

Samenwerking tussen gemeenten: controle of vertrouwen?

Een vergelijkende casestudy naar vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden



Auteur:	Mario Lamers
Opleiding:	Bestuurskunde
Faculteit:	Managementwetenschappen
Universiteit:	Radboud Universiteit Nijmegen
Datum:	Juli 2013
Begeleider:	Dr. M.L. van Genugten

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Deze scriptie is het vervolg op een onderzoek over intergemeentelijke samenwerking en de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, dat is uitgevoerd samen met een aantal medestudenten. Dit onderzoek heeft zowel als inspiratiebron gediend als een bijdrage geleverd aan de dataverzameling van deze thesis.

Voor het onderzoek zijn vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderzocht op hun onderlinge relatie. Mijn dank gaat uit naar de in totaal twaalf gemeenten die medewerking hebben verleend aan dit onderzoek, met in het bijzonder de gemeentesecretarissen en beleidsuitvoerders die ik heb geïnterviewd. De gesprekken die ik met hen heb gehouden, waren naast informatief ook zeer leerzaam.

Mijn speciale dank gaat uit naar mijn begeleider Marieke van Genugten. Zij heeft mij gedurende het schrijven van de scriptie bijgestaan door vragen te beantwoorden, feedback te geven en mij waar nodig bij te sturen. Zonder haar was dit rapport niet in deze vorm tot stand gekomen.

Boxmeer, juli 2013

Mario Lamers

Samenvatting

In deze thesis wordt onderzocht in hoeverre er een verband is tussen de samenwerkingsconstructie en de onderlinge relatie die Nederlandse gemeenten hebben bij intergemeentelijke samenwerking. Er wordt hierbij gekeken naar twee typen samenwerkingsconstructies, namelijk ambtelijke integratie bij de centrumgemeente en ambtelijke integratie met gelijke inbreng. Bij het eerste type brengen één of meerdere gemeenten (een deel van) hun ambtelijke organisatie onder bij een grotere gemeente die vervolgens ook diensten gaat verrichten voor die gemeente(n). Bij het tweede type brengen gemeenten in min of meer gelijke mate hun mensen en expertise in.

Binnen deze ambtelijke integratie is sprake van een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De opdrachtnemer is namelijk de gemeente die taken uitvoert voor de opdrachtgevende gemeente. Voor de typering van de relatie tussen deze beide partijen worden twee theorieën gebruikt: de 'agency theory' en de 'stewardship theory'. Hierbij gaat de ene theorie uit van samenwerking op basis van controle en de andere theorie van samenwerking op basis van vertrouwen. De verwachting is dat in samenwerkingsconstructies met een centrumgemeente een controlerelatie wordt gehanteerd en in samenwerkingsconstructies met gelijke inbreng een vertrouwensrelatie.

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een vergelijkende casestudy. Hierin worden vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderzocht door middel van interviews en inhoudsanalyses. Twee daarvan hebben een constructie met een centrumgemeente en drie een constructie met gelijke inbreng. Eerst worden de bevindingen per samenwerkingsverband weergegeven en vervolgens worden de twee typen samenwerkingsconstructies met elkaar vergeleken. De vergelijking richt zich daarbij op de aard en invulling van de onderlinge relatie. Bij de aard van onderlinge relatie gaat het om de belangen van de gemeenten, de heersende cultuur en de machtsafstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; bij de invulling van de onderlinge relatie gaat het om de wijze van motiveren, prikkelen en sturen door de opdrachtgever.

Uit de resultaten blijkt dat als het gaat om de *aard van de onderlinge relatie* in samenwerkingsconstructies met een centrumgemeente hoofdzakelijk een controlerelatie wordt gehanteerd en in samenwerkingsconstructies met gelijke inbreng hoofdzakelijk een vertrouwensrelatie. In het ene geval is namelijk sprake van eigenbelangen, een individuele cultuur en een hoge machtsafstand en in het andere geval van gezamenlijke belangen, een collectieve cultuur en een lage machtsafstand. Als het echter gaat om de *invulling van de onderlinge relatie* wordt niet duidelijk welk type relatie wordt gehanteerd. Volgens de bevindingen zijn in beide constructies namelijk geen duidelijke patronen zichtbaar in de wijze van motiveren, prikkelen en sturen. De conclusie van dit onderzoek is dan ook dat er enerzijds een verband is tussen het type samenwerkingsconstructie en de aard van de onderlinge relatie, maar dat er anderzijds geen verband bestaat tussen het type samenwerkingsconstructie en de invulling van de onderlinge relatie.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding.....	7
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Opbouw rapport.....	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Samenwerkingsconstructies.....	10
2.1.1 Verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking.....	11
2.1.2 Integratie bij de centrumgemeente en integratie met gelijke inbreng	12
2.2 Opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties	13
2.2.1 Principaal-agentbenadering	13
2.2.2 Stewardshipbenadering	14
2.2.3 Principaal-agent vs. stewardship.....	15
2.3 Hypothesen	19
3. Methodologisch kader.....	21
3.1 Onderzoekstype en -strategie	21
3.2 Onderzoeksontwerp.....	22
3.3 Dataverzameling en -analyse	22
3.4 Operationalisatie	24
3.4.1 Belangen.....	24
3.4.2 Macht	25
3.4.3 Motivatie	26
3.4.4 Prikkel.....	26
3.4.5 Sturing	27
3.5 Beperkingen en risico's	28

4. Bevindingen	31
4.1 Integratie bij de centrumgemeente	31
4.1.1 Casus Boxmeer – Sint Anthonis	31
4.1.2 Casus Groesbeek – Millingen aan de Rijn	35
4.2 Integratie met gelijke inbreng	40
4.2.1 Casus Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert	40
4.2.2 Casus Nuenen, Gerwen en Nederwetten – Son & Breugel	44
4.2.3 Casus Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren	49
4.3 Vergelijking van de twee samenwerkingsconstructies	54
5. Conclusie en discussie	58
5.1 Antwoord op onderzoeksvragen	58
5.2 Reflectie op onderzoek	60
5.2.1 Theorie	60
5.2.2 Methoden	60
5.2.3 Bevindingen	61
5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	61
Literatuurlijst	63
Bijlagen	68
1. Interviewgide	68
2. Lijst van respondenten	71

1. Inleiding

Nederlandse gemeenten staan onder grote druk. Zij krijgen namelijk een steeds breder takenpakket door decentralisatie van taken en moeten tegelijkertijd bezuinigen. Omdat herindelen te lang duurt om op te wachten, zegt Minister Plasterk (BZK) dat gemeenten de drie decentralisaties (Jeugdzorg, Participatiewet en AWBZ-onderdelen naar de Wmo) het beste kunnen oppakken door met elkaar te gaan samenwerken (VNG, 20 februari 2013). Vooral de laatste tijd, maar ook al veel langer, zoeken gemeenten daarom naar mogelijkheden om samen te werken met andere gemeenten. Dit heeft verschillende vormen van samenwerking opgeleverd.

De vraag die telkens oprijst bij deze vormen van intergemeentelijke samenwerking, is hoe de gemeenten met elkaar omgaan. Vanuit theoretisch perspectief kan deze manier van omgang verschillend worden opgevat. Volgens de ene benadering werken gemeenten namelijk vanuit vertrouwen met elkaar samen en geven zij elkaar de ruimte; volgens de andere benadering ligt de basis van de samenwerking in het controleren en sturen. Daarnaast leveren eerdere onderzoeken ook een aantal inzichten op over de omgang tussen gemeenten. Aspecten uit deze onderzoeken wijzen er op dat de omgang kan verschillen per type samenwerking.

Ook in het nieuws komt de omgang tussen gemeenten in samenwerkingsverbanden aan de orde. Een voorbeeld hiervan is het samenwerkingsverband tussen Pekela en Veendam. Zij hebben de ambtelijke organisaties van beide gemeenten samengevoegd. Recentelijk is echter de burgemeester van Veendam opgestapt vanwege een conflict over de bevoegdheden van deze gezamenlijke ambtelijke organisatie. Uiteindelijk zijn juristen ingeschakeld om het conflict te beslechten ("Burgemeester Ab Meijerman van Veendam stapt op", 25 juni 2013; "Burgemeester Meijerman van Veendam stapt op", 25 juni 2013). Wat hierin duidelijk naar voren komt, is dat de gemeenten nog zoekende zijn naar hoe zij de samenwerking moeten aansturen. Onderzoek naar de wijze van aansturen is daarom van groot belang.

Omdat gemeenten steeds intensiever gaan samenwerken, wordt ambtelijke integratie (het geheel of gedeeltelijk samenvoegen van de ambtelijke organisatie) steeds belangrijker. Onderzoek naar deze samenwerkingsvariant en de omgang tussen gemeenten daarbinnen is daarom het meest interessant. Dit onderzoek richt zich op twee vormen van deze ambtelijke integratie.

1.1 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek wordt opgedeeld in de doelstelling, de vraagstelling en een viertal deelvragen.

De doelstelling van het onderzoek is:

inzicht krijgen in het verband tussen de samenwerkingsconstructie en de onderlinge relatie die Nederlandse gemeenten hebben bij ambtelijke integratie.

De vraagstelling van het onderzoek is:

in hoeverre is er een verband tussen de samenwerkingsconstructie en de aard en invulling van de onderlinge relatie die Nederlandse gemeenten hebben bij ambtelijke integratie?

Vanwege de beperkte tijd voor het onderzoek wordt niet naar alle samenwerkingsconstructies gekeken, maar slechts naar twee typen: ‘ambtelijke integratie bij de centrumgemeente’ en ‘ambtelijke integratie met gelijke inbreng’ (zie 2.1.2). Bij deze ambtelijke integratie is sprake van een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Hierbij is de opdrachtnemer de gemeente die taken uitvoert voor de opdrachtgevende gemeente. Aan de hand van deze afbakening zijn ook de deelvragen opgesteld en de cases geselecteerd voor het onderzoek.

De vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van vier deelvragen:

1. Welke samenwerkingsconstructies kunnen door gemeenten worden gehanteerd?
2. Hoe kunnen opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties tussen gemeenten worden getypeerd?
3. Wat is de aard en wijze van invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeenten die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben en gemeenten die een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng hebben?
4. In hoeverre is er een verband tussen gemeenten die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben en gemeenten die een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng hebben – en de aard en invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie?

Deelvraag 1 en 2

De eerste twee deelvragen worden beantwoord aan de hand van deskresearch; er wordt gekeken naar wat er al aan bruikbare gegevens beschikbaar is. Voor de samenwerkingsconstructies worden de modellen van Herweijer en Fraanje (2011) en de varianten van Van de Laar (2010) bestudeerd. Zij geven indelingen voor de verschillende verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking. Voor de opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties worden de theorieën van de ‘principaal-agent’ en ‘stewardship’ gebruikt. Dit zijn typeringen waarbij de ene theorie uitgaat van een controlerelatie en de andere theorie van een vertrouwensrelatie.

Deelvraag 3 en 4

De derde deelvraag wordt beantwoord aan de hand van een casestudyonderzoek. Vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden onderzocht door middel van interviews en inhoudsanalyses. In elk samenwerkingsverband worden de gemeentesecretarissen van de gemeenten (twee of drie) en twee beleidsuitvoerders van een gezamenlijke ambtelijke afdeling geïnterviewd. Voor het eerste deel van deelvraag 3 worden de gemeenten gebruikt die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben (cases 1 en 2) en voor het tweede deel worden de gemeenten gebruikt die een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng hebben (cases 3, 4 en 5). Deelvraag 4 wordt beantwoord door de uitkomsten van beide delen met elkaar te verbinden.

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Voor de bestuurskunde is dit onderzoek wetenschappelijk relevant. Ten eerste geeft het namelijk een vervolg aan het onderzoek naar de typering van samenwerkingsrelaties door het alternatief van de principaal-agentrelatie, de stewardshiprelatie, nader te belichten. Ten tweede probeert dit onderzoek verder te gaan dan alleen het alternatief te belichten. Er wordt namelijk een verbinding gelegd tussen enerzijds de ‘agency theory’ en ‘stewardship theory’ en anderzijds elementen uit de modellen van Herweijer en Fraanje (2011) en varianten van Van de Laar (2010). Hiermee wordt de

principaal-agentbenadering en stewardshipbenadering in de context van intergemeentelijke samenwerking geplaatst en wordt wellicht zodoende een aanvulling gegeven op de theorie. Vervolgens kan eventueel verder onderzoek plaatsvinden.

Naast het leveren van een bijdrage aan de wetenschap beoogt het onderzoek ook een maatschappelijk bijdrage te leveren. Gemeenten staan namelijk onder grote druk. Ze krijgen een steeds breder takenpakket door decentralisatie van taken vanuit het Rijk en de provincie (zie Inleiding). Intergemeentelijk samenwerken wordt daarom steeds aantrekkelijker. Gemeenten kiezen in het kader hiervan voor verschillende vormen van samenwerking; de centrale vraag in al deze constructies is wat de aard van de onderlinge relatie is tussen de gemeenten en hoe de onderlinge relatie wordt ingevuld door de gemeenten. Dit onderzoek probeert inzicht te geven in de verbanden tussen deze twee aspecten en het type samenwerkingsconstructie. Met dit inzicht kunnen gemeenten in de toekomst beter inspelen op de situatie en daardoor de samenwerking mogelijk beter laten verlopen.

1.3 Opbouw rapport

In het volgende hoofdstuk wordt het theoretische fundament van dit onderzoek gelegd. De theorie omtrent samenwerkingsconstructies en opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties worden hierin besproken. Er worden daarnaast twee specifieke typen samenwerkingsconstructies belicht waar het onderzoek zich op richt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met twee hypothesen. Hoofdstuk 3 geeft de methoden van onderzoek weer. Hierin worden onder andere de keuze voor een casestudy belicht, de te onderzoeken cases geïntroduceerd en de variabelen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Ook komen de beperkingen en risico's op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit aan bod. Het daaropvolgende hoofdstuk bevat de bevindingen van de casestudy. Hierin komt ook de vergelijking van de twee specifieke typen samenwerkingsconstructies terug en worden de hypothesen uit het theoretisch kader getoetst. Ter afronding van het rapport wordt in de conclusie antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van dit onderzoek, wordt gereflecteerd op de gekozen theorie, methoden en de bevindingen en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk legt het theoretische fundament van dit onderzoek. In de eerste paragraaf worden verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking geïntroduceerd. Tot slot van die paragraaf worden twee specifieke typen samenwerkingsconstructies belicht waar het onderzoek zich op richt. De tweede paragraaf geeft een overzicht van hoe opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties zijn te typeren. Hierin komen de theorieën van de principaal-agent en de stewardship aan bod. De laatste paragraaf legt een verbinding tussen de twee typen samenwerkingsconstructies (2.1.2) en de twee typen relaties (2.2.1 en 2.2.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met twee hypothesen die zijn opgesteld op basis van aanwijzingen in eerdere onderzoeken en de theorie.

2.1 Samenwerkingsconstructies

Gemeenten worden geacht hun diensten efficiënter en goedkoper te verlenen, vanwege een steeds breder takenpakket en bezuinigingen (zie Inleiding). Er zijn verschillende opties om dit mogelijk te maken. Ten eerste kunnen gemeenten fuseren met andere gemeenten (herindeling). Ten tweede kunnen gemeenten hun diensten uitbesteden aan andere gemeenten of private organisaties. Ten slotte kunnen gemeenten samenwerken met andere gemeenten, ofwel intergemeentelijk samenwerken (Hulst, Van Montfort, Haveri, Airaksinen & Kelly, 2009). Hoe en in welke mate er in een land intergemeentelijk wordt samengewerkt, hangt af van de formele structuur van het land, de cultuur die er heerst (zoals NPM) en de wijze waarop het land intergemeentelijke samenwerking benadert. Er zijn daarbij aanzienlijke verschillen tussen welke vormen van samenwerking landen prefereren (Hulst et al.).

In een rapport over intergemeentelijke samenwerking binnen Europa worden drie modellen van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden (European Committee on Local and Regional Democracy, 2007). Het eerste model is een sterk geïntegreerd, publiekrechtelijk model waarin specifieke regels zijn opgesteld omtrent de samenwerking. Er wordt toezicht gehouden op het naleven van de regels door de staat. Deze vorm van samenwerking komt vooral voor in Frankrijk, Spanje en Portugal. Het tweede model is flexibeler en gebaseerd op vrijheid voor lagere overheden. Er zijn geen specifieke regels en het toezicht is beperkt. Vooral in Bulgarije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk wordt deze vorm van intergemeentelijke samenwerking gehanteerd. Het laatste model is een mix van de eerste twee modellen en wordt in de meeste landen (waaronder Nederland) gebruikt bij samenwerking tussen gemeenten (European Committee on Local and Regional Democracy, 2007).

Als we kijken naar Nederland zoeken gemeenten door onvrede over de meer traditionele vormen van samenwerking en de weerstand tegen herindeling de laatste jaren naar moderne manieren van samenwerking. Hierbij gaat het om vormen van vrijwillige ambtelijke samenwerking, waarbij taken worden uitgevoerd in mandaat namens de bestaande gemeenten. De afzonderlijke politieke gemeenschappen worden hierbij behouden (Herweijer & Fraanje, 2011). In het kader hiervan komen Herweijer en Fraanje (2011) tot drie moderne vormen van intergemeentelijke samenwerking, welke de bestuurskracht van de gemeenten kunnen laten behouden of vergroten. Naast de indeling van Herweijer en Fraanje zijn er andere indelingen te maken voor de verschillende verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking. Van de Laar (2010) noemt bijvoorbeeld drie basisvarianten van 'ambtelijke poolvorming'. In de volgende paragraaf komen beide indelingen aan de orde. In

paragraaf 2.1.2 worden vervolgens de twee specifieke samenwerkingsconstructies genoemd waar dit onderzoek zich op richt.

2.1.1 Verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking

Als eerst worden de vormen van ambtelijke samenwerking van Van de Laar (2010) besproken. Hij maakt onderscheid in drie basisvarianten van ambtelijke poolvorming. De eerste variant is de *enkelvoudige ambtelijke poolvorming*. Hierbij wordt maar op één specifieke ondersteunende of uitvoerende taak de ambtelijke capaciteit gebundeld door gemeenten. De motieven voor deze vorm van samenwerken zijn voornamelijk bedrijfsmatig, zoals het realiseren van efficiencyvoordelen en het verminderen van de kwetsbaarheid.

De tweede variant is de *meervoudig gedeconcentreerde ambtelijke poolvorming*. Bij deze vorm wordt de ambtelijke capaciteit van de gemeenten gebundeld voor meerdere beleidsmatige, ondersteunende en/of uitvoerende taken met behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Een van de motieven bij deze variant is de gezamenlijke regionale beleidsinhoudelijke opgave (Van de Laar, 2010).

De *meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming* is de derde en zwaarste variant van ambtelijke samenwerking. Bij deze vorm wordt nagenoeg alle ambtelijke capaciteit van de samenwerkende gemeenten gebundeld voor alle beleidsmatige, uitvoerende en ondersteunende taken met behoud van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Een motief is het veiligstellen van de bestuurlijke zelfstandigheid. De gemeenten proberen door verregaand ambtelijk samenwerken een herindeling te voorkomen (Van de Laar, 2010).

Naast de indeling van Van de Laar (2010), komen Herweijer en Fraanje (2011) tot drie moderne vormen van intergemeentelijke samenwerking. De eerste vorm die zij onderscheiden is het *netwerkmiddel*. Dit is een lichte vorm van samenwerking. Bij deze samenwerking blijven ambtenaren in de eigen organisatie, maar werken zij wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Belangrijke elementen zijn het delen van kennis en het uitwisselen van personeel tussen de samenwerkende gemeenten.

In het *matrixmodel* nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit. Deze vorm van samenwerking wordt ook wel 'één voor allen, allen voor één' genoemd. Meestal treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één bepaalde gemeente, of zij worden daar naartoe gedetacheerd. Belangrijke elementen zijn integratie en specialisatie (Herweijer & Fraanje, 2011).

Bij het *ambtelijke integratiemodel* voegen de samenwerkende gemeenten het grootste deel van hun ambtelijke apparaat samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende organisatiebesturen. Medewerkers uit deze gemeenten worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daar naartoe gedetacheerd (Herweijer & Fraanje, 2011).

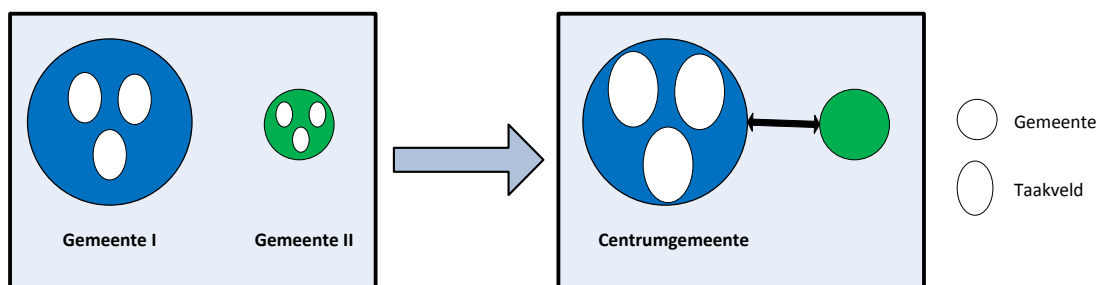
2.1.2 Integratie bij de centrumgemeente en integratie met gelijke inbreng

Binnen het ambtelijke integratiemodel van Herweijer en Fraanje (2011) en de meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming van Van de Laar (2010), bestaan twee varianten: 'integratie met gelijke inbreng' en 'integratie bij de grote broer'. Deze twee vormen worden uitvoerig belicht, maar komen in de praktijk (nog) het minst voor. Aangezien gemeenten steeds meer en intensiever gaan samenwerken (zie Inleiding), is een verdieping in deze constructies het meest interessant en relevant. De focus in dit onderzoek ligt daarom op deze twee specifieke constructies. Bij de eerste variant van gelijke inbreng brengen gemeenten in min of meer gelijke mate hun mensen en expertise in. Bij de tweede variant van de grote broer brengen één of meerdere gemeenten hun ambtelijke organisatie onder bij een grotere gemeente die vervolgens ook diensten gaat verrichten voor die gemeente(n). Deze grotere gemeente wordt 'de centrumgemeente' of 'gastheergemeente' genoemd.

Om voorgaande te verduidelijken worden twee praktijkgevallen geschetst: de constructie Groningen-Ten Boer en de BEL-constructie. Deze twee cases zijn namelijk goede voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking waarbij een vergroting van de bestuurskracht én het behoud van een kleine afstand tussen inwoner en bestuur is gerealiseerd. Bij de constructie Groningen-Ten Boer heeft de gemeente Ten Boer vrijwel al zijn uitvoerende taken overgeheveld naar de buurgemeente Groningen (**integratie bij de centrumgemeente**). De BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) hebben voor de beleids- en uitvoerende taken een gezamenlijke ambtelijke organisatie opgericht die voor alle gemeenten werkt (**integratie met gelijke inbreng**). In beide constructies behouden de gemeenten hun eigen college, raad en een kleine ambtelijke ondersteuning (Herweijer & Fraanje, 2011; Van de Laar, 2010).

In figuur 1 wordt integratie bij de centrumgemeente modelmatig weergegeven. Hierin wordt een situatie getoond waarin alle taken van één gemeente door de centrumgemeente worden overgenomen. Binnen dit onderzoek vallen onder integratie bij de centrumgemeente echter ook situaties met meerdere gemeenten die hun taken overdragen en situaties waar niet alle maar slechts enkele taken worden overgedragen naar de centrumgemeente.

Figuur 1: Integratie bij de centrumgemeente

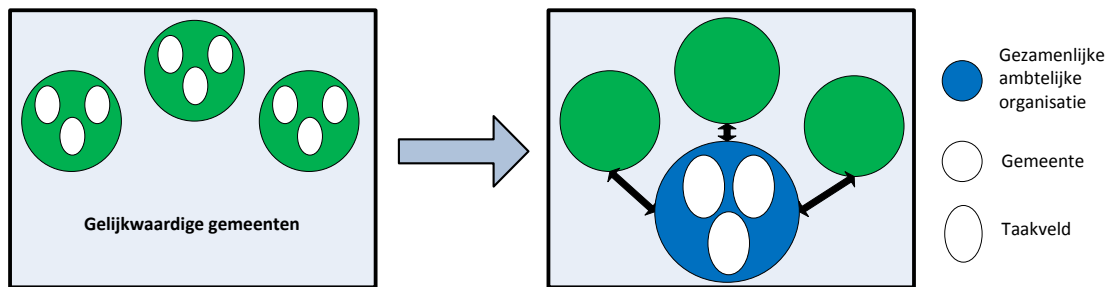


Aangepast van Van de Laar (2010, p. 23).

In figuur 2 wordt integratie met gelijke inbreng modelmatig weergegeven. Ook hier geldt dat binnen dit onderzoek deze constructie verder reikt dan de situatie in de figuur. Naast situaties waarin gemeenten één gezamenlijke ambtelijke organisatie hebben voor alle taken, vallen onder integratie

met gelijke inbreng ook situaties waarin slechts enkele taken worden overgedragen naar een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Deze gezamenlijke ambtelijke organisatie hoeft zich overigens niet op één fysieke plek te huisvesten, maar kan verveeld worden over bestaande vestigingslocaties. Verder behoort tot integratie met gelijke inbreng in dit onderzoek ook het door gemeenten op gelijkwaardige basis voor elkaar uitvoeren van verschillende taken (volgens het matrixmodel van Herweijer & Fraanje, 2011). Hierbij treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één bepaalde gemeente.

Figuur 2: Integratie met gelijke inbreng



Aangepast van Van de Laar (2010, p. 24).

2.2 Opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties

Opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties kunnen op verschillende manieren worden getypeerd. Deze paragraaf richt zich op de typeringen volgens de 'agency theory' en de 'stewardship theory'. Allereerst wordt de principaal-agentbenadering geïntroduceerd (2.2.1) en vervolgens de stewardshipbenadering (2.2.2). "De schaarse empirische literatuur omtrent de stewardshiptheorie lijkt namelijk te bevestigen dat er ruimte is voor deze theorie naast de agencytheorie" (Corbey, 2010, p. 487). De verschillende benaderingen worden daarbij als rivaliserend gezien. Zo heeft de agencytheorie haar wortels in de economie en financiën en komt de stewardshiptheorie uit de psychologie en sociologie (Donaldson & Davis, 1991). De verschillen tussen beide worden in beeld gebracht in paragraaf 2.2.3.

2.2.1 Principaal-agentbenadering

Het domein van de 'agency theory', zoals de principaal-agentbenadering ook wordt aangeduid, is een theorie over de relatie tussen de principaal en agent die met elkaar moeten samenwerken, maar verschillend aankijken tegen doelen en risico's (Eisenhardt, 1989). Dit probleem wordt het 'agency problem' genoemd en ligt ten grondslag aan de principaal-agentbenadering. Dit probleem treedt op wanneer één partij (de principaal) werk delegeert aan een ander (de agent) die voor de uitvoering verantwoordelijk is (Cribb, 2006; Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976).

Jensen en Meckling (1976, p. 308) omschrijven de relatie tussen deze beide actoren als "a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent." Er wordt hierbij verondersteld dat agenten hun eigenbelang maximaliseren en hun eigen wensen boven die van de principaal stellen (Dicke & Ott, 2002). Om te voorkomen dat een agent niet in het

belang van de principaal handelt, zal deze bepaalde beperkingen opleggen aan de agent om zo de belangen van beiden op één lijn te krijgen. Bij het afstellen en monitoren van deze relatie tussen principaal en agent horen bepaalde kosten. Deze kosten kunnen worden onderverdeeld in 'monitoring costs' (de kosten die de principaal maakt om de agent te controleren), 'bonding costs' (de kosten die de agent maakt om de principaal ervan te overtuigen dat hij zich aan de gemaakte afspraken houdt) en 'residual loss' (kosten die ontstaan doordat ondanks de monitoring en bonding costs het gedrag van de agent niet aansluit bij de wensen van de principaal) (Hill & Jones, 1992).

De agencytheorie probeert een antwoord te geven op een tweetal problemen dat speelt in 'agency relations'. Het eerste probleem treedt op wanneer de doelen van de principaal en agent conflicterend aan elkaar zijn ('doelincongruentie'). 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, 1989). Het tweede probleem heeft te maken met de verdeling van risico's ('problem of risk'). Het probleem dat kan ontstaan, is dat de principaal en agent verschillende manieren van aanpak prefereren vanwege de verschillende voorkeuren aangaande risico's (Cribb, 2006; Eisenhardt, 1989).

Er is een aantal uitgangspunten waarop de agencytheorie zich richt. Een daarvan is de 'informatieasymmetrie'. Hierbij beschikt één partij over informatie die de ander niet heeft (Van Slyke, 2006): "the agent often has more information than the principal about the task at hand" (Cribb, 2006, p. 12). Een ander uitgangspunt van de agencytheorie is de 'adverse selection'. Hierbij weet één partij meer over de kenmerken van een product of dienst dan de ander en. Als resultaat daarvan loopt de ander de kans een product of dienst af te nemen tegen lage kwaliteit. Nog een ander punt is de 'moral hazard'. Bij dit verschijnsel verandert het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen voor hun daden (Cribb, 2006; Eisenhardt, 1989; Van Slyke, 2006).

Bij informatieasymmetrie is het grote probleem dat de principaal minder kennis van zaken heeft dan de agent, waardoor de agent de principaal niet goed kan controleren. Om dit tegen te gaan heeft de principaal een tweetal opties. De eerste is investeren in informatiesystemen om meer controle te krijgen en meer zicht op het gedrag van de agent. De tweede optie is het aangaan van contracten op basis van uitkomsten die de agent moet realiseren (Caers et al., 2006). Hierdoor wordt het risico verschoven richting de agent (Eisenhardt, 1989). Het opstellen van een contract tussen de principaal en agent wordt gebruikt om structuur aan te brengen in de relatie, waardoor de discrepantie tussen het door de principaal gewenste en het feitelijke handelen van de agent wordt verkleind (Eisenhardt, 1989; Fama & Jensen, 1983). De centrale vraag hierbij is welke contractvorm het meest efficiënt is: een gedraggeoriënteerde of uitkomstgeoriënteerde wijze (Van Slyke, 2006).

2.2.2 Stewardshipbenadering

De 'stewardship theory' verwerpt de assumptie dat er een belangentegenstelling is tussen principaal en agent (Corbey, 2010). Ten grondslag van de stewardshipbenadering ligt namelijk een fundamenteel andere assumptie: steward en principaal hebben een gezamenlijk, collectief belang (Van Slyke, 2006). Ook volgens Dicke (2002) suggereert de theorie dat wanneer een principaal en een agent dezelfde 'core values' delen een 'internal sense of responsibility' wordt gecreëerd en een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel ontstaat. De benadering gaat daarom uit van

langetermijnrelaties op basis van vertrouwen, reputatie en gezamenlijk doelen. Stewards worden gemotiveerd door intrinsieke beloningen, verantwoordelijkheid, autonomie, gedeelde cultuur en normen en vertrouwen (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Van Slyke, 2006). Kortom, de stewardshiptheorie gaat uit van niet-financiële motieven en prikkels voor gedrag (Muth & Donaldson, 1998).

Het gedrag volgens de stewardshiptheorie kan echter veranderen wanneer de principaal zich gaat gedragen volgens de uitgangspunten van de principaal-agenttheorie. Dit creëert een 'self-fulfilling prophecy', waardoor de steward zich ook gaat gedragen zoals de principaal-agenttheorie voorspelt. Een steward dient volgens Davis et al. (1997) omgeven te zijn door 'empowering governance structures', waarbij hij de autonomie heeft zelf keuzen te maken en hem het vertrouwen wordt geschonken om dit op een goede manier te doen. Ook Cribb (2006, p. 14) vermeldt dat "extending the autonomy of stewards maximises the benefits of their behaviour".

Het is waarschijnlijker dat iemand zich als een steward gedraagt naarmate deze persoon meer gemotiveerd is door informele, intrinsieke factoren en 'hogere verlangens' zoals zelfontwikkeling (Davis et al., 1997; Ott & Dicke, 2000). 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. Hetzelfde 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 et al., 1997).

2.2.3 Principaal-agent vs. stewardship

Om de fundamentele verschillen tussen de principaal-agentbenadering en de stewardshipbenadering inzichtelijk te maken, wordt een vijftal aspecten behandeld. In de bespreking hiervan komen "de vijf meest wezenlijke conflicterende aannames" (Schillemans, 2010, p. 23) terug. De aspecten zijn belangen, macht, motivatie, prikkels en sturing. Ter afsluiting van de paragraaf worden de belangrijkste verschillen samengevat in een tabel.

- **Belangen**

Volgens de principaal-agenttheorie is de principaal de opdrachtgever van een taak en de agent de opdrachtnemer. De agent voert de taak voor de principaal uit, maar heeft daarnaast ook zijn eigen belangen en ambities. Omdat de principaal en de agent beiden rationele actoren zijn en daarom handelen uit eigenbelang, zijn de belangen tegenstrijdig. Dit geeft de centrale aanname van de principaal-agenttheorie weer, namelijk dat er een belangenconflict is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Schillemans, 2010). "Dat conflict hoeft in de dagelijkse praktijk echter niet bewust te worden beleefd" (Schillemans, 2010, p. 9).

De stewardshiptheorie is het alternatief voor de principaal-agenttheorie. De steward is een uitvoerder die er plezier in schept het zijn opdrachtgever naar de zin te maken en die ook geen belangentegenstelling ervaart. De theorie relateert de belangentegenstelling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: "als beide partijen geen nutsmaximaliserende, rationele actoren zijn, hoeven zij

ook niet noodzakelijk conflicterende belangen te hebben” (Schillemans, 2010, p. 24). Hiermee bestaat er volgens de stewardshiptheorie juist belangencongruentie tussen principaal en agent. Dit kan mede ontstaan door het gevoel van collectief belang (Schillemans, 2010).

In de principaal-agenttheorie handelen agenten dus vanuit **eigenbelang**, zij willen hun eigen nut maximaliseren en stellen hun eigen wensen boven die van de principaal (Dicke & Ott, 2002). De stewardshiptheorie veronderstelt daarentegen dat uitvoerders vooral worden gedreven door andere zaken dan het eigenbelang. Zij zijn namelijk (ook) gericht op het **gezamenlijk en maatschappelijk belang** (Schillemans, 2010). “Zij worden gedreven door de ambitie om iets te betekenen voor hun opdrachtgever, de groep, de samenleving of een bepaald maatschappelijk ideaal” (Schillemans, 2010, p. 23).

Aansluitend op het eigenbelang dat de agenten nastreven volgens de agencytheorie, heerst er een individualistische cultuur. Triandis (1994) vermeldt dat het bij **individualisme** gaat om de sterkte van de banden tussen het individu en allerhande groepen in de samenleving. In een individualistische samenleving zijn deze banden erg los en moet ieder voor zijn eigen belangen opkomen (Triandis, 1994). Als dit wordt vertaald naar de principaal-agenttheorie, houdt dit in dat agenten vooral voor hun individuele belangen opkomen. In tegenstelling tot deze principaal-agentbenadering handelen agenten bij de stewardshipbenadering vanuit het collectivisme. In het **collectivisme** dient het individu op te komen voor gezamenlijke belangen. In plaats van egoïsme wordt altruïsme en loyaliteit getoond (Van Oudenhoven, 2002). In het geval van de stewardshipbenadering betekent dit dat agenten het gezamenlijke belang voorop stellen.

- Macht

Een ander verschil tussen de principaal-agentbenadering en de stewardshipbenadering is te vinden in de verschillende afstanden van macht. Mulder (1977) definieert deze machtsafstand als “the degree of inequality in power between a less powerful individual (I) and a more powerful other (O), in which I and O belong to the same (...) social system” (p. 90). In een principaal-agentrelatie is daarom sprake van een **hoge machtsafstand**. Men hanteert namelijk een afstandelijke en sterk ongelijke relatie. In het geval van een stewardshiprelatie wordt een **lage machtsafstand** gehanteerd; de principaal en steward werken in nabijheid en op gelijkwaardig niveau samen. Dit betekent echter niet dat er geen macht wordt ingezet door de principaal, maar wel dat hij de machtsverschillen klein moet houden om geen afstandelijkheid in de hand te werken (Schillemans, 2010).

- Motivatie

Opdrachtgevers kunnen ook op verschillende manieren uitvoerders motiveren. Vinke en Schokker (2001) spreken hierbij over extrinsieke motivatie en intrinsieke motivatie. Bij **extrinsieke motivatie** werken mensen omdat ze door iets van buiten henzelf worden aangezet. De bron van het handelen is hierbij gelegen in factoren die buiten de persoon liggen; “zij worden geprikkeld van buitenaf” (Vinke & Schokker, 2001, p. 13). Externe motivatie is gericht op de externe beloning die volgt op gedrag, zoals een bonus na het bereiken van doelen (Mensink, 2005), het verhogen van het loon en het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden (De Caluwé & Vermaak, 2007). De gedachte hierachter is dat krachtige externe prikkels het effect hebben dat de ontvanger hiervan het door de zender gewenste gedrag vertoont (Mensink, 2005). Dit sluit aan bij de principaal-agenttheorie. Agenten

worden namelijk gestuurd met extrinsieke motivatie om de door de principaal gedelegeerde taken uit te voeren.

De stewardshipbenadering richt zich op **intrinsieke motivatie**. Bij deze vorm van motivatie werken mensen vanuit zichzelf. Ze handelen zonder tussenkomst van andere personen of factoren en worden van binnenuit geprikkeld tot handelen (Vinke & Schokker, 2011). Bij intrinsieke motivatie gaat het om de wil iets te doen of iets te leren dat de actor zelf plezierig vindt (Mensink, 2005). “Het staat los van de beloning: de handeling zelf schept al voldoening” (Mensink, 2005). De intrinsieke motivatie is gericht op waarden als zelfrealisatie en de behoefte om bij te dragen aan collectieve belangen. Stewards worden daarbij gemotiveerd door zaken als groei, de realisatie van doelen of waarden en het toebehoren bij een groter geheel (Schillemans, 2010). “Dit zijn de ‘hogere’ behoeften in de behoeftetheorie van Maslow” (Schillemans, 2010, p. 23). De kern van deze theorie is dat menselijke behoeften op een oplopende schaal kunnen worden geordend (in de vorm van een piramide). Het laagste niveau bevat lichamelijke behoeften met daarop volgend de behoefte aan veiligheid en zekerheid. Pas als aan deze behoeften is voldaan, komen de hogere behoeften in beeld. Dit zijn ten eerste de behoefte aan sociaal contact, ten tweede de behoefte aan waardering en erkenning en ten slotte de behoefte aan zelfontplooiing en -realisatie (Schillemans, 2010).

Let wel, niet alleen agenten handelen vanuit eigenbelang, ook stewards hebben individuele belangen (Schillemans, 2010). De behoeftepiramide van Maslow speelt hierbij een rol: “wanneer de veiligheid en zekerheid van een organisatie in het gedrang zijn, zullen betrokkenen namelijk als *agenten* strijden voor hun eigenbelang; wanneer zij echter in een meer zekere omgeving opereren, ontstaat voor hen de gelegenheid om zich als *stewards* meer op sociale waardering, erkenning en ontplooiing te richten” (Schillemans, 2010, p. 24). De opdrachtgevers kunnen dus invloed uitoefenen op de mate waarin stewards zich door collectieve dan wel individuele belangen laten leiden.

- **Prikkels**

Uitvoerders worden volgens de principaal-agenttheorie en stewardshiptheorie op verschillende manieren geprikkeld. In de principaal-agenttheorie zijn **financiële prikkels** leidend in het belonen en straffen van uitvoerders. Financiële prikkels dienen voornamelijk om het eigenbelang van agenten te beteugelen (Schillemans, 2010). “Dat is ook logisch, want als het actoren ten diepste om het eigenbelang draait dan is er geen incentive die zij zo goed begrijpen als een financiële” (Schillemans, 2010, p. 26). De principaal kan bijvoorbeeld een boete opleggen bij het vertonen van onjuist gedrag door de agent, zoals het niet nakomen van verplichtingen of andere afspraken die zijn vastgelegd in een contract.

Waar de prikkels voor de agenten aansluiten bij de extrinsieke motivatie, dienen incentives voor de stewards aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie. Deze hebben te maken met erkenning, zelfrealisatie en verantwoordelijkheid. Hiervoor worden **niet-financiële prikkels** ingezet, zoals reputatiebeloning en/of –schade en het toekennen van professionele status en/of diensten. De wijze van inzetten van deze prikkels is van groot belang (Schillemans, 2010). Onder ‘macht’ wordt dit uitgebreid belicht. Een voorbeeld van een niet-financiële beloning is het vergroten van de verantwoordelijkheid door een grotere autonomie toe te kennen aan een organisatie of steward die goed presteert.

- Sturing

Opdrachtgevers kunnen uitvoerders ook op verschillende manieren aansturen. Als de uitvoerder een agent is, dan is een hiërarchische en externe managementstijl met veel detailsturing en instructie nodig. De sturing vindt dan plaats **op basis van controle** en monitoring. In het geval van een stewardshiprelatie controleert de uitvoerder vooral zichzelf, ook wel zelfsturing genoemd. In tegenstelling tot de principaal-agentrelatie vindt deze sturing plaats **op basis van vertrouwen** (Schillemans, 2010).

Enkele maatregelen die volgens de principaal-agenttheorie worden getroffen in het kader van de monitoring zijn het opstellen van prestatie-indicatoren en contracten. De principalen houden controle over hun agenten via onder andere rapportageverplichtingen, visitaties en toezicht. Maatregelen die volgens de stewardshiptheorie moeten worden getroffen, zijn het gezamenlijk opstellen van een visie, doelen en randvoorwaarden. Op deze manier vindt de zelfsturing van de steward plaats binnen de (gezamenlijk opgestelde) kaders. Al met al kan worden gezegd dat de taak van de principaal verschuift van hiërarchische sturing en controle (principaal-agent) naar zelfsturing en vertrouwen (stewardship) (Schillemans, 2010). Echter, “dit betekent niet dat er geen controle kan zijn op stewards” (Schillemans, 2010, p. 25), maar wel dat zij redelijk vrij moeten worden gelaten in het uitvoeren van hun werk (Cribb, 2006; Davis et al., 1997).

De volgende tabel geeft een samenvatting van de belangrijkste verschillen tussen de principaal-agentbenadering en de stewardshipbenadering die gegeven zijn in paragraaf 2.2. De auteurs geven niet altijd dezelfde termen voor de verschijnselen; er wordt echter een zo representatief mogelijk beeld gegeven in tabel 1.

Tabel 1: Verschillen tussen principaal-agentbenadering en stewardshipbenadering

	Principaal-agentbenadering	Stewardshipbenadering
Belangen	Eigenbelang, individualisme	Gezamenlijk belang, collectivisme
Macht	Hoge machtsafstand	Lage machtsafstand
Motivatie	Extrinsieke motivatie	Intrinsieke motivatie
Prikkels	Financiële prikkels	Niet-financiële prikkels
Sturing	Sturing op basis van controle	Sturing op basis van vertrouwen

Gemaakt met behulp van Schillemans (2010) en Corbey (2011).

Tot slot van deze paragraaf een dilemma dat kan ontstaan bij de keuze tussen een principaal-agentrelatie en een stewardrelatie. Organisaties presteren namelijk optimaal wanneer beide partijen zich gedragen volgens de uitgangspunten van de stewardshipbenadering, maar de kosten van een organisatie zijn minimaal wanneer de partijen zich beide gedragen volgens de assumpties van de principaal-agentbenadering. 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 et al., 1997, p. 40). Hoewel een stewardrelatie collectief het meest oplevert, is het voor de partijen individueel het veiligst te kiezen voor de principaal-agentrelatie. Zij weten immers niet hoe de andere partij zich

zal gaan gedragen en zullen willen voorkomen dat die andere partij zich opportunistisch zal gedragen wanneer hij een grote mate van autonomie en vertrouwen ontvangt (Davis et al., 1997). Dit creëert een dilemma: kan de ene partij erop vertrouwen dat de andere partij geen misbruik zal maken van de vertrouwensrelatie?

2.3 Hypothesen

De praktijkcases die Herweijer en Fraanje (2011) en Van de Laar (2010) beschrijven, leveren een aantal inzichten op in het kader van het type samenwerkingsrelatie dat gemeenten hanteren. Zij hebben dit nog niet systematisch onderzocht, maar aspecten uit de onderzoeken wijzen erop dat gemeenten die een constructie met een centrumgemeente hebben een ander soort samenwerkingsrelatie hanteren dan gemeenten die een constructie met gelijke inbreng hebben. In centrumgemeenteconstructies lijkt men namelijk meer een principaal-agentbenadering te hanteren en bij constructies met gelijke inbreng meer een stewardshipbenadering. Hiervoor is een aantal aanwijzingen gevonden.

Een eerste aanwijzing vindt men in de casusbeschrijving van Groningen-Ten Boer. In deze samenwerkingsconstructie heeft de gemeente Ten Boer vrijwel al zijn uitvoerende taken overgeheveld naar buurgemeente Groningen (ambtelijke integratie bij de centrumgemeente) (Herweijer & Fraanje). Waar aan de ene kant de gemeente Ten Boer samenwerking heeft gezocht omdat “het koste wat kost zelfstandig wil blijven” (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 147), is Groningen “een publiekrechtelijk ondernemer die zijn afzetgebied wenst uit te breiden” (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 118). In dit geval handelen beide actoren uit eigenbelang; de belangen zijn daarmee incongruent. Dit wijst op een aspect uit de principaal-agenttheorie, namelijk het belangenconflict.

In de casusbeschrijving Enschede-Losser is een soortgelijke aanwijzing te vinden. In deze samenwerkingsconstructie is sprake van een (tot nu toe) gedeeltelijke ambtelijke integratie bij de gemeente Enschede (Herweijer & Fraanje, 2011). De gemeente Losser geeft hierbij aan “er alles aan te doen de gemeente zelfstandig te laten voortbestaan” (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 128). Uit rapporten blijkt dat deze zelfstandigheid mogelijk blijft, maar dat zij wel actief op zoek moeten naar samenwerkingsverbanden. De gemeente Enschede speelt hierin een hoofdrol (Herweijer & Fraanje, 2011). Ook in deze samenwerking met een centrumgemeente wordt een aanwijzing gegeven die zich richt op de principaal-agentbenadering.

Aanwijzingen voor de stewardshipbenadering zijn meer te vinden in samenwerkingsconstructies met gelijke inbreng. Een voorbeeld van een constructie met gelijke inbreng is de casus De Waard. De Waard is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland, waarbij politiek, bestuurlijk en ambtelijk wordt samengewerkt (Van de Laar, 2010). Deze gemeenten handelen niet alleen vanuit eigenbelang (zoals de hiervoor genoemde gemeenten), maar pakken ook regionale thema's op. Deze bovenlokale opgaven die de drie gemeenten gezamenlijk vervullen, geven het collectieve en maatschappelijke belang aan dat centraal staat in de stewardshipbenadering (Herweijer & Fraanje, 2011).

De BEL-constructie geeft ook een aanwijzing voor het verschijnsel dat samenwerkingsconstructies met gelijke inbreng meer een stewardshipbenadering hanteren. BEL staat voor de gemeenten

Blaricum, Eemnes en Laren. Het BEL-model houdt in dat voor de beleids- en uitvoerende taken een gezamenlijke ambtelijke organisatie is opgericht die voor alle gemeenten werkt (Van de Laar, 2010). Dat de gemeenten een stewardshiprelatie hanteren, blijkt uit dat zij “gezamenlijk naar buiten toe optreden en het planologisch beleid op elkaar afstemmen” (Herweijer & Fraanje, 2011, p. 149). Het gezamenlijk optreden is namelijk een aspect dat terugkomt in de stewardshiptheorie.

Resumerend zijn de aanwijzingen in eerdere onderzoeken mogelijke aanknopingspunten om de typen samenwerkingsconstructies ‘integratie bij de centrumgemeente’ en ‘integratie met gelijke inbreng’ te koppelen aan respectievelijk de principaal-agenttheorie en de stewardshiptheorie. Op basis van deze mogelijke aanknopingspunten en theorie kunnen globaal twee hypothesen worden opgesteld in het kader van ambtelijke integratie bij Nederlandse gemeenten. De eerste hypothese sluit aan bij de aspecten van de principaal-agentbenadering en de tweede hypothese sluit aan bij de aspecten van de stewardshipbenadering (beide samengevat in tabel 1). Binnen de hypothesen zijn twee subhypothesen opgesteld die enerzijds gaan over de aard van de onderlinge relatie tussen de samenwerkende gemeenten (de onderdelen belangen, cultuur en macht) en anderzijds over de invulling van de onderlinge relatie door de samenwerkende gemeenten (de onderdelen motivatie, prikkels en sturing). Bij verder onderzoek zou het aantal aanknopingspunten en het aantal cases moeten worden uitgebreid.

1. Gemeenten die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben, hebben:

- a. eigenbelangen en hanteren een individualistische cultuur en een hoge machtsafstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- b. opdrachtgevers die extrinsiek motiveren, financieel prikkelen en op basis van controle sturen.

2. Gemeenten die een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng hebben, hebben:

- a. gezamenlijke belangen en hanteren een collectivistische cultuur en een lage machtsafstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
- b. opdrachtnemers die intrinsiek zijn gemotiveerd, niet-financieel worden geprikkeld en zich op basis van vertrouwen laten sturen.

De voorgaande hypothesen worden op basis van vijf samenwerkingsverbanden getoetst. Het methodologisch kader in het volgende hoofdstuk geeft de werkwijze en methoden aan die hiervoor worden gebruikt.

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek toegelicht. In de eerste paragraaf komen het onderzoekstype en de onderzoeksstrategie aan bod. Hierin wordt beargumenteerd waarom voor een casestudy is gekozen. De tweede paragraaf belicht het onderzoeksontwerp, waarin de te onderzoeken cases worden geïntroduceerd. Ook wordt onderbouwd waarom voor deze cases is gekozen. Paragraaf 3 geeft de methoden van dataverzameling weer en de wijze waarop de verzamelde data wordt geanalyseerd. In de vierde paragraaf worden de theoretische variabelen die bij de data-analyse worden gebruikt meetbaar gemaakt, ofwel geoperationaliseerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de beperkingen en risico's op het gebied van de betrouwbaarheid en validiteit.

3.1 Onderzoekstype en -strategie

Wetenschappelijk onderzoek kan inductief of deductief zijn. Inductief onderzoek leidt tot de ontwikkeling van nieuwe theorieën en deductief onderzoek maakt gebruik van bestaande theorieën (Van Thiel, 2010). Over het onderwerp van dit onderzoek bestaan al theorieën, namelijk over typen samenwerkingsconstructies (paragraaf 2.1) en opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties (paragraaf 2.2). Hiermee is dit onderzoek dus aan te merken als een **deductief onderzoek**.

Naast het deductieve onderzoek is gekozen voor een **verklarend onderzoek**. Dit verklaren gebeurt door het opstellen en **toetsen van hypothesen** over de mogelijke oorzaken van het onderzoeksprobleem (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek worden in het kader hiervan meerdere hypothesen getoetst (paragraaf 2.3) op basis van aanwijzingen in de literatuur en theorie (paragrafen 2.1 en 2.2). De opgestelde hypothesen veronderstellen dat er een verschil in relatie is tussen gemeenten die een constructie met een centrumgemeente hebben en gemeenten die een constructie met gelijke inbreng hebben.

Verder worden in dit onderzoek voornamelijk kwalitatieve gegevens verzameld. Deze keuze voor een **kwalitatief onderzoek** is gemaakt, omdat het onderzoek is gebaat bij zo precies mogelijke beschrijvingen van de situaties. De cases hebben immers een unieke context en zijn daardoor moeilijk getalsmatig te vergelijken. Bovendien is er geen basis voor een kwantitatieve studie, omdat er maar een gering aantal cases voor dit onderzoek geschikt is.

Tot slot van deze paragraaf wordt de strategie van dit onderzoek toegelicht. De strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek wordt van de (vergelijkende) casestudy gebruik gemaakt; binnen deze casestudy wordt bestaand materiaal verzameld en geanalyseerd. Bestaand materiaal is onderzoeksinformatie die voor een ander doel is geproduceerd, maar kan worden (her)gebruikt (Van Thiel, 2010). De methode van dataverzameling die hiervoor wordt gebruikt (de inhoudsanalyse) komt terug in paragraaf 3.3.

Bij de **casestudy** worden enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie ('het veld') onderzocht (Van Thiel, 2010). De casestudy is hiermee een geschikte strategie voor dit onderzoek; er wordt namelijk een actueel onderwerp onderzocht dat zich in de dagelijkse realiteit afspeelt. Daarnaast worden in een typisch casestudyonderzoek veel – vaak kwalitatieve – gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Hierbij worden slechts een gering

aantal situaties onderzocht, maar die situaties worden dan wel zeer uitgebreid bestudeerd (Van Thiel, 2010). Dit biedt de mogelijkheid de unieke context van iedere casus uit dit onderzoek te bestuderen. Bovendien zijn er niet veel cases beschikbaar die aansluiten bij de probleemstelling van dit onderzoek. Veel gemeenten werken namelijk wel al samen, maar nog niet met betrekking tot ambtelijke integratie. Een uitgebreide bestudering per casus is daarom ook gewenst.

3.2 Onderzoeksontwerp

Voor dit onderzoek is een selecte steekproef genomen van Nederlandse gemeenten die (een deel van) hun ambtenaren hebben geïntegreerd bij of met een of meerdere andere gemeente(n). Een eerste voorwaarde voor een relevante casus is dat de ambtelijke integratie op een, meer of alle beleidsterreinen al geruime tijd bestaat. Een tweede voorwaarde is dat er in het samenwerkingsverband sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Hierbij vervult de ene gemeente een rol als afnemer en de andere gemeente een rol als producent (van diensten).

Gezien de aard en beschikbare tijd van deze thesis is onderzoek bij alle gemeentelijke samenwerkingsverbanden die voldoen aan de voorwaarden niet mogelijk. Daarom is een kleinere selectie gemaakt om de theorie en hypothesen te toetsen aan de praktijk. Daarnaast wordt in de probleemstelling het onderzoek afgebakend. Er wordt namelijk niet naar alle samenwerkingsconstructies gekeken maar slechts naar twee typen: ‘ambtelijke integratie bij de centrumgemeente’ en ‘ambtelijke integratie met gelijke inbreng’ (zie 2.1.2). Aan de hand hiervan zijn ook de cases geselecteerd. Zo sluiten de eerste twee cases aan bij de constructie met een centrumgemeente (zie hypothese 1) en de laatste drie cases bij de constructie met gelijke inbreng (zie hypothese 2). De gemeentelijke samenwerkingsverbanden die het best voldeden aan de gestelde voorwaarden, zijn uiteindelijk gekozen. Uit het geringe aantal cases dat beschikbaar was, zijn dit de te onderzoeken cases:

Constructie met een centrumgemeente:

1. Boxmeer – Sint Anthonis (*BS*)
2. Groesbeek – Millingen aan de Rijn (*GM*)

Constructie met gelijke inbreng:

3. Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert (*CGM*)
4. Nuenen, Gerwen en Nederwetten – Son & Breugel (*NS*)
5. Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren (*SSH*)

3.3 Dataverzameling en -analyse

De belangrijkste methode van dataverzameling binnen dit onderzoek is het **semigestructureerde interview**. “Het semigestructureerde interview is een gesprek aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst. Hierin staan de onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of een aantal voorgeformuleerde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt” (Van Thiel, 2010, p. 109). In dit onderzoek wordt dit de ‘interviewguide’ genoemd. De interviewvragen zijn afgeleid (uit de operationalisatie) van de variabelen uit het theoretisch kader.

Een reden voor het houden van interviews is dat het een flexibele manier is om informatie te verzamelen. Tijdens het gesprek kunnen namelijk aanvullende vragen worden gesteld om een gegeven antwoord beter te begrijpen; men krijgt meer achtergrondinformatie, verdieping en verduidelijking (Van Thiel, 2010). Aangezien voor iedere casus een uitgebreide en diepgaande beschrijving wordt gevraagd, is het interview daarom de meest geschikte methode. De flexibiliteit van interviews kan echter ook gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat elk gesprek anders zal verlopen (Van Thiel, 2010). Om enigszins structuur aan te brengen in de interviews is daarom gekozen voor het *semigestructureerde* interview.

Per casus worden interviews gehouden met de (loco)gemeentesecretarissen van de gemeenten die samenwerken. De gemeentesecretaris is de schakel tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat en heeft hierdoor een brede blik. Daarnaast heeft hij vaak leiding genomen bij het zoeken naar samenwerking met andere gemeenten en hierdoor het samenwerkingsverband vanaf het begin meegemaakt. Naast interviews met de gemeentesecretarissen worden interviews gehouden met twee beleidsuitvoerders van een gezamenlijke ambtelijke afdeling. Er worden waar mogelijk beleidsuitvoerders geselecteerd die oorspronkelijk bij verschillende gemeenten werkten. Op deze manier zijn zij de verpersoonlijking van de opdrachtgevende kant en de opdrachtnemende kant in de samenwerking.

Het aantal interviews dat per casus wordt gehouden, hangt af van het aantal samenwerkende gemeenten. Bij een samenwerkingsverband dat bestaat uit twee gemeenten worden in totaal vier interviews gehouden, namelijk met twee gemeentesecretarissen en twee beleidsuitvoerders. Als een samenwerkingsverband drie deelnemende gemeenten heeft, worden vijf interviews afgenomen (één gemeentesecretaris meer). Bij één case wordt een wethouder in plaats van de gemeentesecretaris geïnterviewd, omdat de gemeentesecretaris per direct was vertrokken (Sint Anthonis).

Voor dit onderzoek heeft een gezamenlijk project plaatsgevonden, waaraan zowel studenten als docenten deelnamen. Drie interviews die binnen dit project zijn afgenomen, worden meegenomen in dit onderzoek, namelijk de interviews met de burgemeester en gemeentesecretaris van Boxmeer en het interview met de voormalige gemeentesecretaris van Sint Anthonis. Het totaal aantal interviews komt hiermee op 25. In tabel 2 wordt het voorgaande schematisch weergegeven.

Tabel 2: Aantal en verdeling interviews

<u>Casus</u>	<u>Aantal interviews</u>	<u>Respondenten</u>
1. BS	4 interviews	Eén gemeentesecretaris, één wethouder, twee beleidsuitvoerders
2. GM	4 interviews	Twee gemeentesecretarissen, twee beleidsuitvoerders
3. CGM	5 interviews	Drie gemeentesecretarissen, twee beleidsuitvoerders
4. NS	4 interviews	Twee gemeentesecretarissen, twee beleidsuitvoerders
5. SSH	5 interviews	Drie gemeentesecretarissen, twee beleidsuitvoerders
Overig	<u>3 interviews</u>	Twee gemeentesecretarissen, één burgemeester
<i>Totaal:</i>	<i>25 interviews</i>	

De methode van dataverzameling die naast het semigestructureerde interview wordt gebruikt, is de **inhoudsanalyse**. Hierbij wordt de inhoud van bestaand materiaal bestudeerd (Van Thiel, 2010). Ten eerste worden hiervoor kranten gebruikt, zoals gemeenteweekbladen en regionale kranten. Hierin zijn publicaties te vinden over actuele vraagstukken en problemen omtrent samenwerking tussen de betreffende gemeenten. Ten tweede worden documenten gebruikt, zoals documenten over hoe bepaalde afspraken tussen gemeenten zijn vastgelegd. Vaak zijn deze afspraken over ambtelijke samenwerking vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) (Herweijer en Fraanje, 2011; Van de Laar, 2010). Ook zijn rapporten waarin de samenwerking wordt geëvalueerd en bestuurskrachtonderzoeken interessant.

Na de dataverzameling wordt de data geanalyseerd. In het geval van de inhoudsanalyse worden de documenten en kranten gecodeerd. "Een code is een manier om heel beknopt te kunnen weergeven waar een bepaalde kwalitatieve data-eenheid betrekking op heeft" (Van Thiel, p. 161). De codes die worden gebruikt, komen overeen met de variabelen uit het theoretisch kader. Na het coderen worden de stukken met dezelfde code met elkaar vergeleken (Van Thiel, 2010). Er worden meerdere soortgelijke teksten bestudeerd, zodat een representatief beeld ontstaat.

In het geval van het interview wordt eerst een verslag gemaakt van het gesprek. Dit interviewverslag is "de weergave van wat er in een interview is gezegd door de respondent en de onderzoeker" (Van Thiel, 2010, p. 113). Deze verslagen worden vervolgens voorgelegd aan de respondent voor eventuele correcties en/of aanvullingen ('member check') (Van Thiel, 2010). Dit verbeterde interviewverslag wordt, net als de documenten en kranten, gecodeerd met de variabelen uit het theoretisch kader. De stukken met dezelfde code worden met elkaar vergeleken. Bij deze vergelijking worden ook de stukken uit de inhoudsanalyse betrokken.

3.4 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de variabelen die bij de (codering in de) data-analyse worden gebruikt, geoperationaliseerd. Dit operationaliseren betekent de overgang van theoretisch naar empirisch onderzoek; de theoretische begrippen worden namelijk meetbaar of waarneembaar gemaakt (Swanborn, 1981). De fase van het operationaliseren bestaat uit drie stappen. De eerste stap is het geven van een definitie van de te onderzoeken theoretische variabelen (Van Thiel, 2010). Dit is in het theoretisch kader gebeurd. Vervolgens wordt in stap 2 bepaald welke uitingsvormen deze variabelen in de dagelijkse praktijk kunnen aannemen en welke daarvan in het onderzoek worden gebruikt om te meten (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek worden dit de indicatoren genoemd (zie paragraaf 3.4.1 t/m 3.4.5 en tabel 3). De laatste stap omvat het bepalen van welke waarden (of scores) deze indicatoren kunnen aannemen en op welke wijze ze verband houden met elkaar en met de theoretische variabelen (Van Thiel, 2010). In de volgende vijf paragrafen wordt dit uitgewerkt. Hierin komen achtereenvolgens de aspecten belangen, macht, motivatie, prikkels en sturing terug die ook in paragraaf 2.2.3 van het theoretisch kader zijn gebruikt.

3.4.1 Belangen

Het eerste aspect dat wordt behandeld, is belangen. De eerste variabelen die binnen dit aspect worden gemeten, zijn het eigenbelang en individualisme. Er zijn twee indicatoren die deze variabelen

meetbaar maken. De eerste indicator gaat in op de mate waarin *uit eigenbelang wordt gehandeld*. Hierbij wordt gekeken naar in hoeverre uitvoerders hun eigen nut maximaliseren en hun eigen wensen boven die van de opdrachtgever stellen (Dicke & Ott, 2002) en andersom, hetgeen zorgt voor een belangenconflict (Schillemans, 2010). De tweede indicator is de *betrokkenheid* (in dit geval de afwezigheid van die betrokkenheid) van de opdrachtgever bij de opdrachtnemer en vice versa. In een individualistische omgeving zijn mensen en organisaties namelijk niet betrokken bij elkaar en moet iedereen voor zichzelf opkomen (Triandis, 1994).

Tegenover het eigenbelang en individualisme staat het gezamenlijk belang en collectivisme. Ook deze variabelen worden aan de hand van twee indicatoren gemeten. De eerste indicator meet de mate waarin door de opdrachtgevers en opdrachtnemers *uit gezamenlijk en maatschappelijk belang wordt gehandeld* (belangencongruent). Hierbij worden zij gedreven door het gevoel iets te betekenen voor het geheel in plaats van alleen voor zichzelf (Schillemans, 2010). De tweede indicator gaat in op de *loyaliteit*. In een sfeer van collectiviteit zijn mensen naast altruïstisch en collegiaal, namelijk ook loyaal tegenover elkaar (Van Oudenhoven, 2002) om een gezamenlijk doel te bereiken (Schillemans, 2010).

Er wordt aan de respondenten gevraagd welke belangen men heeft in de samenwerking en in hoeverre deze belangen overeenkomen. Daarnaast wordt gevraagd naar hoe betrokken men bij de ander is en in hoeverre men loyaal naar elkaar is. Naast de voorgaande kwalitatieve metingen, wordt ook een kwantitatieve meting gedaan. Zo wordt om de handelswijze van opdrachtgevers en opdrachtnemers in kaart te brengen, er aan de respondenten gevraagd op een schaal van 0 tot 10 aan te geven hoe er met elkaar wordt omgegaan. Hierbij houdt 0 het volledig handelen vanuit eigenbelang in en 10 het volledig handelen vanuit gezamenlijk belang. Achteraf kunnen de waarden die worden gegeven door de respondenten naast elkaar worden gelegd en vergeleken.

3.4.2 Macht

Het volgende aspect is macht. Binnen dit aspect wordt de variabele 'hoge machtsafstand' gemeten aan de hand van één indicator, namelijk de *ongelijke relatie* tussen de opdrachtgever en uitvoerder. De variabele 'lage machtsafstand' wordt eveneens gemeten door één indicator. Deze indicator betreft de *gelijkwaardige relatie* tussen de principaal en uitvoerder.

Er wordt aan de respondenten gevraagd in hoeverre de opdrachtgever en opdrachtnemer op voet van gelijkwaardigheid opereren en – in het geval er een machtsverschil aanwezig is – waar dit op is gebaseerd. Naast de voorgaande kwalitatieve meting, wordt ook een kwantitatieve meting gedaan. Zo wordt om het type relatie kwantitatief in kaart te brengen, er aan de respondenten gevraagd op een schaal van 0 tot 10 aan te geven hoe zij de relatie met hun opdrachtgever dan wel opdrachtnemer ervaren. Hierbij houdt 0 een ongelijke relatie in en 10 een gelijkwaardige relatie. Achteraf kunnen de waarden die worden gegeven door de respondenten naast elkaar worden gelegd en vergeleken.

3.4.3 Motivatie

Het derde aspect dat wordt onderzocht, is motivatie. Deze motivatie kan extrinsiek en intrinsiek zijn. De extrinsieke motivatie van opdrachtnemers wordt aan de hand van de volgende indicator gemeten: de hoeveelheid *prikkels die een opdrachtnemer van buitenaf krijgt op gedrag*. Hierbij gaat het erom dat mensen door iets van buiten henzelf worden aangezet. De bron van het handelen is hierbij gelegen in factoren die buiten de persoon liggen (Vinke & Schokker, 2001).

De andere vorm van motivatie, intrinsieke motivatie, wordt gemeten door te vragen naar in hoeverre *opdrachtnemers van binnenuit zijn geprikkeld*. Hierbij werken mensen vanuit zichzelf. Het gaat om de wil iets te doen of iets te leren dat de uitvoerder zelf plezierig vindt (Mensink, 2005). “Het staat los van de beloning: de handeling zelf schept al voldoening” (Mensink, 2005). Een andere indicator voor intrinsieke motivatie is de *afwezigheid van tussenkomst van andere personen en/of factoren*. Als opdrachtnemers handelen zonder tussenkomst van mensen die hen aansporen tot het verrichten van werk of factoren die hen stimuleren bij het werk, geeft dit aan dat opdrachtgevers zich meer richten op intrinsieke motivatie (Vinke & Schokker, 2001).

Er wordt aan de respondenten gevraagd wat de opdrachtnemer motiveert om de taken voor de opdrachtgever uit te voeren, in hoeverre de opdrachtgever hem hierin prikkelt en in hoeverre hij zelf is gemotiveerd. Daarnaast wordt gevraagd wie of wat de grootste motivatiebron is voor het uitvoeren van de taken.

3.4.4 Prikkels

Binnen dit onderzoek worden twee soorten prikkels onderscheiden: financiële prikkels en niet-financiële prikkels. De aanwezigheid van het geven van financiële prikkels door opdrachtgevers wordt op basis van twee indicatoren gemeten, namelijk de mogelijkheid tot het *financieel belonen* en het *financieel straffen* van opdrachtnemers bij het vertonen van juist dan wel onjuist gedrag. Hierbij zijn voorbeelden van onjuist gedrag het niet nakomen van verplichtingen of andere afspraken die zijn vastgelegd in een contract (Schillemans, 2010). Voorbeelden van het geven van een financiële straf zijn het opleggen van een geldboete en het verlagen van het geldbedrag dat opdrachtnemers ontvangen; daarentegen zijn voorbeelden van het geven van een financiële beloning het uitreiken van een geldbonus en het verhogen van het geldbedrag.

De aanwezigheid van niet-financiële prikkels worden ook door twee indicatoren gemeten. Deze twee indicatoren gaan in op het *niet-financieel straffen* en het *niet-financieel belonen* van opdrachtnemers. Dit kan zich uiten in het toedienen van reputatieschade en op het geven van reputatiebeloningen aan opdrachtnemers. Een voorbeeld van een reputatiebeloning is het vergroten van de verantwoordelijkheid door een grotere autonomie toe te kennen aan een uitvoerder. De uitvoerder kan dit verdienen door goed te presteren (Schillemans, 2010). Hiertegenover staat het ontnemen van een deel van de autonomie van uitvoerders die niet goed (genoeg) presteren: reputatieschade.

Er wordt aan de respondenten gevraagd in hoeverre er mogelijkheden zijn tot het financieel straffen en/of belonen van opdrachtnemers en – in het geval deze mogelijkheden er zijn – in welke vormen

deze zich uiten en in hoeverre er gebruik van wordt gemaakt. Daarnaast worden dezelfde vragen gesteld, maar dan voor het niet-financieel straffen en/of belonen van opdrachtnemers.

3.4.5 Sturing

Het laatste aspect, sturing, wordt onderverdeeld in sturing op basis van controle en sturing op basis van vertrouwen. Er worden twee indicatoren gebruikt om sturing op basis van controle door opdrachtgevers te meten. De eerste indicator is *detailsturing en instructie die van bovenaf worden gegeven*. Hierbij stuurt de opdrachtgever de uitvoerder op basis van hiërarchie (Schillemans, 2010). De tweede indicator is in de volgende alinea te vinden. De andere vorm van sturing, sturing op basis van vertrouwen, wordt tevens gemeten door twee indicatoren. De eerste indicator is de *sturing door de uitvoerders zelf*. Hierbij controleert de uitvoerder vooral zichzelf en wordt hij minder geïnstrueerd door de opdrachtgever (Schillemans, 2010). De tweede indicator is eveneens in de volgende alinea te vinden.

De tweede indicator voor beide hiervoor genoemde vormen van sturing is de aanwezigheid dan wel afwezigheid van een gespecificeerd contract. In een *gespecificeerd contract* zijn onder meer rapportageverplichtingen en de frequentie van overleg vastgelegd. Op deze manier kunnen opdrachtgevers controle houden over hun uitvoerders. In *niet-gespecificeerde contracten* geldt het tegenovergestelde en is er sprake van vertrouwen tussen de opdrachtgever en de uitvoerder (Schillemans, 2010).

Er wordt aan de respondenten gevraagd in hoeverre opdrachtnemers worden gestuurd door de opdrachtgever en in hoeverre zij zichzelf sturen in het uitvoeren van de taken voor de opdrachtgever. Ook worden vragen gesteld over de manieren waarop zij sturen dan wel worden gestuurd. Daarnaast wordt gevraagd of er een contract is opgesteld voor het samenwerkingsverband. Als dit het geval is, wordt nagegaan hoe specifiek dit contract is. Naast de voorgaande kwalitatieve metingen, wordt ook een kwantitatieve meting gedaan. Zo wordt om de wijze van sturing, enerzijds van bovenaf en anderzijds door zelfsturing, kwantitatief in kaart te brengen er aan de respondenten gevraagd op een schaal van 0 tot 10 aan te geven hoe er wordt gestuurd. Hierbij houdt 0 volledige sturing door de opdrachtgever in en 10 volledige sturing door opdrachtnemer zelf. Achteraf kunnen de waarden die worden gegeven door de respondenten naast elkaar worden gelegd en vergeleken.

Tabel 3 geeft de variabelen en bijbehorende indicatoren weer die zijn genoemd in paragraaf 2.2 en de huidige paragraaf (3.4). Dit overzicht brengt daarmee de variabelen uit het theoretisch kader en de indicatoren uit het methodologisch kader samen. De vragen die zijn opgesteld voor de interviews en inhoudsanalyse zijn gekoppeld aan de opgestelde indicatoren. De gehele vragenlijst is terug te vinden in de interviewguide (bijlage 1).

Tabel 3: Variabelen en indicatoren

	Variabelen	Indicatoren
Belangen	1 Eigenbelang, Individualisme	1a Handelen vanuit eigenbelang*
	2 Gezamenlijk belang, Collectivisme	1b Niet betrokken
		2a Handelen vanuit gezamenlijk belang*
		2b Loyaliteit
Macht	3 Hoge machtsafstand	3 Ongelijke relatie*
	4 Lage machtsafstand	4 Gelijkwaardige relatie*
Motivatie	5 Extrinsieke motivatie	5 Prikkels van buitenaf
	6 Intrinsieke motivatie	6a Geprikkeld van binnenuit
		6b Geen tussenkomst van andere personen/factoren
Prikkels	7 Financiële prikkels	7a Financieel straffen
	8 Niet-financiële prikkels	7b Financieel belonen
		8a Niet-financieel straffen
		8b Niet-financieel belonen
Sturing	9 Sturing op basis van controle	9a Detailsturing en instructie van bovenaf*
	10 Sturing op basis van vertrouwen	9b Gespecificeerde contracten
		10a Zelfsturing*
		10b Niet-gespecificeerde contracten

* Naast kwalitatieve meting ook kwantitatieve meting.

3.5 Beperkingen en risico's

Het onderzoek heeft een aantal beperkingen en risico's op het gebied van betrouwbaarheid en validiteit. Deze twee criteria zijn belangrijk in wetenschappelijk onderzoek. De betrouwbaarheid wordt bepaald door twee elementen, namelijk de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten. De validiteit wordt onderscheiden in twee vormen: interne en externe validiteit (Van Thiel, 2010). In deze paragraaf worden de problemen van dit onderzoek omtrent betrouwbaarheid en validiteit besproken en worden hiervoor waar mogelijk oplossingen gegeven.

De meeste problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit worden veroorzaakt door het geringe aantal cases. Een methodologische mogelijkheid om dit probleem te reduceren, is het toepassen van triangulatie (Van Thiel, 2010). Triangulatie duidt op het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier (Hakvoort, 1996; Van Thiel, 2010). Binnen dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van triangulatie van operationalisaties (meerdere indicatoren voor één variabele), methoden (interviews en inhoudsanalyse) en bronnen (mensen en documenten). Op deze manier wordt zoveel informatie verzameld dat de informatie betrouwbaar en valide is (Van Thiel, 2010).

Naast voorgaand probleem is er een aantal problemen dat zich specifiek op de betrouwbaarheid of validiteit richt. Deze worden per element besproken in het vervolg van deze paragraaf.

Betrouwbaarheid

Het eerste element van betrouwbaarheid is nauwkeurigheid. “Dit heeft vooral betrekking op de meetinstrumenten die onderzoekers gebruiken, zoals vragenlijsten” (Van Thiel, 2010, p. 57). De vragenlijsten moeten zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabelen meten en onderscheid maken tussen verschillende waarden (Van Thiel, 2010). Door het gebruik van meerdere indicatoren per variabele (triangulatie) wordt geprobeerd zo nauwkeurig mogelijk de variabelen die in dit onderzoek centraal staan te meten.

Het tweede element van betrouwbaarheid is consistentie. Bij consistentie gaat het om herhaalbaarheid, ofwel het onder dezelfde omstandigheden dezelfde meting laten leiden tot dezelfde bevinding. “Herhaalbaarheid maakt onderzoek betrouwbaarder, omdat je als onderzoeker dan zekerder bent van de juistheid van je bevindingen” (Van Thiel, p. 57). Deze herhaalbaarheid wordt in dit onderzoek nagestreefd door hetzelfde onderzoek bij meerdere mensen op dezelfde wijze uit te voeren. Zo worden respondenten op dezelfde manier geïnterviewd door middel van vooraf opgestelde interviewvragen (zie de interviewgide in bijlage 1). Daarnaast worden de interviews gehouden bij zowel de gemeentesecretaris van iedere samenwerkende gemeente als twee beleidsuitvoerders van een gezamenlijke ambtelijke afdeling. Voorgaande neemt niet weg dat de interviewer (onbedoeld) invloed heeft op de interviewcontext en daarmee op de antwoorden van de respondent. Deze beperkende factor is niet uit te sluiten en heeft invloed op de consistentie van het onderzoek.

Een ander belangrijk aspect om de betrouwbaarheid van het onderzoek te bevorderen, is door keuzen en onderzoeksresultaten te bespreken met andere onderzoekers, “zowel voor, tijdens als na het onderzoek” (Van Thiel, 2010, p. 58). Dit wordt ook wel ‘interonderzoekerbetrouwbaarheid’ genoemd (Van Thiel, 2010). Voor dit onderzoek is iedere maand de voortgang besproken in een gesprek met de scriptiebegeleider.

Validiteit

Interne validiteit houdt de geldigheid van onderzoek in, ofwel of de onderzoeker werkelijk het effect heeft gemeten dat hij wilde meten. Hierbij gaat erom dat er een juiste operationalisatie van de variabelen plaatsvindt, die aansluit bij de gekozen theorie. Op deze manier worden namelijk ook de interviewvragen duidelijk afgeleid van het theoretisch kader en worden de juiste aspecten gemeten (Van Thiel, 2010). Binnen dit onderzoek komen de variabelen die zijn opgesteld in het theoretisch kader terug in het methodologisch kader, waarbij iedere variabele meerdere indicatoren krijgt toegewezen. Deze indicatoren worden vervolgens weer gebruikt voor de vragen in de interviewgide, die tijdens de interviews de structuur vormen van het gesprek.

Om verder de interne validiteit binnen dit onderzoek te verhogen kunnen de bevindingen en conclusies worden voorgelegd aan andere mensen om op juistheid te worden beoordeeld. Deze mensen kunnen de respondenten van het onderzoek zijn (‘member check’), maar ook buitenstaanders (experts) (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek worden naast het bespreken van de bevindingen met een expert, interviewverslagen voorgelegd aan de betrokken respondenten van het onderzoek. Deze respondenten kunnen zodoende eventuele correcties en/of aanvullingen geven, hetgeen de interne validiteit van het onderzoek probeert te verhogen.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoek, ofwel of de gevonden resultaten ook voor andere personen en situaties gelden. De externe validiteit van casestudy's is meestal gering omdat de situaties vaak uniek en contextgevoelig zijn. Dit in tegenstelling tot de interne validiteit die door de uitgebreide informatie per casus juist hoog is (Van Thiel, 2010). Om de generaliseerbaarheid van dit onderzoek te waarborgen wordt in de onderzoekopzet een representatieve selectie gemaakt van vijf cases die het meest voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld. Om een zo evenwichtig mogelijk beeld te geven, hebben twee van de vijf cases die zijn geselecteerd een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente en drie van de vijf cases een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng.

Tot slot van deze paragraaf wordt het risico van sociaal wenselijk gedrag beschreven. Bij sociaal wenselijk gedrag past een respondent zijn antwoorden aan aan wat hij denkt dat sociaal geaccepteerd (politiek correct) is, of wat hij denkt dat de onderzoeker wil horen (Van Thiel, 2010). Tijdens het houden van interviews dient te worden gelet op het vertonen van dit soort gedrag. Voorafgaand aan het interview kan daarom worden vermeld dat de antwoorden discreet zullen worden behandeld. Op deze manier wordt de kans verkleind dat de respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven.

Met de methoden die in dit hoofdstuk zijn beschreven, wordt in vijf praktijkgevallen onderzoek gedaan. De bevindingen hiervan zijn te vinden in het volgende hoofdstuk.

4. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de casestudy. Eerst worden de bevindingen van de constructies met een centrumgemeente behandeld (paragraaf 4.1) en daarna de bevindingen van de constructies met gelijke inbreng (paragraaf 4.2). Aan het eind van iedere casus volgt een korte samenvatting. In de afsluitende paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de bevindingen van de cases met een centrumgemeente en de cases met gelijke inbreng. Hierin worden ook de hypothesen getoetst die eerder in dit rapport zijn opgesteld.

4.1 Integratie bij de centrumgemeente

Allereerst komen de bevindingen van de constructies met een centrumgemeente aan bod. De eerste paragraaf bespreekt de casus Boxmeer – Sint Anthonis en de tweede paragraaf de casus Groesbeek – Millingen. De resultaten worden behandeld aan de hand van de onderwerpen belangen, macht, motivatie, prikkels en sturing. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting van de aard van de onderlinge relatie en de invulling van de onderlinge relatie.

4.1.1 Casus Boxmeer – Sint Anthonis

Boxmeer ligt in het zuidoosten van de regio Land van Cuijk. De gemeente heeft 28.229 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en is daarmee de grootste gemeente in de regio. Ten westen van Boxmeer ligt Sint Anthonis. Deze gemeente heeft 11.756 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en behoort daarmee tot de drie kleinere gemeenten in de regio Land van Cuijk.

Binnen het samenwerkingsverband Boxmeer – Sint Anthonis is Boxmeer de centrumgemeente. Boxmeer voert namelijk de taken uit voor Sint Anthonis op de onderdelen P&O, Commissie Bezwaar en Beroep, Sociale Zaken en ICT. Alle medewerkers van de afdeling P&O en Commissie Bezwaar en Beroep werken al in dienst van Boxmeer; op korte termijn zullen ook de medewerkers van de afdelingen Sociale Zaken en ICT in dienst van Boxmeer gaan werken (gemeentesecretaris Boxmeer, persoonlijke communicatie op 8 april 2013).

Belangen

Het doel van de ambtelijke samenwerking tussen Boxmeer en Sint Anthonis is driedig: vermindering van de kwetsbaarheid, professionalisering/kwaliteitsverbetering en kostenbeheersing-/besparing (Gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis, 2009; gemeentesecretaris Boxmeer, 8 april 2013; senior P&O-adviseur 1 Boxmeer, persoonlijke communicatie op 16 april 2013; senior P&O-adviseur 2 Boxmeer, persoonlijke communicatie op 16 april 2013; wethouder Sint Anthonis, persoonlijke communicatie op 11 april 2013). Daarnaast spreken de gemeentesecretaris en de senior P&O-adviseurs van Boxmeer ook over het vergroten van de slagkracht door schaalvergroting en efficiënter werken.

De belangen bij de samenwerking specifiek voor Boxmeer zijn volgens de gemeentesecretaris te vinden in het feit dat Boxmeer “dan wat groter wordt” (persoonlijke communicatie op 8 april 2013). De afdeling P&O groeide met de samenvoeging bijvoorbeeld van vijf naar zeven FTE. Het belang van

groter worden sluit aan op de aspiraties van Boxmeer als centrumgemeente in de regio (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Boxmeer, 2012; Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Cuijk, 2012). De belangen voor Sint Anthonis hebben voornamelijk te maken met het verminderen van de kwetsbaarheid (wethouder Sint Anthonis, 11 april 2013), het vergroten van de kennis en het verbeteren van de manier van werken (senior P&O adviseur 1 Boxmeer, 16 april 2013; senior P&O adviseur 2 Boxmeer, 16 april 2013). Sint Anthonis heeft namelijk een kleinere organisatie en beperktere middelen (Gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis, 2010). De senior P&O-adviseurs van Boxmeer en de wethouder van Sint Anthonis vermelden wel dat deze belangen van Sint Anthonis ook andersom gelden voor Boxmeer, dus ook van het verminderen van de kwetsbaarheid. “Boxmeer is immers met haar 28 duizend inwoners ook nog steeds niet groot” (wethouder Sint Anthonis). De belangen komen ook volgens de eerste senior P&O-adviseur van Boxmeer daarom grotendeels overeen. Volgens de Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (versie gemeente Sint Anthonis, 2012) zijn bedreigingen voor Sint Anthonis een mogelijke herindeling en “de zuigkracht van Boxmeer als centrumgemeente” (p. 17), waardoor het zelfstandig voortbestaan van Sint Anthonis niet vanzelfsprekend is.

De cijfers die de respondenten geven voor hoe Boxmeer en Sint Anthonis met elkaar omgaan, waarbij 0 volledig handelen vanuit eigenbelang voorstelt en 10 volledig handelen vanuit gezamenlijk belang, variëren tussen de 5 en de 7. De gemeentesecretaris van Boxmeer (8 april 2013) en de tweede senior P&O-adviseur van Boxmeer (16 april 2013) geven een 7, waarbij zij vermelden dat het proces nog gaande is en dat men in het begin altijd vanuit eigenbelang werkt. “Later krijgt het gezamenlijk belang echter een plek en zie je dat het gezamenlijk belang er ook is om het eigenbelang te dienen” (gemeentesecretaris Boxmeer). De wethouder van Sint Anthonis (11 april 2013) maakt onderscheid tussen beide gemeenten: Sint Anthonis scoort een 7 en Boxmeer een 5. Ten slotte geeft de eerste senior P&O-adviseur van Boxmeer een 5, “want eigenbelang is nodig om samen te werken” (persoonlijke communicatie op 16 april 2013).

De ambtenaren van Boxmeer en Sint Anthonis springen voor elkaar in en zijn loyaal en betrokken naar elkaar (gemeentesecretaris Boxmeer, 8 april 2013; senior P&O-adviseur 2 Boxmeer, 16 april 2013). De wethouder van Sint Anthonis spreekt ook van een constructieve houding, “maar we moeten ook erkennen dat er cultuurverschillen zijn tussen de organisaties” (persoonlijke communicatie op 11 april). Hierbij doelt zij op de korte en directe lijnen in Sint Anthonis in tegenstelling tot Boxmeer. Daarnaast wil Boxmeer veel meer vaart in de samenwerking dan Sint Anthonis. Sint Anthonis heeft volgens de wethouder de zorg om “opgevreten te worden” door Boxmeer. De houding van Boxmeer levert daarom soms irritaties op. Sint Anthonis wil namelijk haar eigen identiteit behouden (senior P&O-adviseur 1 Boxmeer, 16 april 2013). Toch wordt er de laatste jaren steeds meer samengewerkt en groeit het vertrouwen in elkaar: van controle naar gezond wantrouwen naar vertrouwen. Wat hierbij een van de succesfactoren is, is dat de huidige wethouders goed met elkaar kunnen opschieten (senior P&O-adviseur 1 Boxmeer; senior P&O-adviseur 2 Boxmeer).

Macht

Als het gaat om beleid vaststellen, opereren Boxmeer en Sint Anthonis volledig op voet van gelijkwaardigheid. Samenwerking kan namelijk alleen maar slagen wanneer deze gebaseerd is op volstrekte gelijkwaardigheid, waarbij de gemeenten als partners optrekken (Gemeente Sint Anthonis,

2011). Wat betreft de uitvoering zijn vier ambtelijke afdelingen samengevoegd bij Boxmeer, dat als centrumgemeente fungeert. Volgens de wethouder van Sint Anthonis (11 april 2013) heeft Sint Anthonis hierdoor minder invloed en minder verantwoordelijkheidsgevoel. Bovendien is er op de gezamenlijke afdeling P&O geen enkele medewerker meer die oorspronkelijk in Sint Anthonis werkte. Er wordt vóór, tijdens en na de uitvoering echter wel veel overlegd en afgestemd tussen de ambtelijke toppen van Boxmeer en Sint Anthonis (gemeentesecretaris Boxmeer, 8 april 2013; wethouder Sint Anthonis). Volgens de wethouder van Sint Anthonis kunnen er meer afdelingen worden samengevoegd, “maar dan moet Boxmeer wel water bij de wijn doen”. Volgens haar heeft dit (en de voortgang van de samenwerking überhaupt) zeker ook te maken met personen. Hiermee richt zij zich tot de gemeentesecretaris van Boxmeer die zich volgens haar niet openstelt voor andere ideeën dan de zijne.

De cijfers die de respondenten geven voor hoe zij de relatie tussen Boxmeer en Sint Anthonis ervaren, waarbij 0 een formele en ongelijke inhoudt en 10 een informele en gelijkwaardige relatie, variëren tussen de 5 en de 8. De gemeentesecretaris van Boxmeer (8 april 2013) geeft een 5, maar zegt dat vanuit Sint Anthonis wellicht een lager cijfer wordt gegeven. De wethouder van Sint Anthonis (11 april 2013) en eerste senior P&O-adviseur van Boxmeer (16 april 2013) geven een 7. De tweede senior P&O-adviseur van Boxmeer geeft een 8 en ook zij zegt dat Sint Anthonis wellicht een lager cijfer zal geven, omdat de indruk voor Sint Anthonis kan zijn: “wij (Boxmeer) doen het wel even” (persoonlijke communicatie op 16 april 2013). Dit is er echter niet wat Boxmeer denkt of wil uitdragen zegt de tweede senior P&O-adviseur van Boxmeer. Boxmeer ziet Sint Anthonis als een gelijkwaardige partner, alleen in Boxmeer is men op sommige gebieden wat verder dan Sint Anthonis. De tweede senior P&O-adviseur van Boxmeer, die gepland en op afroepbasis in Sint Anthonis is, merkt dit aan de vele vragen die haar worden gesteld als ze in Sint Anthonis is.

Motivatie

De motivatie voor Boxmeer om de gezamenlijke taken voor Sint Anthonis goed uit te voeren, is volgens beide senior P&O-adviseurs van Boxmeer (16 april 2013) voornamelijk de eigen wil om een goede dienstverlening neer te zetten. De tweede senior P&O-adviseur van Boxmeer verwijst daarnaast naar de afspraken die zijn gemaakt over de diensten die Sint Anthonis bij Boxmeer inkoopt. “Deze diensten moet gewoon van niveau zijn” (senior P&O-adviseur 2 Boxmeer). De gemeentesecretaris van Boxmeer stelt zelfs dat er geen motivatie vanuit Sint Anthonis nodig is om de taken voor Sint Anthonis uit te voeren, omdat bijna niet meer te zien is wat er voor Boxmeer en wat er voor Sint Anthonis wordt uitgevoerd (op bijvoorbeeld het gebied van P&O).

Sint Anthonis stimuleert Boxmeer in het uitvoeren van de gezamenlijke taken door betrokken en kritisch te zijn in overleggen die plaatsvinden tussen de wethouders en gemeentesecretarissen van beide gemeenten (senior P&O-adviseur 1 Boxmeer, 16 april 2013; senior P&O-adviseur 2 Boxmeer, 16 april 2013). Zo sluiten de wethouders van Sint Anthonis met de betreffende gezamenlijke dienst in hun portefeuille (P&O, Commissie Bezwaar en Beroep, Sociale Zaken, ICT) aan bij de overleggen in Boxmeer. In deze overleggen worden de voorkeuren van beide gemeenten op elkaar afgestemd (wethouder Sint Anthonis, 11 april 2013).

Prikkels

Binnen het samenwerkingsverband tussen Boxmeer en Sint Anthonis zijn er geen mogelijkheden tot het financieel prikkelen voor het wel of niet goed uitvoeren van de gezamenlijke taken (gemeentesecretaris Boxmeer, 8 april 2013). Er zijn dus geen sancties in de vorm van boetes als Boxmeer afspraken niet nakomt. Wel wordt er in bijeenkomsten gesproken over het te behalen serviceniveau (dat vastgelegd is in de DVO's); als dit niveau niet behaald wordt, wordt de afdeling/gemeente hierop wel geattendeerd (gemeentesecretaris Sint Anthonis, persoonlijke communicatie op 28 maart 2012; gemeentesecretaris Boxmeer, persoonlijke communicatie op 28 maart 2012; burgemeester Boxmeer, persoonlijke communicatie op 19 maart 2012). In de DVO voor bijvoorbeeld P&O is wel een onderdeel kosten opgenomen, waarin staat hoeveel Sint Anthonis aan Boxmeer moeten betalen voor de uit te voeren taken (Gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis, 2009).

Sturing

De aansturing van de gezamenlijke afdelingen ligt in handen van Boxmeer, omdat de afdelingen ook onder het ambtelijk apparaat van Boxmeer vallen (gemeentesecretaris Boxmeer, 8 april 2013). Sint Anthonis kan echter wel haar verwachtingen uitspreken en kritisch zijn tijdens de overleggen (senior P&O-adviseur 1 Boxmeer, 16 april 2013). Tijdens deze overleggen komen de eisen van Sint Anthonis aan bod, welke worden afgestemd op de mogelijkheden die Boxmeer heeft: "je komt naar elkaar toe" (senior P&O-adviseur 2 Boxmeer, 16 april 2013).

De taken die moeten worden uitgevoerd door Boxmeer zijn vastgelegd in DVO's. Zo staan bijvoorbeeld in de DVO van P&O de volgende taken omschreven: P&O-control, managementadvies (advies voor medewerkers), voorlichtingssite P&O, mutaties, salarisverwerking, beheer en personeelsadministratie. Deze taken zijn verder niet gespecificeerd of uitgewerkt (Gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis, 2009).

De cijfers die de respondenten geven voor hoe er wordt gestuurd, waarbij 0 volledige sturing door de opdrachtgever voorstelt en 10 volledige sturing door de opdrachtnemer, komen vrijwel overeen. In dit samenwerkingsverband is Boxmeer de centrumgemeente en dus de opdrachtnemer en Sint Anthonis de opdrachtgever. De gemeentesecretaris van Boxmeer (8 april 2013) (cijfer 7), de wethouder van Sint Anthonis (11 april 2013) (cijfer 6), de eerste senior P&O-adviseur van Boxmeer (16 april 2013) (cijfer 5) en de tweede senior P&O-adviseur van Boxmeer (16 april 2013) (cijfer 5) zeggen allemaal dat Sint Anthonis op veel momenten haar wensen kan uitspreken over de uitvoering van de gezamenlijke taken (zoals in de vele overleggen). Boxmeer heeft echter wel de touwtjes in handen als het gaat om de voortgang en dagelijkse gang van zaken (gemeentesecretaris Boxmeer; wethouder Sint Anthonis).

Samenvattend

Aard van de onderlinge relatie – Naast gezamenlijk belangen hebben de gemeenten vooral ook eigenbelangen. Boxmeer wil namelijk de centrumgemeente van de regio worden en Sint Anthonis heeft (meer dan Boxmeer) vooral belangen in het verminderen van de kwetsbaarheid. Door de aanwezigheid van loyaliteit en betrokkenheid tussen de gemeenten is er sprake van een collectief. Toch leveren de individuele belangen per gemeente (zo snel mogelijk uitbreiden versus behoud van

zelfstandigheid) irritaties op. De machtsafstand tussen de gemeenten is hoog: Sint Anthonis heeft minder kennis en minder invloed (mede omdat Boxmeer alle gezamenlijke afdelingen heeft).

Invulling van de onderlinge relatie – Boxmeer is vooral intrinsiek gemotiveerd om de taken goed uit te voeren. Zij is namelijk van binnenuit geprikkeld en er zijn op de overleggen na geen andere personen of factoren die de gemeente aansporen tot het verrichten van het werk. De sturing van Sint Anthonis vindt plaats op basis van vertrouwen; Boxmeer stuurt de gezamenlijke afdelingen namelijk zelf aan en de DVO's zijn niet gespecificeerd. Er zijn geen mogelijkheden tot het gebruik van (niet-)financiële straffen of beloningen. In figuur 3 worden de bevindingen van deze casus schematisch weergegeven.

Figuur 3: Bevindingen casus Boxmeer – Sint Anthonis

Belangen:	Eigenbelang, Individualisme/collectivisme
Macht:	Hoge machtsafstand
Motivatie:	<i>Intrinsieke motivatie</i>
Prikkels:	<i>Geen financiële of niet-financiële prikkels</i>
Sturing:	<i>Sturing op basis van vertrouwen</i>

4.1.2 Casus Groesbeek – Millingen aan de Rijn

Groesbeek is een gemeente in het Rijk van Nijmegen. De gemeente heeft 18.981 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). Ten noordoosten van Groesbeek ligt Millingen aan de Rijn (verder: Millingen). Deze gemeente heeft 5.920 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en is daarmee aanzienlijk kleiner dan Groesbeek. Groesbeek voert sinds 1 juli 2009 alle ambtelijke taken voor Millingen uit. Vanaf 1 januari 2015 zal er een fusie plaatsvinden tussen de gemeenten Groesbeek, Ubbergen en Millingen.

Belangen

Het belang van Groesbeek bij de ambtelijke samenvoeging met Millingen heeft voornamelijk te maken met het vergroten van de gemeentelijke organisatie. Groesbeek is namelijk voorstander van de vorming van een sterke landelijke gemeente ten oosten van Nijmegen (Gemeenten Millingen, Ubbergen en Groesbeek, 2012). Door de ambtelijke samenvoeging met Millingen groeit de organisatie van Groesbeek en krijgt zij bovendien grotere en interessantere opdrachten. Daarnaast kunnen met de grotere organisatie efficiency- en financiële voordelen worden behaald (gemeentesecretaris Groesbeek, persoonlijke communicatie op 16 mei 2013; gemeentesecretaris Millingen, persoonlijke communicatie op 16 mei 2013) en kan meer kwaliteit worden geleverd (hoofd BMO Groesbeek, persoonlijke communicatie op 14 mei 2013). Naast het eigenbelang wil Groesbeek ook openstaan voor samenwerking en andere gemeenten (zoals Millingen) graag de helpende hand bieden (hoofd BMO Groesbeek; P&O-consulent Groesbeek, persoonlijke communicatie op 14 mei 2013).

De argumenten van Millingen voor de samenwerking met Groesbeek zijn voornamelijk ingegeven vanuit noodzaak (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013; hoofd BMO Groesbeek, 14 mei 2013;

P&O-consulent Groesbeek, 14 mei 2013). De gemeente Millingen behoort namelijk met haar inwoneraantal tot een van de kleinste gemeenten van Nederland en gezien haar ligging en ruimtelijk-economische mogelijkheden zal dat niet anders worden (Gemeenten Millingen, Ubbergen en Groesbeek, 2012). Daarnaast heeft Millingen voor het jaar 2012 voor het tweede achtereenvolgende jaar een beroep gedaan op artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Dit houdt in dat Millingen om een aanvullende uitkering heeft gevraagd aan het Rijk om de begroting sluitend te kunnen maken. Hierbij wordt de gemeente onder preventief toezicht gesteld door de provincie (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012). Om zelfstandig te kunnen blijven voortbestaan en om de kwetsbaarheid te kunnen verminderen, moest Millingen dus wel op zoek naar samenwerking (gemeentesecretaris Groesbeek; gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013; P&O-consulent Groesbeek). Dit heeft men uiteindelijk dus gevonden in de vorm van een ambtelijke samenvoeging bij de gemeente Groesbeek.

De gezamenlijke belangen van Groesbeek en Millingen zijn te vinden in de zogenoemde drie K's: verhoging van de Kwaliteit, verminderingen van de Kosten en vermindering van de Kwetsbaarheid (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013; gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013). In het kader van de kwetsbaarheid moet worden opgemerkt dat Groesbeek weliswaar de grotere gemeente is, maar nog steeds niet groot is. Niet alleen voor Millingen speelt deze kwetsbaarheid dus een grote rol, maar ook voor Groesbeek (gemeentesecretaris Groesbeek; hoofd BMO Groesbeek, 14 mei 2013). Verder heeft de samenvoeging van de ambtelijke organisaties ervoor gezorgd dat de belangen van de gemeenten door de jaren heen met elkaar zijn verbonden en verweven (Gemeenten Millingen, Ubbergen en Groesbeek, 2012).

De motivatie bij de cijfers die de respondenten geven voor hoe Groesbeek en Millingen met elkaar omgaan, waarbij 0 volledig handelen vanuit eigenbelang voorstelt en 10 volledig handelen vanuit gezamenlijk belang, komen vrijwel overeen. De gemeentesecretaris van Groesbeek (16 mei 2013) geeft met een 5 aan dat beide gemeenten handelen vanuit eigenbelang – Groesbeek om een sterkere positie te krijgen en Millingen om zelfstandig te kunnen blijven – maar dat beide gemeenten zich realiseren dat ze er samen sterker van worden. De gemeentesecretaris van Millingen (16 mei 2013) (cijfer 7), het hoofd BMO van Groesbeek (14 mei 2013) (cijfer 7) en de P&O-consulent van Groesbeek (14 mei 2013) (cijfer 8) geven allen dezelfde redenering als de gemeentesecretaris van Groesbeek (weliswaar met een ander cijfer). Het hoofd BMO en de P&O-consulent lichten verder toe dat het eigenbelang van Groesbeek doorklonk in de angst dat Millingen zich bij Nijmegen zou voegen in plaats van bij Groesbeek. Nog een teken van Groesbeeks eigenbelang zit volgens de gemeentesecretaris van Millingen in het bedrag dat Groesbeek vraagt voor het uitvoeren van de taken. Deze is naar zijn mening namelijk veel te hoog. Millingen wilde een herziening van dit bedrag, maar Groesbeek weigerde hieraan mee te werken. Naast het vragen van een te hoog geldbedrag, vindt hij ook dat Groesbeek te weinig kijkt naar wat in Millingen belangrijk wordt gevonden.

De betrokkenheid en loyaliteit tussen Groesbeek en Millingen is groot (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013; gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013; P&O-consulent Groesbeek, 14 mei 2013). Volgens de gemeentesecretaris van Groesbeek is dit te merken aan hoe de ambtenaren van Groesbeek de taken voor Millingen uitvoeren, namelijk met evenveel aandacht als de taken voor Groesbeek. Toch bestaat af en toe het gevoel bij Millingen dat “Groesbeek Millingen er even bij doet” en heeft Millingen door de (letterlijke) afstand tot Groesbeek af en toe een soort ‘Calimero-

gevoel' (ofwel dat ze te weinig aandacht krijgen). Hier is echter vanaf het begin door Groesbeek op geanticipeerd door contractueel vast te leggen hoeveel tijd er aan de diensten voor Groesbeek en aan de diensten voor Millingen wordt besteed. "Helaas slaagt deze aanpak niet altijd" (gemeentesecretaris Groesbeek).

Macht

Groesbeek en Millingen opereren niet op voet van gelijkwaardigheid (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013; gemeentesecretaris Millingen, 14 mei 2013). Dit komt doordat Millingen veel kleiner is dan Groesbeek en daarom minder kracht heeft. Bovendien zit het gehele ambtelijke apparaat in Groesbeek, wat zorgt voor afstand (ook letterlijke afstand) tot Millingen en voor een 'Calimero-effect' (zie Belangen). Millingen geeft daarom ook aan dat ze achteraf gezien een klein ambtelijk apparaat hadden willen behouden om minder afhankelijk van Groesbeek te hoeven zijn (gemeentesecretaris Groesbeek; gemeentesecretaris Millingen; hoofd BMO Groesbeek, 14 mei 2013). Volgens de gemeentesecretaris van Millingen is het nu namelijk zo dat als Groesbeek moet kiezen welke opdracht ze eerst uitvoeren, dat ze prioriteit geven aan de opdracht van Groesbeek en daarna pas de opdracht van Millingen uitvoeren.

De cijfers die de respondenten geven voor hoe zij de relatie tussen Groesbeek en Millingen ervaren, waarbij 0 een formele en ongelijke inhoudt en 10 een informele en gelijkwaardige relatie, variëren tussen de 4 en de 6. De gemeentesecretaris van Millingen (16 mei 2013), het hoofd BMO van Groesbeek (14 mei 2013) en de P&O-consulent van Groesbeek (14 mei) geven een 6 en de gemeentesecretaris van Groesbeek (16 mei 2013) een 4. De gemeentesecretaris van Groesbeek vermeldt hierbij dat het bestaan van een ongelijke relatie ook aan personen ligt; volgens hem hebben de mensen in het grotere Groesbeek meer kwaliteiten en zijn ze daarmee ook krachtiger.

Motivatie

De opdrachtnemer van de diensten (Groesbeek) wordt door drie aspecten gemotiveerd om de taken goed uit te voeren. Allereerst wordt Groesbeek gemotiveerd via het contract dat is opgesteld. Hierin is een bedrag vastgesteld dat Millingen betaalt om de taken te laten uitvoeren (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013; gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013; Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008). Het tweede aspect waardoor Groesbeek wordt gemotiveerd is de kritische houding van Millingen in overleggen tussen de gemeentesecretarissen, portefeuillehouders en afdelingshoofden (gemeentesecretaris Groesbeek; gemeentesecretaris Millingen; hoofd BMO Groesbeek, 14 mei 2013; P&O-consulent Groesbeek, 14 mei 2013). De portefeuillehouders van Millingen geven heel nadrukkelijk richting in deze overleggen (gemeentesecretaris Groesbeek) en kijken kritisch naar de kwantiteit, kwaliteit en urenafname en -tarieven van de diensten (gemeentesecretaris Millingen; P&O-consulent Groesbeek). Ten slotte is de derde bron van motivatie om de diensten voor Millingen goed uit te voeren de intrinsieke gedrevenheid (gemeentesecretaris Groesbeek), werkdrive en taakvolwassenheid (hoofd BMO Groesbeek) van de ambtenaren in Groesbeek.

Prikkels

In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten Millingen en Groesbeek (2008) zijn geen mogelijkheden opgesteld tot het financieel prikkelen voor het wel of niet goed uitvoeren van de taken. Er zijn dus geen sancties in de vorm van boetes als een gemeente afspraken niet nakomt of

beloningen als een gemeente goed presteert. Wel is de opdrachtnemer (Groesbeek) verantwoordelijk voor de kosten die moeten worden gemaakt bij het nalatig zijn of niet goed uitvoeren van de taken voor de opdrachtgever (Millingen) (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008).

Mogelijkheden tot niet-financieel prikkelen voor het wel of niet goed uitvoeren van de taken zijn ook niet opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Wel is vastgesteld welke stappen Millingen kan ondernemen als zij ontevreden zijn. Indien de werkzaamheden volgens Millingen niet goed worden verricht, zal eerst overleg plaatsvinden. Als dit niet tot aanpassingen leidt in de uitvoering, zal schriftelijk melding worden gedaan. Mocht Groesbeek binnen “een redelijke termijn” (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008, p. 6) niet voldoen aan de wensen van Millingen, zal er sprake zijn van een geschil. Om tot een oplossing te komen kan een mediationtraject worden doorlopen. Mocht deze mediation niet tot een oplossing leiden, zal het geschil worden voorgelegd aan een geschillencommissie. Deze commissie brengt een bindend advies uit waaraan beide partijen zijn gebonden (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008). Tot een geschil tussen Groesbeek en Millingen is het tot dusver nooit gekomen. Er wordt wel eens een melding gemaakt en om extra aandacht gevraagd voor Millingen (hoofd BMO Groesbeek, 14 mei 2013). Meestal gebeurt dit in de overleggen die plaatsvinden (P&O-consulent Groesbeek, 14 mei 2013), waar men elkaar vrij direct aanspreekt als er dingen niet goed gaan (gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013).

Sturing

Groesbeek en Millingen hebben in de samenwerkingsovereenkomst besloten een verregaande samenwerking aan te gaan waarbij alle uitvoerende (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) werkzaamheden van Millingen worden uitgevoerd door Groesbeek (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008). De ambtenaren van Millingen zijn hiervoor overgeplaatst naar Groesbeek en in dienst genomen van diezelfde gemeente (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013; gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013; hoofd BMO Groesbeek, 14 mei 2013). Om vanuit Millingen invloed te kunnen blijven uitoefenen op de uitvoering van de taken, kunnen zij Groesbeek mee aansturen. Hiervoor zijn twee manieren. Deze staan in de volgende alinea.

Ten eerste kan Millingen Groesbeek sturen via de uitvoeringstaken die zijn opgesteld in de dienstverleningsovereenkomsten voor de verschillende afdelingen (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008) en de programmabegroting waarin de specifieke beleidsdoelstellingen staan (gemeentesecretaris Groesbeek, 16 mei 2013). Millingen kan Groesbeek zich aan deze opgestelde uitvoeringsafspraken en beleidsdoelstellingen laten houden. In overleggen kan Millingen bijvoorbeeld hierop aandringen en waar nodig bijsturen. Dit laatste sluit aan op de tweede mogelijkheid van aansturing voor Millingen, namelijk via de overleggen. Zo zijn er volgens de samenwerkingsovereenkomst tussen Millingen en Groesbeek (2008) verschillende overlegvormen tussen de colleges, portefeuillehouders, gemeentesecretarissen en afdelingshoofden. In de overeenkomst wordt vermeld dat de geplande overlegmomenten in ieder geval zullen moeten plaatsvinden, maar dat er ook overleg zal zijn als een van de partijen onder vermelding van de reden daartoe verzoekt (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008). Waar Millingen echter geen invloed op heeft is de uitvoering van de dagelijkse, reguliere taken door Groesbeek. Op het gebied van deze taken heeft Groesbeek volledige vrijheid en sturen zij volledig zichzelf (gemeentesecretaris Groesbeek; gemeentesecretaris Millingen, 16 mei 2013).

In de samenwerkingsovereenkomst tussen Millingen en Groesbeek zijn verschillende onderdelen opgenomen, zoals 'samenwerkingsstructuur en –overleg', 'planning en control, informatieverstrekking en rapportages', 'verplichtingen en kwaliteitsborging', 'aansprakelijkheden en risico's', 'prijzen en betaling' en 'geschillen'. Deze onderdelen zijn uitvoerig uitgewerkt. De overeenkomst bevat daarnaast twaalf bijlagen met daarin onder andere de uitgebreide uitwerking van de 'wijze van werken, afstemming en bewaking', de 'wijze van kostentoerekening en –verrekening' en een dienstverleningsovereenkomst per taakonderdeel (zeven in totaal). Deze dienstverleningsovereenkomsten bevatten onder andere een overzicht van de uitvoeringstaken behorend bij het betreffende taakonderdeel (Gemeenten Millingen en Groesbeek, 2008).

De relatie tussen Groesbeek en Millingen wordt door de gemeentesecretaris van Groesbeek (16 mei 2013) en de gemeentesecretaris van Millingen (16 mei 2013) zakelijk en constructief genoemd. Er is een basis van vertrouwen tussen beide gemeenten, maar Groesbeek merkt dat er wel veel wordt gecontroleerd door Millingen. Dit wordt vooral opgemerkt door de kritische vragen in de overleggen (gemeentesecretaris Groesbeek). De gemeentesecretaris van Millingen geeft ook aan dat er kritisch wordt gekeken naar de kwantiteit en kwaliteit van de diensten. Groesbeek heeft hierdoor soms het gevoel dat Millingen handelt vanuit controle en wantrouwen, maar vanuit Millingen wordt dat niet zo gezien of bedoeld (P&O-consulent Groesbeek, 14 mei 2013).

De motivatie bij de cijfers die de respondenten geven voor hoe er wordt gestuurd, waarbij 0 volledige sturing door Millingen voorstelt en 10 volledige sturing door Groesbeek, komen vrijwel overeen. Aan de ene kant zeggen de respondenten namelijk dat Millingen wel degelijk sturing geeft aan de uitvoering van de taken in Groesbeek: Groesbeek stuurt evenveel als Millingen. Zo geven de gemeentesecretaris van Millingen (14 mei 2013), het hoofd BMO van Groesbeek (14 mei 2013) en de P&O-consulent van Groesbeek (14 mei 2013) het cijfer 5. Aan de andere kant wordt gezegd dat Groesbeek in de dagelijkse stroom van werkzaamheden volledige zelfsturing geeft. De gemeentesecretaris van Groesbeek (16 mei 2013), het hoofd BMO en de P&O-consulent geven voor de sturing op deze dagelijkse werkzaamheden namelijk een 10.

Samenvattend

Aard van de onderlinge relatie – Het belang bij de samenwerking voor Groesbeek en Millingen is voornamelijk gebaseerd op eigenbelangen. Groesbeek wil namelijk de ambtelijke organisatie vergroten en de belangen van Millingen zijn vooral ingegeven vanuit noodzaak. Daarnaast is de relatie tussen Groesbeek en Millingen niet gelijkwaardig; Millingen heeft namelijk minder kracht en invloed (omdat Millingen veel kleiner is en omdat het gehele ambtelijke apparaat in Groesbeek zit). Groesbeek streeft bij de uitvoering van de taken naar een gelijke en collectieve aanpak, maar slaagt hier niet (altijd) in.

Invulling van de onderlinge relatie – Groesbeek wordt zowel intrinsiek als extrinsiek gemotiveerd in het uitvoeren van de taken. Aan de ene kant is zij namelijk geprikkeld van binnenuit, maar aan de andere kant zijn het gedetailleerde contract en de kritieken in de overleggen prikkels van buitenaf. De sturing vindt voor een deel plaats op basis van controle, maar ook voor een deel op basis van vertrouwen; de samenwerkingsovereenkomst is namelijk zeer uitgebreid, maar Groesbeek wordt wel volledig vrijgelaten in de uitvoering van de taken. Er zijn geen mogelijkheden tot het gebruik van

(niet-)financiële straffen of beloningen. In figuur 4 worden de bevindingen van deze casus schematisch weergegeven.

Figuur 4: Bevindingen casus Groesbeek – Millingen aan de Rijn

Belangen:	Eigenbelang*, Individualisme
Macht:	Hoge machtsafstand**
Motivatie:	<i>Extrinsieke/intrinsieke motivatie</i>
Prikkels:	<i>Geen financiële of niet-financiële prikkels</i>
Sturing:	<i>Sturing op basis van controle/vertrouwen</i>
* zeer hoog eigenbelang	
** zeer hoge machtsafstand	

4.2 Integratie met gelijke inbreng

In deze tweede paragraaf van de bevindingen worden de constructies met gelijke inbreng besproken. Hiertoe behoren de cases Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert, Nuenen, Gerwen en Nederwetten – Son & Breugel en Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren. De resultaten worden behandeld aan de hand van de onderwerpen belangen, macht, motivatie, prikkels en sturing. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting van de aard van de onderlinge relatie en de invulling van de onderlinge relatie.

4.2.1 Casus Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert

Cuijk is een gemeente in de regio Land van Cuijk. De gemeente heeft 24.737 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en is daarmee de tweede gemeente van de regio op basis van inwoneraantal. Ten noordwesten van Cuijk ligt Grave. Deze gemeente heeft 12.724 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en behoort daarmee tot de drie kleinere gemeenten in de regio Land van Cuijk. Ten zuidwesten van Cuijk ligt de gemeente Mill & Sint Hubert. Deze gemeente heeft 10.918 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en is de kleinste gemeenten in de regio Land van Cuijk.

In het CGM-verband (Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert) zijn op dit moment twee afdelingen samengevoegd, namelijk Sociale Zaken inclusief WMO in Cuijk (voor de burgers en verder in dit rapport ISD, Intergemeentelijke Sociale Dienst, genoemd) en P&O in Grave. Daarnaast voert Cuijk de taken op het gebied van Belastingen uit voor Mill & Sint Hubert. Vanaf 1 januari 2014 zullen de CGM-gemeenten één gezamenlijke ambtelijke organisatie hebben, waarvan de drie gemeenten producten afnemen. Deze ambtelijke organisatie wordt niet centraal gehuisvest, maar verdeeld over de bestaande huisvestingsplaatsen.

Belangen

De belangen van de CGM-gemeenten bij de samenwerking verschillen niet veel, mede omdat alle gemeenten klein zijn. Alle drie de gemeenten willen en moeten namelijk samenwerken om zelfstandig te blijven bestaan; alleen de urgentie van deze samenwerking verschilt per gemeente. Zo

is het belang van samenwerking voor Cuijk – als grootste gemeente – minder groot dan voor Grave en Mill & Sint Hubert – als kleinste gemeenten (gemeentesecretaris Cuijk, persoonlijke communicatie op 18 april 2013; gemeentesecretaris Grave, persoonlijke communicatie op 17 april 2013; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert, persoonlijke communicatie op 19 april 2013). De gemeentesecretaris van Cuijk en Grave voegen hier echter aan toe dat Cuijk weliswaar de grootste gemeente is maar nog steeds een kleine gemeente is. Het gezamenlijke doel van de samenwerking is terug te vinden in de zogenoemde drie K's: vermindering van de Kwetsbaarheid, verhoging van de Kwaliteit en verlaging van de Kosten (gemeentesecretaris Grave; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, n.d.).

Naast het gedeelde belang van zelfstandig willen blijven en het gezamenlijke doel van de drie K's, zijn er ook nog specifieke belangen per gemeente. Cuijk heeft – evenals Boxmeer – namelijk aspiraties als centrumgemeente in de regio (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Boxmeer, 2012; Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Cuijk, 2012). Zij wil daarom met de samenwerking groter en robuuster worden om hiermee haar eigen positie te versterken in het Land van Cuijk (manager ISD Cuijk, persoonlijke communicatie op 25 april 2013). Dit “terwijl door Mill & Sint Hubert de wens om te komen tot een intensieve ambtelijke samenwerking in het *gehele* Land van Cuijk al lang wordt gekoesterd” (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Mill & Sint Hubert, 2012, p. 17.) en “voor Grave het CGM-verband noodzakelijk was om de kwetsbaarheid van de eigen organisatie op te lossen” (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Grave, 2012, p. 17). Deze kwetsbaarheid van Grave kwam vooral door financiële en organisatorische problemen. Mill & Sint Hubert is daarentegen bestuurlijk en ambtelijk meer stabiel en minder kwetsbaar dan Grave (gemeentesecretaris Grave, 17 april 2013; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert, 19 april 2013; manager ISD Cuijk).

De cijfers die de respondenten geven voor hoe Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert met elkaar omgaan, waarbij 0 volledig handelen vanuit eigenbelang voorstelt en 10 volledig handelen vanuit gezamenlijk belang, komen bijna helemaal overeen. De gemeentesecretaris van Cuijk (18 april 2013), de gemeentesecretaris van Mill & Sint Hubert (19 april 2013), de manager ISD van Cuijk (25 april 2013) en de P&O-adviseur van Grave (persoonlijke communicatie op 17 april 2013) geven namelijk allen een 8 en de gemeentesecretaris van Grave (17 april 2013) een 7,5. De manager ISD licht toe dat men samen de problemen probeert op te lossen en dat men elkaar daarbij niet probeert dwars te zitten. Hij noemt hierbij het voorbeeld dat Cuijk een keer extra kosten moest maken in het kader van de samenwerking, maar dat de gemeentesecretaris van Cuijk deze niet in rekening bracht omdat dat “later wel een keer zou worden gecompenseerd”.

Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert zijn betrokken en loyaal naar elkaar toe (gemeentesecretaris Cuijk, 18 april 2013; gemeentesecretaris Grave, 17 april 2013; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert, 19 april 2013; manager ISD Cuijk, 25 april 2013; P&O-adviseur Grave, 17 april 2013). Dit uit zich in de samenwerking op basis van ‘geven en nemen’ (gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert), de goede onderlinge sfeer (manager ISD Cuijk) en het respect en vertrouwen in elkaar (gemeentesecretaris Cuijk). Daarnaast is de relatie tussen de CGM-gemeenten redelijk gelijkwaardig te noemen, al “steekt Cuijk wel net iets verder haar nek uit” op het gebied van middelen en mensen (manager ISD Cuijk) en is Grave de gemeente die het verst verwijderd staat van de andere gemeenten (gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert) en het meest ‘meelift’ op de extra inzet die Cuijk levert (manager ISD Cuijk). Cuijk

en Mill & Sint Hubert zitten ambtelijk en bestuurlijk daarom ook wat dichter bij elkaar, maar de afstand tot Grave is zeker niet onoverbrugbaar (gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert).

Macht

Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert opereren op voet van gelijkwaardigheid (gemeentesecretaris Cuijk, 18 april 2013; gemeentesecretaris Grave, 17 april 2013; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert, 19 april 2013; manager ISD Cuijk, 25 april 2013; P&O-adviseur Grave, 17 april 2013). De gemeentesecretaris van Mill en Sint Hubert voegt hieraan toe dat de “gemeenten niet gelijk zijn, maar wel gelijkwaardig en dat dat nodig is om tot een succesvolle samenwerking te komen”. Deze gelijkwaardigheid is voor een groot deel te danken aan de verdeling van de gezamenlijke taken over de gemeenten. Iedere gemeente heeft zo namelijk zijn eigen ‘aandeel’ (gemeentesecretaris Grave). De manager ISD van Cuijk zegt wel dat de gemeente Cuijk iets meer wordt bediend dan de andere gemeenten op het gebied van ISD, omdat deze afdeling in Cuijk is gehuisvest. Dit zou volgens hem ook het geval zijn geweest als ISD in Grave of Mill & Sint Hubert zou zijn gehuisvest. Verder zegt hij dat de (machts)relatie tussen gemeenten zeker ook van personen afhangt. Als personen goed met elkaar kunnen opschieten, verloopt de samenwerking soepeler. “Dit is binnen het CGM-verband het geval” (manager ISD Cuijk).

De cijfers die de respondenten geven voor hoe zij de relatie tussen Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert ervaren, waarbij 0 een formele en ongelijke inhoudt en 10 een informele en gelijkwaardige relatie, zijn vrijwel hetzelfde. De gemeentesecretaris van Cuijk (18 april 2013), de gemeentesecretaris van Grave (17 april 2013) en de P&O-adviseur van Grave (17 april 2013) geven een 8. De manager ISD van Cuijk (25 april 2013) geeft een 8,5. De gemeentesecretaris van Mill & Sint Hubert (19 april 2013) geeft zelfs een 9, waarbij hij wel vermeldt dat Grave “iets verder weg staat” van de gemeenten Cuijk en Mill & Sint Hubert.

Motivatie

Volgens de gemeentesecretaris van Mill & Sint Hubert wordt de uitvoerder van de gezamenlijke taken (in het CGM-verband ISD en P&O) gemotiveerd door de aanwezigheid van meerdere opdrachtgevers (persoonlijke communicatie op 19 april 2013). In tegenstelling tot de situatie met één opdrachtgever (waarbij de gemeenten tot elkaar zijn ‘veroordeeld’), is er bij meerdere opdrachtgevers sprake van een soort (prestatie)druk. De uitvoerende gemeente wordt namelijk vanuit meerdere kanten gedwongen tot het leveren van kwaliteit en transparantie (gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert). Daarnaast werken de uitvoerders vanuit de gedachte (motivatie) dat het bundelen van mensen en krachten verschillende voordelen oplevert, zoals de eerder genoemde drie K’s (gemeentesecretaris Cuijk, 18 april 2013; manager ISD Cuijk, 25 april 2013).

De uitvoerders van de gezamenlijke taken worden door de opdrachtgevers scherp gehouden door de kritische houding die zij aannemen in de overleggen die plaatsvinden (tussen de portefeuillehouders, gemeentesecretarissen en afdelingshoofden). In deze overleggen worden de wensen en eisen op het gebied van ISD en P&O besproken en op elkaar afgestemd (gemeentesecretaris Cuijk, 18 april 2013; gemeentesecretaris Grave, 17 april 2013; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert, 19 april 2013; manager ISD Cuijk, 25 april 2013; P&O-adviseur Grave, 17 april 2013; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009a; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009b). Daarnaast stelt de

uitvoerder volgens de samenwerkingsovereenkomsten van ISD en P&O kwartaaloverzichten op en wordt iedere gemeente over de resultaten geïnformeerd door middel van het maken van een jaarrekening en een jaarverslag. Aan de hand van de overleggen en de te verschaffen informatie worden de werkzaamheden gedurende het hele jaar gemonitord (gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert; manager ISD Cuijk).

Prikkels

In het CGM-samenwerkingsverband zijn er op dit moment nog geen mogelijkheden tot het financieel prikkelen voor het wel of niet goed uitvoeren van de gezamenlijke taken (gemeentesecretaris Cuijk, 18 april 2013; gemeentesecretaris Grave, 17 april 2013; gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert, 19 april 2013; manager ISD Cuijk, 25 april 2013; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009a; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009b). Er zijn dus geen sancties in de vorm van boetes als een gemeente afspraken niet nakomt. Wel wordt er in overleggen gesproken over de kwaliteit van het werk. Als een gemeente hier ontevreden over is, wordt de uitvoerder hierop aangesproken (gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert; manager ISD Cuijk). In de samenwerkingsovereenkomsten van ISD en P&O is wel een onderdeel kosten opgenomen, waarin staat hoeveel iedereen gemeente moet betalen voor de uit te voeren taken (Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009a; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009b).

Sturing

De aansturing van de gezamenlijke afdelingen ligt feitelijk in handen van de uitvoerder, omdat de afdelingen ook onder het ambtelijk apparaat van de uitvoerende organisatie vallen (Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009a; Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert, 2009b). Zo staat in de samenwerkingsovereenkomst van ISD: “voor de wijze van bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie is de gemeente Cuijk verantwoordelijk” (p. 2) en “de controle op de rechtmatigheid van de uitvoering van de regelingen als door partijen overeengekomen vindt plaats door de accountant van de gemeente Cuijk” (p. 3). In de praktijk ligt de aansturing in handen van de drie gemeentesecretarissen, portefeuillehouders en afdelingshoofden ISD en P&O. In de overleggen tussen hen worden namelijk de eisen en wensen besproken en op elkaar afgestemd (gemeentesecretaris Grave, 17 april 2013). Volgens de gemeentesecretaris van Mill en Sint Hubert (19 april 2013) hebben gemeenten het gevoel dat ze minder ondersteund worden wanneer ze de diensten niet zelf uitvoeren. Dit zou volgens hem niet zo moeten zijn, maar is het wel het geval.

De taken die moeten worden uitgevoerd door de uitvoerders zijn vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten. In de samenwerkingsovereenkomst van ISD (2009) staat namelijk vermeld dat de taken op de terreinen “werk, inkomen en zorg” (p. 1) moeten worden uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie. Deze taken zijn verder niet gespecificeerd of uitgewerkt. Ook in de samenwerkingsovereenkomst van P&O (2009) staan de taken wel vermeld, maar zijn ze verder niet uitgewerkt.

De cijfers die de respondenten geven voor hoe er wordt gestuurd, waarbij 0 volledige sturing door de opdrachtgever voorstelt en 10 volledige sturing door de opdrachtnemer, variëren tussen de 5 en de 8. In dit samenwerkingsverband is Cuijk de uitvoerder van ISD en Grave de uitvoerder van P&O. De gemeentesecretaris van Cuijk (18 april 2013), de manager ISD van Cuijk (25 april 2013) en de P&O-adviseur van Grave (17 april 2013) geven met het cijfer 5 aan dat de gemeenten vanuit

gezamenlijkheid handelen en aansturen en niet vanuit de opdrachtgever of opdrachtnemer. De gemeentesecretaris van Grave (17 april 2013) (cijfer 6/7) en de gemeentesecretaris van Mill & Sint Hubert (19 april 2013) (cijfer 7/8) vinden dat de aansturing meer in handen ligt van de opdrachtnemer. De gemeentesecretaris van Mill & Sint Hubert ervaart dit als niet optimaal; hij zou graag zien dat er meer zou worden gestuurd vanuit de opdrachtgever.

Samenvattend

Aard van de onderlinge relatie – De gemeenten hebben voornamelijk een gezamenlijk belang: behoud van zelfstandigheid. Dat Cuijk de centrumgemeente in de regio wil worden, is het enige eigenbelang. Daarnaast is er sprake van een hoog collectief gevoel, wat terug te zien is in de goede samenwerkingssfeer en het onderlinge respect en vertrouwen. De relatie tussen Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert is gelijkwaardig. Dit komt vooral door de verdeling van de gezamenlijke taken en de ambtelijke fusie per 1 januari 2014.

Invulling van de onderlinge relatie – De uitvoerders in het CGM-verband zijn vooral intrinsiek gemotiveerd om de taken goed uit te voeren. Ze werken namelijk vanuit de gedachte dat het bundelen van krachten voordelen oplevert voor het geheel. Daarnaast vindt de sturing op de gezamenlijke afdelingen plaats op basis van vertrouwen; er is namelijk geen sprake van detailsturing en instructie van de opdrachtgevers en de samenwerkingsovereenkomsten zijn niet gespecificeerd. Er zijn geen mogelijkheden tot het gebruik van (niet-)financiële straffen of beloningen. In figuur 5 worden de bevindingen van deze casus schematisch weergegeven.

Figuur 5: Bevindingen casus Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert

Belangen:	Gezamenlijk belang, Collectivisme*
Macht:	Lage machtsafstand
Motivatie:	Intrinsieke motivatie
Prikkels:	Geen financiële of niet-financiële prikkels
Sturing:	Sturing op basis van vertrouwen
* zeer hoog collectivisme	

4.2.2 Casus Nuenen, Gerwen en Nederwetten – Son & Breugel

De gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten (verder: Nuenen) ligt ten oosten van de gemeente Eindhoven. De gemeente heeft 22.623 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). Ten noorden van Eindhoven ligt Son & Breugel. Deze gemeente heeft 16.123 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en is daarmee de kleinere gemeente van de twee.

Nuenen en Son & Breugel hebben zes onderdelen samengevoegd, die zijn ondergebracht bij de afdelingen Financiën, Belastingen, ICT, P&O en DIV. De taken zijn over de twee gemeenten verdeeld: Nuenen heeft de afdelingen Financiën en Belastingen en Son & Breugel de afdelingen ICT, P&O en DIV. Per 1 januari 2013 zal samen met Geldrop-Mierlo een gezamenlijke organisatie voor de

bedrijfsvoering komen die taken uitvoert voor de drie gemeenten. Deze organisatie zal centraal worden gehuisvest in het voormalig gemeentehuis van Mierlo (“Dienst Dommelvallei in gemeentehuis Mierlo”, 13 maart 2013)

Belangen

De belangen voor Nuenen en Son & Breugel bij de samenwerking lopen niet ver uiteen. Beide gemeente willen graag de efficiency verhogen, de kwaliteit van de diensten verbeteren en hun kwetsbaarheid als gemeente verminderen door taken gezamenlijk uit te voeren. Ook biedt samenwerking besparingsmogelijkheden en doorgroeimogelijkheden voor het personeel (Coördinator Financiën Nuenen, persoonlijke communicatie op 7 mei 2013; gemeentesecretaris Son & Breugel, persoonlijke communicatie op 15 mei 2013; hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel, persoonlijke communicatie op 7 mei 2013; locogemeentesecretaris Nuenen, persoonlijke communicatie op 2 mei 2013). Daarnaast pleiten beide gemeenten voor behoud van zelfstandigheid. Zij willen namelijk niet geannexeerd worden door andere grotere gemeenten. Door de krachten te bundelen en de schaal te vergroten willen Nuenen en Son & Breugel hiervoor zorgen (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Nuenen, 2012; Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Son & Breugel, 2012; Coördinator Financiën Nuenen; gemeentesecretaris Son & Breugel; Gemeente Nuenen, 2011).

Hoewel er geen verschillen in belangen zijn bij de samenwerking, is er wel een verschil in de mate van noodzaak. Nuenen verkeert namelijk in zeer zwaar weer, zowel inhoudelijk, bestuurlijk als financieel (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie gemeente Nuenen, 2012; Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie Zuidoost-Brabant, 2012). Volgens de gemeentesecretaris van Son & Breugel (15 mei 2013) is de financiële positie van Nuenen “belabberd”; daarentegen is de financiële positie van Son & Breugel “riant” onder andere door de aantrekkingskracht van bedrijventerrein Ekkersrijt (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie Zuidoost-Brabant). Door de instabiliteit en slechte financiële situatie van Nuenen heeft deze gemeente een grotere noodzaak tot samenwerking dan Son & Breugel (gemeentesecretaris van Son & Breugel).

De cijfers die de respondenten geven voor hoe Nuenen en Son & Breugel met elkaar omgaan, waarbij 0 volledig handelen vanuit eigenbelang voorstelt en 10 volledig handelen vanuit gezamenlijk belang, variëren tussen de 4 en de 7. Zo geven het hoofd Bedrijfsvoering van Son & Breugel (7 mei 2013) en de Coördinator Financiën van Nuenen (7 mei 2013) een 6, waarmee zij aangeven dat er iets meer wordt gehandeld uit gezamenlijk belang dan uit eigenbelang. De gemeentesecretaris van Son & Breugel (15 mei 2013) geeft een 7, met de motivatie dat de gemeenten gezamenlijk de noodzaak van samenwerking inzien. Volgens hem blijven er daarnaast wel verschillen in belangen bestaan, mede door de verschillende financiële posities (zie vorige alinea). De locogemeentesecretaris van Nuenen (2 mei 2013) maakt onderscheid tussen beide gemeenten. Hij zegt dat Nuenen iets meer uit gezamenlijk belang handelt (cijfer 6) dan Son & Breugel (cijfer 4). Naar zijn mening komt dat vooral door personen, zoals het hoofd Bedrijfsvoering van Son & Breugel, dat “graag zijn eigen systemen in stand wil houden”. Beide gemeenten handelen volgens hem nog te veel uit eigenbelang, maar hebben wel het besef dat samenwerken voordelen oplevert.

De mate van betrokkenheid en loyaliteit tussen de gemeenten Nuenen en Son & Breugel is niet eenduidig weer te geven. Enerzijds is volgens de gemeentesecretaris van Son & Breugel (15 mei 2013) de loyaliteit namelijk in positieve zin terug te zien in het gezamenlijk naar buiten toe optreden. Als er bijvoorbeeld een fout is gemaakt door de afdeling Financiën (in Nuenen), wordt gesproken van een fout van de gemeenten Nuenen én Son & Breugel. Daarnaast is de betrokkenheid tussen de samenwerkingspartners volgens de locogemeentesecretaris van Nuenen groot, vanwege het “ons-kent-ons-gehalte” en omdat de gemeenten “met elkaar begaan” zijn (persoonlijke communicatie op 2 mei 2013). Wel moet worden opgemerkt dat deze loyaliteit en betrokkenheid hebben moeten groeien in de loop der jaren (hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel, 7 mei 2013). Anderzijds is de betrokkenheid en loyaliteit minder goed terug te zien. Zo zegt de gemeentesecretaris van Son & Breugel dat Nuenen en Son & Breugel verschillen in de manier van communiceren: “Son & Breugel heeft niets te verbergen en Nuenen is op zijn zachtst uitgedrukt wat terughoudender in de communicatie”. Vooral op bestuurlijk niveau is dit het geval. De loyaliteit is dan ook vele malen lager op bestuurlijk niveau dan op ambtelijk niveau (Coördinator Financiën Nuenen, 7 mei 2013). De gemeentesecretaris van Son & Breugel spreekt daarom ook wel van een ‘verstandshuwelijk’ tussen de gemeenten.

Macht

De gemeenten Nuenen en Son & Breugel opereren vrijwel volledig op voet van gelijkwaardigheid (Coördinator Financiën Nuenen, 7 mei 2013; gemeentesecretaris Son & Breugel, 15 mei 2013; hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel, 7 mei 2013; locogemeentesecretaris Nuenen, 2 mei 2013). Dit komt vooral door de ongeveer gelijke grootte van de organisaties/gemeenten en de gelijke verdeling van de taken en kosten (locogemeentesecretaris Nuenen; Coördinator Financiën Nuenen; Gemeenten Nuenen en Son & Breugel, 2010). Nuenen heeft weliswaar iets meer inwoners, maar daartegenover staat dat Son & Breugel er financieel beter voor staat (gemeentesecretaris Son & Breugel). Er is echter wel een punt van kritiek van de Coördinator Financiën. Zij zegt namelijk dat Son & Breugel beslissingen die op ambtelijk gebied worden genomen al snel “op de bestuurstafel leggen”, waardoor zij door middel van macht meer invloed proberen uit te oefenen.

De cijfers die de respondenten geven voor hoe zij de relatie tussen Nuenen en Son & Breugel ervaren, waarbij 0 een formele en ongelijke inhoudt en 10 een informele en gelijkwaardige relatie, zijn vrij hoog. De gemeentesecretaris van Son & Breugel (15 mei 2013) en de Coördinator Financiën van Nuenen (7 mei 2013) geven namelijk een 9. De Coördinator Financiën geeft wel aan dat dit enkel op ambtelijk niveau geldt (bestuurlijk zit het anders). De locogemeentesecretaris van Nuenen (2 mei 2013) en het hoofd Bedrijfsvoering van Son & Breugel (7 mei 2013) geven een 7. Zij vermelden hierbij dat vooral de verschillen in bedrijfscultuur voor botsingen zorgen tussen beide organisaties.

Motivatie

De uitvoerders worden op verschillende manieren gemotiveerd om de gezamenlijke taken goed uit te voeren. Ten eerste worden zij scherp gehouden in de overleggen die plaatsvinden tussen Nuenen en Son & Breugel (gemeentesecretaris Son & Breugel, 15 mei 2013; locogemeentesecretaris Nuenen, 2 mei 2013). De partijen treden namelijk regelmatig met elkaar in overleg (Gemeenten Nuenen en Son & Breugel, 2010). Tijdens deze bijeenkomsten is men kritisch naar elkaar door (naast complimenten te geven ook) fouten te benoemen, worden de wensen op elkaar afgestemd en houdt men elkaar aan gemaakte afspraken (gemeentesecretaris Son & Breugel; locogemeentesecretaris

Nuenen). Ten tweede worden de uitvoerders gemotiveerd door de gezamenlijke belangen van de twee gemeenten (zie Belangen). De uitvoerders beseffen dat als zij het zelf goed doen, de gehele samenwerking daarvan beter wordt (hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel, 7 mei 2013; locogemeentesecretaris Nuenen). De derde motivatiebron zit in de wil om een goed product af te leveren aan de opdrachtgever (gemeentesecretaris Son & Breugel). Bovendien is het hoofd Bedrijfsvoering van Son & Breugel volgens de locogemeentesecretaris van Nuenen een krachtige persoon die zal laten merken als hij niet tevreden is. “Mocht je niet een goed product willen afleveren, word je door hem als het ware wel gedwongen” (locogemeentesecretaris van Nuenen).

Prikkels

Binnen het samenwerkingsverband tussen Nuenen en Son & Breugel zijn geen mogelijkheden tot het financieel belonen of straffen voor het wel of niet goed uitvoeren van de gezamenlijke taken. Er zijn dus geen bonus- of boetemogelijkheden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Wel is vastgesteld dat de overheadkosten over en weer niet in rekening worden gebracht. Naast financiële beloningen of straffen wordt er ook geen gebruik gemaakt van niet-financiële beloningen of straffen. Wel wordt een kritische houding aangenomen in de overleggen die plaatsvinden, waarin men elkaar complimenteert voor goed werk en aanspreekt op fouten (Coördinator Financiën Nuenen, 7 mei 2013; gemeentesecretaris Son & Breugel, 15 mei 2013; hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel, 7 mei 2013; locogemeentesecretaris Nuenen, 2 mei 2013; Gemeenten Nuenen en Son & Breugel, 2010).

Sturing

Volgens de Samenwerkingsovereenkomst van Nuenen en Son & Breugel (2010) vallen de gezamenlijke afdelingen onder het ambtelijk apparaat van de gemeente waar deze is gehuisvest (zie ook Algemeen). De aansturing ligt dus ook in handen van het betreffende afdelingshoofd. Praktisch gezien stuurt de andere gemeente echter mee aan, omdat op medewerker- en/of afdelingshoofdeniveau de wensen worden doorgegeven. Ook als de ene gemeente vindt dat zij te weinig aandacht krijgt op een gezamenlijke afdeling, wordt dit direct doorgegeven en opgepikt (gemeentesecretaris Son & Breugel, 15 mei 2013; Coördinator Financiën Nuenen, 7 mei 2013). De lijnen zijn vrij direct, mede doordat verschillende ambtenaren een gedeelte van hun tijd in Nuenen zijn en een gedeelte van hun tijd in Son & Breugel (bijvoorbeeld financieel adviseurs die beide gemeente van financieel advies voorzien) (Coördinator Financiën Nuenen; locogemeentesecretaris Nuenen, 2 mei 2013).

Ondanks de mogelijkheid om mee aan te sturen op de gezamenlijke afdelingen door de andere gemeente, heerst er niet een gevoel van volledig vertrouwen in dat de opdrachtnemer de taken goed uitvoert (locogemeentesecretaris Nuenen, 2 mei 2013; gemeentesecretaris Son & Breugel, 15 mei 2013). Dit is onder andere ontstaan door een fout die in het verleden is gemaakt door Nuenen op de afdeling Financiën. Son & Breugel heeft om te voorkomen dat dit nogmaals zou gebeuren Nuenen een periode streng gecontroleerd op de uitvoering van de taken (gemeentesecretaris Son & Breugel). De Coördinator Financiën van Nuenen zegt dat Son & Breugel echter al langer wantrouwt en controleert, “dat zat al in hun cultuur voor de samenwerking” (persoonlijke communicatie op 7 mei 2013). Dit wantrouwen wordt nog eens verduidelijkt door het feit dat de gemeentesecretaris van Son & Breugel Nuenen wel eens ‘Nuenen-dwars’ noemt. Volgens hem is de gemeente namelijk “soms wel eens eigenwijs en liggen ze dwars”.

In de Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten Nuenen en Son & Breugel (2010) zijn verschillende onderdelen opgenomen, zoals 'omvang samenwerking', 'niveau dienstverlening', 'budgetbeheer', 'gemeenschappelijke kosten en opbrengsten', 'tussentijdse informatievoorziening', 'overleg' en 'geschillen'. Deze onderdelen zijn kort en algemeen beschreven en zijn niet tot in detail uitgewerkt. Alleen de kostenverdeling is wat uitgebreider, maar dit gaat ook niet verder dan percentages die worden toegekend aan de gemeenten (meestal in de verhouding 50/50 of 60/40).

De cijfers en bijbehorende motivaties die de respondenten geven voor hoe er wordt gestuurd, waarbij 0 volledige sturing door de opdrachtgever voorstelt en 10 volledige sturing door de opdrachtnemer, komen vrijwel overeen. De locogemeentesecretaris van Nuenen (2 mei 2013) en de gemeentesecretaris van Son & Breugel (15 mei 2013) geven namelijk met een 7 aan dat de opdrachtgever kan "meebepalen hoe het eindproduct eruit moet zien, maar dat het proces daartoe de uitvoerder zelf bepaalt" (locogemeentesecretaris Nuenen). De Coördinator Financiën van Nuenen (7 mei 2013) en het hoofd Bedrijfsvoering van Son & Breugel (7 mei 2013) geven het cijfer 6 met ongeveer dezelfde motivatie.

Samenvattend

Aard van de onderlinge relatie – Nuenen en Son & Breugel hebben voornamelijk gezamenlijke belangen. Naast schaalvoordelen, willen beide gemeenten namelijk niet worden geannexeerd door een grotere gemeente. Nuenen heeft wel een grotere noodzaak tot samenwerking dan Son & Breugel. De mate van loyaliteit en betrokkenheid tussen de gemeenten is niet eenduidig weer te geven. Aan de ene kant is de loyaliteit en betrokkenheid terug te zien in de samenwerking (zoals het gezamenlijk naar buiten toe optreden), maar aan de andere kant ook weer niet (zoals het achterhouden van informatie door Nuenen). Er is sprake van een gelijkwaardige relatie. Dit komt vooral door de gelijke groottes van de organisaties en de gelijke verdeling van de taken en kosten.

Invulling van de onderlinge relatie – De gemeenten worden zowel intrinsiek als extrinsiek gemotiveerd in het uitvoeren van de taken: intrinsiek door het collectief voordeel bij de samenwerking en de wil om goede diensten te leveren en extrinsiek door de vele overleggen en het hoofd Bedrijfsvoering van Son & Breugel. Daarnaast worden de gezamenlijke afdelingen noch aangestuurd op basis van wantrouwen noch op basis van vertrouwen. Er vindt namelijk geen detailsturing en instructie plaats en de samenwerkingsovereenkomsten zijn allesbehalve gedetailleerd (vertrouwen), maar de gemeenten maken elkaar wel verschillende verwijten (wantrouwen). Er zijn geen mogelijkheden tot het gebruik van (niet-)financiële straffen of beloningen. In figuur 6 worden de bevindingen van deze casus schematisch weergegeven.

Figuur 6: Bevindingen casus Nuenen, Gerwen en Nederwetten – Son & Breugel

Belangen: Gezamenlijk belang, Collectivisme/individualisme

Macht: Lage machtsafstand

Motivatie: *Extrinsieke/intrinsieke motivatie**

Prikkels: *Geen financiële of niet-financiële prikkels*

Sturing: *Sturing op basis van controle/vertrouwen*

* externe motivatie komt vooral van hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel

4.2.3 Casus Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren

Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren zijn gemeenten in de landstreek De Meierij. De gemeente Sint-Michielsgestel heeft 28.040 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013) en is daarmee de grootste gemeente van de drie op basis van inwoneraantal. Een van de twee kleinere gemeente is Sint-Oedenrode. Deze gemeente heeft 17.921 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013). De andere kleinere gemeente is Haaren. Deze gemeente heeft 13.567 inwoners op 1 januari 2013 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013).

Binnen het samenwerkingsverband van Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren (PLE1N) zijn de afdelingen P&O, ICT en Belastingen samengevoegd. Bij elke gemeente is een van de afdelingen ondergebracht: ICT bij Sint-Michielsgestel, Belastingen bij Sint-Oedenrode en P&O bij Haaren. De samenwerkingsovereenkomsten zijn geldig tot 1 januari 2018, maar de samenwerking zal eerder worden beëindigd omdat de gemeenten Sint-Michielsgestel, Haaren, Boxtel en Vught ambtelijk gaan fuseren en de gemeenten Sint-Oedenrode en Schijndel in zijn geheel gaan fuseren.

Belangen

De gezamenlijke belangen bij de samenwerking voor Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren zitten opgesloten in de zogenoemde drie K's (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012a; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012b; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012c; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2010). Hierbij staat de eerste K voor het verlagen van de Kwetsbaarheid van de gemeente, de tweede K voor het verhogen van de Kwaliteit van de diensten die worden uitgevoerd en de derde K voor het verlagen van de kosten die een gemeente maakt. Door samen te werken kunnen deze doelen worden bereikt (gemeentesecretaris Haaren, persoonlijke communicatie op 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, persoonlijke communicatie op 23 mei 2013; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, persoonlijke communicatie op 15 mei 2013; hoofd P&O Haaren, persoonlijke communicatie op 24 april 2013; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, persoonlijke communicatie op 23 mei 2013).

Over het algemeen verschillen de andere belangen van de PLE1N-gemeenten niet. Sint-Michielsgestel is weliswaar een grotere gemeente dan Sint-Oedenrode en Haaren, maar de gemeente is nog steeds klein. Alle gemeenten hebben daarom te maken met ongeveer dezelfde schaalproblemen en vraagstukken waarvoor ze staan (Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant, versie Noordoost-Brabant, 2012; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013). "Zolang de gemeenten echter ambtelijk samenwerken en niet komen tot een (bestuurlijke) fusie zal elke gemeente zijn eigenbelangen hebben, afhankelijk van zijn financiële en personele situatie" (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, persoonlijke communicatie op 23 mei 2013). Dit leidt tot verschillen in belangen. Daarnaast zorgen ook de afwijkende plannen die de gemeenten hebben met betrekking tot ambtelijk en bestuurlijk fuseren (zie Algemeen) tot verschillende belangen (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel).

De cijfers en de bijbehorende motivaties die de respondenten geven voor hoe Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren met elkaar omgaan, waarbij 0 volledig handelen vanuit eigenbelang voorstelt en 10 volledig handelen vanuit gezamenlijk belang, komen bijna helemaal overeen. De

gemeentesecretaris van Sint-Michielsgestel (23 mei 2013) (cijfer 6), de gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode (15 mei 2013) (cijfer 6) en de gemeentesecretaris van Haaren (24 april 2013) (cijfer 6,5) geven namelijk aan dat men meer vanuit gezamenlijk belang handelt dan vanuit eigenbelang, maar dat er nog een lange weg te gaan is. Het hoofd P&O van Haaren (24 april 2013) (cijfer 6,5) en de ICT-medewerker van Sint-Michielsgestel (23 mei 2013) (cijfer 6) zeggen hetzelfde, maar maken hierbij de kanttekening dat Sint-Michielsgestel en Haaren onderling meer een gevoel van gezamenlijkheid hebben dan in combinatie met Sint-Oedenrode. Dit heeft volgens hen onder andere te maken met de plannen voor de toekomst (ambtelijke en bestuurlijke fusie).

Ook op het gebied van loyaliteit en betrokkenheid tussen Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren spelen de fusieplannen van Sint-Oedenrode een rol. De drie gemeenten zijn namelijk wel loyaal en betrokken naar elkaar (gemeentesecretaris Haaren, 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013), maar het toekomstige vertrek van Sint-Oedenrode heeft wel consequenties voor de bereidheid te investeren in de PLE1N-samenwerking met de *drie* gemeenten. Bovendien verkennen Sint-Michielsgestel en Haaren verdergaande samenwerking. Dit komt de onderlinge loyaliteit en betrokkenheid tussen deze twee gemeenten ten goede (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013).

Macht

Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren opereren op voet van gelijkwaardigheid (gemeentesecretaris Haaren, 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013). Gelijkwaardigheid is namelijk een van de uitgangspunten van de samenwerking (gemeentesecretaris Haaren; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2010). Er wordt wel erkend dat Haaren de kleinste gemeente van de drie is; dit is immers terug te zien in de verrekensystematiek (Haaren draagt financieel veel meer bij) (gemeentesecretaris Haaren). Ondanks dit is er tijdens de overleggen tussen bijvoorbeeld de drie gemeentesecretarissen sprake van gelijke inbreng. Het draait in de overleggen immers niet om de grootte van de gemeente maar om de argumenten en belangen per gemeente. In de overleggen wordt dan ook gewerkt vanuit het principe van ‘geven en nemen’ (gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013; gemeentesecretaris Haaren; hoofd P&O Haaren, 24 april 2013).

Er dienen drie nuanceringen te worden gemaakt met betrekking tot de gelijkwaardigheid tussen de gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren. Ten eerste is “de invloed op een eigen onderdeel groter” (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, persoonlijke communicatie op 23 mei 2013). Zo heeft Sint-Michielsgestel meer invloed op de afdeling ICT, Sint-Oedenrode op de afdeling Belastingen en Haaren op de afdeling P&O. De tweede nuancering is dat er wel sprake is van gelijke inbreng door de drie partijen, maar dat Sint-Michielsgestel en Sint-Oedenrode wel meer mankracht (ofwel een grotere organisatie) hebben om de gemeentelijke taken uit te voeren. In het kader hiervan is de verhouding dus niet gelijk (gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013). Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de praktijk Sint-Oedenrode wat vaker haar ‘eigen lijn’ kiest. Dit zorgt ervoor dat Sint-Michielsgestel en Haaren meer op een gelijkwaardig niveau zitten dan in combinatie met Sint-Oedenrode (hoofd P&O Haaren, 24 april 2013; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013).

De motivatie bij de cijfers die de respondenten geven voor hoe zij de relatie tussen Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren ervaren, waarbij 0 een formele en ongelijke inhoudt en 10 een informele en gelijkwaardige relatie, komen overeen met de hiervoor genoemde aanwezigheid van gelijkwaardigheid en de derde bijbehorende nuancering daarop. De gemeentesecretaris van Sint-Michielsgestel (23 mei 2013), de gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode (15 mei 2013) en de gemeentesecretaris van Haaren (24 april 2013) geven namelijk met een 7 of 8 aan dat er inderdaad sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen de partijen. Daarnaast merken het hoofd P&O van Haaren (24 april 2013) (cijfer 6,5) en de ICT-medewerker van Sint-Michielsgestel (23 mei 2013) (cijfer 6) op dat de relatie met Sint-Oedenrode wat formeler is dan de relatie tussen Sint-Michielsgestel en Haaren, die redelijk informeel is.

Motivatie

De uitvoerders worden op twee manieren gemotiveerd om de gezamenlijke taken goed uit te voeren. In deze en de volgende alinea worden deze manieren beschreven. Ten eerste zorgt de verdeling van de taken over de drie gemeenten voor een stimulans om het werk goed te doen voor de andere gemeenten, omdat “men van elkaar verwacht dat de taken met net zo veel enthousiasme worden uitgevoerd bij de eigen gemeente als bij de andere gemeenten” (gemeentesecretaris Haaren, persoonlijke communicatie op 24 april 2013). Hierbij heerst er een gevoel van dat men samen werkt aan één geheel (gemeentesecretaris Haaren; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013; hoofd P&O Haaren, 24 april 2013).

Ten tweede worden uitvoerders gemotiveerd om de PLE1N-taken goed uit te voeren via de dienstverleningsovereenkomsten en het Financieel Statuut (2012). Zo staan in de dienstverleningsovereenkomsten de drie K's (zie Belangen). Het belang van deze drie K's wordt door alle gemeenten gedragen en werkt daarom motiverend in het uitvoeren van de gezamenlijke taken. Daarnaast staan in de dienstverleningsovereenkomsten de verschillende overleggen die moeten plaatsvinden. De gemeenten worden gemotiveerd in het uitvoeren van de taken door elkaar scherp te houden in deze overleggen. Voorbeelden van overleggen zijn het accounthoudersoverleg (overleg tussen de accounthouder van ieder gemeente en het hoofd P&O, ICT of Belastingen), het portefeuillehoudersoverleg (overleg tussen de portefeuillehouders P&O, ICT of Belastingen) en het overleg tussen de drie gemeentesecretarissen (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012a; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012b; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012c). Verder staat in de 'planning en control-cyclus' in het Financieel Statuut dat iedere gezamenlijke afdeling per jaar een aantal documenten oplevert, zoals een kadernota, een begroting, jaarcijfers en tussenrapportages. Hiermee wordt de voortgang van iedere gezamenlijke afdeling bewaakt (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012d). Dit werkt motiverend en zorgt ervoor dat gemeenten goed willen presteren (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013).

Prikkels

Op dit moment zijn er in PLE1N-verband geen mogelijkheden tot het financieel belonen en/of straffen voor het wel of niet goed uitvoeren van de gezamenlijke taken (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012a; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012b; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012c;

gemeentesecretaris Haaren, 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013; hoofd P&O Haaren, 24 april 2013; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013). Wel wordt in het Financieel Statuut (2012) vermeld dat vanaf 1 januari 2014 de kosten van een gezamenlijke afdeling boven de tien procent van het begrote bedrag voor rekening van de uitvoerder zullen zijn. Dit wordt het 'bedrijfsrisico' genoemd (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012d). De PLE1N-samenwerking in deze samenstelling is dan hoogstwaarschijnlijk al beëindigd (zie Algemeen), dus deze regeling zal dan ook niet in werking treden (gemeentesecretaris Sint-Oedenrode; hoofd P&O Haaren).

De PLE1N-gemeenten maken ook geen gebruik van niet-financiële beloningen en/of straffen. Wel wordt een kritische houding aangenomen en spreekt men elkaar aan als niet aan de wensen van de betreffende gemeente wordt voldaan (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; ICT-medewerker Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013). Ook worden complimenten uitgedeeld bij goede prestaties (gemeentesecretaris Haaren, 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel). Mocht er een geschil ontstaan, zal dit onderling worden opgelost. Bij een blijvend meningsverschil zal het probleem worden voorgelegd aan de gezamenlijke colleges van B en W (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012a; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012b; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012c).

Sturing

De gezamenlijke afdelingen van de PLE1N-gemeenten zijn bij verschillende ambtelijke organisaties ondergebracht (zie Algemeen). De aansturing van de dagelijkse werkzaamheden op een gezamenlijke afdeling vindt plaats vanuit de gemeente die de diensten uitvoert (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012d). Zo stuurt Sint-Michielsgestel ICT aan, Sint-Oedenrode Belastingen en Haaren P&O (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012a; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012b; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012c). Ofwel, "binnen de kaders heeft het afdelingshoofd mandaat om de afdeling te sturen" (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, persoonlijke communicatie op 23 mei 2013). Op de werkzaamheden buiten de dagelijkse gang van zaken om, vindt sturing plaats door alle gemeenten. Dit gebeurt via de overleggen die plaatsvinden (zie Motivatie). Hierin stellen de opdrachtgevende gemeenten zich kritisch op en stellen zij waar nodig de opdrachtnemers bij aan de hand van de dienstverleningsovereenkomsten en de planning en control-documenten (zie Motivatie) (gemeentesecretaris Haaren, 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013).

Op het gebied van de dagelijkse werkzaamheden is er over het algemeen veel vertrouwen in dat de uitvoerders hun werk goed doen. De uitvoerders worden daarom redelijk vrij gelaten (gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; gemeentesecretaris Sint-Oedenrode, 15 mei 2013). Er is echter wel een verschil in het niveau van vertrouwen tussen de gemeenten. Dit komt volgens de gemeentesecretaris van Haaren (24 april 2013) en het hoofd P&O van Haaren (24 april 2013) doordat Sint-Michielsgestel en Haaren wat meer op elkaar lijken qua cultuur dan Sint-Oedenrode. Dit is terug te zien in hoe de gemeenten met elkaar omgaan (ook op het gebied van vertrouwen). Sint-Oedenrode controleert namelijk wat meer. De gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode herkent zich hierin: "We zijn heel kritisch en lopen niet te hard van stapel in de samenwerking. Niet vanuit weerstand, maar om het tot een succes te maken. Als we het doen, willen

we het goed doen. Aan de buitenkant lijkt het hierdoor alsof we niet willen” (persoonlijke communicatie op 15 mei 2013).

In de dienstverleningsovereenkomsten die zijn opgesteld voor P&O, ICT en Belastingen zijn verschillende onderdelen opgenomen, zoals ‘visie, missie en structuur’, ‘diensten’, ‘dienstenniveaus’, ‘begroting en kostendoorbelasting’, ‘overleg’, ‘communicatie’ en overige afspraken zoals geschillen. Deze onderdelen zijn uitvoerig uitgewerkt. In de bijlage zit zelfs een service level agreement met daarin per dienst de precieze omschrijving en het gewenste dienstenniveau (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012a; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012b; Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012c). Naast de dienstverleningsovereenkomsten is er een planning en control-cyclus opgesteld in het Financieel Statuut (2012). In het kader van deze planning en control-cyclus moeten verschillende documenten worden opgeleverd door de PLE1N-afdelingen (zie Motivatie). Ook staan in het Financieel Statuut zaken omschreven omtrent bedrijfsrisico’s (zie Prikkels), welke kosten wel en niet mogen worden doorberekend aan de opdrachtgevende gemeenten en in hoeverre uitvoerders mogen compenseren binnen de begroting (Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren, 2012d). In de praktijk wordt echter weinig gebruik gemaakt van deze dienstverleningsovereenkomsten en het Financieel Statuut om elkaar af te rekenen. Er wordt namelijk samengewerkt op basis van vertrouwen (gemeentesecretaris Haaren, 24 april 2013; gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel, 23 mei 2013; hoofd P&O Haaren, 24 april 2013).

De cijfers en bijbehorende motivaties die de respondenten geven voor hoe er wordt gestuurd, waarbij 0 volledige sturing door de opdrachtgever voorstelt en 10 volledige sturing door de opdrachtnemer, komen vrijwel overeen. Alle respondenten zijn het er namelijk over eens dat de dagelijkse werkzaamheden op de afdeling volledig (dienen te) worden aangestuurd door de opdrachtnemer (cijfer 10). Op de werkzaamheden daaromheen zeggen de respondenten dat de aansturing in gezamenlijkheid moet gebeuren, maar dat in de praktijk de opdrachtnemer iets meer aanstuurt doordat de afdeling onder het ambtelijke apparaat van de uitvoerende gemeente valt. Het cijfer dat de gemeentesecretaris van Sint-Michielsgestel (23 mei 2013) en de gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode (15 mei 2013) geven is een 7 en het cijfer dat de gemeentesecretaris van Haaren (24 april 2013), het hoofd van P&O Haaren (24 april 2013) en de ICT-medewerker van Sint-Michielsgestel (23 mei 2013) geven is een 6. De gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode vindt dat de sturing/invloed van Sint-Oedenrode wel wat hoger zou mogen zijn, omdat er soms te weinig met hen wordt afgestemd.

Samenvattend

Aard van de onderlinge relatie – Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren hebben voornamelijk gezamenlijk belangen, omdat ze allemaal dezelfde schaalproblemen hebben. Het verschil in belang heeft te maken met de afwijkende plannen voor de toekomst (ambtelijk versus bestuurlijk fuseren). De tweedeling die hierdoor ontstaat, zorgt voor een hoger collectief gevoel tussen Sint-Michielsgestel en Haaren maar voor een lager collectief gevoel van de drie gemeenten tezamen. De relatie tussen Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren is over het algemeen gelijkwaardig, al zit Sint-Oedenrode wel op een minder gelijkwaardig niveau dan Sint-Michielsgestel en Haaren.

Invulling van de onderlinge relatie – De gemeenten worden zowel extrinsiek als intrinsiek gemotiveerd in het uitvoeren van de taken, maar de intrinsieke motivatie is meer aanwezig. De grootste motivatie zit namelijk in het collectieve gevoel bij de samenwerking. De gelijke verdeling van de taken over de gemeenten zorgt hiervoor, maar ook het door iedereen gedragen belang van schaalvoordelen. De sturing op de uitvoerders vindt over het algemeen plaats op basis van vertrouwen; wel moet worden opgemerkt dat Sint-Oedenrode wat minder op vertrouwen zit. Er zijn geen mogelijkheden tot het gebruik van (niet-)financiële straffen of beloningen. In figuur 7 worden de bevindingen van deze casus schematisch weergegeven.

Figuur 7: Bevindingen casus Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren

Belangen: Gezamenlijk belang, Collectivisme/individualisme*

Macht: Lage machtsafstand

Motivatie: *Intrinsieke motivatie*

Prikkels: *Geen financiële of niet-financiële prikkels*

Sturing: *Sturing op basis van vertrouwen***

* individualisme komt vooral door fusieplannen Sint-Oedenrode/Schijndel

** Sint-Oedenrode zit iets minder op vertrouwen

4.3 Vergelijking van de twee samenwerkingsconstructies

In deze slotparagraaf worden de twee samenwerkingsconstructies uit paragraaf 4.1 en 4.2 met elkaar vergeleken. Alvorens deze vergelijking wordt gemaakt, worden de bevindingen uit dit hoofdstuk schematisch weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: Overzicht bevindingen

Algemeen		Aard van de onderlinge relatie		Invulling van de onderlinge relatie		
Casus	Constructie	Belangen	Macht	Motivatie	Prikkels	Sturing
Boxmeer – Sint Anthonis	Ambtelijke integratie bij de centrumgemeente	Eigenbelang Individualisme/collectivisme	Hoge machtsafstand	Intrinsieke motivatie	Geen financiële of niet-financiële prikkels	Sturing op basis van vertrouwen
Groesbeek – Millingen	Ambtelijke integratie bij de centrumgemeente ¹	Eigenbelang ^a Individualisme	Hoge machtsafstand ^b	Extrinsieke/intrinsieke motivatie	Geen financiële of niet-financiële prikkels	Sturing op basis van controle/vertrouwen
Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert	Ambtelijke integratie met gelijke inbreng	Gezamenlijk belang Collectivisme ^c	Lage machtsafstand	Intrinsieke motivatie	Geen financiële of niet-financiële prikkels	Sturing op basis van vertrouwen
Nuenen – Son & Breugel	Ambtelijke integratie met gelijke inbreng	Gezamenlijk belang Collectivisme/individualisme	Lage machtsafstand	Extrinsieke/intrinsieke motivatie ²	Geen financiële of niet-financiële prikkels	Sturing op basis van controle/vertrouwen
Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren	Ambtelijke integratie met gelijke inbreng	Gezamenlijk belang Collectivisme/individualisme ³	Lage machtsafstand	Intrinsieke motivatie	Geen financiële of niet-financiële prikkels	Sturing op basis van vertrouwen ⁴

¹ volledige ambtelijke integratie bij de centrumgemeente

² externe motivatie komt vooral van hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel

³ individualisme komt vooral door fusieplannen Sint-Oedenrode/Schijndel

⁴ Sint-Oedenrode zit iets minder op vertrouwen

^a zeer hoog eigenbelang

^b zeer hoge machtsafstand

^c zeer hoog collectivisme

Op basis van de bevindingen worden hierna de twee samenwerkingsconstructies met elkaar vergeleken. De vergelijking richt zeer eerst op de aard van de onderlinge relatie en daarna op de invulling van de onderlinge relatie. Ook worden de hypothesen uit het theoretisch kader getoetst.

Aard van de onderlinge relatie

Als het gaat om belangen die gemeenten hebben bij de samenwerking bestaat er een duidelijk verschil tussen constructies met een centrumgemeente en constructies met gelijke inbreng. Bij de cases met een centrumgemeente speelt namelijk het eigenbelang een grotere rol en bij de cases met gelijke inbreng speelt het gezamenlijk belang een grotere rol. Het eigenbelang komt het meest terug bij de casus Groesbeek – Millingen. Daarnaast komt bij centrumgemeenteconstructies het individualisme meer terug en bij constructies met gelijke inbreng het collectivisme. Er is dus sprake van eenzelfde patroon als bij de belangen van gemeenten, maar dit patroon is wel minder duidelijk. Het individuele gevoel heerst het meest bij Groesbeek – Millingen en het collectieve gevoel bij Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert.

Ook in het kader van de gelijkwaardigheid van relaties tussen gemeenten is er een evident verschil te zien tussen centrumgemeenteconstructies en constructies met gelijk inbreng. In de cases met een centrumgemeente komt namelijk duidelijk naar voren dat er sprake is van een ongelijkwaardige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Binnen de casus Groesbeek – Millingen is de relatie het meest ongelijkwaardig. Daarentegen hanteren opdrachtgevers en opdrachtnemers in een constructie met gelijke inbreng juist een gelijkwaardige relatie.

Aan de hand van voorgaande kan hypothese 1a worden getoetst. Volgens deze hypothese is in centrumgemeenteconstructies sprake van eigenbelangen, een individualistische cultuur en een hoge machtsafstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Op basis van de bevindingen kan deze hypothese worden aangenomen. In hypothese 2a wordt het tegenovergestelde verondersteld, namelijk dat in constructies met gelijke inbreng sprake is van gezamenlijke belangen, een collectieve cultuur en een lage machtsafstand. Ook deze hypothese kan, op basis van de bevindingen, worden aangenomen. Beide hypothesen over de aard van de onderlinge relatie zijn hiermee aangenomen.

Invulling van de onderlinge relatie

Er komt geen verschil naar voren in de motivatie van uitvoerders tussen constructies met een centrumgemeente en constructies met gelijke inbreng. In de ene centrumgemeenteconstructie worden uitvoerders namelijk vooral intrinsiek gemotiveerd en in de andere centrumgemeenteconstructie worden uitvoerders evenveel intrinsiek als extrinsiek gemotiveerd. Daarnaast worden uitvoerders in twee van de drie constructies met gelijke inbreng vooral intrinsiek gemotiveerd en in de overige constructie met gelijke inbreng evenveel intrinsiek als extrinsiek. Er moet bij de casus Nuenen – Son & Breugel wel worden opgemerkt dat de meeste externe motivatie maar van één persoon komt.

Ook op het gebied van de sturing en prikkels van opdrachtgevers kan geen duidelijke scheiding worden gemaakt tussen constructies met een centrumgemeente en constructies met gelijke inbreng. In de ene centrumgemeenteconstructie worden opdrachtnemers namelijk vooral gestuurd op basis van vertrouwen en in de andere centrumgemeenteconstructie zit men tussen sturing op basis van vertrouwen en controle in. Bij de constructies met gelijke inbreng sturen twee van de drie meer op

basis van vertrouwen en zit een van de drie tussen sturing op basis van vertrouwen en controle in. Wat betreft de prikkels kan geen vergelijking worden gemaakt, omdat in beide constructies geen mogelijkheden zijn tot het gebruik van financiële of niet-financiële prikkels.

Aan de hand van voorgaande kunnen hypothesen 1b en 2b worden getoetst. De eerstgenoemde hypothese veronderstelt dat in constructies met een centrumgemeente opdrachtgevers extrinsiek motiveren, financieel prikkelen en op basis van controle sturen. De als tweede genoemde hypothese gaat uit van het tegenovergestelde, namelijk dat in constructies met gelijke inbreng sprake is van intrinsieke motivatie, niet-financiële prikkels en sturing op basis van vertrouwen. Op basis van de bevindingen moeten beide hypothesen over de invulling van de relatie worden verworpen. Er is immers in beide constructies op geen enkel onderdeel sprake van een duidelijk patroon.

Aan de hand van de bevindingen in dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen van deze thesis. Deze antwoorden zijn te vinden in het volgende hoofdstuk.

5. Conclusie en discussie

Tot slot van deze scriptie volgen de conclusie en discussie. Eerst volgen de antwoorden op de onderzoeksvragen die zijn gesteld in de inleiding van dit rapport. Vervolgens wordt een terugblik gegeven op het onderzoek in de reflectie. Ten slotte worden op basis van de bevindingen in deze thesis aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

5.1 Antwoord op onderzoeksvragen

In dit deel van de conclusie worden de vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Op basis van de antwoorden op die vier deelvragen wordt antwoord gegeven op de vraagstelling van het onderzoek.

Deelvraag 1: welke samenwerkingsconstructies kunnen door gemeenten worden gehanteerd?

Er zijn verschillende indelingen te maken voor de verschillende verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking. Uiteindelijk is gekozen voor de indelingen van Herweijer en Fraanje (2011) en Van de Laar (2010). Daarbinnen heeft dit onderzoek zich gericht op twee specifieke samenwerkingsconstructies. Deze specifieke constructies komen voor een groot deel overeen met de twee varianten binnen het ambtelijke integratiemodel van Herweijer en Fraanje en de meervoudig geconcentreerde ambtelijke poolvorming van Van de Laar. De twee constructies zijn 'integratie bij de centrumgemeente' en 'integratie met gelijke inbreng'. Bij de eerste variant van de centrumgemeente brengen één of meerdere gemeenten (een deel van) hun ambtelijke organisatie onder bij een grotere gemeente die vervolgens ook diensten gaat verrichten voor die gemeente(n). Bij de tweede variant van gelijke inbreng brengen gemeenten in min of meer gelijke mate hun mensen en expertise in. Naast situaties waarin gemeenten één gezamenlijke ambtelijke organisatie hebben voor alle taken, vallen onder integratie met gelijke inbreng ook situaties waarin slechts enkele taken worden overgedragen naar een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Deze gezamenlijke ambtelijke organisatie hoeft zich overigens niet op één fysieke plek te huisvesten, maar kan verdeeld worden over bestaande vestigingslocaties. Verder behoort tot integratie met gelijke inbreng in dit onderzoek ook het door gemeenten op gelijkwaardige basis voor elkaar uitvoeren van verschillende taken (volgens het matrixmodel van Herweijer en Fraanje).

Deelvraag 2: hoe kunnen opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties tussen gemeenten worden getypeerd?

Opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties kunnen op verschillende manieren worden getypeerd. Dit onderzoek richt zich op de typering volgens de 'agency theory' en de 'stewardship theory'. Hierbij gaat de ene theorie uit van een principaal (opdrachtgever) en agent (opdrachtnemer) en de andere theorie van een principaal en steward. Deze verschillende theorieën worden als rivaliserend gezien. Zo hebben opdrachtgevers en opdrachtnemers volgens de principaal-agentbenadering vooral eigenbelangen gebaseerd op het individualisme en volgens de stewardshipbenadering vooral gezamenlijke belangen gebaseerd op het collectivisme. De machtafstand tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer is in het geval van een agent groot en in het geval van een steward laag. Daarnaast verschillen de wijze van motiveren, prikkelen en sturen per type relatie. In een principaal-agentrelatie motiveert de opdrachtgever de opdrachtnemer namelijk op extrinsieke wijze, terwijl in

een principaal-stewardrelatie de opdrachtnemers voornamelijk intrinsiek zijn gemotiveerd. De prikkels die de principaal inzet, zijn volgens de principaal-agentbenadering financieel en volgens de stewardshipbenadering niet-financieel. Ten slotte is de sturing in een principaal-agentrelatie hoofdzakelijk gebaseerd op controle en in een stewardshiprelatie hoofdzakelijk op vertrouwen. De verschillen tussen de principaal-agentbenadering en stewardshipbenadering zijn samengevat in een tabel aan het eind van paragraaf 2.2.

Deelvraag 3: wat is de aard en wijze van invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeenten die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben en gemeenten die een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng hebben?

Volgens de bevindingen is de aard van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij samenwerkingsverbanden met een centrumgemeente tegenovergesteld aan die van samenwerkingsverbanden met gelijke inbreng. In centrumgemeenteconstructies speelt namelijk het eigenbelang een grotere rol en bij de cases met gelijke inbreng het gezamenlijk belang. Daarnaast komt bij centrumgemeenteconstructies het individualisme meer terug en bij constructies met gelijke inbreng het collectivisme (dit patroon is echter wel minder duidelijk). Ook op het gebied van de gelijkwaardigheid van relaties tussen gemeenten is er een evident verschil te zien tussen centrumgemeenteconstructies en constructies met gelijk inbreng. In de cases met een centrumgemeente is er namelijk sprake van een ongelijkwaardige relatie en in constructies met gelijke inbreng van een gelijkwaardige relatie.

In de wijze van invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij samenwerkingsverbanden met een centrumgemeenteconstructie en samenwerkingsverbanden met gelijke inbreng zijn volgens de bevindingen geen duidelijke patronen te herkennen. In beide constructies komen de wijze van motiveren, sturen en prikkelen door de opdrachtgevers namelijk niet duidelijk genoeg overeen. Als het gaat om het prikkelen van uitvoerders kan zelfs helemaal geen vergelijking worden gemaakt, omdat er in geen enkel geval mogelijkheden zijn tot het gebruik van financiële of niet-financiële prikkels.

Deelvraag 4: in hoeverre is er een verband tussen gemeenten die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben en gemeenten die een samenwerkingsconstructie met gelijke inbreng hebben – en de aard en invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie?

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek is er een verband te leggen tussen enerzijds de aard van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en gemeenten die een samenwerkingsconstructie met een centrumgemeente hebben en anderzijds de aard van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en gemeenten die een constructie met gelijke inbreng hebben. In centrumgemeenteconstructies wordt in dit opzicht namelijk meer een principaal-agentrelatie gehanteerd en in constructies met gelijke inbreng meer een principaal-stewardrelatie. Er is echter *geen* verband te leggen tussen de invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en het type samenwerkingsconstructie. Volgens de bevindingen komen de invullingen in zowel de constructies met een centrumgemeente als constructies met gelijke inbreng namelijk niet duidelijk genoeg overeen.

Vraagstelling: in hoeverre is er een verband tussen de samenwerkingsconstructie en de onderlinge relatie die Nederlandse gemeenten hebben bij ambtelijke integratie?

Enerzijds is er een verband tussen het type samenwerkingsconstructie en de *aard van onderlinge relatie* die Nederlandse gemeente hebben. Centrumgemeenteconstructies hanteren in dit opzicht namelijk meer een principaal-agentrelatie en constructies met gelijke inbreng meer een principaal-stewardrelatie. Anderzijds bestaat er geen verband tussen het type samenwerkingsconstructie en de *invulling van de onderlinge relatie* die Nederlandse gemeenten hebben bij ambtelijke integratie.

5.2 Reflectie op onderzoek

In deze paragraaf wordt teruggekeken op het onderzoek. Eerst volgt een reflectie op de gekozen theorie, vervolgens op de gebruikte methoden en ten slotte op de bevindingen van het onderzoek.

5.2.1 Theorie

De theorieën die binnen dit onderzoek zijn gekozen, hebben in ieder geval gedeeltelijk een bijdrage geleverd aan de typering van de onderlinge relatie tussen gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Als het gaat om de aard van de onderlinge relatie tussen gemeenten is namelijk een verband te leggen met de theorieën; als het gaat om de invulling van de onderlinge relatie niet. Anders gezegd, volgens de bevindingen sluiten gemeenten de invulling van hun onderlinge relatie niet aan op de aard van hun onderlinge relatie. Dit in tegenstelling tot wat op basis van de theorie valt te verwachten; een gelijksoortige aard en invulling zou immers de meest efficiënte relatie opleveren. Er dient bij deze bevinding echter wel te worden opgemerkt dat maar een beperkt aantal cases is onderzocht. In verder onderzoek zou dit aantal kunnen worden uitgebreid. Daarnaast is het interessant om te onderzoeken of deze bevinding zich niet alleen voordoet in de context van intergemeentelijke samenwerking, maar of deze ook wordt aangetroffen in andere sectoren.

5.2.2 Methoden

De reflectie op de gebruikte methoden hebben voornamelijk te maken met de schaalvragen in de interviewgids (bijlage 1). Er werd aan de respondenten namelijk gevraagd om op een schaal van 0 tot en met 10 aan te geven wat zij van een bepaald onderwerp vonden. De bedoeling was om de respondenten één cijfer te laten geven. In plaats daarvan resulteerde deze vraag echter in een verscheidenheid aan antwoorden. Zo werden bijvoorbeeld niet alleen een cijfer gegeven voor de hele samenwerkingsverband, maar ook voor iedere afzonderlijke gemeente binnen de samenwerking. Daarnaast werden er ook nog indelingen gemaakt op basis van een ambtelijke en bestuurlijke invalshoek.

Verder werden de schaalvragen vaak in eerste instantie niet eens beantwoord met een cijfer, maar werden zij als startpunt gezien voor een uitgebreid woordelijk antwoord. Later werd dan alsnog het cijfer gegeven, maar dat strookte dan weer niet met de uitleg die daarvoor gegeven werd. Dit kan te maken hebben met sociaal wenselijk gedrag van respondenten (zie volgende alinea), maar ook met de subjectiviteit van cijfers. Voor de ene respondent houdt een 6 immers heel iets anders in dan voor

de andere. Door deze variëteit aan antwoorden en hoge subjectiviteit ervan, is ervoor gekozen om deze vragen niet in kwantitatieve vorm maar in kwalitatieve vorm uit te werken. De cijfers zijn echter wel in de (lopende) tekst vermeld.

Het sociaal wenselijk gedrag speelde bij respondenten ook een rol. Vooral bij de vragen die over gelijkwaardigheid tussen gemeenten gingen en over de relatie tussen gemeenten (vertrouwen of wantrouwen) werden sociaal wenselijke antwoorden gegeven. In een later stadium spraken respondenten namelijk over hetzelfde onderwerp en gaven zij minder sociaal geaccepteerde (politiek correcte) antwoorden. Ook en vooral bij de schaalvragen kwam sociaal wenselijk gedrag naar voren. Blijkbaar hebben de respondenten een bepaalde associatie bij cijfers van 0 tot en met 10. Wellicht had de vraagstelling in de vorm van een Likertschaal consistentere antwoorden opgeleverd.

5.2.3 Bevindingen

Volgens de bevindingen is er geen verschil te herkennen in de invulling van de onderlinge relatie door enerzijds gemeenten in een centrumgemeenteconstructie en anderzijds in een constructie met gelijke inbreng. Hoewel er geen patronen zichtbaar zijn, zijn er echter wel verklaringen te vinden voor het feit dat de bevindingen niet parallel lopen aan de theorie. Buiten de theorie om, spelen er namelijk verschillende contextfactoren mee in de samenwerkingsverbanden. In de volgende twee alinea's worden deze besproken. Wellicht moet deze context meer worden meegenomen bij het bestuderen van de onderlinge relatie tussen gemeenten.

Dat de invulling van de relatie tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn niet volgens de principaal-agentbenadering is te typeren, kan mogelijk worden verklaard door de fusie die per 1 januari 2015 zal plaatsvinden tussen de gemeenten Groesbeek, Ubbergen en Millingen aan de Rijn. Millingen aan de Rijn stelt zich waarschijnlijk wat 'milder' op tegenover Groesbeek, met het oog op de toekomstige fusie. Ook de fusieplannen in de casus Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode – Haaren spelen een rol. Sint-Michielsgestel, Haaren, Boxtel en Vught gaan namelijk ambtelijk fuseren en Sint-Oedenrode en Schijndel gaan in zijn geheel fuseren. Deze afwijkende plannen voor de toekomst verklaren dat Sint-Oedenrode wat minder op vertrouwen zit dan Sint-Michielsgestel en Haaren.

Ook de hogere externe motivatie bij de casus Nuenen – Son & Breugel (in tegenstelling tot de andere cases met gelijke inbreng) is te verklaren. De externe motivatie komt namelijk vooral van één persoon in Son & Breugel. Dat de extrinsieke motivatie maar van één persoon afhangt, betekent dat bij vervanging van deze persoon de extrinsieke motivatie in één keer zou kunnen wegvallen. De context van personen speelt dus een belangrijke rol. Daarnaast dient er een slag om de arm te worden gehouden met betrekking tot dit soort bevindingen. Er is namelijk slechts een beperkt aantal respondenten geïnterviewd. De selectie hiervan heeft grote invloed op de bevindingen. Een andere selectie zou mogelijk tot andere resultaten hebben geleid.

5.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Deze thesis biedt diverse mogelijkheden voor verder onderzoek. In dit onderzoek zijn namelijk slechts vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderzocht. In een vervolgonderzoek zou dit aantal kunnen worden uitgebreid. Aangezien er steeds meer samenwerkingsverbanden ontstaan

vanwege de grote druk op gemeenten (door verbreding van het takenpakket en de bezuinigingen), is hiervoor zeker ruimte. Wellicht zijn de mogelijkheden nu nog beperkt omdat gemeenten zich in een vroeg stadium van samenwerking bevinden, maar binnen enkele jaren zal een verscheidenheid aan samenwerkingsvormen tot stand zijn gekomen.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de aard van de onderlinge relatie verschilt in samenwerkingsconstructies met een centrumgemeente en samenwerkingsconstructies met gelijke inbreng. In de ene constructie wordt namelijk meer een principaal-agentrelatie gehanteerd en in de andere constructie meer een principaal-stewardrelatie. Verder komt naar voren dat dit verschil echter niet meteen leidt tot grote verschillen in de invulling van de onderlinge relatie. Het is interessant om verder onderzoek te doen naar mogelijke redenen of oorzaken hiervan. Daarnaast is het zinvol om te kijken naar de consequenties voor de samenwerking als de aard en invulling van de onderlinge relatie niet op elkaar aansluiten. Onderzoek zou kunnen uitwijzen of de samenwerking in dat geval bijvoorbeeld minder efficiënt is of dat het geen effect heeft op de samenwerking.

Literatuurlijst

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Boxmeer*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Cuijk*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Grave*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Mill en Sint Hubert*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Nuenen c.a.* Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Sint Anthonis*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Brabantse bestuursscan gemeente Son en Breugel*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Veerkrachtig bestuur in Noordoost-Brabant: voorlopige aanbevelingen van de Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant (28 augustus 2012). *Veerkrachtig bestuur in Zuidoost-Brabant: voorlopige aanbevelingen van de Adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/Samenwerking/Gemeenten/Krachtig-bestuur-in-Brabant/Bestuursscans-gemeenten.aspx>

Burgemeester Ab Meijerman van Veendam stapt op (25 juni 2013). *Pekela Nieuws*. Geraadpleegd op 9 juli 2013 via <http://pekela.nieuws.nl/nieuws/20130625/Burgemeester-Ab-Meijerman-van-Veendam-stapt-op>

Burgemeester Meijerman van Veendam stapt op (25 juni 2013). *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op 9 juli 2013 via <http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article10218163.ece/Burgemeester-Meijerman-van-Veendam-stapt-op>

Caers, R., Du Bois, C., Jegers, M., Gieter, S. de, Schepers & C., Pepermans, R. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management & Leadership*, 17(1), 25-47.

Caluwé, L. de & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige* (2e herz. dr.). Deventer: Kluwer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *CBS StatLine*. Geraadpleegd op 9 juni 2013 via <http://statline.cbs.nl/statweb/>

Corbey, M. (2011). Agent of steward? Over mensbeeld en management control. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 84(10), 487-492.

Cribb, J. (2006). Agents or stewards? Contracting with voluntary organisations. *Policy Quarterly*, 2(2), 11-17.

Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

Dicke, L.A. (2002). Ensuring accountability in human services contracting: can stewardship theory fill the bill? *The American Review of Public Administration*, 32(4), 455-470.

Dicke, L.A. & Ott, J.S. (2002). A test: can stewardship theory serve as a second conceptual foundation for accountability methods in contracted human services? *International Journal of Public Administration*, 25(4), 463-487.

Dienst Dommelvallei in gemeentehuis Mierlo (13 maart 2013). *Eindhovens Dagblad*. Geraadpleegd op 10 juni 2013 via <http://www.ed.nl/regio/geldrop-mierlo/dienst-dommelvallei-in-gemeentehuis-mierlo-1.3713391>

Donaldson, L. & Davis, J.H. (1991). Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. *Australian Journal of Management*, 16(1), 49-64.

Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

European Committee on Local and Regional Democracy (2007). *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe*. Geraadpleegd op 24 januari 2013 via http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/programmes_democratic_stability/imc/IMC_Good_Practices_CDLR_Report.pdf

Fama, E.F. & Jensen, M.C. (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26, 301-325.

Gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis (2009). *Gemeenschappelijke regeling Uitvoering taken P&O gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis, behorend bij raadsbesluit d.d. 10 december 2009*. Verkregen op 28 maart 2012.

Gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis (2010). *Notitie: Ambtelijke samenwerking organisaties Boxmeer en Sint Anthonis*. Verkregen op 28 maart 2012.

Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert (2009a). *Samenwerkingsovereenkomst ISD CGM*. Verkregen op 18 april 2013.

Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert (2009b). *Samenwerkingsovereenkomst P&O CGM*. Verkregen op 18 april 2013.

Gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert (n.d.). *Notitie: Investeren in Kwaliteit – Op weg naar één ambtelijke organisatie (concept)*. Verkregen op 18 april 2013.

Gemeenten Millingen en Groesbeek (2008). *Samenwerkingsovereenkomst gemeente Millingen – Groesbeek*. Verkregen op 16 mei 2013.

Gemeenten Millingen, Ubbergen en Groesbeek (2012). *Herindelingsadvies gemeenten Millingen, Ubbergen en Groesbeek*. Geraadpleegd op 1 juni 2013 via <http://www.mugherindeling.nl/>

Gemeenten Nuenen en Son & Breugel (2010). *Samenwerkingsovereenkomst gemeenten Nuenen en Son & Breugel*. Verkregen op 15 mei 2013.

Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren (2010). *Samenwerkingsconvenant PLE1N*. Verkregen op 30 mei 2013.

Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren (2012a). *Dienstverleningsovereenkomst ICT PLE1N*. Verkregen op 24 april 2013.

Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren (2012b). *Dienstverleningsovereenkomst P&O PLE1N*. Verkregen op 24 april 2013.

Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren (2012c). *Dienstverleningsovereenkomst WOZ/B/I PLE1N*. Verkregen op 24 april 2013.

Gemeenten Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode en Haaren (2012d). *Financieel Statuut PLE1N*. Verkregen op 30 mei 2013.

Gemeente Nuenen (2011). *Raadsvoorstel vervolg samenwerking Son en Breugel – Nuenen met Geldrop-Mierlo*. Verkregen op 2 mei 2013.

Gemeente Sint Anthonis (2011). *Samen verder in het Land van Cuijk*. Geraadpleegd op 10 juni 2013 via <http://www.sintanthonis.nl/>

Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.

Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hill, C.W.L. & Jones, T.M. (1992). Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131-154.

Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen J. & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery. *Public Organization Review*, 9, 263-285.

Jensen, M.C. & Meckling, W.F. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker: samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.

Mensink, J. C. M. (2005). *Zelfmanagement in lerende organisaties: ontwikkelingsgericht HRM is de sleutel* (2e gew. dr.). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Artikel 12-rapport Millingen 2011*. Geraadpleegd op 11 juni 2013 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/03/21/artikel-12-rapport-millingen-aan-de-rijn-2011.html>

Mulder, M. (1977). *The daily power game: on decreasing and increasing power inequality*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Muth, M.M., & Donaldson, L. (1998). Stewardship theory and board structure: a contingency approach. *Corporate Governance: An International Review*, 6(1), 5-28.

Ott, J.S. & Dicke, L. (2000). Important but largely unanswered questions about accountability in contracted human service. *International Journal of Organisation Theory and Behaviour*, 3, 283-317.

Oudenhoven, J.P. van. (2002). *Cross-culturele psychologie: de zoektocht naar verschillen en overeenkomsten tussen culturen*. Bussum: Coutinho.

Samenwerking Centric Pieter Bas Automatisering (2012). Geraadpleegd op 9 juli 2013 via <http://www.pieterbas.nl/standaard-interface-koppelt-pb-software-met-centric-alert/samenwerking-centric-pieter-bas-automatisering/>

Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Utrecht: USBO Advies.

Swanborn, P.G. (1981). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën*. Meppel/Amsterdam: Boom.

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Triandis, H. C. (1994). *Culture and social behavior*. New York: McGraw-Hill.

Van Slyke, D.M. (2006). 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.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (20 februari 2013). *Plasterk presenteert decentralisatiebrief over nieuwe taken gemeenten*. Geraadpleegd op 12 juni 2013 via <http://www.vgn.nl/artikel/15563>

Vinke, R.H.W., & Schokker, J.J. (2001). *Meso focus 41: bindend motiveren*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Bijlagen

1. Interviewguide

Introductie van mijzelf, het onderzoek en het interview.

(Algemeen)

- Wat is uw huidige functie en de invulling daarvan? Hoe lang heeft u deze functie al?
- Hoe lang wordt er al samengewerkt tussen uw gemeente en uw partner(s)? En hoe lang bent u daar al bij betrokken?
- Wat zijn precies de ambtelijke afdelingen die samengevoegd zijn en welke volgen nog? Waar zijn deze gehuisvest?

(Belangen)

- Wat zijn de belangen van uw gemeente bij de samenwerking?
- Wat zijn volgens u de belangen van uw partner(s) bij de samenwerking?
- In hoeverre komen deze belangen overeen?
- Hoe zou u de relatie tussen uw gemeente en uw partner(s) typeren?
- *(vervolgvragen)* Meer als een relatie van vertrouwen of een relatie van wantrouwen en controle? Waar komt dit door?¹
- In hoeverre zijn volgens u de samenwerkingspartners bij elkaar betrokken en loyaal naar elkaar toe? En waarin uit zich dat?

Kunt u al met al op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoe uw gemeente en uw partner(s) met elkaar omgaan? Hierbij stelt 0 het **volledig handelen vanuit eigenbelang** voor en 10 het **volledig handelen vanuit gezamenlijk belang**.

(Macht)

- In hoeverre opereert volgens u uw gemeente op voet van gelijkwaardigheid met uw partner(s)?
- *(indien machtsverschil aanwezig)* Waar is dat machtsverschil op gebaseerd?
- *(indien geen machtsverschil aanwezig)* Kunt u dit verder toelichten?

Kunt u al met al op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoe u de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer ervaart? Hierbij houdt 0 een **ongelijke relatie** in en 10 een **gelijkwaardige relatie**.

(Motivatie)

Indien opdrachtnemer:

- Wat motiveert of stimuleert uw gemeente om de gezamenlijke taken voor de opdrachtgever goed uit te voeren?²
- Wat doet uw gemeente zelf om de taken goed uit te voeren?

¹ Ervaring, welwillendheid, integriteit

² Eigen professionaliteit of prikkels/stimulansen van buitenaf (ofwel: vanuit uw gemeente zelf of bijvoorbeeld door middel van een boete)

- Wat doet de opdrachtgever om uw gemeente in het werk te stimuleren/prikkelen?
- Wie/wat is de grootste motivatie voor uw gemeente?

Indien opdrachtgever:

- Wat motiveert of stimuleert de opdrachtnemer om de gezamenlijk taken goed uit te voeren?³
- Wat doet uw gemeente om de opdrachtnemer in zijn werk te stimuleren/prikkelen?

(Prikkels)

- In hoeverre zijn er mogelijkheden om een gemeente financieel te straffen en/of belonen bij het wel of niet goed uitvoeren van de gezamenlijke taken?
- *(indien mogelijkheden aanwezig)* Hoe zijn deze straffen en/of beloningen concreet vormgegeven? (bv. boete/bonus, verlagen/verhogen geldbedrag)
- In hoeverre wordt er van deze straffen en/of beloningen gebruik gemaakt?
- In hoeverre zijn er mogelijkheden om een gemeente niet-financieel te straffen en/of te belonen bij het wel of niet goed uitvoeren van de gezamenlijke taken?
- *(indien mogelijkheden aanwezig)* Hoe zijn deze straffen en/of beloningen concreet vormgegeven? (bv. vergroten/verkleinen autonomie)
- In hoeverre wordt er van deze straffen en/of beloningen gebruik gemaakt?

(Sturing)

Indien opdrachtnemer:

- In hoeverre wordt uw gemeente door de opdrachtgever gestuurd in het uitvoeren van de gezamenlijke taken? En op welke manier?
- In hoeverre stuurt uw gemeente zichzelf? En op welke manier?

Indien opdrachtgever:

- In hoeverre stuurt uw gemeente de opdrachtnemer in het uitvoeren van de gezamenlijke taken? En op welke manier?
- In hoeverre laat uw gemeente de opdrachtnemer zichzelf sturen? En op welke manier?

Opdrachtnemers en opdrachtgevers:

- Is er een contract (DVO) opgesteld voor het samenwerkingsverband?
- *(indien contract aanwezig)* Hoe specifiek is het contract dat is opgesteld voor het samenwerkingsverband?
- Wat zijn de onderdelen van het contract en in hoeverre zijn die onderdelen uitgewerkt? Heeft u een exemplaar?
- In hoeverre is er ruimte voor de opdrachtnemer om de taken naar eigen inzicht uit te voeren?

Kunt u al met al op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoe er wordt gestuurd? Hierbij stelt 0 **volledige sturing door de opdrachtgever** voor en 10 **volledige sturing door de opdrachtnemer**.

³ Eigen professionaliteit of prikkels/stimulansen van buitenaf (ofwel: vanuit de opdrachtnemer zelf of bijvoorbeeld door middel van een boete)

(Afsluiting)

- Kunt u alles overziend een totaaloordeel geven over de relatie tussen uw gemeente en uw partner(s)?
- Zijn er nog dingen in de relatie die niet aan de orde zijn geweest in dit gesprek, maar die wel van belang zijn?
- Hoe verwacht u dat de samenwerking zich in de toekomst zal ontwikkelen?

2. Lijst van respondenten

Tussen haakjes staat de functie van de respondent in het onderzoek (zie 3.2 Onderzoekontwerp).

Casus Boxmeer – Sint Anthonis

Dhr. Harry van de Loo
Gemeentesecretaris Boxmeer
Maandag 8 april 2013, 11:00-12:00u, Boxmeer
(*Vertegenwoordiger Boxmeer*)

Mw. Roos Aben-Bellemakers
Wethouder Sint Anthonis
Donderdag 11 april 2013, 13.30-14:30u, Sint Anthonis
(*Vertegenwoordiger Sint Anthonis*)

Mw. Ellen Suy
Senior P&O-adviseur 1 Boxmeer
Dinsdag 16 april 2013, 10:00-11:00u, Boxmeer
(*Verpersoonlijking Boxmeer*)

Mw. Jolanda Rack
Senior P&O-adviseur 2 Boxmeer
Dinsdag 16 april 2013, 09:00-10:00u, Boxmeer
(*Verpersoonlijking Sint Anthonis*)

Casus Groesbeek – Millingen aan de Rijn

Dhr. Wiljan Looijen
Gemeentesecretaris Groesbeek
Donderdag 16 mei 2013, 13:30-14:30u, Groesbeek
(*Vertegenwoordiger Groesbeek*)

Dhr. Peter van den Brink
Gemeentesecretaris Millingen aan de Rijn
Donderdag 16 mei 2013, 10:00-11:00u, Millingen aan de Rijn
(*Vertegenwoordiger Millingen aan de Rijn*)

Dhr. Arnold Driessen
P&O-consulent Groesbeek
Dinsdag 14 mei 2013, 16:00-17:00u, Groesbeek
(*Verpersoonlijking Millingen aan de Rijn*)

Mw. Irma Pijpers
hoofd BMO Groesbeek en locogemeentesecretaris Millingen aan de Rijn
Dinsdag 14 mei 2013, 15:00-16:00u, Groesbeek
(*Verpersoonlijking Groesbeek*)

Casus Cuijk – Grave – Mill & Sint Hubert

Dhr. Rob Hoffmann

Gemeentesecretaris Cuijk

Donderdag 18 april 2013, 11:30-12:30u, Cuijk

(Vertegenwoordiger Cuijk)

Dhr. Rob Bransz

Gemeentesecretaris Grave

Woensdag 17 april 2013, 15:00-16:00u, Grave

(Vertegenwoordiger Grave)

Dhr. Henri de Bekker

Gemeentesecretaris Mill & Sint Hubert

Vrijdag 19 april 2013, 10:00-11:00u, Mill

(Vertegenwoordiger Mill & Sint Hubert)

Dhr. Richard Rongen

Manager ISD Cuijk

Donderdag 25 april 2013, 13:30-14:30u, Cuijk

(Verpersoonlijking Cuijk)

Mw. Inge Jansen

P&O-adviseur Grave

Woensdag 17 april 2013, 14:00-15:00u, Grave

(Verpersoonlijking Grave)

Casus Nuenen, Gerwen en Nederwetten – Son & Breugel

Dhr. Nick Scheltens

Locogemeentesecretaris en hoofd Ontwikkeling & Handhaving Nuenen, Gerwen en Nederwetten

Donderdag 2 mei 2013, 11:30-12:30u, Nuenen

(Vertegenwoordiger Nuenen, Gerwen en Nederwetten)

Dhr. Ad van Etten

Gemeentesecretaris Son & Breugel

Woensdag 15 mei 2013, 13:00-14:00u, Son

(Vertegenwoordiger Son & Breugel)

Mw. Marcella de Leeuw-Kessels

Coördinator Financiën Nuenen, Gerwen en Nederwetten

Dinsdag 7 mei 2013, 11:00-12:00u, Nuenen

(Verpersoonlijking Nuenen, Gerwen en Nederwetten)

Dhr. Hans Vermeulen

Hoofd Bedrijfsvoering Son & Breugel

Dinsdag 7 mei 2013, 14:00-15:00u, Son

(Verpersoonlijking Son & Breugel)

Casus Sint-Michielsgestel – Sint-Oedenrode – Haaren

Mw. Dagmar van Deurzen

Gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel

Donderdag 23 mei 2013, 11:00-12:00u, Sint-Michielsgestel

(Vertegenwoordiger Sint-Michielsgestel)

Mw. Peet van de Loo

Gemeentesecretaris Sint-Oedenrode

Woensdag 15 mei 2013, 15:00-16:00u, Sint-Oedenrode

(Vertegenwoordiger Sint-Oedenrode)

Dhr. Joan van den Akker

Gemeentesecretaris Haaren

Woensdag 24 april 2013, 13:00-14:00u, Haaren

(Vertegenwoordiger Haaren)

Dhr. Peter van Gaal

ICT-medewerker Sint-Michielsgestel

Donderdag 23 mei 2013, 10:00-11:00u, Sint-Michielsgestel

(Verpersoonlijking Sint-Michielsgestel)

Dhr. Alphons Buurman

Hoofd P&O en Interne Kwaliteit Haaren

Woensdag 24 april 2013, 12:00-13:00u, Haaren

(Verpersoonlijking Haaren)

Eerder onderzoek

Dhr. Karel van Soest

Burgemeester Boxmeer

Maandag 19 maart 2012, 15:30-16:30u, Boxmeer

Dhr. Harry van de Loo

Gemeentesecretaris Boxmeer

Woensdag 28 maart 2012, 15:30-16:30u, Boxmeer

Dhr. Ger Timmermans

(Toenmalig) gemeentesecretaris Sint Anthonis

Woensdag 28 maart 2012, 14:00-15:00u, Sint Anthonis