

Grip zonder bestuurlijke drukte

BESTURING VAN SAMENWERKING ALS KUNST EN ALS KUNDE

Alinda van Bruggen, Pauline van 't Zelfde,
Noortje Gerritsen en Harry ter Braak
(WagenaarHoes Organisatieadvies)



Kennisplatform
Intergemeentelijke Samenwerking

Grip zonder bestuurlijke drukte

BESTURING VAN SAMENWERKING ALS KUNST EN ALS KUNDE

Alinda van Bruggen, Pauline van 't Zelfde,
Noortje Gerritsen en Harry ter Braak
(WagenaarHoes Organisatieadvies)



Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	<i>Bertine Steenbergen</i>	4
Inleiding		6
<i>Aan het woord:</i>	<i>Ralph Pans</i>	8
Hoofdstuk 1:	Veranderde omstandigheden vragen andere overheid	10
<i>Aan het woord:</i>	<i>Herman Zwart</i>	13
Hoofdstuk 2:	De verschillende opgaven in besturing van samenwerking	14
<i>Aan het woord:</i>	<i>Almar Wimer Siebenga</i>	17
Hoofdstuk 3:	Gedoe hoort erbij	18
<i>Aan het woord:</i>	<i>Ed Wallinga</i>	22
Hoofdstuk 4:	Dynamisch evenwicht tussen autonomie en synergie	23
<i>Aan het woord:</i>	<i>Cees van der Knaap</i>	27
Hoofdstuk 5:	Sleutelfiguren zijn essentieel	28
<i>Aan het woord:</i>	<i>Ronald Bandell, oud-burgemeester Dordrecht</i>	32
Hoofdstuk 6:	Professionaliseren van opdrachtgeverschap	33
<i>Aan het woord:</i>	<i>Ina Sjerps</i>	38
Hoofdstuk 7:	Professioneel eigenaarschap	39
<i>Aan het woord:</i>	<i>Joep Hoedjes</i>	43
Hoofdstuk 8:	Samenwerken is meerdimensioneel schaken	44
<i>Aan het woord:</i>	<i>Arjan van Gils</i>	46
Hoofdstuk 9:	Ontwikkelen van samenwerkingsvermogen	47
<i>Aan het woord:</i>	<i>Annemieke Traag</i>	50
Hoofdstuk 10:	Decompliceren waar mogelijk	51
<i>Aan het woord:</i>	<i>Henk Jan Meijer</i>	55
Hoofdstuk 11:	Verbonden partijen en risicomangement	56
Samenvatting / Lessons learned		58
Lijst met geïnterviewden		60

Voorwoord

Nederland staat voor een grote uitdaging: het op orde brengen van de overheidsfinanciën gecombineerd met het versterken van de economie. Daar is een compacte en slagvaardige overheid voor nodig die goed is toegerust op haar taken. De afzonderlijke gemeenten kunnen die complexe taak veelal niet alleen uitvoeren. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nemen daardoor een steeds belangrijker rol in bij het realiseren van uitvoeringskracht die zo hard nodig is voor een slagvaardige overheid (Bestuursakkoord 2011-2015 21 april 2011, 20011-2000156688).

Samenwerken staat hoog op de politieke agenda. Tegelijkertijd is samenwerken niet eenvoudig, omdat het vaak draait om complexe vraagstukken met veel betrokkenen en belangen. Een samenwerking vraagt nogal wat van een bestuurder. Enerzijds moet hij in staat zijn zich in te leven in de belevingswereld van de verschillende spelers en de verschillende belangen. Bestuurders die beschikken over enig gemak in dit spel kunnen complexe besturingsvraagstukken hanteerbaar maken. Eenvoudiger gezegd dan gedaan, de samenwerkingspraktijk is weerbarstig en het blijft mensenwerk. Vanuit de behoefte van gemeenten om meer en beter te willen samenwerken, richtte Programma Krachtig Bestuur in 2009 een Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking op. Een platform, gedragen door de VNG, de VGS, NICIS, NIROV, Shared Services bij de Overheid, Platform Middelgrote Gemeenten, P10, ISZF en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Programma Krachtig Bestuur). Ik ben dan ook verheugd nu te kunnen zeggen dat we gezamenlijk het Kennisplatform goed op kaart hebben gezet.

Het platform geeft antwoord op een concrete leerbehoefte over samenwerking en biedt tegelijkertijd plaats om geleerde lessen met anderen te delen. Door velen van u is een bijdrage geleverd: op de LinkedIn groep, door het delen van praktijkvoorbeelden, bij leerbijeenkomsten, in het Landelijk Adviesnetwerk (collegiaal advies), en bij praktijkonderzoek. Ondanks het feit dat kennisontwikkeling en kennisdeling als erg belangrijk wordt ervaren kan tegelijkertijd geconstateerd worden dat het een uitdaging blijft om gemeenten optimaal te laten profiteren van elkaars leerervaringen. We spreken daarom in het Kennisplatform met elkaar af dat we bij een nieuwe uitdaging, als het gaat om Intergemeentelijke Samenwerking, eerst op zoek gaan naar kennis en ervaring van anderen om

te voorkomen dat we zelf het wiel gaan uitvinden. Op die manier willen we het beschikbare kennispotentieel bij gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden beter benutten.

Naast de interviews en analyses zou ik u in het bijzonder willen attenderen op de beschrijving van de basisprincipes van goed opdrachtgeverschap in hoofdstuk 6. Het is een concreet handvat bij de inrichting van de besturing van samenwerkingsverbanden. Ik hoop dat de praktijklessen u als bestuurder, gemeentesecretaris en directeur zullen inspireren bij de uitdagende besturingsvraagstukken bij het versterken van de uitvoeringskracht van uw Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden.

Bertine Steenbergen

Directeur Programmadirectie Krachtig Bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inleiding

Samenwerken geeft een extra dimensie aan besturen en organiseren. Het besturen van een samenwerkingsverband vraagt meer en andere aandacht dan het besturen van één organisatie. Besturing wordt door samenwerking dus altijd moeilijker. Als het niet nodig is, kun je het beter niet doen.

Er zijn echter diverse ontwikkelingen die meer samenwerking noodzakelijk maken. Veranderde omstandigheden dwingen anders naar bedrijfsvoering te kijken dan in het verleden en vragen daarmee ook een nieuw soort professionaliteit. Kwam enkele decennia geleden professionaliteit nog bij uitstek tot uitdrukking in geheel autonoom en zelfvoorzienend opereren (als je niet alles wist was je niet professioneel), tegenwoordig is dat een kenmerk van zwakte (als je alles denkt te kunnen ben je zwak).

Maatschappelijke opgaven, decentralisatie van taken vanuit het rijk en druk op budgetten noodzaken tot samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en andere partijen. Iedere gemeente werkt samen met anderen: gemiddeld participeren gemeenten in ruim twintig verschillende samenwerkingsverbanden.

In de afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar de vormgeving van samenwerkingsverbanden en zijn veel nieuwe modellen ontwikkeld. Er is veel kennis vergaard over hoe je dat eigenlijk doet, samenwerken. Hoe speel je het spel van mensen en model?

Veel hangt af van de doelstellingen van de samenwerking. Het is verhelderend om daarbij onderscheid te maken tussen gezamenlijke uitvoering van bedrijfsvoeringstaken, gezamenlijke uitvoering van beleid en strategische samenwerking. Vervolgens zijn voor elk type samenwerking diverse modellen mogelijk. Zowel de organisatievorm, het besturingsconcept als de juridische vorm varieert. Voor elk type samenwerking gelden daardoor deels ook verschillende aandachtspunten. De algemene bestuurlijke opgaven die in deze publicatie worden behandeld gelden voor alle typen samenwerking; de specifieke aandachtspunten daarbij zijn voor sommige typen samenwerking meer of minder van toepassing.

Uit onze ervaringen met diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking hebben wij een aantal succesfactoren gedestilleerd. Deze succesfactoren zijn, afhankelijk van de aard van de samenwerking en de fase waarin de samenwerking verkeert, meer of minder dominant.

Deze succesfactoren behoren steeds meer tot de common knowledge van bestuurders en managers die met samenwerking te maken hebben. Bestuurders zijn zich, op basis van eigen ervaringen en van ervaringen van anderen steeds meer bewust van de noodzaak om aan deze factoren aandacht te besteden bij het aangaan van samenwerkingsrelaties. Dat geldt zowel bij samenwer-

king tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en andere partijen.

Naarmate de ervaring met intergemeentelijke samenwerking groeit, wordt ook duidelijker dat de hiervoor beschreven succesfactoren voor samenwerking nog niet het hele verhaal vertellen. Bestuurders van samenwerkingsverbanden blijken in de praktijk met opgaven geconfronteerd te worden die wezenlijk anders zijn dan de opgaven bij het besturen van de eigen organisatie. De bekende succesfactoren voor samenwerking geven geen antwoorden op de specifieke vragen over besturing van samenwerking. Over deze specifieke opgaven en de do's en don'ts bij het besturen van samenwerking is ook nog weinig kennis en ervaring gedeeld. De behoefte daaraan is echter groot. Temeer omdat wij in de praktijk een trend zien waarbij gemeenten steeds vaker zoeken naar samenwerkingsmodellen waarbij meer bestuurlijke grip en verantwoordelijkheid bij de gemeente blijft.

Op basis van gesprekken met enkele tientallen bestuurders en managers van samenwerkingsverbanden¹ zijn de belangrijkste specifieke vragen en opgaven rond de besturing van samenwerking benoemd. De inzichten en praktijkervaringen van deze bestuurders zijn vertaald in een aantal handvatten om grip te houden zonder onnodige bestuurlijke drukte. Deze inzichten en handvatten worden behandeld in deze publicatie.

¹. Zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewden.

Tien succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking

1. Concrete strategische belangen alle deelnemers
2. Identiteit samenwerking die eigen identiteit versterkt
3. Een rationele en emotionele keuze voor meer bestuurskracht
4. (Goed) samenspel van colleges, raden en organisaties
5. Durf en realisme
6. Gemeenschappelijk beeld van de organisatie van de samenwerking
7. Goede relatie tussen de sleutelfiguren
8. Een goed geregisseerd proces (leiderschap)
9. Betrokkenheid en legerichte instelling van medewerkers
10. Betekenisgeving en zingeving

www.wagenaarhoes.nl

Aan het woord: **Ralph Pans**

VOORZITTER DIRECTIERAAD VNG

“Slim samenwerken loont!”

Samenwerken loont. Nederland telt zo'n 1500 samenwerkingsverbanden en dat is niet voor niets. Ik tel dan voor het gemak ook de verplichte veiligheids- en politieregio's mee, maar voor het overige betreft het toch welbewuste vrijwillige keuzen om samen te werken aan bijvoorbeeld de economische ontwikkeling van de regio, aan een kansrijke werktoegeleiding, mensgerichte dienstverlening in klantcontactcentra of een efficiëntere bedrijfsvoering.

Zelf heb ik veel positieve ervaringen met samenwerking. Als wethouder in Zaanstad heb ik gezien hoe het ontwikkelingschap voor de Zaanstreek, samenwerkingsverband van de voormalige Zaangemeenten, in gezamenlijkheid in economisch, sociaal en fysiek opzicht mooie resultaten voor de regio neer kon zetten waarop later de vorming van de gemeente Zaanstad voortbouwde. In het Informeel Agglomeratieoverleg, voorloper van de stadsregionale samenwerking rondom Amsterdam, heb ik de meerwaarde van samenwerking ervaren. En als burgemeester van Rosmalen heb ik in het stadsgewest Den Bosch actief samengewerkt op zo'n beetje alle beleidsterreinen.

Ook nu loop ik dagelijks tegen fraaie voorbeelden aan. Zij hebben in al hun veelkleurigheid voor wat betreft takenpakket en juridische vormgeving een kenmerk gemeen. Zij hebben geleerd van eerdere ervaringen met samenwerking en sturen nu welbewust op realisatie. Of het nu de ambtelijke fusie is tussen Veendam en Pekela onder de welluidende naam 'de Kompanjie', de vergaande samenwerking tussen Tubbergen en Dinkelland die in meer dan ambtelijke fusie moet uitmonden, de bestuurlijke samenwerking rond As50 in Oost-Brabant, allen hebben de tijd genomen om aan deze noodzakelijke stappen aandacht te besteden. Wij zien dit ook terug in een onlangs gehouden VNG-ledenpeiling over de ondersteuning die gemeenten van ons wensen bij intergemeentelijke samenwerking: 70% van de respondenten wil leren van praktijkvoorbeelden en dan vooral op het terrein van de realisatie van de samenwerking (zo'n 50% van de respondenten).

En dat is belangrijk. Alhoewel bestuurlijke chemie een niet te onderschatten factor blijkt, komt er meer kijken bij slimme samenwerking. Is er een echt doorleefd gezamenlijk beeld bij de ambitie van de samenwerking? Kan concreet worden gemaakt

wanneer die ambitie bereikt is? Ik vind persoonlijk Food Valley in dat verband een aansprekend voorbeeld. Het is belangrijk dat er gezamenlijk gestuurd wordt op kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid, maar zeker ook op financieel rendement. Dat is belangrijk, zoals wij kunnen leren van Drechtsteden. Bij het afwegen van kosten en baten past een waarschuwing: betrek in de businesscase en sturing op realisatie ook de indirecte kosten die individuele gemeenten voor de samenwerking maakten. Het is een bekend probleem voor samenwerkingsverbanden dat dit type kosten, die tot voor kort verborgen in gemeentebegrotingen werden afgedaan, de eerste jaren het financieel rendement van het samenwerkingsverband drukt.

Wij zien deze aandachtsvelden bij samenwerking terugkomen in eerder genoemde ledenpeiling: gebrek aan draagvlak en vertrouwen, onduidelijk opdrachtgeverschap en gebrek aan invloed op het proces van samenwerking in de realisatiefase worden genoemd als knelpunten. Gelukkig is er veel te leren van voorbeelden van samenwerking. We hebben onlangs meer dan 50 actuele voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking voor u op een rijtje gezet en houden ons aanbevolen voor uw voorbeeld op www.vng.nl/slimsamenwerken.

Intergemeentelijke samenwerking is van alle tijden. Natuurlijk is er sprake van een zekere pendulebeweging: nu eens wordt vooral naar de inhoudelijke meerwaarde van samenwerkingsverbanden als de Wgr+ gekeken, daarna wordt van de getrapte democratische controle een probleem gemaakt, dan wordt weer verzucht dat sprake is van een bestuurlijke lappendeken, daarna worden maatwerkmogelijkheden van de samenwerking genoemd.

De komende periode zal intergemeentelijke samenwerking alleen maar in belang toenemen. Ook omdat gemeenten als gevolg van de decentralisaties van werk, AWBZ en jeugdzorg een omvangrijk en complex takenpakket met een teruglopend ambtenarenapparaat moeten realiseren in een periode dat meer met minder moet. De gemeenten zijn als eerste aan zet om zelf te bepalen hoe ze het beste alle gemeentelijke taken (inclusief toekomstige) vorm en inhoud geven en of een bepaalde taak al dan niet in samenwerking moet worden uitgevoerd. Ik weet hoezeer slimme samenwerking kan lonen. In VNG-verband kunnen de gemeenten die dat wensen elkaar ondersteunen, ik wens u succes bij het vormgeven van uw slimme samenwerking.

Hoofdstuk 1

Veranderde omstandigheden vragen andere overheid

Intergemeentelijke samenwerking staat hoog op de politieke agenda, zowel op lokaal als op landelijk niveau. Herindeling dan wel vormen van intergemeentelijke samenwerking worden in de praktijk veelal noodzakelijk geacht om de bestuurskracht van de kleinere gemeenten te vergroten.

Bij bestuurskracht is de kernvraag of een gemeente het strategische en organisatorische vermogen heeft om de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven waarvoor zij staat succesvol aan te pakken. Beschikt een gemeente over het bestuurlijk en organisatorisch vermogen om zelf en in samenwerking met anderen de democratisch vastgestelde bestuursopgaven op effectieve wijze te realiseren?

Een samenspel van diverse ontwikkelingen maakt het voor gemeenten, met name voor de kleinere gemeenten, lastiger om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven zelfstandig te realiseren. Een aantal belangrijke ontwikkelingen dat hierin een rol speelt wordt hier beschreven.

Decentralisatie van overheidstaken

De voortgaande decentralisatie van overheidstaken trekt een wissel op de bedrijfsvoering van gemeenten. De ontwikkeling van nieuw beleid en de uitvoering van nieuwe taken doet een groot beroep op de ambtelijke organisatie. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de maatschappelijke opgaven waarop een deel van de decentralisatie-

taken betrekking heeft, zowel de grenzen van de gebruikelijke beleidsdomeinen als de gemeentegrenzen overschrijden. Er wordt dus niet alleen meer werk van de gemeenten gevraagd, maar ook een doorbreking van bekende werkwijzen.

Regionalisering noodzakelijk voor economische positie

De internationale economische ontwikkelingen leggen in toenemende mate een druk op Nederland om de eigen economie andere te organiseren. Wil ons land kunnen meedoen in de internationale economie dan is het in steeds meer gevallen noodzakelijk om op regionaal niveau de krachten te bundelen en als regio te kunnen acteren. Voorbeelden zoals Food Valley en Brainport Eindhoven illustreren dit.

Toenemende noodzaak tot ketensamenwerking

Steeds meer moet in complexe, gemeentegrenzen overstijgende ketens en netwerken worden gewerkt en gedacht. Een integrale benadering van beleidsopgaven vraagt niet alleen beleidsgrensoverstijgend werken binnen de gemeente, maar ook samenwerking met relevante ketenpartners. Ketenpartners die steeds vaker zelf op een andere, grotere schaal opereren dan die van de gemeente. Dit stelt steeds hogere eisen aan de organisatievermogens van gemeenten.

Hogere kwaliteitseisen aan de output van gemeenten

Zowel het rijk als centrale overheid, als de burger stellen steeds meer eisen aan de kwaliteit van gemeenten. Dit geldt met name voor processen op het gebied van burgerzaken, vergunningverlening en handhaving. Steeds vaker wordt ook instrumentarium ontwikkeld en toegepast om te toetsen of gemeenten hun opgaven naar de eisen van de tijd en de wetgever realiseren. Benchmarks maken kwaliteitsverschillen steeds beter inzichtelijk voor burgers en bestuurders. Op het vlak van gegevensvergaring en -beheer zijn en worden veel nieuwe producten gevraagd van gemeenten. Tegelijkertijd wordt van gemeenten verwacht dat zij de frontoffice voor alle overheidsdiensten zijn en fors investeren in klantgerichtheid.

Veranderende behoeften van burgers

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben ook de wensen en behoeften van burgers ten aanzien van de dienstverlening door de gemeente veranderd. De ontwikkeling richting 24-uurseconomie heeft de behoefte aan flexibele openingstijden en aan plaats- en tijdonafhankelijke dienstverlening vergroot. De toegenomen mobiliteit maakt het tegelijkertijd mogelijk om loketten voor weinig voorkomende zaken te concentreren. De snel toegenomen technologische mogelijkheden brengen met zich mee dat burgers ook van de gemeente verwachten dat processen meer geautomatiseerd, gebruikersvriendelijker, efficiënter, controleerbaarder en minder foutgevoelig worden georganiseerd. De informalisering van de maat-

schappij leidt tot mondiger burgers, die van de gemeente uitleg en ruimte voor inbreng verwachten. Dit stelt eisen aan processen en competenties in de gemeentelijke organisatie.

Innovaties in bedrijfsvoering en communicatie

De ontwikkelingen op ICT gebied maken een andere bedrijfsvoering mogelijk, maar daarmee ook nodig. Door technologische innovaties is een geheel andere organisatie van backoffice taken te realiseren, waarbij fysieke nabijheid tot de frontoffice nauwelijks meer relevant is en waarbij steeds betere mogelijkheden ontstaan om schaalvoordelen in de basisprocessen te combineren met maatwerk in deelprocessen. Het bestaan van deze mogelijkheden heeft een bijna dwingend effect op gemeenten om daarvan gebruik te maken. Het is niet verwonderlijk dat met name voor de bedrijfsvoeringstaken samenwerking met andere gemeenten eerder norm dan uitzondering begint te worden.

Gemeenten aan zet in het spel om posities en samenwerking

In de afgelopen perioden is door rijk en VNG ervoor gekozen om waar mogelijk de gemeenten zelf aan zet te laten bij het zoeken en realiseren van samenwerking. Dat is een behoorlijke opgave op zich, die een extra wissel trekt op de ambtelijke organisatie. Een van de meest lastige aspecten voor gemeenten is het zoeken van een optimaal evenwicht tussen het organiseren van samenwerking op de optimale schaal voor de betreffende opgave en het

hanteerbaar houden van het aantal samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert.

Financiële taakstellingen

Sinds 2008 hebben gemeenten in toenemende mate te maken gekregen met de gevolgen van de financiële en economische crisis. De financiële taakstellingen waarmee iedere gemeente wordt geconfronteerd legt een extra druk op de realisatiekracht van gemeenten, waarbij vaak de kleinere gemeenten het meest kwetsbaar zijn.

Gemeente 2.0 : Naar een andere overheid

Ook de (gewenste) verhouding tussen overheid en burgers verandert. De beleidsinhoudelijke nadruk op participatie in brede zin gaat uit van - en versterkt - een mensbeeld dat wringt met de wijze waarop de relatie overheid-burger zich in de tweede helft van de 20e eeuw heeft ontwikkeld. De actieve participerende houding die de overheid van burgers vraagt, verlangt ook een andere houding en werkwijze van de gemeente. Met name vraagt dit om een meer open houding, meer vertrouwen en meer coöperatie, zowel waar de gemeente

in de lead is als waar zij een meer voorwaardenscheppende rol heeft. In louter kwantitatieve zin kan deze veranderende rolopvatting worden beschouwd als een verlichting van de druk op gemeenten. In kwalitatieve zin vraagt het echter andere competenties en een andere manier van sturing en organisatie. Meer samenwerking met anderen, zowel binnen als buiten de overheid is daarbij een kernopgave.

In reactie op deze ontwikkelingen zijn gemeenten in toenemende mate over de grenzen van de eigen organisatie heen gaan kijken. Schaalvergroting, samenwerking en strategische allianties in allerlei vormen, al dan niet geformaliseerd, ontstaan. Elk van deze nieuwe tussenlagen vormt een rationeel arrangement voor het voorhanden vraagstuk. Keerzijde van deze ontwikkeling is echter een toenemende bestuurlijke drukte en dreigend verlies van overzicht. Sceptici hebben het over bestuurlijke spaghetti. De vraag die zich aandient is hoe kan worden voorkomen dat de winst in bestuurskracht en effectiviteit verloren gaat in toenemend bestuurlijk gedoe en afnemende grip op beleid en resultaten.

Veranderingen binnen de Nederlandse overheid en daarbuiten stellen steeds hogere eisen aan de bestuurskracht en realisatiekracht van gemeenten en vereisen steeds vaker een bovenlokale aanpak. Effectieve intergemeentelijke samenwerking wordt daardoor voor alle gemeenten noodzakelijk.

Aan het woord: Herman Zwart

SECRETARIS-DIRECTEUR GEMEENTE DALFSEN

“Veranderende omstandigheden vragen een andere overheid”

Tallose ontwikkelingen van de laatste jaren maken het noodzakelijk en gewenst dat overheden aantoonbaar goed presteren. In de eerste plaats de samenleving zelf. De overheid moet communicatief zijn en zich daarbij van de modernste media bedienen. Jongeren verwachten niet anders. Bij een ramp zet een gemeente sociale media als Twitter in om binnen twee uur aan te geven wat er aan de hand is. De overheid moet niet alleen betrouwbaar, snel en eigentijds informeren, zij moet ook begripvol zijn en groepen burgers tijdig via participatie inbreng laten leveren op beleid en wijkzaken. En de overheid moet in toenemende mate transparant zijn. Burgers hebben terecht een hoge dunk van de overheid. Zeker op het punt van dienstverlening. Gemeenten zijn als ‘eerste overheid’ al jaren bezig met het aanbieden van digitale dienstverlening. Ik voorspel op dit punt een ontwikkeling waarbij burgers niet alleen plaatsafhankelijk diensten kunnen verkrijgen, maar ook balies vrijwel volledig verdwijnen; vergunningen en andere producten kunnen via onze mobieltjes gedownload worden. Vraagt iemand om je ID-kaart, dan laat je die zien op je I-Phone.

Hiernaast zijn het ook overheden zelf die voor druk zorgen. Gemeenten worden de laatste jaren geconfronteerd met nieuwe verplichtingen van het rijk; een recent voorbeeld zijn de RUD’s. De decentralisaties gaan vaak gepaard met forse efficiëncykortingen. De financiële druk op gemeenten is nog eens verstevigd door de forse bezuinigingen van het rijk op het Gemeentefonds. Gemeenten moeten daardoor fors het mes zetten in eigen organisaties en in uitvoering van taken. Gemeenten moeten dus meer doen, met meer eisen, met minder geld, in een context van kritische en veeleisende burgers.

Ik constateer dat veel overheden steeds meer moeite hebben om goed te kunnen presteren. Samenwerking is het logische antwoord hierop, ten minste als bestuurlijke autonomie uitgangspunt is. Voor de (juridische) vorm waarin samenwerking plaatsvindt, bestaan diverse mogelijkheden. Samen taken oppakken biedt een aantal kansen in vergelijking met zelf dingen doen.

Ten eerste kwaliteit: Goed presteren kan alleen met hoogwaardig personeel. Bij samenwerking wordt kennis en kunde gedeeld en gezamenlijk ingezet. Ten tweede leidt het bundelen van medewerkers tot een verminderde kwetsbaarheid en biedt het de mogelijkheid om binnen die eenheden toe te werken naar specialismen. Ten derde is er een kostenvoordeel. Er kan efficiënter worden gewerkt. Soms gaat het daarbij niet om kostendaling maar om minder meerkosten. Door samenwerking kan de overheid goed blijven presteren. Samenwerking vind ik het passende alternatief voor schaalvergroting en fusies.

Hoofdstuk 2

De verschillende opgaven in besturing van samenwerking

Naarmate gemeenten meer taken in samenwerking met andere gemeenten of andere partners verrichten, verandert de besturingsopgave van de gemeentebestuurder. Voor steeds meer onderdelen van diens portefeuille wordt de gemeentebestuurder ook ‘bestuurder van samenwerking’. Wat deze verandering inhoudt, is niet altijd op voorhand duidelijk.

Is besturen van samenwerking wezenlijk anders dan besturing van de eigen gemeentelijke organisatie? Zo ja: wat maakt het anders? Zijn de opgaven anders, of de processen, of de risico’s? Vraagt besturing van samenwerking andere competenties, technieken of processen? Is besturing van samenwerking altijd complexer of is dat alleen het geval als het samenwerkingsmodel niet passend is?

Op deze vragen zijn geen eenduidige antwoorden te geven. De wijze waarop bestuurders van samenwerkingsverbanden dit ervaren verschilt van persoon tot persoon, van model tot model, en van context tot context. De term ‘samenwerking’ en zelfs ‘intergemeentelijke samenwerking’ omvat een zo grote diversiteit aan situaties dat een nadere ordening nodig is. Het is echter niet doenlijk om hier een overzicht te geven van alle mogelijke varianten.

Wel behandelen wij in dit hoofdstuk twee onderscheiden in de diversiteit aan sturingsopgaven waarmee een

bestuurder van intergemeentelijke samenwerking te maken heeft. Deze twee onderscheiden zijn ook voor de bestuurder in de praktijk belangrijk om het overzicht te houden en de complexe werkelijkheid hanteerbaar te houden.

Het eerste onderscheid dat van belang is, is dat tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap. Het tweede belangrijke onderscheid is dat tussen besturing van ‘de samenwerking zoals afgesproken’ en besturing van de doorontwikkeling van de samenwerking.

Opdrachtgeverschap en eigenaarschap

In een klassieke organisatie zijn de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol nauw en met een zekere vanzelfsprekendheid met elkaar verweven. Het college van B&W en het DT van een gemeente dragen een integrale verantwoordelijkheid voor het realiseren van resultaten en voor het in stand houden van de bedrijfsmatige gezondheid en realisatiekracht van de organisatie. Hoewel de verantwoordelijkheden vaak over verschillende portefeuilles zijn verdeeld, doet zich zelden of nooit een situatie voor waarin slechts vanuit een van beide rollen wordt gedacht en de andere wordt verwaarloosd. De balans tussen beide wordt met een zekere vanzelfsprekendheid behouden.

Deze vanzelfsprekendheid verdwijnt – zo leert de prak-

tijk – wanneer taken of onderdelen van de organisatie worden ondergebracht in een samenwerkingsverband zoals een gemeenschappelijke regeling of andere juridische vorm.

Er blijkt zich dan vrijwel altijd een sterke focus te ontwikkelen op de opdrachtgeversrol, en nog meer op de opdrachtnemersrol van de samenwerkingsorganisatie. De eigenaarsrol verschuift in het beste geval naar de achtergrond, en verdwijnt in slechte gevallen uit het verantwoordelijkheidsbewustzijn. Deze reactie is verklaarbaar vanuit de druk om de juistheid van de keuze voor samenwerking te bewijzen jegens raad en burgers, die primair gevoelig zijn voor de kwaliteit van de output en de eventuele kostenbesparingen in de realisatie. Daarnaast is er een natuurlijke neiging bij bestuurders om de eigen rol bij uitvoering van taken in samenwerking op eenzelfde wijze in te vullen als bij uitbesteding van taken.

Het gevaar dat zich voordoet bij verwaarlozing van de eigenaarsrol is dat de samenwerkingsorganisatie niet wordt onderhouden, dat niet wordt geïnvesteerd in relaties, in verbetering van processen en in competenties en deskundigheden van medewerkers. Zo zijn wij in de praktijk situaties tegengekomen waarbij de samenwerkingsorganisatie alles deed om haar efficiency te vergroten, maar dit uiteindelijk onmogelijk bleek door de (financiële) randvoorwaarden waarbinnen de organisatie moest werken.

In de hoofdstukken 6 en 7 worden de vereisten van

professioneel opdrachtgeverschap en professioneel eigenaarschap nader uitgewerkt. Hier is het van belang te constateren dat het bewust en in een productieve balans hanteren van beide rollen een eerste cruciale opgave voor bestuurders is die kenmerkend is voor de besturing van samenwerking.

In deze publicatie is geen apart hoofdstuk gewijd aan goed opdrachtnemerschap. Over opdrachtnemerschap is elders al veel geschreven; de focus is hier juist op de besturing van samenwerking. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt op verschillende punten aandacht aan het opdrachtnemerschap besteed, maar dan in relatie tot opdrachtgeverschap respectievelijk eigenaarschap.

Besturen van samenwerking en van de doorontwikkeling daarvan

Bestuurders hebben altijd te maken met een dynamische werkelijkheid. Ongeacht het type organisatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn dienen bestuurders altijd zowel de status quo als nieuwe ontwikkelingen en ambities voor de toekomst te hanteren. Dat dit ook geldt voor de besturing van samenwerkingsverbanden is daarom vanzelfsprekend. Het hanteren van de doorontwikkeling van de samenwerkingsverbanden levert echter meer complexiteit dan besturing van de doorontwikkeling van de eigen gemeentelijke organisatie. Typisch voor de besturing van samenwerking is dat doorontwikkeling van de bestaande situatie veel sneller dan bij reguliere organisaties de fundamenten van de

samenwerking raakt. Anders gezegd: samenwerkingsverbanden zijn veel meer dan reguliere gemeentelijke organisaties kwetsbaar voor veranderingen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat doorontwikkeling van samenwerking altijd de afspraken raakt waarop de samenwerking is gestoeld (over machtsverhoudingen, procedures, verdeling van kosten en opbrengsten et cetera). Terwijl het juist deze afspraken zijn waardoor de samenwerking wordt gedefinieerd. Uiteraard zijn niet alle afspraken en kenmerken van de samenwerking even fundamenteel. Elk van de participanten aan de samenwerking zal ten aanzien van een aantal afspraken aanpassing en doorontwikkeling zeker bespreekbaar vinden. Echter, consensus tussen alle participanten over welke afspraken fundamenteel zijn, en welke aangepast kunnen worden, blijkt in de praktijk bepaald niet vanzelfsprekend.

Wij hebben recent een samenwerking geëvalueerd die steeds minder succesvol werd doordat bij uitbreidingsplannen herhaaldelijk alle basisafspraken en principes waarop de samenwerking was gebaseerd ter discussie werden gesteld.

Enigszins gechargeerd zou men kunnen stellen dat bestuurders van samenwerkingsverbanden riskeren dat, zodra zij doorontwikkeling van de samenwerking agenderen, de bestaande samenwerking gaat wankelen. Afzien van doorontwikkeling van de samenwerking is echter slechts bij uitzondering een optie. De ontwikkelingen in de context, zoals ook beschreven in het vorige hoofdstuk, staan zelden een lange periode van stabiliteit toe. Bestuurders zullen dus zorgvuldig zowel moeten sturen op consolidatie van de samenwerking zoals die met alle huidige participanten is overeengekomen, als op de doorontwikkeling daarvan.

Wanneer geen onderscheid wordt gemaakt tussen deze opgaven, worden deze als zeer complex ervaren. Ook ontstaat dan gemakkelijk het gevoel dat de samenwerking veel bestuurlijke drukte met zich meebrengt, terwijl de ervaren drukte voor een belangrijk deel niet de samenwerking betreft maar de externe dynamiek en de doorontwikkeling van de samenwerking. Door onderscheid te maken en te onderkennen wanneer het om welke opgave gaat, ontstaat overzicht en hanteerbaarheid.

De besturingsopgaven bij samenwerking zijn complex. Zij worden beter hanteerbaar wanneer de bestuurder zijn eigenaarsrol en zijn opdrachtgeversrol weet te onderscheiden, en wanneer hij het onderscheid herkent tussen besturing van de bestaande samenwerking en besturing van de doorontwikkeling van die samenwerking.

Aan het woord: Almar Wimer Siebenga

DIRECTEUR VAN HET ICT SAMENWERKINGSVERBAND ZUIDWEST FRYSLÂN (ISZF)

*“Beginnen met goed organiseren van de opdrachtnemer,
daarna werken aan professionalisering van de opdrachtgever”*

Uitbreiding van ISZF met nieuwe gemeenten zorgde voor nieuw elan in onze samenwerking. In 2004 zijn we gestart met zes gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel. Sinds 1 januari 2009 is ook de gemeente Harlingen aangesloten. Vanaf januari 2011 bestaat ons samenwerkingsverband uit vijf deelnemers: Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Lemsterland, Littenseradiel, en de gemeente Súdwest Fryslân. Deze laatste gemeente is een fusie van drie bestaande ISZF-deelnemers, namelijk Bolsward, Nijefurd en Wûnseradiel, met Sneek en Wymbritseradiel.

Terugkijkend naar het begin onderscheid ik duidelijk een ontwikkelpad in de ontwikkeling van ISZF. In de eerste paar jaar waren we vooral bezig met het bij elkaar brengen van de automatisering, ICT-activiteiten en ICT-medewerkers van de zes gemeenten. En te zorgen dat we onze klanten goed bedienden op ICT-gebied. Toen de basis min of meer op orde was, zijn we onze service en dienstverlening verder gaan optimaliseren. Door ervaringen met het ISZF groeide het besef dat samenwerken meer eisen stelt aan het opdrachtgeverschap. In de laatste jaren is professionalisering van het opdrachtgeverschap dan ook steeds essentiëler geworden voor de samenwerking.

Verder is in de loop der tijd de rol van bestuurders verschoven naar die van toezichthouder. De inhoudelijke kant van de samenwerking is voor bestuurders hierdoor minder relevant, wel het toetsen of de samenwerking goed functioneert en of alle kansen goed worden benut. De inbreng van de gemeentesecretarissen neemt daarentegen toe. Dat is ook logisch, want zij zijn tenslotte eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en dienstverlening in hun organisatie. Deze verschuiving kon pas op het moment dat er voldoende vertrouwen is tussen de gemeenten en het ISZF en de gemeenten onderling.

Ik zie wel dat, door de komst van eerst Harlingen en nu de fusiegemeente Súdwest Fryslân, de doorontwikkeling van ISZF is beïnvloed. Voor een deel gingen we terug naar af, doordat we de automatisering, de ICT-activiteiten en de ICT-medewerkers van deze nieuwe partners inbrachten in de bestaande samenwerking. Dit vroeg het nodige van de verschillende partijen: de dienstverlening naar de ‘oude’ gemeenten moest zoveel mogelijk op peil blijven, terwijl de dienstverlening naar de ‘nieuwe’ gemeenten werd opgestart. Maar het heeft er ook voor gezorgd dat er een nieuwe impuls kwam in de samenwerking. Een aantal vanzelfsprekendheden werd opnieuw ter discussie gesteld.

Zo worden er nieuwe eisen gesteld aan de personele samenstelling van de organisatie, het takenpakket en de processen. Ook brengen de nieuwe partners andere frisse ideeën met zich mee. Daar doen we ons voordeel mee.

Hoofdstuk 3

Gedoe hoort erbij

Samenwerken gaat nooit zonder ‘gedoe’. Onnodig gedoe ontstaat echter vooral wanneer men daarvan schrikt, denkt dat het betekent dat men een verkeerde vorm of model gekozen heeft en probeert het gedoe op te lossen door het samenwerkingsmodel te veranderen. Daarbij wordt dan vaak gekozen om deze verandering in kleine stapjes te realiseren. Dit lijkt aantrekkelijk, maar levert in de praktijk vaak extra problemen op.

In dit hoofdstuk leggen wij uit dat (en waarom) er altijd gedoe blijft, en hoe bestuurders kunnen voorkomen dat onnodig gedoe ontstaat.

Samenwerking: vermenigvuldiging van overleg, vertraging en dubbelingen?

In hoofdstuk 1 is een aantal ontwikkelingen beschreven dat ertoe heeft geleid dat rond steeds meer taken en beleidsterreinen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn ontstaan. Hoewel nut en noodzaak van intergemeentelijke samenwerking zelden worden betwist, kent deze tendens ook risico's en keerzijden. Een in de praktijk veel gehoorde vrees ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking betreft “gedoe”: de angst of het gevoel dat door samenwerking de hoeveelheid en de moeizaamheid van overleg slechts toeneemt, dat dubbelingen in processen ontstaan of blijven bestaan en dat de totale doorlooptijd van processen stijgt.

In de praktijk zijn ook zeker voorbeelden te vinden waar dit het geval is. Zo komt het dikwijls voor dat stukken ter

besluitvorming in de samenwerking eerst in alle deelnemende gemeenten het gehele interne besluitvormingscircuit doorlopen. De doorlooptijd kan daardoor oplopen tot wel zes maanden. Ook komt het in de praktijk voor dat bij opdrachtverlening door de samenwerkingsorganisatie aan een van de deelnemende gemeenten, ambtelijk voor de uitvoering van deze opdracht toch overleg en samenwerking met de andere deelnemende gemeenten wordt georganiseerd ‘omdat het toch een product voor ons samen is’. Hierdoor wordt de beoogde efficiencywinst van de bestuurlijke samenwerking teniet gedaan en vormt de bestuurlijke samenwerking de facto juist een extra gremium.

Er bestaan grote verschillen in de mate van stroperigheid, efficiëntie en bestuurlijke drukte bij overigens vergelijkbare samenwerkingen. De ervaringen in de praktijk wijzen uit dat bestuurders van samenwerkingsverbanden kunnen sturen op vermindering van ‘gedoe’. Dat geldt zowel in de voorbereidingsfase en bij de vormgeving van de samenwerking als in de besturing wanneer de samenwerking eenmaal operationeel is.

Verminderen van gedoe

Wat kunnen bestuurders doen om inefficiënties van samenwerken te beperken?

1. In het proces voorafgaand aan de formalisering van de samenwerking is het cruciaal ervoor te zorgen dat de belangen van alle deelnemers helder en trans-

parant worden gemaakt, dat heldere kaders worden geformuleerd en dat er een sterke vertrouwensbasis wordt gelegd. Waar een of meer van deze voorwaarden ontbreken wrekt zich dat vrijwel altijd later in de samenwerking in de vorm van frictie, vertraging en vermenigvuldiging van werkzaamheden, overleg en besluitvorming en instabiliteit van de samenwerking.

2. Bij de keuze van het samenwerkingsmodel is het van belang dat een passend model wordt gekozen of ontwikkeld. Dat kan alleen als de bestuurders helder voor ogen hebben wat zij met de samenwerking willen bereiken. Dat betekent dat bestuurders onderling overeenstemming moeten hebben over de inhoudelijke ambities en opgaven die zij met de samenwerking willen bereiken. Welk model het best passend is wordt daarnaast mede bepaald door het toekomstperspectief van de samenwerking, de strategische posities van de deelnemende gemeenten, de uitgangssituatie qua financiën, processen en werkwijzen, kwaliteit et cetera en de persoonlijkheden en persoonlijke relaties van de sleutelfiguren.

Vaak heeft men, op basis van goede ervaringen elders, al een bepaald model voor ogen. Het is in alle gevallen verstandig gebruik te maken van de ervaringen en inzichten die elders al zijn opgedaan. Maar deze moeten dan natuurlijk wel worden getoetst en waar nodig aangepast aan de specifieke behoeften van het eigen samenwerkingsverband.

Naarmate het samenwerkingsmodel dat wordt

gekozen beter aansluit bij de situatiespecifieke kenmerken, is de kans op een efficiënte samenwerking groter.

Het gekozen model dient vervolgens ook met aandacht te worden geïmplementeerd. Wordt tijdens de voorbereiding of implementatie niet de nodige aandacht aan de besturing van het model besteed, dan vraagt het model doorgaans in het gebruik de aandacht van de bestuurders alsnog, maar dan in veelvoud.

3. Als de samenwerking eenmaal operationeel is, kunnen bestuurders en managers de hoeveelheid 'drukte' en de inefficiënties beperken door te werken met vormen van 'management by exception'. Nog sterker dan in de eigen gemeentelijke organisatie geldt voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dat een goed ingerichte overlegstructuur en zelfdiscipline in het gebruik daarvan sterk bepalend zijn voor de efficiëntie van de processen. Als overleggen worden beperkt tot het bespreken van (dreigende) over- of onderschrijdingen van vastgestelde kaders ten aanzien van budget, tijd, scope en kwaliteit, kan effectief gestuurd worden met een minimum aan coördinatielast. Dit vereist echter wel dat bestuurders en managers binnen deze kaders vertrouwen durven geven aan de medewerkers. Met andere woorden: samenwerking vraagt om resultaatsturing in plaats van processturing. Bestuurders die niet in staat of niet bereid zijn te sturen op resultaten, worden geconfronteerd met meer overleggen en ambtelijke en

bestuurlijke drukte. Bestuurders die dit wel durven en kunnen, worden beloond met een efficiëntere en slagvaardiger samenwerkingsorganisatie, en bovendien met een groeiende vaardigheid in resultaatsturing, waardoor op termijn ook de effectiviteit toeneemt.

Frietieloze samenwerking is een illusie

Het is een misverstand dat samenwerking altijd veel 'gedoe' is, maar het is een gevaarlijke illusie dat samenwerking zonder 'gedoe' mogelijk is. Wij noemen dit een 'gevaarlijke' illusie omdat deze uitnodigt tot een onophoudelijke reorganisatie van de samenwerking. In de praktijk zien wij dikwijls dat bestuurders van samenwerkingsverbanden zich oriënteren op de mogelijkheden voor doorontwikkeling naar een ander model, vanwege de coördinatielast in de huidige situatie. Zo spraken wij bestuurders van een samenwerking model A, die besloten hadden de samenwerking om te vormen tot model B, in de hoop dat daarmee de hoeveelheid overleggen en vertraging zou afnemen. Wij spraken ook bestuurders van model B, die om min of meer dezelfde reden besloten hadden de samenwerking om te vormen tot model A. De oplossing van de een is het probleem van de ander en vice versa. Een enkel geval waarbij men met een niet-passend model was gestart daargelaten, lijkt deze reactie op een vlucht van de regen in de drup. Het lijkt verstandiger te accepteren dat ook bij een optimaal samenwerkingsmodel altijd sprake blijft van een zekere frictie en een zekere overleglast en bestuurlijke drukte. Hiervan zou overigens ook, en doorgaans in veel grotere omvang,

sprake zijn geweest als het samenwerkingsverband er niet was. Samenwerking in een passend model kan de overleglast hooguit beperken vergeleken bij de situatie dat de betreffende gemeenten zonder samenwerkingsstructuur zouden moeten afstemmen. De noodzaak tot overleg en afstemming kan echter nooit worden weggenomen, tenzij men kiest voor bestuurlijke samenvoeging. Immers, intergemeentelijke samenwerking blijft een situatie met meerdere spelers die ieder een mate van eigen bestuurlijke autonomie hebben en koesteren, maar elkaar nodig hebben om hun ambities te realiseren.

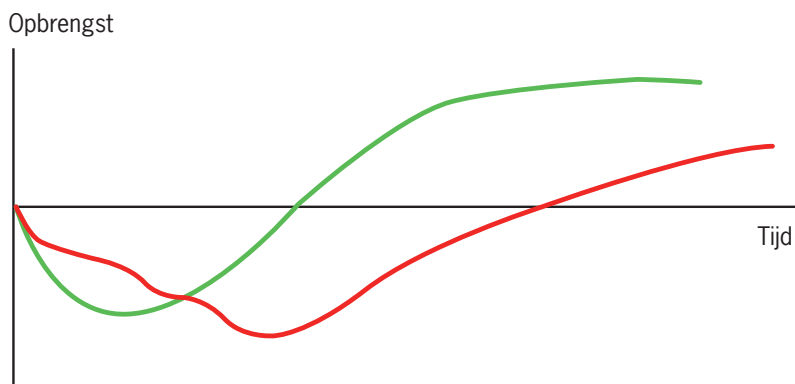
Risico's van extreem gedoe-mijden

Het risico dat men loopt als men de coördinatie- en afstemmingslast bij samenwerking beschouwt als een teken dat het model nog niet deugt, is dat men het samenwerkingsmodel en de daarbij behorende afspraken en processen blijft veranderen en aanpassen. In de praktijk zijn hiervan verschillende voorbeelden te herkennen. Soms is sprake van een beklemmende omarming: gemeenten die doordrongen zijn van het feit dat zij hoe dan ook met elkaar moeten samenwerken, maar die bij iedere poging om dat te effectueren de kosten in termen van coördinatie en overleg te hoog vinden, en daardoor met elkaar blijven praten en zoeken naar het ideale samenwerkingsmodel. Een dergelijk interactiepatroon werkt verlamrend op de eigen organisatie en die van de ander, waardoor over een lange periode de (verander)kosten hoog zijn en de productiviteit daalt. Een ander patroon dat in de praktijk helaas veel voor-

komt is dat van het veranderen in kleine stapjes. Het is een hardnekkig misverstand dat het, wanneer men nog niet geheel kan overzien hoe ver de samenwerking op termijn zal gaan, verstandig is de samenwerking met kleine stapjes of onderdelen tegelijk te implementeren. Hoewel deze gedachte een intuïtieve logica heeft, wijst de praktijk uit dat dit een misverstand is.

Organisatieverandering brengt niet alleen directe kosten met zich mee, maar veroorzaakt ook een dip in de productiviteit van de organisatie. De productiviteit van

een organisatie is pas enige tijd na een interventie zoals samenvoeging van uitvoeringsorganisaties weer op het peil van de nulsituatie, en daarna begint de organisatieverandering pas te renderen. Door al voordat dit omslagpunt bereikt is een volgende organisatieverandering in te zetten, wordt de dip in de productiviteit verdiept en verlengd. Het is niet alleen de vraag hoelang de organisatie een dergelijke wissel op medewerkers en resultaten aan kan, maar ook hoe lang het geloof van de bestuurders in de samenwerking hiertegen bestand is.



- Korte implementatieperiode waarna samenwerking serieus van start gaat
- Voordurend kleine stapjes

Een goede 'formule' voor de samenwerking - waarin het wat, voor wie en hoe helder geformuleerd zijn - kan onnodige bestuurlijke drukte voorkomen. Afstemming tussen deelnemers die elk een zekere autonomie behouden blijft echter altijd noodzakelijk om tot resultaten te komen. Een goed ingerichte samenwerking vermindert de hoeveelheid 'gedoe'. Voortdurend blijven zoeken naar aanpassing van de formule van de samenwerking, in de hoop het 'gedoe' uit te bannen, leidt juist tot efficiëntieverlies.

Aan het woord: Ed Wallinga

WETHOUDER ENSCHEDE, LID BESTUURSCOMMISSIE GGD REGIO TWENTE, VOORHEEN DIVERSE BESTUURSFUNCTIES REGIO TWENTE, ONDER MEER TREKKER VAN DE GEZAMENLIJKE AANBESTEDING HV EN DE TRANSITIE JEUGDZORG.

“Zonder samenwerking is de bestuurlijke drukte veel groter”

Ik vind dat samenwerken te veel geproblematiseerd wordt. Natuurlijk vergt samenwerking tussen gemeenten aandacht, overleg en een zekere mate van inschikkelijkheid. Het gaat niet vanzelf goed. Dat is echter geen reden om intergemeentelijke samenwerking te problematiseren. Er wordt te vaak onnodig moeilijk gedaan over de zogenaamde bestuurlijke drukte die met samenwerking gepaard zou gaan.

Mijn ervaring in de Regio Twente is dat samenwerking niet tot meer bestuurlijke drukte hoeft te leiden dan er al is. In Regio Twente werken 14 gemeenten samen; de drie grote gemeenten Almelo, Enschede en Hengelo en 11 kleine gemeenten. De verschillen in tempo en opgaven tussen stedelijke en plattelandsgemeenten zijn hanteerbaar gemaakt door met de drie grotere gemeenten met Borne en Oldenzaal een aparte bestuurscommissie te vormen, Netwerkstad Twente, het zogenaamde ‘stedelijk gebied’.

Op verschillende dossiers functioneert Netwerkstad als voorloper voor de negen plattelandsgemeenten. Natuurlijk is er sprake van diverse afstemmingsoverleggen en verschillende gremia, maar dat zou ook zo zijn als er geen geformaliseerde samenwerking was. Zonder formele regio zou de bestuurlijke drukte volgens mij aanzienlijk groter zijn en de effectiviteit minder.

Je kunt als gemeentebestuurder nu eenmaal niet onafhankelijk van buurgemeenten opereren. Ook een stad als Enschede heeft voordeel van een goede afstemming met de andere steden en de plattelandsgemeenten in de Regio Twente. De regionale samenwerking maakt de regio als geheel krachtiger, welvarender en biedt de mogelijkheid elkaars sterke punten te benutten. De bestuurlijke afstemming die daarvoor nodig is beschouw ik niet als een last, maar als een natuurlijk gegeven.

In Regio Twente gaat de samenwerking goed. Dat komt deels door een lange traditie van samenwerken. De geografische ligging van de regio draagt ook bij aan dat besef van elkaar nodig hebben. Dat heeft geresulteerd in mooie ontwikkelingen in de regio, successen die we gezamenlijk hebben behaald en die de samenwerking verder schragen. Uiteraard hebben wij ook een leerproces doorlopen in de samenwerkingsorganisatie en vinden af en toe bijstellingen plaats op basis van voortschrijdend inzicht. De bereidheid tot samenwerken is hier een constante factor.

Hoofdstuk 4

Dynamisch evenwicht tussen autonomie en synergie

Samenwerken veronderstelt een balans tussen autonomie en synergie. Anders gezegd: bij de keuze om te gaan samenwerken kiest men voor het compromis: iets inleveren ten opzichte van de maximaal haalbare autonomie en de maximaal haalbare synergie, om zo van beiden een optimum te bereiken. Daarbij weet men van te voren dat de autonomie kleiner wordt dan wanneer men niet gaat samenwerken en tevens dat de synergie minder groot is dan wanneer men zijn autonomie opgeeft.

In de praktijk hoeft deze trade-off overigens niet te resulteren in een reëel verlies van grip ten opzichte van de situatie waarin men niet samenwerkt. Vaak zien wij, met name bij kleine gemeenten, dat de volledige autonomie die men heeft zonder samenwerking krachteloos is. Men kan dan wel volledig eigen keuzes maken, maar heeft vaak niet de realisatiekracht om die keuzes dan ook tot uitvoering te brengen. Het autonomieverlies bij samenwerking is dan een papieren werkelijkheid. In samenwerking kan men dan niet meer volledig eigen keuzes maken, maar de keuzes die men maakt kunnen wel daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht.

Een dergelijk evenwicht tussen autonomie en synergie, hoe rationeel ook, is toch vaak instabiel. Bestuurders van samenwerking moeten daarmee leren omgaan. In dit hoofdstuk bespreken wij een aantal inzichten en

ervaringswijsheden uit de praktijk, die kunnen helpen de balans te bewaren.

Autonomie en synergie bij samenwerking

Een besluit tot samenwerking wordt genomen als in de afweging van de opties zelfstandig blijven, samenwerken of samengaan, de integrale kosten-batenverhouding van samenwerken het gunstigst is. Dit is vaak aan de orde, omdat de meerwaarde van de volledige autonomie die bij volledige zelfstandigheid hoort, beperkt is. De beleidsvrijheid waar het dan bij gemeenten om gaat is namelijk niet onbeperkt, waardoor een aanzienlijk deel van de beleidsinhoudelijke taakinvoering overeenkomt met die van andere gemeenten. Men kan daardoor op tal van terreinen samenwerken zonder dat dit de facto de eigen autonomie raakt.

Het onderscheid tussen operationele, beleidsmatige en strategische samenwerking is hierbij relevant. Gezamenlijke uitvoering van bedrijfsvoeringstaken en beleid raakt niet of nauwelijks aan de bestuurlijke autonomie van gemeenten. Bij strategische samenwerking verdient de mate waarin de bestuurlijke autonomie behouden blijft wel aandacht.

Belangrijke synergiewinst uit samenwerking kan worden gevonden in het elimineren van dubbelingen in de uitvoering of aansturing van taken; verhoging van de

continuïteit; het mogelijk maken van specialisatie en kwaliteitsgroei; schaalvoordelen bij inkoop; verhoging van de effectiviteit door harmonisering van beleid ten aanzien van gemeentegrens overstijgende opgaven et cetera. Bij de waardering van de synergielwinst dienen uiteraard wel de extra coördinatiekosten in mindering te worden gebracht.

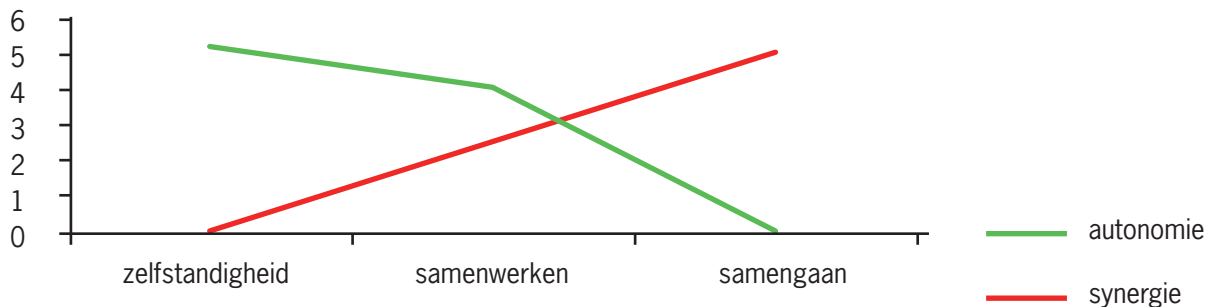
De relatie tussen de waarde van de autonomie en de synergie behorend bij zelfstandigheid, samenwerking en samengaan kan (vereenvoudigd) als volgt worden weergegeven:

Korte termijn oriëntatie bedreigt de balans

Samenwerken betekent per definitie inlevering van een deel van de eigen autonomie ten behoeve van (meer) synergie. Hoe scherper de verwachte kosten en

opbrengsten in termen van autonomie, effectiviteit, kwaliteit, continuïteit en financiële kosten aan de voorkant doordacht en besproken zijn, hoe makkelijker het vervolg.

Het is belangrijk dat bestuurders zich realiseren dat zich gaande de samenwerking maar zelden momenten zullen voordoen waarop de balans tussen synergielwinst, autonomieverlies en coördinatiekosten precies overeen komt met hetgeen vooraf was ingeschat. Op vrijwel ieder moment in samenwerkingsrelaties lijken er goede redenen om meer naar synergie of meer naar autonomie op te schuiven. Als men daar echter daadwerkelijk naar gaat handelen, verliest de samenwerking het vooraf doordachte evenwicht. Net als bij iedere evenwichtsact – denk aan koorddans en fietsen – vraagt ook samenwerken om de durf naar voren te



kijken. Het evenwicht ontstaat in de beweging naar een vooraf gekozen punt en vraagt het vertrouwen dat een tijdelijke disbalans op een volgend moment weer recht trekt. Concreet kan dit inhouden dat bestuurders bereid moeten zijn de samenwerkingspartners soms een tijdelijk voordeel te gunnen, in het vertrouwen dat de balans op de lange termijn ook voor henzelf positief is. Samenwerking vereist de bereidheid tot geven en nemen. Een te sterke oriëntatie op de korte termijn schaadt de kansen op een succesvolle en stabiele samenwerking.

Natuurlijke ontwikkeling naar harmonisatie

In de praktijk blijkt dat samenwerkingsverbanden zich vrijwel altijd doorontwikkelen, met name daar waar het samenwerken goed gaat. In veel gevallen zijn dit de samenwerkingsverbanden waar de initiële besluitvorming tot samenwerking zorgvuldig is verlopen, op basis van een transparante afweging van belangen en alternatieven.

Intergemeentelijke samenwerking start veelal vanuit een synergie-oogmerk, waarbij men omwille van het behoud van autonomie niet kiest voor harmonisatie van beleid. In de beginfase van de samenwerking wordt doorgaans een zwaar accent gelegd op de eigen identiteit van de deelnemende gemeenten.

Naarmate de samenwerking vordert, ontdekt men in veel gevallen dat deze inderdaad voordelen oplevert en dat de eigen identiteit niet in het geding komt. Vanaf dat moment ontstaat vaak, veelal vanuit de samenwer-

kende diensten en medewerkers zelf, de vraag waarom geen beleidsharmonisatie kan plaatsvinden. In de praktijk wordt samenwerking zonder beleidsharmonisatie uiteindelijk vaak als krampachtig gevoeld, doordat men ontdekt dat de verschillen die in stand gehouden worden vaak weinig betekenis hebben. Dat geldt echter niet voor alle verschillen: er zijn wel degelijk elementen waar eigenheid en autonomie ertoe doen. Echter, wil men juist op die elementen maatwerk kunnen leveren, dan biedt harmonisatie op de overige onderdelen daarvoor de noodzakelijke budgettaire en personele speelruimte. Bij veel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de praktijk is inmiddels het besef gegroeid dat ook en juist wanneer men behoud van identiteit en autonomie belangrijk acht, een zeker mate van harmonisatie (indicatief: voor 80% van het beleid) noodzakelijk is om in het overige deel maatwerk te kunnen bieden.

Gaandeweg de samenwerking kiest men daarom vaak voor steeds meer harmonisatie van beleid.

Autonomie en identiteit

De constatering dat bij succesvolle intergemeentelijke samenwerking op termijn vaak sprake is van een toenemende harmonisatie van beleid, roept de vraag op of daarmee de ratio voor het in stand houden van de participerende gemeenten als bestuurlijk zelfstandige entiteiten niet verdwijnt. Succesvolle samenwerkingsverbanden worden geregeld met die vraag geconfronteerd – echter zelden van binnenuit maar vrijwel altijd

door buitenstaanders. De interne betrokkenen ervaren de goede samenwerking zelden als reden om het voortbestaan van de zelfstandige gemeenten ter discussie te stellen. Zij ervaren namelijk dat de harmonisatie van beleid geen afbreuk doet aan de eigen identiteit van de gemeenten.

Vaak wordt voorafgaand aan samenwerking wel gevreesd dat bij beleidsharmonisatie de eigen identiteit teloor gaat. De praktijk wijst echter uit dat dit niet het geval hoeft te zijn. Juist door beleidsharmonisatie te ervaren wordt vaak het subtiele verschil tussen auton-

omie en identiteit verhelderd. In de praktijk zien wij bij veel samenwerkingsverbanden dat het moeilijk blijkt de vraag te beantwoorden wat nu echt identiteitsgebonden taken zijn voor een gemeente. De stelligheid waarmee men die vraag voorafgaand aan de samenwerking beantwoordde neemt vaak af naarmate de samenwerking verder vordert, juist bij de succesvolle samenwerkingsverbanden. Men constateert vaak dat de eigen identiteit zich in de samenwerking ontwikkelt en dat de identiteit van de samenwerking deel gaat uitmaken van de eigen identiteit.

Samenwerking zoekt een optimum in de balans tussen autonomie en synergie. Samenwerken doet dus altijd concessies aan maximale autonomie of maximale synergie. De balans is dynamisch en vereist een lange termijn oriëntatie. In de praktijk ontwikkelt de balans zich vaak richting meer harmonisatie van beleid. Dit is ook mogelijk doordat de samenwerking onderdeel wordt van de eigen identiteit. In succesvolle intergemeentelijke samenwerking wordt de eigen identiteit van de deelnemende gemeenten mede gedefinieerd door wat zij samen hebben.

Aan het woord: Cees van der Knaap

BURGEMEESTER VAN EDE EN VOORZITTER VAN REGIO FOODVALLEY

“Goed evenwicht tussen behoud zelfstandigheid en voordeel uit samenwerking is essentieel.”

Samenwerken betekent schuttingen omver gooien. Als de R&D-afdeling van Friesland Campina besluit zich in Wageningen te vestigen, moeten de andere gemeenten in de regio daar blij mee zijn. Dat geldt ook als een hotelketen bouwt langs de A12 bij Veenendaal in plaats van bij Ede. In al die gevallen zal de regio ervan profiteren. Je moet op dat vlak nooit elkaars concurrenten zijn. Samenwerken betekent ook het goede van een eigen gemeente juist in stand houden. Bestuurders moeten het gevoel hebben de eigenheid van hun gemeente te kunnen bewaren. Of versterken. Zeker in zo'n verscheiden gebied als de Food Valley regio. Dat is juist de kracht: zo verschillend, zo eigen, maar internationaal onderscheidend als dé topregio voor kennis en innovaties op gebied van gezonde en duurzame voeding.

Het rijk heeft agrofood aangewezen als één van de topsectoren in Nederland. Food Valley is opgenomen in het regeerakkoord. Dan zeggen wij : zonder topsector geen topregio! Dat waar maken, vraagt samen optrekken. Waar bouwen we woonwijken? Waar bedrijventerreinen? En hoe sterker de gemeenten aan hun eigen imago, cultuur en eigenheid kunnen blijven vasthouden, hoe sterker je elkaar vindt in de kracht waarmee de regio zich internationaal kan onderscheiden.

Regio Food Valley is het bestuurlijke antwoord van de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen op de FoodValley Ambitie 2020 van bedrijfsleven en kennisinstellingen. Hiermee hebben drie partijen elkaar gevonden in een gouden driehoek: de overheid om een goed vestigingsklimaat en een hoogwaardige leefomgeving te creëren, kennis- en onderzoeksinstellingen om innovaties te ontwikkelen, het bedrijfsleven om deze te vermarkten. Tot vorig jaar waren er twee samenwerkingsverbanden in de regio Ede: WERV (Wageningen, Ede, Rhenen en Veenendaal) en Regio De Vallei (Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen). Met overlappende agenda's, thema's, onderwerpen én veel bestuurlijke drukte. Het heeft veel energie gekost om iedereen enthousiast te krijgen voor één nieuwe regio, vooral omdat gemeenten het gevoel hadden iets op te moeten geven. Dan komt het aan op vertrouwen en het vermogen om doelgericht en efficiënt samen te werken. Dan gaat het om de zoektocht naar een gezamenlijk doel. Gedeelde compassie zorgt voor een gezamenlijk kompas.

Is de samenwerking eenmaal op streek, dan komen vanzelf de overeenkomsten bovendrijven. De arbeidsmoraal is bijzonder hoog. En creatieve energie is dagelijks voelbaar. De menselijke maat van het gebied maakt de Food Valley regio bijzonder. Sterker maken wat sterk is, is daarom ons adagium. Daarin vinden wij elkaar. We zijn ondernemend, innovatief en verbindend.

Hoofdstuk 5

De rol van sleutelfiguren

Samenwerking vereist naast helderheid over doelen en een geschikt model vertrouwen en persoonlijk commitment van sleutelfiguren. Dat geldt zowel in de uitvoering als in de besturing van samenwerking. Bij de start van een samenwerkingsverband is doorgaans sprake van vertrouwen en commitment bij ten minste de bestuurlijke sleutelfiguren, anders zouden zij waarschijnlijk het besluit tot de vorming van een samenwerkingsverband niet hebben genomen. In de meeste gevallen gaat aan de vorming van een samenwerkingsverband een zorgvuldig voorbereidingstraject vooraf, waarin ook nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan (het opbouwen van) onderling vertrouwen en commitment. Als het goed is geldt deze aandacht niet alleen de bestuurlijke maar ook de ambtelijke sleutelfiguren.

Ook in de latere fasen van de samenwerking blijft vertrouwen tussen en commitment van de sleutelfiguren essentieel. De praktijk leert echter dat behoud van vertrouwen en commitment niet vanzelfsprekend is.

Voorwaarden voor een goede samenwerkingsrelatie

Een ieder kijkt vanuit zijn eigen perspectief naar het samenwerkingsverband. Het moet duidelijk zijn voor elke deelnemer wat welke partner uit de samenwerking wil halen. In een effectieve samenwerking gaat het immers niet uitsluitend om het najagen van het eigen belang, vanuit het perspectief 'ieder voor zich'. Het gaat juist ook om het samen investeren in elkaars belang.

Daarvoor is transparantie over die belangen voorwaardelijk. De emotionele en relationele verbinding tussen de sleutelfiguren moet worden ontwikkeld op basis van een gemeenschappelijk beeld van de doelen van de samenwerking.

Voor effectieve samenwerking is ook leiderschap van en tussen de sleutelfiguren essentieel. Andere voorwaarden om een goede relatie tussen sleutelfiguren te bewerkstelligen en te behouden zijn open communicatie en een duurzaam geaccepteerde macht- en gezagsbalans. Dit geldt zowel de relatie van de sleutelfiguren binnen één gemeente, als de relatie van de sleutelfiguren van de verschillende gemeenten.

Onderhouden van vertrouwen en commitment

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard; een wijsheid waarvan veel bestuurders van samenwerking zich terdege bewust lijken te zijn. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben veelal een voorgeschiedenis van vaak voorzichtige verkenningen, voordat voldoende wederzijds vertrouwen was opgebouwd om met elkaar in zee te willen gaan. In de praktijk zien wij dat dit een duidelijke weerslag heeft op de houding van veel bestuurders in samenwerkingsverbanden: men is doorgaans zeer alert op het nakomen van verplichtingen en afspraken en houdt duidelijk rekening met elkaars belangen. Bestuurders waken er doorgaans voor om het opgebouwde vertrouwen te schenden. Het onderhouden van het opgebouwde vertrouwen

vraagt echter meer dan dat. Gelukkig blijken bestuurders ook na de beginjaren van een intergemeentelijk samenwerkingsverband gericht te blijven investeren in de herbevestiging en doorontwikkeling van het wederzijds vertrouwen. Het periodiek gezamenlijk opstellen van een nieuw meerjarenprogramma heeft vaak mede deze functie, evenals tal van meer relationele activiteiten. Daarnaast is het raadzaam in de overlegstructuur een plek te geven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de samenwerking op metaniveau, bijvoorbeeld in de vorm van een regiegroep. Uiteraard biedt ook de periodieke evaluatie van de samenwerking een bijna vanzelfsprekende aanleiding om de onderlinge relatie en het vertrouwen te herbevestigen.

Sleutelfiguren en leiderschap

Tussen sleutelfiguren is onderling vertrouwen en een goede communicatie noodzakelijk maar niet voldoende om tot succesvolle intergemeentelijke samenwerking te komen. Daarvoor is ook, naast een aantal succesfactoren op andere niveaus², leiderschap van de sleutelfiguren nodig. Zij moeten leiderschap tonen, dat wil zeggen: richting geven aan de samenwerking, mensen in beweging krijgen, motiveren en inspireren, en waar nodig knopen doorhakken. Het is belangrijk dat in elk van de deelnemende gemeenten een sleutelfiguur is die in de eigen organisatie dit leiderschap vertoont. Daarnaast is het ook binnen de samenwerking noodzakelijk dat de

sleutelfiguren leiderschap hebben en tonen. Het hebben van leiderschap heeft te maken met (duurzaam) geaccepteerde gezags- en machtsverhoudingen binnen de samenwerking en met onderling vertrouwen. Het tonen van leiderschap vereist ook visie, een helder beeld over de gewenste richting en het besef dat leiding nodig is om tot resultaten te komen. Zeker bij prille samenwerkingen kan dit een omslagpunt zijn. In de praktijk blijkt het voor bestuurders soms lastig om in te schatten wanneer de fase van voorzichtig verkennen voorbij is en helder leiderschap noodzakelijk is.

Omgaan met wisseling van sleutelfiguren

Wisseling van sleutelfiguren kan een bedreiging zijn voor de samenwerking. Op basis van bovenstaande constatering over het belang van een goede relatie en vertrouwen tussen sleutelfiguren is dit een logische constatering, die ook door de praktijk gestaafd wordt.

Wisseling van sleutelfiguren betekent vaak dat de samenwerking gedeeltelijk opnieuw 'uitgevonden' moet worden, dat nieuw vertrouwen moet worden opgebouwd. De gegroeide werkwijzen en samenwerkingscultuur passen soms niet meer helemaal bij de nieuwe deelnemers. Immers, de formele afspraken en procedures in het samenwerkingsverband zijn niet het complete verhaal: deze worden nader ingevuld, uitgewerkt en geleefd door de deelnemers, die daaraan ieder voor zich

² Zie het overzicht van succesfactoren in de Inleiding.

en gezamenlijk een persoonlijke touch geven. Zo kan er binnen een samenwerkingsverband een cultuur ontstaan waardoor de synergie groeit en men elkaar met een half woord verstaat.

Sommige wisselingen van sleutelfiguren zijn duidelijk te voorzien, zoals wisselingen van bestuurders ten gevolge van verkiezingen of wisselingen ten gevolge van pensionering of vooraf aangekondigd vertrek. Andere wisselingen doen zich betrekkelijk onverwacht voor. In alle gevallen geldt dat anticiperen op de gevolgen van een wisseling van sleutelfiguren voor het vertrouwen waarop de samenwerking steunt, zeldzaam is. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt echter dat haperingen in de samenwerking voorkomen kunnen worden door adequaat te anticiperen op wisselingen van sleutelfiguren.

Anticiperen op de gevolgen van wisseling van sleutelfiguren vraagt ten minste om twee dingen:

1. Zorgen voor een helder en geëxpliciteerd inzicht in de kernelementen van het samenwerkingsmodel en de persoonlijke touch die daaraan door de zittende en vertrekkende sleutelfiguren is toegevoegd. Belangrijk is dat de kernprincipes waarop het samenwerkingsmodel is gestoeld overeind blijven, maar dat er ruimte is voor nieuwe sleutelfiguren om zich het model eigen te maken en daaraan vanuit de eigen kwaliteiten waarde toe te voegen;
2. Organiseren van een gesprek met de nieuwe bestuurder of sleutelfiguur over de samenwerking, waarin de aanleiding en doelstellingen van de samenwerking,

het samenwerkingsmodel en governance en uiteraard de persoonlijke visie daarop van de nieuwe bestuurder of sleutelfiguur aan de orde komen. Belangrijk is te zorgen dat nieuwe sleutelfiguren niet direct worden meegezogen in de hectiek van hun rol, zonder goede oriëntatie op het doel en de werkwijze van de samenwerking.

Daarnaast kan het, zeker wanneer sprake is van meerdere personele wisselingen tegelijkertijd, wenselijk zijn te regelen dat de zittende voorzitter pas op een later moment aftreedt, zodat de opgebouwde routines en ervaringsdeskundigheid kunnen worden overgedragen aan de nieuwe bestuurders en wordt voorkomen dat de besturing van de samenwerking ‘terug bij af’ raakt.

Nieuwe bestuurders, nieuwe kansen

Het is, als men bovenstaande adviezen in acht neemt, overigens niet nodig bang te zijn dat de samenwerking zal haperen wanneer wisselingen optreden in de bezetting van de sleutelposities. In de praktijk zijn er diverse samenwerkingsverbanden die nadrukkelijk gestoeld zijn op vertrouwen en op het elkaar gunnen van successen, waarbij inmiddels alle belangrijke sleutelfiguren zijn opgevolgd door nieuwe bestuurders of ambtenaren, zonder dat dit de samenwerking heeft geschaad. Het komt echter ook voor dat juist de persoonlijke invulling door sleutelfiguren stagnaties en wrijvingen veroorzaakt. In die gevallen biedt een wisseling van sleutelfiguren nieuwe kansen.

Tot slot: uiteraard is het verstandig om, zeker bij prille samenwerkingsverbanden, onnodige wisselingen te voorkomen. Indien het mogelijk is invloed uit te oefenen op de toedeling van de samenwerking bij de portefeuilleverdeling verdient het aanbeveling om belangrijke samenwerkingsverbanden niet te beleggen bij

bestuurders waarvan bekend is dat zij binnen afzienbare termijn zullen vertrekken. In de praktijk ziet een enkele bestuurder hierin een argument om belangrijke samenwerkingsverbanden bij voorkeur aan de burgemeestersportefeuille te koppelen.

Sleutelfiguren en hun onderlinge relaties zijn cruciaal voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking. Tussen de sleutelfiguren moeten vertrouwen, een goede werkrelatie, en leiderschap bestaan. Wisseling van sleutelfiguren kan de samenwerking ontregelen. Door op wisselingen te anticiperen kan de frictie echter worden beperkt.

Aan het woord: Ronald Bandell

VOORMALIG BURGEMEESTER VAN ONDER ANDERE DORDRECHT EN VOORZITTER VAN ONDER MEER DRECHTSTEDEN

“Investeren in relaties kost veel tijd, maar levert nog veel meer op!”

De bestuurskracht van samenwerkingsverbanden wordt vooral bepaald door de kwaliteit van de bestuurders. Goede bestuurders weten immers veel voor elkaar te krijgen. Daarvoor is het vooral belangrijk dat bestuurders zich goed bewust zijn van hun rol. Ze moeten zich goed kunnen verplaatsen in de mensen met wie zij samenwerken. Dat lijkt zo logisch, maar in de praktijk gebeurt dat vaak niet. En dan is een opmerking die verkeerd valt snel gemaakt. Samenwerkingsverbanden lijden daaronder.

Een goed functionerend samenwerkingsverband begint er dan ook mee dat de deelnemende gemeenten goede bestuurders afvaardigen in het bestuur. Daar kun je als voorzitter op een informele manier op sturen. Goede bestuurders zullen ook goede ambtenaren aantrekken. Goede professionals zullen immers het liefst op een plek werken waar zij veel kunnen bereiken. Investeren in relaties kost heel veel tijd, maar het levert nog veel meer op! Het bestuur van een samenwerkingsverband moet er gezamenlijk voor zorgen dat iedereen erbij blijft. Dat doe je niet met obligate vergaderingen met voorspelbare agenda's, maar met bijeenkomsten die echt ergens over gaan. Dingen die klein lijken zijn van groot belang. Nieuwe raadsleden voor het eerste overleg netjes opvangen bijvoorbeeld. Het is ook belangrijk om geen structuur voor de eeuwigheid neer te zetten, maar te blijven experimenteren. Je moet altijd blijven denken: kan het beter? En leuker? Ook met de Wgr kun je creatief omgaan. Bij al deze zaken is de voorzittersrol is sterk bepalend. De voorzitter moet goed begrijpen wat voor verwachtingen die positie schept. Ook als er sprake is van een centrumgemeente binnen een samenwerkingsverband moet iedereen zich goed bewust zijn van zijn of haar positie: de centrumgemeente is centrum bij de gratie van de omgeving. Tegelijkertijd wordt de identiteit van de omliggende gemeenten sterk bepaald door de centrumgemeente waar ze bij liggen.

Raden staan vaak op te grote afstand. Dan is de legitimatie van de samenwerking problematisch. Maar dat hoeft helemaal niet. In de Drechtsteden hebben we de raadsleden nadrukkelijk betrokken door de Drechttraad in te stellen met daarin een vertegenwoordiger van iedere fractie van iedere deelnemende gemeente. Naast formele AB-vergaderingen worden ook werkbezoeken en excursies georganiseerd. Want samenwerken moet ook leuk zijn!

In de Drechtsteden hebben we bewust georganiseerd dat de gemeentesecretarissen samen de directie van de samenwerking vormen. Dat voorkomt dat de gemeentelijke organisaties en de samenwerkingsorganisatie elkaar proberen uit te spelen. De griffiers vormen samen de griffie van de samenwerking.

Hoofdstuk 6

Professionaliseren van opdrachtgeverschap

Samenwerken betekent niet alles in eigen hand houden maar onderdelen van het gezamenlijke proces en product overlaten aan anderen. Dat houdt altijd een risico in: dat de ander niet doet en levert wat er bedoeld werd. Samenwerken vraagt van veel bestuurders een andere wijze van (aan)sturen. Bestuurders van samenwerking ervaren dat zij moeten (leren) sturen op resultaten in plaats van op processen. Dat vergt een andere manier van doelen formuleren, maar ook een andere manier van omgaan met uitblijvende resultaten.

De eisen die gesteld worden aan het opdrachtgeverschap van bestuurders zijn in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet principieel anders dan binnen de eigen gemeente. Wel geldt dat de gevolgen van slecht opdrachtgeverschap in een samenwerkingsverband veel zichtbaarder worden en dat er minder mechanismen beschikbaar zijn om dit te corrigeren.

In dit hoofdstuk bespreken wij aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden hoe moeilijk goed opdrachtgeverschap soms blijkt te zijn, en gaan wij in op de hoofdpunten van professioneel opdrachtgeverschap.

Opdrachtgeverschap onderbelicht naast opdrachtnemerschap

Bij veel intergemeentelijke samenwerkingen waarbij sprake is van een gezamenlijke werkorganisatie zijn de bestuurders zich zeer bewust van de opdrachtgever-opdrachtne-

mer relatie die zij daarmee hebben. De aandacht die zij aan deze relatie besteden is echter veelal sterk gefocust op het functioneren van de opdrachtnemer. Oppervlakkig bezien is dat wel enigszins begrijpelijk. De bestuurder wil meer, betere, snellere en minder dure resultaten en kijkt 'dus' naar de opdrachtnemer om dit te realiseren. De mogelijkheden om betere resultaten te verkrijgen door beter opdrachtgeverschap blijken vaak een blinde vlek. Wij hebben geconstateerd dat er op het punt van professionalisering van het opdrachtgeverschap nog een wereld aan efficiency, effectiviteit en kwaliteit te winnen valt binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De efficiencywinst die een intergemeentelijke sociale dienst kan realiseren, kan gemakkelijk worden verspeeld wanneer de wethouder sociale zaken zich teveel met de processen wil bemoeien, of wanneer zij de participatienota vier keer opnieuw laat schrijven omdat zij zelf nog geen heldere visie heeft.

Heldere afspraken over verantwoordelijkheden opdrachtgever

De bestuurder zorgt er in zijn rol als opdrachtgever voor dat de juiste diensten en producten worden geleverd, waarmee aan de wettelijke taken van de gemeente wordt voldaan en die bijdragen aan de realisatie van de eigen beleidsdoelen, tegen een goede prijs-kwaliteitverhouding. Als opdrachtgever van de intergemeentelijke samenwerking zijn lokale bestuurders daarmee verantwoordelijk

voor heldere afspraken met de opdrachtnemer over

- a. te leveren producten en diensten en de kwaliteit daarvan in de breedste zin van het woord;
- b. de prijs die door de opdrachtgever wordt betaald;
- c. de tarieven die aan derden (burgers en bedrijven) in rekening gebracht worden voor de betreffende diensten en producten;
- d. de verantwoording die geleverd moet worden voor de uitvoering;
- e. een mandaatregeling waarin wordt vastgelegd:
 - de bevoegdheid van de opdrachtnemer om zelfstandig te opereren en de grenzen daaraan (wanneer moet de opdrachtnemer terug naar de opdrachtgever?);
 - de eisen die aan de ketensamenwerking met andere partijen worden gesteld;
 - de communicatie over beleid en uitvoering;
 - de ruimte die de opdrachtnemer heeft om ook voor andere opdrachtgevers te werken.

In de praktijk blijken de gemaakte afspraken tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer niet altijd voor iedereen even duidelijk te zijn. Dit kan de nodige discussies en irritaties over en weer opleveren. Een kenmerkend voorbeeld daarvan is een samenwerkingsverband waar de dienstverleningsafspraken waren gemaakt door de bestuurders. Deze werden echter niet goed gecommuniceerd met de MT-leden van de deelnemende partijen, die als opdrachtgever voor hun afdeling optraden. Dit leverde onvrede en onbegrip op tussen de MT-leden en het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband verleende volgens de MT-leden geen goede dienstverlening. Ook mopperde het samenwerkingsverband dat sommige MT-leden eisen stelden aan de dienstverlening, die niet conform de gemaakte bestuurlijke afspraken waren. Door met elkaar hierover het gesprek aan te gaan en te werken aan verwachtingsmanagement over en weer, is inmiddels de situatie sterk verbeterd.

Basisprincipes van goed opdrachtgeverschap

Wij onderscheiden een aantal algemene basisprincipes van goed opdrachtgeverschap, die ook relevant zijn voor bestuurders van intergemeentelijke samenwerking:

Zonder opdrachtgever is er geen opdracht

Dit principe wordt in de praktijk vaak geschonden, binnen reguliere gemeentelijke afdelingen wellicht zelfs vaker dan in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De schade van – al dan niet zeer goed bedoeld – eigengereid optreden door de uitvoeringsorganisatie is echter in intergemeentelijke samenwerking vaak groter dan binnen reguliere gemeentelijke afdelingen. Als een intergemeentelijke werkorganisatie op eigen initiatief – dus zonder uitdrukkelijke opdrachtgeverschap van de bestuurders – activiteiten ontwikkelt, riskeert zij het eigenaarsbesef en wij-gevoel bij de deelnemende gemeenten te ondermijnen en stelt zij daarmee haar eigen bestaansrecht in de waagschaal. Veel intergemeentelijke werkorganisaties zijn zich hiervan wel bewust. Desondanks worden urgente opgaven vaak toch opgepakt als de echte opdrachtverlening door bestuurders op zich laat wachten. Bestuurders van samenwerking doen

er goed aan daar alert op te reageren. De opdrachtnemer maakt het samenspel makkelijker door een geconstateerde behoefte te agenderen bij de opdrachtgever en opdracht te vragen om daarmee aan de slag te gaan.

De opdrachtgever geeft goed aan wat verwacht wordt en beslist

De bestuurder kan zijn ambities en de in het collegeakkoord of bestuursakkoorden afgesproken resultaten niet realiseren als de werkorganisatie daar niet optimaal aan bijdraagt. Hij dient dus als opdrachtgever helder aan te geven wat hij verlangt, zowel in termen van te bereiken resultaten als in randvoorwaarden. De bestuurder beslist of de door de werkorganisatie voorgestelde activiteiten en wijze van uitvoering van opdrachten passen binnen de gestelde doelen en kaders.

De opdrachtgever heeft een visie en draagt deze uit

Om niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest van de verleende opdrachten te kunnen werken, is het belangrijk dat de werkorganisatie bekend is met de bredere, integrale visie van de opdrachtgever. In de praktijk constateren wij dat het hieraan vaak schort. Soms komt dat doordat het contact en de communicatie tussen de bestuurder/opdrachtgever en de medewerkers van de werkorganisatie te kort schiet. Daarbij kan er op meerdere punten en niveaus iets schorten. De opdrachtgever zal er echter altijd op moeten sturen dat zijn visie duidelijk overkomt bij degenen die vanuit die visie beleid moeten maken of

uitvoeren. Het komt echter ook voor dat de opdrachtgever geen uitgekristalliseerde visie heeft. Met name in kleinere gemeenten zien wij dit nog wel eens voorkomen. Soms bestaat een werkpatroon waarbij wethouders juist op basis van de concept producten (beleidsnota's en collegevoorstellen) die de ambtelijke organisatie levert, hun visie incrementeel ontwikkelen en aanscherpen. Dit patroon waarbij de visie van de wethouder en de daarbij behorende beleidsnota's in wisselwerking ontstaan, is binnen de eigen gemeente nog hanteerbaar en kan daar zelfs wenselijk zijn. Bij intergemeentelijke samenwerking, waarbij er geen beleidsbevoegdheden zijn overgeheveld, is deze werkwijze op zich wel mogelijk, maar stelt dat wel eisen aan zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Het is zinvol om duidelijke afspraken hierover te maken, inclusief de (extra) kosten die daarmee gemoeid zijn.

Bij samenwerkingsverbanden met beleidsbevoegdheden is deze werkwijze niet mogelijk. In zo'n geval gaat het bestuur van de samenwerking over het beleid.

Opdrachtgeverschap is niet uit te besteden

Dit basisprincipe van goed opdrachtgeverschap is bijna een tautologie. Desondanks is het een belangrijk principe voor intergemeentelijke samenwerking, dat indien het bewust gehanteerd wordt, in belangrijke mate kan bijdragen aan de kwaliteit van de resultaten. Het gaat hierbij met name om het inzicht dat de ambtelijke ondersteuning van het opdrachtgeverschap zelf, in eigen huis en in eigen hand gehouden dient te worden. Deze bestuursondersteuning is in sommige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

niet expliciet geregeld, maar is in meer verregaande samenwerkingsverbanden, zoals dat van de BEL-gemeenten of van Ten Boer – Groningen, belegd bij de zogenaamde beleidsregisseurs. Wanneer men de ambtelijke ondersteuning van het opdrachtgeverschap niet in eigen huis regelt, loopt men een groot risico. Dit risico kan twee vormen aannemen. Ofwel de bestuurders ontvangen geen ondersteuning in hun rol als opdrachtgever, waardoor de kans op onduidelijkheden en onvolledigheden in de verstrekte opdrachten groot is. Ofwel de ondersteuning aan de bestuurders in hun opdrachtgeversrol wordt verleend vanuit de gezamenlijke werkorganisatie. Deze is echter tevens opdrachtnemer, hetgeen soms wel efficiënt is maar niet verenigbaar is met onafhankelijke bepaling van de inhoud en kaders van de opdrachten. Om goed bestuurlijk opdrachtgeverschap te kunnen waarborgen is het cruciaal dat bestuurders hoogwaardige ondersteuning hiervoor vanuit de eigen organisatie krijgen. De kwaliteit en beschikbaarheid van de ambtelijke ondersteuning vanuit de eigen organisatie is een vereiste voor goed opdrachtgeverschap in intergemeentelijke samenwerking.

De opdrachtgever stuurt

Ook na de feitelijke opdrachtverlening houdt de opdrachtgever een sturende rol. Hij stuurt door richting en kaders te geven. Richting geven is, zoals hierboven al toegelicht onder 'visie', meer dan alleen het aangeven van een specifiek projectdoel. Richting geven omvat heldere doelen in een duidelijke samenhang. Anders dan bij uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie stuurt de bestuur-

der van samenwerking echter meer op afstand en minder frequent via informele contacten. Een efficiënte wijze om aan deze sturing invulling te geven kan 'management by exception' zijn. De bestuurder laat de uitvoering dan over aan de opdrachtnemer zolang die binnen heldere vooraf bepaalde kaders van tijdigheid, budget, scope en kwaliteit blijft, en treedt actief op wanneer die kaders worden overschreden.

Deze wijze van sturen is enerzijds eenvoudiger voor bestuurders omdat zij zich kunnen beperken tot sturen op resultaten en minder inzicht in de processen hoeven hebben. Voor nieuwe bestuurders kan dat een voordeel zijn, van 'oude' bestuurders vergt dit een omslag. Anderzijds zien wij dat deze wijze van sturen soms ook lastiger kan zijn. Zeker voor bestuurders van kleine gemeenten geldt dat ze bij intergemeentelijke samenwerking vaak te maken krijgen met een veel sterkere ambtelijke tegenkracht, soms in hogere schalen dan zij zelf. Soms gebeurt het dan dat de opdrachtnemer zich gaandeweg meer autonomie toe-eigent: door meer aspecten van beleid en uitvoering als 'proces' te definiëren en daarmee tot het domein te verklaren waarmee de opdrachtgever zich niet zou moeten bemoeien. Van de bestuurder vraagt dit een helder inzicht ten aanzien van de grenzen van zijn verantwoordelijkheid.

De opdrachtgever neemt (project)resultaten in ontvangst en verleent decharge

Een belangrijk element van goed opdrachtgeverschap is ook het markeren van de afronding van een opdracht,

met name wanneer het projectopdrachten betreft, buiten de reguliere dienstverleningsovereenkomsten. De opdrachtgever markeert hiermee het moment waarop hij de opdracht als afgerond beschouwt. Voor de opdrachtnemer is de decharge door de opdrachtgever belangrijk, omdat dat het moment is waarop de verantwoordelijkheid voor de resultaten weer volledig bij de opdrachtgever komt te liggen. Bij intergemeentelijke samenwerking is een heldere decharge door de opdrachtgever om diezelfde reden ook belangrijk voor de raden, die strikt genomen pas vanaf dat moment de bestuurders ter verantwoording kunnen roepen voor al dan niet bereikte resultaten. Een heldere procedure ten aanzien van het in ontvangst nemen van resultaten en verlenen van decharge aan de opdrachtnemer, biedt ook de bestuurder houvast. Indien hiervoor een duidelijke procedure wordt gehanteerd is ook duidelijk dat de bestuurder die (nog) geen decharge heeft verleend, (nog) niet ten volle verantwoordelijk kan worden gesteld voor de bereikte resultaten.

Opdrachtgeverschap onder budgettaire druk

De bezuinigingsopgave waarvoor gemeenten staan zet extra druk op goed opdrachtgeverschap. In gesprekken met bestuurders van samenwerkingsverbanden komt dat scherp naar voren. Een versterkte focus op uitvoerings- en organisatiekosten vertaalt zich vrijwel direct in een extra kritische houding richting de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Is de prijs die betaald moet worden voor de diensten en producten wel reëel? Zou de gemeente deze taken niet goedkoper in eigen huis kunnen doen of elders kunnen uitbesteden? Is er sprake van onnodig hoge overhead? Heeft de opdrachtgever wel voldoende grip om een efficiënt gebruik van middelen te waarborgen? Voor de bestuurder is het van belang om onder deze druk enerzijds te zorgen voor een scherp inzicht en duidelijk oordeel over de prijs-kwaliteit verhouding van de producten en diensten die de opdrachtnemer levert, en anderzijds zich niet te gaan bemoeien met de uitvoeringsprocessen.

De opdrachtgeversrol in intergemeentelijke samenwerking blijft vaak onderbelicht ten opzichte van de opdrachtnemersrol. Goed opdrachtgeverschap vergt een heldere visie, sturen op resultaten, duidelijk aangeven van de randvoorwaarden voor de uitvoering, duidelijke procedures van opdrachtverlening en decharge en een scherp kostenbewustzijn.

Aan het woord: Ina Sjerps

DIRECTEUR VAN SSC DRECHTSTEDEN

“Ook opdrachtnemer heeft belang bij goed opdrachtgeverschap en kan dat faciliteren”

Goed opdrachtgeverschap is zo belangrijk dat wij onze samenwerkingspartners hierbij gaan ondersteunen. Als Shared Servicecenter verzorgen we voor de Drechtstedenorganisaties beleidsvorming, advies, ondersteuning en uitvoering voor onder andere financiële, facilitaire en juridische diensten, administratie, I&A en communicatie. In totaal maken zes gemeenten en twaalf regionale samenwerkingsverbanden gebruik van de diensten van het Servicecentrum.

Alle betrokken partijen beseffen het belang van goed opdrachtgeverschap en erkennen de noodzaak om dit verder te professionaliseren. Alleen blijkt dat in de praktijk lastiger gezegd dan gedaan. De opdrachtgeversrol is in de afgelopen periode niet overal optimaal ingevuld. Het is dan ook voor ons lastig om de dienstverlening goed op de wensen en behoefte van de partners af te stemmen.

In de huidige situatie is er per samenwerkingspartner een algemeen accountmanager aangesteld, die de dienstverlening van het SSC op de verschillende werkterreinen afstemt met een zogenaamde ‘contramal’ van de samenwerkingspartner. Maar dit werkt in de meeste gevallen niet goed genoeg. Zowel de accountmanager als de contramal staan te ver van de praktijk. En ze hebben onvoldoende positie en/of inzicht om de vraag uit de eigen organisatie te achterhalen en het aanbod van de SSC daarop goed te laten aansluiten. Dit verschilt uiteraard per partner. Bij de ene partner is de contramal goed in staat om de opdrachtgeversrol te vervullen. Bij andere partners is dit niet het geval en huurt men iemand in voor het formuleren van bepaalde opdrachten. Vaak hebben deze externen te weinig kennis van en inzicht in de specifieke situatie in de Drechtstedensamenwerking. Dit kost ons daardoor vaak extra tijd en energie.

Ook de samenwerkingspartners ervaren het niet goed kunnen invullen van de opdrachtgeversrol als een probleem. De expertise om dit te kunnen ligt vooral bij ons en minder bij de klantorganisaties. Bij een aantal partners bestaat het gevoel dat ze bewust onbekwaam worden gehouden om geen kritische vragen te kunnen stellen over de dienstverlening van het servicecentrum. Dit was één van de aanleidingen voor ons om het accountmanagement anders in te richten.

Het idee is om op de hoofddomeinen per domein een ‘zware’ adviseur aan te stellen, die de opdrachtgever ondersteunt bij zijn opdrachtgeverschap naar het SSC toe. Deze adviseur is goed op de hoogte van de ontwikkelingen en mogelijkheden van zijn domein. Ook coördineert hij de uitvoering van deze opdrachten binnen het servicecentrum.

Voor het hoofddomein P&O wordt al zo gewerkt. Hierop wordt door de partners positief gereageerd.

Hoofdstuk 7

Professioneel eigenaarschap

Bestuurders van samenwerkingsverbanden zijn naast opdrachtgever tegelijkertijd ook eigenaar. Vanuit de opdrachtgeversrol streven zij ernaar een zo goed mogelijk resultaat tegen een zo laag mogelijke prijs te verkrijgen van de organisatie. Vanuit de eigenaarsrol zijn zij echter ook verantwoordelijk voor de continuïteit en ontwikkeling van de organisatie en de ontwikkelingsmogelijkheden van het personeel. Die verantwoordelijkheid wringt soms met de opdrachtgeversrol en blijkt in de praktijk vaak onderbelicht te blijven. En dat leidt tot problemen. In dit hoofdstuk bespreken wij het belang van professioneel eigenaarschap, de problemen die kunnen ontstaan wanneer dit ontbreekt en een aantal handvatten om tot professioneel eigenaarschap te komen.

Het belang van eigenaarschap

Als een gemeente ervoor kiest om (een deel van) haar taken onder te brengen in een gezamenlijke werkorganisatie, dan is het belangrijk dat zij de (nieuwe) werkorganisatie niet louter beschouwt als een (geprefereerde) aanbieder waarvan zij zo goed mogelijke diensten en producten probeert te verkrijgen tegen een zo laag mogelijke prijs. De publieke middelen waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt betreffen niet alleen het activiteitenbudget, maar ook het kapitaal dat de organisatie vertegenwoordigt. De samenwerkingsorganisatie is meer dan een opdrachtnemer die activiteitenbudget omzet in output, maar vertegen-

woordigt ook een waarde in zichzelf. De deelnemende gemeenten hebben kapitaal in de samenwerkingsorganisatie belegd en geïnvesteerd: kennis, deskundigheid, menselijk kapitaal, organisatiekapitaal en materiele middelen. Het is belangrijk dat het beheer en de ontwikkeling van dit kapitaal bestuurlijk wordt belegd en aandacht krijgt. Door het onderhouden van de organisatie kan waardevermindering en het sleets raken van de geïnvesteerde middelen worden voorkomen. Door te zorgen dat de organisatie over adequate middelen beschikt om op reguliere basis aandacht te besteden aan het functioneren en de verbetermogelijkheden van mensen en processen en door hierop te sturen.

Eigenaar stuurt op waardebehoud en ontwikkeling

Bij intergemeentelijke samenwerking komt het (te) vaak voor dat overheidstaken worden uitgeplaatst zonder de eigendomsrol goed inhoud te geven. Soms is sprake van vermenging van de eigenaarsrol en die van opdrachtgever, maar nog vaker blijft een bewuste invulling van de eigenaarsrol geheel achterwege. Als mede-eigenaar van een samenwerkingsverband is er de verantwoordelijkheid het eigendom goed neer te zetten en te beheren en er uit dien hoofde op toe te zien. Dat doen de betrokken gemeenten door middel van het inrichten van de governance, de besturing. De eigenaar draagt zorg voor:

- a. De governance: het geheel van de spelregels bij

besturing, beleid, uitvoering en verantwoording, waaronder de benoemingsregels voor bestuurders en management van de organisatie.

- b. De rechtsvorm van de samenwerking: wordt gekozen voor een gemeenschappelijke regeling, een privaatrechtelijke overeenkomst, convenant, agentschap of andere, meer of minder formele juridische vorm?
- c. De bepaling van de taak van de organisatie, de strategische ruimte en zodoende de ruimte die de organisatie krijgt die verder te ontwikkelen. Die ruimte heeft inhoudelijke kanten, maar ook betrekking op investeringsruimte en doelmatigheidseisen.
- d. Het ter beschikking stellen van zodanige middelen dat de werkorganisatie (het eigendom) goed kan functioneren. Dit betreft alle PIOFAH middelen.
- e. Het systeem en de systeemgrenzen waarbinnen eigenaren, opdrachtgevers en de organisatie (als eigendom en opdrachtnemer) kunnen functioneren en daarmee kwaliteit genereren. Het gaat daarbij om werkwijzen tussen eigenaren en organisatie, met name ten aanzien van de planning en controlcyclus, kwaliteitsborging en risicomanagement.
- f. De bepaling van de vrije ruimte voor de interne organisatieprincipes.
- g. De kaders voor (onder)uitbesteding.

In de praktijk ontstaan vaak gedurende de samenwerking discussies over (de invulling van) het eigenaarschap. In de relatie tussen gemeente en GGD blijkt dat

deze gemeenschappelijke regeling vaak ver van het bed komt te staan. Gemeenten hebben veelal het gevoel dat ze weinig grip hebben op de GGD en ze zien daarom de GGD niet meer als van hen. Gemeenten praten dan ook doorgaans over de GGD als “zij”, ten opzichte van “wij”.

Op grond van deze ervaring hebben gemeenten de wens dit bij nieuwe samenwerkingsvormen te voorkomen. Onder meer is dat bij de (verplichte) RUD-vorming terug te zien.

Verder blijkt in de praktijk dat er maar weinig gemeenten zijn, die zich als eigenaar verantwoordelijk voelen voor het systeem. Met name het systeembeheer en onderhoud van de samenwerking blijven vaak onderbelicht. Er wordt daaraan te weinig aandacht besteed, waardoor spanningen kunnen ontstaan en kansen voor systeemverbetering blijven liggen.

Het is vervolgens vaak niet voor iedereen helder wat de oorzaken van deze spanningen zijn. Veelal zijn de spanningen niet te wijten aan het systeem zelf, maar aan de inrichting ervan en interpretatie in de praktijk. Verschillen tussen een systeemfout en een foutieve interpretatie van het systeem worden niet altijd gezien, evenmin als verschillen tussen systeemfouten en fouten die zich voordoen in persoonlijk functioneren. Om te waarborgen dat de samenwerking ook op langere termijn goed blijft functioneren is het noodzakelijk regelmatig aandacht te besteden aan systeembeheer en -onderhoud.

Problemen bij tekortschietend eigenaarschap

Het kan soms lange tijd onopgemerkt blijven wanneer samenwerkende gemeenten zich onvoldoende bewust zijn van hun eigenaarschap van de samenwerking(-sorganisatie) of daaraan onvoldoende invulling geven. Kenmerkend voor de eigenaarsrol is vooral de zorg voor het onderhoud van de organisatie en de samenwerkingsrelatie. Tekortschietend eigenaarschap betekent zelden dat de samenwerking direct stopt, maar leidt geleidelijk tot problemen als gevolg van achterstallig onderhoud. Hierbij kan het gaan om het niet meer concurrerend kunnen presteren als opdrachtnemer, doordat niet is geïnvesteerd in het up-to-date houden van systemen en van de kennis van de medewerkers. Het kan ook gaan om het steeds moeizamer verlopen van de samenwerking, omdat de procedures en randvoorwaarden die aanvankelijk zorgden voor een goed verloop in onbruik zijn geraakt. Of om verlies van strategische positie, bijvoorbeeld het geïsoleerd raken in de keten of in andere samenwerkingsverbanden, doordat bestuurders niet alert geweest zijn op ontwikkelingen die de positie van het samenwerkingsverband raakten.

Wanneer door dergelijk achterstallig onderhoud de waarde en misschien zelfs het voortbestaan van de samenwerking ondermijnd raken, kan dit uiteindelijk – soms ernstige – problemen veroorzaken voor de deelnemende gemeenten. Immers, die zijn niet alleen opdrachtgever (vanuit die rol kunnen zij overschakelen naar een andere opdrachtnemer) maar ook eigenaar, en dus ook financieel en juridisch (mede-) verantwoordelijk

voor de middelen (en mensen) die zij in de samenwerking hebben ondergebracht. In hoofdstuk 11 gaan wij nader in op de risico's die gemeenten in dat geval lopen voor deze 'verbonden partijen'.

Handvatten voor goed eigenaarschap

Elke samenwerking is uniek en iedere relatie tussen sleutelfiguren is anders. Het is daarom ook niet mogelijk een uniform recept te geven voor goed eigenaarschap. Wel kunnen, gebaseerd op de praktijkervaringen van bestuurders van samenwerking, een aantal handvatten worden gegeven die anderen kunnen helpen een adequate eigen invulling te geven aan de eigenaarsrol bij samenwerking.

Het verdient aanbeveling om al bij de voorbereiding van de samenwerking gezamenlijk afspraken te maken over de invulling van het gedeelde eigenaarschap. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op het beheer en onderhoud van een gezamenlijke werkorganisatie maar ook op het beheer en onderhoud van de afspraken, procedures en onderlinge verhoudingen van de samenwerking an sich. Het is nuttig de cultuur van de samenwerking vooraf goed te doordenken en te bespreken, en hieraan met regelmaat aandacht te blijven besteden. Bijvoorbeeld door expliciet tijd en ruimte te creëren in de overlegstructuur voor regelmatige tussenevaluaties. Ervaringsdeskundigen adviseren om bij alle personele wisselingen in de organisatie te investeren in een zorgvuldige overdracht van de cultuur en de procedures van de samenwerking.

Bij het bepalen van de jaarlijkse begroting voor de samenwerking vraagt het eigenaarschap steeds weer om ruimte voor investeringen in de kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers en technische middelen. Als de gemeente moet bezuinigen is het belangrijk dat de bezuinigingstaakstellingen voor het samenwerkingsverband als een gezamenlijke opgave worden beschouwd en niet als een opgave waar “zij” zich maar mee moeten redden.

Ook kan het nuttig zijn om vooraf te bepalen dat in de jaarplannen voor de samenwerking een hoofdstuk moet worden opgenomen over de vitaliteit, concurrentie-

kracht doorontwikkeling van de organisatie. Vaak blijkt na enige jaren – vaak ook als gevolg van externe ontwikkelingen - dat uit oogpunt van gezonde bedrijfsvoering een nieuwe schaa sprong wenselijk is voor (onderdelen van) de samenwerking. Daarbij kan het gaan om verdere schaalvergroting door toetreding van nieuwe deelnemers, om uitbesteding van onderdelen aan andere opdrachtnemers of om het verrichten van taken voor andere partijen. Door aan deze ontwikkelingen en wenselijkheden aandacht te besteden in de jaarplannen wordt gewaarborgd dat de bestuurders van de deelnemende gemeenten hiervoor aandacht blijven houden.

De invulling van de eigenaarsrol in intergemeentelijke samenwerking komt vaak in het gedrang doordat de aandacht vooral uitgaat naar de relatie opdrachtnemer-opdrachtgever. De samenwerking en de organisatie die daarvoor is ingericht vergen echter bestuurlijke aandacht voor onderhoud en doorontwikkeling. Het is belangrijk hieraan aandacht te geven, zowel in het ontwerp van de samenwerkingsafspraken en overlegstructuur als wanneer de samenwerking eenmaal operationeel is.

Aan het woord: Joep Hoedjes

GEMEENTESecretaris VAN TEN BOER

“Maak afspraken over de invulling van het eigenaarschap van de samenwerking”

In de overeenkomst tussen Ten Boer en Groningen zijn afspraken vastgelegd over een zo helder mogelijke rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De afspraken zijn geschraagd door de input (taken, uren en tarieven), de kwaliteitseisen aan de processen (dienstverlening) en de output (de resultaten) te kwantificeren en daarop te sturen. Ook is vastgelegd hoe de besteding van middelen en de bereikte resultaten worden verantwoord en onderweg bijstellingen plaatsvinden. So far so good; maar volstaat dit stelsel van afspraken om de samenwerking als zodanig adequaat te onderhouden?

Als samenwerkingspartners hebben wij voorafgaand aan de samenwerking afspraken gemaakt over het eigenaarschap van de samenwerking waarvoor beide partners verantwoordelijk zijn. In ons model hebben wij dit vertaald in termen van ‘cultuur van de samenwerking’. Fundamenten waarop beide partners kunnen terugvallen, bouwstenen om ‘lucht en ruimte’ te creëren indien er problemen rijzen. Vier jaar ervaring heeft geleerd dat we er goed aan hebben gedaan deze waarden vast te leggen en consequent levend te houden. In de afspraken over de cultuur van de samenwerking hebben wij vastgelegd dat de opdrachtgever niet voor ieder knelpunt te hoog in de organisatie insteekt om het tij te keren. Ook hebben wij afgesproken niet te millimeteren in de verantwoording van kosten en resultaten. Wij hebben daartoe bandbreedtes ingebouwd en sturen op meerjarig resultaat in plaats van verrekening op alle afwijkingen van de input of output.

Incidenteel is er een situatie waarbij het eigenaarschap haaks lijkt te staan op de rol van opdrachtgever. Ik heb als opdrachtgever wel eens overwogen om een deel van de opdracht uit de overeenkomst te halen en dit bij een andere partij te beleggen. Vanuit de rol als (mede)eigenaar van de samenwerking, het geheel van de samenwerking overziend, heb ik besloten dit alsnog niet te doen. Immers, voordelen op andere terreinen van de samenwerking wegen zwaarder dan het verbeteren van een geïsoleerd knelpunt, hoe zwaar ook.

Door terug te grijpen op de set van gedragsafspraken en culturele uitgangspunten, vermijd ik vruchteloze spanningen in de relatie. Anders wordt het probleem wellicht opgelost maar de relatie raakt verstoord. Ik spreek onze partners kritisch aan maar stel ook de vraag hoe ik mijn partner kan helpen om een probleem op te lossen. Andersom gebeurt dat ook. In geval mensen vertrekken investeren wij aanhoudend in de overdracht van deze waarden bij nieuwe medewerkers in beide organisaties. Ik kan uit ervaring een ieder die een samenwerkingsverband aangaat of al onderhoudt, adviseren om ‘arrogant’ opdrachtgeverschap te vermijden en een gedeeld eigenaarschap van de samenwerking uit te werken en aanhoudend te professionaliseren.

Hoofdstuk 8

Samenwerken is meerdimensioneel schaken

Bestuurders herkennen het allemaal: beslissingen en ontwikkelingen in het ene samenwerkingsverband hebben vaak consequenties voor de positie die men heeft in andere samenwerkingsverbanden. Samenwerken wordt dan ook door veel bestuurders ervaren als niet alleen schaken op het bord van de betreffende samenwerkingsverband, maar als meerdimensioneel schaken. Eerder hebben wij het gehad over de complexiteit die wordt veroorzaakt door de combinatie van opdrachtgeverschap en eigenaarschap en van besturing van de samenwerking zoals die is afgesproken en de doorontwikkeling van die samenwerking. De meerdimensionaliteit is nog een extra complicerende factor bij de besturing van intergemeentelijke samenwerking. In dit hoofdstuk vragen wij aandacht voor deze complexiteit en bepleiten wij maximale transparantie als beste hulpmiddel om onnodige problemen te voorkomen.

Goed zicht op het speelveld is nodig

In intergemeentelijke samenwerking geldt vaak dat beslissingen en ontwikkelingen niet alleen gevolgen hebben in de context van deze specifieke samenwerking, maar ook doorwerken daarbuiten, in de onderlinge strategische posities van de deelnemers op andere terreinen en in hun strategische posities tegenover andere partijen.

Bestuurders zullen deze consequenties moeten meewegen in hun besluitvorming binnen en over de intergemeentelijke samenwerking. Dat is niet eenvoudig, want meestal zit tussen oorzaak en gevolg nog de interpretatie van andere partijen. Van bestuurders vereist dit een goed inzicht zowel in de feite-

lijke samenhangen als in de wijze waarop relevante anderen die waarnemen en interpreteren. Zonder goede inschatting van de wijze waarop relevante anderen – bijvoorbeeld buurgemeenten die niet in de betreffende samenwerking deelnemen – zullen reageren op de keuzes die binnen het samenwerkingsverband worden gemaakt, kan men voor onaangename verrassingen komen te staan.

Het is belangrijk zich te realiseren wat het bovenstaande betekent. Bestuurders moeten niet alleen binnen een specifiek samenwerkingsverband maar ook op het bredere speelveld voortdurend kunnen inschatten hoe anderen zullen reageren. Dat vraagt een stevige, continue afstemming en communicatie. Een aanzienlijke ‘drukte’ dus, die noodzakelijk is om nog meer gedoe te voorkomen.

Beslissingen vaak niet terug te draaien

Helaas – maar vanwege de complexiteit van de opgave niet verrassend – doen zich in de praktijk soms toch situaties voor waarin andere partijen op onvoorziene wijze reageren op keuzes die in een intergemeentelijk samenwerkingsverband zijn gemaakt. Soms is die reactie zodanig ongunstig dat een of meer van de deelnemers aan de samenwerking wil terugkomen op de eerdere beslissing. Dat is echter lastig, en soms onmogelijk. Het terugdraaien van beslissingen en ontwikkelingen in intergemeentelijke samenwerking kan worden bemoeilijkt doordat ook voor de andere deelnemers geldt dat hun positie tegenover derden is veranderd als gevolg van de ingezette ontwikkeling. In de praktijk zien wij dat, waar in-

tergemeentelijke samenwerking stroef verloopt of moeizaam van de grond komt, dit fenomeen vaak aan de orde is. Nadat de deelnemers aan de samenwerking onderling hun koers en ambities hebben besproken en een meer of minder formeel besluit hebben genomen, treden zij daarmee naar buiten. Gemeente A ontdekt dan dat zij hierdoor in een lastig parket komen tegenover anderen. Voor de andere gemeenten brengt het besluit echter louter de beoogde gevolgen, ook extern. Als gemeente A het besluit alsnog weer ter discussie stelt kan dat irritatie en wrijving binnen de samenwerking opleveren. Als gemeente A geen poging doet het besluit terug te draaien, zal zij de negatieve externe effecten moeten incasseren, hetgeen de beleving van en de opstelling in de samenwerking niet ten goede zal komen.

Hanteerbaar maken van multidimensionaliteit

De multidimensionaliteit van samenwerking is onvermijdelijk, omdat iedere gemeente te maken heeft met opgaven en belangen die elk een eigen schaal kennen en waarbij verschillende ketenpartners, netwerkpartners en belanghebbenden betrokken zijn. Dit blijft het geval, ook als men ervoor kiest om alle intergemeentelijke samenwerking met dezelfde partners vorm te geven.

Zolang elk van de partijen in een samenwerkingsverband zich bewust is van deze complexiteit en in staat is belangrijke implicaties te voorzien, kan dit hanteerbaar blijven.

Dat vraagt om het organiseren en in stand houden van een aantal randvoorwaarden binnen elk van de deelnemende gemeenten en binnen de samenwerking.

Voor elk van de deelnemende gemeenten geldt dat gezorgd

moet worden voor het onderhouden van actieve contacten, afstemming en informatie-uitwisseling met de relevante partijen in de regio. Ook moet door elk van de deelnemende gemeenten worden gezorgd dat bestuurders voldoende mandaat hebben als zij overleggen over samenwerking, zodat zij afspraken kunnen maken waarop niet behoeft te worden teruggekomen.

Op het niveau van het samenwerkingsverband is het daarnaast nodig dat er transparantie is tussen de samenwerkende gemeenten over hun strategische posities en relevante andere strategische samenwerkingen. Een laatste randvoorwaarde is dat de deelnemende gemeenten de tijd nemen en elkaar tijd gunnen om consequenties van de samenwerking in te schatten voordat onomkeerbare keuzes worden gemaakt.

Intergemeentelijke samenwerking raakt altijd ook aan de posities van de deelnemende gemeenten buiten de samenwerking. Deelnemers moeten dit doorzien om problemen te voorkomen. Voor een soepele besluitvorming zonder ongewenste gevolgen is het nodig dat deelnemende gemeenten die bredere context en de beelden van externe spelers goed kunnen inschatten, dat ze onderling transparant zijn over hun strategische posities en dat in geval van twijfel de tijd wordt genomen om een goede inschatting van externe consequenties te maken.

Aan het woord: Arjan van Gils

GEMEENTESECRETARIS VAN ROTTERDAM

“Realiseer je dat iedere samenwerkingspartner ook andere partners en andere doelen heeft”

Samenwerken heeft alleen zin als je elkaar nodig hebt om een concreet doel te bereiken. Om al je doelen te bereiken zul je steeds andere samenwerkingspartners nodig hebben. En die werken ook allemaal weer met anderen samen om hun doelen te bereiken. Zo gaat dat in het dagelijks leven ook: op een dag heb je contact met collega's, andere bezoekers van de sportschool, burens en familie. Daar doet nooit iemand moeilijk over. Maar bij samenwerkende overheden lijkt het wel of opeens niets meer spontaan kan. Dan willen bestuurders van alles vastleggen in convenanten of regelingen, en alles met dezelfde partners doen, terwijl het doel van de samenwerking op de achtergrond raakt.

Ook dat je af en toe iets voor een ander over moet hebben om uiteindelijk je eigen doelen te bereiken is niet uniek voor samenwerking. Als je regelmatig met dezelfde groep naar de kroeg gaat zullen anderen van je verwachten dat ook jij een keer een rondje geeft. Dat hoort er gewoon bij. Maar bij samenwerking wordt dat vaak vergeten.

Er wordt ook nogal eens vergeten om te stoppen met samenwerken als de doelen zijn bereikt of niet langer bereikt kunnen of hoeven worden. Daardoor blijven ziellose samenwerkingsverbanden bestaan.

Bij dat soort samenwerkingsverbanden worden rituelen dominant. Samenwerken staat dan gelijk aan vergaderen. Zulke samenwerking bezorgt bestuurders af en toe een leuke dag, maar verder niks. Bestuurlijke bezigheidstherapie!

Echt samenwerken vergt een veelheid van acties, zoals kijken hoe anderen het doen, verkenningen uitvoeren, business cases uitwerken en lobbyen. Dit soort acties zie je bijvoorbeeld bij de metropoolontwikkeling rond Rotterdam en Den Haag. Deze samenwerking levert veel op voor de regionale ontwikkeling op langere termijn.

Omdat we in Rotterdam heel pragmatisch zijn steken we vooral energie in dit soort veelbelovende samenwerkingsverbanden die een concreet doel dienen. Nog een voorbeeld hiervan is het Rotterdam Climate Initiative. Hierin werken gemeente, Havenbedrijf, Deltalinqs (als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven) en DCMR Milieudienst Rijnmond samen om 50% minder CO2 en 100% klimaatbestendigheid te realiseren. Dit zijn heel ongelijksoortige samenwerkingspartners. Ook de belangen verschillen behoorlijk, want de gemeente wil heel ver gaan met haar milieudoelstellingen, maar de haven wil natuurlijk wel concurrerend blijven. Die tegengestelde belangen zijn geen bezwaar als iedereen ze erkent en je het daar openlijk over kunt hebben. Dan kun je samen juist veel bereiken.

Hoofdstuk 9

Ontwikkelen van samenwerkingsvermogen

De ene bestuurder ervaart het besturen van drie samenwerkingsverbanden als een complexe klus, terwijl de andere bestuurder met gemak een vijftiental samenwerkingsverbanden aanstuurt. In de praktijk blijkt er geen duidelijke grens te zijn aan het aantal samenwerkingsverbanden dat een bestuurder 'aan kan'. Is samenwerkingsvermogen een kunst, een gegeven, of is het een kunde die men kan ontwikkelen? Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat dat beide waar zijn. Naast een zekere intuïtie voor samenwerking blijken een aantal factoren een rol te spelen in het gemak waarmee bestuurders een of meer samenwerkingsverbanden kunnen hanteren. In dit hoofdstuk bespreken wij die factoren en de mate waarin die te ontwikkelen zijn.

Geen duidelijke grens aan aantal samenwerkingen

Besturing van samenwerking vraagt aandacht en maatwerk om goed te kunnen functioneren. Dat blijkt duidelijk uit de voorgaande hoofdstukken. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat er een grens is aan het aantal verschillende samenwerkingsverbanden dat een gemeente kan hanteren. In de gesprekken die wij hebben gevoerd met bestuurders van samenwerkingsverbanden is die veronderstelling echter niet bevestigd. In sommige gemeenten constateren de bestuurders dat zij er in slagen een vier- of vijftal samenwerkingen echt de

aandacht te geven die zij vergen, en dat daardoor de rol van de gemeente in andere samenwerkingsverbanden niet goed uit de verf komt. Sommige bestuurders constateren dat als het aantal samenwerkingsverbanden te groot wordt, de coördinatielast zodanig toeneemt dat de synergie en efficiencywinst van de samenwerkingen daar niet meer tegenop wegen. Dit geldt met name wanneer de verschillende samenwerkingsverbanden van elkaar verschillen qua governance.

Andere bestuurders echter blijken geen moeite te hebben met het besturen van aanzienlijke aantallen samenwerkingsverbanden. Waar voor de ene bestuurder drie verschillende samenwerkingsverbanden het maximaal hanteerbare lijken, blijken anderen gemakkelijk meer dan tien samenwerkingsverbanden aan te kunnen. Er zijn verschillende gemeenten die in de afgelopen jaren zelfs hebben gekozen voor het ontvlechten van grote samenwerkingsverbanden tot meerdere kleinere samenwerkingen.

Samenwerken als kunst en kunde

Wat maakt nu dat de ene bestuurder moeite heeft om drie samenwerkingsverbanden hanteerbaar te houden terwijl de andere bestuurder er veel meer aan kan?

Hoewel persoonlijke capaciteiten altijd een rol spelen, vormen die niet meer dan een deel van de verklaring. Natuurlijk zijn bestuurders in het voordeel die van nature meer communicatief zijn ingesteld, goede netwerkers

zijn en veel strategisch inzicht hebben. Zij beschouwen samenwerken vaak ook als plezierig onderdeel van hun functie.

Andere belangrijke elementen die door ervaringsdeskundigen worden genoemd zijn respect voor elkaar en voor elkaars context en een cultuur waarin niet op basis van macht en positie maar op basis van inhoudelijke doelen en argumenten wordt geopereerd. Maar ook zelfbewustzijn, het durven uitbesteden en regisseren zonder daarbij terug te vallen op machtsargumenten; en het lef om te varen op eigen intuïtie en dat bespreekbaar te maken. Als iets niet goed voelt in de samenwerking, dan is er meestal ook iets dat niet helemaal goed zit. Bestuurders die deze signalen herkennen en daar iets mee doen, blijken doorgaans weinig problemen te hebben met het hanteren van hun samenwerkingsopgave.

De persoonlijke karakters en vaardigheden van bestuurders bepalen echter niet alles. Wanneer men beter kijkt naar de situaties waarin bestuurders hun handen vol hebben aan twee of drie samenwerkingsverbanden, blijkt dat het dan vrijwel altijd gaat om een situatie met een grote complexiteit. In gevallen waar men een groot aantal samenwerkingsverbanden weet te hanteren blijkt de complexiteit beperkt te zijn gehouden of gemaakt.

Ontwikkelen van tools, techniek en ervaring

Door het ontwikkelen van goed uitgedachte werkwijzen en afspraken en van routine in het werken daarmee kan de

complexiteit van intergemeentelijk samenwerken worden gereduceerd. Dan kan men met weinig extra inspanning meer samenwerkingsverbanden hanteren.

Enkele voorbeelden. Als een gemeente binnen een van haar intergemeentelijke samenwerkingen een goed format en routine ontwikkelt in het werken met onderlinge dienstverleningsovereenkomsten, dan is dit eenvoudig ook toe te passen in samenwerking met andere partnergemeenten. Als een goed functionerend besturingsmodel is ontwikkeld voor één intergemeentelijk samenwerkingsverband en als de bestuurders eenmaal de ins en outs daarvan kennen, kost het veel minder moeite een goed passende variant daarvan te ontwikkelen en te hanteren in een volgend samenwerkingsverband. Als men eenmaal geleerd heeft om binnen samenwerking voortdurend draagvlak en betrokkenheid te blijven zoeken, wordt dit in volgende samenwerkingen een natuurlijk onderdeel van het proces. Als de eigen organisatie en medewerkers eenmaal ingesteld zijn op functioneren als onderdeel van één samenwerkingsverband, dan kunnen dat er ook meerdere worden, mits de werkwijze niet wezenlijk verschilt.

Daarnaast blijft het belangrijk dat bestuurders en ambtenaren leren voldoende tijd te nemen voor de samenwerking, omdat die tijd zich zelf terugbetaalt. Ook het zorgen voor tijdige interne afstemming tussen bestuurders, waardoor wordt voorkomen dat zij op het podium van de samenwerking een interne strijd moeten uitvechten, behoort tot de ervaringen en routines die samenwerking vergemakkelijken.

Ontwikkelen van inzicht, intuïtie en positieve beleving van samenwerking

Naast technische en procesmatige samenwerkingsvaardigheden kunnen ook andere belangrijke samenwerkingsvaardigheden zoals inzicht, intuïtie en plezier in het samenwerken in zekere mate worden ontwikkeld. Gezien de toenemende noodzaak van samenwerking op diverse terreinen, waarbij de lokale overheid steeds meer evolueert tot een open systeem, is het een geruststelling te beseffen dat samenwerken voor een belangrijk deel leerbaar is.

Bij het doorontwikkelen van samenwerkingsvaardigheden is een positieve attitude ten opzichte van samenwerking onontbeerlijk. Een aantal van de succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking die in de inleiding zijn genoemd hangen daarmee samen. Als er sprake is van een duidelijk belang bij de samenwerking en van een rationele en emotionele keuze voor die samenwerking, als er in de samenwerking plek is voor de eigen identiteit en als er sprake is van een goede relatie tussen de sleutelfiguren,

dan is een positieve attitude een bijna logisch resultaat. Ontbreekt een van die succesfactoren, dan komt een positieve grondhouding gemakkelijk onder druk te staan. Vanuit een positieve grondhouding kunnen inzicht en intuïtie worden doorontwikkeld. Het inzicht waar het om gaat betreft de specifieke besturingsopgaven bij samenwerking en de mogelijkheden om die hanteerbaar te maken. Dit boekje, gebaseerd op de inzichten van ervaringsdeskundigen, beoogt daarbij een hulpmiddel te zijn. De intuïtie die bijdraagt aan effectief en efficiënt samenwerken wordt vooral doorontwikkeld door ervaring. Ook het delen van ervaringen en blijven luisteren naar verschillende meningen zijn daarbij belangrijk. Het plezier in samenwerken is zowel resultante als katalysator van andere elementen van samenwerkingsvermogen. Het besef dat een positieve beleving van samenwerking ook een katalyserende werking heeft is bij veel ervaren bestuurders een reden om dit ook actief te organiseren. Bijvoorbeeld door het vieren van successen, en door aandacht voor onderlinge verhoudingen en betrokkenheid.

Intergemeentelijke samenwerking stelt bestuurders voor een aantal opgaven die complex zijn. In de praktijk blijkt echter dat het samenwerkingsvermogen van bestuurders en organisaties zich vaak ontwikkelt. Ervaring en routine maken dat men meer samenwerkingsverbanden aan kan en meer inzicht en een positieve beleving van samenwerking ontwikkelt.

Aan het woord: Annemieke Traag

VANAF APRIL 2011 GEDEPUTEERDE PROVINCIE GELDERLAND, VOORDIEN ALGEMEEN
DIRECTEUR EN SECRETARIS REGIO TWENTE

“Ervaring met samenwerken loont”

Als regiosecretaris van achtereenvolgens Achterhoek en nu Twente heb ik veel ervaring opgedaan met intergemeentelijke samenwerking op uiteenlopende terreinen. Variërend van gezondheid (GGD), veiligheid, ruimtelijke ordening, mobiliteit, economie en recreatie en toerisme heb ik mij de afgelopen jaren bezig mogen houden met maatschappelijke opgaven die een bovenlokale aanpak vragen en waarbij intergemeentelijke samenwerking een versterkende werking heeft op de bestuurskracht van de betrokken lokale overheden.

Wat ik heb gemerkt is dat als gemeenten een sense of urgency ervaren, samenwerking tot constructieve resultaten leidt. Een illustratief voorbeeld is de intensieve samenwerking tussen de Twentse gemeenten om het economisch klimaat in Twente een belangrijke impuls te geven. De veertien Twentse gemeenten hebben daarvoor € 80 miljoen euro vrijgemaakt. Ook de verbindingen met het Twentse bedrijfsleven en kennisinstellingen en de provincie zijn de afgelopen jaren sterk aangehaald en gezamenlijk wordt door de verschillende partijen momenteel ruim 150 miljoen geïnvesteerd in de Twentse economie, waarbij de multiplier uit Den Haag en Brussel nog niet eens is meegeteld.

Het is mooi te zien dat alle relevante partners in Twente beseffen dat gezamenlijk de schouders eronder zetten de enige manier is om de fragiele economische structuur in Twente te verstevigen. Essentieel voor deze uitkomst is zeker de chemie en het sterke netwerk tussen de bestuurders c.q. voorzitters van de partners ‘in crime’, te weten de voorzitters van Regio Twente, College van Bestuur van Universiteit Twente en van Saxion Hogescholen, VNO-NCW, Kamer van Koophandel en IKT en ook de provincie Overijssel.

Op grond van deze ervaringen kan ik concluderen dat samenwerking tussen gemeenten en met externe partners maatschappelijk rendement oplevert, als er tussen de samenwerkingspartners sprake is van chemie en een goede verstandhouding, als ze elkaar wat willen en kunnen gunnen en het vermogen hebben oprecht samen te werken voor de behartiging van een gezamenlijk belang.

Het saamhorigheidsgevoel van de noodzaak om samen te werken versterkt dit alles nog des te meer en de praktijk laat dan zien dat samenwerkende partners met gemak verscheidende samenwerkingsverbanden tegelijkertijd aankunnen.

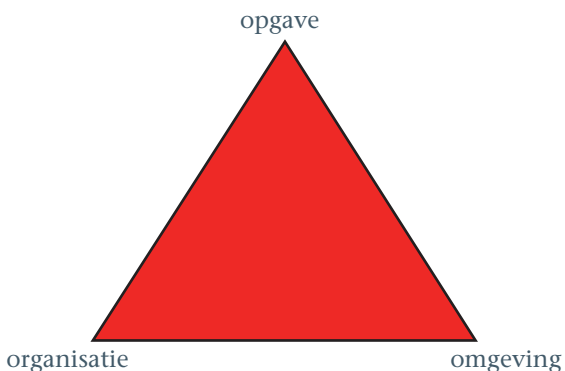
Hoofdstuk 10

Decompliceren waar mogelijk

Al met al blijkt het besturen van samenwerking toch altijd een complexe opgave; complexer dan het besturen van een afzonderlijke organisatie. In dit afrondende hoofdstuk concluderen wij daarom dat het hanteerbaar maken van die complexiteit misschien wel de belangrijkste succesvoorwaarde is voor de besturing van samenwerking. Wij bespreken een aantal manieren om te decompliceren.

Lokaliseren van complexiteit

Het hanteerbaarder maken van de complexiteit bij besturing van samenwerking begint bij het ordenen van de oorzaken van die complexiteit. Wij onderscheiden daarvoor drie groepen oorzaken: (1) complexiteit vanuit de inhoudelijke opgave; (2) complexiteit in de organisatie van de samenwerking; en (3) complexiteit vanuit de omgeving van de samenwerking.



Naarmate de inhoudelijke opgave waarvoor wordt samengewerkt complexer is, is doorgaans ook de besturing complexer. Voorbeelden zijn de aanpak van krimp, economische ontwikkeling of – actueel – de integrale jeugdzorg, maar ook taken die onderhevig zijn aan een sterke dynamiek, al dan niet door snel veranderende regelgeving vanuit het rijk. De PIOFAH-taken daarentegen zijn overwegend eenduidige taken waarvan de beoogde resultaten en producten helder definieerbaar zijn, en daardoor ook in samenwerking relatief gemakkelijk bestuurbaar. Niet voor niets worden vooral taken als belastingen vrijwel overal in shared service centers belegd.

De tweede groep oorzaken van complexiteit zit in de organisatie van de samenwerking: het samenwerkingsmodel, de governance, verrekensystematieken, overlegstructuren, aantallen participanten, relaties tussen sleutelfiguren, vertrouwen, cultuurverschillen.

Bij de derde groep oorzaken, de externe factoren en de dynamiek in de omgeving, kan het gaan om veranderingen in de bestuurlijke inrichting van de omgeving of om bijvoorbeeld ketenpartners, buurgemeenten en concurrenten die door nieuwe strategische allianties het speelveld veranderen. Een andere belangrijke factor die wij tot de omgevingsfactoren van een specifieke samenwerking rekenen, is het aantal en de aard van de overige samenwerkingsverbanden waarin de gemeente deelneemt.

De hanteerbaarheid van de besturingsopgaven bij samenwerking wordt bepaald door de som van de verschillende complexiteiten.

Reduceren van de som van complexiteit

Wanneer bestuurders ervaren dat samenwerking moeizaam verloopt en erg ingewikkeld is, is het raadzaam te proberen de som van de complexiteiten te beperken. Dit klinkt vanzelfsprekend, maar is dat niet. Minder ervaren bestuurders van samenwerking zijn vaak geneigd – als zij al proberen om de complexiteit te reduceren – om alleen naar oplossingen te zoeken op het terrein waar zich de grootste ingewikkeldheden voordoen.

Bij zeer complexe inhoudelijke opgaven zoeken zij vooral naar mogelijkheden om die opgaven te vereenvoudigen. Helaas is de werkelijkheid daarvoor vaak te weerbarstig.

Meer ervaren bestuurders van samenwerking zien wij dan vaker zoeken naar vereenvoudigingen in de andere, makkelijker te beïnvloeden domeinen. Zo zijn er verschillende gemeenten die in de afgelopen jaren zware gemeenschappelijke regelingen met een complexe opgave hebben ontvlochten in lichtere samenwerkingsvormen die elk een deel van de opgave adresseren.

Ook een grote mate van dynamiek in de omgeving kan de besturing van samenwerking compliceren. Deze dynamiek op zich kan een bestuurder doorgaans niet beïnvloeden. Hij kan echter wel rekening houden

met deze bron van complexiteit door een zo eenvoudig mogelijke organisatievorm voor de samenwerking te kiezen.

Zoals de beide voorbeelden aangeven, is vaak de organisatie van de samenwerking voor de bestuurder het meest stuurbaar; op de complexiteit van opgaven en de externe dynamiek heeft hij doorgaans minder grip.

Complexiteit van de opgave belangrijk bij keuze model

Een wijze les van ervaren bestuurders van samenwerking luidt: als de opgaven ingewikkeld zijn, kies dan voor een eenvoudig samenwerkingsmodel. Dit voor de hand liggende advies wordt in de praktijk toch vaak vergeten. Juist wanneer de inhoudelijke opgave erg gecompliceerd is, kan het nodig of zelfs logisch schijnen om voor de aanpak daarvan een even complexe governance in te richten. Hoewel dit niet in alle gevallen verkeerd uitpakt, is het risico dan groot dat de effectiviteit van de samenwerking gering blijft, bij een forse afstemmingslast. Voor een meer effectieve aanpak van ingewikkelde opgaven is een simpel samenwerkingsmodel te verkiezen. Het is daarbij ook belangrijk de eigen organisatie zodanig in te richten dat men goed kan samenwerken: ook in de eigen organisatie moet men bekend zijn met de doelstellingen, werkwijze en besturing van de samenwerking, en moet men de eigen rol daarin kennen. Dit is uiteraard bij ieder samenwerkingsmodel aan te raden, maar juist bij eenvoudige modellen wordt de noodzaak om hier-

aan aandacht te besteden nog wel eens onderschat. Bij strategische samenwerking wordt, omwille van de hanteerbaarheid, steeds vaker gekozen voor modellen waarbij het bestuur van de samenwerking geen inhoudelijke bevoegdheden heeft, maar zaken voorbereidt voor besluitvorming in de afzonderlijke raden.

Beperken van variatie in modellen houdt het totaal hanteerbaar

Niet het aantal samenwerkingsverbanden maar de totale complexiteit bepaalt de grens van wat een gemeente aan kan. Daarom verdient het aanbeveling om voor gelijksoortige opgaven zo mogelijk gelijksoortige samenwerkingsvormen te kiezen. Voor samenwerking op bedrijfsvoeringstaken is het vaak mogelijk, ook als deze over verschillende samenwerkingsverbanden verspreid is, een zelfde governance toe te passen. Bestuurders en ambtenaren kunnen dan veel gemakkelijker routine en inzicht in hun rol ontwikkelen en daarmee hun samenwerkingsvermogen uitbouwen. Dit geldt eveneens voor meeste procedures en afspraken bij gezamenlijke uitvoering van beleid, hoewel zich daarbij vaker nieuwe vragen en nieuwe keuzes voordoen die om nadere bestuurlijke afstemming vragen.

Strategische samenwerking vraagt doorgaans om andere modellen en werkwijzen dan gezamenlijke bedrijfsvoering en uitvoering van beleid, maar binnen de strategische samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt kan wel voor vergelijkbare vormen en procedures worden gekozen, waarmee de veel-

heid van overleggen hanteerbaar wordt gehouden. In veel strategische regionale samenwerkingsverbanden is – op basis van deze ervaring - ervoor gekozen om in de verschillende domeinen en portefeuilles te werken vanuit een vergelijkbare opzet en procedure.

Coalitions of the willing

Een belangrijke factor in de totale complexiteit bij samenwerking zijn de onderlinge relaties, belangenstrijd en competentiestrijd tussen de betrokken partijen. Hoewel deze factor als onderdeel van de (samenwerkings)organisatie kan worden beschouwd, is het lang niet altijd eenvoudig om knelpunten op dit vlak op te lossen. Dat vergt vaak veel tijd, aandacht en overleg; soms meer dan de andere deelnemers zich kunnen veroorloven.

Zeker waar sprake is van urgente opgaven, waarvan de aanpak niet lang kan worden uitgesteld maar waarover men het ook niet snel eens wordt, ligt het voor de hand om dan samen te werken in ‘coalitions of the willing’. Met name in regionale samenwerkingsverbanden en rond ontwikkelopgaven zien wij vaak dat vanuit een grotere groep potentiële deelnemers en belanghebbenden, een aantal gemeenten elkaar snel weten te vinden en een kopgroep vormen. Andere gemeenten kunnen daarbij al dan niet op later moment aanhaken.

Door bij uitvoerende samenwerking alleen structureel samen te werken met partijen die gelijke ambities hebben, of alleen op de dossiers of taken waar dat geldt,

wordt veel complexiteit weggenomen. Samenwerking met partijen en op andere taken waar geen sprake is van eensgezindheid kan dan alsnog plaatsvinden, maar bemoeilijkt dan niet de voortgang op de onomstreden delen. Wij zien deze werkwijze bijvoorbeeld veelvuldig toegepast worden in het werken met plustaken door GGD'en.

Bij strategische samenwerking, waarbij men het wel eens is over de doelen en ambities, kan complexiteit door tegengestelde belangen goed worden weggenomen door hier open over te communiceren.

Optimaliseren van efficiëntie

Een afweging die bij meer gemeenten nadrukkelijk aan de orde komt naarmate het aantal samenwerkingsverbanden toeneemt, betreft het optimaliseren van efficiëntie. Kiest men voor optimaliseren van de efficiëntie op deeltaken of beleidsdomeinen, of op het geheel?

Veel samenwerkingsverbanden zijn gestart en vormgegeven vanuit een inhoudelijke en bedrijfsmatige oriëntatie op de betreffende taak of het beleidsdomein. Het is echter de vraag of het mozaïek aan samenwerkingsverbanden dat op die wijze ontstaat, ook als geheel de hoogste efficiëntie biedt. In de praktijk hebben een aantal gemeenten geconstateerd dat het eenvoudiger en daarmee meer efficiënt is om verschillende uitvoerende taken in één samenwerkingsvorm onder te brengen. Op de afzonderlijke onderdelen levert men dan wellicht enige efficiëntie in, maar het

geheel is eenvoudiger aan te sturen en te beheersen. De mate waarin men in de eigen organisatie beschikt (en wil blijven beschikken) over de capaciteit en deskundigheid die nodig is om effectief te participeren in een groot aantal samenwerkingsverbanden is daarbij een belangrijke overweging.

Ook binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijkt de zoektocht naar optimale schaalgrootte, specialisatie en hanteerbaarheid dus nog niet uitgekristalliseerd.

Aan het woord: Henk Jan Meijer

BURGEMEESTER ZWOLLE, VOORZITTER REGIEGROEP ZWOLLE KAMPEN NETWERKSTAD

“Ingewikkelde constructies en overvloedige ambities zorgen voor ruis en scepsis”

Een plus een is drie. Het is misschien een beetje flauw, maar mijn ervaring als bestuurder is toch zeker dat samenwerking bijna altijd tot meerwaarde leidt. Waarbij natuurlijk wel aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan om succesvol te kunnen zijn. In de regio Zwolle hebben we met Zwolle Kampen Netwerkstad een stevige basis gelegd voor regionale samenwerking. Ik schets graag de uitgangspunten van onze aanpak.

Houd het overzichtelijk. Ingewikkelde constructies en een overvloed aan ambities zorgen voor ruis en voor scepsis. Dat hebben we - dat wil ik niet verbloemen - in Zwolle Kampen Netwerkstad ook moeten ontdekken. In de eerste jaren wilden we teveel. We zijn begonnen met een tiental grote ambities. Die hebben hun nut gehad, maar al relatief snel merkten we dat het aanbrengen van focus ons zou versterken. Nu werken we met vier programmalijnen: economische ontwikkeling, sterke steden, mobiliteit en bereikbaarheid plus kwaliteit van leven. Dat is zowel intern als extern helder.

Houd het licht. Waak ervoor dat je tussenlagen optuigt die niet bijdragen aan je slagkracht. Voor Zwolle Kampen Netwerkstad werkt een klein projectbureau. Ook dat zorgt voor overzicht, en korte lijnen. Zaak is dan natuurlijk wel dat zo'n bureau ook echt als spin in 't web kan functioneren en indien nodig de nodige slagkracht weet te organiseren.

Denk pragmatisch. Zoals ik hiervoor heb geschetst, is een voorwaarde voor succes dat je kijkt wat nodig is, en niet louter naar wat je al hebt. Veel vraagstukken waarmee Zwolle en ook de wijde regio rondom de stad te maken hebben laten zich niet goed bestuurlijk inkaderen. Veel opgaven waar we voor staan - mobiliteit, economie, sterke steden, kwaliteit van leven - kan je niet louter aanpakken binnen de provinciale of landsdelige grenzen. Dan moet je in ieder geval de open blik hebben om te onderzoeken of je tot nieuwe samenwerkingen kan komen. Met inachtneming van bovenstaande principes. En met een goed oog voor de kracht die je al hebt. Zo is Zwolle Kampen Netwerkstad een stevige drager voor meer regionale impulsen.

Tenslotte: ik geloof erg in bovenstaande uitgangspunten. De belangrijkste factor voor het welslagen van welke samenwerking dan ook is de wil van de deelnemers om er wat van te maken. Zodat je elkaar ook op sleeptouw kan nemen als het even tegenzit. En je samen trots kan zijn wanneer je zaken voor elkaar hebt gekregen. Samenwerken moet geen moeite zijn, maar een wens.

Hoofdstuk 11

Risicomangement bij intergemeentelijke samenwerking

Gemiddeld tellen gemeenten ruim 20 samenwerkingsverbanden waarin zij participeren. Een van de vragen die zich aandienen nu gemeenten steeds meer onderdelen van hun taken en verantwoordelijkheden geheel of gedeeltelijk onderbrengen in samenwerkingsverbanden betreft het risicomangement.

Weinig zicht op risico's intergemeentelijke samenwerking

Wanneer taken vanuit de eigen organisatie worden ondergebracht in samenwerkingsverbanden betekent dit vaak dat de gemeente minder zicht en grip krijgt op wat er precies gebeurt. Naarmate steeds meer taken elders worden belegd, is het de vraag in hoeverre de gemeente nog 'in control' is over het geheel en welke risico's zij loopt.

In de praktijk zien wij dat risicomangement bij intergemeentelijke samenwerking nog betrekkelijk weinig aandacht heeft. Gemeenten rapporteren in hun jaarrekeningen en begrotingen wel over 'verbonden partijen', maar doorgaans zonder daar ook in de risicoparagraaf op in te gaan. Bij de accountantscontrole van de jaarrekeningen wordt aan beide paragrafen aandacht besteed, maar kan de accountant in het algemeen geen inschatting maken van de risico's die de gemeente loopt ten aanzien van haar samenwerkingen.

Inschatting risico's vraagt specifieke kennis samenwerkingsopgaven

Om die risico's te kunnen inschatten is meer nodig dan de

financieel-juridische deskundigheid van de accountant: er is ook inzicht nodig in de specifieke kwetsbaarheden van intergemeentelijke samenwerkingsvormen en -processen. Evenals bij reguliere deelnemingen worden de risico's bij participatie in intergemeentelijke samenwerking ook bepaald door de stabiliteit van die samenwerking zelf en de stabiliteit van de andere participanten. Meer dan bij reguliere deelnemingen geldt echter bij intergemeentelijke samenwerking dat de stabiliteit van de samenwerking en van de participanten niet kan worden afgelezen aan financiële kengetallen, maar onderhevig is aan tal van andere factoren. De specifieke besturingsopgaven bij samenwerking, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, geven meer inzicht in de stabiliteit van intergemeentelijke samenwerking en daarmee in de betreffende risico's.

Risico's ten aanzien van verbonden partijen beter in beeld

Het onderscheid tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap bij intergemeentelijke samenwerking (zie de hoofdstukken 6 en 7) is ook van belang voor de ordening van risico's die gemeenten lopen ten aanzien van 'verbonden partijen'. Slechts enkele risico's zijn verbonden aan de opdrachtgeversrol; de meeste van deze risico's zijn verbonden aan de eigenaarsrol.

Risico's vanuit de opdrachtgeversrol liggen met name bij de financiële gevolgen bij uittreding van een van de andere partijen. De omvang van dit risico wordt bepaald door de

mate waarin de verschillende partners alternatieven hebben voor de samenwerking en door de mate waarin alle partners nodig zijn voor een financieel gezonde bedrijfsvoering.

Risico's vanuit de eigenaarsrol betreffen niet alleen de verantwoordelijkheid bij de uitvoering van projecten en diensten, maar ook het bedrijfsmatig gezonde voortbestaan van de werkorganisatie. De mate waarin men dit risico zelf kan beheersen is aanzienlijk geringer bij een gezamenlijke werkorganisatie dan bij de eigen organisatie. Het risico wordt in een samenwerkingsverband immers mede bepaald door diverse besluiten en gedragingen van elk van de verbonden partijen, ten aanzien van de afname van diensten en producten, de prijsafspraken daarover, de kwaliteit van het ingebrachte personeel en management en de duurzaamheid en continuering van de samenwerking.

Om deze gedragingen goed te kunnen inschatten en beïnvloeden is een scherp inzicht nodig in:

- de baten en kosten van de samenwerking voor elk van de verbonden partijen;
- de afhankelijkheid van sleutelpersonen bij verbonden partijen, de te verwachten wisselingen van sleutelpersonen en de mogelijkheden om die te hanteren;
- de mate waarin elk van de verbonden partijen het meerdimensioneel schaken beheerst en transparant is over risico's in andere strategische constellaties;
- eventuele knelpunten in het samenwerkingsvermogen bij elk van de verbonden partijen;
- de samenhang en verschillen tussen de besturing van de samenwerking zoals afgesproken en de besturing van de

doorontwikkeling van die samenwerking;

- de effecten van bezuinigingsopgaven bij verbonden partijen voor de bestaande samenwerking.

Analyse procesrisico's nodig voor inschatting financiële risico's

Een goed overzicht op deze elementen, vanuit de onderscheiden rollen van opdrachtgever en eigenaar, maakt een adequate inschatting van de risico's ten aanzien van verbonden partijen mogelijk. Een systematische analyse van de verschillende samenwerkingsverbanden waarin een gemeente deelneemt langs deze elementen draagt bij aan een goede inschatting welke samenwerkingsverbanden meer of minder stabiel zijn. Pas na een dergelijke analyse van de risico's in de samenwerkingsprocessen kan een reële inschatting worden gemaakt van de financiële risico's die de gemeente loopt ten aanzien van haar 'verbonden partijen'.

Naarmate gemeenten steeds meer taken in samenwerkingsverbanden beleggen, neemt ook het risico dat zij daarin lopen toe. De reguliere risico-analyse bij de accountantscontrole doet geen recht aan de specifieke kwetsbaarheden bij intergemeentelijke samenwerking. Bestuurders doen er wijs aan om naast een risico-analyse door de accountant ook een systematische risico-analyse te laten uitvoeren op de stabiliteit van de samenwerkingsverbanden.

Samenvatting / Lessons Learned

Gemeenten verrichten steeds meer taken in samenwerking met anderen, zowel binnen als buiten de overheid. Zo gemeenten al ooit een gesloten systeem geweest zouden zijn, de toekomst van de gemeente lijkt steeds meer die van een speler in een open systeem. Voor gemeentebestuurders betekent dit dat besturing van samenwerking een centraal onderdeel van hun taak wordt.

In gesprekken met ervaringsdeskundige bestuurders blijkt dat het besturen van samenwerking een aantal specifieke opgaven en complexiteiten kent die de aandacht van bestuurders vragen. De kernvraag daarbij is: hoe houd ik voldoende grip, zonder onnodige drukte?

Besturing van samenwerking is complexer dan besturing van de eigen organisatie. Om grip te houden zonder onnodige bestuurlijke drukte, zullen bestuurders van samenwerking die complexiteit hanteerbaar moeten maken.

Decompliceren is mogelijk door:

- Onderscheid te maken tussen de besturing van de afgesproken samenwerking en de besturing van de doorontwikkeling daarvan;
- Zich bewust te zijn van het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol, en beide professioneel in te vullen;
- Goed inzicht in het dynamisch evenwicht tussen synergie en autonomie, zodat men zelfbewust, rustig en zonder paniecreacties kan omgaan met tijdelijke (schijnbare) verstoringen van dat evenwicht;
- Te letten op de meerdimensionaliteit van beslissingen en gevolgen en deze binnen de eigen gemeente en in de samenwerking transparant en bespreekbaar te maken;
- De risico's die de gemeente loopt ten aanzien van de 'verbonden partijen' te beoordelen aan de hand van de mate waarin men de specifieke besturingsopgaven – zoals behandeld in de voorgaande hoofdstukken – onder controle heeft.

Voor de komende jaren lijkt met name de invulling van de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol de grote opgave voor bestuurders van intergemeentelijke samenwerking.



Lijst met geïnterviewden

- **Ronald Bandell** (voormalig burgemeester van o.a. Dordrecht en Alkmaar, voorzitter van o.a. Drechtsteden)
- **Eric Bodar** (secretaris Gewest Gooi en Vechtstreek)
- **Martin Broers** (gemeentesecretaris Coevorden, samenwerking Emmen, Coevorden, Borger-Odoorn)
- **Erik Dannenberg** (wethouder Zwolle, voorzitter AB en DB GGD IJsselland)
- **Arjan van Gils** (gemeentesecretaris Rotterdam)
- **Jan Hadders** (programmamanager Zwolle Kampen Netwerkstad)
- **Andries Heidema** (burgemeester Deventer, voorzitter DB Stedendriehoek)
- **Joost den Hertog** (gemeentesecretaris Heerhugowaard, regio Alkmaar)
- **Joep Hoedjes** (gemeentesecretaris Ten Boer, samenwerking Ten Boer - Groningen)
- **Klaas van der Hoek** (secretaris GR Meerstad)
- **Albert Kivits** (sectorhoofd Economische Zaken gemeente Eindhoven, Brainport Eindhoven)
- **Cees van der Knaap** (burgemeester Ede, voorzitter Regio Food Valley)
- **Grada van der Knaap** (gemeentesecretaris Waalre, A2-samenwerking)
- **Henk Kruisselbrink** (directeur GGD Midden-Nederland, Zeist)
- **Marion van Limpt** (directeur ISD Midden-Langstraat)
- **Henk Jan Meijer** (burgemeester Zwolle, voorzitter Regiegroep Zwolle Kampen Netwerkstad)
- **Theo Meijer** (voorzitter bestuur stichting Food Valley te Wageningen)
- **Corrie Noom** (wethouder Zaanstad, voorzitter G32 Sociale Pijler)
- **Ralph Pans** (voorzitter directieraad VNG)
- **Carlo Post** (gemeentesecretaris Binnenmaas, samenwerking Hoeksche Waard)
- **Fred Schriever** (adviseur bij West-Brabant)
- **Theo Schouten** (wethouder Almelo, lid DB Regio Twente)
- **Ina Sjerps** (directeur SSC Drechtsteden)
- **Jan Visser** (hoofd strategie Alkmaar, regio Alkmaar)
- **Almar Wimer Siebenga** (directeur ISZF)
- **Annemieke Traag** (tot april 2011 secretaris en algemeen directeur Regio Twente, sindsdien gedeputeerde provincie Gelderland)
- **Heleen Vrijhof** (algemeen secretaris Regio Groningen-Assen)
- **Ed Wallinga** (wethouder Enschede, lid bestuurscommissie GGD Regio Twente)
- **Rob Welten** (burgemeester Borne, bestuursvoorzitter Gemeentelijk Belastingkantoor Twente)
- **Renate Westerlaken** (burgemeester Lopik, lid DB GGD Midden-Nederland)
- **Jaap Wijma** (programmadirecteur Regio Groningen-Assen)
- **Herman Zwart** (gemeentesecretaris Dalfsen, samenwerking Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland)
- **Willem Zwijgers** (directeur Equalit, Oosterhout)

Colofon

Dit is een samenwerking tussen Programma Krachtig Bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken) voor het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking en WagenaarHoes Organisatieadvies.

Auteurs: Alinda van Bruggen, Pauline van 't Zelfde, Noortje Gerritsen en Harry ter Braak
(WagenaarHoes Organisatieadvies)

Eindredactie: Jacqueline Wetzels (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Ontwerp: Rob Wickerhoff (GAZmedia, bureau voor grafische en interactieve media)

Druk: ZuidamUithof Drukkerijen

Over deze uitgave:

In deze uitgave wordt op basis van ervaringen uit de praktijk ingegaan op de specifieke besturingsopgaven bij intergemeentelijke samenwerking. Het onderzoek waarop deze uitgave is gebaseerd is verricht door WagenaarHoes Organisatieadvies in 2010 en 2011. Een groot aantal bestuurders en managers van samenwerkingsverbanden heeft hieraan hun medewerking verleend. Deze publicatie vormt deel 2011/1 in de publicatiereeks van het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking uitgegeven. Deze publicatie bevat geen Kabinetsbeleid.

Deze uitgave kwam tot stand dankzij de kennisbijdrage van WagenaarHoes



Het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking is een samenwerkingsverband dat bestaat uit een consortium van:

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VGS, Middelgrote Gemeenten, ISZF, P10, VNG, Shared Services bij de Overheid, Nicis Institute en Nirov.

