende krachten. Tegenvallende ontwikkelingen binnen de gemeenten Ommen hebben ervoor gezorgd dat de gemeente als het ware met de rug tegen de muur staat, waardoor samenwerken de enige overgebleven optie is om een zelfstandige gemeente te blijvende druk vanuit de institutionele context speelt dus wel degelijk een rol bij de vorming van de verschillende samenwerkingsvormen.

Hypothese 2a dient in dit onderzoek te worden verworpen. Hypothese 2b vindt wel steun in dit onderzoek - net als bij Van der Kolk (2011) - en hoeft niet te worden verworpen. In een vervolg onderzoek zou een eventuele interessante hypothese zijn: bij het aangaan van een ambtelijke samenwerking spelen zowel rationele als ook dwangmatige overwegingen een rol.

Hypothese 3a: *Wanneer partijen uitgaan van tegengestelde doelen en verwachtingen, en niet goed zicht hebben op de uitvoering van de afspraken, zullen zij zich inspannen hun werkrelaties contractueel gedetailleerd te regelen.*

Hypothese 3b: *Wanneer partijen uitgaan van dezelfde belangen, elkaar onderling vertrouwen dan zullen ze nalaten om hun samenwerkingsrelaties nauwkeurig te regelen en zullen ze betrekkelijk weinig aandacht besteden aan de controle op de gemaakte afspraken.*

De laatste twee hypothesen in dit onderzoeken waren hypothese 3a en 3b. Voor hypothese 3a is in de empirie van dit onderzoek geen steun gevonden. Alleen in de DSZ- samenwerking is er duidelijk sprake van tegengestelde verwachtingen. Deze samenwerking is helaas onvoldoende gestructureerd om een duidelijk uitspraak toe doen over deze hypothese. Voor Hypothese 3b is wel voldoende informatie om een uitspraak te doen. Bij beide ambtelijke fusies in dit onderzoek is de mate van vertrouwen groot en komen de doelen met elkaar overeen. In beide samenwerkingen is sprake van een principaal-steward benadering. Hypothese 3b wordt bevestigd in het samenwerkingsverband Ommen- Hardenberg. In deze samenwerking is niet of nauwelijks extra aandacht besteed aan de controlemechanismen van de gemeenten. Echter in het samenwerkingsverband Tubbergen- Dinkelland wordt wel degelijk, ondanks het hoge vertrouwen, aandacht besteed aan de controlemechanismen. De samenwerking heeft extra controlemomenten ingevoerd om de samenwerking te monitoren. Dus hypothese 3b wordt slechts ten dele gesteund in dit onderzoek.

9.3 Reflectie

In deze reflectie wordt teruggeblikt op een aantal belangrijke onderdelen uit het onderzoek: de theorie, methode en onderzoeksresultaten. Bij ieder onderdeel wordt stilgestaan bij de gebruikte theorie, wijze of resultaten en zal kort gereflecteerd worden. De reflectie zal worden afgesloten middels een aantal aanbevelingen voor een mogelijk vervolg onderzoek.

9.3.1 Theorie

Voor dit onderzoek is een conceptueel kader ontworpen waarbinnen het onderzoek plaats heeft gevonden. In dit onderzoek is de focus op vier aspecten gelegd: vormen van samenwerking, motieven, ontwikkelingsproces en de vastlegging. Intergemeentelijk samenwerk kan op verschillende manier vormgegeven worden. Gebleken is dat er tal van verschillende benamingen en onderverdeling zijn gemaakt. Maar al deze verschillende onderverdelingen overziende zijn er globaal vier vormen te onderscheiden: netwerksamenwerking, matrixsamenwerking, ambtelijke integratie en gemeentelijke herindeling.

Dit onderzoek heeft zich toegelegd op de motieven die de gemeenten hebben om een samenwerking aan te gaan met een andere gemeente of gemeenten. Om de verschillende motieven te kunnen verklaren is er gebruik gemaakt van twee theorieën: de rationele besluitvormingstheorie en het institutionalisme met in het bijzonder het isomorfisme. De rationele keuze theorie gaat er vanuit dat gemeenten zelf in staat is om - op basis van een rationele afweging van voor- en nadelen - een besluit te nemen over een mogelijke samenwerking. Als blijkt dat een samenwerking de effectiviteit en efficiëntie zal laten toenemen binnen een gemeente is dit een reden rationele reden om te besluiten voor een samenwerking.

Deze wijze van denken wordt bestreden door het institutionalisme. Deze theorie gaat er vanuit dat een gemeente zich aanpast aan de context waarin zij zich bevinden, bijvoorbeeld bestaande wetten en kennis van betrokken actoren. Deze context kunnen bepaalde krachten uitoefenen, waardoor er een vorm van externe druk ontstaat richting een gemeente. In een dergelijke situatie is het niet meer de ratio die een beslissing neemt, maar wordt een organisatie ‘gedwongen’ door bepaalde vormen van druk om te komen tot bepaalde acties. De heersende opvatting op dit moment is dat gemeenten een samenwerking vooral aangaan vanuit de ratio, bijvoorbeeld het vergroten van de bestuurskracht. Het is ook niet voor niets dat het huidige beleid omtrent gemeentelijke herindeling stelt dat een herindeling van onderaf moet worden ingegeven. Er wordt dus geen druk van bovenaf uitgeoefend. In dit onderzoek zijn enkele hypothesen opgesteld die kunnen verklaren welk motief aanleiding heeft gegeven voor de samenwerking. Uit de bevindingen van het onderzoek is op te merken dat er in een aantal gevallen wel degelijk sprake is van externe druk die op een gemeente rust bij het aangaan van een samenwerking. Deze druk komt zowel ‘indirecte’ voor door steeds meer taken te decentraliseren richting gemeenten, waardoor gemeenten op een gegeven moment te kwetsbaar dreigen te worden. Als ook ‘directe’ druk vanuit het bedrijfsleven, de geldende opvattingen en in sommige gevallen of de record ook de provincie. De professionele opvatting binnen ‘gemeenteland’ is dat gemeenten met een omvang van 20.000 inwoners te klein is om zelfstandig te blijven. Uit dit praktijkonderzoek blijkt dat gemeenten het steeds moeilijker krijgen om het gewenste niveau van dienstverlening - zelfstandig- te kunnen blijven leveren. Verder leiden de bezuinigingen op het gemeentefonds dat gemeenten steeds creatiever moeten zijn in het vinden van oplossingen om deze bezuinigingen te realiseren. De druk van voldoende kwaliteit en burgers die graag willen blijven wonen in een zelfstandige gemeente (sentiment), dwingt gemeenten te zoeken naar samenwerkingsopties. Dit onderzoek toont dus aan dat het motief voor een samenwerking vaak niet enkel en alleen te verklaren valt vanuit een rationeel oogpunt, maar dat er ook degelijk druk vanuit de institutionele context wordt uitgeoefend.

In de literatuur is een aantal factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van een samenwerkingsverband. Een groot deel van de deze factoren waren ook aanwezig in de drie onderzochte samenwerkingsverbanden. Als stimulerende factor kwam met name het hebben van urgentiebesef en het hebben van een voortrekkersgroep terug. In de drie praktijkgevallen werd de politiek (gemeenteraad) vaak als een remmende factor in het proces gezien.

In dit onderzoek zijn naast de al genoemde factoren in paragraaf 3.3 nog enkel factoren gevonden. Deze factoren zijn niet opgenomen in het model: voorgeschiedenis en ruimtelijke ontwikkelingen omgeving. De voorgeschiedenis blijkt een belangrijke factor te zijn bij het ontstaan van een samenwerkingsverband. Bij twee van de drie samenwerkingsverbanden in dit onderzoek werkten de gemeenten eerder met elkaar samen in een groter samenwerkingsverband. De ontstane samenwerkingsverbanden zijn vaak een residu van een grotere samenwerking. Het samenwerken in een

groot samenwerkingsverband voldoet vaak niet aan de verwachtingen, en gemeenten willen terug naar ‘overzichtelijke’ kleine verbanden. De voorgeschiedenis is bepalend voor de keuzes die op dit moment gemaakt worden. In de bestuurskundige literatuur wordt dit “pad- afhankelijkheid” genoemd, het gene dat we nu doen wordt gedaan op grond van ervaringen en verwachtingen gebaseerd op het verleden. Als voorbeeld de ontwikkelingen in het NOT- verband bij de samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland, die ervoor gezorgd hebben dat beide de gemeenten met zijn tweeën uiteindelijk overbleven. Ook in de DSZ- samenwerking bleek een eerdere samenwerking op het gebied van ICT, een basis om bredere samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken.

Ook de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van gemeenten spelen een rol bij het ontstaan van een samenwerking. Bepaalde ontwikkelingen, bijvoorbeeld grenscorrectie of het mislukken van een samenwerkingsverband, kunnen er toe leiden dat gemeenten elkaar ineens zien staan of tot elkaar ‘veroordeeld’ worden. De gemeente Ommen heeft een lange tijd getracht samen te werken in het DOORSZ verband. Toen dit samenwerkingsverband niet succesvol bleek te zijn en uit elkaar viel, kwam de gemeente Hardenberg inzicht. Mocht de DOORSZ samenwerking wel geleid hebben tot een succesvolle samenwerking was de ambtelijke fusie tussen Ommen en Hardenberg nooit ontstaan. Dus de ontwikkelingen in de omgeving kunnen een positieve rol spelen bij het ontwikkelen van een samenwerkingsverband.

Het laatste aandachtspunt in dit onderzoek was de vastlegging en monitoring van de opgezette samenwerking. Twee theorieën zijn hiervoor als vertrekpunt genomen: de principaal- agent benadering en de principaal stewardship benadering. In beide theorieën neemt speelt vertrouwen een centrale rol. De principaal- agent benadering gaat ervan uit dat verschillen in verwachting en doelen worden gecompenseerd door het instellen van controlemechanismen. Bij de principaal- stewardship benadering wordt er veel meer van uitgegaan dat de steward (opdrachtnemer) zich aanpast aan de principaal (opdrachtgever). Het onderlinge vertrouwen tussen de steward en principaal is der mate hoog dat afspraken niet uitvoerig worden vastgelegd, en dat slechts beperkte controle op elkaar is. In dit onderzoek is geconstateerd dat de gemeenten in de DSZ- samenwerking vergelijkenderwijs het minste vertrouwen in elkaar hebben. Dit verklaart mogelijk waarom de DSZ- samenwerking tot een laag niveau beperkt blijft. In het samenwerkingsverband Tubbergen en Dinkelland is er relatief veel vertrouwen tussen de gemeenten. Beide gemeenten zijn goed tegen elkaar opgewassen.

9.3.2 Methode van onderzoek

Er is voor gekozen om dit onderzoek op een kwalitatieve wijze uitvoeren middels een meervoudige casestudie. Aan een dergelijk onderzoeksdesign zitten bepaalde risico’s met name ten aanzien van de representativiteit en generaliseerbaarheid van de bevindingen. Terugkijkend op het onderzoek is er een aantal zaken die bij een nieuw onderzoek wellicht anders kunnen worden vormgegeven.

Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op de provincie Overijssel. En vervolgens is er binnen deze provincie ingezoomd op drie samenwerkingsverbanden. Hierdoor is duidelijk beeld ontstaan van de motieven en ontwikkelingen die speelden binnen deze verbanden, maar is het lastig te generaliseren voor de gehele provincie Overijssel of zelfs heel Nederland. Gezien het doel van dit onderzoek leverde dit geen problemen op. Het doel was om in de geselecteerde cases te onderzoeken wat de motieven waren, hoe de samenwerking zich heeft ontwikkeld en hoe de vastlegging heeft plaatsgevonden. Door de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd is hierop een duidelijk antwoord gegeven. Wellicht is het voor de representativiteit en generaliseerbaarheid verstandig om het aantal cases te vergroten in een volgend onderzoek.

De insteek van dit onderzoek was om binnen de provincie Overijssel te kijken naar de samenwerkingsvormen. Door te kiezen voor dit vertrekpunt is het niet mogelijk gebleken van iedere onderscheiden samenwerkingsvorm één verband op te nemen in dit onderzoek. Gevolg is dat het niet mogelijk is gebleken om binnen de vier vormen een vergelijking te doen. Wellicht zou bij een vervolgonderzoek niet als uitgangspunt de provincie genomen kunnen worden, maar de samenwerkingsvormen die niet regio gebonden te zijn.

Om een goed beeld te krijgen van de geselecteerde samenwerkingsverbanden is getracht om - uit iedere deelnemende gemeente - de gemeentesecretaris te interviewen. Dit is in bijna alle gevallen gelukt, alleen bij de gemeente Ommen is gesproken met een projectleider. Door het houden van interviews aan beide kanten is voorkomen dat de informatie alleen maar van één kant afkomstig zou zijn. Door alleen de gemeentesecretarissen te interviewen bestaat wel het gevaar onvoldoende inzichtelijk te krijgen wat bestuurders (college van B&W) en ambtenaren (Ondernemingsraad, secretaris van het Georganiseerd Overleg) nu werkelijk vinden. Door ook andere medewerkers te interviewen, bijvoorbeeld projectleiders, burgemeester, wethouders en fractievoorzitters is een completer beeld te schetsen van de verschillende posities en belangen van personen en partijen binnen de samenwerking. Om de interne validiteit te vergroten zouden in een vervolgonderzoek meerdere medewerkers uit het besluitvormingsproces betrokken moeten worden.

9.4 Opvallende uitkomsten

In de onderzochte praktijk gevallen zijn enkele bevinding mij als onderzoek opgevallen. Van deze elementen zal ik er vier verder toelichten: de keuze voor ambtelijke integratie, de positie van de gemeentesecretaris, inzetten van externe adviseurs en het ontbreken van controlemechanismen.

De samenwerkingsverbanden Tubbergen- Dinkelland en Ommen- Hardenberg hebben er beide voor gekozen alleen de ambtelijke organisaties samen te voegen. Deze keuze is met name opvallend te

noemen voor de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg. De reden waarom keuze opvalt is, het doel dat schuil gaat achter deze beslissing. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland hebben er uiteindelijk voor gekozen alleen op beleidsuitvoerende taken samen te gaan werken. De keuze voor een ambtelijke integratie vanuit die gedachte is een logische. Er blijft zodoende een duidelijke scheidingslijn tussen het beleid, dat ligt bij de colleges en de gemeenteraad, en de uitvoering bij het ambtelijk apparaat. Deze scheidingslijn blijft ook in de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg, ondanks het feit dat Hardenberg graag een partner zocht die ook op beleidsstrategisch taken wilde samenwerken. Hardenberg wil toe naar harmonisatie van beleid en een vermindering in de kosten. De vraag is of een ambtelijke fusie hiervoor wel de geschikte samenwerkingsvorm is. Een ambtelijke fusie zal niet automatisch leiden tot een kostenvermindering, vanwege onder meer doorlopende contracten en hogere salarissen. Ook ten aanzien van de harmonisatie van het beleid kan getwijfeld aan de keuze voor een ambtelijke integratie. Beleid harmonisatie is een goed streven van de gemeente Hardenberg, maar de gemeente Ommen heeft altijd de mogelijkheid om het beleid anders vorm te geven dan Hardenberg. Door de scheidingslijn blijven het college en de gemeenteraad de mogelijkheid behouden beleid vast te stellen dat niet overeenkomt met het beleid in Hardenberg. Vanuit dit perspectief zou Hardenberg meer gebaat zijn bij zowel een bestuurlijke- als ambtelijke fusie.

Het tweede punt dat is opgevallen is de nieuwe functie van de gemeentesecretarissen in Tubbergen en Dinkelland. In de nieuwe structuur zullen beide secretarissen ambtelijk directeur worden en de organisaties aansturen. Hierdoor ontstaat de situatie van twee kapiteins op één schip. Beide gemeentesecretarissen zijn zich bewust van de gevaren die deze situatie met zich meebrengt. Het persoonlijke contact tussen de twee gemeentesecretarissen is dermate goed dat de gemeenten het hebben aangedurfd om voor deze constructie te kiezen. Opvallend is dat de colleges en gemeenteraden met een dergelijke constructie hebben ingestemd want mocht één van beide gemeentesecretarissen op een bepaald moment de organisatie te verlaten, is het lastig een geschikte opvolger te vinden. Dit vanwege het feit dat de nieuwe secretaris een klik moet hebben met de nog zittende secretaris. Het is dus de vraag of deze constructie toekomstbestendig zal blijken te zijn.

Een derde opvallende uitkomst uit dit onderzoek is de rol van externe adviseurs. In tabel 9.1 is de mate van vertrouwen vergeleken met de inzet van externe adviseurs. Het samenwerkingsverband dat laag scoort op de mate van vertrouwen maakt gebruik van externe adviseurs. De twee samenwerkingsverbanden waarin wel een hoge mate van onderling vertrouwen aanwezig is, maken alleen gebruik van 'eigen' adviseurs. Mogelijke zijn organisatie en gemeenten eerder geneigd externe deskundigheid in te roepen wanneer blijkt dat het onderlinge vertrouwen onvoldoende aanwezig is.

Tabel 9.1 verband tussen inzet externe adviseurs en de mate van vertrouwen

	Geen vertrouwen	Wel vertrouwen
Interne adviseurs		Tubbergen- Dinkelland Ommen- Hardenberg
Externe adviseurs	DSZ- samenwerking	

Een laatste opvallende bevinding is het ontbreken van controlemechanismen in de samenwerking tussen Ommen en Hardenberg. Beide gemeenten vertrouwen erop dat taken precies conform de overeengekomen afspraken worden uitgewerkt. De gemeenten hebben geen mechanismen ingebouwd die controleren of de overeengekomen afspraken ook daadwerkelijk worden nageleefd. Er is door de gemeenten - in mijn ogen - onvoldoende nagedacht over het omgaan met conflicten. De vanzelfsprekendheid dat conflicten door middel van overleg kunnen worden opgelost is volgens mij te groot.

9.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf zal op twee terreinen aanbevelingen worden gedaan. De eerste aanbeveling wordt gedaan naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek. Vervolgens zullen de aanbevelingen betrekking hebben op mogelijke vervolgonderzoeken.

9.5.1 Aanbevelingen op basis van het onderzoek

De samenwerkingsvorm die tegenwoordig het meest populair is onder de gemeenten, is de ambtelijke fusie. Ook in dit onderzoek zijn twee van de drie onderzocht praktijkgevallen een ambtelijke fusie. Een ambtelijke fusie hoeft zich aan minder regels te conformeren dan een gemeentelijke herindeling. Bij een gemeentelijke herindeling zijn de procedures een stuk ingewikkelder. Zowel de gemeenteraad als het college en in een later stadium het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer moeten zich uitspreken over de voorgenomen herindeling. Een bestuurlijke fusie kent een enorm besluitvormingstraject (neergelegd in de algemene regels herindeling). Bij een ambtelijke fusie is hiervan geen sprake. Het is relatief eenvoudig – juridisch gezien – om een ambtelijke fusie te bewerkstelligen. Gezien de recente toename van ambtelijke fusie is het verstandig om ook ten aanzien van deze vorm van samenwerking een besluitvormingstraject vast te stellen.

9.5.2 Aanbevelingen voor vervolg onderzoek

Er is in dit onderzoek voor gekozen om enkel de gemeentesecretaris te interviewen. In een vervolg onderzoek is het aan te bevelen om ook bestuurders en ambtenaren in het onderzoek te betrekken. Op deze wijze kan een completer beeld worden geschetst van de verschillende posities en belangen die spelen in een samenwerking.

Het is niet alleen interessant om medewerkers binnen een gemeente te onderzoeken. Een vervolg onderzoek zou ook aandacht kunnen besteden aan de politieke standpunten die tijdens het proces zijn

ingenomen door de verschillende partijen. De CDA fractie in Tubbergen was tegen een samenwerking met Dinkelland op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Wat is de reden geweest voor het CDA om een dergelijk standpunt in te nemen. In een vervolgonderzoek dient er meer aandacht besteed te worden aan het politieke spel dat wordt gespeeld. Interessant is om te onderzoeken hoe dit spel in de verschillende samenwerkingsverbanden wordt gespeeld.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat er verschillen zijn in wederzijds vertrouwen tussen de drie praktijkcases. Maar vooralsnog is het lastig om hard te maken hoe gedetailleerd en geborgd de afspraken zijn in de samenwerkingsverbanden Ommen- Hardenberg en Tubbergen- Dinkelland. Het is aan te bevelen om een vervolgonderzoek te doen naar de twee samenwerkingsovereenkomsten en de detaillering van deze overeenkomsten. Op basis van dit onderzoek is het dan wellicht mogelijk een breed gefundeerd antwoord te geven op de vraag of het vertrouwen daadwerkelijk gevolgen heeft voor de mate van vastlegging.

Bronnenlijst

- Ashworth, R., Boyne, G. & Delbridge, R. (2009). Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), 165- 187.
- Baas, de. J.H. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*. Groningen/Houten: Wolters- Noordhoff
- Beerepoot, R.M., Fraanje, M.J. & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs
- Breeman, G.E., Noort, van. W.J. & Rutgers. M.R. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussem: Uitgeverij Coutinho
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Towards a stewardshio theory of management. *The Academy of Management Review*. 22(1), 20-47.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Doeschot, R.P.G., Boskma, A.F., Herweijer, M. & Oosting, M. (1987). *Intergemeentelijke samenwerking: een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regeling*. Deventer: Kluwer.
- Eisenhardt, K.M. (1989) Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Elzinga, D.J. (2002). De federatiegemeente heeft de toekomst. *Binnenlands bestuur*. 5 april, 17
- Feiock, R.C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47- 63.
- Frederickson, H.G. & Smith, K.B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Oxford: Westview Press.

- Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kennisplatform intergemeentelijke Samenwerking (2011). *Samenwerking in beweging. De lappendeken voorbij*. Houten: ZuidamUithof Drukkerijen.
- Kolk, J. van de. (2011). *Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*. Amsterdam: ZuidamUithof Drukkerijen.
- Korsten, A.F.A. & c.s.(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. & Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Korsten, A.F.A., Becker, B.L. & Kraaij, van. T. (2006). *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers bv.
- Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- March, J. (1991). How decisions happen in organizations. *Human- omputer Interaction*, 6, 95-117.
- March, J. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Regeerakkoord VVD en CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Schilder, A. & Lelieveld, A. (2011). Samenwerken of herindelen. Taken uitbesteden via het gastheergemeentemodel. *B & G, januari/februari 2011*, 22-25.
- Slyke, van. D.M. (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.

- Snellen, I. Th. M. (2007). *Grondslagen van de bestuurskunde. Een essay over haar paradigm 's*. Den Haag: Uitgeverij Lemma
- Speulman, A.J. & Hoog, van 't. L. (2012). *Project 'Intergemeentelijke samenwerking'. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer*. Nijmegen
- Strikwerda, J. (2005). Shared Service Centers als samenwerkingsvorm tussen gemeenten. *Openbaar bestuur*, 15, 28- 31.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom
- Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Boom
- Vennix, J.A.M. (2007). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*, (2^e druk). Harlow: Pearson Education.
- VNG- Commissie Gemeentewet en Grondwet. (2007). *De eerste overheid*. Den Haag: VNG

Bronnenlijst samenwerkingsverbanden

Tubbergen- Dinkelland

- Gemeente Tubbergen en Dinkelland. (2011). '1+1 = 3', *Een verkenning naar samenwerking Tubbergen – Dinkelland*. Tubbergen en Dinkelland.
- Gemeente Tubbergen en Dinkelland. (2011). 'Ondernemend, zakelijk, betrokken', *Werkconcept visie nieuwe ambtelijke organisatie gemeente Tubbergen- Dinkelland*. Tubbergen en Dinkelland.
- Gemeente Tubbergen en Dinkelland. (2011). 'Samenwerken op 2 sporen', *Stappenplan vergaande bestuurlijke en ambtelijke samenwerking Tubbergen- Dinkelland*. Tubbergen en Dinkelland.
- Gemeente Tubbergen en Dinkelland. (2012). 'Voortgangrapportage 'Op Koers'', *Samenwerking Tubbergen- Dinkelland*. Tubbergen en Dinkelland.

Internetbronnen:

- Gemeente Dinkelland. (n.d.). Bestuur en organisatie. Vinddatum 24 juli 2012 op <http://www.dinkelland.nl/bestuur/college/>
- Gemeente Tubbergen. (n.d.). Politiek en bestuur. Vinddatum 24 juli 2012 op <http://www.tubbergen.nl/politiek-en-bestuur/college-van-bw/wie-is-wie-in-het-college/>

Ommen- Hardenberg

- Gemeente Hardenberg. (2011). Raadsvoorstel: Ambtelijke samenvoeging gemeenten Ommen Hardenberg. Hardenberg.
- Gemeente Ommen en Hardenberg. (2011). ‘Plan van aanpak, collegebesluit’, *Samenwerking Ommen- Hardenberg*. Ommen en Hardenberg.
- Gemeente Ommen en Hardenberg. (2011). ‘Plan van aanpak, eerste fase’, *Samenwerking Ommen- Hardenberg*. Ommen en Hardenberg.
- Gemeente Ommen en Hardenberg. (2011). ‘Plan van aanpak, tekst na amendering gemeenteraden Ommen- Hardenberg, *Samenwerking Ommen- Hardenberg*, Ommen en Hardenberg.
- Gemeente Ommen en Hardenberg. (2012). ‘Beslisdocument Stuurgroep Samenwerking’, *Stuurgroepsamenwerking Ommen- Hardenberg*. Ommen en Hardenberg.

Internetbronnen:

- Gemeente Hardenberg. (n.d.). Bestuur en organisatie. Vinddatum 22 augustus 2012, op <http://www.hardenberg.nl/bestuur-organisatie/college-van-b-en-w/>
- Gemeente Hardenberg. (n.d.). Onze geschiedenis. Vinddatum 22 augustus 2012, op <http://www.hardenberg.nl/hardenbergs-archief/onze-geschiedenis/>
- Gemeente Ommen. (n.d.). Bestuur en organisatie. Vinddatum 22 augustus 2012, op <http://www.tubbergen.nl/politiek-en-bestuur/college-van-bw/wie-is-wie-in-het-college/>
- Gemeente Ommen. (n.d.). Bestuur en organisatie. Vinddatum 22 augustus 2012, op http://www.ommen.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad_43225/
- Gemeente Ommen. (n.d.). Feiten en cijfers. Vinddatum 22 augustus 2012, op http://www.ommen.nl/over-ommen/feiten-en-cijfers_43245
- Gemeente Ommen. (n.d.). Geschiedenis. Vinddatum 22 augustus 2012, op http://www.ommen.nl/over-ommen/geschiedenis_43247/

DSZ- samenwerking

- Berenschot. (2011). ‘Samenwerking Dalfsen- Staphorst- Zwartewaterland’. Staphorst, Dalfsen en Zwartewaterland.
- Duijthoff, M. (2007). ‘DOORSZ in regie’, van “ja, maar... “naar “ja, en...”. Dalfsen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst en Zwartewaterland.

- Gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2009). ‘Voorstel dienstverleningsovereenkomst ICT- samenwerking DSZ’. Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland.
- Gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2010). ‘Convenant ICT samenwerking Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland’. Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland.
- Gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2011). ‘Voortgang samenwerking DSZ’. (vertrouwelijk)
- Gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2012). ‘Businessplan Samenwerking ICT DSZ’, *Van ICT Pool naar ICT organisatie*. Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland.
- Gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2012). ‘Businessplan Samenwerking ICT DSZ’, *Van ICT pool naar ICT organisatie*. Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland.
- Gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2012). ‘Plan van aanpak vervolg DSZ-gemeenten’. (vertrouwelijk)
- Gemeente Dalfsen. (2012). ‘Sterker Dichtbij’, *Een strategische verkenning naar de bestuurlijke toekomst van Dalfsen*. Dalfsen.
- Stuurgroep Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland. (2010). ‘Samen op pad’, *Visie op verdere samenwerking tussen DSZ*. Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland.

Internetbronnen:

- Gemeente Dalfsen. (n.d.). Bestuur en Organisatie. Vinddatum op 29 augustus 2012, op <http://www.dalfsen.nl/BestuurOrganisatie/BurgemeesterEnWethouders.htm>
- Gemeente Dalfsen. (n.d.). Over Dalfsen. Vinddatum op 29 augustus 2012, op <http://www.dalfsen.nl/OverDalfsen.htm>
- Gemeente Staphorst. (n.d.). Feiten en cijfers. Vinddatum op 29 augustus 2012, op http://www.staphorst.nl/internet/feiten-en-cijfers_233/
- Gemeente Staphorst. (n.d.). Ontstaan van Staphorst. Vinddatum op 29 augustus 2012, op http://www.staphorst.nl/internet/over-staphorst_228/item/ontstaan-van-de-gemeente-staphorst_32677.html
- Gemeente Staphorst. (n.d.). Staphorst nu. Vinddatum op 29 augustus 2012, op http://www.staphorst.nl/internet/over-staphorst_228/item/staphorst-nu_32681.html
- Gemeente Zwartewaterland. (n.d.). Bestuur. Vinddatum op 30 augustus 2012, op http://www.zwartewaterland.nl/internet/college-bw_3221/
- Gemeente Zwartewaterland. (n.d.). Feiten en cijfers. Vinddatum op 30 augustus 2012, op http://www.zwartewaterland.nl/internet/feiten-en-cijfers_3261/

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Tubbergen- Dinkelland

De heer A. Damer
De heer G. Mensink

gemeentesecretaris Dinkelland
gemeentesecretaris Tubbergen

Ommen- Hardenberg

De heer G. Kerkdijk
De heer W. Rebergen

projectleider Ommen
gemeentesecretaris Hardenberg

DSZ- gemeenten

De heer H. Zwart
De heer J. Smit
De heer D. Leentjes

gemeentesecretaris Dalfsen
gemeentesecretaris Staphorst
gemeentesecretaris Zwartewaterland

Provincie Overijssel

Mevrouw H. Pol

beleidsmedewerker provincie Zwolle

Regio Twente

De heer A. Bolhaar

beleidsmedewerker regio Twente

WT 4- gemeenten

De heer H. Hansen

projectleider gemeente Hellendoorn

Zaltbommel- Maasdriel- Neerijnen

De heer H. Derksen
De heer P. Van Wanrooij

gemeentesecretaris Zaltbommel
gemeentesecretaris Maasdriel

Bijlage 2: Interviewguide

Interviewguide Intergemeentelijke samenwerking in de provincie Overijssel

Introductie

Het Center for Policy Analysis van de Radboud Universiteit Nijmegen voert een onderzoek uit bij gemeenten naar moderne vormen van intergemeentelijke samenwerking.

In het onderzoek breng ik in kaart welke vormen van intergemeentelijke samenwerking worden gekozen en de wijze waarop die samenwerking wordt ingevuld. We richten ons daarbij op samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in de provincie Overijssel

Het onderzoek moet leiden tot nader inzicht in de terreinen waarop wordt samengewerkt, hoe intensief wordt samengewerkt, welke overwegingen een rol hebben gespeeld, hoe de deelnemende gemeenten zich tot elkaar verhouden en het functioneren van deze moderne vormen van intergemeentelijke samenwerking.

Dit onderzoek wordt begeleid door prof. dr. Michiel Herweijer.

In dit interview richt ik me op de wijze waarop de samenwerking tussen [gemeenten cluster] is vormgegeven, wat de achtergronden van deze samenwerking zijn en het functioneren ervan.

Kennismakingsvragen

1. Stel u zelf voor
 - a. Wie bent u?
 - b. Wat is uw functie?
 - c. Hoe lang bekleedt u al deze functie?

Algemene vragen

2. Wat is/was de noodzaak of aanleiding om de gemeentelijke organisatie te veranderen?
 - a. Welke motieven hadden de verschillende gemeenten om dit samenwerkingsverband aan te gaan?
 - i. Is er sprake geweest van druk vanuit de omgeving om voor een bepaalde vorm van samenwerking te kiezen? (decentralisatie van taken, druk provincie en Rijk, etc.)
 - b. Waarom zijn juist deze gemeenten het samenwerkingsverband aangegaan?
3. Kunt u iets vertellen over het totstandkomingsproces van dit samenwerkingsverband? (wanneer, hoe, fasen in ontwikkeling)
 - a. Hoelang volgt u al de bestuurlijke ontwikkelingen tussen de gemeenten?
4. Wat waren de belangrijkste momenten in het proces om tot deze ambtelijke samenwerking te komen?
5. Welke actoren zijn, naast de gemeenten zelf, belangrijk geweest in het besluitvormingsproces?
6. Wat is uw rol in het samenwerkingsverband?

Taken

7. Op welke terreinen richt deze samenwerking zich?
8. Wat zijn de belangrijkste taken van dit samenwerkingsverband?

Vormgeving samenwerkingsverband

9. Hoe is dit samenwerkingsverband vormgegeven? (Antwoord in de inrichting van de modellen: netwerk, matrix, ambtelijke integratie, centrumgemeentenconstructie)
 - a. Zijn er alternatieven verkend, vergeleken en overwogen? Zo ja, welke en hoe?
10. In hoeverre wordt deze vorm als de definitieve samenwerkingsvorm beschouwd? Zijn er plannen om te veranderen?
11. Welke factoren zijn doorslaggevend geweest voor de huidige vorm?

Formele structuur samenwerkingsverband

12. Hoe is de samenwerking juridisch vormgegeven? Gemeenschappelijke regeling, contract, anders?
13. Op welke wijze zijn de verschillende taken nader uitgewerkt? In dienstverleningsovereenkomst(en)? (heel precies of brede omschrijvingen)
14. Op welke wijze zijn tarieven bepaald? (een urenpakket met een tarief of een prijs per verrichting)

Onderlinge relaties op bestuurlijk niveau

15. In hoeverre identificeren de verschillende gemeenten zich met dit samenwerkingsverband?
16. In hoeverre dragen zij een gemeenschappelijke visie uit?
17. Hoe zijn de invloedsverhoudingen tussen de gemeenten binnen dit samenwerkingsverband?
18. Hoe groot is het vertrouwen tussen de gemeenten? (op welke basis?)

Functioneren

19. Hebben zich de afgelopen tijd incidenten of knelpunten voorgedaan?
 - a. Hebben deze incidenten het samenwerkingsverband beïnvloed?
 - b. Hebben de incidenten het vertrouwen beschadigd?
20. Hoe is daarmee omgegaan?
 - a. Heeft dit gevolgen gehad voor de vastlegging van de samenwerking?
21. Hoe tevreden bent u al met al met de samenwerking tussen deze gemeenten?

Regie op de uitvoering

22. Indien gemeente opdrachtgever: Wat staat centraal in uw rol als opdrachtgever?
23. Indien gemeente opdrachtnemer: Wat staat centraal in uw rol als opdrachtnemer?
24. Hoe vaak en tussen wie vindt er in de loop van een jaar overleg plaats?
25. Op welke wijze wordt gerapporteerd over de geleverde diensten?
26. Op welke wijze wordt de opdrachtnemer gemeente (de uitvoerende dienst) geprikkeld om goede kwaliteit van dienstverlening te bieden?
27. In hoeverre is het voor de opdrachtgevende gemeente mogelijk om kwaliteitstekorten te ontdekken?
28. In hoeverre hebben de opdrachtgevende gemeenten de mogelijkheid om sancties op te leggen, indien afspraken niet worden nagekomen?

Toekomst

29. Hoe verwacht u dat de samenwerking zich in de toekomst zal ontwikkelen?
 - a. Zal deze samenwerking uitmonden in een herindeling?

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview!