

2015

# Proces Intergemeentelijke Samenwerking



## Onderwerp afstudeerwerkstuk Proces Intergemeentelijke Samenwerking

Student : Alex Hollemans  
Studentnummer : 3005720  
e-mail : [a.hollemans@ridderkerk.nl](mailto:a.hollemans@ridderkerk.nl)  
telefoonnummer : 0180-451409 of 06-15449103  
Studierichting : Management Beleid en Buitenruimte  
Afstudeerwerkstuk : **Proces Intergemeentelijke Samenwerking**

Afstudeerdocent : H. van der Wolde  
Opleidingscoördinator : H. van der Wolde

Hollemans, A. (Alex)  
BAR-Organisatie  
16-06-2015

## **Voorwoord:**

Voor mijn studie deeltijdopleiding HBO-bedrijfskunde management Beleid en Buitenruimte aan de CAH in Dronten was de eindopdracht het schrijven van een afstudeerscriptie. In de eerste jaren van de opleiding was ik nog werkzaam bij de Gemeente Ridderkerk. Sinds 01-01-2014 is de gemeente definitief gaan samenwerken met een tweetal andere gemeenten, de gemeente Barendrecht en de gemeente Albrandswaard. Deze drie gemeenten zijn een intergemeentelijke samenwerking aangegaan onder de naam BAR-Organisatie.

Ik merkte aan diverse collega's dat zij niet goed wisten wat een intergemeentelijke samenwerking inhoudt. Door in te spelen op deze behoefte wordt het niet alleen duidelijk voor collega's wat hieronder verstaan wordt, maar ook voor geïnteresseerden van zowel de overheid als het bedrijfsleven.

Voor mijn studie aan het CAH in Dronten leek mij dit onderwerp een uitgelezen kans voor mijn afstudeerscriptie. Met bovenstaande in gedachte ben ik mijn onderzoek gestart en hoop ik, een antwoord te vinden op de vraag, of een intergemeentelijke samenwerking haalbaar/ wenselijk is.

Deze rapportage en analyse is mede tot stand gekomen door input en feedback van mijn coach Marika Kerstens, collega Marijke Vollebregt die het geheel heel heeft nagekeken op spel en taalfouten, Delilah Schipeloord die de opbouw van het rapport heeft nagekeken en Hans van der Wolde die mij scherp heeft gehouden bij het beantwoorden van de diverse vragen en mijn vriendin Danielle Mangelaars voor de steun die zij mij heeft gegeven. Bij deze wil ik iedereen dan ook hartelijk bedanken die mij heeft geholpen om de diverse zaken toe te lichten en te voorzien van feedback. Als laatste wil ik de BAR-organisatie bedanken voor de gelegenheid die ik heb gekregen om de opleiding tot een goed einde te brengen.

Alex Hollemans

11-06-2015

**Inhoudsopgave:**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting.                                                          | 5  |
| Summary.                                                               | 6  |
| Verklarende woordenlijst.                                              | 7  |
| 1. Inleiding.                                                          | 8  |
| 1.1 Probleemstelling.                                                  | 8  |
| 1.2 Doelstelling.                                                      | 8  |
| 1.3 Hoofdvraag en deelvragen.                                          | 8  |
| 1.4 Afbakening.                                                        | 9  |
| 1.5 Werkwijze.                                                         | 9  |
| 1.6 Opbouwverslag.                                                     | 9  |
| 2. Afstudeerorganisatie.                                               | 11 |
| 3. Probleemstelling.                                                   | 12 |
| 3.1 Geschiedenis.                                                      | 12 |
| 3.2 Toekomstige ontwikkelingen.                                        | 12 |
| 3.3 Regionaal.                                                         | 13 |
| 3.4 Samenvatting probleemstelling.                                     | 13 |
| 4. Onderzoeksmethodes.                                                 | 14 |
| 4.1 Deskresearch.                                                      | 14 |
| 4.2 Fieldresearch.                                                     | 14 |
| 4.3 Delphi-methode.                                                    | 15 |
| 4.5 Empathy-model.                                                     | 15 |
| 5. Theoretisch Kader.                                                  | 16 |
| 5.1 Wat is de reden om een intergemeentelijke samenwerking te starten. | 16 |
| 5.1.1 Kwaliteit.                                                       | 17 |
| 5.1.2 Continuïteit.                                                    | 17 |
| 5.1.3 Efficiëntieverbetering.                                          | 18 |
| 5.1.4 Overlap.                                                         | 19 |
| 5.2 Welke intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn er.              | 20 |
| 5.2.1 Netwerkoncept.                                                   | 20 |
| 5.2.2 Centrumconcept.                                                  | 21 |
| 5.2.3 Matrixconcept.                                                   | 22 |
| 5.2.4 Shared Service Concept.                                          | 22 |
| 5.2.5 Samen en Toch Apart Concept.                                     | 23 |
| 5.2.6 Samenvatting.                                                    | 24 |
| 5.3 Wat voor rechtsvormen zijn er.                                     | 25 |
| 5.3.1 Publiekrecht.                                                    | 25 |
| 5.3.2 Privaatrecht.                                                    | 26 |
| 5.3.3 Netwerkoncept juridisch.                                         | 26 |
| 5.3.4 Centrumconcept juridisch.                                        | 27 |
| 5.3.5 Matrixconcept juridisch.                                         | 27 |
| 5.3.6 Shared Service Centrum juridisch.                                | 27 |
| 5.3.7 Samen en Toch Apart-concept juridisch.                           | 27 |
| 5.4 Welke partners (stakeholders) zijn er.                             | 29 |
| 5.4.1 Contextuele omgeving.                                            | 29 |
| 5.4.2 Kabinetsplannen.                                                 | 29 |
| 5.4.3 Transactionele omgeving.                                         | 29 |

|           |                                                                                                    |    |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.4.4     | Burgers.                                                                                           | 29 |
| 5.4.5     | Gemeentesecretaris.                                                                                | 29 |
| 5.4.6     | Vakbonden en ondernemingsraden.                                                                    | 30 |
| 5.4.7     | Provincie.                                                                                         | 30 |
| 5.5       | Welke bevorderende en belemmerende factoren nemen de intergemeentelijke samenwerking met zich mee. | 31 |
| 5.6       | Wat hebben werknemers nodig om tot samenwerking te komen.                                          | 33 |
| 5.6.1     | Uitvoering.                                                                                        | 33 |
| 5.6.2     | Bepaal eigen visie, richting, doelen en uitgangspunten.                                            | 33 |
| 5.6.3     | Zoek partners in de regio.                                                                         | 33 |
| 5.6.4     | Definieer samen de doelen van de samenwerking.                                                     | 33 |
| 5.6.5     | Kies een samenwerkingsvorm                                                                         | 34 |
| 5.6.6     | Optimaliseer het samenwerkingsverband.                                                             | 34 |
| 5.7       | Wat hebben werknemers nodig om tot samenwerking te komen.                                          | 35 |
| 5.7.1     | Optimaal werken.                                                                                   | 35 |
| 5.7.2     | Wettelijke verplichtingen aanpak arbeidsrisico.                                                    | 36 |
| 5.7.3     | Een management die in staat is                                                                     | 36 |
| 5.7.4     | Aandacht voor individu.                                                                            | 37 |
| 5.7.5     | Welke instrumenten worden ingezet.                                                                 | 37 |
| 5.7.6     | Loopbaanbegeleiding.                                                                               | 38 |
| 5.7.7     | Coaching.                                                                                          | 39 |
| 6.        | Verzamelen analyseren gegevens.                                                                    | 40 |
| 6.1       | Uitkomst interviews.                                                                               | 40 |
| 6.1.1     | Gemeente Aalsmeer.                                                                                 | 40 |
| 6.1.2     | Gemeente Amstelveen.                                                                               | 41 |
| 6.1.3     | BAR-Organisatie.                                                                                   | 41 |
| 6.2       | Analyseren uitkomst interviews                                                                     | 43 |
| 7.        | Conclusie / Aanbeveling.                                                                           | 45 |
| 7.1       | Eindconclusie ten aanzien van de hoofdvraag                                                        | 47 |
| 7.2       | Aanbevelingen                                                                                      | 48 |
| 8.        | Gedachtewisseling / discussie.                                                                     | 50 |
| 8.1       | Reflectie onderzoekaanpak.                                                                         | 50 |
| 8.2       | Reflectie resultaten.                                                                              | 50 |
| 9.        | Bronnenlijst.                                                                                      | 51 |
| 9.1       | literatuurlijst.                                                                                   | 51 |
| 9.2       | Websites.                                                                                          | 51 |
| Bijlagen. |                                                                                                    |    |
|           | Bijlage 1 Gemeente Aalsmeer.                                                                       | 54 |
|           | Bijlage 2 Gemeente Amstelveen.                                                                     | 57 |
|           | Bijlage 3 Bar-Organisatie.                                                                         | 60 |

**Samenvatting:**

De afgelopen jaren hebben Nederlandse gemeenten het aanzienlijk zwaarder gekregen. De reden hiervan is dat er de laatste jaren diverse landelijke ontwikkelingen zijn die boven het individuele vermogen van een gemeente gaan. Door samen te gaan is er meer kennis en kunde aanwezig en in sommige gevallen worden de gemeenten er ook financieel beter van. Dit doordat gemeenten steeds minder te besteden hebben moet er flink bezuinigd worden. Naast de overgehevelde taken van de Rijksoverheid en de bezuinigingen moet ook de kwantitatieve en kwalitatieve dienstverlening aan burgers en bedrijven gelijk blijven of verbeterd worden zonder dat de kosten daarvan omhoog gaan. Er moet rekening worden gehouden met meerdere partijen en de verschillende disciplines. Gemeenten moeten dus kijken naar (duurzame) oplossingen die zowel voordelen als een bezuiniging kunnen opleveren.

Met de uitkomst van dit onderzoek moet er een goed beeld worden geschetst, hoe er een succesvolle intergemeentelijke samenwerking wordt bereikt. Een intergemeentelijke samenwerking biedt gemeenten wel of niet gedwongen de mogelijkheid om taken op grote schaal en zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De bedrijfsvoering kan ondersteunend zijn. De uiteindelijke reden waarom gemeenten aankomende jaren meer zullen gaan kiezen voor samenwerken is dat er een opschaling kan worden bereikt zonder dat de autonomie van de gemeenten verloren gaat.

Bij het onderzoek is eerst in kaart gebracht wat de reden is om samen te gaan werken wat opviel is dat de voornaamste reden zijn: kwaliteit, continuïteit en efficiencyverbetering. Na dit te hebben uitgezocht is vervolgens bekeken welke samenwerkingsmodellen er in Nederland bestaan.

Per samenwerkingsmodel zijn de voor en nadelen in kaart gebracht. Welke in een overzichtsmodel zijn weergegeven. Hier vielen een aantal zaken op: De standplaats van de ambtenaren, de te maken kosten, beheerder van de diensten ook wel mate van autonomie, niveau van samenwerken. Nadat de verschillende samenwerkingsvormen zijn uitgezocht moest ook worden bekeken welke juridische constructies er mogelijk zijn. Om de verschillende vormen van samenwerken te onderscheiden kunnen ze worden opgedeeld in twee hoofdvormen, namelijk een publiekrechtelijke vorm en een privaatrechtelijke vorm.

Een andere vraag die beantwoord was, werd, is: welke bevorderende en belemmerende factoren zijn er bij het opstarten van een intergemeentelijke samenwerking. Het is van groot belang dit inzichtelijk te hebben om een intergemeentelijke samenwerking niet vroegtijdig tot een fiasco te laten worden. Om te bepalen welke rechtsvorm een intergemeentelijke samenwerking krijgt moet worden bepaald welke procedure er gehanteerd wordt en door welke bestuursorganen besluiten moeten worden genomen. Dit is van belang om tot een beoogde samenwerkingsregeling te komen.

Om de samenwerking te laten slagen moet men eerst weten wat voor besluitvorming is genomen. Dit betekent dat het duidelijk moet zijn welke rechtsvorm wordt toegepast voordat dat de intergemeentelijke samenwerking in werking kan treden. De uitvoering van de samenwerking is vastgelegd in de wetgeving van de gemeenschappelijke regeling waar op dat moment voor gekozen is. Onder de gekozen samenwerkingsvorm, hangen diverse besluiten en regelingen aangaande het werk.

Tot slot is er bekeken wat medewerkers nodig hebben om tot een zo goed mogelijk samenwerken te komen. Het uiteindelijke doel is dat medewerkers zich een leven lang veilig, gezond en productief kunnen inzetten zodat het beste uit de mensen en de organisatie gehaald kan worden.

De antwoorden uit het onderzoek zijn vervolgens geanalyseerd en vormden de input voor de conclusie en aanbevelingen. Zo zijn er vele vormen om een intergemeentelijke samenwerking te realiseren. Er is geen oordeel te geven over de mate waarin deze vormen succesvol zijn. Iedere situatie heeft weer een andere dynamiek. Een belangrijke succesfactor is de bestuurlijke daad- en wilskracht en de complexiteit.

Tijdens het onderzoek is er gebruik gemaakt van deskresearch zoals een literatuurstudie en van fieldresearch zoals afgenomen (diepte)interviews. Zo is er gebruikt gemaakt van kwalitatief als kwantitatief onderzoek.

**Summary:**

The Local Authorities in the Netherlands have had a significantly tougher time over recent years. The reason is a range of national developments which exceed the capacities of an individual Authority. Joining together increases the amount of expertise and knowledge available and in some cases the Local Authorities are also better off in financial terms. This is because the reduced investment capacity of the authorities means stringent economies. Alongside the tasks handed over from national government and the economies, the quality and quantity of service provision to citizens and businesses must be maintained or improved, with an increase in the associated costs. Account must be taken of a diversity of parties from a range of disciplines. The Local Authorities must therefore identify sustainable solutions which can deliver both benefits and economies.

The findings of this research must sketch out a clear picture of the route towards successful inter-authority collaboration. An inter-authority collaboration offers the Authorities the opportunity (whether or not on a mandatory basis) to carry out their tasks on a large scale and with the greatest possible efficiency. The operations may have a supporting character. The reason why the Local Authorities will increasingly opt for collaboration in coming years is that scaling up can be achieved without the autonomy of the Authorities being lost.

The present study first maps out the reasons for collaboration. The principal reasons provided were striking: quality, continuity and improved efficiency. Having investigated this, the study moves on to consider the collaborative arrangements currently in place in the Netherlands.

The advantages and disadvantages of each collaborative model are set out, and presented in a model overview. A number of salient issues were identified: the positions adopted by the officials, the costs incurred, the manager of the services or the degree of autonomy and the level of collaboration. Once the various forms of collaboration had been investigated it was also necessary to look at the possible legal structures. We can distinguish two main forms of collaboration, namely a Public Law form and a Private Law form.

Another question dealt with was: "What encouraging and discouraging factors are involved in the establishment of an inter-authority collaboration?". Understanding this is of major importance if we wish to avoid such collaborations ending prematurely in a fiasco. In order to determine what legal form an inter-authority collaboration should take it is necessary to determine what procedure and what management bodies should be involved in the decision-making. This will be important in delivering the desired collaborative arrangement.

If the introduction of the collaboration is to succeed it is necessary first to understand what form of decision-making has been adopted. This means that it must be clear what legal form has been adopted before the inter-authority collaboration can come into effect. The means of implementing the collaboration will be set out in the legislation in the common regulations chosen at the relevant time. A range of decisions and rules relating to the work are dependent on the form of collaboration chosen.

Finally we explored the needs of staff in order to achieve the best possible form of collaboration. The ultimate goal is for staff to be able to devote themselves safely, healthily and productively to getting the best out of people and the organisation, throughout their working lives.

The research findings were subsequently analysed and formed the input for the conclusion and recommendations. Many forms of inter-authority collaboration are conceivable. No judgement can be made about the degree to which any of these forms are successful. Each situation has its own dynamic. One important factor for success is the energy and strength of administrative will, as well as complexity.

This investigation made use of desk research including a literature survey and also field research including in-depth interviews, so that both qualitative and quantitative research were involved.

**Verklarende woordenlijst:**

|           |                                            |
|-----------|--------------------------------------------|
| Awb:      | Algemene wet bestuursrecht                 |
| Abw:      | Algemene Bijstandswet.                     |
| Abwz:     | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.      |
| BV:       | Besloten Vennootschap.                     |
| CBS:      | Centraal Bureau voor Statistiek.           |
| MIS:      | Marketing Informatie Systeem.              |
| NV:       | Naamloze Vennootschap.                     |
| PC-cycli: | Planning en Control Cyclus.                |
| SLA:      | Service Level Agreements.                  |
| VGM-plan: | Veiligheid, Gezondheid en Welzijn.         |
| WGR:      | Wet Gemeenschappelijk Regelingen.          |
| WGR-plus: | Wet Gemeenschappelijke Regeling plusregio. |
| WMO:      | Wet Maatschappelijke Ondersteuning.        |
| Wsw:      | Wet Sociale Werkvoorziening                |
| WWB:      | Wet Werk en Bijstand.                      |

## 1. Inleiding:

Slimme gemeenten werken samen?! Gemeenten werken om allerlei redenen samen. De laatste jaren is er een toenemende mate van samenwerken in gemeenteland. De reden hiervan is dat er de laatste jaren diverse landelijke ontwikkelingen zijn die boven het individuele vermogen van een gemeente gaan. Door samen te gaan is er meer kennis en kunde aanwezig en in sommige gevallen worden de gemeenten er ook financieel beter van. Met dit onderzoek moet er een goed beeld worden geschetst of een samenwerking wenselijk en haalbaar is.

### 1.1 Probleemstelling

Door landelijke ontwikkelingen de laatste jaren is er sprake van een complexer wordend takenpakket voor de gemeenten. Zeker de kleinere gemeenten hebben niet altijd de capaciteit in huis om de ontwikkelingen op het terrein van digitalisering, juridisering, Europeanisering, mondige burger, beleidsvorming en samenlevingsaspecten rondom integriteit het hoofd te bieden. Een belangrijk punt is dat zowel de kwantiteit en kwaliteit verbeterd moet worden.

De kwantitatieve en kwalitatieve dienstverlening aan burgers en bedrijven moeten ten goede komen zonder dat de kosten daarvan omhoog gaan. Er moet rekening worden gehouden met meerdere partijen en de verschillende disciplines. Gemeenten moeten dus kijken naar (duurzame) oplossingen die zowel een bezuiniging als voordelen opleveren.

### 1.2 Doelstelling

Middels dit rapport wordt aangetoond hoe de gestelde probleem oplossingen te behalen zijn in de vorm van samenwerken met andere gemeenten. De onderzoeksvraag luidt dan ook:

Hoe wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt

Aan de hand van dit rapport moet duidelijk worden of een intergemeentelijke samenwerking haalbaar/wenselijk is.

Om dit rapport goed te kunnen vullen zijn verschillende bronnen gebruikt die het mogelijk moeten maken dat dit een duidelijke scriptie wordt die meerdere partijen kunnen gebruiken. De input die nodig is komt uit verschillende documentatie zoals boeken, stukken, verslagen dan wel internet(deskresearch). Maar ook interviews met andere gemeenten, input van de diverse collega's, mijn coach en afstudeerdocent zal hierin worden meegenomen (fieldresearch). Zo moet de haalbaarheid en verdieping behaald worden.

Het eindproduct is bedoeld voor iedere geïnteresseerde van zowel (semi)overheid als bedrijfsleven die belangstelling heeft, in hoe een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt kan worden. Door dit rapport wordt meer inzicht gekregen in de mogelijkheden van samenwerken en het starten van een samenwerking.

### 1.3 Hoofdvraag en deelvragen

De centrale vraag "Hoe wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt" wordt gesteld aan de hand van een aantal onderzoeksvragen die in het rapport beantwoord worden.

De deelvragen die beantwoord worden:

1. Wat is de reden om een intergemeentelijke samenwerking te starten.
2. Welke intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn er.
3. Wat voor rechtsvormen zijn er.
4. Welke partners (stakeholders) zijn er.
5. Welke bevorderende en belemmerende factoren nemen de intergemeentelijke samenwerking met zich mee.

6. Hoe kan de intergemeentelijke samenwerking inwerking treden.
7. Wat hebben werknemers nodig om tot samenwerking te komen.

## 1.4 Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de (semi)overheid. Er wordt gekeken wat de impact en consequenties zijn. Het onderzoek zal niet of nauwelijks ingaan op:

- welke huisvesting er nodig is.
- Welke keurmerken en certificaten er nodig zijn.
- De diverse soorten werk van de diverse gemeenten en de financiën.

Wel worden de landelijke ontwikkelingen benoemd maar niet uitgeschreven.

## 1.5 Werkwijze

Voor het onderzoek naar een Intergemeentelijke samenwerking is veel informatie te vinden. Er is veel over gezegd en beschreven. Om het document goed te kunnen vullen zijn er veel verschillende bronnen gebruikt. De input komt uit verschillende documentatie zoals boeken, stukken, verslagen dan wel internet(deskresearch). Maar ook vragenlijst (fieldresearch) en (diepte) interviews middels de Delphi-methode behoren tot de onderzoeksmethode.

Zo moet de verdieping behaald worden om eventuele achterliggende gedachtes goed te kunnen doorgronden. Vooraf wordt een vragenlijst opgesteld die uit twee delen bestaat met een aantal onderwerpen en een aantal vragen per onderwerp. Het eerste deel heeft puur te maken met de samenwerking aanzicht en het tweede deel bestaat uit het Empathy-model. Met dit model wordt er getracht inzicht te krijgen in de beleving van de gene die het invult. Daarnaast is ervoor de geïnterviewde ook de kans om inzicht te geven in bepaalde onderwerpen die nuttig zijn voor het onderzoek.

## 1.6 Opbouw verslag

Het rapport is in diverse hoofdstukken opgebouwd. De hoofdstukken worden kort ingeleid en zijn voorzien van paragrafen welke inhoud zullen geven aan het hoofdstuk.

1. Inleiding
  - In dit hoofdstuk worden in het kort het probleem, de doelstellingen, de hoofd en deelvragen, de afbakening van het verslag en de toegepaste werkwijze is beschreven.
2. Afstudeerorganisatie
  - In dit hoofdstuk wordt de eigen afstudeerorganisatie benoemt en omschreven.
3. Probleemstelling
  - In hoofdstuk 3 wordt de probleemstelling beschreven met hierin een stuk over de geschiedenis van het samenwerken, de toekomstige ontwikkelingen verwerkt. Verder wordt uitgelegd wat dit regionaal betekent.
4. Onderzoeksmethodes
  - Hoofdstuk 4 gaat in op de gebruikte onderzoeksmethodes. Er wordt in dit hoofdstuk besproken wat de verschillende onderzoeksmethodes precies inhouden, zoals: Deskresearch, fieldresearch, Delphi-methode en het Empathy-model.

5. Theoretisch kader

- In dit hoofdstuk worden de deelvragen uitgewerkt die antwoord geven op de hoofdvraag 'Hoe wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt'. Er worden modellen en begrippen beschreven die relevant zijn voor het onderzoek. Per deelvraag zal worden beargumenteerd welke theorie is gebruikt.

6. Verzamelen en analyseren gegevens

- In hoofdstuk zes worden de gegevens verzameld uit de afgenomen interviews. Door de gevoerde gesprekken zijn de opgestelde vragenlijst samen met de geïnterviewden ingevuld. De ingevulde vragenlijst die zijn afgenomen, zijn ook in de bijlage terug te vinden. Daarnaast wordt ook een analyse gemaakt van wat er is ingevuld en besproken tijdens het interview.

7. Conclusie en aanbevelingen

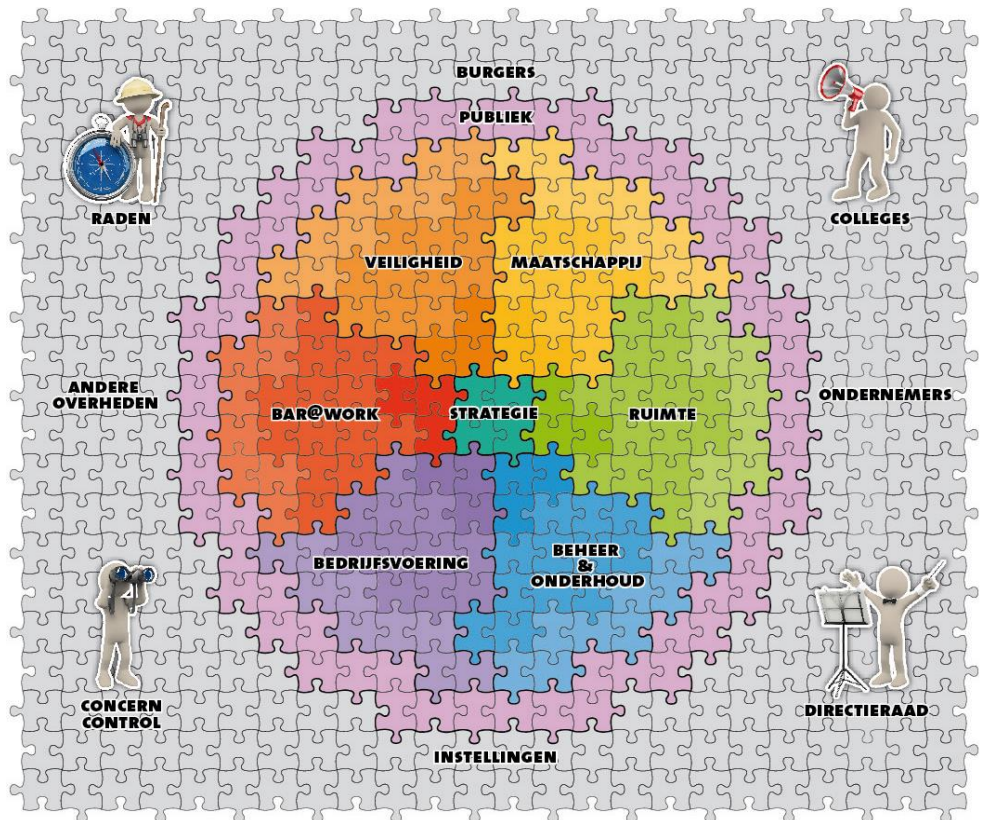
- In hoofdstuk zeven wordt de conclusie beschreven. Deze conclusie is samengesteld uit de verschillende zaken, die in de hoofdstukken en deelvragen aan bod zijn gekomen. Hierdoor is de hoofdvraag beantwoord. Na de conclusies zijn de aanbevelingen beschreven die voor de gemeente relevant zijn.

8. Gedachtewisseling

- In hoofdstuk acht wordt de gedachtewisseling besproken. Het hoofdstuk is opgebouwd uit de onderzoeksopzet en de onderzoeksresultaten met een blik naar de toekomst en wat er dan eventueel onderzocht kan worden.

## 2. Afstudeerorganisatie:

De afstudeerorganisatie is de BAR-organisatie. Op 01-01-2014 zijn de ambtelijke organisaties van de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk samengegaan tot de BAR-organisatie. De organisatie bestaat uit acht domeinen (figuur 1), welke zijn onderverdeeld in 24 afdelingen in een bureau Concern en Control.



Figuur 1: Inrichting BAR-organisatie

Ieder domein heeft specifieke kerntaken waarvan de domeinnaam min of meer is afgeleid. Het domein Strategie bestaat uit een groep strategen. Zij formuleren het kaderbeleid en vormen zo het hart van de integrale beleidsvorming van de organisatie. Het domein Publiek is het eerste aanspreekpunt van de burgers met de gemeente en vormt de schil om de organisatie. De overige zes domeinen hebben naast uitvoerende afdelingen ook een beleidsafdeling voor het opstellen van beleidsplannen.

Ook beschikt iedere gemeente over een regieteam. Het regieteam ondersteunt de raad en het college in hun taak om met de samenleving het beleid te ontwikkelen. Daarnaast wordt het college ondersteund om zijn taak zo te regelen dat het beleid en de andere onderdelen van het gemeentelijke takenpakket worden uitgevoerd.

De aansturing van de BAR-organisatie is het Management. De domeindirecteur is verantwoordelijk voor de visieontwikkeling en de inrichting van het domein. Daarnaast is de domeindirecteur het aanspreekpunt voor de directieraad. Het afdelingshoofd is het aanspreekpunt voor de medewerkers, financiën en resultaat.

Bij de afdeling Bovenwijks ben ik zelf werkzaam. De afdeling Bovenwijks beheer verricht wijkoverschrijdende werkzaamheden. Dit zijn werkzaamheden zoals onderhoud aan bomen, speelvoorzieningen, openbare verlichting, riolering en gemalen. Maar ook het verhelpen van storingen en het houden van toezicht op civieltechnische werken. De werkzaamheden worden door eigen medewerkers of aannemers (via aanbesteding) uitgevoerd.

<sup>1</sup> Bron: Document BAR-Organisatie

### 3. Probleemstelling:

Door landelijke ontwikkelingen de laatste jaren is er sprake van een complexer wordend takenpakket voor de gemeenten. Zeker de kleinere gemeenten hebben niet altijd de capaciteit in huis om de ontwikkelingen op het terrein van digitalisering, juridisering, Europeanisering, mondige burger, beleidsvorming en samenlevingsaspecten rondom integriteit het hoofd te bieden. Een belangrijk punt is dat zowel de kwantiteit als de kwaliteit verbeterd moet worden.

De kwantitatieve en kwalitatieve dienstverlening moet aan burgers en bedrijven ten goede komen zonder dat de kosten daarvan omhoog gaan. Er moet rekening worden gehouden met meerdere partijen en met de verschillende disciplines. Gemeenten moeten dus kijken naar (duurzame) oplossingen die zowel een bezuiniging als voordelen opleveren.

#### 3.1 Geschiedenis

In de jaren tachtig en negentig bestonden er al een aantal regionale samenwerkingsverbanden. Begin jaren tachtig bestond de samenwerking uit relatief simpele taken. Voornamelijk op het gebied van afvalinzameling en milieudiensten.

In de jaren negentig kwamen er sociale zaken bij. Dit kwam mede door een subsidieregeling vanuit het Rijk. De samenwerkingsvormen hadden vaak de vorm van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling. Het voordeel van deze samenwerkingsvorm is dat gemeenten op publiekrechtelijke basis met elkaar gemeenschappelijke taken kon realiseren.

Een nadeel is dat de samenwerkingsvormen vaak door de politieke keuzes van bestuurders verdwenen. Een nieuwe kans op samenwerking ontstond pas weer als niemand zich de geschiedenis van de vorige mislukking op samenwerking kon herinneren.

#### *Stimuleringsregeling:*

Tijdens een geslaagde presentatie in 2005 waar Divosa<sup>2</sup> onderdeel van was, leidde dit tot een tijdelijke stimuleringsregeling Abw/WWB die van 1 november 2005 tot 1 januari 2007 liep. De regeling hield in, dat gemeenten die serieuze plannen hadden hiertoe, de mogelijkheid kregen om hun sociale diensten te laten samenwerken. In de tijdelijke stimuleringsregeling zijn een twintigtal samenwerkingsverbanden opgericht. In deze tijd is er veel expertise ontstaan over de totstandkoming en vormgeving van een Intergemeentelijke Samenwerking

#### 3.2 Toekomstige ontwikkelingen

Aankomende jaren verandert er op gemeentelijk gebied ingrijpend veel. Door de drie decentralisaties<sup>3</sup> worden de gemeentelijke begrotingen verdubbeld en wordt het takenpakket verzwaard. Hierdoor is er eigenlijk geen keuze meer of er samengewerkt wordt, maar is dit een feit. In veel gevallen is er dan ook op politiek niveau besloten dat samenwerken meerwaarde biedt. Dit is ook terug te lezen in het bestuursakkoord 'Samen aan de slag'<sup>4</sup> tussen rijk en gemeenten in juni 2007.

Een intergemeentelijke samenwerking biedt gemeenten wel of niet gedwongen de mogelijkheden om taken op grote schaal zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De bedrijfsvoering kan ondersteunend zijn. Hierbij kan worden gedacht aan een gemeenschappelijke inkoop van werken, diensten en materialen. Maar ook een ICT- infrastructuur.

De uiteindelijke reden waarom gemeenten aankomende jaren meer zullen gaan kiezen voor samenwerken is dat er een opschaling kan worden bereikt zonder dat de autonomie van de gemeenten verloren gaat.

<sup>2</sup> Divosa is de vereniging van directeuren van sociale diensten en vertegenwoordigen de gemeentelijke sociale dienst in overleg met de politiek.

<sup>3</sup> Decentralisatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.

<sup>4</sup> Samen aan de slag zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/06/04/samen-aan-de-slag-bestuursakkoord-rijk-en-gemeenten.html>.

Bij het samenwerken op uitvoeringstaken en in de bedrijfsvoering kunnen gemeenten hun eigen politieke koers bepalen. Naast de drie decentralisaties arbeidsparticipatie, Awbz en jeugdzorg, zijn er nog een aantal ontwikkelingen (push-factoren) die meespelen om te gaan samenwerken met andere gemeenten.

We hebben het dan punt één over de economische crisis waar ons land langzaam uit kruipt en de gevolgen van de crisis. Er kan dan worden gedacht aan lage uitkeringen uit het gemeentefonds en te hoge uitkeringslasten en exploitatiegrond die niet verkocht worden. Deze punten zijn reden voor gemeenten om efficiënt met (eigen) middelen om te gaan.

Punt twee is de vergrijzing en uitstroom die aankomende jaren plaats gaat vinden. Het tweede punt komt niet alleen voor in het ambtelijk apparaat. Hetgeen kan leiden tot capaciteits- en kwaliteitsverlies. Op korte termijn kan dat niet worden goed gemaakt met het alleen aannemen van nieuwe medewerkers.

Naast de push-factoren zijn er ook pull-factoren te noemen die samenwerking juist kunnen bevorderen. Het nieuwe werken<sup>5</sup> dat steeds meer in opkomst is, is één van de factoren die kunnen stimuleren om te gaan samenwerken. Medewerkers kunnen flexibeler worden ingezet om zo aan de wens van de burger te kunnen voldoen. De koppeling voor een ambtelijke organisatie wordt zo in zekere zin losser. Om aan deze vraag te kunnen voldoen moet er vooral op ICT gebied wel aan de vraag kunnen worden voldaan. Samenwerken kan daarom perspectief bieden om het bovenstaande gerealiseerd te krijgen.

### 3.3 Regionaal

Samenwerken van gemeenten is belangrijk om de bestuurskracht van de samenwerkende gemeenten te versterken. Gemeenten krijgen de ruimte en mogelijkheid om samen te werken wanneer zij denken dit nodig te hebben. Mede door advies van de VNG-commissie verkennen het rijk en de gemeenten of de Wet gemeenschappelijk regelingen (WGR) voor hun van toepassing is.

Het is van groot belang medewerkers goed te informeren om zo de noodzaak van het samenwerken goed te onderbouwen. Vaak hebben medewerkers verborgen agenda's die een rol gaan spelen terwijl anderen de samenwerking zien als een kans. Dit kan het vertrouwen in een goed functionerende samenwerking schade.. Het is dus van groot belang om de medewerkers goed te informeren.

### 3.4 Samenvatting probleemstelling

Samenvattend kunnen we stellen dat in de jaren tachtig en negentig een begin is gemaakt met een samenwerking die door politieke omstandigheden vaak in het niet verdween. Divosa hield hier in 2005 een succesvolle presentatie over. Uit deze presentatie kwam een stimuleringsregeling naar voren die het samenwerken moest bevorderen.

Door toekomstige ontwikkelingen is er op gemeentelijk gebied ingrijpend veel veranderd. Dit komt doordat de drie decentralisaties van toepassing zijn geworden. De gemeentelijke begroting wordt verdubbeld en het takenpakket wordt verzwaard, hierdoor zijn veel gemeenten verplicht om samen te gaan werken.

Vanwege economische omstandigheden, vergrijzing en uitstroom wordt ook de samenwerking opgezocht. Zo moet het capaciteits- en kwaliteitsverlies worden voorkomen. Wat niet vergeten moet worden is dat het 'nieuwe werken' in opkomst is. Hierdoor kunnen medewerkers flexibeler worden ingezet. Het voordeel is dat ook de organisatie profiteert en flexibeler wordt. Het voordeel is dat de burger hier profijt van heeft. Om het flexibiliseren in goede banen te leiden moet ICT aan de vraag kunnen voldoen.

<sup>5</sup> Het nieuwe werken is Werken wanneer je maar wilt en waar je maar wilt

## 4. Onderzoeksmethodes

In dit hoofdstuk worden de gebruikte onderzoeksmethodes beschreven. Er zijn meerdere manieren van onderzoeken. De manieren die voor dit rapport gebruikt worden zijn Deskresearch, Fieldresearch en Delphi-methode. Alle drie de methoden worden kort omschreven.

### 4.1 Deskresearch<sup>6</sup>

Deskresearch zal niet geheel onbekend zijn en wordt in dit rapport toegepast om de deelvragen te kunnen beantwoorden. Bij Deskresearch wordt onderzoek gedaan naar al beschikbare gegevens. De gegevens zijn secundair en zijn door andere personen al verzameld.

Bij Deskresearch (figuur 2) kan er gebruik gemaakt worden van interne en externe bronnen.

Waar opgelet moet worden bij Deskresearch is dat alle verzamelde gegevens worden bijgehouden. Zodat dit (zie bronnenlijst) terug gevonden kan worden.



Figuur 2: Metafoor Deskresearch

### 4.2 Fieldresearch<sup>8</sup>

Bij Fieldresearch (figuur 3) worden gegevens verzameld en geanalyseerd. Dit zijn gegevens waar zelf onderzoek naar is gedaan en waar als onderzoeker in het veld een waarneming over hebt. De meest voorkomende onderzoekstechnieken bij Fieldresearch zijn: interviews, enquêtes, observatie

Fieldresearch wordt in veel gevallen gecombineerd met Deskresearch. Dit omdat je eerst wilt weten wat je bij Deskresearch heb gevonden om goede vragen te kunnen formuleren voor eventuele enquêtes of af te nemen interviews.



<sup>9</sup>Figuur 3: Metafoor Fieldresearch

<sup>6</sup> <http://www.outsource-research.nl/type-marktonderzoeken/deskresearch/>

<sup>7</sup> Bron: Plaatje via internet gevonden

<sup>8</sup> <http://deafstudeerconsultant.nl/afstudeertips/onderzoeksmethoden/fieldresearch-vs-deskresearch/>

### 4.3 Delphi-methode<sup>10</sup>

Bij de geïnterviewde personen wordt gebruik gemaakt van de Delphi-methode. Middels deze methode wordt een diepte interview gehouden. De methode is geschikt om motivaties, ideeën en opvattingen over een bepaald onderwerp te achterhalen. Dit gebeurt door geregeld terug te koppelen.

De methode werkt het beste door een puntsgewijze vragenlijst te hebben. De bedoeling hiervan is dat alle aspecten vanuit de probleemstelling zijn gemaakt. Er zijn ook voor en nadelen van een diepte interview.

*Voordelen :*

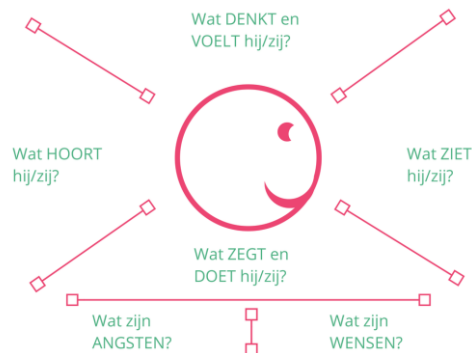
- Er kan goed worden doorgevraagd naar achterliggende gedachten en ideeën.
- Een interview kan overal plaats vinden. Dit om de geïnterviewde zich zo goed mogelijk op hun gemak te laten voelen.

*Nadelen:*

- Er moet worden opgelet dat er niet te snel conclusie worden getrokken.
- Een interviewer kan onbewust de geïnterviewde beïnvloeden. De interviewer moet de geïnterviewde uitdagen.

### 4.5 Empathy-model<sup>11</sup>

Het Empathy-model verschaft inzicht in de beleving van diegene die het invult, in dit geval de klant/opdrachtgever. Hierbij worden zes vragen gesteld die reflecteren aan de beleving van "Intergemeentelijke Samenwerking" op dit onderdeel. De onderdelen zijn: 1 Denkt en Voelt, 2 Ziet, 3 Zegt en Doet, 4 Hoort, 5 Pijn / Frustraties, 6 Winst / Succes (figuur4). Het tweede deel van de vragenlijst is opgemaakt aan de hand van het Empathy-model.



<sup>12</sup>Figuur 4: Empathy-model

<sup>9</sup> Bron: Plaatje via internet gevonden

<sup>10</sup> <http://www.allesovermarktonderzoek.nl/onderzoeksmethoden/diepte-interview>

<sup>11</sup> Info uit bedrijfskundige case van projectteam van 'van Zijl'

<sup>12</sup> <http://www.degoedegastvrouw.nl/blog/je-klantrelatie-verbeteren-met-de-empatht-map/>

## **5. Theoretisch Kader:**

In het theoretisch kader wordt de theorie beschreven die gebruikt wordt om de hoofdvraag beantwoord te krijgen. Nu de aanleiding van het probleem is beschreven wordt de literatuur behandeld op diverse onderdelen. Er worden modellen en begrippen beschreven die relevant zijn voor het onderzoek. Per deelvraag zal worden beargumenteerd welke theorie is gebruikt en waarom.

### **5.1 Deelvraag 1: Wat is de reden om een intergemeentelijke samenwerking te starten?**

De reden om samen te werken zijn uiteenlopend redenen. De voornaamste redenen zijn: kwaliteit, continuïteit en efficiencyverbetering. De verschillende motieven zullen worden benoemd aan de hand van verschillende literatuur met betrekking op intergemeentelijke samenwerking.

Volgens Eikenboom, Kiewik en Van Den Heuvel (2011) zijn er voor gemeenten drie verschillende motieven, om over te gaan tot een gezamenlijke aanpak van problemen en werkzaamheden. Hierbij is de ene methode niet belangrijker dan de andere.

Allereerst is er het motief aangaande de geleverde kwaliteit van de gemeente(n). Hierbij moet gedacht worden aan de kwaliteitseisen die gesteld worden aan bijvoorbeeld gemeentelijke voorzieningen, het uitvoeren van de gemeentelijke taken en het niveau van de dienstverlening.

Meerdere gemeenten kunnen geleverde diensten naar een zo hoog mogelijk niveau stuwen. Hiernaast is er in een grotere organisatie bijna automatisch ook meer kennis en expertise beschikbaar, simpelweg vanwege het feit dat er meer personeel aanwezig is.

Het tweede motief waarom gemeenten over gaan tot intergemeentelijke samenwerking is om de continuïteit van de organisatie(s) te kunnen (blijven) waarborgen. Het wordt als gemeente namelijk steeds moeilijker om zorg te kunnen blijven dragen voor de continuïteit van de uitvoering onder handhaving van een gezonde begrotingsorganisatie.

Het derde motief dat wordt aangehaald is samenwerken vanwege een toenemende druk op de kosten die gemeenten steeds meer weer dienen te maken. Waar de gemeenten hiermee naar toe willen is het kunnen realiseren van betere resultaten terwijl er van minder middelen gebruik wordt gemaakt. Anders gezegd, de efficiëntie binnen het gemeentelijk apparaat bevredigt vaak niet de behoeften die gemeenten hebben doordat de bedrijfsvoering binnen de gemeenten simpelweg te inefficiënt is. Het belang van dit derde motief is de laatste paar jaren steeds meer toegenomen. Dit komt door de verschillende en steeds zwaardere bezuinigingen die de gemeenten uit moeten (gaan) voeren (VNG, 2012).

De kort beschreven bovenstaande motieven zijn grotendeels gericht op de bedrijfsvoering van gemeenten. Deze zullen in de volgende paragrafen verder behandeld worden. De motieven om samen te gaan werken vanuit bestuurlijke motieven, zoals het samen belangen behartigen en maken van beleidskeuzes kunnen feitelijk gezien ook onder de genoemde motieven geschaard worden. Zeker wanneer men de bestuurlijke keuzes die gemaakt worden vergemakkelijkt door middel van het uitwisselen van de kennis en ervaringen die de betrokken partijen bezitten.

### 5.1.1 Kwaliteit

Zoals aangegeven is het verbeteren van de kwaliteit die gemeenten leveren een van de hoofdredenen van gemeenten om over te gaan tot een intergemeentelijke samenwerking. Het is echter ook mogelijk om dit begrip (verder) te specificeren en op deze wijze meer duidelijkheid te verschaffen omtrent intergemeenschappelijke samenwerking.

Korsten en Becker (2006) hebben eveneens gekeken naar de verschillende motieven die ten grondslag liggen aan intergemeentelijke samenwerkingen. Vooral in de categorie kwaliteit hebben zij er veel weten te benoemen. Aan de hand van de indeling die gemaakt is door Eikenboom, Kiewik en Van Den Heuvel (2011) is het mogelijk om deze motieven weer te geven en in te delen.

Zo stellen Korsten en Becker (2006) dat het vaak gemeentebestuurders zijn die van mening zijn dat de uitvoering niet professioneel genoeg is. Om dit probleem te lijf te gaan wordt er vaak gekeken naar de mogelijkheden voor een samenwerking met andere, veelal nabijgelegen, gemeenten. Hiernaast zijn er tal van andere redenen aangaande de kwaliteit van de 'geleverde' producten en diensten van de gemeenten die in verband staan met een uiteindelijke intergemeentelijke samenwerking.

Zo hebben de wat kleinere gemeentelijke organisaties vaak moeite om hun dienstverlening en uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden. Door middel van een samenwerking zouden gemeenten schaalvoordelen kunnen behalen en hun dienstverlening en uitvoering naar een hoger niveau kunnen brengen. Het bereiken van een hoger niveau van dienstverlening is door de al maar hoger wordende verwachtingen van burgers steeds meer noodzaak geworden.

Eveneens wordt gesteld dat gemeenten gaan samenwerken om op die manier de kwaliteit van hun werkprocessen te kunnen vergroten, maar ook omdat dit op deze wijze de professionaliteit en deskundigheid van de medewerkers die de gemeente tot haar beschikking heeft vergroot (VNG, 2003).

Ook het delen van kennis en ervaring en de mogelijkheid tot specialiserings worden als argumenten aangehaald om samen te gaan werken. Niet alleen door Korsten en Becker (2006), maar ook Van De Laar (2010) wijst er op dat het bundelen van kennis en kunde leidt tot betere dienstverlening en maakt het gemeenten volgens hem dus ook minder kwetsbaar. Bovendien kan de kwaliteit van het gemaakte beleid vergroot worden doordat er door alle extra kennis veel van elkaar geleerd kan worden en men 'best practices' kunnen uitruilen.

Tenslotte kan een samenwerking bewerkstelligen dat projecten kunnen worden gestart die in praktische zin niet of nauwelijks door kleine gemeenten uitgevoerd kunnen worden. Een voorbeeld die Korsten en Becker (2006) benoemen is het bewerkstelligen van een(functie)scheiding tussen front- en back office.

### 5.1.2 Continuïteit

Naast de genoemde motieven die hun oorsprong hebben liggen in het verbeteren van de geleverde kwaliteit van de gemeente zijn er, zoals hierboven al aangegeven is, ook motieven om samen te gaan werken die gericht zijn op de continuïteit van de gemeenten. Deze zullen hieronder nader toegelicht worden.

Een van de voordelen van samenwerken die helpt bij het zorg kunnen dragen voor de continuïteit van de uitvoering, onder handhaving van een gezonde begrotingssituatie is het feit dat financiële risico's gespreid kunnen worden over meerdere gemeenten.

Dit is prettig aangezien gemeenten steeds meer financiële risico's dienen te dragen die voorheen de Rijksoverheid op zich nam. De nieuwe wet Werk en Inkomen is hier een passend voorbeeld van. Hiernaast wordt per ingang van 2013 ook de nieuwe wet Werken Naar Vermogen (WWNV) ingevoerd, iets wat volgens de Raad van State, naast de overheveling van alle andere taken, een risico kan vormen voor een goede uitvoering van de wetten.

Sommige gemeenten hebben namelijk al een financiële achterstand en door de extra beleidsdruk zal het dus lastiger worden om deze achterstand weg te werken (Reformatorisch Dagblad, 2012).

Er wordt ook samengewerkt wanneer gemeenten bepaalde taken niet uit kunnen voeren doordat zij een tekort aan personeel of kennis hebben. Door de krachten te bundelen is het mogelijk om deze problemen wel aan te pakken zonder dat de continuïteit in gevaar komt.

Ook het opvangen van de beleidsdruk, die door samenwerking kan verminderen, is positief voor de continuïteit van de organisatie. Door middel van samenwerken kunnen de investeringskosten gedeeld worden. Zodat deze, maar ook het (financiële) risico dat de gemeente loopt, uiteindelijk omlaag kan. Zelfs als gemeenten niet op korte termijn 'problemen' ergens mee (gaan) krijgen, dan nog steeds ziet een groot deel van hen in dat wanneer er niets gebeurt er mogelijk problemen op de langere termijn aan kunnen komen.

Gemeenten willen namelijk vooruit en dit is enkel mogelijk wanneer zij zelf ook stappen maken. Zo trachten zij bijvoorbeeld om deel uit te maken van een kennisnetwerk, of beschouwen zij het als hun kernactiviteit om innovatief beleid te ontwikkelen. Gemeenten die hiervoor, door hun kleine omvang, te weinig draagkracht ontwikkeld hebben, kunnen hier wellicht niets mee en lopen volgens (Korsten & Becker, 2004) de kans om de boot te missen.

Tenslotte is een ander voordeel van samenwerken dat het loopbaanperspectief van medewerkers vergroot wordt bij een grotere 'organisatie'. Er zijn in dat geval namelijk meer mogelijkheden om binnen de organisatie door te groeien (Korsten, 2004). Hierdoor zullen hoogstwaarschijnlijk minder medewerkers de organisatie verlaten omdat zij daar mogelijkheden zien om door te kunnen groeien. Dit is iets wat de continuïteit van de organisatie ten goede komt.

Bovendien is het voor gemeenten met (grotere) samenwerkingsverbanden ook gemakkelijk om, wanneer een deel van het personeel onverhoopt toch vertrekt, nieuw personeel aan te trekken. Een grotere schaalomvang betekent immers voor de medewerkers dat er meer reële mogelijkheden ontstaan voor professionele taakuitvoering. Voor zowel een verbreding als verdieping van werkzaamheden en voor het doorgroeien binnen de organisatie. Het boeien en vasthouden van het personeel wordt dus gemakkelijker bij een grotere schaalomvang (Eikenboom, Kiewik & Van Den Heuvel, 2011).

### 5.1.3 Efficiëntieverbetering

Het derde motief voor intergemeentelijke samenwerking, naast de kwaliteit en continuïteit, is de efficiëntieverbetering die hierdoor optreedt. Zoals eerder al aangegeven gaat deze efficiëntieverbetering vooral over het realiseren van betere resultaten met minder kosten (Eikenboom, Kiewik & Van Den Heuvel, 2011).

Gemeenten gaan dus vaak samenwerken omdat zij op deze wijze meer schaalvoordelen kunnen behalen. Zo kunnen zich na een samenwerking verschillende kostenreducties voordoen die niet mogelijk zijn geweest wanneer de gemeenten gescheiden van elkaar waren blijven werken. Zeker de relatief kleine gemeenten hebben te maken met de schaal waarop zij acteren niet langer meer samengaat met de al maar groter wordende schaal van productie die nodig is om op een efficiënte wijze aan de hoge standaard van publieke diensten te kunnen voldoen.

De kwaliteit dient namelijk ook gewaarborgd te blijven. Hiernaast zorgt een samenwerking van gemeenten voor een hogere arbeidsproductiviteit. Hierdoor zijn er uiteindelijk minder geld en/of middelen nodig zijn om een bepaald resultaat te kunnen behalen. Andere schaalvoordelen die zich bij gemeenten voordoen wanneer er wordt besloten om te gaan samenwerken, is het feit dat naar buiten toe de gemeente opeens een sterkere onderhandelingspositie krijgt ten opzichte van bijvoorbeeld leveranciers (Korsten & Becker, 2004).

Doordat de samenwerking in de bestuurlijke slagkracht van de gemeenten vergroot wordt, staan gemeenten over het algemeen ook sterk in hun lobby ten opzichte van hogere overheden en andere gemeenten in Nederland. Bovendien kan een samenwerking tussen gemeenten, in sommige gevallen, ook zorgen voor lagere kosten en/of meer service voor de burger.

Tenslotte is er nog het voordeel van de 'minder meerkosten' die optreedt wanneer er sprake is van een (gemeentelijke) samenwerking. Wanneer men namelijk samen gaat werken dan wordt er vaak ook het een en ander aan de kwaliteit van de dienstverlening gedaan, hierdoor wordt de dienstverlening die de partij levert weliswaar wel beter, maar een dergelijke impuls van de kwaliteit kost (doorgaans) echter ook extra geld. Er is op dit vlak dan niet altijd sprake van een 'directe' kostenreductie, maar de kosten die gemaakt worden om de dienst naar hoger een niveau te tillen zijn bij een samenwerking, doordat ze onderling gedeeld worden, wel een stuk lager (Van De Laar, 2010; Eikenboom, Kiewik en Van Den Heuvel, 2011).

#### 5.1.4 Overlap

Zoals te lezen is, liggen de bovenstaande drie motieven erg dicht bij elkaar en bovendien is er ook sprake van overlap tussen de drie motieven die genoemd worden om een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan. Een begrip dat ook door Eikenboom, Kiewik en Van Den Heuvel (2011) benoemd is, is het begrip kwetsbaarheid. Als voorbeeld hiervoor benoemen zij het lastig aan kunnen trekken van gekwalificeerd personeel. Iets dat in een grotere organisatie/samenwerkingsverband gemakkelijker is doordat er meer doorgroeimogelijkheden aanwezig zijn.

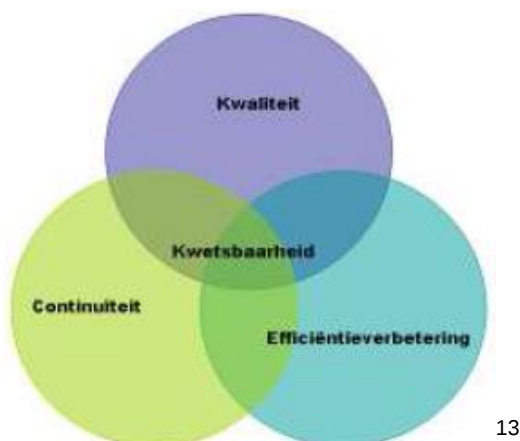
Het is echter ook goed mogelijk om dit probleem onder alle drie de hierboven benoemde motieven in te delen. Het niet kunnen vinden van gekwalificeerd personeel zorgt ervoor dat het lastiger is om aan de kwaliteitseisen te kunnen voldoen aangezien de kwaliteit er te weinig aanwezig is.

Niet genoeg gekwalificeerd personeel zorgt hiernaast ook voor problemen op het vlak van de continuïteit van de organisatie. Zonder genoeg expertise binnen de organisatie wordt het namelijk ook erg lastig om met complexe vraagstukken aangaande de uitvoering van een gezonde begrotingssituatie om te gaan.

Hetzelfde geldt in principe voor de efficiëntie binnen een organisatie. Om efficiënt te kunnen werken heb je een bepaald niveau aan kennis binnen de organisatie nodig. Is deze kennis niet of te weinig aanwezig, dan bestaat de kans dat er niet dusdanig efficiënt gewerkt wordt zoals theoretisch gezien mogelijk zou moeten zijn.

De overlap die bestaat tussen de verschillende motieven omtrent het opzetten van een intergemeentelijke samenwerking toont aan dat de verschillende motieven erg dicht bij elkaar liggen.

De onderstaande figuur 6 toont aan hoe deze overlap er visueel uit ziet.



Figuur 6: Overlap samenwerkingsmotieven.

<sup>13</sup> Bron: Document Samen Sterker

## 5.2 Deelvraag 2: Welke intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn er?

Zoals eerder is aangehaald kunnen gemeenten op verschillende manieren en vanuit verschillende motieven samenwerken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende samenwerkingsvormen. Zo zijn er private en publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. De varianten Netwerkconcept, Centrumconcept, Matrixconcept, Shared service centrum en Samen en Toch Apart-concept worden hieronder zoals benoemd beschreven..

### 5.2.1 Netwerkconcept → (Korsten & Becker, 2006)

Van de diverse samenwerkingsvormen kan het netwerkconcept worden gezien als de lichtste vorm van samenwerken. De werknemers blijven in eigen organisatie werkzaam maar werken samen d.m.v. een netwerk. Het netwerkconcept is vooral gericht op het behalen van schaalvoordelen. Bestuurlijke legitimiteit staan voorop.

Het samenwerken gebeurt vooral in werkgroepen en is niet geheel vrijblijvend en kan als een moeten worden gezien. Gezien het feit dat het alles behalve vrijblijvend is, is het belangrijk dat er aan de voorwaarden wordt voldaan waar een structurele samenwerking aan moet voldoen.

Het Netwerkconcept wordt gezien als een ideale manier van samenwerken wanneer de verschillende gemeenten de tijd hebben om naar elkaar toe te groeien en er geen urgentie is bij het realiseren van schaalgrootte. Mochten zich kansen opdoen dan kan dit in de samenwerking worden geïnvesteerd.

Om het netwerkconcept te laten slagen is het van belang dat de bestuurlijke legitimatie en de doelstellingen die gesteld zijn worden geformuleerd in concrete plannen bij de afdelingen van de betrokken partijen.

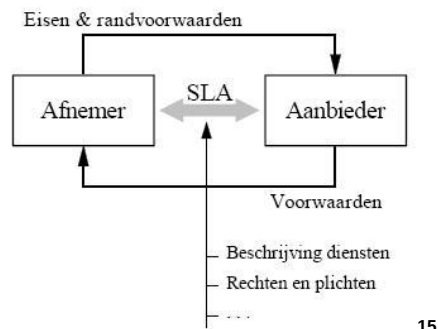
#### *Voor en Nadelen Netwerkconcept*

*Voordelen* van het netwerkconcept is lichte vorm van samenwerken die vooral van kwalitatieve aard zijn. Het delen van kennis en uitwisselen van ervaringen van de diverse partijen staan centraal. Voorbeelden hiervan zijn het verbeteren van werkprocessen of het gezamenlijk inkopen. Daarnaast is het netwerkconcept erg flexibel en biedt het de mogelijkheid om kansen te verkennen.

*Nadelen* van dit samenwerkingsverband zijn er eigenlijk alleen voor kleinere gemeenten die hun kwetsbaarheid willen verminderen en streven naar schaalvergroting om zo diensten op een kwalitatief hoogwaardige manier te kunnen vorm geven. De reden hiervan is dat er niet wordt gesproken over kostenreductie of het besparen op investeringen. Ook de carrièrekansen voor het personeel zijn beperkt. Verder moet er veel tijd en aandacht geïnvesteerd worden in de samenwerking dit omdat het in veel gevallen niet vrijblijvend is.

### 5.2.2 Centrumconcept → (Korsten, 2004)

Bij het centrumconcept worden door omliggende gemeenten diensten afgenomen bij één centrumgemeente. In de regel is de centrumgemeente de gemeente die beschikt over een kwalitatief goed en groot ambtelijk apparaat. Het voordeel voor de andere gemeenten is dat er geen nieuwe uitvoeringorganisatie opgericht hoeft te worden. De diensten die door de centrumgemeenten geleverd worden zijn op basis van 'service level agreements'<sup>14</sup> (figuur 7)



Figuur 7: Service Level Agreements

Het centrumconcept (figuur 8) wordt ook gezien als een pragmatisch concept. Vaak heeft de centrumgemeenten van oudsher een grensoverschrijdende functie. Het voordeel daarvan is dat samenwerkende gemeenten al een verleden met elkaar hebben en dat samenwerken met elkaar makkelijker tot stand komt, dit wil niet zeggen dat er geen moeite gedaan moet worden. Ook moet er bestuurlijke wil aanwezig zijn en moeten er op bestuurlijk niveau goede afspraken gemaakt worden.

Het doel van de samenwerking is om de kwetsbaarheid te verkleinen en schaalvoordelen te behalen. Het professionaliseren is voor kleinere gemeente door de centrumgemeente binnen handbereik. Dit doordat de centrumgemeente over een groot ambtelijke apparaat beschikt.

Sommige voordelen kunnen ook als nadeel gezien worden. Doordat de centrumgemeenten al veel diensten tot haar beschikking heeft, is de kans groot dat kleinere gemeenten de visie en cultuur van de centrumgemeenten overnemen. Een ander risico is dat als een gemeente uit de samenwerking stapt of bepaalde diensten niet meer afneemt, zij met een probleem zit.

Het Centrumconcept is met name geschikt voor een samenwerking die gericht is op operationele uitvoering of projectmatige werkzaamheden. Hierbij is specifiek de expertise van een gemeente noodzakelijk. Daardoor is het eventueel uitreden van een gemeente eenvoudiger en is de schade die daaruit volgt op personeel en financieel gebied nog te overzien.

#### *Voor en Nadelen Centrumconcept*

**Voordelen** van het centrumconcept: Er hoeft geen nieuwe uitvoeringsorganisatie te worden opgericht omdat er gebruik wordt gemaakt van de centrumgemeenten. Door het verleden heeft men inzicht in de sterke en zwakke punten van de partner gemeente. Zo kan er gebruik worden gemaakt van de sterke punten van iedere gemeente. De gemeenten kunnen dan ook hun kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie verminderen en de schaalvoordelen kunnen worden vergroot.

**Nadelen** van het Centrumconcept zijn, dat de kleinere gemeenten de visie en cultuur van de centrumgemeente overnemen. Doordat de centrumgemeente veel extra diensten zal gaan leveren aan de andere gemeenten. Hierdoor neemt de centrumgemeente een groot risico op zich. Doordat de centrumgemeente de boventoon voert wordt er van de medewerkers een flexibele houding verwacht en moeten er veel aanpassingen worden gedaan.

<sup>14</sup> service level agreements is een type overeenkomst waarin afspraken staan tussen aanbieder en afnemer van een dienst of product

<sup>15</sup> <http://nl.wikipedia.org/wiki/service.level.agreement>



16

Figuur 8: Centrumconcept

### 5.2.3 Matrixconcept → (Korsten en Becker, 2006)

Bij het matrixconcept nemen de samenwerkende gemeenten één of meerdere taken voor hun rekening. Voor een groot deel lijkt het Matrixconcept op dat van het Centrumconcept. Het grootste verschil tussen de twee concepten is dat er bij het Matrixconcept steeds een andere gemeente de rol van centrumgemeente op zich neemt. Hiërarchisch is er geen verschil tussen de gemeenten.

Medewerkers die in een bepaalde sector werken, of medewerkers die een bepaalde expertise vervullen op hun eigen vakgebied worden in dit concept in dienst genomen of worden gedetacheerd bij de desbetreffende gemeente die zich bezig gaat houden met het vakgebied.

Zo liggen ook de voor en nadelen dicht bij het Centrumconcept. De medewerkers komen echter in dienst van de andere gemeenten. Zij zullen zich dan ook aan moeten passen aan de cultuur en de gebruiken van desbetreffende gemeente.

#### *Voor en Nadelen Matrixconcept*

*Voordelen* liggen dicht bij het Centrumconcept er wordt gebruikt gemaakt van de sterke punten van de partner gemeenten. Er kan eenvoudig worden toegetreden in het Matrixconcept. Schaalvoordelen kunnen worden vergroot (zoals inkoop). Het Matrixconcept leent zich goed voor het uitruilen van medewerkers die op projectmatige basis werken. De risico's zijn verdeeld over de deelnemende gemeenten.

*Nadelen* van het Matrixconcept liggen ook dicht bij het Centrumconcept. Medewerkers komen in dienst van de andere gemeenten dan waar zij op dat moment voor aan het werk zijn. De eigen cultuur en visie kunnen vervagen doordat de centrumgemeente de boventoon voert. Bij toe- of het uitreden van de samenwerking zijn er grote gevolgen voor de deelnemende gemeente.

### 5.2.4 Shared Service Centrum → (Korsten, 2004)

Bij het shared service centrum concept (in het vervolg SSC genoemd) voegen gemeenten afdelingen samen in een nieuwe organisatie. Welke op hun beurt op contractbasis diensten verlenen aan de moederorganisatie.

De medewerkers die bij de verschillende gemeenten werkzaam zijn worden bij het opzetten van het SSC (figuur 9) overgeplaatst naar de nieuw op te richten organisatie. De medewerkers in de nieuwe organisatie werken voor de verschillende opdrachtgevers, in dit geval zijn dat de samenwerkende gemeenten. Zij hebben ervoor gezorgd het SSC is opgericht.

<sup>16</sup> Bron: Plaatje via internet gevonden

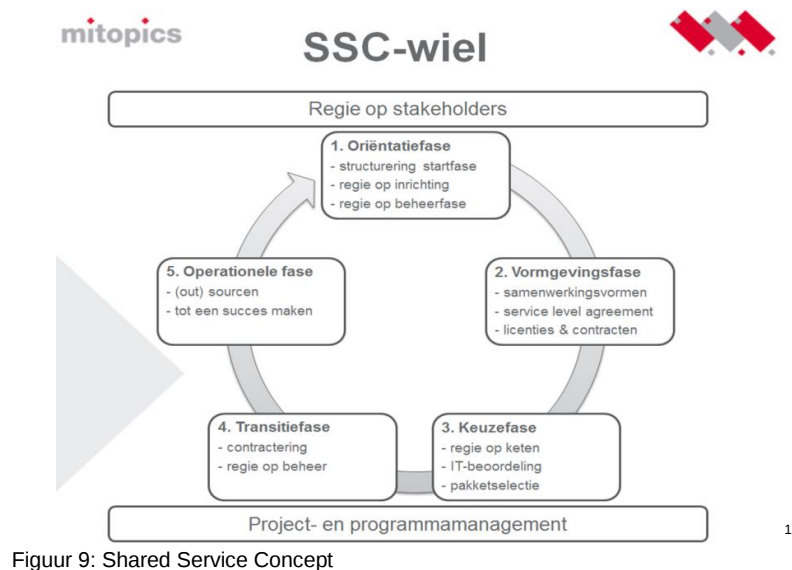
Het is SSC en de medewerkers zijn beleidsneutraal. Dit betekent dat de medewerkers werken volgens het beleid van de gemeenten waar zij op dat moment voor aan het werk zijn.

#### Voor en Nadelen Shared Service Centrum

**Voordelen** van het SSC is de schaalgrootte. De doelstellingen zoals verminderen van kwetsbaarheid, het professionaliseren en verbeteren van de dienstverlening naar de diverse stakeholders (vb. burgers en bedrijven) en besparen van kosten op diverse vlakken kunnen door de schaalgrootte behaald worden. Doordat het SSC neutraal is kan er worden gesproken over een transparante organisatie zo wordt ook de autonomie van de gemeenten waarvoor wordt gewerkt recht gedaan.

Door de eenduidigheid van samenwerken van de diverse gemeenten met het SSC is het toe en uittreden voor de gemeenten makkelijker dan in het Matrixconcept. De reden hiervan is dat het vooral beperkt wordt tot kostenverrekening. Het laatste voordeel van de SSC-concept is dat het takenpakket gemakkelijk kan worden uitgebreid. De uit te voeren activiteiten moeten van een operationeel en uitvoerend karakter zijn. De efficiëntiewinst zit hem dan ook vooral in het routinematige en gestandaardiseerd werk. Hoe complexer het werk hoe lastiger dit gaat worden.

**Nadelen** van het SSC-concept is dat de afstand tot de gemeente en het werk groter zal zijn. De verschillende gemeenten zullen hier goed op moeten acteren om dit te voorkomen. Door de grootte van de organisatie en de eventuele nieuwe afdelingen zijn collega's moeilijker terug te vinden. Ondanks dat er kosten bespaard moeten worden zullen er in eerste instantie extra kosten gemaakt moeten worden om zo een professionaliseringsslag gemaakt kan worden. De kosten bestaan uit coördinatiekosten, ICT kosten om van de verschillende programma's die de gemeenten gebruiken én te maken. Naarmate het takenpakket complexer wordt zal er minder efficiënt winst behaald worden. Eerder is gesproken over het gemakkelijk uittreden omdat in principe alleen de kosten verrekend worden. Dit maakt het eventuele uittreden ook erg lastig omdat organisatie onderdelen zijn samengevoegd. **(Korsten en Becker, 2006)**



17

#### 5.2.5 Samen en Toch Apart-concept → (Korsten, Scheapkens & Sonnenschein, 2004)

Het Samen en Toch Apart-concept in het vervolg SETA genoemd is het laatste concept wat wordt besproken. Dit concept is dan ook gelijk de meest vergaande vorm van samenwerken tussen gemeenten.

Net als het Shared Service Concept fuseren de ambtelijke apparaten terwijl de plaatselijke politiek autonoom blijft. Een aantal ambtenaren blijven in dienst van de gemeenten. Dit is veelal een (wijk)

<sup>17</sup> <http://www.mitopics.nl/diensten/topics/shared-service-center>

regisseur die als aanspreek punt fungeert en de gemeentesecretaris die wettelijk gezien in iedere gemeente in dienst moet zijn.

In de het nieuwe SETA-concept wordt zowel gewerkt aan beleidsontwikkeling als de uitvoering van het werk. De achterliggende gedachte is om een verbetering van kwaliteit voor zowel eigen dienst als de burgers te kunnen leveren

#### *Voor en nadelen Samen en Toch Apart-concept*

**Voordelen** het SETA-concept zijn, dat iedere gemeente politiek gezien autonoom blijft. er is veel winst te behalen op het gebied van de schaalvergroting. Op ieder gebied wordt samengewerkt. Er wordt niet gesproken over één gemeente maar over één organisatie waar de gemeenten zijn ondergebracht. Er kan veel worden gefocust op kwaliteit en kwantiteit. De mindere gemeente wordt automatisch meegetrokken door de sterkere gemeenten.

**Nadelen** van het SETA-concept is dat er veel onduidelijkheid kan zijn zowel binnen als buiten de organisatie. Dit komt mede door de nieuwe structuur die wordt opgezet met de verhoudingen en onderdelen die van toepassing zijn. Dit is lang niet voor iedereen duidelijk en kan als ingewikkeld worden beschouwd. Vaak wordt er ook van vestigingsplaats veranderd wat kan leiden tot discussie.

### 5.2.6. Samenvatting:

Nu alle samenwerkingsconcepten zijn beschreven kan er worden bepaalt welk concept het beste van toepassing is op de aankomende samenwerking. Hieronder in tabel 1 zijn alle samenwerkingsvormen die hierboven beschreven samengevat terug te zien. Dit ter verduidelijking en omdat het gemakkelijker ter vergelijken is.

| <b>Samenwerkings-vormen</b>         | <b>Standplaats amtenaren</b>                               | <b>Te maken kosten</b> | <b>Beheerder diensten</b>                                              | <b>Niveau van samenwerken</b>                                    |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Netwerk-Concept</b>              | <i>Eigen gemeenten.</i>                                    | <i>Beperkt</i>         | <i>Alle gemeenten.</i>                                                 | <i>Bepaalde onderdelen.</i>                                      |
| <b>Centrum-Concept</b>              | <i>Specialisten naar centrumgemeente.</i>                  | <i>Beperkt</i>         | <i>De centrumgemeente.</i>                                             | <i>Specialiteiten van de centrumgemeente.</i>                    |
| <b>Matrix-Concept</b>               | <i>Specialisten naar de uitvoeringsgemeente.</i>           | <i>Beperkt</i>         | <i>Elke gemeenten voor eigen specialiteiten.</i>                       | <i>Iedere partner brengt volgens contract zijn specialiteit.</i> |
| <b>Shared Service-Concept</b>       | <i>Ambtenaren vertrekken voorgoed naar SSC.</i>            | <i>Hoog</i>            | <i>Afzonderlijke organisaties dan wel gemeente zijn opdrachtgever.</i> | <i>Specifieke onderdelen met behulp van verrekenprijs.</i>       |
| <b>Samen en Toch-Alleen concept</b> | <i>Gedetacheerd of in een andere juridische structuur.</i> | <i>Hoog</i>            | <i>Externe organisaties en gemeenten zijn opdrachtgevers</i>           | <i>Volledige samenwerking.</i>                                   |
|                                     |                                                            |                        |                                                                        | 18                                                               |

Tabel 1 : samenwerkingsvormen met kenmerken

<sup>18</sup> Tabel 1 Samenwerkingsvormen zelf gemaakt

### 5.3 Deelvraag 3: Wat voor rechtsvormen zijn er?

Bij de vormgeving van een intergemeentelijke samenwerking zijn er verschillende samenwerking constructies mogelijk. Zo als ook is te zien in figuur 10. Om de verschillende vormen van samenwerken te onderscheiden, kunnen die worden opgedeeld in twee hoofdvormen, namelijk een publiekrechtelijke vorm en een privaatrechtelijke vorm dit op grond van artikel 160, tweede lid, gemeentewet<sup>19</sup>. De WGR-plus<sup>20</sup> regeling is een verplichte samenwerkingsvorm. Voor de WGR-plus regeling is in 2004 een motie ingediend om deze te laten vervallen. 01-01-2015 zou de WGR-plus definitief komen te vervallen maar de kamer heeft besloten dit op te schorten tot het zomerreces.

Om een samenwerking te laten slagen is het van belangt de rechtsvormen en juridische vormen te benoemen. Deze zorgen ervoor dat het op papier goed geregeld is.

#### 5.3.1 Publiekrecht:

Vindt haar grondslag in de WGR, en is op grond van artikel 1 en 8. Er zijn vier vormen van samenwerken te benoemen:

- Openbaar lichaam
  - Een *openbaar lichaam* is de zwaarste vorm van samenwerking op basis van Wgr. Dit komt doordat een openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid heeft. Deelnemende gemeenten kunnen bevoegdheden zoals regeling en bestuur overdragen waardoor zij zelfstandig wordt. Het bestuur van het openbaar lichaam wordt gevormd door een 'algemeen bestuur' en het 'dagelijks bestuur'
- Gemeenschappelijk orgaan
  - Het *gemeenschappelijk orgaan* heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid en draagt geen regelgevende bevoegdheden. Het gemeenschappelijk orgaan kan wel beschikkingsbevoegdheden krijgen. Uitzonderingen zoals belastingvoorschriften of verbindende middelen.
- Centrumgemeente
  - In tegenstelling tot de *centrumgemeente*, hier kunnen deelnemende gemeenten de bevoegdheden aan het bestuur van een andere gemeente overdragen.
- Een regeling zonder meer
  - De laatste vorm van samenwerken is de *regeling zonder meer* die in de Wgr wordt onderscheiden. Deze regeling is de lichtste vorm en bevoegdheden kunnen niet worden gedelegeerd of gemandateerd.

Een intergemeentelijke samenwerking is in het begin vrijwillig, echter kan de wet gemeenten taken verplicht stellen. Zoals samenwerken met de GGD<sup>21</sup> en veiligheidsregio<sup>22</sup>. Samenwerkingsafspraken worden in middels een overeenkomst vastgelegd.

In 2014 in een wijziging van de Wgr door de eerste kamer goedgekeurd. Hierdoor is er een vijfde samenwerkingsvorm toegevoegd. De *bedrijfsvoerorganisatie*, de bedrijfsvoerorganisatie is een gemeenschappelijk orgaan maar met een rechtspersoonlijkheid. De nieuwe vorm van samenwerken is nog niet in werking getreden.

<sup>19</sup> Artikel 160, tweede lid gemeentewet:

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukX/Artikel160/geldigheidsdatum\\_08-03-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukX/Artikel160/geldigheidsdatum_08-03-2015)

<sup>20</sup> WGR-plus: <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/16195/kamer-praat-later-over-afschaffing-wgr-plus>

<sup>21</sup> GGD: <http://nl.wikipedia.org/wiki/GGD>

<sup>22</sup> Veiligheidsregio: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Veiligheidsregio>

### 5.3.2 Privaatrecht<sup>23</sup>:

Bij de privaatrechtelijke vorm komen een aantal juridische constructies (hieronder benoemt) veel voor.

- Besloten Vennootschap (BV)
- Naamloze Vennootschap (NV)
- Coöperatie<sup>24</sup>
- Stichting<sup>25</sup>
- Vereniging<sup>26</sup>
- Privaatrechtelijk convenant<sup>27</sup>
  - Een privaatrechtelijk convenant is een samenwerkingsvorm tussen gemeenten. De convenanten worden vaak gebruikt in situaties die niet effectief zijn of blijken. In het convenant staan afspraken die vaak in de context van het beleid. Privaatrechtelijke convenanten vallen onder normale juridische regels
- Privaatrechtelijke overeenkomst<sup>28</sup>
  - Heel veel gemeenten sluiten privaatrechtelijke overeenkomsten af. Er kan worden gedacht aan SLA, opdrachtovereenkomsten en beheerovereenkomsten. Door het te passen van een privaatrechtelijke overeenkomst ontstaat er een opdrachtgever(s)/opdrachtnemer(s) relatie tussen de betrokken gemeenten.

De eerste zes vormen kunnen in het maatschappelijk verkeer handelen en kunnen worden geleid door een bestuur. De laatste twee genoemde, de privaatrechtelijk convenant en privaat rechtelijke overeenkomst vinden plaats in de vorm van bestuursakkoorden en dienstovereenkomsten.

Nu bekend is wat publiekrecht en privaatrecht inhoudt worden de juridische kanten van de samenwerkingsvormen benoemd.

### 5.3.3 Netwerkoncept juridisch

Het Netwerkoncept<sup>29</sup> is een lichte vrijblijvende vorm van samenwerken. Alle ambtenaren blijven in dienst van eigen organisatie en werken met elkaar om schaalvoordelen te behalen. Juridisch gezien is het mogelijk om het Netwerkoncept in publiek of privaatrechtelijk samenwerkingsverband toe te passen.

Drooglever en Zwaan (2010) beschrijft het publiek en privaatrecht:

- Publiekrechtelijk moet worden gedacht aan een WGR. De invulling die het vaakst voorkomt is het gemeenschappelijk openbaarlichaam.
- Privaatrechtelijk gezien is een convenant de meest voor de hand liggende keuze.

<sup>23</sup> VNG 2013 blz. 15-18

<sup>24</sup> Coöperatie: <http://www.kamervancooperatie.nl/diensten/wat-is-een-cooperatie>

<sup>25</sup> Stichting: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Stichting>

<sup>26</sup> Vereniging: [http://nl.wikipedia.org/wiki/Vereniging\\_\(rechtspersoon\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Vereniging_(rechtspersoon))

<sup>27</sup> Privaatrechtelijk convenant: <http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/privaatrechtelijk-convenant>

<sup>28</sup> Privaatrechtelijke overeenkomst: <http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/privaatrechtelijke-overeenkomst>

<sup>29</sup> <http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/netwerkoncept>

De VNG beschrijft daar in tegen ook nog een mandateringvorm en een detacheringvorm.

- Mandateringsvorm op grond van artikel 10.4 van de AWB. Het is echter zo dat er voor ieder onderdeel waar een mandaat voor wordt gegeven er dan expliciet toestemming moet worden gegeven door de mandaatgever.
- Bij een detachingsconstructie werken ambtenaren voor sommige taken in beide gemeenten. De kosten worden verdeeld volgens een verdeelmodel of het gebeurt met gesloten beurs.

#### **5.3.4 Centrumconcept juridisch**

Volgens Drooglever en Zwaan (2010) is er bij het Centrumconcept juridisch gezien maar één keuze. Bij het oprichten van een centrumconcept komt men automatisch uit bij het publiekrecht. De WGR (zoals eerder beschreven) van de centrumgemeenten moet dan gebruikt worden.

#### **5.3.5 Matrixconcept juridisch**

Bij het oprichten van het Matrixconcept zijn er verschillende mogelijkheden die zowel publiek als privaatrechtelijk mogelijk kunnen zijn.

- Publiekrechtelijk gezien wordt het matrixconcept bij WGR ondergebracht dit in combinatie met een gemeenschappelijk openbaarlichaam.
- Privaatrechtelijk gezien is een intergemeentelijke samenwerking mogelijk door deze in een contractvorm op te zetten zoals een privaatrechtelijk convenant of een privaatrechtelijke overeenkomst.

#### **5.3.6 Shared Service Centrum juridisch**

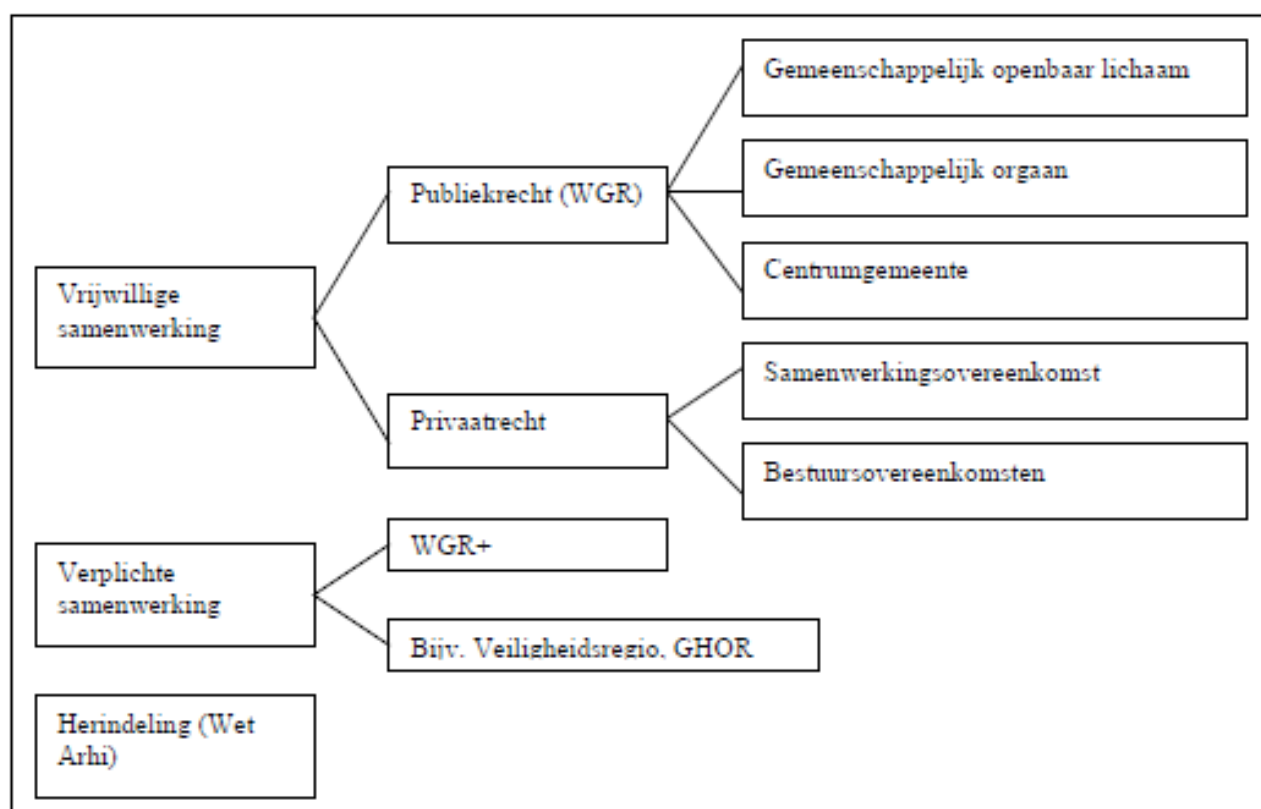
Om het SSC op te zetten zijn volgens Drooglever en Zwaan (2010) verschillende manieren mogelijk. Net als bij het Matrixconcept is het mogelijk om zowel voor publiek als privaatrecht te kiezen.

- Publiekrechtelijk gezien wordt het SSC ondergebracht bij de WGR met een gemeenschappelijk openbaarlichaam.
- Privaatrechtelijk gezien kan er worden gekozen voor een:
  - Besloten Vennootschap (BV) of een Naamloze Vennootschap (NV)

#### **5.3.7 Samen en Toch Apart-concept juridisch**

Drooglever en Zwaan (2010) omschrijven dat het SETA-concept ook wel federatiegemeente genoemd het best is op te richten aan de van een publiekrechtelijke rechtsvorm WGR in combinatie met een gemeenschappelijk openbaar lichaam.

Iedere gemeente stelt wel een eigen gemeentesecretaris aan omdat dit wettelijk gezien verplicht is. Wel kan het zijn dat dit voor iedere werknemer hetzelfde persoon is.



30

Figuur 10: Juridische vormen voor samenwerken

<sup>30</sup> Bron: Document Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking

## 5.4 Deelvraag 4: Welke partners (stakeholders) zijn er?

Uit de info die verkregen is tijdens deskresearch is, maar ook tijdens het afnemen van de interviews blijkt, dat er meerdere partijen zijn zoals in figuur 11 is weergegeven die belangen hebben bij een intergemeentelijke samenwerking. In onderstaande paragrafen worden de stakeholders beschreven.

### 5.4.1 Contextuele omgeving

In de Contextuele omgevingsfactoren scharen zich partijen bij elkaar, waar niet direct mee wordt samengewerkt maar die wel degelijk invloed kunnen uitoefenen bij het opzetten van bv. Een intergemeentelijke samenwerking. De gemeente kan op haar beurt dan geen directe invloed uitoefenen op het besluit wat genomen is.

### 5.4.2 Kabinetsplannen<sup>31</sup>

Het kabinet Rutte-Asscher hevelt steeds meer taken en verantwoordelijkheden over van het Rijk naar gemeenten.

- De begeleiding, verzorging en ondersteuning gaat uit de Awbz per 2015 naar WMO. De aanspraak op dagbesteding is per 2014 komen te vervallen en de aanspraak op (persoonlijke) verzorging wijzigt.
- De uitvoering van de Participatiewet die sinds 2015 geldt bij gemeenten. Dit is voor WWB, voormalige Wajong regeling<sup>32</sup> en Wsw.
- Gemeenten worden per 2015 verantwoordelijk voor de Jeugdzorg.

Bovengenoemde veranderingen gaan gepaard met flinke bezuinigingen bij het Rijk. De bezuinigingen op de Awbz is 1.7 miljard, Participatiewet 1.8 miljard en jeugdzorg 450 miljoen. Zie ook het regeerakkoord van 2012<sup>33</sup>

### 5.4.3 Transactionele omgeving

Transactionele omgevings-partijen van de afdeling zijn: andere afdelingen, buurgemeenten, woningbouwverenigingen, bewonersgroepen, verenigingen, leveranciers en vakbonden. Met deze partijen worden regelmatig contacten onderhouden. Ook in de transactionele omgeving heeft het samenwerkingsverband direct contact met eerdere genoemde partijen. De partijen kunnen dan invloed uitoefenen op de samenwerkingsorganisatie, maar dit kan ook vice versa.

### 5.4.4 Burgers

De bedoeling van de samenwerking is, dat de burger er van profiteert en zo weinig mogelijk merkt van het realiseren van de samenwerking. In sommige gevallen is het onvermijdelijk, de burger moet dan naar het loket van een buurgemeente die in het samenwerkingsverband zit.

### 5.4.5 Gemeentesecretaris

Als een samenwerkingsverband bij één gemeente is ondergebracht (zoals bij een Centrum of Matrixconcept) is de Gemeentesecretaris of directeur verantwoordelijk voor de prestaties en inrichting van het samenwerkingsverband. De Gemeentesecretaris heeft als eindverantwoordelijke een groot belang bij een goed presterende organisatie.

<sup>31</sup> Kabinetsplannen: <http://www.divosa.nl/dossiers/samenhang-3-decentralisaties>

<sup>32</sup> Wajong regeling: Met Wajong krijgen jonggehandicapten ondersteuning om makkelijker werk te vinden of te behouden. En de wet ondersteunt werkgevers om Wajongers in dienst te nemen en te houden

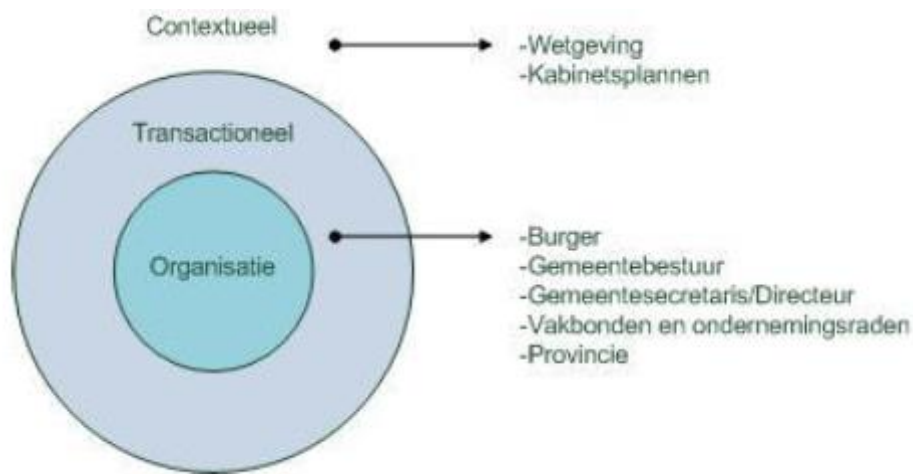
<sup>33</sup> [http://www.divosa.nl/sites/default/files/20121031\\_Factsheet\\_Regeerakkoord\\_Rutte-Asscher\\_Decimalisaties\\_Sociale\\_Domein.doc\\_0.pdf](http://www.divosa.nl/sites/default/files/20121031_Factsheet_Regeerakkoord_Rutte-Asscher_Decimalisaties_Sociale_Domein.doc_0.pdf)

### 5.4.6 Vakbonden en ondernemingsraden

Ook de vakbonden en de Ondernemingsraden hebben als vertegenwoordiger van de werknemers een belangrijke rol. Als de samenwerkende organisatie over een eigen rechtspersoon beschikt kan er personeel worden aangenomen. Het is dan noodzaak om de vakbonden en de Ondernemingsraden er bij te betrekken om ervoor te zorgen dat (eventuele) overplaatsing van medewerkers rechtmatig verloopt.

### 5.4.7 Provincie

Ook de provincie heeft als subsidie verlener van regionale projecten een rol bij de opzet van de intergemeentelijke samenwerking. Door het geven van subsidie aan het samenwerkingsverband kan de provincie druk uitoefenen om eigen beleidsdoelstellingen te halen. Hier kan worden gedacht aan een gezamenlijk aan te leggen industrieterrein.



Figuur 11: Stakeholders

34

<sup>34</sup> Bron: Document procesmanagement in Intergemeentelijke Samenwerking

## 5.5 Deelvraag 6: Welke bevorderende en belemmerende factoren nemen de intergemeentelijke samenwerking met zich mee?

Nadat de gemeenten hebben nagedacht over wat voor samenwerking het beste voor hen van toepassing is, is het van belang om de bevorderende en belemmerende factoren inzichtelijk (zoals in tabel 2 is weergegeven) te hebben om een intergemeentelijke samenwerking niet vroegtijdig tot een fiasco te laten worden.

Er moet worden nagedacht over verschillende afwegingen. Er moet worden nagedacht over welke juridische samenwerkingsvorm er van toepassing zijn, welke kosten gemaakt worden bij de opzet, de standplaats van het gemeentepersoneel, welk niveau de samenwerking krijgt. Ook als deze genoemde afwegingen gemaakt zijn, is dit geen garantie op een goede samenwerking.

Er zijn meerdere factoren die de intergemeentelijke samenwerking bevorderen of belemmeren. Dit komt ook naar voren uit de interviews. In onderstaande tabel heb ik de bevorderende en belemmerende factoren die uit Deskresearch en Fieldresearch naar voren zijn gekomen benoemd. Het geen kan in drie verschillende categorieën<sup>35</sup> verdeeld worden.

- Randvoorwaarden:
  - De randvoorwaarden zijn van essentieel belang om überhaupt aan een Intergemeentelijke samenwerking te beginnen. Het helpt ook mee dat meerdere partijen aan een samenwerking toe zijn en kan er zich een 'window of opportunity'<sup>36</sup> aandoen
- Proces tot samenwerking:
  - Als er aan de randvoorwaarden is voldaan kunnen er concrete plannen gemaakt worden voor het proces tot samenwerking. Er worden concrete plannen gemaakt en er wordt bekeken hoe dit uitgevoerd kan worden.
- Indien de samenwerking staat:
  - Is het van belang dat de aandacht niet verslapt en moet men blijven door ontwikkelen. De samenwerkende gemeenten moeten elkaar scherp houden zodat iedereen even ver in het samenwerkingsproces zit.

---

<sup>35</sup> Document Samen Sterker

<sup>36</sup> Window of opportunity = een periode waarin het voordelig is om actie te ondernemen

Naar: Model van de Laar 2010 <sup>37</sup>

| Randvoorwaarden                                                                      | Proces tot samenwerken                              | Indien de samenwerking staat                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Bevorderende factoren tot een effectieve samenwerking</b>                         |                                                     |                                                     |
| <b>Gelijke belangen</b>                                                              | Onderling vertrouwen tussen collega's               | Stap voor stap ontwikkelen                          |
| <b>Samenwerkingsvorm die voldoet aan de wensen en ontwikkelingen van het Bestuur</b> | Zorgen voor goede leiders                           | Één cultuur creëren                                 |
| <b>Goed georganiseerd, zorgvuldig en voortvarend</b>                                 | Duidelijke 'transparante' doelstellingen            | Openstaan voor verandering en groei                 |
| <b>Personele wisselingen</b>                                                         | Gelijke belangen. Eerst denken en dan doen          | Training en coaching                                |
| <b>Durf en realistisch "open mind"</b>                                               | Goed vooronderzoek en een zorgvuldige aanpak        |                                                     |
|                                                                                      |                                                     |                                                     |
| <b>Belemmerende factoren tot een effectieve samenwerking</b>                         |                                                     |                                                     |
| <b>Uit een lopende belangen</b>                                                      | Vage doelen                                         | Samenwerking staat en blijft op afstand             |
| <b>Verschillende culturen</b>                                                        | Te hoge verwachtingen                               | Samenwerking is verder dan opdrachtgever            |
| <b>Frictiekosten</b>                                                                 | Lijken in de kast                                   | Wantrouwen                                          |
| <b>Lokale partijen</b>                                                               | Gebrek aan draagvlak                                | Werkdruk                                            |
| <b>Complexiteit van het samenwerkingsmodel</b>                                       | Besluitvorming op basis van gevoel                  | Belangen individuele gemeente zijn achter opgesteld |
|                                                                                      | Gebrek aan communicatie, onduidelijkheid werknemers | Achterblijvers                                      |
|                                                                                      |                                                     |                                                     |

Tabel 2: bevorderende en belemmerende factoren voor effectieve samenwerking

<sup>37</sup> Boek Samen Sterker: Samenwerking tussen gemeente geanalyseerd

## 5.6 Deelvraag 7: Hoe kan de intergemeentelijke samenwerking inwerking treden?

Om de inwerkingtrede van een intergemeentelijke samenwerking te laten slagen moet men eerst weten wat voor besluitvorming is genomen. Dit houdt in dat het duidelijk moet zijn welke rechtsvorm (gemeenschappelijk regeling) is toegepast.

Voordat dat de intergemeentelijke samenwerking in werking kan treden moet dit in de regeling bepaald zijn en kan uit eindelijk pas inwerking trede als nadat dit bekend gemaakt is. Mocht één van de deelnemende gemeenten de regeling later bekend maken dat de oorspronkelijke datum dan wordt het geheel verzet naar een andere datum. Het is dus van belang dat iedere gemeente goed oplet.

### 5.6.1 Uitvoering

De uitvoering van de samenwerking is vastgelegd in de wetgeving van de gemeenschappelijk regeling waar op dat moment voor gekozen is. Onder de samenwerkingsvorm waar op dat moment voor is gekozen hangen diverse besluiten en regelingen aangaande het werk. Dit heeft betrekking op vijf verschillende punten <sup>38</sup>

1. De uitvoering van de samenwerking.
2. De bedrijfsvoering en huisvesting van de diverse gemeenten.
3. De afstemming van de samenwerkende gemeenten met de samenwerkingspartners.
4. Informatie en verantwoording die achteraf van de samenwerkende gemeenten jegens de samenwerkingspartners.
5. Kaderstelling, begroting en jaarrekeningen tussen de samenwerkende gemeenten en samenwerkingspartners.

Naast de vijf genoemde punten is het verstandig een stappenplan te doorlopen zoals hieronder weergegeven.<sup>39</sup> Dit stappenplan is ook schematisch in figuur 12 weergegeven.

### 5.6.2 Stap 1 Bepaal eigen visie, richting, doelen en uitgangspunten:

- Betrek de raad.
- Bepaal eigen visie, doelen en uitgangspunten.
- Innoveer, experimenteren en leren .
- Nagaan welke risico's een (Intergemeentelijke) samenwerking met zich mee brengen.

### 5.6.3 Stap 2 Zoek partners in de regio die de zelfde visie, richting en uitgangspunten ambiëren.

- Stel je eigen open voor ideeën van (partner)gemeente.
- Bespreek de risico's en maak afspraken hoe hier mee om te gaan. Weest bereid om eventuele kosten risico en transactiekosten te delen.
- Maak heldere prestatieafspraken.
- Zorg voor snelheid.

### 5.6.4 Stap 3 Definieer samen de doelen van samenwerking

- Betrek de raden van de verschillende gemeenten.
- Vaststellen van de doelen. De doelen smart maken.
- Transparante afspraken maken over de terugkoppeling van de behaalde resultaten.

<sup>38</sup> Document VNG: Intergemeentelijke samenwerking toegepast

<sup>39</sup> Document: Handreiking regionale samenwerking voor gemeenten

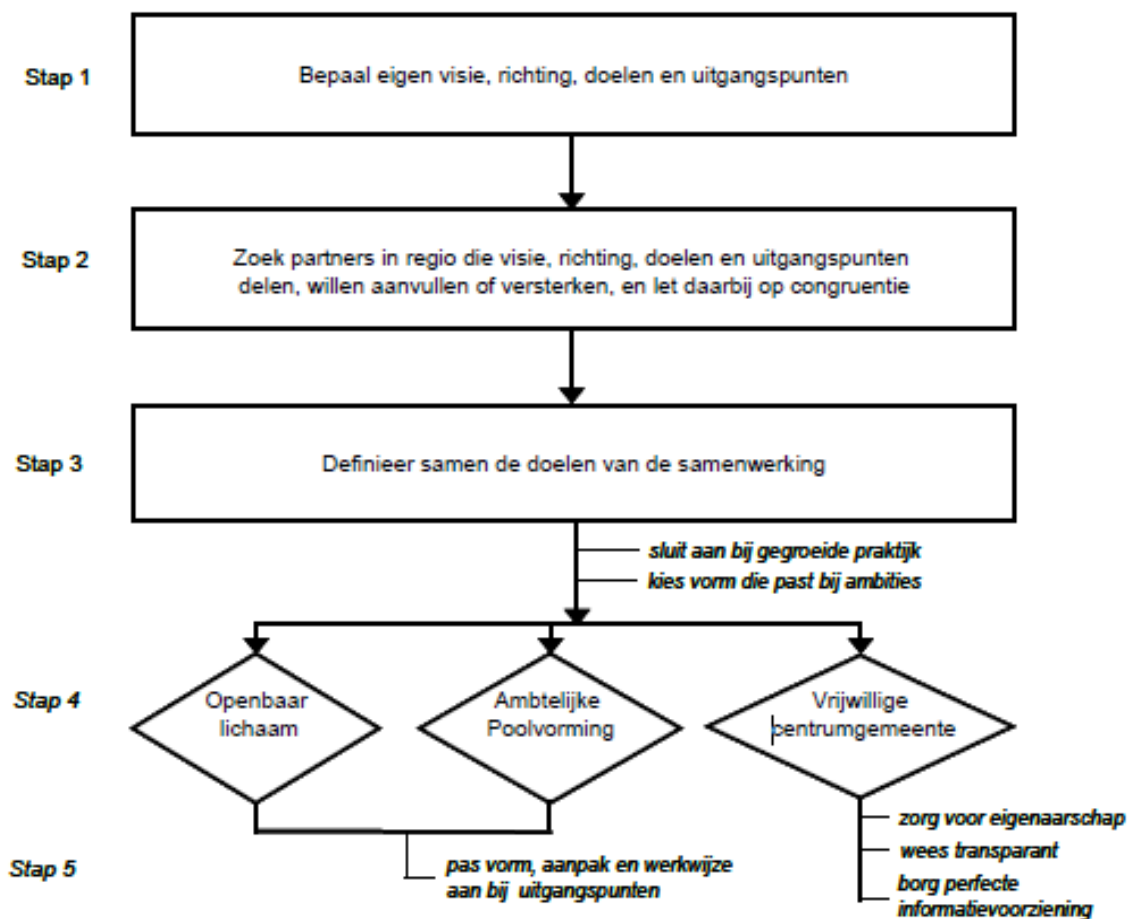
### 5.6.5 Stap 4 Kies een samenwerkingsvorm die bij de ambities van het bestuur past.

- Als bovenstaande stappen zijn genomen kan er een keuze worden gemaakt welke samenwerkingsvorm van toepassing kan zijn. Dit kan in de vorm van het publiekrecht of privaatrecht. Er moet worden nagegaan welke samenwerkingsvorm in de toekomst het best van toepassing is.

De minste bestuurlijke en ambtelijke drukte is de vrijwillige centrumgemeente uit de publiekrecht. Er is een leidende gemeenten nodig die wel oog heeft voor de behoeftes van samenwerkende gemeenten.

### 5.6.6 Stap 5 Optimaliseer het samenwerkingsverband

- Zorg voor een transparante informatie voorziening
- Wat hebben medewerkers nodig tot samenwerken



40

Figuur 12: Stappenplan voor samenwerkingsvorm<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Bron: document Handreiking regionale samenwerking

<sup>41</sup> Handreiking regionale samenwerking voor gemeenten →platform 31

## 5.7 Deelvraag 8: Wat hebben werknemers nodig om tot samenwerking te komen?

Wat medewerkers nodig hebben om zo goed mogelijk tot samenwerken te komen hangt erg af van de situatie waar iemand zich om dat moment in bevindt. Het uiteindelijke doel is dat medewerkers zich een leven lang veilig, gezond en productief kunnen inzetten<sup>42</sup> zodat het beste uit de mensen en organisatie gehaald kan worden.

### 5.7.1 Optimaal werken

De gemeenten als werkgever, moeten goed nagaan wat er nodig is van de werknemers om de gestelde doelen te behalen. Daarentegen moet de werkgever goed nadenken over wat de medewerkers nodig hebben om de gestelde doelen te kunnen behalen. Door een veranderende maatschappij (vergrijzing) moeten leidinggevende de juiste beslissingen nemen. Er moet namelijk meer worden gedaan met minder mensen. Het is zaak dat medewerkers hun eigen verantwoordelijkheid zien en deze ook nemen. Dit betekent dat medewerkers als het ware ondernemers zijn in de organisatie. Er moet wel voor worden gezorgd dat medewerkers zich veilig gedragen. De Arbo Unie helpt organisatie het werk optimaal vorm te geven en het beste resultaat te behalen.

Arbo is de afkorting van het woord arbeidsomstandigheden. Dit zijn de omstandigheden waaronder medewerkers van een bedrijf of organisatie hun werkzaamheden verrichten. Arbeidsomstandigheden<sup>43</sup> is dan ook de verzamelnaam voor veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk.

- **Veiligheid:** het beperken van de kans op incidenten/ongelukken die kunnen leiden tot lichamelijk en/of psychisch letsel van medewerkers/werknemers.
- **Gezondheid:** het tegengaan van de kans op lichamelijke en geestelijke kwalen/ziekten bij medewerkers/werknemers, ten gevolge van de arbeidssituatie, zowel op korte als lange termijn. Zowel fysieke omstandigheden (lawaai, gevaarlijke stoffen) als niet-fysieke arbeidsomstandigheden (werkdruk, stijl van leidinggeven) kunnen leiden tot ziekte.
- **Welzijn:** de niet fysieke aspecten van bedrijfsvoering gericht op het verhogen van arbeidstevredenheid en arbeidsmotivatie.

Bovenstaande wordt ook wel het VGW-plan genoemd. Het VGW-plan is om de arbeidsomstandigheden van de medewerkers te waarborgen, verbeteren, ongevallen en gezondheidsschade van personen aan het milieu te voorkomen

De werkgever is gebonden aan een aantal wettelijke verplichtingen. Deze zijn onder andere opgenomen in de “Arbeidsomstandighedenwet”<sup>44</sup> en in de CAR-UWO<sup>45</sup>. Het laatst genoemde zijn arbeidsvoorwaarden voor gemeenteambtenaren.

Door de zorg voor goede arbeidsomstandigheden wordt het verzuim positief beïnvloedt, worden de arbeidsrisico's verminderd en wordt het welzijn van de medewerkers bevorderd. Het motiveert de medewerkers en het levert een bijdrage aan de visie van de organisatie (Plezier, Positief, Passie en Prestatie).

<sup>42</sup> <https://www.arbounie.nl/documenten/ArboUnieenOptimaalWerken.pdf>

<sup>43</sup> Arbeidsomstandigheden, besproken in les 6 met name “Burn-out”.

<sup>44</sup> Hoofdstuk 13 paragraaf 13.1.2 uit het leerboek HRM

<sup>45</sup> CAR-UWO: Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling-Uitwerkingsovereenkomst (CAO)

### 5.7.2 Wettelijke verplichtingen aanpak arbeidsrisico's zijn:

- Risico inventarisatie en evaluatie (RI&E).
- Preventief medisch onderzoek (PMO).
- Arbo-hulpmiddelen/beschermingsmiddelen.
- Management informatie.
- Voorlichting.

Bij de eigen organisatie wordt dit bestempeld als **Zelfstandige Overheid Professional (ZOP)**<sup>46</sup>. In eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor je persoonlijke ontwikkeling. De managers zorgen daarbij dat medewerkers het beste uit zichzelf kunnen halen.

Een coachend en inspirerend management zorgt voor een betrokken houding en trots binnen de organisatie. Het is in de meeste gevallen zo dat de manager weet wat de medewerkers beweegt; hoe hij hen kan stimuleren en enthousiasmeren. Hij is een goede coach en geeft daarbij sturing. Hij biedt de medewerkers de ruimte en vertoont voorbeeld gedrag. Als eindverantwoordelijke voor het resultaat biedt hij duidelijkheid en transparantie, communiceert en informeert tijdig en helder. Op deze wijze genereert hij plezier in het werk bij medewerkers. HRM kent twee verschillende soorten meet instrumenten. Dit zijn harde en zachte HR-instrumenten.

#### Harde kanten:

Harde HR instrumenten zijn vooral bedoeld om te meten en te sturen op korte termijn.

- Taakplan
- Functioneringsgesprek
- Werving en selectie protocollen
- Beloningssystemen
- Leervereenkomsten

#### Zachte kanten:

Zachte HR instrumenten zijn mensgericht. wordt ingezet op ontwikkeling en is gericht op de langer termijn.

- Coaching
- Opleiding/ training
- Loopbaantrajecten
- Medezeggenschap

Uit de afgenomen interviews komen de harde en zachte kanten ook naar voren. Een belangrijk punt wat meegenomen moet worden is dat er tijdig begonnen moet worden om tot samenwerken te komen. 2 tot 3 jaar om elkaar beter te leren kennen. Er is aangegeven dit d.m.v. speeddaten te doen waarbij je kort met je collega van de andere afdeling spreekt.

### 5.7.3 Een management die in staat is een samenwerking tot stand te brengen

Een andere punt dat uit de interviews naar voren is gekomen is dat het belangrijk is een goed management te hebben waar leiderschap van verwacht wordt. Een goede leider moeten een heldere kijk op de organisatie en omgeving hebben. Het is van belang medewerkers te motiveren en te inspireren. Openstaan voor nieuwe ideeën en het stellen van het belang van de medewerker en de organisatie boven het eigen belang<sup>47</sup>

#### Situationeel leiderschap<sup>48</sup>

Onder situationeel leiderschap verstaan wij dat de situatie bepaalt welke leiderschapsstijl effectief is. Dit leiderschap wordt ook wel situatiegericht leiderschap verstaan. Het situatiegericht leiderschap is een proces voor de ontwikkeling van medewerkers in de tijd, zodat het hoogste prestatieniveau gehaald kan worden. Dit is mede door stand gebracht door de leiderschapsstijl van de leidinggevende.

<sup>46</sup> Personeelsmanagement Alex Hollemans

<sup>47</sup> Document BAR@Work van BAR-Organisatie

<sup>48</sup> Info over situationeel leiderschap uit de training van Ria Marktvooort "de Hoge Woerd"

Bij situatiegericht leiderschap kunnen we drie stappen onderscheiden:

- Verschil in sturend en steunend leidinggevend gedrag.
- Het ontwikkelingsniveau van de medewerker, gebaseerd op mate van competentie en motivatie.
- De effectieve toepassing van basisstijlen van leidinggeven.

Naast bovengenoemde leiderschapsstijl zijn er nog andere leiderschapsstijlen namelijk: **Instrueren, Begeleiden, Stimuleren, Delegeren**<sup>49</sup>. Alle genoemde competenties heeft naar mijn idee een leidinggevende nodig om situationeel leiding te geven aan een groep

#### 5.7.4 Aandacht voor individu → (Personeelsmanagement Alex Hollemans)

Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat er aandacht moet zijn voor het individuele welzijn van de mens. Zoals loopbaan ontwikkeling en begeleiding en uitstroom.

De loopbaan van een individu beweegt en ontwikkelt zich voortdurend. Ook de manier waarop tegen een loopbaan wordt aangekeken verandert. Er zijn veel onderzoeken gedaan naar het begrip ontwikkelmanagent. De historische ontwikkeling is door de jaren heen aardig getransformeerd. De omgeving om ons heen wijzigt voortdurend en ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op.

De traditionele organisatie past goed in een stabiele omgeving. Tegenwoordig is er meer behoefte aan een flexibele organisatie. Hier heeft de medewerker in zelf de verantwoordelijkheid voor zijn ontwikkeling<sup>50</sup>.

Hiervoor zijn ontwikkelsystemen<sup>51</sup> die zich richten op de ontwikkeling van de medewerker binnen de functie en ook zijn er eventuele mogelijkheden om naar een andere functie door te groeien. Hier wordt verderop in het stuk verder op in gegaan.

Loopbaanplanning wil zeggen, het nadenken over de verder gelegen toekomst van de medewerker. Dit kan ook d.m.v. ontwikkelingsgesprekken. Hierbij moet de focus niet alleen gericht zijn op de huidige werkgever maar kan er ook aandacht besteed worden aan loopbaanmogelijkheden buiten bestaande werkgever.

#### 5.7.5 Welke instrumenten worden ingezet om de mensen te ontwikkelen → (Personeelsmanagement Alex Hollemans)

Er zijn diverse instrumenten (figuur 13) die ingezet kunnen worden om medewerkers te ontwikkelen. Zo is er een basisprogramma:

- Workshops.
- Trainingen.
- Opleidingen.
- Loopbaanbegeleiding/ budget<sup>52</sup>
- Coaching<sup>53</sup>.

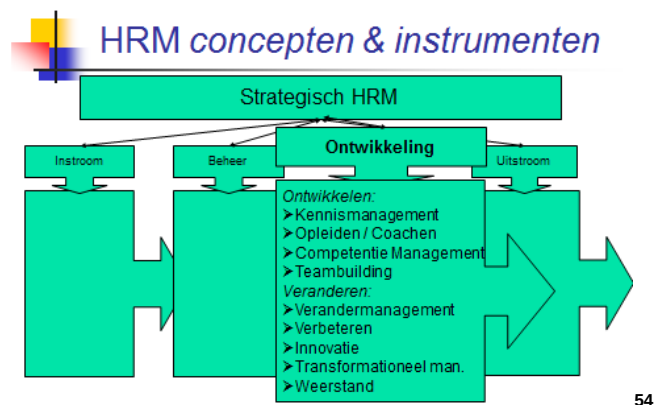
<sup>49</sup> Info over leiderschapsstijlen gevonden op <http://www.stijlleidinggeven.nl/leiderschapsstijlen/>

<sup>50</sup> Protean careers (Hall, 2004)

<sup>51</sup> HRM leerboek blz 248 Motiveren en Sturen

<sup>52</sup> Bron: Menselijk kapitaal: De draaiende motor van de organisatie (door: Esther Snel) en Contouren Taskforce

<sup>53</sup> Bron: Contouren Taskforce



54

Figuur 13: Strategisch HRM

### 5.7.6 Loopbaanbegeleiding → (Personeelsmanagement Alex Hollemans)

Loopbaanbegeleiding vindt plaats op verschillende niveaus namelijk:

*Mobiliteit* is gericht op in beweging brengen, door/ uitstroom van medewerker, vooral vanuit het belang van de organisatie.

*Loopbaanontwikkeling* is gericht op het optimaal ontdekken, ontwikkelen en inzetten van kwaliteiten van mensen/ medewerkers, maar ook gericht op door/uitstroom vooral vanuit het belang van de individuele medewerker.

*Employability* is gericht op het optimaal ontwikkelen en inzetten van kwaliteiten van mensen hoe en waar die het hardst nodig zijn, gericht op verdieping of doorstroom vanuit en gemeenschappelijk belang.

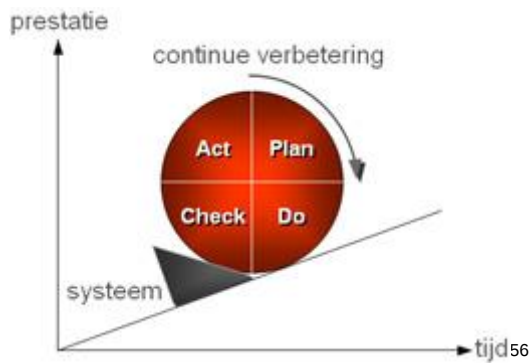
De succes voorwaarden voor loopbaanbegeleiding in de organisatie moeten stroken met de strategische ambities van de organisatie. Nu de organisatie nog volop in beweging is en zich continu aanpast aan de ontwikkelingen in de omgeving zal het loopbaanbegeleiding ook voortdurend aangepast moeten worden.

Om de verbeteringen te kunnen waarborgen kan de Deming-cirkel<sup>55</sup> toegepast worden. De cirkel wordt ook wel PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) genoemd zoals ook is te zien bij figuur 14.

- Plannen: vaststellen welk probleem aangepakt moet worden. Er wordt hiervoor een plan opgesteld met daarin de doelstellingen om de gewenste situatie te bereiken.
- Doen: Het uitvoeren van het plan
- Checken: Controleer de resultaten voor de uitvoering van het plan met de resultaten na het uitvoeren van het plan.
- Aanpassen: Dit is de evaluatiefase, als de uitkomst afwijkend is na uitvoering moet dit aangepast worden.

<sup>54</sup> Bron: Les Personeelsmanagement "dia 3 strategisch HRM"

<sup>55</sup> Bron: Menselijk kapitaal: De draaiende motor van de organisatie (door: Esther Snel)



Figuur 14: PDCA-Cyclus

### 5.7.7 Coaching → (Personeelsmanagement Alex Hollemans)

Begeleidt medewerkers met ontwikkelingsvraagstukken op individueel en groepsniveau. Maar coaching is ook maatwerk en vindt plaats op basis van de behoefte van een individu (medewerker/ leidinggevende) of groep. (specialisten, team, afdeling of domein)

Het proces begint bij een verkenning van de behoefte en het formuleren van de coachvraag, dit d.m.v. een intakegesprek tussen coach en degene die gecoacht wilt worden. Wanneer er wordt besloten om een coaching traject te starten worden de resultaten in een overeenkomst vastgelegd. De overeenkomst zegt gelijk iets over het geplande aantal gesprekken, over de vertrouwelijkheid van de informatie en een eventuele terugkoppeling aan leidinggevende. Het proces wordt door de coach gemonitord en na afloop wordt door beide het traject geëvalueerd.

Naast de coach moet de managers er voor zorgen dat de medewerkers het beste uit zichzelf kunnen halen. De coach weet wat medewerkers beweegt en hoe hij hen kan stimuleren en enthousiasmeren<sup>57</sup>. Hij biedt de medewerkers ruimte en toont voorbeeld gedrag. Als eindverantwoordelijke voor het resultaat biedt hij duidelijkheid, transparantie en communiceert hij adequaat en informeert tijdig en helder.

<sup>56</sup> Bron: Plaatje via internet gevonden

<sup>57</sup> Bron: BAR@work visie en richting

## **6. Verzamelen en analyseren gegevens:**

In dit hoofdstuk worden de geïnterviewde gemeente beschreven. In dit hoofdstuk zijn de gesprekken die zijn gevoerd terug te lezen. Met de gevoerde gesprekken heb ik de vragenlijsten samen met de geïnterviewde kunnen invullen. De ingevulde vragenlijst die zijn afgenomen, zijn in de bijlage terug te vinden.

### **6.1: Uitkomst interviews**

#### **6.1.1 Gemeente Aalsmeer**

Het eerste interview (zie ook bijlage 1) dat is afgenomen is bij eigen externe (school)coach mevr. Kerstens. Zij werkte oorspronkelijk bij de gemeente Aalsmeer werkten. Maar per 01-01-2013 is deze gemeente samen is gevoegd met de Gemeente Amstelveen. De gemeente Amstelveen fungeert als de centrumgemeenten waarbij Aalsmeer de diensten bij Amstelveen afneemt. In eerste instantie wilde de gemeente Aalsmeer fuseren met de gemeente Uithoorn. Hier is echter vanaf gezien. Hierna is een vrijwillige fusie met de gemeente Amstelveen ingezet. De reden om met de gemeente Amstelveen samen te gaan is voor de eerder genoemde continuïteit, de bezuinigen en schaalvoordelen die bereikt kunnen worden.

De samenwerking tussen de gemeenten is autonoom. Dit betekent dat beide gemeenten een eigen bestuur hebben. Wel is het zo dat er cultuurverschil heerst en een aanpakverschil in werkzaamheden wat weer frictie geeft. Dit komt doordat Aalsmeer voorheen een regiegemeente was en Amstelveen een doe-het-zelf-gemeente. Het management van Aalsmeer is tijdens de samenwerking weggesaneerd waardoor er ook een hoop kennis en kunde verloren is gegaan. Wat geen gelijke uitgangspositie heeft gegeven bij het opnieuw plaatsen van de ambtenaren.

De bevorderende factoren die naar voren zijn gekomen zijn:

- Is de introductie/kennismaking van de Aalsmeerse collega's met die van Amstelveen.
- Er is ruimschoots de tijd genomen om de taken van Aalsmeer te organiseren bij Amstelveen die als centrumgemeente fungeert.
- Er is synergievoordeel behaald waar mogelijk op gebied van beleid en inkoop.

De belemmerende factoren zijn:

- Het cultuurverschil in werkzaamheden en aanpak. Het ons-kent ons gevoel is weg geëbd.
- De plaatsing van de ambtenaren waardoor medewerkers gaan zwerven.
- Weinig respect voor de kennis en inzet van de Aalsmeerse ambtenaren. Met moet zich maar zien te schikken.

Het ideaalplaatje volgens de geïnterviewde zou een Intergemeentelijke samenwerking zijn die is gericht op de burgers en de doelstellingen vanuit het college. Wel is de geïnterviewde bang dat de samenwerking een opslok model is waarbij de volgende stap een bestuurlijke fusie is waardoor de gemeente Amstelveen meer oog heeft voor het bestuur van Amstelveen wat weer spanningen kan opleveren in Aalsmeer. De geïnterviewde denkt wel dat het lastig is om een bezuinigingsslag te halen omdat beide gemeenten een verschillende PC-cyclus<sup>58</sup> hebben.

Resumé: Is de samenwerking volgens mevr. Kerstens wel geslaagd omdat het duidelijk is welke gemeente leidend is. In dit geval is dat Amstelveen. Uit klantmetingen die voor beide gemeenten positief zijn uitpakkt. Maar er blijkt dat er wel meer aandacht geschonken moet worden aan de ambtenaren van de andere gemeenten en hun werkwijze wat een hoop leed kan schelen.

<sup>58</sup> <http://www.encyclo.nl/begrip/Planning%20en%20Control-cyclus>

### 6.1.2 Gemeente Amstelveen

De tweede persoon die de vragenlijst (zie ook bijlage 2) heeft ingevuld maar waar ik helaas geen gesprek mee heb gehad is dhr. Oostwaard. Hij werkt net als mevr. Kerstens bij de gemeente Amstelveen werkt. Volgens dhr. Oostwaard is er een situatie ontstaan voor de gemeenten Amstelveen waardoor er groei naar > 100.000 inwoners mogelijk werd. Dit had naar alle waarschijnlijkheid te maken met de samenwerking tussen Aalsmeer en Uithoorn die niet is doorgegaan.

Ook dhr. Oosterwaard geeft aan dat er is gekozen voor een centrumconstructie omdat de politiek nog niet klaar is voor een bestuurlijke fusie. Wel valt het op dat de dhr. Oosterwaard aangeeft dat de besturen dan wel autonoom zijn. Maar Amstelveen bestuurt fulltime besturen en in Aalsmeer is dit nog beperkt. De reden hiervan is niet naar buiten gebracht.

Bevorderende factoren die naar voren zijn gekomen zijn:

- Uitwisseling van abtenaren voor verschillende projecten.
- Personeelsuitje
- Cursussen
- Carrière mogelijkheden

Belemmerende factoren zijn:

- Veel mensen die dicht op elkaar werk → te weinig ruimte.
- Meer prestatiegericht werken voor een beperkt aantal mensen.
- Te strak tijdschrijven.
- Veranderende ambtenaar.

Het ideaal is volgens de dhr. Oosterwaard een teamgerichte ambtenaar die met de juiste disciplines. De samenwerking kan verbeterd worden door de juiste formaties. Wat dhr. oosterwaard ook opmerkt is dat wat er is afgesproken ook strookt. Er wordt pragmatischer gewerkt. Zo is één huisstijl ontstaan voor beide gemeenten. Wel moeten sommige werknemers veel slikken, omdat zij andere taken hebben dan hun oorspronkelijke vakgebied. Verder valt op dat dhr. Oosterwaard aangeeft dat soortgelijke organisaties er ingekrompen. De formaties worden kleiner. Dus meer werk voor minder mensen. Mensen accepteren dit omdat zij waarschijnlijk blij zijn nog werk te hebben en zoeken vertrouwen. De winst en succes van de organisatie is dat er na twee jaar zaken meer gewoon worden. Werknemers krijgen de kans om door te stromen en/of bij te scholen. De organisatie is hier transparant in de berichtgeving wat betreft vacatures of tijdelijke klussen waar op gereageerd kan worden.

Resumé: De samenwerking is volgens dhr. Oosterberg wel geslaagd omdat de ambtenaren die van Aalsmeer zijn gekomen meer sociale cohesie geven. Er ontstaan meer klussen volgens een patroon. Hij denkt wel dat ambtenaren van Aalsmeer ervaren dat zij verder bij de maatschappij vandaan staan.

### 6.1.3 GR BAR-organisatie<sup>59</sup>

Het laatste persoon die de vragenlijst (zie ook bijlage 3) heeft ingevuld en waar ik helaas geen gesprek mee heb gehad is dhr. van den Brule van de organisatie GR BAR-organisatie. De samenwerking die 01-01-2014 van start is gegaan is volgens dhr. van den Brule vrijwillig ontstaan. De drie gemeenten wilden allen hun organisatie voor de toekomst vitaal houden en invloed in de regio versterken. Bij het aangaan van de samenwerking is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling. De gemeenten besturen wilden nadrukkelijk wel autonoom blijven en daarom is de GR-BAR enkel werkgever en inkooporganisatie.

De doelstellingen die de BAR-organisatie hanteert zeven doelstellingen:

1. Vergroten van de kracht van de drie gemeenten
2. Verbeteren van de dienstverlening.
3. Beperken van de kwetsbaarheid.
4. Vergroten van de kwaliteit en deskundigheid.
5. Versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen.
6. Vergroten van efficiëntie.

<sup>59</sup> Uitvoeringsorganisatie voor Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

## 7. Beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Dhr. van den Brule geeft aan dat het nog niet mogelijk is om te bekijken of de beoogde doelstellingen zijn behaald. De rekenkamer van de gemeente Barendrecht doet hier onderzoek naar. Vooral nog wordt de besparing die is gecalculeerd op tien procent naar alle waarschijnlijkheid wel gehaald. Dit komt door personele inkrimping en de besparing op de huisvesting en licenties zijn al gerealiseerd. Volgens dhr. van den Brule is er vooral voor de kleinste gemeente een voordeel behaalt omdat zij ook specialismen van de andere twee gemeenten afnemen. De samenwerking staat nog in de kinderschoenen en de fase van integreren is volgens dhr. van den Brule nog niet voorbij. De integratiefase zal aankomende jaren nog in beslag nemen.

Dhr. van de Brule geeft bij de vraag wat zou u anders hebben terugkijkend op het proces aan dat het scheiden van de verschillende begrotingen ingewikkelder is dan gedacht. Dit had grotendeels voorkomen kunnen worden door vooraf een nadrukkelijker analyse op te laten maken.

De bevorderende factoren die naar voren zijn gekomen zijn:

- Hoofdrospelers met onderling vertrouwen.
- Gezamenlijke ambitie.
- Elkaar successen gunnen.
- Gelijkwaardige factoren.

De belemmerende factoren zijn:

- Wisseling van hoofdrospelers.
- Verkiezingen waarbij de coalitie kan wijzigen .

Dhr. van de Brule geeft aan dat de bestuurlijke samenwerking achter blijft bij de ambtelijke samenwerking. Doordat ambtelijk gezien vaker er een vuist wordt gemaakt. Wethouders voelen zich hierbij soms ongemakkelijk. De fusie brengt veel wijzigingen in posities en systemen wat bij werknemers veel onrust geeft. De focus ligt dan ook bij de verbeterpunten. Dhr. van de Brule geeft aan dat de beloofde betere dienstverlening er nog niet is. Deze is misschien zelf verslechterd, de routine waar mensen op draaien moet terugkomen. Maar neemt veel tijd in beslag. De situatie waar de BAR-organisatie zich in verkeerd is niet bijzonder.

De aankomende jaren zullen zich er nog veel problemen opdoen wat veel uithoudingsvermogen vraagt. Dhr. van de Brule vindt ook dat het bestuur onvoldoende trots is op eigen genomen beslissingen waardoor de ambtelijke organisatie haar natuurlijke ambassadeur mist.

Resumé: is de samenwerking volgens dhr. van den Brule wel geslaagd omdat er wordt gewerkt aan een zeer wendbare en professionele organisatie. Hierdoor neemt de inhoudelijke kennis toe. Zijn er voor meerdere werknemers kansen ontstaan voor hun loopbaan. Wel moet er verder aankomende jaren worden gewerkt aan de betere dienstverlening die belooft is. Er moet ook nog veel energie geïnvesteerd worden om een nieuwe cultuur en processen te verkrijgen.

## 6.2 Analyseren uitkomst interviews

Zo is terug te lezen is bij alle gemeenten de samenwerking geslaagd. Alle respondenten geven aan dat de inhoudelijke kennis is toegenomen en dat de samenwerking verbeterd wordt als de juiste formatie op de juiste plaats zit. De respondenten geven ook aan dat de dienstverlening verbeterd is of nog moet worden in het geval van de BAR-organisatie. De reden hiervan is dat deze samenwerking nog niet zolang loopt.

De respondenten geven ook aan dat er een samenwerking is aangegaan vanwege de continuïteit, kwaliteit van de dienstverlening, bezuinigingen en de schaalvoordelen die het op kan leveren door gezamenlijk inkoop te doen. Dit komt ook overeen met de gevonden theorie uit deelvraag 1 'Wat is de reden om een intergemeentelijke samenwerking te starten'.

Het valt op dat twee respondenten aangeven dat er bezuinigingen zijn behaald door minder personeel. Wel betekend dit dat er meer werk blijft liggen wat opgepakt moet worden door de andere werknemers.

De respondenten geven ook aan dat er aandacht moet worden geschonken aan de medewerkers omdat routines zijn verstoord. De gemeenten hadden een eigen cultuur en het kost veel tijd en energie om een nieuwe cultuur te verkrijgen.

Als laatste valt op dat de gemeente Amstelveen als centrumgemeente fungeert waarbij Aalsmeer de diensten afneemt. Dit is ook wel het Centrumconcept genoemd zoals aangegeven in deelvraag 2 'Welke intergemeentelijke samenwerking zijn er'. De centrumgemeenten heeft van oudsher een grensoverschrijdende functie. Het voordeel daarvan is dat samenwerkende gemeenten al een verleden met elkaar hebben en dat samenwerken met elkaar makkelijker tot stand komt, dit wil niet zeggen dat er geen moeite gedaan moet worden. Doordat de centrumgemeenten al veel diensten tot haar beschikking heeft, is de kans groot dat kleinere gemeenten de visie en cultuur van de centrumgemeenten overnemen wat mevr. Kerstens heeft aangegeven in het interview. (zie bijlage 1)

De BAR-Organisatie daar in tegen heeft een Gemeenschappelijk regeling welke het Shared Service Centrum concept heet. Dit is terug te vinden bij deelvraag 2 'Welke intergemeentelijke samenwerking zijn er'. De gemeenten voegen zoals dhr. van den Brule aan heeft gegeven de afdelingen samen in een nieuwe organisatie. Voor de medewerkers maakt het niet uit voor welke gemeente hij of zij aan het werk is. De medewerkers zijn beleidsneutraal en werken volgens het beleid van de gemeente waar op dat moment voor wordt gewerkt. Iedere gemeente blijft dan ook autonoom.

Zoals dhr. van den Brule ook aangeeft (zie bijlage 3) zijn de doelstellingen zoals verminderen van de kwetsbaarheid, professionaliseren en verbeteren van de dienstverlening en besparen van kosten realistisch haalbaar. Het laatste voordeel van de SSC-concept is dat het takenpakket gemakkelijk kan worden uitgebreid. De uit te voeren activiteiten moeten van een operationeel en uitvoerend karakter zijn. De efficiëntiewinst zit hem dan ook vooral in het routinematige en gestandaardiseerd werk. Hoe complexer het werk hoe lastiger dit gaat worden. Hier gaan wel een aantal jaar overheen voordat het cultuurverschil tussen de uitvoerende partijen is weg gevloeid en het weer routinematig is geworden.

De bevorderende en belemmerende factoren die hieronder opgesomd zijn komen uit de afgenomen interviews.

De bevorderende factoren die naar voren zijn gekomen zijn:

- Eerste Introductie en kennismaking voor de samenwerking.
- Ruimschoots de tijd nemen om de taken van andere gemeente te organiseren bij die als centrumgemeente fungeert.
- Synergievoordeel behalen waar mogelijk op gebied van beleid en inkoop.
- Uitwisseling van ambtenaren voor verschillende projecten.

- Personeelsuitje.
- Cursussen.
- Carrière mogelijkheden
- Hoofdrospelers met onderling vertrouwen.
- Gezamenlijke ambitie.
- Elkaar successen gunnen.
- Gelijkwaardige factoren.

De belemmerende factoren zijn:

- Het cultuurverschil in werkzaamheden en aanpak. Het ons-kent ons gevoel is weg geëbd.
- De plaatsing van de ambtenaren waardoor medewerkers gaan zwerven.
- Weinig respect voor de kennis en inzet van de collega ambtenaren. Met moet zich maar zien te schikken.
- Veel mensen die dicht op elkaar werk → te weinig ruimte.
- Meer prestatiegericht werken voor een beperkt aantal mensen.
- Te strak tijdschrijven.
- Veranderende ambtenaar.
- Wisseling van hoofdrospelers.
- Verkiezingen waarbij de coalitie kan wijzigen .

Door bovengenoemde punten mee te nemen in de voorbereiding bij een eventuele samenwerking is de kans groter dat een succesvolle intergemeentelijke samenwerking haalbaar is.

## **7. Conclusie en aanbevelingen:**

Dit onderzoek heeft zich gericht op de verschillende samenwerkingsvormen, rechtsvormen, stakeholders, bevorderende en belemmerende factoren en werknemers. Het doel is om een zo overzichtelijk mogelijk rapport af te geven, dat alle stappen laat zien wat een gemeente nodig kan hebben om tot de centrale vraag van in het onderzoek te komen.

De centrale vraag in het onderzoek is :

### Hoe wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt

In dit hoofdstuk wordt per hoofdstuk en deelvraag een conclusie geformuleerd. Nadat deze conclusies zijn geformuleerd worden vervolgens de aanbevelingen verwoord en nader beschreven.

**In het hoofdstuk probleemstellingen** kunnen we stellen dat in de jaren tachtig en negentig een begin is gemaakt met samenwerken in samenwerkingsverbanden. Iets wat vervolgens door politieke omstandigheden achteraf vaak in het niet verdween. Dit veranderde na een succesvolle presentatie in (2005) van Divosa. Uit deze presentatie kwam een stimuleringsregeling naar voren die het samenwerken in samenwerkingsverbanden moest bevorderen.

Door de toekomstige ontwikkelingen is er op gemeentelijk gebied ingrijpend veel veranderd. Dit komt doordat de drie decentralisaties van toepassing zijn geworden. De gemeentelijke begroting wordt verdubbeld en het takenpakket wordt verzwaard, hierdoor zijn/zien veel gemeenten verplicht om de samenwerking met elkaar op te zoeken.

Vanwege economische omstandigheden, vergrijzing en uitstroom wordt dan ook de samenwerking opgezocht. Zo moet het capaciteits- en kwaliteitsverlies op deze manier worden voorkomen. Een bijkomstigheid die de afgelopen jaren samenvalt met het opzetten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is het zogeheten 'nieuwe werken'. Hierdoor kunnen medewerkers flexibeler worden ingezet. Het voordeel hiervan is dat buiten de voordelen die de samenwerking met zich meebrengt de organisatie nog en flexibeler wordt. Hier heeft de burger/klant profijt van. Om het flexibiliseren van zowel de samenwerking als het 'nieuwe werken' in goede banen te leiden moet de ICT echter wel aan de vraag kunnen voldoen.

### **Wat is de reden om een intergemeentelijke samenwerking te starten**

Zoals is te lezen zijn er een drietal motieven die volgens Eikenboom, Kiewik en Van Den Heuvel (2011) en de respondenten van de interviews, belangrijk zijn voor samenwerkende gemeenten. Dit zijn:

- Kwaliteit.
- Continuïteit.
- Efficiëntieverbetering

Het ene motief doet niet onder voor het andere om over te gaan tot een gezamenlijke aanpak van de/hun problemen en werkzaamheden.

Bij het eerste motief *kwaliteit* moet worden gedacht aan de kwaliteitseisen die gesteld worden aan bijvoorbeeld gemeentelijke voorzieningen, het uitvoeren van de gemeentelijke taken en het niveau van de dienstverlening.

Bij het tweede motief waarom gemeenten over gaan tot intergemeentelijke samenwerking is om de *continuïteit* van de organisatie(s) te kunnen (blijven) waarborgen. Het wordt als gemeente namelijk steeds moeilijker om zorg te kunnen blijven dragen voor de continuïteit van de uitvoering onder handhaving van een gezonde begrotingsorganisatie.

Bij het derde en laatste motief *efficiëntieverbetering* moet worden gedacht aan het samenwerken en een toenemende druk op de kosten die gemeenten steeds **meer/weer** maken. De gemeentes willen

dus een beter resultaat door minder gebruik te maken van middelen. Dit betekent dus dat er gestreefd moet worden naar een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering. Dit laatste motief is steeds lastiger uit te voeren door taakstellende bezuinigingen (VNG 2012) die de gemeente moeten doorvoeren.

### **Welke intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn er**

Er zijn vele vormen om een intergemeentelijke samenwerking te realiseren. De ene samenwerkingsvorm is de andere niet. Het ligt er ook maar net aan hoe ver willen besturen gaan met een samenwerking. Er is geen oordeel te geven over de mate waarin deze vormen succesvol zijn. Iedere situatie heeft weer een andere dynamiek. De vorm van samenwerking wordt veelal bepaald op basis van de professionaliteit van de deelnemende partners, het aantal en wat voor soort type taken dat in de samenwerking zijn ondergebracht en het aantal deelnemende partners. Dit wordt onderschreven door: Korsten (2006) en van de Laar (2010) en is bevestigd door de verkregen feedback uit de afgenomen diepte interviews.

Een belangrijke succesfactor voor een goede en succesvolle samenwerking is de bestuurlijke daad- en wilskracht die inspelen op de complexiteit die een samenwerkingsverband met zich meebrengt. Een gedragen besluit over het te bereiken doel is noodzakelijk. De complexiteit kan beperkt worden vanuit het principe “Keep it simpel”.

### **Wat voor rechtsvormen zijn er**

In het kort kunnen we zeggen dat er verschillende samenwerking constructies mogelijk zijn. De constructies kunnen worden opgedeeld in twee hoofdvormen. De twee hoofdvormen zijn een publiekrechtelijke vorm en een privaatrechtelijke vorm. Wat ook is terug te lezen in artikel 160, tweede lid, gemeentewet. Bij de privaatrechtelijke vorm wordt er ook nog gesproken over de WGR-plus regeling wat een verplichte samenwerkingsvorm is waarvoor in 2004 een motie is ingediend om de te laten vervallen.

### **Welke partners (stakeholders) zijn er**

Samengevat kunnen we zien dat er zes stakeholders zijn die belangen hebben bij een intergemeentelijke samenwerking. In de *contextuele omgeving* zitten partijen die wel druk uit kunnen oefenen maar waar niet direct mee wordt samengewerkt. Dit zijn taken die van de Rijksoverheid naar gemeenten gaan. Zoals ook is te lezen op de website van Divosa en in het regeerakkoord van 2012. Er kunnen dan ook geen taken worden terug gegeven. In de *Transactionele omgeving* zitten partijen waarmee men direct contact heeft. Dit zijn kunnen partijen zoals andere afdelingen, buurgemeenten, woningbouwverenigingen, bewonersgroepen, verenigingen, leveranciers en vakbonden. Deze kunnen invloed uitoefenen maar kan ook vice versa.

*Burgers* zijn een belangrijke stakeholder bij de samenwerking. Het is namelijk de bedoeling dat de burger er van profiteert en zo weinig mogelijk er van merkt. De winkel moet hoe dan ook open blijven dit ten dienste van de burger. De *Gemeentesecretaris* is verantwoordelijk voor prestaties en inrichting van het samenwerkingsverband. Deze heeft dus een groot belang bij een goed presterende organisatie. *Vakbonden en ondernemingsraden* moeten als stakeholder betrokken worden als vertegenwoordiger van de werknemers. Als laatste stakeholders is van belang dat de Provincie niet wordt vergeten. De provincie verleent subsidies aan regionale projecten.

### **Welke bevorderende en belemmerende factoren nemen de intergemeentelijke samenwerking met zich mee**

Hier kan er worden geconcludeerd dat er moet worden nagedacht over welke factoren de samenwerking gaan bevorderen of belemmeren. Zoals ook is terug te lezen in de interviews en wat naar voren is gekomen uit het document ‘Samen Sterker’. Is er over nagedacht en weet men welke samenwerkingsvorm er komt. Er is echter nog geen garantie op een goede samenwerking. Er zijn dan ook drie verschillende categorieën benoemd. Dit zijn de randvoorwaarden, proces tot samenwerken en indien de samenwerking staat.

## Hoe kan de intergemeentelijke samenwerking inwerking treden

Om de het inwerkingtrede van een intergemeentelijke samenwerking te laten slagen moet men eerst weten wat voor besluitvorming is genomen. Het gemeente bestuur moet dan ook daadwerkelijk een keuze hebben gemaakt of men wil gaan samenwerken met andere gemeenten. Onder het besluit dat is genomen hangen diverse besluiten en regelingen. Dit is ook te lezen in het document van de VNG Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Daarnaast is het verstandig om een stappenplan van vijf stappen te doorlopen, wat ook wordt geadviseerd door de Handreiking regionale samenwerking voor gemeenten (2013)

**Stap 1** Bepaal eigen visie, richting, doelen en uitgangspunten

**Stap 2** Zoek partners in de regio die de zelfde visie, richting en uitgangspunten ambiëren

**Stap 3** Definieer samen de doelen van samenwerking

**Stap 4** Kies een samenwerkingsvorm die bij de ambities van het bestuur past.

**Stap 5** Optimaliseer het samenwerkingsverband.

## Wat hebben werknemers nodig om tot samenwerking te komen

Bij de vraag wat medewerkers nodig hebben is ingegaan op het uiteindelijke doel. Een leven lang veilig, gezond en productief ingezet kunnen worden. Wat ook is terug te lezen op de website van de Arbo-unie. Zoals eerder gezegd door bezuinigingen moet er meer werk worden verzet met minder mensen. Het is dus van groot belang dat de arbeidsomstandigheden op gebied van veiligheid, gezondheid en welzijn in orde zijn. De werkgever is gebonden aan de arbeidsomstandighedenwet zoals ook is te lezen in het Leerboek HRM (2010) en CAR-UWO.

Naast de wettelijke verplichtingen zijn er ook harde en zachte kanten en met name de zachte kanten voor het menselijk belang worden in de interviews benoemd. Daarbij is de periode voor het organiseren van de samenwerking en ook de periode na het aangaan van de samenwerking wezenlijk. Beide perioden vragen veel aandacht voor organisatie ontwikkeling en ondersteuning/coaching van medewerkers in de veranderende organisatie. Zoals ook is te lezen in het document 'De draaiende motor van de Organisatie' (2013)

### 7.1 Eindconclusie ten aanzien van de hoofdvraag/ onderzoekvraag 'Hoe wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt.

Zoals is aangetoond zijn er vele vormen om een intergemeentelijke samenwerking te realiseren. Er is geen oordeel te geven over de mate waarin deze vormen succesvol zijn. Iedere situatie heeft weer een andere dynamiek en vraagt hierdoor een andere aanpak. Een belangrijke succesfactor is de bestuurlijke daad- en wilskracht van gemeentebesturen. Een gedragen besluit over het te bereiken doel is noodzakelijk. De complexiteit kan beperkt worden vanuit het principe "Keep it simpel". Van invloed op de complexiteit is bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten en de tijdsduur van het proces om daadwerkelijk samen te gaan werken. Als men in staat is deze factoren overzichtelijk en beperkt te houden, dan is de succesfactor groter.

Naast de harde kant van de samenvoeging is ook de menselijke kant van groot belang om tot een succesvolle samenwerking te komen. Daarbij is realistische en haalbare periode voor het organiseren/opzetten van de samenwerking en de periode voor en tijdens het aangaan van de samenwerking van wezenlijk belang. Beide perioden vragen veel aandacht voor organisatie ontwikkeling en ondersteuning/coaching van medewerkers in de veranderende organisatie. Als men in staat is alle bovenstaande factoren overzichtelijk en beperkt te houden, dan is de succesfactor groter en wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt.

De bevorderende factoren:

- Draagvlak creëren bij bestuur en eigen medewerkers.
- Gezamenlijke ambitie opzetten en verwoorden.
- Hoofdrospelers op basis van gelijkwaardigheid en met onderling vertrouwen.
- Eerst Introductie en kennismaking voor de samenwerking

- Ruimschoots de tijd nemen om het takenpakket en bijbehorende werkwijze van de deelnemende gemeenten samen te voegen en vervolgens te implementeren in de bedrijfsvoering van de intergemeentelijke samenwerking
- Synergievoordeel behalen waar mogelijk op gebied van beleid en inkoop.
- Uitwisseling van medewerkers en kennis bij gemeente overstijgende projecten.
- Carrière mogelijkheden bieden binnen de nieuwe organisatie.
- Opleiden/omscholen van eigen medewerkers d.m.v. opleidingsplan (scholing/cursussen).
- Van elkaar leren (best of both world's)
- Elkaar successen gunnen.

De belemmerende factoren:

- Het cultuurverschil in werkzaamheden en aanpak. Het ons-kent ons gevoel is weg (identiteit).
- De (ver)plaatsing van functies waardoor medewerkers gaan zwerven over de verschillende gemeenten en of afdelingen.
- Weinig respect voor de kennis en inzet van overgeplaatste ambtenaren. Men moet zich eerst maar zien te schikken of te bewijzen.
- Veel mensen die dicht op elkaar werken → te weinig ruimte, en geen zekerheid over het hebben van een vaste werkplek (nieuwe werken).
- Meer prestatiegericht werken voor een beperkt aantal mensen.
- Grote verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden (verlof, tijdschrijven, overwerkvoorwaarden enz.).
- Veranderende rol van de medewerker.
- Wisseling van hoofdrolspelers (wie doet wat en wanneer).
- Andere politieke keuzes na verkiezingen (nieuwe coalitie, nieuwe doelstellingen).

Een belangrijke conclusie die uit de berovende en belemmerende factoren naar voren komen-in de overgang naar het samenwerken met andere gemeenten is, de verschillende bedrijfsculturen en werkwijzen per gemeente

## 7.2 Aanbevelingen

Na het uitvoeren van het onderzoek kunnen er een aantal aanbevelingen gedaan worden. Deze geven aan waar men op moet letten om een succesvolle intergemeentelijke samenwerking te bereiken en hoe te zorgen dat het zo optimaal mogelijk verloopt. Deze aanbevelingen staan hieronder beschreven.

Aanbeveling 1: het is aan te bevelen om de krachten met elkaar te bundelen om zo de integraliteit bij regionale ontwikkelingen te versterken. De drie besproken motieven die de samenwerkende gemeenten hebben moeten daarbij wel leidend zijn.

Aanbeveling 2: uit het onderzoek blijkt dat er verschillende vormen van samenwerkingsverbanden mogelijk zijn. Het is dan ook aan te bevelen om voorafgaand advies in te winnen en te achterhalen welke rechtsvorm het meest passend is voor datgeen men met elkaar (intergemeentelijke samenwerking) voor ogen heeft. Zaken van aandacht hierbij moeten zijn:

- Hoe ver wilt het bestuur gaan met de samenwerking.
- Hoe professioneel is de deelnemende partner(s).
- Wat voor type taken worden er in de samenwerking ondergebracht.

Aanbeveling 3: een succesvolle samenwerking valt of staat bij de inzet en het draagvlak op de werkvloer. Het is dan ook aan te bevelen breed in te zetten op het creëren van draagvlak bij de eigen medewerkers. Communiceer helder en direct over de redenen, voordelen, nadelen en gevolgen die ten grondslag liggen aan het voornemen een intergemeentelijke samenwerking aan te gaan.

Aanbeveling 4: draagvlak kan daarnaast ook gecreëerd worden door zoals eerder vermeld te kiezen voor het beste van iedere organisatie. Veranderingen gaan vaak gepaard met veel emotie. Bij een intergemeentelijke samenwerking dat toch vaak gezien wordt als een soort van fusie tussen gemeenten spelen deze emoties hoog op. Medewerkers zijn onbekend met dat wat komen gaat en zijn bang dat verworven rechten verdwijnen. Door indien mogelijk te kiezen voor het beste uit iedere organisatie (best of both world's) en dit helder en transparant te communiceren naar de medewerkers kan een deel van de angst/emotie worden weggenomen.

Aanbeveling 5: zoals is aangegeven is het 'nieuwe werken' in opkomst medewerkers kunnen daardoor plaats en tijd ongebonden werken. De eerste aanbeveling is zorg voor juiste instructies bij het thuis werken, weeg de voor en nadelen tegen elkaar af voordat deze mogelijkheid geboden wordt. Om het flexibiliseren van de werkplek in goede banen te leiden moet ICT wel aan de vraag kunnen voldoen. De tools, kosten en mogelijkheden om dit te bewerkstelligen moeten dan ook vooraf goed en helder in kaart worden gebracht.

## **8. Gedachtewisseling/ discussie**

Gedurende het onderzoek zijn er verschillende zaken uitgezocht die van invloed kunnen zijn voor de intergemeentelijke samenwerking. In het hoofdstuk gedachtewisseling wordt er gereflecteerd op de aanpak en resultaten.

### **8.1 Reflectie Onderzoeksaanpak**

Zoals is aangegeven heeft dit onderzoek zich getracht te richten op de vraag 'Hoe wordt een succesvolle intergemeentelijke samenwerking bereikt'. De onderzoeksaanpak kan worden opgedeeld in twee delen. Het theoretische gedeelte en de afgenomen interviews.

Over het eerste gedeelte de theorie kan voldoende worden terug gevonden om de deelvragen goed te kunnen beantwoorden. Het is echter wel zo dat er geen één werk is waar op gebouwd kan worden er zijn meerdere bronnen nodig om de deelvragen te kunnen beantwoorden.

Het tweede gedeelte bestaat uit de opmaak van de vragenlijst met daarin een deel wat puur te maken heeft met de invulling van de intergemeentelijke samenwerking en een deel van de vragenlijst is opgemaakt aan de hand van het Empathy-model. Persoonlijk is het erg lastig om de vragen zo te formuleren dat deze persoonlijke gevoelens zouden opvragen.

### **8.2 Reflectie resultaten**

Een punt waar eventueel discussie over kan ontstaan is de vraag over de procedure "Welke rechtsvorm krijgt de intergemeentelijke samenwerking" over dit proces is weinig terug te vinden. Maar om te bepalen welke rechtsvorm een intergemeentelijke samenwerking krijgt moet worden bepaald door welke bestuursorganen er besluiten moeten worden genomen. Dit is van belang om tot de beoogde samenwerkingsregeling te komen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen raadsregeling, collegeregeling, burgemeestersregeling en gemeente regeling. Deze vraag had eventueel ter verduidelijking nog kunnen worden uitgewerkt.

Wat verder opvalt is dat bij deelvraag drie de rechtsvormen worden uitgeschreven. Hier zijn meerdere constructies mogelijk om de samenwerking vorm te geven. Dit is zoals in de theorie aangegeven in twee hoofdvormen op te delen. Dit is publieke en privaatrechtelijke vorm. De WGR-plus regeling is een verplichte samenwerkingsvorm waarvoor in 2004 al een motie is ingediend om te laten vervallen. Om te bepalen of hier iets voor in de plaats komt moet er in de toekomst onderzoek naar gedaan worden.

Een ander punt van discussie is de uitgezette vragenlijst met de vraag of ik daarna een gesprek mocht hebben over de uitgezette vragenlijst. De vragenlijst is bij een zestal personen uitgezet. De vragenlijst is echter maar door van een drietal personen ingevuld terug gekomen en met tweetal heb ik ook daadwerkelijk gesproken. Ook bij het versturen van een herinneringsmail met de vraag of men de vragenlijst wilde invullen en of ik een afspraak mocht maken om de vragenlijst door te nemen is helaas geen respons gekomen. De reden hiervan is dat de vragen misschien lastig waren in te vullen voor de respondenten.

Wat opvalt is dat er bij twee afgenomen interviews er aandacht wordt gevraagd voor het personeel. In de theorie wordt hier wel aandacht aanbesteed. Maar niet aan het doordrukken van het beleid en het tijdschrijven voor diverse ambtenaren. Bij het aangaan van een nieuw intergemeentelijke samenwerking moet dus meer aandacht aan worden besteed. Dit zou men kunnen opvangen door onderzoek te doen bij al bestaande samenwerkingsverbanden.

## **9. Bronnenlijst**

### **9.1 Literatuurlijst:**

Artikel 160, tweede lid gemeentewet

CAR-UWO: Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling-Uitwerkingsovereenkomst (CAO).

Dijken. Van. K., Schilder. A. (2013) 'Handreiking regionale samenwerking voor gemeenten' Den Haag/ Utrecht: Platform 31

Document BAR@Work intern beleidsstuk van de BAR-Organisatie.

Dodeweerd. Van M., Kingma. E., Galema. G., (2013) 'Intergemeentelijke Samenwerking',. Utrecht. Divosa.

Drooglever. J., Zwaan. L., (2010) 'Definities organisatorische vormen van samenwerken'

Eikenboom. M., Kiewik. M., Heuvel. Vd. H. (2011) Samenwerking in beweging',. Utrecht: Zuidam Uithof.

Greef de R.J.M.H., Theissen F.H.K., Voogd de M.C. (2013) 'Intergemeentelijke samenwerking toegepast',. Hasselt: SMG.

Hilders. M, H. Tjalema., Palstra R., en Meijers. M., (2013) 'Grip op samenwerken',. Den Haag: Excelsior.

Hollemans. A., (2014) 'Personeelsmanagement'.

Kluijtmans. F. (2010) 'Leerboek HRM' eerste druk., Groningen/ Houten: Noordhoff Uitgevers.

Korsten. A.F.A., (2004) 'Operationele samenwerking tussen gemeenten'

Korsten. A.F.A., Becker. B.L., (2006) 'Vormen van intergemeentelijke samenwerking',. Uit Korsten. A.F.A., Becker. B.L., Kraaij. van T. 'Samenwerking beproefd' Heerlen/ Arnhem: SDU uitgevers.

Korsten. A.F.A., Scheapkens. L., Sonnenschein. L.J.M.J (2004) 'Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten',. Den Haag: InAxis Commissie Innovatie openbaar bestuur.

Moerkerk. van L.J., (2012) 'Document Samen Sterker' .

Laar. vd Stan., (2010) 'Samenwerking tussen gemeente geanalyseerd'. Delft: Eburon.

Reformatorisch Dagblad (8 maart 2012) Kritiek Raad van State op nieuwe WWNV

Snel. Esther., (2013) 'De draaiende motor van de Organisatie.

Training van Marktvooft. R 'Situationeel leiderschap'. De Hoge Woerd.

### **9.2 Websites**

<http://deafstudeerconsultant.nl/afstudeertips/onderzoeksmethoden/fieldresearch-vs-deskresearch/>

<http://nl.wikipedia.org/wiki/GGD>

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Stichting>

[http://nl.wikipedia.org/wiki/Vereniging\\_\(rechtspersoon\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Vereniging_(rechtspersoon))

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Veiligheidsregio>

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukX/Artikel160/geldigheidsdatum\\_08-03-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukX/Artikel160/geldigheidsdatum_08-03-2015)

<http://www.allesovermarktonderzoek.nl/onderzoeksmethoden/diepte-interview>

<https://www.arbounie.nl/documenten/ArboUnieenOptimaalWerken.pdf>

<http://www.divosa.nl/dossiers/samenhang-3-decentralisaties>

[http://www.divosa.nl/sites/default/files/20121031\\_Factsheet\\_Regeerakkoord\\_Rutte-Asscher\\_Decentralisaties\\_Sociale\\_Domein.doc\\_0.pdf](http://www.divosa.nl/sites/default/files/20121031_Factsheet_Regeerakkoord_Rutte-Asscher_Decentralisaties_Sociale_Domein.doc_0.pdf)

<http://www.kamervancooperatie.nl/diensten/wat-is-een-cooperatie>

<http://www.outsource-research.nl/type-marktonderzoeken/deskresearch/>

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/06/04/samen-aan-de-slag-bestuursakkoord-rijk-en-gemeenten.html>

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

<http://www.stijlleidinggeven.nl/leiderschapsstijlen/>

<http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/privaatrechtelijk-convenant>

<http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/netwerkconcept>

<http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/privaatrechtelijke-overeenkomst>

<http://www.vngmagazine.nl/nieuws/16195/kamer-praat-later-over-afschaffing-wgr-plus>

## **Bijlagen:**

Bijlage 1: Gemeente Aalsmeer.

Bijlage 2: Gemeente Amstelveen.

Bijlage 3: BAR- Organisatie.

## Bijlage 1 Gemeente Aalsmeer:

Geachte heer/mevrouw,

Vanuit mijn functie als medewerker van de BAR-Organisatie<sup>60</sup> en HBO student aan het CAH Vilentum te Dronten ben ik bezig met het schrijven van een onderzoek/ adviesrapport dat gericht is op Intergemeentelijke Samenwerking<sup>61</sup>. Dit met oog op het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen. Samenwerken is de norm geworden van gemeentelijke taken op gebied van werk en inkomen. 54% procent van de gemeenten werkten in 2013 bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand samen in een officieel verband.

Dit onderzoek is uit twee delen opgesplitst. Het eerste deel bevat een aantal vragen die rechtstreeks te maken met de invulling van Intergemeentelijke Samenwerking. Het tweede deel van de vragen lijst is volgens het Empathy-model opgezet. Met het Empathy-model kan er inzicht worden verkregen hoe u de Intergemeentelijke Samenwerking beleeft.

### Aanleiding:

Ik hoop dat u wilt meewerken aan dit vrijblijvende onderzoek dat helpt een bredere kijk te krijgen op ontwikkeling op gebied van Intergemeentelijke Samenwerking.

### Eerste deel:

Welke invulling geeft u organisatie aan Intergemeentelijke Samenwerking.

#### 1. Wat is de voornaamste reden geweest om te gaan samenwerken?

Vrijwillig. Eerst was een fusie traject ingezet met Aalsmeer en Uithoorn. Daar is na een periode vanaf gezien en toen is ingezet op een centrumgemeenteconstructie van Aalsmeer met Amstelveen. Amstelveen als centrumgemeente de besturen van Amstelveen en Aalsmeer bedienend.

#### 2. Wat zijn de doelstellingen bij het samenwerken?

De motivatie voor Aalsmeer om te fuseren of samen te gaan, was dat de omvang van de gemeente (30.000) te klein werd gezien. Geen duurzame, slagvaardige organisatie voor de toekomst. Amstelveen zag haar ambtenaren vergrijzen en zag het wel zitten om er ambtenaren bij te krijgen voor de continuïteit.

Doel : bezuinigen

#### Zijn de beoogde doelstellingen behaald?

De bezuinigingen zijn ingezet en primair ingeboekt in de begroting.

<sup>60</sup> BAR-organisatie: Uitvoeringsorganisatie Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

<sup>61</sup> Intergemeentelijke Samenwerking: Is een samenwerking tussen twee of meer gemeenten.

### 3. Welke rechtsvorm heeft de samenwerking?

Ambtelijke fusie. Per 1 januari 2013 zijn de ambtelijke organisaties van Amstelveen en Aalsmeer samengevoegd. De samenwerking tussen Amstelveen en Aalsmeer is zeer vergaand. De nieuwe organisatie gaat praktisch alle taken uitvoeren voor beide gemeenten. De voorgenomen samenwerking levert een win-win situatie op: er wordt bespaard op de uitvoeringskosten en het niveau en de continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening worden geborgd. Beide gemeenten zullen zelfstandig blijven voortbestaan, met een eigen gemeenteraad en een eigen college van B&W. De gemeente Amstelveen fungeert als centrumgemeente. Samen bedienen de gemeenten ca. 115.000 inwoners.

Aalsmeer en Amstelveen zijn zelfstandige gemeenten, waarbij Amstelveen volgens contract/afspraken diensten levert aan Aalsmeer.

Waarom is er voor bovenstaande rechtsvorm gekozen?

Centrumgemeente constructie, Aalsmeer wilde zelfstandig blijven.

### 4. Zijn de deelnemende gemeenten autonoom of is er één politiek bestuur?

Autonoom

Wat is hier de reden van: Aalsmeer wilde zelfstandige gemeente blijven.

### 5. Waar staat de samenwerking op dit moment?

Vanaf 1 januari 2013 zijn alle ambtenaren van Aalsmeer ingevoegd in de organisatie van Amstelveen.

Welke dilemma's spelen een rol bij de samenwerking en wat zou u anders hebben gedaan terugkijken op het proces tot nu toe?

Alle ambtenaren van Aalsmeer zijn opnieuw geplaatst, die van Amstelveen niet. Dit geeft geen gelijke uitgangspositie. Alle management van Aalsmeer is voorafgaand gesaneerd. Veel kennis en kunde is verloren gegaan. Aalsmeer was een regie gemeente en Amstelveen een traditionele doe-het-zelf gemeente, geeft cultuurverschil, aanpakverschil en frictie.

### 6. Welke factoren werken bevorderend en welke factoren werken belemmerend in ontwikkeling van de samenwerking?

Bevorderende factoren

- Introductie van Aalsmeerse collega's in Amstelveen organisatie
- Een termijn van twee jaar is genomen om taken van Aalsmeer te organiseren binnen de organisatie van Amstelveen
- Waar mogelijk is een synergie voordeel gehaald, samengaan van beleid of inkoop

Belemmerende factoren

- cultuurverschil, Amstelveen, ons kent ons
- plaatsing, zie hiervoor
- weinig respect voor kennis en inzet van Aalsmeerse ambtenaren, zie je maar te schikken.
- Twee begrotingen en twee pc cycli

### 7. Vindt u dat de samenwerking een tot nu toe succes?

Ja omdat: de organisatie van Amstelveen leidend is, dit is een duidelijk uitgangspunt. Geen getouwtrek tussen managers Aalsmeer en Amstelveen, omdat die uit Aalsmeer weg waren. Een duidelijk overgangsmoment 1 januari 2013. Meer kennis binnen de organisatie, minder kwetsbaar.

Nee omdat: het een hoop leed veroorzaakt bij ervaren ambtenaren met name uit Aalsmeer. Of ze gaan weg, of worden gedegradeerd of aan de kant gezet. Procedures intern zijn omslachtiger geworden. Aalsmeer heeft een staf die alle voorstellen doorzet naar het bestuur en dat geeft frictie. Voorstellen worden herschreven of adviezen worden dunnetjes over gedaan.

Veel kennis is verloren gegaan van Aalsmeer.

### **Tweede deel aan de hand van het Empathy-model:**

Als u vanuit uw organisatie kijkt naar 'Intergemeentelijke Samenwerking' wat zou dan uw ideaalplaatje zijn ten aanzien van de hieronder opgesomde vragen/gevoelens

- 1. Denkt en voelt:** Over welke 'Intergemeentelijke Samenwerking' denkt en droomt uw organisatie en wat wilt u veranderen.

Een "intergemeentelijke samenwerking" die gericht is op de burgers en de doelstellingen vanuit de college (s). Verbetering van de primaire procedures binnen de gemeente : klantcontacten (meldingen) , facturen, brieven en telefoon.

- 2. Ziet:** Hoe ziet u de Intergemeentelijke Samenwerking' bij u organisatie en voldoet dit volgens u aan de verwachting?

Ik zie deze samenwerking als een opslok model, waarbij de volgende stap is een bestuurlijke fusie. De leidende gemeente Amstelveen heeft meer oog voor het bestuur van Amstelveen dan voor Aalsmeer en op den duur zal de kracht uit de organisatie zo groot zijn dat dit tot spanningen leidt in Aalsmeer.

- 3. Zegt en doet:** Klopt het dat de Intergemeentelijke Samenwerking' overeenkomt met de praktijk en er ook geleverd wordt wat er is afgesproken op gebied van het samenwerken aan bepaalde vraagstukken, inkoop of samenwerken in de praktijk?

In grote lijnen wel. Een punt is inkoop , want de rekening van Amstelveen is afgekeurd door de accountant, hier zal een flinke verbeterslag nodig zijn om de inkoop procedure bestendig te maken.

- 4. Hoort:** Wat hoort u van gelijkwaardige organisaties over het onderwerp 'Intergemeentelijke Samenwerking'.

Hele verschillende informatie over proces en wijze waarop de samenwerking gezorgd wordt en wel of niet tot stand komt. Ik volg de ontwikkelingen van Uithoorn actief.

- 5. Pijn / frustratie:** Wat zijn obstakels, angsten, frustraties en uitdagingen waar uw organisatie zich ten aanzien van 'Intergemeentelijke Samenwerking' mee geconfronteerd ziet?

Uitdaging is bezuinigingen en de opgaaf op het gebied van het sociale domein. Obstakels , twee gemeenten hebben twee verschillende PC-cycli.

- 6. Winst / succes:** Hoe ervaart de organisatie dat ze gewaardeerd worden en wie maakt het dat de 'Intergemeentelijke Samenwerking' een succes is. Hoe wordt dit gemeten?

Klantmetingen zijn er en de stadspeiling, die is voor Amstelveen heel positief en voor Aalsmeer positief. Na de samenvoeging wordt vanuit de leiding uitgedragen dat de samenvoeging een groot succes is. Vlot verlopen.

## Bijlage 2 Gemeente Amstelveen:

Geachte heer/mevrouw,

Vanuit mijn functie als medewerker van de BAR-Organisatie<sup>62</sup> en HBO student aan het CAH Vilentum te Dronten ben ik bezig met het schrijven van een onderzoek/ adviesrapport dat gericht is op Intergemeentelijke Samenwerking<sup>63</sup>. Dit met oog op het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen. Samenwerken is de norm geworden van gemeentelijke taken op gebied van werk en inkomen. 54% procent van de gemeenten werkten in 2013 bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand samen in een officieel verband.

Dit onderzoek is uit twee delen opgesplitst. Het eerste deel bevat een aantal vragen die rechtstreeks te maken met de invulling van Intergemeentelijke Samenwerking. Het tweede deel van de vragen lijst is volgens het Empathy-model opgezet. Met het Empathy-model kan er inzicht worden verkregen hoe u de Intergemeentelijke Samenwerking beleeft.

### Aanleiding:

Ik hoop dat u wilt meewerken aan dit vrijblijvende onderzoek dat helpt een bredere kijk te krijgen op ontwikkeling op gebied van Intergemeentelijke Samenwerking.

### Eerste deel:

Welke invulling geeft u organisatie aan Intergemeentelijke Samenwerking.

#### 1. Wat is de voornaamste reden geweest om te gaan samenwerken?

Vrijwillig, plotseling ontstond er een situatie die voor Amstelveen groei naar > 100.000 kon waar maken. Voordeel voor organisatie model

Gedwongen

#### 2. Wat zijn de doelstellingen bij het samenwerken?

##### Zijn de beoogde doelstellingen behaald?

Minder formatieplaatsen en beter benutten gemeentelijk apparaat, ruimte hardware, software, ondersteunende diensten

#### 3. Welke rechtsvorm heeft de samenwerking?

Organisatorische samenwerking, bestuurlijk gescheiden → Centrumgemeente

##### Waarom is er voor bovenstaande rechtsvorm gekozen?

Politiek was nog niet rijp voor één bestuur

#### 4. Zijn de deelnemende gemeenten autonoom of is er één politiek bestuur?

Autonoom, politiek bestuur Amstelveen fulltime, Aalsmeer beperkt

**Wat is hier de reden van:** deze keuze is nooit naar buiten gekomen

#### 5. Waar staat de samenwerking op dit moment?

Aalsmeer heeft bestuurscrisis, Burgemeester stopt, overweging nu bij de CvdK hoe verder.

<sup>62</sup> BAR-organisatie: Uitvoeringsorganisatie Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

<sup>63</sup> Intergemeentelijke Samenwerking: Is een samenwerking tussen twee of meer gemeenten.

**Welke dilemma's spelen een rol bij de samenwerking en wat zou u anders hebben gedaan terugkijken op het proces tot nu toe?**

Amstelveen werkt zeer autonoom en heeft handige schaalgrootte, Aalsmeer is meer afhankelijk van externe advisering en heeft nauwelijks managers in de nieuwe organisatie. De advisering lift nu mee met Amstelveen

**6. Welke factoren werken bevorderend en welke factoren werken belemmerend in ontwikkeling van de samenwerking?**

**Bevorderende factoren :** Uitwisseling ambtenaren beide gemeenten voor verschillende projecten. Personeelsuitjes en cursus voor carrièreverloop

**Belemmerende factoren:**

Veel mensen werken dicht op elkaar, strak tijdschrijven. Meer prestatiegericht werkt maar voor een beperkt aantal mensen. De ambtenaar verandert.

**7. Vindt u dat de samenwerking een tot nu toe succes?**

**Ja omdat:** Sfeer is beter, mentaliteit toegevoegde ambtenaren Aalsmeer geeft meer sociale cohesie. Er ontstaan meer specifieke klussen volgens een patroon. Ik denk wel dat Ambtenaren uit Aalsmeer ervaren dat ze op grotere afstand van de vorige maatschappij werken.

Nee omdat:

**Tweede deel aan de hand van het Empathy-model:**

Als u vanuit uw organisatie kijkt naar 'Intergemeentelijke Samenwerking' wat zou dan uw ideaalplaatje zijn ten aanzien van de hieronder opgesomde vragen/gevoelens

- 1. Denkt en voelt:** Over welke 'Intergemeentelijke Samenwerking' denkt en droomt uw organisatie en wat wilt u veranderen.

Ambtenaren moeten meer teamgericht werken met de juiste disciplines regisseren

- 2. Ziet:** Hoe ziet u de Intergemeentelijke Samenwerking' bij u organisatie en voldoet dit volgens u aan de verwachting?

Samenwerking wordt verbeterd door schuifpuzzel met formaties en nieuw gevormde afdelingen. Tegelijk zijn zekerheden minder vanzelfsprekend geworden. Verschil tussen overheid en bedrijfssector is er nog nauwelijks

- 3. Zegt en doet:** Klopt het dat de Intergemeentelijke Samenwerking' overeenkomt met de praktijk en er ook geleverd wordt wat er is afgesproken op gebied van het samenwerken aan bepaalde vraagstukken, inkoop of samenwerken in de praktijk?

Ja er wordt pragmatischer gewerkt. Er is één huisstijl ontstaan. Voor sommigen nieuwe kansen, anderen raken uit hun vakgebied en moeten veel slikken.

4. **Hoort:** Wat hoort u van gelijkwaardige organisaties over het onderwerp 'Intergemeentelijke Samenwerking'.

Inkrimpingformaties en deregulering.

5. **Pijn / frustratie:** Wat zijn obstakels, angsten, frustraties en uitdagingen waar uw organisatie zich ten aanzien van 'Intergemeentelijke Samenwerking' mee geconfronteerd ziet?

Alles wordt gelaten geaccepteerd. Mensen zetten zich er over heen en zoeken vertrouwen

6. **Winst / succes:** Hoe ervaart de organisatie dat ze gewaardeerd worden en wie maakt het dat de 'Intergemeentelijke Samenwerking' een succes is. Hoe wordt dit gemeten?

Na twee jaar worden zaken meer gewoon, er volgt opnieuw reorganisatie middels een schuifpuzzel. Veel mensen solliciteren en door leeftijd gaan er veel met pensioen. De organisatie geeft veel openheid door berichten en vacatures en tijdelijke klussen waar men op kan reageren. Ook de directie laat grote verschuivingen en verloop zien. Veranderingen volgen elkaar snel op. Mensen krijgen kansen om bij/herscholing te volgen.

### Bijlage 3 BAR-Organisatie

Geachte heer/mevrouw,

Vanuit mijn functie als medewerker van de BAR-Organisatie<sup>64</sup> en HBO student aan het CAH Vilentum te Dronten ben ik bezig met het schrijven van een onderzoek/ adviesrapport dat gericht is op Intergemeentelijke Samenwerking<sup>65</sup>. Dit met oog op het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen. Samenwerken is de norm geworden van gemeentelijke taken op gebied van werk en inkomen. 54% procent van de gemeenten werkten in 2013 bij de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand samen in een officieel verband.

Dit onderzoek is uit twee delen opgesplitst. Het eerste deel bevat een aantal vragen die rechtstreeks te maken met de invulling van Intergemeentelijke Samenwerking. Het tweede deel van de vragen lijst is volgens het Empathy-model opgezet. Met het Empathy-model kan er inzicht worden verkregen hoe u de Intergemeentelijke Samenwerking beleeft.

#### Aanleiding:

Ik hoop dat u wilt meewerken aan dit vrijblijvende onderzoek dat helpt een bredere kijk te krijgen op ontwikkeling op gebied van Intergemeentelijke Samenwerking.

#### Eerste deel:

Welke invulling geeft u organisatie aan Intergemeentelijke Samenwerking.

#### 1. Wat is de voornaamste reden geweest om te gaan samenwerken?

##### Vrijwillig

De gemeenten wilden hun organisaties voor de toekomst vitaal houden. De gemeentebesturen wilden hun invloed in de regio versterken. Er was geen dreiging van herindeling.

#### 2. Wat zijn de doelstellingen bij het samenwerken?

- 1) Vergroten van de kracht van de drie gemeenten
  - Gezamenlijk inspelen op bovenlokale ontwikkelingen
  - Sterkere positie in bovenlokale samenwerking
- 2) Verbeteren van de dienstverlening
  - Beter de ontwikkelingen kunnen volgen op gebieden als e-dienstverlening, WMO etc.
- 3) Beperken van de kwetsbaarheid
  - Grotere omvang van specialismen, daar waar nu de omvang beperkt is
  - Beter kunnen omgaan met onvoorziene omstandigheden van vacatures en ziekte
- 4) Vergroten van de kwaliteit en deskundigheid
  - Meer mogelijkheden tot specialisatie
  - Beperken van noodzaak tot externe inhuur door gebrek aan specialisme
  - Kwaliteiten van afzonderlijke gemeenten meer benutten
- 5) Versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen
  - Strategischer omgaan met regionale ontwikkelingen
  - Sterkere positie in de beslissingen die onze gemeenten raken
- 6) Vergroten van efficiëntie
  - Sneller kunnen aanpassen op gewijzigde vraag
  - Schaalvoordeel behalen. Dat kan door het realiseren van een grotere massa, b.v. bij inkoop of door het tegengaan van het verrichten van werkzaamheden in meervoud.
  - Meer kunnen inzetten op innovatie

<sup>64</sup> BAR-organisatie: Uitvoeringsorganisatie Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

<sup>65</sup> Intergemeentelijke Samenwerking: Is een samenwerking tussen twee of meer gemeenten.

- 7) Beter kunnen inspelen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt
  - Grotere aantrekkingskracht uitoefenen op schaarse kwaliteit
  - Meer loopbaanperspectief aan eigen medewerkers kunnen bieden

### **Zijn de beoogde doelstellingen behaald?**

In 2015 zal er door de rekenkamer van Barendrecht onderzoek worden gedaan naar de behaalde resultaten. Er zijn daarom nog geen resultaatverantwoordingen. Mijn indruk is dat ten aanzien van doelstellingen 3 en 4 zeker vooruitgang geboekt is. Daarbij is er vooral voor de kleinste gemeente een voordeel omdat zij specialismen van de andere twee gemeenten zijn gaan benutten. De efficiëntie wordt ook behaald. Er zijn besparingen gecalculeerd oplopend tot 10% van de begroting. Het eerste deel moet in 2015 gerealiseerd worden. Vooralsnog lijken de besparingen ook werkelijk gerealiseerd te worden. Met name de personele krimp en de besparingen op huisvesting en licenties zijn gerealiseerd.

### **3. Welke rechtsvorm heeft de samenwerking?**

Gemeenschappelijke regeling.

Waarom is er voor bovenstaande rechtsvorm gekozen?

De drie gemeenten wilden alle drie bestuurlijke invloed op de organisatie. Het behouden van de ambtelijke status van het personeel was een voorwaarde. Deze voorwaarde wordt grotendeels door de wet bepaald.

### **4. Zijn de deelnemende gemeenten autonoom of is er één politiek bestuur?**

De gemeenten zijn autonoom. Daarbij moet aangetekend worden dat de GR natuurlijk een eigen bestuur kent.

Wat is hier de reden van:

De gemeenten wilden nadrukkelijk hun zelfstandigheid behouden. Overdragen van autonomie was uitgesloten. De GR is daarom alleen werkgever en inkooporganisatie.

### **5. Waar staat de samenwerking op dit moment?**

De organisatie is 16 maanden bezig. De fase van integreren is nog niet voorbij. Dit proces zal nog wel enkele jaren in beslag gaan nemen.

Welke dilemma's spelen een rol bij de samenwerking en wat zou u anders hebben gedaan terugkijken op het proces tot nu toe?

Het scheiden van de verschillende begrotingen is ingewikkelder dan vooraf gedacht. Veel apparaatskosten bleken meegenomen te zijn in de programmabudgetten. Dat is normaal ook geen probleem. Nu betekent het echter dat de GR middelen tekort komt.

Dit was vooraf te ondervangen geweest door een veel nadrukkelijker analyse laten maken op facturen. Dat was veel een tijdrovende stap geweest. Op zijn minst had het bestuur nadrukkelijk gemeld moeten zijn dat er een paar jaar van budgetoverhevelingen zouden volgen. Een soort management van verwachtingen.

### **6. Welke factoren werken bevorderend en welke factoren werken belemmerend in ontwikkeling van de samenwerking?**

Bevorderende factoren

Wanneer er hoofdrolspelers zijn die elkaar mogen, een gezamenlijke ambitie hebben en elkaar ook successen gunnen.

Gelijkwaardigheid van factoren.

### Belemmerende factoren

Wisselingen in hoofdrolspelers. Vooral verkiezingen zijn een risico omdat dan de coalitie kan wijzigen.

## 7. Vindt u dat de samenwerking een tot nu toe succes?

Ja omdat:

Er wordt gewerkt aan een zeer wendbare en professionele organisatie. De inhoudelijke kennis neemt toe en zal verder toenemen.

Nee omdat:

### Tweede deel aan de hand van het Empathy-model:

Als u vanuit uw organisatie kijkt naar 'Intergemeentelijke Samenwerking' wat zou dan uw ideaalplaatje zijn ten aanzien van de hieronder opgesomde vragen/gevoelens

1. **Denkt en voelt:** Over welke 'Intergemeentelijke Samenwerking' denkt en droomt uw organisatie en wat wilt u veranderen.

De bestuurlijke samenwerking blijft erg achter bij de ambtelijke. Zij zijn weinig bereid een vuist te maken. Ambtelijk is dat steeds meer een vanzelfsprekendheid. Wethouders voelen zich hierbij soms ongemakkelijk.

2. **Ziet:** Hoe ziet u de Intergemeentelijke Samenwerking' bij u organisatie en voldoet dit volgens u aan de verwachting?

De samenwerking groeit hard. Maar de focus gaat sterk op de verbeterpunten. Een fusie brengt veel wijzigingen in posities en systemen met zich mee die veel onrust bij mensen oplevert.

3. **Zegt en doet:** Klopt het dat de Intergemeentelijke Samenwerking' overeenkomt met de praktijk en er ook geleverd wordt wat er is afgesproken op gebied van het samenwerken aan bepaalde vraagstukken, inkoop of samenwerken in de praktijk?

De voordelen ontstaan. De betere dienstverlening die beloofd was, is er nog niet. Deze is misschien zelfs verslechterd doordat mensen en middelen onvoldoende op routine draaien. Meer specialisatie is er al wel. Voor meerdere mensen heeft de samenwerking kansen in de loopbaan geboden die er anders niet geweest zouden zijn.

4. **Hoort:** Wat hoort u van gelijkwaardige organisaties over het onderwerp 'Intergemeentelijke Samenwerking'.

De situatie waarin wij verkeren is niet bijzonder. Het is een algemeen beeld. De eerste jaren worden routines abrupt verstoord. Dat levert irritaties en productieverlies op. Nieuwe routines groeien langzaam. Dat is ook ons beeld.

5. **Pijn / frustratie:** Wat zijn obstakels, angsten, frustraties en uitdagingen waar uw organisatie zich ten aanzien van 'Intergemeentelijke Samenwerking' mee geconfronteerd ziet?

De komende jaren zullen nog steeds problemen voordoen in de samenwerking. Dat betekent dat er veel van het uithoudingsvermogen wordt gevraagd. Na zo'n grote organisatorische verandering moet er nu eenmaal veel energie geïnvesteerd worden om een nieuwe cultuur en om processen te verkrijgen.

**6. Winst / succes:** Hoe ervaart de organisatie dat ze gewaardeerd worden en wie maakt het dat de 'Intergemeentelijke Samenwerking' een succes is. Hoe wordt dit gemeten?

Ik vind ons bestuur onvoldoende trots op hun eigen beslissingen en daarmee mist de ambtelijke organisatie haar natuurlijke ambassadeur.