

KRACHTEN GEBUNDELD

Een onderzoek naar vormgeving van intergemeentelijke samenwerking in het licht van de perceptie van omgevingscomplexiteit



KRACHTEN GEBUNDELD

Een onderzoek naar vormgeving van intergemeentelijke samenwerking in het licht van de perceptie van omgevingscomplexiteit

A.H. Westers

Studentnummer: 349533

Bestuurskunde

Master: Governance en Management van Complexe Systemen

Erasmus Universiteit Rotterdam

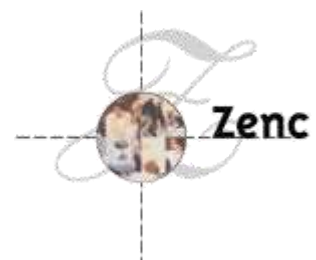
Begeleidend docent: Prof. Dr. E.H. Klijn

Tweede lezer: S. Verweij MSc

Stageplek: Onderzoeks- en Adviesbureau Zenc

Stagebegeleider: Ir. T. Monasso

De afbeelding op de voorpagina is afkomstig van <http://us.fotolia.com/id/7896813>



Je kunt beter met zijn tweeën dan alleen zijn, want – dat is zeker – samen zwoegen loont.

Prediker 4:9

VOORWOORD

In een van mijn laatste middelbare schooljaren drukte een docent ons op het hart volop te genieten van onze studententijd, omdat deze jaren zouden omvliegen. Hij had gelijk. Mijn studententijd is anders verlopen dan ik verwachtte, toen ik in 2005 besloot ver weg van pap en mam in Leiden geneeskunde te gaan studeren. Zes jaar later ben ik geen dokter, maar bestuurskundige. De afgelopen maanden heb ik uitgekeken naar het moment mijn scriptie af te ronden. Nu het zover is, bekruipt me een dubbel gevoel. Deze prachtjaren naderen hun einde.

Een bestuursjaar en twee studieopdrachten hebben mijn interesse aangewakkerd voor het onderwerp samenwerking en de rol van individuen hierin. Tijdens mijn afstudeerstage bij Zenc werkte ik mee aan een intergemeentelijk samenwerkingsproject. Al snel zag ik de complexiteit van bestuurlijke samenwerking: onuitgesproken verwachtingen, emoties en bestuurders die het elkaar lastig maken, maar ook de kracht als men daadwerkelijk samen stappen zet. Samen zwoegen loont, zoals het citaat op de vorige pagina zegt. Het onderwerp heeft me geënthousiasmeerd en indirect een baan bezorgd, waardoor ik hier straks mee aan de slag kan blijven.

Graag bedank ik de bestuurders, gemeentesecretarissen en andere respondenten die tijd vrijmaakten voor interviews. Zenc heeft me de mogelijkheid geboden in korte tijd veel te leren. Ik heb een mooie half jaar gehad. In het bijzonder dank aan mijn stagebegeleider, Ton Monasso, voor zijn kritisch meedenken. Datzelfde geldt voor Erik Hans Klijn en Stefan Verweij, mijn scriptiebegeleider en tweede lezer. Met vallen en opstaan heeft alle feedback me steeds een stap verder geholpen.

Zes jaar studentenleven heeft me kansen en uitdagingen gebracht. Mogelijkheden om te ontdekken waar mijn interesses, capaciteiten en overtuigingen liggen en daarmee aan de slag te gaan. De afgelopen jaren is het opbouwen van vriendschappen daarnaast minstens zo belangrijk voor me geweest. Op toppunten, maar ook als het even tegenzat, heb ik meer dan ooit ervaren dat het beter is met zijn tweeën te zijn dan alleen. Tot slot bedank ik graag mijn ouders, zus en broers. Bedankt voor de mogelijkheid te studeren, voor jullie steun en het meegenieten met al mijn belevenissen. De afgelopen jaren hebben van dichtbij laten zien dat weinig in het leven vanzelfsprekend is en gezondheid kwetsbaar. Midden in dat alles hebben jullie me allemaal op eigen wijze laten zien wat eeuwigheidswaarde heeft. Dank jullie wel.

Anneke Westers

Leiden, augustus 2011

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	IV
INHOUDSOPGAVE	V
TABELLEN, FIGUREN EN KADERS	VII
AFKORTINGEN	VIII
1 INLEIDING	1
1.1 Aanleiding onderzoek.....	1
1.2 Probleemstelling	2
1.2.1 Doelstelling	3
1.2.2 Vraagstelling	3
1.2.3 Toelichting kernbegrippen	3
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	4
1.4 Onderzoeksopzet	4
1.4.1 Theoretische afbakening.....	4
1.4.2 Empirische afbakening	5
1.5 Leeswijzer	5
2 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	7
2.1 De achtergronden: sinds 1851.....	7
2.2 De trends: minder, meer en anders.....	8
2.2.1 Minder gemeenten	9
2.2.2 Meer samenwerking	9
2.2.3 Nieuwe vormen	10
2.3 De kaders: overheidsbeleid intergemeentelijke samenwerking	10
2.4 De uitwerking: intergemeentelijke samenwerking onder de loep	11
2.4.1 Motieven voor intergemeentelijke samenwerking.....	12
2.4.2 Vormen van intergemeentelijke samenwerking	13
2.5 Conclusie	15
3 THEORETISCH KADER	16
3.1 Zien: de bestuurlijke omgeving van gemeenten in perspectief	17
3.1.1 Perceptie van omgevingscomplexiteit.....	18
3.1.2 Organisatiefactoren en complexiteit	19
3.2 Begrenzen: het beheersbaar maken van een systeem	20
3.3 Handelen: managementstijlen.....	22
3.3.1 Uitingsvormen van complexiteitsreducerend handelen.....	24
3.3.2 Uitingsvormen van complexiteitserkennend handelen.....	25
3.3.3 Strategie rondom intergemeentelijke samenwerking	26
3.4 Conclusie en verwachtingen	27
3.4.1 Verwachtingen voor het praktijkonderzoek.....	28
3.4.2 Deelvragen	29
4 METHODEN VAN ONDERZOEK	30
4.1 Vergelijkend casestudyonderzoek	30
4.1.1 Casusselectie	30
4.2 Onderzoeksmethoden.....	31

4.2.1	Literatuurstudie.....	31
4.2.2	Stellingen	32
4.2.3	Interviews.....	33
4.3	Operationalisatie.....	33
4.3.1	Definities kernbegrippen.....	33
4.3.2	Operationalisatie leidende concepten.....	34
4.4	Analyse van resultaten.....	37
5	DE CASES: KEUZES RONDOM SAMENWERKING	38
5.1	Wie: de gemeenten en samenwerkingsverbanden	38
5.2	Waarom: de motieven voor samenwerking	40
5.3	Met wie: de samenwerkingspartners	42
5.4	Hoe: de samenwerkingsvorm	44
5.5	Conclusie	46
6	ZIEN: DE OMGEVINGSPERCEPTIE VAN GEMEENTEN	47
6.1	Maatschappelijke uitdagingen.....	47
6.2	Bestuurlijke uitdagingen.....	50
6.3	Lokale verschillen	51
6.3.1	Organisatiefactoren en complexiteit	52
6.4	De omgevingsperceptie van gemeenten	54
6.5	Conclusie	57
7	BEGREZEN: DE SYSTEEMGRENZEN VAN GEMEENTEN	58
7.1	Systeemgrenzen: hoe begrenst de gemeente?.....	58
7.2	Conclusie	62
7.3	Verwachtingen over managementstijlen	63
8	HANDELEN: MANAGEMENTSTIJL EN ORGANISATORISCHE KEUZES	64
8.1	Samenwerkingsbehoefte.....	64
8.2	Managementstijl	65
8.3	Conclusie	70
9	CONCLUSIE, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN	72
9.1	Conclusie	72
9.1.1	Deelvragen.....	72
9.1.2	Conclusies	77
9.2	Reflectie	79
9.3	Aanbevelingen en implicaties van het onderzoek.....	81
	LITERATUURLIJST	83
	LIJST MET RESPONDENTEN	89
BIJLAGE 1	SCHEMATISCHE WEERGAVE SAMENWERKINGSVORMEN.....	90
BIJLAGE 2	KAART NEDERLANDSE GEMEENTEN.....	91
BIJLAGE 3	RESULTATEN STELLINGEN.....	92
BIJLAGE 4	LEIDRAAD INTERVIEWS.....	93
BIJLAGE 5	OVERZICHT COLLEGEPROGRAMMA'S EN TOEKOMSTVISIES.....	94

TABELLEN, FIGUREN EN KADERS

TABEL	TITEL	PAGINA
Tabel 1	Toelichting begrippen hoofdvraag	3
Tabel 2	Toename samenwerkingsbehoefte decentrale overheden (Partners+Pröpper, 2005)	10
Tabel 3	Vormen van intergemeentelijke samenwerking	14
Tabel 4	Typen complexiteit volgens Ashmos e.a. (2000:581-583)	18
Tabel 5	Schematische weergave relatie managementstijl en systeem	23
Tabel 6	Indicatoren voor boundary spanning (Leifer en Delbecq, 1978; Williams, 2002)	25
Tabel 7	Deelnemende gemeenten	31
Tabel 8	Definities kernbegrippen	33
Tabel 9	Indicatoren omgevingsperceptie	34
Tabel 10	Indicatoren systeemgrenzen	35
Tabel 11	Indicatoren verwachte managementstijl	35
Tabel 12	Indicatoren managementstijl	36
Tabel 13	Indicatoren strategie	36
Tabel 14	Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 1	42
Tabel 15	Samenwerkingsvorm per gemeente	44
Tabel 16	Overzicht maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen volgens respondenten	48
Tabel 17	Reflectie stellingen – DEEL 1	53
Tabel 18	Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 2	54
Tabel 19	Reflectie stellingen – DEEL 2	55
Tabel 20	Visie respondenten op complexiteit in de bestuurlijke omgeving	55
Tabel 21	Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 3	56
Tabel 22	Reflectie stellingen – DEEL 3	58
Tabel 23	Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 4	63
Tabel 24	Reflectie stellingen – DEEL 4	64
Tabel 25	Randvoorwaarden voor samenwerking per gemeente	66
Tabel 26	Managementstijl per gemeente	71

FIGUUR	TITEL	PAGINA
Figuur 1	Theoretische stappen in het onderzoeksproces	4
Figuur 2	Relatie bestuurlijke context, samenwerkingsmotief en samenwerkingsvorm	7
Figuur 3	Aantal Nederlandse gemeenten tussen 1960 en 2010 (CBS, 2011)	9
Figuur 4	Relatie perceptie omgevingscomplexiteit, systeemgrenzen en verwachte managementstijl	16
Figuur 5	Schematische weergave relatie systeemgrenzen en samenwerkingsmogelijkheden	22

KADERS	TITEL	PAGINA
Kader 1	Gemeentewet 1851 over intergemeentelijke samenwerking	8
Kader 2	Samenwerking Ten Boer-Groningen volgens het gastheergemeenteconcept	14
Kader 3	De Kanteling	59

AFKORTINGEN

AFKORTING	BETEKENIS
AV-regio	Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gem	Gemiddelde score
H2O	Hattem, Heerde en Oldebroek
RNV	Regio Noord-Veluwe
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
Sd	Standaarddeviatie op basis van een selecte steekproef
SETA	Samen en toch apart
SSC	Shared Service Center
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wwb	Wet werk en bijstand
Wwnv	Wet werken naar vermogen

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Nederlandse gemeenten staan voor een grote uitdaging. Ze worden geconfronteerd met een toenemend aantal taken vanwege grote decentralisatieprojecten. Voorbeelden zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdzorg en de Wet Werken naar vermogen (Wwv). Tegelijkertijd ontkomen gemeenten niet aan noodzakelijke bezuinigingen (Binnenlands Bestuur, 2011a; VNG, 2011c). Daarnaast nemen de complexiteit van vraagstukken en de maatschappelijke eisen die aan de overheid gesteld worden toe (Esser en Hutten, 2005:13). Door dit groeiend aantal taken, verantwoordelijkheden en verwachtingen in combinatie met een dalend budget, voelen veel gemeenten de noodzaak tot samenwerking. Samenwerken biedt daarnaast ook kansen voor gemeenten, zoals efficiencyvoordeel en kwaliteitsverbetering. Herindeling is niet langer het toverwoord. Nieuwe, innovatieve samenwerkingsvormen zijn in opkomst (Ministerie van BZK, 2009:1).

In de Gemeentewet van 1851 werd gemeentelijke samenwerking, zij het beknopt, al benoemd. De gebieden waarop en vormen waarin gemeenten samenwerken zijn in de loop der tijd wel veranderd (Zwaan, 2005). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) presenteerde begin 2011 de resultaten van de enquête 'Slim Samenwerken'. Hieruit blijkt dat gemeenten zoeken naar innovatieve samenwerkingsvormen (VNG, 2011c).¹ Zwaan (2005:90) benoemt twee tendensen in de geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking:

"Enerzijds is er de rijksoverheid, die de intergemeentelijke samenwerking probeert te reguleren. Vooral de (democratische) controle op samenwerkingsverbanden en het voorkomen van een vierde bestuurslaag zijn daarbij de achterliggende doeleinden. Anderzijds zijn er de gemeenten die actief samenwerking zoeken, deels als antwoord op gemeenteverstijgende (regionale) vraagstukken, maar vooral als verdediging tegen dreigende herindeling."

Intergemeentelijke samenwerking is dus niet nieuw. Het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren is echter fors gestegen. Anno 2010 nemen Nederlandse gemeenten deel aan gemiddeld dertig samenwerkingsverbanden (Wolthuis in Van der Laar, 2010:IX). Hierdoor bevinden gemeenten zich in een uitgebreid netwerk van samenwerkingspartners uit zowel het publieke als private domein. Deze netwerken van interacties tussen actoren staan centraal in de governancebenadering. Deze visie beschouwt samenwerking, gezien de complexe bestuurlijke omgeving en mits goed gebruikt, als kracht en legt de nadruk op processen en interacties (Boogers

¹ Aan deze enquête hebben tweeduizend bestuurders, raadsleden en ambtenaren uit 404 gemeenten meegedaan.

en Schaap, 2007:8). Dit brengt de verwachting met zich mee dat naarmate gemeenten hun bestuurlijke omgeving en taken als complexer ervaren, zij meer zullen samenwerken.

Gemeenten verschillen echter in de wijze waarop zij met samenwerking omgaan. Waar de ene gemeente sterk op samenwerking inzet, zal een andere gemeente dit minder of anders doen. Sommige gemeenten maken hierin keuzes die nieuwsgierigheid oproepen. Want, welk voordeel haalt een grote gemeente uit samenwerking met kleine gemeenten? Waarom kiezen kleine, financieel zwakke gemeenten ervoor met elkaar samen te werken? Wat hebben ze elkaar te bieden? Waarom kiest de ene gemeente voor samenwerking met veel verschillende partners, terwijl een andere gemeente juist zoveel mogelijk met dezelfde gemeenten samenwerkt?

De visie van het huidige kabinet is dat samenwerking onderop moet ontstaan, om bestuurlijke drukte door organisatie van bovenaf te verminderen (Nicis Institute, 2010a). Het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren is echter groot en daardoor mogelijk wel degelijk een bron van bestuurlijke drukte. Inzicht in de visie en strategie van gemeenten ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking en de samenwerkingspartners en –vormen die daarbij gekozen worden, draagt bij aan het maken van doordachte keuzes op dit gebied.

In dit onderzoek worden zes gemeenten onder de loep genomen, die deelnemen aan meerdere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze scriptie gaat niet over het succes of falen van deze samenwerking. De focus ligt op de motieven voor het aangaan van het samenwerkingsverband met de bewuste gemeente(n) en in die gekozen vorm. Hierbij wordt gekeken naar omgevingsfactoren die van invloed zijn en naar de visie van de gemeente ten aanzien van samenwerking zelf.

1.2 PROBLEEMSTELLING

In de praktijk lijkt het gesprek over intergemeentelijke samenwerking vaak een structuurdiscussie te zijn (Schotman en Schut, 2004:19). Een duidelijke visie en strategie ten aanzien van keuzes rondom intergemeentelijke samenwerking lijkt te ontbreken, terwijl dit juist vooraf zou moeten gaan aan de invulling van een structuur (Korsten e.a., 2006:19). Dit roept de vraag op in hoeverre gemeenten keuzes maken die passen bij de bestuurlijke context waarin zij verkeren. Het uitgangspunt in dit onderzoek vormt de perceptie van bestuurders en managers in gemeenten ten aanzien van hun bestuurlijke omgeving. Vervolgens worden de motieven voor samenwerking en de keuzes die gemaakt worden op het gebied van de samenwerkingspartner en –vorm onderzocht. Of en zo ja welke relatie tussen de omgevingsperceptie en samenwerkingskeuzes bestaat, is de focus van dit onderzoek.

1.2.1 DOELSTELLING

Dit onderzoek richt zich op de vraag waarom gemeenten bepaalde keuzes op het gebied van intergemeentelijke samenwerking, zoals vorm en partnergemeenten, maken. Een exploratief onderzoek, want het zoekt verkennend naar de vraag of er een relatie bestaat tussen omgevingsperceptie, managementstijl en samenwerkingsvormen. Maar het onderzoek wordt wel geleid door een aantal 'sensitizing concepts': theoretische concepten die richting geven aan deze zoektocht. Want gemeenten en meer specifiek hun bestuurders, maken keuzes in het begrenzen van de complexer wordende bestuurlijke omgeving. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop zij complexiteit benaderen en voor het succes van hun werkwijze in deze omgeving. In dit onderzoek vormt theorie over omgevingsperceptie en systeemgrenzen het kader van waaruit naar intergemeentelijke samenwerking gekeken wordt. De verwachting is dat deze theoretische focus inzicht geeft in de relatie tussen omgevingsperceptie en keuzegedrag. Ik hoop te ontdekken of gemeenten deze keuzes rondom samenwerking strategisch maken: vanuit een visie, waarbij zij kiezen voor een samenwerkingsvorm en –partner die past bij het samenwerkingsmotief en die aansluit bij de bestuurlijke omgeving van de gemeente. Hieruit volgt de volgende vraagstelling:

1.2.2 VRAAGSTELLING

Welke perceptie hebben gemeentebestuurders en ambtelijk betrokkenen van hun bestuurlijke omgeving, hoe begrenzen zij deze en welke gevolgen heeft dit voor de keuzes die zij maken met betrekking tot het aangaan en vormgeven van intergemeentelijke samenwerking?

1.2.3 TOELICHTING KERNBEGRIPPEN

Ter verheldering van de onderzoeksvraag wordt een aantal begrippen hieruit toegelicht²:

Begrip	Toelichting
Intergemeentelijke samenwerking	Samenwerking tussen bestuursorganen van twee of meer gemeenten.
Gemeentebestuurders	De bestuurlijk verantwoordelijken voor het samenwerkingsverband, wier toestemming nodig is voor het aangaan van de samenwerking.
Ambtelijk betrokkenen	Ambtenaren die een leidinggevende rol vervullen, zoals een gemeentesecretaris, of op andere wijze intensief betrokken zijn bij de realisatie van het samenwerkingsverband
Bestuurlijke omgeving	Dit betreft de omgeving van de gemeente in termen van actoren, maatschappelijke problemen en fysieke grenzen (zie hoofdstuk drie).
Keuzes met betrekking tot (het aangaan van) intergemeentelijke samenwerking	a. De motivatie voor het aangaan van het samenwerkingsverband b. De keuze met betrekking tot de samenwerkingspartners c. De keuze met betrekking tot de samenwerkingsvorm

Tabel 1: Toelichting begrippen hoofdvraag

² De operationalisatie van begrippen en de onderzoeksmethodologie worden in hoofdstuk vier beschreven.

1.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

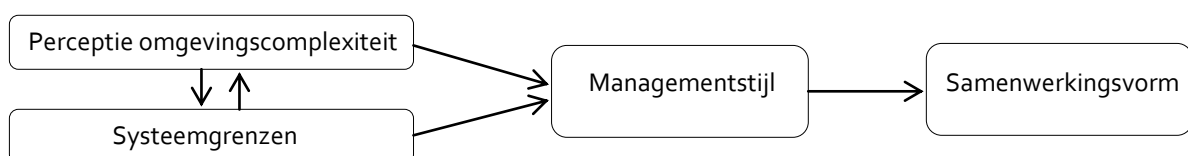
Intergemeentelijke samenwerking is in Nederland aan de orde van de dag. Op 31 maart 2011 werd tijdens een conferentie de samenwerking tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer onder de loep genomen. Iets eerder, op 5 november 2010, vond een wetenschappelijk congres over intergemeentelijke samenwerking plaats. Tijdens dit congres werd een aantal vragen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking besproken. Vragen die op dit moment leven in de wetenschap en de praktijk. Deze vragen betreffen veelal een concrete invulling van de samenwerkingsverbanden, zoals de vormgeving van een samenwerkingsstructuur, het behoud van de eigen gemeentelijke identiteit of het succes dan wel het falen van het samenwerkingsverband (Nirov e.a., 2010). Hier gaat echter een vraag aan vooraf, namelijk die naar het hoe en waarom van de keuze voor samenwerking, samenwerkingspartner en –vorm, gegeven de bestuurlijke context. De vraag of en hoe gemeenten deze keuzes relateren aan hun bestuurlijke omgeving en de systeemgrenzen die zij trekken, is nog onbeantwoord. Dit gebeurt enerzijds door het toetsen van bestaande literatuur over systeemgrenzen, boundary spanning en strategie aan de hand van veronderstellingen. Anderzijds wordt aan de hand van praktijkonderzoek inzicht verkregen in de afwegingen van gemeenten rondom samenwerking in relatie tot hun bestuurlijke omgeving.

1.4 ONDERZOEKSOPZET

In dit onderzoek worden zes gemeenten onder de loep genomen die aan een of meer samenwerkingsverbanden deelnemen. In paragraaf 1.4.1 en 1.4.2 worden achtereenvolgens de afwegingen bij de theoretische en empirische afbakening van het onderzoek kort beschreven. Hoofdstuk vier gaat hier specifiek op in evenals op de gevolgde onderzoeksstappen.

1.4.1 THEORETISCHE AFBAKENING

De vraagstelling en het onderzoek kennen een aantal theoretische stappen, weergegeven in:



Figuur 1: Theoretische stappen in het onderzoeksproces

Zoals figuur 1 laat zien, ligt de focus in dit onderzoek op een viertal concepten en de relaties daartussen. Die vloeien allen voort uit de bestuurlijke context van gemeenten. Om deze te duiden,

begint het theoretisch kader hiermee. Hiervoor gebruik ik literatuur uit de complexiteitstheorie van onder meer Murray, Teisman en Klijn. Vervolgens specificiert de theorie zich richting de omgevingsperceptie van actoren en de systeemgrenzen die getrokken worden om de omgeving beheersbaar te maken. Hieruit vloeien verschillende managementstijlen voort en daarmee samenhangend theorie over boundary spanning. De belangrijkste auteurs die ik gebruik zijn Cilliers, Williams, Flood, Leifer en Delbecq, Ashmos e.a. en Edelenbos e.a.

Voorafgaand aan het theoretisch kader geef ik in een introductie op het onderwerp intergemeentelijke samenwerking. Dit thema bespreek ik voornamelijk aan de hand van literatuur van Korsten, Zwaan, Van der Laar en Boogers en Schaap. Dit begint met een historische schets, waarna ik actuele ontwikkelingen, samenwerkingsmotieven en samenwerkingsvormen beschrijf. Een bepaalde aanleiding in de bestuurlijke context van een gemeente, zoals een maatschappelijk of bestuurlijk probleem, kan een motief zijn om tot samenwerking over te gaan. De gedachte is dat een gemeente strategisch handelt als de vorm van de samenwerking zowel aansluit bij het samenwerkingsmotief als bij de omgevingsperceptie en managementstijl van een gemeente of bestuurder. De deelvragen en veronderstellingen in het onderzoek komen tot stand op basis van het theoretisch kader. Deze zijn dan ook aan het einde daarvan te vinden, in paragraaf 3.4.

1.4.2 EMPIRISCHE AFBAKENING

Naast de theoretische afbakening, vindt ook een empirische afbakening plaats. De belangrijkste afbakeningen betreffen ten eerste het aantal te onderzoeken gemeenten, in dit geval zes. Ten tweede is een selectie gemaakt in de keuze van de gemeenten zelf en de respondenten die geïnterviewd zijn. De selectie van gemeenten hangt samen met de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van gegevens. Om zo betrouwbaar mogelijke data te verkrijgen over in het bijzonder de omgevingsperceptie van respondenten, is het belangrijk dat een samenwerkingsverband recent is opgericht of uitgebreid. Uitbreiding wil hier zeggen dat nieuwe gemeenten zijn toegetreden of dat op nieuwe terreinen samenwerking gezocht wordt. In hoofdstuk vier volgt een uitgebreide toelichting van de gekozen theoretische en empirische afbakeningen.

1.5 LEESWIJZER

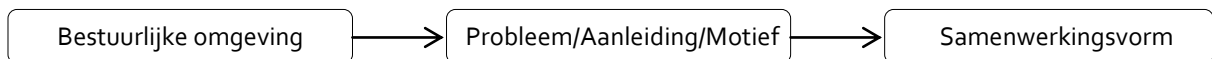
Globaal is deze scriptie in twee onderdelen te splitsen, waarbij het eerste gedeelte theoretisch van aard is en het tweede gedeelte de onderzoeksresultaten, een analyse hiervan en de conclusies betreft. Hoofdstuk twee gaat over intergemeentelijke samenwerking zelf en bespreekt de achtergronden, ontwikkelingen, uitingsvormen van en motieven voor het aangaan van

samenwerking met andere gemeenten. Hoofdstuk drie is bedoeld om de sensitizing concepts aan de hand waarvan dit onderzoek is gedaan in een theoretisch kader te plaatsen. Dit hoofdstuk gaat meer de diepte in. Vervolgens worden in hoofdstuk vier de onderzoeksmethoden gepresenteerd en de begrippen die in hoofdstuk drie zijn beschreven geoperationaliseerd naar concepten die in de praktijk van het onderzoek meetbaar zijn. Dit hoofdstuk vormt daarmee tevens de brug naar het tweede gedeelte van dit document, waarin de empirische resultaten besproken en geanalyseerd worden. In hoofdstuk vijf worden de gemeenten geïntroduceerd evenals de vorm van hun samenwerkingsverband en de motieven om samenwerking aan te gaan. De hoofdstukken zes tot en met acht diepen dit verder uit en analyseren dit aan de hand van de bestuurlijke context en omgevingsperceptie van respondenten (hoofdstuk zes), de systeemgrenzen en indicatoren voor boundary spanning (hoofdstuk zeven) en de managementstijl (hoofdstuk acht). In hoofdstuk negen komt dit tot slotte bij elkaar in een beantwoording van de deelvragen, een terugkoppeling naar de veronderstellingen en een aantal conclusies. De scriptie sluit in ditzelfde hoofdstuk af met een reflectie op het onderzoek en een aantal aanbevelingen.

Bovenstaande is een totaaloverzicht van het onderzoek dat hier ligt en het lezen van de scriptie als geheel geeft uiteraard het beste beeld van het gedane onderzoek. Voor lezers die echter vooral geïnteresseerd zijn in de empirie van intergemeentelijke samenwerking is de aanbeveling om de hoofdstukken twee, vijf en negen te lezen. Voor lezers die meer interesse hebben in de theoretische onderbouwing en analyse zijn de hoofdstukken drie, vier en zes tot en met negen aan te bevelen.

2 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Hoofdstuk twee is een inleiding op het onderwerp intergemeentelijke samenwerking. Dit dient twee doelen. Ten eerste vormt het een introductie op de context van dit onderzoek. Met behulp van de theorie die in hoofdstuk drie besproken wordt, zal immers geprobeerd worden keuzes rondom intergemeentelijke samenwerking te verklaren. Om het concept intergemeentelijke samenwerking te verhelderen, worden daarnaast de historische achtergronden en ontwikkelingen op dit terrein besproken (paragrafen 2.1 en 2.2), evenals de kaders die het overheidsbeleid ten aanzien van dit onderwerp stelt (paragraaf 2.3). Voor dit alles wordt naast literatuur van Korsten e.a. (2004a, 2004b, 2006), Zwaan (2005), Boogers en Schaap (2007) en Van de Laar (2010), ook gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en rapporten. Zoals figuur 1 op pagina vier laat zien, leiden de genoemde theoretische stappen tot het verklaren van keuzes rondom het aangaan en vormgeven van samenwerking. De motieven voor het aangaan van deze samenwerking ontstaan in de bestuurlijke context waarin de gemeente zich bevindt, zoals te zien in figuur 2:



Figuur 2: Relatie bestuurlijke context, samenwerkingsmotief en samenwerkingsvorm

De meest voorkomende motieven voor samenwerking worden in paragraaf 2.4.1 besproken. Op basis hiervan maken gemeenten keuzes met betrekking tot het aangaan van samenwerking met andere gemeenten. Het onderscheid tussen verschillende samenwerkingsvormen kan op verschillende manieren gemaakt worden, zoals juridisch of op basis van structuur en taakverdeling. Dit onderzoek gaat alleen in op het laatste. In paragraaf 2.4.2 worden deze vormen besproken.

2.1 DE ACHTERGRONDEN: SINDS 1851

De Gemeentewet van 1851 spreekt voor het eerst over intergemeentelijke samenwerking. Koning Willem II besloot in 1848 tot een fundamentele grondwetsherziening. De staatsrechtgeleerde Thorbecke werd aangewezen om dit proces te leiden. In 1849 werd hij minister van Binnenlandse Zaken, waardoor hij wetten die uit de herziene Grondwet voortvloeiden kon realiseren. Zo ook de Gemeentewet van 1851 die een ingrijpende verandering in de overheidsorganisatie teweeg bracht. Het onderscheid tussen stads- en plattelandsbestuur werd opgeheven: men sprak nu over gemeenten (De Rooy, 2005:46-62). In de gemeentewet werd kort aandacht besteed aan samenwerking tussen gemeenten (zie kader 1).

Gemeentewet 1851

Tweede afdeling: Van de bevoegdheid der gemeentebesturen

121. Besturen van twee of meer gemeenten kunnen gemeenschappelijke zaken, belangen, inrigtingen of werken, na magtiging en onder goedkeuring van gedeputeerde staten, regelen. De magtiging en goedkeuring kunnen, indien de gedeputeerde staten ze weigeren, door de besturen van Ons worden gevraagd.

Wanneer de gemeenten in verschillende provinciën liggen, vragen de gedeputeerde staten dier provinciën, alvorens de bedoelde magtiging te verleenen, Onze goedkeuring.

Kader 1: Gemeentewet 1851 over intergemeentelijke samenwerking

Mede naar aanleiding van een rapport van de Commissie Koelman ontstond in 1950 de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), bedoeld om samenwerking in een situatie van complexe belangen te regelen (Zwaan, 2005:90). Vanaf dit moment werkten gemeenten steeds meer samen op het gebied van gezamenlijk voorzieningenbeheer en grensoverschrijdende beleidszaken. Maar op de Wgr viel het een en ander aan te merken, zoals het geringe democratische gehalte, het vrijblijvende gehalte van sommige regelingen, de wirwar aan samenwerkingsverbanden die kon ontstaan en onduidelijke politieke verantwoordelijkheden. Een van de meest terugkerende kritieken was echter de angst voor een vierde bestuurslaag. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzette zich hier stelselmatig tegen. Samenwerking diende als bestuurlijke hulpstructuur een vorm van verlengd lokaal bestuur te zijn. Dit werd in de herziene Wgr van 1985 vastgelegd. Het effect was echter beperkt. Bestaande problemen rond samenwerking werden niet wezenlijk opgelost (Korsten e.a., 2006:9; Zwaan, 2005:91).

Na deze wetswijziging vond een verschuiving plaats in de discussies over intergemeentelijke samenwerking. Tot die tijd werd vooral samengewerkt op gebiedsoverstijgende thema's als ruimtelijke ordening. Vanaf 1985 is echter een uitbreiding te zien in de richting van bedrijfsvoeringstaken. Hierbij valt te denken aan samenwerking op het gebied van automatisering of inkoop.³ In 1993 en 2003 werd de wetgeving opnieuw aangescherpt en uitgebreid om tot krachtiger regionaal bestuur te komen. Zo is onder meer de Wgr-plus regeling ontstaan. Sinds het begin van de 21^e eeuw werken gemeenten tevens in toenemende mate samen op het gebied van interne taken, waarbij vaak sprake is van een (gedeeltelijke) deling van het ambtelijke apparaat (Korsten e.a., 2006:11; Zwaan, 2005: 91).

2.2 DE TRENDS: MINDER, MEER EN ANDERS

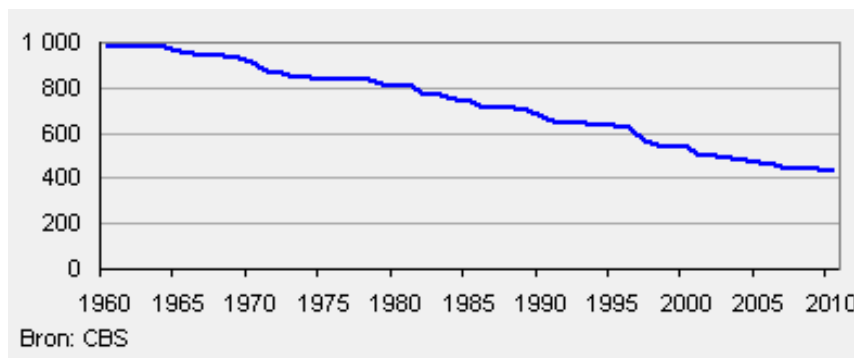
Zoals paragraaf 2.1 laat zien is het terrein van intergemeentelijke samenwerking al jaren volop in ontwikkeling. In deze paragraaf worden een drietal belangrijkste trends op dit terrein besproken. Dit

³ De bedrijfsvoeringstaken van een organisatie worden vaak de PIOFA(C)H-taken genoemd. Dit acroniem staat voor Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

betreft ten eerste de afname in het aantal gemeenten, ten tweede de toename in het aantal samenwerkingsverbanden en tot slot de ontwikkeling van nieuwe samenwerkingsvormen.

2.2.1 MINDER GEMEENTEN

Het Nederlandse gemeentelandschap heeft de afgelopen decennia grote veranderingen ondergaan. Op grote schaal vonden herindelingen plaats, waardoor het aantal gemeenten sterk afgenomen is. Rond 1900 telde Nederland ruim 1100 gemeenten. Op 1 januari 2000 was dit afgenomen tot 538 en op 1 januari 2011 kende Nederland nog 418 gemeenten (Postma, 2002:61; CBS, 2011; zie figuur 3).⁴ Het gemiddelde inwoneraantal van gemeenten is gestegen van minder dan 5000 in 1900 tot 38.500 in 2010 (Van de Laar, 2010:3).



Figuur 3: Aantal Nederlandse gemeenten tussen 1960 en 2010 (CBS, 2011)

In de periode tussen 1985 en 2006 halveerde het aantal gemeenschappelijke regelingen. Dit kwam echter niet alleen door minder Wgr-samenwerking. Het was ook het gevolg van privatisering en herindeling (Korsten e.a., 2006:11). Desalniettemin zijn gemeenten op dit moment bij gemiddeld dertig samenwerkingsverbanden betrokken en lijkt de noodzaak tot samenwerking alleen maar toe te nemen door decentralisaties en toenemende complexiteit van taken (Van de Laar, 2010: IX en 5).

2.2.2 MEER SAMENWERKING

Het Ministerie van BZK laat gemiddeld elke zeven jaar een trendstudie naar samenwerking tussen decentrale overheden uitvoeren. Hieruit blijkt dat deze samenwerking zowel in publiekrechtelijke als in privaatrechtelijke vorm en zowel formeel als informeel, sterk toeneemt⁵ (Partners+Pröpfer, 2005:1-21). In 2005 is gemeente- en provinciesecretarissen en waterschapsbestuurders gevraagd naar hun toekomstverwachting op het gebied van samenwerking. Tabel 2 laat deze resultaten zien:

⁴ In bijlage twee is een kaart te vinden van de huidige gemeentegrenzen.

⁵ Zie paragraaf 2.4.2 voor een toelichting op deze verschillende vormen van samenwerking.

Stelling	% mee eens tot zeer mee eens		
	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
De behoefte <i>afstemming van beleid en visie</i> met andere decentrale overheden neemt toe	86 %	50 %	82 %
De behoefte aan samenwerking met andere decentrale overheden ten aanzien van <i>uitvoering, dienstverlening en beheerstaken</i> neemt toe.	91 %	67 %	81 %

Tabel 2: Toename samenwerkingsbehoefte decentrale overheden (Partners+Pröpper, 2005)

Uit de tabel blijkt dat volgens gemeenten, provincies en waterschappen de behoefte aan afstemming en samenwerking toeneemt. Het sterkst geldt dit voor gemeenten. Provincies en gemeenten zagen destijds vooral een toenemende samenwerkingsbehoefte ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken. Een aantal ontwikkelingen lijkt deze trend te versterken, zoals grote decentralisaties. Hierdoor vallen steeds meer omvangrijke taken onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid (Ministerie van BZK en Berenschot, 2010:3).⁶ Hierdoor voelen gemeenten zich genoodzaakt tot samenwerking, om de kwaliteit en betaalbaarheid van hun dienstverlening te kunnen garanderen (Esser en Hutten, 2005:13; Van de Laar, 2010:5).

2.2.3 NIEUWE VORMEN

In de trendstudies naar samenwerking uit 1997 en 2005 kwam naar voren dat een verzakelijking van samenwerking gaande was. In nieuwe, meer slagvaardige organisatievormen ligt de nadruk meer op inzicht in kosten en prestaties. De trends van verzakelijking en flexibilisering van de samenwerking zetten nog steeds door. Bovendien lijkt een verschuiving plaats te vinden van gebiedsgerichte naar probleemgerichte samenwerking (Korsten e.a., 2004b:20-21; Partners+Pröpper, 2005:1-21). De intergemeentelijke samenwerkingspraktijk is volop in beweging en gemeenten laten hierin veel innovatief vermogen zien (Wolthuis in: Van de Laar, 2010:IX). Zo is de VNG begin 2011 gestart met het programma 'Slim Samenwerken'. Dit om in te spelen op de behoefte van gemeenten aan ondersteuning bij de vormgeving en effectuering van samenwerking (VNG, 2011a).

2.3 DE KADERS: OVERHEIDSBELEID INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Het huidige beleidskader gemeentelijke herindelingen neemt als uitgangspunt dat gemeenten in staat moeten zijn maatschappelijke problemen op te lossen op het meest passende niveau. Hierbij wordt benadrukt dat intergemeentelijke samenwerking, ook in vernieuwende vormen, een optie is die gelijkwaardig is aan herindeling. De verantwoordelijkheid voor deze keuze ligt dan ook primair bij het gemeentebestuur (Ministerie van BZK, 2009:1). Het regeerakkoord tussen VVD en CDA

⁶ Voorbeelden van decentralisaties zijn taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en thuiszorg (Wmo, sinds 2007), sociale zekerheid en arbeidsparticipatie (Wwnv, vanaf 2013) en jeugdzorg (vanaf 2013).

noemt regelmatig dat de verschillende overheden zich moeten richten op hun kerntaken en dat taken zo dicht mogelijk bij de burger worden georganiseerd. Dit heeft onder meer tot gevolg dat verschillende decentralisaties plaatsvinden. Daarnaast benoemt het kabinet twee punten die relateren aan herindeling en samenwerking tussen gemeenten (VVD en CDA, 2010:5):

Gemeentelijke herindeling komt alleen van onderaf tot stand. De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten. (...) Het kabinet komt met voorstellen tot afschaffing van de WGR+ en deelgemeenten c.q. deelgemeenteraden.

Het kabinet biedt hierbij vooral ruimte aan eigen initiatief. De verplichte samenwerking tussen gemeenten via de WGR+-regeling wordt afgeschaft en herindelingen vinden, in lijn met eerder kabinetsbeleid, primair bottom-up plaats. Bovendien zijn voorstellen in ontwikkeling om de Wgr te wijzigen zodat deze meer aansluit bij de praktijk. Het ministerie wil een faciliterende rol vervullen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking, omdat de noodzaak hiertoe toeneemt. Zo hoopt het ministerie bij te dragen aan uitwisseling van goede voorbeelden en kennis en het versterken van leerprocessen tussen gemeenten (Nicis Institute, 2010a).

Deze faciliterende rol uitte zich tussen 2002 en 2008 bijvoorbeeld in de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur 'InAxis'. Zij had de opdracht innovaties in het openbaar bestuur te stimuleren en droeg bij aan innovatieve intergemeentelijke samenwerkingsvormen zoals de BEL-combinatie⁷ (Sonnenschein en Van Hal, 2009). Ook initieerde zij het platform Sharedservicesbijdeoverheid.nl dat kennisdeling over shared service concepten bevordert. Hiervoor werkt zij onder meer samen met het Ministerie van BZK en de VNG in het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking (Sharedservicesbijdeoverheid.nl, 2011). InAxis stopte haar werkzaamheden in 2008, maar datzelfde jaar werd het Programma Krachtig Bestuur gestart. Dit programma richt zich op de bestuurskracht van gemeenten, door samenwerking te versterken, decentralisatieprojecten te begeleiden en interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen (Bijleveld-Schouten en Ter Horst, 2009).

2.4 DE UITWERKING: INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING ONDER DE LOEP

Na een historisch overzicht, een aantal trends en de kaders vanuit het Rijk, gaat paragraaf 2.4 dieper in op de aanleiding voor en uitwerking van intergemeentelijke samenwerking. De motieven voor beleidsmatige samenwerking blijken enigszins te verschillen van motieven voor samenwerking rond uitvoerende taken. In het eerste geval is het motief vaak de realisatie van regionale belangen en het streven naar een hoger ambitieniveau. Bedrijfseconomische argumenten spelen vaak een rol bij

⁷ De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren zijn drie zelfstandige gemeenten die op 1 januari 2008, als eerste gemeenten in Nederland, hun volledige ambtelijke organisaties samengevoegd hebben in één bedrijf: de BEL Combinatie. Deze organisatie draagt zorg voor de dienstverlening en beleidstotstandkoming en –implementatie (BEL Combinatie, 2011).

samenwerking op uitvoerende taken, evenals de behoefte aan kwaliteitsverbetering (Nirov e.a., 2010:14-15). Achtereenvolgens worden motieven voor en vormen van samenwerking besproken.

2.4.1 MOTIEVEN VOOR INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Het Ministerie van BZK benoemde in 1998 vier basiskwaliteiten voor gemeenten. Een daarvan was het hebben van voldoende omvang – zowel ruimtelijk als organisatorisch als financieel – om in de komende decennia in staat te zijn bij toenemende decentralisaties nieuwe taken aan te kunnen. Dit leidde bij veel kleine gemeenten tot herbezinning op taken en positie, waarbij men veelal concludeerde dat samenwerking nodig is (Van de Laar, 2010:4-5). Gemeenten kunnen een scala aan motieven voor intergemeentelijke samenwerking hebben. De VNG groepeerde deze in vier clusters (VNG, 2011b). Deze motieven zijn niet strikt te scheiden, maar hangen met elkaar samen. Bovendien stimuleert het Rijk samenwerking soms actief, zoals in veiligheidsregio's waar GGD, brandweer, politie en gemeenten min of meer gedwongen samenwerken (Korsten e.a., 2006:34-35).

Een veelgehoord motief voor intergemeentelijke samenwerking zijn *grensoverschrijdende opgaven*, zoals ruimtelijke ordeningsvraagstukken of criminaliteitsbestrijding. Beleidsmatige afstemming en samenwerking zijn noodzakelijk om een gemeenschappelijk, bovenlokaal belang te realiseren (Korsten e.a., 2006:8; Nirov e.a., 2010; Partners+Pröpfer, 2005:2).

Daarnaast is het *bestuurskrachtmotief* belangrijk. Hierbij kijkt men naar de middelen, prestaties of de invulling van de verschillende gemeentelijke rollen, zoals bestuurder, dienstverlener en handhaver. Ook de bestuurscultuur, ambtelijke kwaliteiten en relaties met de gemeenschap spelen een rol (Korsten, 2004a:1-3; Ministerie van BZK, 2009:1). Door het toenemende netwerkarakter van de relatie- en interactiepatronen tussen actoren, wisselt de schaal waarop problemen gedefinieerd en oplossingen gezocht moeten worden snel. Dit impliceert dat gemeenten in staat moeten zijn zich op een functionele manier te bewegen in de dynamiek van netwerkrelaties. Samenwerking is daarbij een hulpmiddel en geeft gemeenten bovendien een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van leveranciers en andere overheden (Boogers en Schaap, 2007:5-12; Korsten e.a., 2006:35).

In het verlengde van bestuurskracht, ligt het motief kwetsbaarheid te voorkomen door *bundeling van expertise en middelen*. Zo kan een gemeente door innovatief beleid haar professionaliteit en ambitieniveau vergroten. Het budget is beperkt en kleine gemeenten hebben vaak weinig (personele) capaciteit. Samenwerking geeft schaalvoordelen en kan dus een efficiëntieslag opleveren, waardoor productiviteit stijgt en kosten voor gemeente en burgers dalen. Hierbij hoort ook het spreiden van financiële risico's en investeringskosten. Bovendien betekent

bundeling van kennis en expertise vaak een kwaliteitsverbetering die specialisering mogelijk maakt en beleidskwaliteit verbetert (Nirov e.a., 2010:14-15; Korsten e.a., 2006:34-35).

Het laatst genoemde argument is *ontsnappen aan herindeling* (Van de Laar, 2011:37; Nirov e.a., 2010:14). Vaak spelen hier zowel bij bestuurders als bij de bevolking gevoelsargumenten mee. Men wil bijvoorbeeld de eigen identiteit behouden of niet samengaan met economisch zwakke gemeenten. De samenvoeging van Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis tot de gemeente Zwartewaterland is hier een voorbeeld van.⁸ In 2010 deed de VNG een voorstel tot opschaling van gemeenten tot een klein aantal regiogemeenten. Dit voorstel "is door de gemeenten als een onwenselijk scenario keihard van de hand gewezen" (Binnenlands Bestuur, 2011b). Liever kiest men voor samenwerking om de doelen zoals kwaliteitsverbetering en schaalvoordelen te realiseren.

2.4.2 VORMEN VAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Het onderscheid tussen diverse samenwerkingsvormen is op verschillende manieren te maken. Op juridisch gebied kan samenwerking in publiekrechtelijke zin, gebaseerd op de Wgr, van samenwerking in privaatrechtelijke vorm, zoals een contract, onderscheiden worden. Dit laatste is vaak een poging te ontsnappen aan de regelgeving van het Rijk (Zwaan, 2005:90). Dit onderzoek richt zich echter niet op juridische keuzes bij het aangaan van samenwerking. Hier wordt ingaan op de verschillende structuren waarin samenwerkingsverbanden gegoten kunnen worden.

De afgelopen jaren hebben gemeenten nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking ontwikkeld. Zowel in de publieke als in de private sector zijn diverse varianten van 'shared service centers' in opkomst. Vaak is deze wijze van samenwerken tussen gemeenten ingegeven door de wens enerzijds te profiteren van schaalvoordelen en anderzijds als kleine gemeente herkenbaar, zelfstandig en dicht bij de burger te blijven (Korsten e.a., 2004b:9). De belangstelling voor deze samenwerkingsvormen kreeg een impuls toen in het begin van de 21^e eeuw de concepten 'federatiegemeente' en het Samen-En-Toch-Apart (SETA) model hun intrede deden. In het eerste geval brengt een aantal gemeenten een specifieke taak onder bij een van de gemeenten. De samenwerking tussen Groningen en Ten Boer is hier een voorbeeld van (zie kader 2). De intensiteit van deze samenwerking kan variëren. In het SETA-model brengt een aantal gemeenten (een deel van) hun ambtelijke capaciteit onder in een aparte facilitaire dienst. Op basis van bestuursopdrachten voert deze dienst taken uit (Korsten e.a., 2004b:69-72; Zwaan, 2005:91).

⁸ De herindeling van deze gemeenten leidde tot boosheid bij de bevolking. Dit uitte zich onder meer in brommerrellen. Maar ook de gemeentebestuurders van Genemuiden lieten dubbelslachtig gedrag zien: ". Het ene parcours bestond uit gesprekken met Hasselt en Zwartsluis over het institutionaliseren van de beoogde samenwerking. Maar tegelijkertijd werd richting de bevolking in actieve zin voedsel gegeven aan het beeld dat Genemuiden zelfstandig zou kunnen blijven. Er werd een stichting 'Genemuiden Zelfstandig' opgericht, die actieve steun ontving van de gemeente." (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2005:1).

Samenwerking Ten Boer en Groningen

Het meest bekende voorbeeld van het gastheerconcept is de samenwerking tussen Ten Boer en Groningen. Het ambtelijk apparaat van Ten Boer, een gemeente met 7.427 inwoners (CBS, 2010b:24), is te klein om alle taken goed uit te voeren. Daarom is een samenwerking met de gemeente Groningen gestart. Ten Boer blijft zelfstandig en bepaalt haar eigen beleid. Uitvoerende taken worden grotendeels door Groningen gedaan. De ambtenaren in Ten Boer voeren de regie over het beleid, stemmen af met Groningen en doen een aantal 'identiteitgebonden taken', zoals voorlichting en APV-vergunningen. Zaken als het aanvragen van een paspoort of bouwvergunning kan ook nog steeds in Ten Boer. De overige medewerkers zijn nu in dienst van de gemeente Groningen (Gemeente Groningen, 2011).

Kader 2: Samenwerking Ten Boer-Groningen volgens het gastheergemeenteconcept

Wat de shared service varianten gemeenschappelijk hebben is een bundeling van ambtelijke capaciteit, terwijl de deelnemende gemeenten bestuurlijk autonoom blijven (Korsten e.a. 2004b:3,10). In de literatuur worden verschillende vormen onderscheiden. De meest gangbare vormen worden in tabel 3 beschreven en in bijlage één schematisch weergegeven.

Naam	Omschrijving	Belangrijkste voor- en nadelen	Voorbeeld
Netwerkconcept	Ambtenaren blijven in de eigen organisatie werkzaam. Op een aantal specifieke terreinen wordt structureel met andere gemeenten samen gewerkt.	+ Schaalvoordelen + Flexibel en eenvoudig - Beperkte kostenbesparing - Beperkte vermindering kwetsbaarheid	Netwerkstad Twente
Centrumgemeente/ Gastheergemeente	Een of enkele gemeenten nemen een of meer diensten bij een centrumgemeente af. Een taak is voor verschillende gemeenten centraal georganiseerd.	+ Kwaliteitsvoordeel - Afhankelijkheid - Bedrijfsrisico centrumgemeente	Groningen en Ten Boer (zie kader twee)
Matrixconcept	Elke gemeente verzorgt een specifiek taakveld en draagt daarvoor verantwoordelijkheid. Medewerkers uit dit taakveld worden ondergebracht bij de verantwoordelijke gemeente.	+ Kwaliteitsvoordeel + Wederzijds afhankelijk - Verkokering organisatie	De K5-gemeenten (Krimpenerwaard)
Shared Service Center (SSC)/ Facilitair bedrijf	Een afzonderlijke organisatie waarin ambtenaren en diensten van een of meer taakvelden ondergebracht zijn. Diensten worden op contractbasis aan gemeenten verleend.	+ Schaalgrootte + Professionaliteit + Eenvoudige uitbreiding - Lastig uit verband te treden	Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude

Tabel 3: Vormen van intergemeentelijke samenwerking

De bovengenoemde samenwerkingsvarianten verschillen in intensiteit en structuur. Het netwerkconcept is de minst vergaande samenwerkingsvorm, terwijl een shared service center wat dat betreft aan het andere uiteinde van het spectrum staat. Het is niet eenvoudig zomaar uit een dergelijk samenwerkingsverband te treden. Samenwerking in een netwerkconcept is te typeren als informeel, laagdrempelig en flexibel. In het matrixconcept en het shared service center krijgt een deel van de ambtenaren een nieuwe werkplek, hetzij in een andere gemeente, hetzij in een nieuw

kantoor. Als gekozen wordt voor een gastheergemeenteconstructie kan het zelfs zo zijn dat een deel van de ambtenaren niet meer nodig is, omdat de gastheergemeente alle taken overneemt. De gevolgen voor de ambtelijke organisatie zijn daardoor bij elke samenwerkingsvorm anders (Van de Laar, 2010:21-31; Korsten e.a., 2004b:55-63; Zwaan, 2005:92-93).

Bovendien verschillen ook de voor- en nadelen. Alle vormen kunnen een kwaliteitsvoordeel brengen, maar de meest geschikte vorm is afhankelijk van de beoogde doelstellingen van de samenwerking. De (gevoelde) autonomie over een beleidsterrein kan verminderen als een onderdeel wordt uitbesteed naar een andere gemeente. Een matrixconcept kan hierin een compromis vormen, omdat elke gemeente een taak uitvoert en anderen dus ook van haar afhankelijk zijn. De keuze voor een samenwerkingsvorm kan dus onderdeel zijn van een strategie om bijvoorbeeld zo weinig mogelijk onafhankelijkheid in te leveren. Dit zal ook onderzocht worden in de geselecteerde cases.

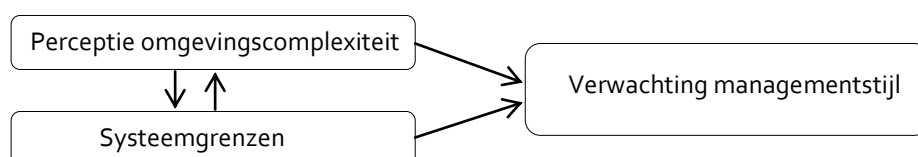
2.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn achtergronden, ontwikkelingen en uitingsvormen van intergemeentelijke samenwerking beschreven. Een fenomeen dat bestaat zolang als gemeenten bestaan, maar door verschillende ontwikkelingen de afgelopen jaren wel toeneemt. Gemeenten zijn op zoek naar innovatieve samenwerkingsvormen om in te spelen op de opgaven waar zij zich voor gesteld zien. Motieven als de bundeling van kennis en middelen en het vergroten van de bestuurskracht zijn hierbij van belang, onder meer door een groeiend aantal gemeentelijke taken. De terreinen waarop gemeenten samenwerken zijn divers, evenals de samenwerkingsvormen en sturingswijzen. Door het toenemende netwerkarakter van de relatie- en interactiepatronen tussen actoren, wisselt de schaal waarop problemen gedefinieerd en oplossingen gezocht moeten worden dan ook snel.

3 THEORETISCH KADER

In een trendstudie naar samenwerking tussen decentrale overheden uit 2005 gaven respondenten aan dat een “opmars van netwerkachtige structuren” gaande was. Hiermee doelden zij op “het horizontale en informele karakter van de samenwerking” (Partners+Pröpper, 2005:11). Deze tendens wordt benoemd in literatuur over netwerken en inter-organisatiele relaties. Als gevolg van verschillende ontwikkelingen verliezen traditionele verticale verbanden en machtsrelaties terrein aan nieuwe horizontale relaties en netwerken. Onderlinge afhankelijkheid tussen actoren in deze netwerken is hierin een kernbegrip. Actoren zoeken verbinding, onder meer omdat zij zelf (te) weinig kennis en middelen hebben om als individu te overleven. Netwerken ontstaan doordat de uitwisseling van ‘resources’ in de loop der tijd verder ontwikkelt en uitbreidt (Klijn, 2005:259, 266).

Samenwerking tussen gemeenten is een voorbeeld van deze horizontale relaties. Zoals hoofdstuk twee liet zien neemt het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren toe. Een belangrijk motief hiervoor is een gebrek aan middelen en kennis om de opgaven waar gemeenten zich voor gesteld zien waar te maken. Zo ontstaan op gemeentelijk niveau netwerken waarin gemeenten in toenemende mate afhankelijk van elkaar zijn. Om deze reden kan dit theoretisch perspectief mogelijk een verklaring bieden voor het verschijnsel intergemeentelijke samenwerking. Zij verschaft immers inzicht in netwerken, maar ook in complexiteit van de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving waarin overheden zich bevinden. Paragraaf 3.1 begint daarom met een introductie over onderlinge afhankelijkheidsrelaties in netwerken en de complexiteit van de bestuurlijke omgeving. Deze complexiteit kan zich zowel in de externe omgeving van de gemeente bevinden als zich uiten in relatie tot eigenschappen van de organisatie zelf. Hier wordt in de deelparagrafen 3.1.1 en 3.2.2 op ingegaan. Om hun bestuurlijke context te beheersen trekken bestuurders grenzen en bakenen zo de omgeving van hun gemeente af. Paragraaf 3.2 gaat in op het concept systeemgrenzen, de wijze waarop actoren deze systeemgrenzen trekken en de consequenties die dit heeft voor de positionering en het functioneren van hun organisatie. Daarna volgt in paragraaf 3.3 een bespreking van verschillende managementstijlen die vaak in relatie staan met de omgevingsperceptie en systeemgrenzen die een actor trekt. Figuur 4 is een schematische weergave van de onderzoeksstappen die in dit hoofdstuk besproken worden.



Figuur 4: Relatie perceptie omgevingscomplexiteit, systeemgrenzen en verwachte managementstijl

3.1 ZIEN: DE BESTUURLIJKE OMGEVING VAN GEMEENTEN IN PERSPECTIEF

Over de wijze waarop het openbaar bestuur georganiseerd is en overheden zich tot elkaar verhouden bestaan allerlei visies. Het governanceperspectief benadrukt de relaties tussen verschillende stakeholders, ook over bestaande (systeem)grenzen heen. Volgens Ferlie en Geraghty (2005:432-433) impliceert governance het ontstaan van coalities en hybride relaties, waar nieuwe sturingsmechanismen zoals netwerken ontstaan. "De Staat wordt een verzameling van inter-organisationale netwerken samengesteld uit overheden en maatschappelijke actoren zonder een soevereine actor die in staat is te sturen en reguleren" aldus de auteurs. Deze ontwikkeling wordt herkend en in veel landen is een verschuiving gaande waarbij overheden aankondigen samenwerking te zoeken met maatschappelijke en private actoren. Zo probeert men in samenspel sturing en richting te geven aan de samenleving (Boogers en Schaap, 2007:8; Klijn, 2005:260).

Samenwerking en afstemming tussen overheden is eigen aan de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin autonomie en medebewind een belangrijke plek innemen (Boogers en Schaap, 2007:8; Neelen e.a., 2003:26-27). Voor gemeenten geldt dat zij met allerlei publieke, semipublieke en private actoren relaties van verschillende intensiteit onderhouden. Voorbeelden zijn relaties met andere gemeenten, de provincie en het Rijk, maar ook met zorg- en onderwijsinstellingen, bedrijven en burgers. Het openbaar bestuur heeft zich ontwikkeld tot "een samengesteld systeem met grillige en vaak deels impliciete tussenstelsels zoals gemeentelijke en gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden en bovenregionale overleggen" (Teisman, 2005:29).

Binnen netwerken is vaak een kerngroep van actoren te herkennen. Deze kerngroep kent de 'rules of the game' in het netwerk, weet wat dominante opvattingen zijn en heeft genoeg middelen om belangen kenbaar te maken (Klijn, 2005:262-264). Deze netwerken bestaan en ontwikkelen bij de gratie van "mutual dependencies and these are often tied to actors' core interests" (Klijn, 2005:263). Omdat de uitwisseling van 'resources' tussen actoren in de loop der tijd uitbreidt, ontstaan netwerken van publieke, semi-publieke en private actoren (Klijn, 2005:266). Hiermee ontwikkelen zich ook nieuwe relaties tussen gemeenten. Deze relaties staan niet op zichzelf, maar zijn schakels in een groter web van actoren (Ferlie en Geraghty, 2005:433; Klijn, 2005:262).

Ebers (1997:16-33) beschrijft drie typen interacties in netwerken. Ten eerste de stroom van resources en activiteiten. Ten tweede de informatiestromen, met name rondom issues die complex en onzeker zijn. Ten slotte noemt Ebers de wederzijdse verwachtingen en het vertrouwen tussen actoren. De bestuurlijke trends van decentralisatie en bezuinigingen maken samenwerking voor veel gemeenten noodzakelijk. Maar ook om complexe, grensoverschrijdende problemen op te pakken is het nodig te focussen op netwerkrelaties, gezamenlijke probleemoplossing en gezamenlijke strategie, waarbij men de afhankelijkheid van andere actoren erkent (Klijn, 2005:271; Williams,

2002:105). Intergemeentelijke samenwerking is een manier om deze relaties vorm te geven en gezamenlijkheid te zoeken. De verwachting is dat door deze toenemende complexiteit in de omgeving en in relaties met andere actoren, de perceptie van de omgeving verandert. Men zal deze in toenemende mate als complex ervaren. Paragraaf 3.1.1 en 3.1.2 gaan hier verder op in.

3.1.1 PERCEPTIE VAN OMGEVINGSCOMPLEXITEIT

“Reality is extremely complex; it consists of strongly or more weakly related events.” (Csányi in Cilliers, 2001:137). De complexe werkelijkheid waar Csányi over spreekt, uit zich op allerlei manieren. Complexiteit gaat over het gedrag van eenheden, die interacteren en de capaciteit hebben om daardoor in de tijd te evolueren. De interactiepatronen in deze netwerken zijn non-lineair, onder meer doordat actoren zichzelf soms onverwacht anders organiseren (Murray, 2003:410). Dit laatste duidt op een zekere onvoorspelbaarheid: processen ontwikkelen zich op unieke wijze en zijn niet rechtstreeks te kopiëren naar andere situaties. Co-evolutie, zelforganisatie en non-lineaire dynamiek typeren volgens Teisman e.a. (2009:8) de complexiteit in de bestuurlijke omgeving.

Ashmos e.a. (2000:581-583) maken onderscheid tussen cognitieve en relationele complexiteit in organisaties (zie tabel 4). Cognitieve complexiteit focust op de inhoud van de informatiestromen tussen actoren. Relationele complexiteit betreft de structuur van de relaties tussen actoren. De wijze waarop deze complexiteit benaderd wordt, is tekenend voor de managementstijl van een actor. Dit wordt in paragraaf 3.3 uitgewerkt.

Typen	Subtypen complexiteit	Toelichting
Cognitieve complexiteit	Doelcomplexiteit	De organisatie streeft <u>gelijktijdig meerdere doelen na</u>
	Strategische complexiteit	De organisatie voert <u>gelijktijdig meerdere strategische activiteiten uit</u>
Relationele complexiteit	Interactiecomplexiteit	Naast de formele organisatiestructuur ontstaat een sociaal netwerk waarin informatie uitgewisseld wordt
	Structuurcomplexiteit	Onderlinge relaties zijn fluïde en niet gevangen in vaste regels

Tabel 4: Typen complexiteit volgens Ashmos e.a. (2000:581-583)

Vanuit dit begrip van complexiteit ontstaan twee visies op de basis van interactie tussen verschillende eenheden. Het eerste perspectief ziet een ingewikkeld bestuurlijk systeem, maar gaat uit van een relatief beperkt aantal relaties tussen eenheden, waarbij onderliggende structuren, orde en wetmatigheid te vinden zijn. Zo is te voorspellen hoe processen ontwikkelen en hoe deze beïnvloedbaar en beheersbaar zijn (Murray, 2003:410-411; Teisman, 2005:23-26). Hiertegenover staat een zienswijze die een samengesteld systeem ziet, gekenmerkt door zelforganisatie, non-lineaire dynamiek en co-evolutie. Door relaties tussen eenheden ontstaat een netwerk waarin verschillende interactiepatronen elkaar beïnvloeden. Hoe deze processen lopen is niet op voorhand voorspelbaar. Dit betekent niet dat complexe systemen geen structuur hebben. De structuur is te

vinden in interactiepatronen tussen componenten in het systeem (Cilliers, 2001:139-140; Murray, 2003:410-411; Teisman, 2005:28-31). Op basis hiervan zijn twee veronderstellingen geformuleerd:

Veronderstellingen

- I Als men de bestuurlijke omgeving ziet als ingewikkeld systeem waarin orde en wetmatigheid te vinden is, zal de perceptie van complexiteit laag zijn.
- II Als men de bestuurlijke omgeving ziet als samengesteld systeem dat zich zelf organiseert en ontwikkeld, zal de perceptie van complexiteit hoog zijn.

De bestuurlijke omgeving van gemeenten kenmerkt zich door interrelaties met een groot aantal actoren, beleid en andere systemen (Teisman, 2005:27-29). Maar complexiteit uit zich ook op het terrein van publiek beleid. Maatschappelijke problemen hangen in toenemende mate met elkaar samen. Dergelijke problemen worden ook wel 'wicked problems' genoemd. Deze overschrijden bestaande organisatiegrenzen en kennen geen eenduidige definitie, want de probleempceptie hangt samen met de gezochte oplossingsrichting. Een optimale oplossing is niet mogelijk en het probleem overstijgt de capaciteit van een enkele organisatie (Rittel en Webber, 1973:155-169; Williams, 2002:104). De economische crisis, duurzaamheid en vergrijzing zijn hier voorbeelden van.

Intergemeentelijke samenwerking is een voorbeeld van een verbinding die in een netwerk kan ontstaan. De verwachting is dat naarmate een gemeente kleiner is, het delen van resources noodzakelijker wordt. Deze verbindingen maken het mogelijk dat het functioneren van een gemeente verbetert door de instroom van nieuwe kennis of middelen. Tegelijkertijd leiden zij tot afhankelijkheidsrelaties die het lastiger maken de eigen organisatie en omgeving te beheersen. Het stelt specifieke eisen aan bestuurders om zich op een goede manier in dit bestuurlijk landschap te bewegen. Hieruit volgen de volgende veronderstellingen:

Veronderstellingen

- III Omdat gemeenten zich bevinden in een context van toenemende afhankelijkheidsrelaties met een groeiend aantal actoren, zal men de bestuurlijke omgeving in toenemende mate als complex, lastig beheersbaar en voorspelbaar ervaren.

3.1.2 ORGANISATIEFACTOREN EN COMPLEXITEIT

Leifer en Delbecq (1978:42-44) onderscheiden interne en externe bronnen van complexiteit en onzekerheid. Managers willen deze onzekerheid beperken om de organisatie beheersbaar te houden. Daarvoor is omgevingsinformatie noodzakelijk. De externe bronnen van complexiteit liggen in de omgeving van de organisatie. Naarmate deze omgeving heterogener, onzekerder en meer variabel is, neemt de complexiteit toe, bijvoorbeeld door een toenemend aantal actoren of lastig voorspelbare maatschappelijke ontwikkelingen. Bronnen van onzekerheid of onbeheersbaarheid kunnen volgens de auteurs echter ook meer gerelateerd zijn aan de organisatie

zelf. Een voorbeeld hiervan is een discrepantie tussen prestaties van een organisatie en de doelen die zij gesteld heeft of de onmogelijkheid om op basis van eigen kennis en informatie weloverwogen beslissingen te nemen. Ook het hanteren van een non-routinematige werkwijze en het gelijktijdig nastreven van meerdere, soms ambigue doelen kan de perceptie van complexiteit verhogen (Leifer en Delbecq, 1978:47-48). Dit laatste is voor overheidsorganisaties vaak het geval en kan zich uiten in concrete dilemma's over waar welk geld heengaat, maar ook in meer fundamentele afwegingen waarbij principes als solidariteit en rechtvaardigheid op gespannen voet kunnen staan.

Deze bronnen van complexiteit leiden tot verwachtingen over de managementstijl die een organisatie, in dit geval de gemeente, laat zien. Ook interne bronnen van complexiteit zijn vaak gerelateerd aan omgevingsomstandigheden. In dit onderzoek wordt naar drie aan de organisatie gerelateerde bronnen van complexiteit gekeken. Dit betreft allereerst een discrepantie tussen doelen en prestaties, ten tweede de hoeveelheid beschikbare kennis en informatie in de organisatie en ten derde de aanwezigheid van diverse, ambigue organisatiedoelstellingen (Leifer en Delbecq, 1978:48). In paragraaf 4.3 vindt de vertaling hiervan naar het casuonderzoek plaats.

De perceptie die een organisatie van de complexiteit in haar omgeving heeft, hangt samen met de wijze waarop zij deze omgeving afbakt. Andersom heeft de perceptie van de omgeving invloed op hoe een gemeente systeemgrenzen trekt, omdat zij de omgeving hierdoor tracht te beheersen. Dit is weergegeven in de figuren 1 en 4. De volgende paragraaf gaat hier verder op in. Paragraaf 3.3 heeft vervolgens betrekking op de te verwachten managementstijl.

3.2 BEGRENZEN: HET BEHEERSBAAR MAKEN VAN EEN SYSTEEM

De interpretatie die een individu of organisatie aan zijn of haar omgeving geeft en het handelen dat hij hieraan verbindt, hebben alles te maken met de wijze waarop hij zijn omgeving definieert en begrenst. Deze grenzen zijn niet vastgelegd in de wetten der natuur of in fysieke oorzaken. Ze zijn veranderlijk door de activiteiten van het systeem zelf en door de grenzen die actoren trekken (Cilliers, 2001:141; Flood, 1999:92). Churchman beschreef grenzen als volgt:

"He argued that boundaries are mental constructs (...). Mental constructs determine what is in view and might be taken into account at the moment and what is out of view and thus excluded from consideration. A boundary judgment will therefore determine at this point in time the client, issues and dilemmas of concern, and purposes to pursue." (Flood, 1999:92)

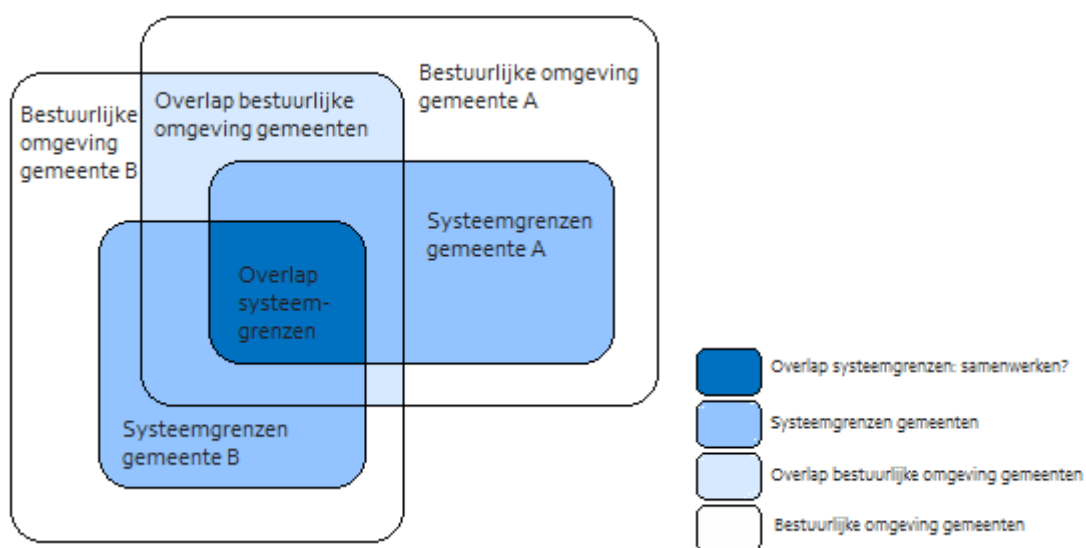
De grenzen laten zien wat de actor op dit moment belangrijk vindt, welke thema's hij oppakt, welke doelen hij nastreeft en wie hij hierbij betreft. Leifer en Delbecq (1978:41) beschrijven drie functies van organisatiegrenzen. Zij bepalen het onderscheid tussen de organisatie en haar omgeving, beschermen de organisatie tegen invloeden van buitenaf en reguleren de stromen van informatie,

materiaal en mensen tussen de organisatie en haar omgeving. Dit heeft gevolgen voor de perceptie die actoren hebben van problematiek (Edelenbos e.a., 2010).

Simon schreef in 1957 over de 'administratieve mens' die de complexe werkelijkheid voortdurend vereenvoudigd (Teisman, 2005:4). Mensen trekken grenzen om hun systeem af te bakenen en zoeken hierbij naar orde en eenheid. In de bestuurlijke context trekt elke gemeente haar eigen systeemgrenzen. Deze bepalen het kader van de maatschappelijke problemen, actoren en oplossingsmogelijkheden die tot de handelingsruimte van de gemeente behoren. Tevens laten ze iets zien van de visie van een gemeente ten aanzien van haar omgeving:

"Each judgment is based on a rationality of its own that chooses where a boundary is to be drawn, which issues and dilemmas get on the agenda, and who will benefit from this. For each choice it is necessary to ask, what are the consequences to be expected in so far as we can evaluate them and, on reflection, how do we feel about that?" (Flood, 1999:92)

Flood spreekt over het belang van vooruitkijken naar mogelijke consequenties van de grenzen die nu getrokken worden en van voortijdige reflectie op deze consequenties. Diverse auteurs geven aan dat het bij gemeenten vaak aan dit strategisch vooruitkijken ontbreekt. Korsten (2004a:6) noemt gebrek aan inzet van gemeenten voor regionale kwesties en gebrek aan strategisch perspectief. Onder dit laatste verstaat hij een kader of koers voor beleidsprioritering. Schotman en Schut (2004:19-20) wijzen op het feit dat vaak van binnen naar buiten, vanuit de vorm in plaats vanuit het probleem, wordt gedacht. Dit terwijl onderzoek laat zien dat omgevingsgerelateerde aspecten de belangrijkste factoren zijn bij succesvolle samenwerkingsverbanden. Gemeenten redeneren vaak vanuit vorm in plaats vanuit inhoud en handelen weinig vanuit een visie over wat voor gemeente men wil zijn. Dit heeft consequenties voor hoe ze omgaan met keuzes rondom samenwerking (Van der Laar, 2011).



Figuur 5: Schematische weergave relatie systeemgrenzen en samenwerkingsmogelijkheden

Figuur 5 is een schematische, vereenvoudigde weergave van de grenzen die gemeenten trekken om hun eigen systeem af te bakenen. De gemeenten A en B bevinden zich beide in een eigen bestuurlijke omgeving. Deze omgeving bestaat uit de interrelaties met andere actoren en systemen en uit maatschappelijke uitdagingen en beleidszaken die de gemeente raken (Cilliers, 2001). De bestuurlijke omgeving van beide gemeenten verschilt op een aantal gebieden, maar toont ook overlap. Als gemeenten geografisch dichtbij elkaar liggen, hebben zij voor een deel te maken met dezelfde actoren en dezelfde regionale problematiek. Daarnaast plaatst nationaal beleid gemeenten voor dezelfde uitdagingen, zoals demografische ontwikkelingen, meer taken en afnemend budget.

Tegelijkertijd maken gemeenten keuzes in hoe zij hun bestuurlijke omgeving afbakenen. Zo kan zij actoren om allerlei redenen niet betrekken bij de oplossing van problemen. Het bewaken van de overzichtelijkheid van het systeem kan hiervoor een motief zijn. Ook besluit men soms bepaalde problemen (tijdelijk) te negeren. Zo creëert elke gemeente haar eigen systeem. Deze systemen overlappen op sommige terreinen. Op deze gebieden bestaan kansen voor samenwerking tussen twee gemeenten, het donkerste gedeelte. Tegelijkertijd impliceren deze systeemgrenzen dat op terreinen waar de bestuurlijke omgeving van gemeenten overlapt, op dit moment toch geen samenwerkingsmogelijkheid kan zijn, door nauw getrokken systeemgrenzen (Buijs e.a., 2009:52).

Persoonlijke factoren, zoals houding en competenties, zijn belangrijk bij de afbakening van systemen (Cilliers, 2002; Tushman en Scanlan, 1981). Complexiteitserkende organisaties die veel informatie uitwisselen, verbindingen met de omgeving aangaan en brede systeemgrenzen trekken, blijken in een complexe, turbulente omgeving beter te presteren dan organisaties die dit niet doen (Ashmos e.a., 2000:581-583). De invloed van de omgeving op een organisatie is echter niet altijd gelijk. Hrebiniak en Joyce (1985:336-343) beschrijven de interactie tussen omgevingsfactoren en strategische keuzes en de invloed die dit heeft op de adaptatie van een organisatie aan haar omgeving. Het effect van de strategische keuzes, zoals het aangaan van verbindingen of het vermeerderen van doelen, verschilt, afhankelijk van de omgeving. Daarom is het belangrijk bij elke keuze vooruit te kijken naar mogelijke consequenties van deze keuze (Flood, 1999:92). Dit geldt ook voor gemeenten die keuzes maken over het aangaan en inrichten van een samenwerkingsverband.

Veronderstelling

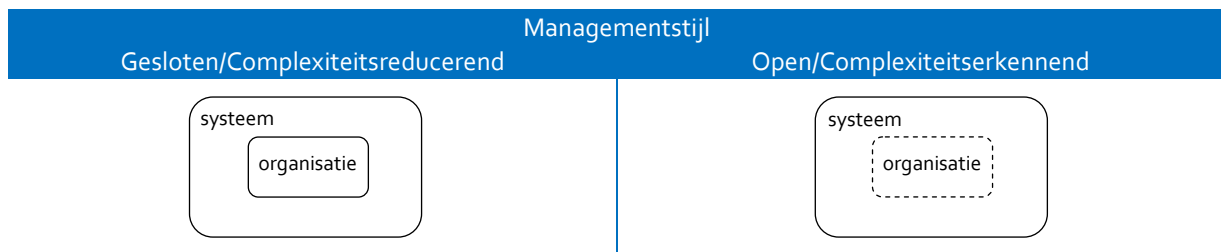
IV Hoe complexer een gemeente haar omgeving ervaart, hoe breder de systeemgrenzen die zij trekt

3.3 HANDELEN: MANAGEMENTSTIJLEN

Bestuurders in complexe systemen maken voortdurend keuzes over welke actoren, informatie en (beleids)domeinen zij bij processen betrekken. Deze keuzes bepalen de reikwijdte van het systeem en de relatie met de omgeving. Hoe breed of smal deze grenzen zijn, kan daarmee een indicator zijn

voor de managementstijl van een actor (Edelenbos e.a., 2010). Datzelfde geldt voor de perceptie die bestuurders hebben van de complexiteit in de omgeving van hun gemeente. Hier worden twee managementstijlen onderscheiden die verschillen in de wijze waarop zij met complexiteit omgaan.

Een complexiteitsreducerende managementstijl kenmerkt zich door de zoektocht naar orde en structuur. Door het reduceren van doelen en strategieën, centralisatie en vermindering van het aantal verbindingen met andere actoren, tracht men grip op de omgeving en organisatie te krijgen en complexiteit te beperken (Ashmos e.a., 2000:577-581). Het gevolg is vaak een vrij gesloten organisatie, waarin invloeden van buitenaf zoveel mogelijk tegengehouden worden om complexiteit te verminderen zoals links in tabel 5 is weergegeven (Teisman, 2005:3). Naarmate een organisatie opener is richting de omgeving, hebben externe factoren meer invloed (rechts in tabel 5). Daarmee is een actor echter ook beter in staat mee te bewegen met deze omgeving (Edelenbos e.a., 2010). Deze complexiteitserkende aanpak kenmerkt zich door ad hoc structuren en veel verbindingen die informatie-uitwisseling en samenwerking bevorderen (Ashmos e.a., 2000:578-579; Leifer en Delbecq, 1978:41). Leiderschap is het resultaat van interacties tussen de handelingen van allerlei actoren, waardoor processen en systemen zich ontwikkelen (Teisman, 2005:5). Een belangrijk aspect van de complexiteitserkende stijl is over organisatiegrenzen heen kijken. Hierbij hoort bewustzijn van en aandacht voor onderlinge afhankelijkheden.



Tabel 5: Schematische weergave relatie managementstijl en systeem

Beide managementstijlen komen voor, ook binnen hetzelfde systeem. Sturing draagt bij aan het effectief behalen van organisatiedoelen. De valkuil van een gesloten managementstijl is echter inertie. Voor gemeenten betekent dit dat zij niet adequaat inspelen op veranderende omstandigheden. Tegelijkertijd vinden altijd interacties binnen en tussen systemen plaats die niet op voorhand voorspelbaar zijn. Juist deze processen kunnen leiden tot innovatie en aanpassing aan nieuwe omstandigheden. In te extreme vorm leidt dit echter tot doelloos ronddwalen in een chaotisch systeem. Zo kan een gemeente in een wirwar van samenwerkingsverbanden belanden waardoor men door de bomen het bos niet meer ziet. Klijn (2005:271) concludeert dat voor de huidige complexe opgaven netwerksturing vaak de enige mogelijke sturingsstrategie is, omdat kennis en middelen van andere actoren noodzakelijk zijn bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Een beperking van deze managementstijl is het coördinatieprobleem dat dit met zich

meebrengt. Het is lastig om in een continue veranderend netwerk interacties te faciliteren en actoren met elkaar te verbinden. Netwerkmanagers hebben de taak hebben deze coördinatiefunctie in te vullen door processen te faciliteren en draagvlak te creëren (Klijn, 2005:264-269).

Zoals in het begin van deze paragraaf is gezegd, is de breedte van de systeemgrenzen een mogelijke indicator voor de managementstijl. De verwachting is dat het trekken van brede systeemgrenzen en een open managementstijl met elkaar verband houden, zoals ook Edelenbos e.a. (2010) lieten zien. Door verplichte samenwerking kunnen gemeenten in relatie staan met veel andere gemeenten en daardoor een groot aantal actoren in hun systeem hebben. Dat zegt echter nog niet of een open of gesloten managementstijl gehanteerd wordt. In de paragrafen 3.3.1 en 3.3.2 wordt besproken wat hiervoor wel belangrijke indicatoren zijn.

3.3.1 UITINGSVORMEN VAN COMPLEXITEITSREDUCEREND HANDELEN

De kenmerken van een managementstijl worden door Teisman (2005) voor een belangrijk deel aan het concept systeemgrenzen gekoppeld. In de pogingen een organisatie goed te laten functioneren in termen van doelbereiking, verantwoordelijkheden en toezicht, is een reflex zichtbaar waarbij de organisatie helder begrensd wordt ten opzichte van de omgeving. Binnen de organisatie gelden regels en procedures waarop gestuurd kan worden. Dat betekent niet dat geen bewustzijn bestaat van de invloed van de omgeving, maar wel dat processen "primair binnen de organisatie gelokaliseerd" worden en "andere organisaties (...) leverancier (input) of afnemer (output)" zijn (Teisman, 2005:73-76). Ashmos e.a. (2000:580) stellen dat bestuurders door het kennen van oorzaak-gevolg relaties en de structuren in hun eigen systeem of organisatie orde, evenwicht en voorspelbaarheid trachten te bereiken. Verbinding met andere organisaties kan dan hinderlijk zijn:

"Zodra externe interactie pijn gaat doen (lees: organisaties hun eigen interne proces moeten aanpassen om zich te kunnen positioneren in ketens en netwerken), schrikken leidinggevendenden daarvoor terug." (Teisman, 2005:75)

Vaak laten organisaties waarin een dergelijke managementstijl te vinden is, zich kenmerken door een hiërarchische organisatiestructuur met aandacht voor taakverdeling, structuren en toezicht. Om te anticiperen op een veranderende omgeving voeren zij reorganisaties door (Teisman, 2005:76-77). Daarnaast uit deze managementstijl zich in het verminderen van doelen, het centraliseren van besluitvormingsmechanismen en het verminderen van het aantal verbindingen met andere actoren. Door de oplossing voor effectief inspelen op deze omgeving vooral te zoeken in de organisatie zelf, in plaats van in relatie met deze omgeving, zullen de prestaties van de organisatie op termijn echter achterblijven (Ashmos e.a., 2000). Het alternatief is een complexiteitserkende managementstijl, waarin interactie met de omgeving juist een cruciaal kenmerk is.

3.3.2 UITINGSVORMEN VAN COMPLEXITEITSERKENNEND HANDELEN

Daar waar bij een complexiteitsreducerende managementstijl de nadruk ligt op begrenzen en een interne focus, staan open systeemgrenzen en relaties met de omgeving juist centraal in een complexiteitserkende stijl. Een belangrijke eigenschap hiervan is het vanuit de omgeving redeneren richting de organisatie in plaats van andersom. Om die reden heeft men veel aandacht voor netwerken en ketens (Teisman, 2005:81). Edelenbos e.a. (2010) onderscheiden de managementstijlen op basis van drie kenmerken: het aantal actoren in een systeem, de openheid voor nieuwe actoren en de openheid voor nieuwe ideeën. Het eerste hangt samen met de systeemgrenzen die getrokken worden. De openheid voor nieuwe actoren en ideeën is te herkennen in de mate waarin grensoverbruggende activiteiten, ofwel boundary spanning, ontplooit worden.

Boundary spanning betreft activiteiten die tot doel hebben omgevingsinformatie te gebruiken om het functioneren van de organisatie te verbeteren. Door uit de omgeving relevante informatie te selecteren, probeert men de organisatie beter op haar omgeving te laten aansluiten en omgevingsonzekerheid te verminderen. Boundary spanners zijn diegenen die een schakelfunctie hebben tussen de organisatie en haar omgeving. Het takenpakket van deze persoon, zijn of haar eigen visie op dit takenpakket en ervaringen uit het verleden beïnvloeden de aandacht die omgevingsaspecten krijgen. Ook de verwachtingen over het gebruik van de gegenereerde informatie, bepalen de mate van boundary spanning (Leifer en Delbecq, 1978; Tushman en Scanlan, 1981; Williams, 2002). Voor steeds meer gemeenten geldt dat de burgemeester of een wethouder 'intergemeentelijke samenwerking' in zijn portefeuille heeft. In hun functie hebben zij de positie om als boundary spanner op te treden. Naar de invulling van deze rol wordt in de interviews gevraagd.

Williams (2002:109-113) beschrijft een aantal concrete uitingsvormen van boundary spanning. Zo noemt hij het bouwen van duurzame relaties met actoren in de omgeving en het faciliteren van besluiten waar draagvlak voor bestaat. Door mensen bewust te maken van de onderlinge afhankelijkheidsrelaties in een netwerk, wordt informatie-uitwisseling bevorderd en ontstaat onderling vertrouwen. Bovendien is het managen van verwachtingen en verantwoordelijkheden een belangrijk kenmerk van boundary spanning, evenals het faciliteren van begrip voor elkaars motieven en belangen. Boundary spanners zijn bruggenbouwers.

Leifer en Delbecq (1978) doen een heel aantal aannames over de mate van boundary spanning onder verschillende condities. De belangrijkste prikkel tot boundary spanning is de perceptie van omgevingscomplexiteit en de gevoelde noodzaak tot verbinding met en informatie van andere actoren. De oorzaak hiervan kan liggen in de omgeving of gerelateerd zijn aan de organisatie zelf, zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Beide zijn in de paragrafen 3.1.1 en 3.2.2 besproken. Deze prikkels tot boundary spanning zijn weergegeven in tabel 6:

Omschrijving	Toelichting
Perceptie omgevingscomplexiteit	Naarmate de perceptie van omgevingsonzekerheid groter is of de omgeving veranderlijker en lastiger voorspelbaar is, neemt de noodzaak tot externe informatie toe en zullen organisatiegrenzen opener zijn
Discrepantie tussen doelen en prestaties	Naarmate organisaties minder in staat zijn doelen te halen en omgevingsaspecten te beheersen, neemt boundary spanning toe om de kosten die deze onzekerheid meebrengt te verkleinen
Hoeveelheid beschikbare informatie in eigen organisatie	Naarmate minder informatie in het organisatiegeheugen beschikbaar is, neemt de noodzaak tot informatie van buiten de organisatie toe
Diverse en ambigue organisatiedoelstellingen	Naarmate organisatiedoelen meer divers en ambigue zijn, neemt de noodzaak tot informatie van buiten de organisatie toe

Tabel 6: Indicatoren voor boundary spanning (Leifer en Delbecq, 1978; Williams, 2002)

Bovengenoemde factoren laten zien dat naarmate de perceptie van omgevingscomplexiteit toeneemt, de verwachting is dat de mate van boundary spanning ook toeneemt. Als dit gekoppeld wordt aan de eerder beschreven theorie over toenemende complexiteit (paragraaf 3.1.1), die zich ook afspeelt in de bestuurlijke omgeving van gemeenten, dan leidt dit tot de verwachting dat de mate van boundary spanning zal toenemen en de respondenten veel kenmerken van een complexiteitserkende managementstijl laten zien. Concreet uit zich dat in een aantal veronderstellingen:

Veronderstellingen	
V	Hoe complexer een gemeente haar omgeving ervaart, hoe meer kenmerken zij zal vertonen van een complexiteitserkende managementstijl
VI	Bestuurders met een complexiteitserkende managementstijl zien de behoefte aan samenwerking meer toenemen dan bestuurders met een complexiteitsreducerende managementstijl.
VII	Bestuurders met een complexiteitserkende managementstijl kiezen eerder voor het per onderwerp kiezen van een samenwerkingspartner en -vorm dan bestuurders met een complexiteitsreducerende stijl
VIII	Hoe minder eigen middelen, kennis en informatie een gemeente heeft, hoe hoger de gevoelde noodzaak tot samenwerking
IX	Hoe minder men de organisatiedoelen als helder en eenduidig ervaart, hoe hoger de gevoelde noodzaak tot samenwerking
X	Door decentralisaties en bezuinigingen zijn gemeenten minder in staat organisatiedoelen te bereiken en gaan zij vaker samenwerking aan

3-3-3 STRATEGIE RONDOM INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Een van de betekenissen die de Van Dale toekent aan strategie is “plan van handelen” (Van Dale, 2011). In dit onderzoek wordt gezocht naar de relatie tussen systeemgrenzen en keuzes rondom het aangaan en vormgeven van intergemeentelijke samenwerking. De systeemgrenzen die een actor trekt, kleuren zijn perceptie van de omgeving. Dit betekent echter niet dat deze systeemgrenzen per definitie de meest wenselijke zijn. Het is mogelijk dat actoren buiten het systeem vallen die een heel zinvolle bijdrage aan de gemeentelijke activiteiten hadden kunnen leveren. Daarnaast zijn, gegeven de getrokken systeemgrenzen, de keuzes rondom het aangaan en vormgeven van samenwerking niet per sé de meest handige. Wellicht was in deze situatie een andere samenwerkingspartner of -

vorm beter geweest. Esser en Hutten (2005:83) definiëren – in de context van gemeenten – de samenwerkingsstrategie als de wijze van verkenning, inkleuring en operationalisatie van de samenwerking. Korsten (2004a:6) vult strategisch perspectief van gemeenten in als een kader of koers voor beleidsprioritering. Strategie impliceert dus een koers of richting en als consequente reeks van handelen en als capaciteit om met beschikbare middelen slimme keuzes te maken.

Strategie gaat daarmee ook over het proces en de keuzes die in dit proces gemaakt worden. Daarmee krijgt het in beide genoemde managementstijlen een andere betekenis. In een complexiteitsreducerende managementstijl zal geprobeerd worden middels een heldere structuur en taken grip te krijgen op de complexe omgeving (Teisman, 2005:113-116). Een complexiteitserkende managementstijl zal echter meer focussen op het proces en flexibeler zijn in de koers die gevaren wordt. De stap naar fase B wordt mede bepaald door de context en ontwikkelingen waarin de organisatie zich in fase A bevindt. Een consequente reeks van handelen is in dit geval daarom niet per definitie het volgen van een vooropgezet plan. Veel meer is dit het zetten van stappen die in de gegeven context logisch zijn, ofwel het meebewegen met de omgeving. Kadijk en Schaap (2004:158-159) wijzen op Frankrijk en Duitsland waar problemen veel meer op de schaal worden opgelost waarop zij bestaan. Dit kan betekenen dat de schaal waarop een beleid uitgevoerd wordt anders is dan bestaande bestuurslagen. Het vraagt van betrokkenen in de gemeente dat men brede systeemgrenzen trekt en een open managementstijl heeft.

3.4 CONCLUSIE EN VERWACHTINGEN

De bestuurlijke context van gemeenten is complex. Enerzijds komt dit door ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. Anderzijds toont complexiteit zich in het bestuurlijk landschap dat zich kenmerkt door een netwerkstructuur waarin publieke, semipublieke en private actoren op verschillende wijze met elkaar verbonden zijn. Individuele actoren zoals gemeenten hebben vaak te weinig kennis en middelen om maatschappelijke opgaven op te lossen en doelen te realiseren. Door relaties met andere actoren worden zij van elkaar afhankelijk. De uitwisseling van 'resources' die zo plaatsvindt, leidt tot het ontstaan van netwerken (Boogers en Schaap, 2007:8; Klijn, 2005:260-266; Rittel en Webber, 1973:155-169). Deze vormen van complexiteit, enerzijds inhoudelijk en anderzijds in de bestuurlijke structuur vertalen zich ook in organisaties zelf (Ashmos e.a., 2000:581-583).

De grenzen die een actor aan een systeem geeft bepalen welke thema's en actoren binnen een systeem vallen en wie en wat prioriteit hebben. Dit staat in wisselwerking met de perceptie die actoren hebben van problematiek (Edelenbos e.a., 2010). Op het gebied van intergemeentelijke samenwerking betekent dit een afbakening in welke gemeenten in aanmerking komen voor samenwerking. De breedte van de systeemgrenzen is een indicator voor de managementstijl.

Daarnaast zijn de openheid voor nieuwe actoren en ideeën belangrijk. In een meer open, complexiteitserkennende strategie, zal gezocht worden naar verbinding met andere gemeenten. Op die manier krijgt men relevante informatie, maar ook middelen en kennis tot haar beschikking die de gemeente in staat stellen mee te bewegen met haar omgeving en hier goed op te anticiperen. De verwachting is dat in een bestuurlijke omgeving, die zich in toenemende mate kenmerkt door netwerken, onderlinge afhankelijkheden en complexer wordende problematiek, de perceptie van de omgevingsonzekerheid toeneemt. Als gevolg hiervan zullen gemeenten bredere systeemgrenzen trekken en meer de verbinding zoeken met andere gemeenten. Dit uit zich concreet in het ontplooiën van boundary spanning activiteiten. Het maken van bewuste keuzes per beleidsterrein over het waarom met wie wordt samengewerkt en in welke vorm, hangt hiermee samen.

3.4.1 VERWACHTINGEN VOOR HET PRAKTIJKONDERZOEK

Op basis van het theoretisch kader dat in dit hoofdstuk gepresenteerd is, zijn veronderstellingen geformuleerd die in de tekst zijn weergegeven. Dit zijn verwachtingen aangaande de omgevingsperceptie, de getrokken systeemgrenzen en de gehanteerde managementstijl, gebaseerd op de complexiteit van de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Hieronder zijn deze verwachtingen nogmaals geclusterd. In hoofdstuk negen wordt hierop gereflecteerd.

Veronderstellingen omgevingsperceptie en systeemgrenzen

Als men de bestuurlijke omgeving ziet als ingewikkeld systeem waarin orde en wetmatigheid te vinden is, zal de perceptie van complexiteit laag zijn.

Als men de bestuurlijke omgeving ziet als samengesteld systeem dat zich zelf organiseert en ontwikkelt, zal de perceptie van complexiteit hoog zijn.

Omdat gemeenten zich bevinden in een context van toenemende afhankelijkheidsrelaties met een groeiend aantal actoren, zal men de bestuurlijke omgeving in toenemende mate als complex, lastig beheersbaar en voorspelbaar ervaren.

Hoe complexer een gemeente haar omgeving ervaart, hoe breder de systeemgrenzen die zij trekt

Veronderstellingen managementstijl en boundary spanning

Hoe complexer een gemeente haar omgeving ervaart, hoe meer kenmerken zij zal vertonen van een complexiteitserkennende managementstijl

Bestuurders met een complexiteitserkennende managementstijl zien de behoefte aan samenwerking meer toenemen dan bestuurders met een complexiteitsreducerende managementstijl.

Hoe minder eigen middelen, kennis en informatie een gemeente heeft, hoe hoger de gevoelde noodzaak tot samenwerking

Hoe minder men de organisatiedoelen als helder en eenduidig ervaart, hoe hoger de gevoelde noodzaak tot samenwerking

Door decentralisaties en bezuinigingen zijn gemeenten minder in staat organisatiedoelen te bereiken en gaan zij vaker samenwerking aan

Veronderstelling samenwerkingsvorm

Bestuurders met een complexiteitserkennende managementstijl kiezen eerder voor het per onderwerp kiezen van een samenwerkingspartner en -vorm dan bestuurders met een complexiteitsreducerende stijl

3.4.2 DEELVRAGEN

Naast de verwachtingen die geformuleerd zijn aangaande het praktijkonderzoek in de gemeenten, is op basis van de theorie ook een aantal deelvragen opgesteld. Deze geven richting aan het onderzoek en hebben als doel om stapsgewijs tot een antwoord te komen op de vraag of een relatie te ontdekken is tussen de omgevingsperceptie, managementstijl en samenwerkingsvorm. De verschillende deelvragen zijn gekoppeld aan de onderzoeksstappen uit figuur 1.

- I. Welke perceptie hebben respondenten van de bestuurlijke omgeving van hun gemeente?*
 - a. Voor welke bestuurlijke en maatschappelijke uitdagingen zien gemeenten zich gesteld?
 - b. Hoe ervaren de bestuurders en ambtelijk betrokkenen de bestuurlijke omgeving van hun gemeente in termen van complexiteit, voorspelbaarheid en beheersbaarheid?

- II. Welke systeemgrenzen trekken gemeenten bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking?*
 - a. Welke gemeenten komen in aanmerking om samenwerking mee aan te gaan?
 - b. In hoeverre hebben gemeenten een eigen keuze in het afbakenen van hun systeem?

- III. Is de managementstijl van de gemeente op dit gebied te typeren als complexiteitserkendend of complexiteitsreducerend?*
 - a. Trekt de gemeente brede systeemgrenzen?
 - b. Ontplooit de gemeente veel boundary spanning activiteiten?
 - c. Heeft de gemeente een voorkeur voor veel verschillende samenwerkingspartners of kiest men liever voor een beperkt aantal gemeenten om mee samen te werken?

- IV. Welke visie heeft de gemeente ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking?*
 - a. Welke motivatie ligt ten grondslag aan het samenwerkingsverband?
 - b. Waarom heeft de gemeente gekozen voor de samenwerkingspartner(s) en -vorm?
 - c. Hoe verhouden de verschillende samenwerkingsverbanden in de gemeente zich tot elkaar?

4 METHODEN VAN ONDERZOEK

Tijdens het onderzoeksproces zijn verschillende stappen gezet. Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde onderzoeksmethoden. Paragraaf 4.1 gaat in op het type onderzoek en licht vervolgens de casusselectie toe. Paragraaf 4.2 beschrijft de onderzoeksmethoden zelf. De kernbegrippen uit het onderzoek en de operationalisatie van belangrijke concepten worden beschreven in paragraaf 4.3. Daarin wordt duidelijk hoe de concepten in de praktijk onderzocht zijn. De wijze waarop deze resultaten vervolgens geanalyseerd worden, is beschreven in paragraaf 4.4.

4.1 VERGELIJKEND CASESTUDYONDERZOEK

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen is een vergelijkende casestudy gedaan. Dit betekent dat een aantal cases vergeleken is om antwoorden te vinden op de gestelde vragen. Het theoretisch kader is de bril waardoor naar de cases gekeken wordt. Op basis hiervan zijn deelvragen en veronderstellingen gevormd en begrippen geoperationaliseerd (zie paragraaf 4.3). Deze vormen de leidraad bij het praktijkonderzoek dat plaatsvindt bij een aantal gemeenten. Een aandachtspunt bij kwalitatief onderzoek is dat generalisatie van gegevens, zeker bij een beperkt aantal cases, lastig is (Neuman, 2004:82-89). Daarom beginnen de interviews met elf stellingen, gevormd op basis van de theorie. De antwoorden vormden het startpunt voor de gesprekken. Door middel van kwalitatief onderzoek kan dieper ingegaan worden op de omgevingsperceptie van bestuurders en de keuzes met betrekking tot de samenwerking. Kwantitatieve data uit de stellingen krijgen hierdoor meer betekenis. Dit geeft de meerwaarde van de combinatie van beide onderzoeksmethoden aan.

Het blijft een aandachtspunt dat antwoorden uit interviews, ondanks de invloed die de bestuurlijke omgeving heeft en sommige besluiten officieel genomen zijn, ook persoonsgebonden zijn. Niet iedereen heeft dezelfde capaciteiten en visie en verwoordt afwegingen op dezelfde manier (Tushman en Scanlan, 1981). Desalniettemin wordt geprobeerd een zo goed mogelijk beeld te geven van de gemaakte keuzes en deze in de analyse samen te voegen met andere informatie.

4.1.1 CASUSSELECTIE

In het praktijkonderzoek zijn zes gemeenten onderzocht. Zij participeren allen in een samenwerkingsverband. Een randvoorwaarde bij deze selectie was dat de cases op een aantal punten vergelijkbaar zijn. Dat uit zich in keuzes met betrekking tot het type gemeenten, de respondenten en de onderzoeksmethoden. De voorkeur ging uit naar samenwerkingsverbanden die

recent opgericht zijn of recent inhoudelijk uitgebreid zijn.⁹ Zo ontstaat de minste ruis in de perceptie van de bestuurlijke omgeving. Het is immers lastig om zuiver te reflecteren op een bestuurlijke omgeving van jaren geleden, waarin allerlei veranderingen zijn opgetreden. De respondenten zijn bestuurders en ambtenaren die verantwoordelijkheid dragen voor de samenwerking. Wie dit zijn varieert per gemeente, maar het betreft vooral burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen, afhankelijk van wie bij de totstandkoming van de samenwerking betrokken is of was. De interviews zijn gericht op het achterhalen van de omgevingsperceptie van de geïnterviewde en op de gemaakte afwegingen en keuzes rondom het aangaan en vormgeven van het samenwerkingsverband. De meeste onderzochte gemeenten hebben relatief weinig inwoners. Bergen op Zoom is een uitzondering. Het aantal cases is te klein om hier generaliserende uitspraken over te doen, maar mogelijk zijn indicaties voor verschillen of overeenkomsten te herkennen op basis van gemeentegrootte. De volgende gemeenten zijn geselecteerd:

Gemeente	Inwoners	Samenwerking	Samenwerkingspartners	Respondenten
Bergen op Zoom	66.048	Dienstverlening	Etten-Leur en Roosendaal	Burgemeester, wethouder
Graafstroom	9.807	Ambtelijke organisaties	Liesveld en Nieuw-Lekkerland	Burgemeester, gemeentesecretaris
Lopik	14.115	Sociale Zaken	IJsselstein, Houten, Vianen, Nieuwegein	Burgemeester, gemeentesecretaris
Oldebroek	22.659	Sociale Zaken	Hatterem en Heerde	Wethouder, projectleider, beleidsmedewerker
Veere	21.911	Diverse thema's	Middelburg, Vlissingen en Schouwen-Duiveland	Burgemeester
Zoeterwoude	8.133	Bedrijfsvoering	Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest	Burgemeester, afdelingshoofd

Tabel 7: Deelnemende gemeenten

4.2 ONDERZOEKSMETHODEN

De paragrafen 4.2.1 tot en met 4.2.3 beschrijven achtereenvolgens de methoden van onderzoek, te weten literatuurstudie en documentenanalyse, stellingen en semigestructureerde interviews.

4.2.1 LITERATUURSTUDIE

Na een eerste oriëntatie op het onderwerp en de globale formulering van de vraagstelling, is literatuuronderzoek gedaan. De wetenschappelijke verdieping loopt via twee paden. Het eerste pad betreft het onderwerp intergemeentelijke samenwerking zelf. Hierdoor ontstaat meer zicht op de achtergronden en vormen van en motieven voor dit fenomeen. Dit is geplaatst in een inleidend kader waarin ook historische ontwikkeling en beleidskaders beschreven zijn (hoofdstuk twee). Het

⁹ Een voorbeeld van een recent uitgebreid samenwerkingsverband is de samenwerking tussen Oldebroek, Hatterem en Heerde, die hun samenwerking rondom een bedrijventerrein en ICT uitbreiden naar sociale zaken.

tweede pad (hoofdstuk drie) is vervolgens bedoeld om dit in de bredere context van een netwerksamenleving te plaatsen, waarin een veelheid aan onderlinge relaties en maatschappelijke vraagstukken de bestuurlijke context van gemeenten in toenemende mate complex maakt. De gemeente is een van de deelnemende actoren in een groter netwerk van allerlei publieke, semipublieke en private organisaties. Elke actor heeft een eigen perceptie van zijn bestuurlijke omgeving en trekt hierin (on)bewust eigen systeemgrenzen. Dit heeft consequenties voor het aangaan van relaties met andere actoren, zoals in de vorm van intergemeentelijke samenwerking.

Om intergemeentelijke samenwerking daarnaast in een maatschappelijk kader te plaatsen, zijn beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten gebruikt. Door trendstudies en Rijksplannen uit verschillende jaren te vergelijken, ontstaat een beeld van ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. Bovendien is voorbereiding op de interviews nodig om zicht te krijgen op de gemeenten, hun samenwerkingsverbanden en het hierover gevormde beleid. Hierbij is informatie gezocht over de achtergronden, deelnemers en doelstellingen van de samenwerking. Hierdoor kunnen in de interviews relaties gelegd worden tussen de gestelde doelen en randvoorwaarden en de daadwerkelijke invulling en praktijk van het samenwerkingsverband. Het totaal van documenten en literatuur vormt de basis voor de deelvragen en veronderstellingen die het onderzoek sturen.

4.2.2 STELLINGEN

Interviews geven ruimte voor persoonlijke verhalen. Sommige gegevens hieruit, zoals de samenwerkingsmotieven, zijn geschikt om vergelijkingen te maken. Bij andere onderwerpen is dat lastiger. Daarom krijgen de respondenten aan het begin van het interview elf stellingen voorgelegd. Deze stellingen hebben betrekking op de perceptie van de bestuurlijke omgeving, de mate waarin men de eigen gemeente in staat acht zelfstandig te opereren en de mate waarin samenwerking toe of afneemt. De vijf antwoordcategorieën variëren van zeer oneens tot zeer eens (bijlage drie). Deze scores zijn een hulpmiddel bij het testen van de veronderstellingen. In het interview worden de stellingen besproken om te verhelderen waarom iemand een score geeft en zo te ontdekken of vergelijkbare scores van verschillende respondenten ook gelijk geïnterpreteerd mogen worden.

Door kernconcepten toe te lichten, zowel in de lijst met stellingen als mondeling, is geprobeerd een eenduidige interpretatie van gebruikte begrippen te verkrijgen. Desalniettemin bleek bij het doorvragen in de interviews dat respondenten soms een eigen interpretatie aan een stelling geven. Een helder begrip van termen bleek dus niet altijd op voorhand te ondervangen in de formulering van een stelling. Als in de interviews bleek dat een andere interpretatie aan een begrip werd gegeven dan de bedoeling was, dan is door het herformuleren en toelichten van de vraag alsnog geprobeerd antwoorden te verkrijgen die de geldigheid van het onderzoek vergroten.

4.2.3 INTERVIEWS

Naast bovengenoemde onderzoeksmethoden zijn interviews gehouden met betrokkenen bij de realisatie van een samenwerkingsverband. Het gaat om mensen die bestuurlijke of projectmatige verantwoordelijkheid dragen voor de samenwerking, zoals bestuurders en leidinggevende ambtenaren. In de meeste gemeenten zijn twee personen geïnterviewd. Uitzonderingen hierop zijn Oldebroek en Veere. In Oldebroek is een derde interview gehouden met de projectleider van het samenwerkingsverband. Deze persoon is als extern adviseur aangesteld om de samenwerking te coördineren. Zij was niet bij de besluitvorming betrokken en heeft daarom de stellingen niet beantwoord. In Veere is de samenwerking in een dusdanig vroeg stadium dat nog onduidelijk is op welke terreinen de gemeenten samenwerking aangaan. Daarom is in deze gemeente alleen de burgemeester geïnterviewd. Door het doen van interviews ontstaat zicht op lokale afwegingen die zijn gemaakt bij het besluit samen te werken. De lokale context, bestuurlijke omgeving en politieke cultuur zijn vaak bepalend bij besluiten over samenwerking. Daarom wordt dit meegenomen in het onderzoeken van de cases (zie bijlage vier). Bij survey-onderzoek is dat lastiger en bestaat minder ruimte voor persoonlijke verhalen en het in kaart brengen van deze lokale context.

4.3 OPERATIONALISATIE

Om de vertaalslag te maken van de in de theorie geïntroduceerde concepten naar de onderzoekspraktijk, is het van belang begrippen te operationaliseren. Zo worden de concepten onderzoek- en meetbaar gemaakt. Hieraan voorafgaand bespreekt paragraaf 4.3.1 de definities van een aantal kernbegrippen. In paragraaf 4.3.2 worden vervolgens de leidende concepten geoperationaliseerd en aan de hand van een aantal indicatoren meetbaar gemaakt.

4.3.1 DEFINITIES KERNBEGRIPPEN

Om in de volgende hoofdstukken geen onduidelijkheid te laten ontstaan over kernbegrippen in dit onderzoek, zijn deze op basis van wat beschreven is in hoofdstuk twee, in tabel 8 omschreven:

Begrip	Omschrijving
Intergemeentelijke samenwerking	Samenwerking tussen twee of meer gemeenten. ¹⁰
Keuzes met betrekking tot (het aangaan van) intergemeentelijke samenwerking	a. De motivatie voor het aangaan van het samenwerkingsverband b. De keuze met betrekking tot de samenwerkingspartners c. De keuze met betrekking tot de samenwerkingsvorm
Gemeentelijke bestuurders	Diegenen met bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de samenwerking en wier toestemming nodig is voor het aangaan ervan.

¹⁰ In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar formele samenwerkingsverbanden die zijn vastgelegd in een overeenkomst, akkoord of convenant.

Ambtelijk betrokkenen	Ambtenaren die een leidinggevende rol vervullen, zoals een gemeentesecretaris, of op andere wijze intensief betrokken zijn bij de realisatie van het samenwerkingsverband
Samenwerkingspartners	De gemeenten waarmee in dit verband wordt samengewerkt.
Samenwerkingsvorm	De structuur waarin de samenwerking vorm krijgt, met als belangrijkste vormen de gastheergemeenteconstructie, het matrixconcept, het netwerkconcept en het shared service center (SSC).

Tabel 8: Definities kernbegrippen

4.3.2 OPERATIONALISATIE LEIDENDE CONCEPTEN

In de inleiding is een aantal theoretische stappen beschreven die de lijn van het onderzoeksproces weergeven. De eerder genoemde keuzes die gemeenten maken met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking worden gerelateerd aan de perceptie van omgevingscomplexiteit, de getrokken systeemgrenzen en de gehanteerde managementstijl. In hoofdstuk drie is ingegaan op deze begrippen. Hieronder volgt per begrip een korte omschrijving, waarna beschreven wordt welke uitingsvormen dit concept in de onderzoekspraktijk kan aannemen.

Perceptie omgevingscomplexiteit

De bestuurlijke context is de omgeving waarin de gemeente functioneert, waarbij het enerzijds gaat om actoren en anderzijds om beleidsinhoudelijke vraagstukken (Teisman, 2005:27-29). De omgevingsperceptie betreft de interpretatie die respondenten aan hun bestuurlijke omgeving geven in termen van complexiteit, beheersbaarheid en voorspelbaarheid. De omgevingsperceptie heeft invloed op beleidsinhoudelijke en procesmatige keuzes die zij maken. De omgevingsperceptie en de systeemgrenzen die men trekt, beïnvloeden elkaar wederzijds.

Indicator	Toelichting
Omgevingsfactoren	Dit betreft de complexiteit in bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken, de vraag hoe de gemeente haar positie in een netwerk ziet en de mogelijkheid hierin te sturen.
Organisatiefactoren	Dit betreft factoren op de grens van de organisatie en haar omgeving die de perceptie van complexiteit vergroten: een discrepantie tussen doelen en prestaties, de hoeveelheid beschikbare informatie in organisatiegeheugen en diverse en ambigue organisatiedoelstellingen.
Waarden	
In de interviews wordt gevraagd naar de bestuurlijke en maatschappelijke uitdagingen. Tevens wordt hier in collegeprogramma's en toekomstvisies naar gekeken.	
Aan de organisatie gerelateerde factoren die bijdragen aan de perceptie van complexiteit, worden onderzocht met behulp van de volgende stellingen:	
<ul style="list-style-type: none"> - Mijn gemeente heeft voldoende eigen kennis en informatie om de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan het hoofd te bieden - Mijn gemeente heeft voldoende eigen middelen om de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan het hoofd te bieden - Als gemeente hebben we heldere en eenduidige doelen - Als gemeente hebben we een duidelijke langetermijnvisie 	
Daarnaast wordt de complexiteitsperceptie getoetst in de stellingen:	
<ul style="list-style-type: none"> - De bestuurlijke omgeving van mijn gemeente ervaar ik als complex 	

- Ik heb het gevoel dat ik de bestuurlijke omgeving van mijn gemeente goed kan beheersen
- De bestuurlijke omgeving van mijn gemeente ervaar ik als onzeker en lastig voorspelbaar

Tabel 9: Indicatoren omgevingsperceptie

Systeemgrenzen

Bij de systeemgrenzen gaat het om de grootte van het netwerk en de thematiek die bestuurders in beschouwing nemen. Deze bepalen welke actoren, informatie en beleidsdomeinen in beeld zijn en dus ook welke niet (Flood, 1999:92). Hier wordt gekeken welke gemeenten in beschouwing genomen worden bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking.

Indicator	Toelichting
Actoren	Dit betreft de omgeving van het netwerk dat de bestuurder in beschouwing neemt. De gemeente heeft haar plaats in een netwerk van actoren met ieder hun eigen belangen. In dit onderzoek ligt de nadruk op andere gemeenten als belangrijkste actoren.
Waarden	
In de collegeprogramma's en toekomstvisies wordt bekeken hoeveel en welke gemeenten worden genoemd als het gaat om samenwerking.	
De breedte van systeemgrenzen wordt tevens getoetst aan de hand van de stellingen:	
<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal gemeenten waarmee mijn gemeente samenwerkt neemt toe - Het aantal partijen (zowel publiek als privaat) waarmee mijn gemeente samenwerkt neemt toe 	

Tabel 10: Indicatoren systeemgrenzen

Verwachting managementstijl

Op basis van de omgevingsperceptie en systeemgrenzen wordt een verwachting gevormd over de managementstijl die gemeenten zullen hanteren. In paragraaf 3.2.2 is een aantal prikkels tot complexiteitserkendend handelen beschreven. Daarnaast is de breedte van de systeemgrenzen een indicator voor de managementstijl. Naarmate grenzen breder getrokken worden, is de verwachting dat men verbinding met andere gemeenten belangrijk vindt en eerder een complexiteitserkende managementstijl zal hanteren. In navolging van Leifer en Delbecq (1978) is een complexiteitserkende stijl te verwachten als de indicatoren a, c, d en e positief zijn en b laag:

Indicator	Score
a Discrepancie tussen doelen en prestaties	Aanwezig (+), neutraal (+/-), afwezig (-)
b Hoeveelheid beschikbare informatie in organisatiegeheugen	Voldoende(+), neutraal (+/-), beperkt (-)
c Diverse en ambigue organisatiedoelstellingen	Aanwezig (+), neutraal (+/-), afwezig (-)
d Perceptie van omgevingsonzekerheid en –complexiteit	Zeer hoog (++) , hoog (+), neutraal (+/-), laag (-), zeer laag (-)
e Breedte systeemgrenzen	Breed (+), smal (-)

Tabel 11: Indicatoren verwachte managementstijl

Managementstijl

De verwachte managementstijl hoeft niet gelijk te zijn aan de daadwerkelijke managementstijl die een gemeente laat zien. In paragraaf 3.3 is het onderscheid gemaakt tussen een complexiteitsreducerende en een complexiteitserkende managementstijl. De eerste kenmerkt

zich door een zoektocht naar orde en structuur en heeft daardoor een wat gesloten karakter (Ashmos e.a., 2000:577-581). De tweede zoekt daarentegen juist de verbinding met andere actoren en kenmerkt zich door openheid voor nieuwe actoren en ideeën (Edelenbos e.a., 2010).

Indicator	Toelichting
Openheid voor nieuwe actoren	De mate waarin een systeem open staat voor toetreding van nieuwe actoren zegt iets over de mate waarin men complexiteit wil toelaten.
Openheid voor nieuwe ideeën	De mate waarin een systeem open staat voor toetreding van nieuwe ideeën en informatie zegt iets over de mate waarin men complexiteit wil toelaten.
Aandacht voor 'zachte' en 'harde' factoren	Een complexiteitserkennende stijl legt nadruk op zachte factoren als proces en wil. Een complexiteitsreducerende stijl focust meer op harde factoren als winst.
Waarden	
In de interviews wordt gevraagd naar de redenen voor samenwerking met deze gemeenten, de mate waarin andere actoren in beeld zijn geweest en de mogelijkheid van het toetreden van nieuwe gemeenten.	
Zachte factoren en boundary spanning (zie onder meer randvoorwaarden samenwerking):	
<ul style="list-style-type: none"> - Bouwen van duurzame relaties: vertrouwen creëren en bruggen bouwen - Faciliteren van consensusbesluitvorming en informatie-uitwisseling - Begrip van onderlinge afhankelijkheidsrelaties en hierop sturen 	
Harde factoren en complexiteitsreductie (zie onder meer randvoorwaarden samenwerking):	
<ul style="list-style-type: none"> - Processen zijn primair binnen de organisatie gelokaliseerd: beperkt aantal verbindingen - Beperkte motivatie om interne processen aan te passen ten gunste van samenwerking - Veel aandacht voor taakverdeling en structuren 	

Tabel 12: Indicatoren managementstijl

Strategie

Paragraaf 3.3 is ingegaan op verschillende managementstijlen en strategische oriëntaties die daaruit kunnen volgen. Strategie is gedefinieerd als een consequente reeks van handelen en heeft te maken met het volgen van een koers of richting (Esser en Hutten, 2005; Korsten, 2004a:6). Vooruitkijken naar toekomstige problemen en daar vandaag al op inspelen is daarom belangrijk. Een procesmatige managementstijl waarin vervolgstappen gedurende het proces bepaald worden, kan net zo goed strategie zijn als het strikt volgen van een vooropgezet plan.

Indicator	Toelichting
Managementstijl	De managementstijl bevindt zich op een spectrum van complexiteitsreductie tot complexiteitserkenning. Dit is een uitingvorm van de strategische oriëntatie die een gemeente heeft: naar binnen of juist meer naar buiten gericht.
Samenhang tussen de managementstijl en de partner en vorm	Een consequente reeks van handelen op het terrein van intergemeentelijke samenwerking. Dit betekent dat de samenwerkingsvorm en -partners aansluiten bij de managementstijl en het samenwerkingsmotief.
Waarden	
De verwachte en daadwerkelijke managementstijl worden vergeleken. Dat geeft antwoord op de vraag of de managementstijl aansluit bij de omgevingsperceptie en systeemgrenzen.	
De relatie tussen de managementstijl en de samenwerkingsvorm wordt bekeken. Naarmate een gemeente een meer complexiteitserkennende managementstijl heeft, is de verwachting dat de gemeente met meer verschillende samenwerkingspartners in meer verschillende verbanden samengewerkt.	

Tabel 13: Indicatoren strategie

4.4 ANALYSE VAN RESULTATEN

In de inleiding is een theoretisch stappenplan gepresenteerd dat via de omgevingsperceptie, systeemgrenzen en managementstijl eindigt met keuzes over de vorm waarin de samenwerking gegoten wordt. Uit een bespreking van deze stappen moet blijken of de keuzes met betrekking tot de samenwerkingsvorm te relateren zijn aan de omgevingsperceptie en managementstijl van de gemeenten. De bespreking van deze laatste twee thema's wordt ondersteund met voorbeelden die samenhangen met de samenwerkingsvorm en de keuze voor de partnergemeenten. Daarom begint de bespreking en analyse van de onderzoeksresultaten met de laatste stap uit het theoretisch model: de keuzes met betrekking tot het aangaan en vormgeven van samenwerking. Op die manier hoeft bij de analyse van de andere thema's niet steeds naar keuzes verwezen te worden die pas later besproken worden. Vervolgens wordt in de daarop volgende hoofdstukken onderzocht in hoeverre deze keuzes in verband te brengen zijn met de omgevingsperceptie en de managementstijl.

Per onderzoeksmethode verschilt de wijze waarop de verkregen data geanalyseerd dienen te worden. Zowel het literatuuronderzoek, als de interviews, als de antwoorden op de stellingen geven informatie die gecombineerd een antwoord dient te geven op de gestelde onderzoeksvraag. Belangrijk hierbij is de vraag in hoeverre een gemeente, zich bewust van haar bestuurlijke omgeving, bezig is met toekomstige problematiek en daarop op inspeelt, bijvoorbeeld door samen te werken. In de documentenanalyse is gezocht naar achtergrondinformatie over het betreffende samenwerkingsverband. Daarnaast is in collegeprogramma's en toekomstvisies bekeken in hoeverre daarin aandacht werd besteed aan relaties met andere gemeenten, welke gemeenten genoemd worden en welke doelen hiermee gediend zijn. Ook is gezocht naar de mate waarin en de wijze waarop aandacht is besteed aan de bestuurlijke context van gemeenten. De stellingen geven een antwoord in de vorm van een cijferwaarde. Hierdoor is een vergelijking met andere gemeenten mogelijk en wordt een indruk verkregen van de mate waarin de in paragraaf 4.3 genoemde indicatoren aanwezig zijn in de gemeenten. De stellingen dienen als kapstok voor de interviews. In de interviews is op alle kernconcepten uit dit onderzoek ingegaan om zo helder mogelijk te krijgen wat de respondent hierover te zeggen heeft.

Op basis van de geoperationaliseerde concepten wordt per gemeente onderzocht in hoeverre de genoemde indicatoren aanwezig zijn. Op basis hiervan kunnen de in figuur 1 geformuleerde kernbegrippen worden ingevuld. Daardoor ontstaat per gemeente een weergave van de relaties die tussen de verschillende stappen bestaan. Door een vergelijking van deze relaties te maken tussen de verschillende gemeenten, is te ontdekken of patronen herkenbaar zijn en of een verband bestaat tussen de omgevingsperceptie en systeemgrenzen die getrokken worden, de managementstijl en de inrichting van samenwerking.

5 DE CASES: KEUZES RONDOM SAMENWERKING

In de volgende hoofdstukken worden de belangrijkste theoretische concepten die het onderzoek richting geven besproken. Om de omgevingsperceptie, systeemgrenzen en managementstijl te koppelen aan een concrete gemeente, beantwoord hoofdstuk vijf allereerst vragen over het wie, waarom en hoe. Het vormt daarmee een inleiding op de hoofdstukken die volgen. Dit hoofdstuk is voornamelijk gerelateerd aan de theorie over intergemeentelijke samenwerking die in hoofdstuk twee besproken is. In paragraaf 5.1 worden de gemeenten en het onderzochte samenwerkingsverband geïntroduceerd. Vervolgens gaat paragraaf 5.2 in op de motieven voor het aangaan van deze samenwerkingsverbanden. Daarna volgt in de paragrafen 5.3 en 5.4 achtereenvolgens een analyse van de keuzes voor de samenwerkingspartners en -vorm.

5.1 WIE: DE GEMEENTEN EN SAMENWERKINGSVERBANDEN

In paragraaf 4.1.1 zijn de onderzochte cases al kort in tabelvorm weergegeven. Op deze plek worden de zes belangrijkste gemeenten uitgebreider geïntroduceerd, evenals het samenwerkingsverband waarin zij (gaan) participeren en waarover in de interviews met de respondenten gesproken is. Op de kaart in bijlage twee is de ligging van de gemeenten aangeduid.

Bergen op Zoom

Bergen op Zoom is met ruim 66.000 inwoners een middelgrote stad in Noord-Brabant. Samen met Roosendaal presenteert zij zich als de Brabantse Buitensteden. De andere buurgemeenten, Woensdrecht en Steenbergen, hebben beduidend minder inwoners (Gemeente Bergen op Zoom, 2011). In 2010 sloot de gemeente met Etten-Leur en Roosendaal een intentieovereenkomst over samenwerking rondom dienstverlening. De gemeenteraden gaven eerder al aan graag intensievere samenwerking te zien. Bezuinigingen en ambities ten aanzien van dienstverleningskwaliteit maken samenwerking volgens de gemeenten noodzakelijk. In 2015 willen de drie qua dienstverlening bij de top van Nederlandse gemeenten horen (Gemeente Etten-Leur, 2010).

Graafstroom

Graafstroom is een kleine plattelandsgemeente in de Alblasserwaard met ongeveer 9.000 inwoners. Haar oppervlakte is ten opzichte van de zeven omliggende gemeenten groot te noemen. De regio kent veel kleine dorpskernen met een sterke sociale cohesie (Gemeente Graafstroom, 2011). In 2008 besloten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland de ambtelijke organisaties in 2009 te laten

fuseren onder de naam De Waard. De aanleiding lag in kwetsbaarheid en zwakke bestuurskracht, maar niet in geldgebrek. De doelstelling was dan ook primair kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid. De samenwerking liep goed en de gemeenten, die eerst zelfstandig wilden blijven, besloten alsnog toe te werken naar herindeling in 2013. Daarom vindt nu ook beleidsmatig veel afstemming plaats (Interviews; Van de Laar, 2010:59-65).

Lopik

Midden in het Groene Hart ligt Lopik. Hoewel zij qua oppervlakte vergelijkbaar is met Bergen op Zoom¹¹, heeft de gemeente slechts 15.000 inwoners. Nieuwegein vervult een centrumfunctie in de regio, hoewel zij niet aan Lopik grenst. Van alle onderzochte gemeenten heeft Lopik met negen omliggende gemeenten de meeste burens (Gemeente Lopik, 2011a). In mei 2011 stemde de gemeente in met een intentieverklaring om samenwerking rondom sociale zekerheid te realiseren met Houten, Vianen, Nieuwegein en IJsselstein. Aanleiding is de grote verandering die de regering in de sociale zekerheid door wil voeren in onder meer de Wwnv en de bijbehorende extra gemeentelijke taken. Om werkgevers regionaal te benaderen en kwaliteit en efficiënte dienstverlening te waarborgen is samenwerking nodig (Interviews; Gemeente Lopik, 2011a,b).

Oldebroek

In de kop van Gelderland, onder de rook van Kampen, ligt de gemeente Oldebroek. Hoewel Kampen een wat grotere stad is, zijn de andere omliggende, Noord-Veluwse gemeenten van een vergelijkbare omvang en karakter. Oldebroek heeft ongeveer 22.000 inwoners en het gelijknamige dorp is veruit de grootste kern in de gemeente (Gemeente Oldebroek, 2011a). Hattem, Heerde en Oldebroek (H2O) werken met ingang van 1 januari 2012 samen rondom sociale zekerheid. Dit wordt stap voor stap uitgebreid. Hierop worden zowel uitvoerende taken als beleidsprogramma's van de gemeenten afgestemd. De gemeenten werkten al langer samen in H2O-verband. De samenwerking heeft tot doel taakverdeling en kennisdeling mogelijk te maken, kwetsbaarheid te verminderen en efficiënter te werken (Gemeente Oldebroek, 2011b; Interviews Oldebroek).

Veere

Het Zeeuwse Veere is een van de meest westelijk gelegen gemeenten van Nederland. Grenzend aan de Noordzee ligt de gemeente op het puntje van Zuid-Beveland. Zij heeft slechts twee directe buurgemeenten: Vlissingen en Middelburg. Het Veerse meer is de schakel tussen Veere en de

¹¹ De totale oppervlakte van de gemeente Bergen op Zoom is groter dan die van de gemeente Lopik. Het verschil zit in het wateroppervlak dat binnen de grenzen van de gemeente Bergen op Zoom valt. De landoppervlakte van beide gemeenten is echter vergelijkbaar.

noordelijke buurgemeente Noord-Beveland (Gemeente Veere, 2011). In april 2011 hebben bestuurders van Veere, Middelburg, Vlissingen en Schouwen-Duiveland het projectplan 'Samenwerking Walcherse gemeenten en gemeente Schouwen-Duiveland' ondertekend. Door deze samenwerking wil men de taakuitvoering verbeteren en geld te besparen. Vooraf is niet vastgelegd op welke terreinen men zal samenwerken. Elke gemeente kan per onderwerp, zoals ICT, inkoop of salarisadministratie, besluiten of ze samenwerking aan wil gaan (Gemeente.nu, 2011).

Zoeterwoude

Zoeterwoude is met zo'n 8.000 inwoners een van Nederlands' kleinste gemeenten. Zij grenst aan vijf gemeenten. Als de fusie tussen Rijnwoude en Alphen aan den Rijn doorgaat, komt Zoeterwoude tussen vier 100.000+ gemeenten en Leiderdorp te liggen (Gemeente Zoeterwoude, 2011; Interview Zoeterwoude). In 2008 sloten Zoeterwoude, Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest een convenant waarin de intentie tot bedrijfsvoeringssamenwerking werd uitgesproken. Na een onderzoek is besloten het shared service center 'Servicepunt71' te realiseren. In dit SSC worden met ingang van september 2011 ICT, HRM, Financiën, Facilitaire zaken, Juridische Zaken en Inkoop georganiseerd. Zo hoopt men een compactere organisatie, kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidsvermindering te realiseren. (Platform Intergemeentelijke Samenwerking, 2010; SSC Leidse Regio, 2011).

5.2 WAAROM: DE MOTIEVEN VOOR SAMENWERKING

Gemeenten kunnen allerlei motieven hebben om samenwerking aan te gaan. In paragraaf 2.4.1 zijn deze motieven op basis van een typologie van de VNG (2011b) geclusterd in vier categorieën, te weten regionale opgaven, bestuurskracht, bundeling van expertise en middelen en het voorkomen van herindeling. De bundeling van expertise en middelen blijkt in de onderzochte samenwerkingsverbanden verreweg de meest voorkomende reden te zijn om samenwerking te zoeken. Voordat op dit motief ingegaan wordt, volgt een bespreking van de andere genoemde motieven. Zoeterwoude en Lopik geven beide nadrukkelijk aan zelfstandig te willen blijven:

"De coalitie staat voor een zelfstandige gemeente Lopik." (Gemeente Lopik, 2010:2)

"Daar [de kerndoelen] zit als basis onder dat wij vinden dat we dat zelfstandig het beste kunnen uitvoeren. (...) We hangen aan zelfstandigheid omdat dat de beste manier is om deze gemeenschap tot z'n recht te laten komen." (Interview Zoeterwoude)

Om dit doel te bereiken is samenwerking een middel. Andere gemeenten staan wat anders tegenover de mogelijkheid van herindeling. Zo zegt een respondent uit Oldebroek:

"Dan kom je vroeg of laat bij de vraag of een centrale unit niet handig is. (...) Je ziet daarin ontwikkeling. Sommigen schrijven dat samenwerking ertoe leidt dat je gaat fuseren. Maar als je dat aan de voorkant al zegt, ga je samenwerking tegenwerken." (Interview Oldebroek)

Voor Graafstroom was een zwakke bestuurskrachtbeoordeling een belangrijk motief om samenwerking aan te gaan. De aanleiding was uitdrukkelijk geen in financieel motief, maar lag in termen van vermindering van kwetsbaarheid en verbetering van kwaliteit. Dergelijke motieven zijn ook voor andere gemeenten van belang, zij het dat deze voor hen niet direct gekoppeld zijn aan een matige bestuurskracht. Zo vertelt een respondent uit Zoeterwoude:

"Wij doen dus ook vaak mee aan benchmarks en bestuurskrachtmetingen en daar komen wij altijd positief uit." (Interview Zoeterwoude)

Het motief regionale opgaven wordt door Lopik het meest expliciet genoemd. In het kader van de decentralisaties op het gebied van sociale zekerheid vindt de gemeente dat een regionale werkgeversbenadering belangrijk en noodzakelijk is:

"Uiteindelijk moet je zorgen dat die werkgever de beste kandidaat krijgt die we in de regio beschikbaar hebben. Maar dat is een heel lastig verhaal. Tot nu toe kijkt elke gemeente eerst in zijn eigen bak en ik vind dat dus verkeerd." (Interview Lopik)

Andere gemeenten geven aan dat motieven waarop zij in dit specifieke geval samenwerken niet altijd regionaal van karakter zijn, maar dat men door samenwerking wel in staat is krachtiger haar eigen belangen in de regio te behartigen. Boven gelden veel motieven tot samenwerking voor alle gemeenten in de regio. Vrijwel elke gemeente heeft bijvoorbeeld een bezuinigingsopgave.

Dit sluit aan bij het laatste motief: bundeling van expertise en middelen. De behoefte aan efficiënter werken, kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid zijn voor gemeenten belangrijke redenen om elkaar op te zoeken. In het verlengde daarvan wil men voorkomen dat de dienstverlening niet of gebrekkig is, door de extra taken die op gemeenten afkomen. Vaak hangen deze motieven (voor een deel) met elkaar samen. Maar dat is niet per definitie het geval. Mede daarom is de categorie 'bundeling van expertise en middelen' niet heel veelzeggend. Een kwaliteitsverbetering door bundeling van expertise kan gelijktijdig een besparing opleveren, maar dit hoeft niet zo te zijn. Voor Graafstroom geldt bijvoorbeeld dat geldproblemen geen aanleiding tot samenwerking vormden (interview Graafstroom), terwijl dat voor veel anderen wel het geval is:

"Daarnaast wordt het aangaan van een duurzame samenwerking met de andere Walcherse gemeenten met als doel het behalen van efficiencywinst in beeld gebracht." (Gemeente Veere, 2010:11)

"Je ziet gewoon door ontwikkelingen, minder geld, meer taken, dat je samenwerken moet." (Interview Lopik)

Voor alle gemeenten geldt dat men door het aangaan van samenwerking een kwaliteitsslag wil realiseren. Voor de kleinere gemeenten is het verminderen van kwetsbaarheid bovendien een belangrijk motief om samenwerking aan te gaan. Kleine organisaties hebben voor veel functies slechts deeltijdbanen. Als iemand ziek wordt, ontstaat meteen een probleem. Bovendien is specialisering binnen de functie dan lastig, zoals een respondent verwoordt:

"Gemeenten hebben tot voor kort steeds geroepen: 'wij kunnen dit zelf, wij zijn groot genoeg om zelfstandig te blijven.' Maar als je kijkt naar de schaalgrootte tot 50.000, dan zijn veel mensen niet toegerust. De organisatie is kwetsbaar met veel 0.3 fte functies. Bovendien is steeds meer specialisering nodig. Dat kan niet bij kleine functies." (Interview Oldebroek)

Concluderend is bundeling van expertise en middelen veruit het belangrijkste motief om samen te werken. Zeker daar waar de komende jaren extra taken op gemeenten afkomen, is dit noodzakelijk om de dienstverleningskwaliteit te kunnen waarborgen, aldus respondenten uit alle gemeenten. Dit betekent dat een indicator voor boundary spanning, 'discrepantie tussen doelen en prestaties', voor elke gemeente relevant is, zoals weergegeven in tabel 14. In hoofdstuk zes wordt verder ingegaan op de uitdagingen waar gemeenten voor gesteld staan en de perceptie die respondenten van hun bestuurlijke omgeving hebben. Op basis daarvan wordt onderstaande tabel verder ingevuld:

Omschrijving	BoZ	Grf	Lpk	Old	Vee	Ztw
a Discrepantie tussen doelen en prestaties	+	+	+	+	+	+
b Hoeveelheid beschikbare informatie in organisatiegeheugen						
c Diverse en ambigue organisatiedoelstellingen						
d Perceptie van omgevingsonzekerheid en –complexiteit						
e Breedte systeemgrenzen						

Tabel 14: Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 1

5.3 MET WIE: DE SAMENWERKINGSPARTNERS

De keuzes voor het aangaan van samenwerking, de samenwerkingspartners en de samenwerkingsvorm zijn vaak niet volledig te onderscheiden als losse, achtereenvolgende fasen. Vaak lopen ze min of meer gelijktijdig of door elkaar heen. Dat geldt vooral voor de keuzes over het aangaan van samenwerking en de keuze over de gemeenten waarmee men samenwerking aangaat. Volgens verschillende respondenten is dit geen rationeel proces, maar meer iets dat 'ontstaat'.

"Het hadden er ook vijf of twee kunnen zijn, daar zit geen ratio achter. Dat is bestuurlijke contacten, wie spreekt wie bij welke borrel. Zo gaat dat een beetje." (Interview Graafstroom)

"Wethouders zitten bij elkaar, dan ontstaat dat." (Interview Lopik)

Desalniettemin zijn keuzes gemaakt om contacten die ontstonden te intensiveren en samenwerking aan te gaan. Het aantal gemeenten waarmee men in de onderzochte samenwerkingsverbanden

samengewerkt verschilt. Lopik spant de kroon: zij gaat rondom sociale zaken met vier andere gemeenten samenwerken. In eerste instantie was sprake van vijf partnergemeenten, maar Montfoort is hiermee gestopt. Zij werkt op andere terreinen van sociale zaken met Woerden samen en richt zich voorlopig op deze gemeente (Interview Lopik). Ook het Zoeterwoudse samenwerkingsverband zou in eerste instantie een extra deelnemer kennen en in het geval van Graafstroom is sprake geweest van deelname van Giessenlanden:

“Dat is stukgelopen. Er was geen synergie. Geen wil om er echt met elkaar wat van te maken. (...) Graafstroom heeft daar de stekker uit getrokken.” (Interview Graafstroom)

“Voorschoten deed in het begin ook mee. Maar Voorschoten is een beetje allergisch voor Leiden en die is nu aan het vrijen met Wassenaar. (...) Ja, ze zeggen natuurlijk niet zomaar van ‘we gaan met Wassenaar’. Maar dat heeft volgens mij ook in die tijd... Nog steeds met die Rijnlandroute hè. Dus gewoon hogere politiek.” (Interview Zoeterwoude)

Veere en Zoeterwoude werken beide met drie andere gemeenten samen in dit specifieke samenwerkingsverband, waarin zowel stedelijke als plattelandsgemeenten bij elkaar komen. Bergen op Zoom, Graafstroom en Oldebroek werken elk met twee andere gemeenten samen. Opvallend hierbij is dat de gemeenten waarmee deze drie samenwerken allemaal van vrij vergelijkbare omvang en karakter zijn, in tegenstelling tot de andere drie gemeenten:

“Je ziet dat Bergen op Zoom als middelgrote gemeente voortvarender wil zijn om de kwaliteit op orde te houden. Dan werken wij met Roosendaal en Etten-Leur samen omdat dit een beetje gelijkgezinde, bijna even grote gemeenten zijn.” (Interview Bergen op Zoom)

“Het zijn vrij vergelijkbare kleinere gemeenten met redelijk dezelfde cultuur.” (Interview Oldebroek)

Voor alle gemeenten geldt dat ze al op andere terreinen met de betreffende gemeenten samenwerkten, zij het dat dit bij de ene gemeente intensiever is dan met de andere:

“Die samenwerking zat er al in omdat we rond 2001/2002 begonnen zijn met het exploiteren van een intergemeentelijk bedrijventerrein. (...) De logische verbinding lag er dus al met het bedrijventerrein en dat smaakte naar meer.” (Interview Oldebroek)

Voor Graafstroom geldt dat al samenwerking rondom brandweer, ICT en P&O bestond (Van de Laar, 2010:62). Bergen op Zoom treedt met Roosendaal naar buiten als de Brabantse Buitensteden (Gemeente Bergen op Zoom, 2010:4) en de Lopikse sociale zaken werden al grotendeels door Nieuwegein uitgevoerd (Interviews Lopik). Vaak zitten de gemeenten bovendien in grotere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de regio West-Brabant, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden of Holland-Rijnland. Daarbinnen ontstaan in sommige gevallen natuurlijke clusters van gemeenten:

“Dat hangt ervan af waar je ligt. Meestal [werk je samen] met je burens. De Bevelanden werkt ook goed samen. Je kijkt ook naar afstanden die mensen moeten maken.” (Interview Veere)

“Er is een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd door BMC in opdracht van de provincie. En daar kwamen deze clusters ook min of meer uit naar voren.” (Interview Graafstroom)

Wat in vrijwel alle interviews bovendien naar voren kwam is dat de keuze, als al sprake is van een echte keuze, vaak voor een belangrijk deel afhangt van personen. De wethouders of gemeentesecretarissen die de samenwerking moeten organiseren, moeten elkaar liggen. Een klik tussen personen is belangrijk, evenals een echte bereidheid om er wat van te maken:

“Mensen maken de winkel. Dat geldt ook voor wethouders” (Interview Bergen op Zoom)

5.4 HOE: DE SAMENWERKINGSVORM

In paragraaf 2.4.2 is een indeling in vier samenwerkingsvormen gemaakt, te weten het netwerkconcept, de gastheergemeenteconstructie, het matrixconcept en het shared service center (SSC). Sommige gemeenten hebben de hele ambtelijke organisatie ondergebracht in een SSC of bij een gastheergemeente, terwijl andere gemeenten slechts op deelgebieden samenwerken. Bovendien kan een gemeente op sommige taken kiezen voor een matrixconstructie, terwijl zij op andere terreinen in een SSC samenwerkt. Tabel 15 geeft een overzicht van de samenwerkingsvorm die de gemeenten met betrekking tot het onderzochte samenwerkingsverband hebben gekozen.

Gemeente	Netwerkconcept	Gastheergemeente	Matrixconcept	SSC
Bergen op zoom			x	
Graafstroom				x
Lopik		x		x
Oldebroek			x	
Veere	x		x	
Zoeterwoude				x

Tabel 15: Samenwerkingsvorm per gemeente

In de tabel valt op dat bij Lopik en Veere twee samenwerkingsvormen aangevinkt zijn. Lopik bevindt zich op dit moment in een situatie waarin sociale zaken grotendeels uitbesteed is aan Nieuwegein in een gastheergemeenteconstructie. Omdat ook andere gemeenten in de regio de taken op dit beleidsterrein niet meer zelfstandig kunnen realiseren, is een grotere schaal van samenwerking nodig. Het nieuwe samenwerkingsorgaan, een regionale sociale dienst (RSD), wordt in een apart kantoor gehuisvest. De samenwerkingsvorm zal daarmee veranderen. Voor Veere geldt dat de gemeenten per onderwerp bekijken hoe de samenwerking invulling krijgt en wie hieraan deelneemt. Taken kunnen bij verschillende gemeenten geplaatst worden, zoals in het matrixconcept, of men kan in meer informele vorm samenwerking zoeken, zoals in het netwerkconcept. Voor een shared service center is de gemeente in ieder geval op haar hoede:

"Je moet goed uitkijken. Vroeger werd op elke bank geld geteld, nu alleen op een paar centrale punten. Doe je dat in Nederland bij overheidsdiensten, weet je zeker dat het uitdijt als een gek. (...) Voor je het weet creëer je een tweede gemeentehuis." (Interview Veere)

Dat gevoel is herkenbaar in Bergen op Zoom. Een aantal jaren geleden is belastingsamenwerking gestart, waarvoor een nieuw kantoor is gebouwd. Dat is de gemeente nu niet opnieuw van plan:

"Ik vind dat de overheid dat de afgelopen jaren niet goed gedaan heeft. Als er politiesamenwerking komt, moet er een nieuw bureau komen. Waarom? Je had beter kunnen zeggen: kies gewoon een gemeente. (...) Dat is beter dan weer een nieuw kantoor wegzetten, waarvoor we uiteindelijk ook de lasten moeten dragen." (Interview Bergen op Zoom)

Daarom wordt in de samenwerking die nu gestart is mogelijk gekozen voor het verdelen van taken over de verschillende gemeentehuizen, maar komt er in ieder geval geen nieuw kantoor (Interview Bergen op Zoom). Ook in Oldebroek is besloten de taken in de verschillende gemeenten te organiseren. De gezamenlijke uitkeringsadministratie waarmee men in 2012 start, wordt geplaatst in Oldebroek, vanwege de daar beschikbare ruimte. Maar elke gemeente blijft de burger 'bedienen' en beleidsmedewerkers blijven lokaal werkzaam (Interviews Oldebroek).

Zoeterwoude en Graafstroom hebben direct gekozen voor een shared service center. Voor Zoeterwoude is dit een gedeeltelijk SSC op het gebied van zes bedrijfsvoeringstaken. In het nieuwe kantoor gaan ambtenaren van alle deelnemende gemeenten werken (Gemeente Leiden e.a., 2010a: 5-6). De gemeenten hebben bewust gekozen voor deze samenwerkingsvorm. Op de vraag of een gastheergemeenteconstructie overwogen is antwoord een respondent:

"Dan ga je alles bij Leiden neerleggen en dan hebben wij daar niks meer over te zeggen. En dan hebben wij zoiets van 'ja maar, ho maar'. Dat willen we ook niet." (Interview Zoeterwoude)

In dit geval is de keuze voor een vorm gerelateerd aan een onderliggend uitgangspunt van Zoeterwoude. De gemeente wil graag zelfstandig blijven en houdt daar in de wijze waarop en de gemeenten waarmee zij samenwerking aangaat rekening mee. De wens om zelfstandig te blijven was in Graafstroom ook lange tijd aanwezig. De matige bestuurskracht en kwetsbaarheid van de organisatie vergrootten echter de behoefte aan vergaande samenwerking. Daarom besloot men tot het samenvoegen van de volledige ambtelijke organisaties van de gemeenten in een gebouw:

"Dit zou ik zeker aanbevelen. Ik zou niet weten hoe ik een organisatie moet integreren die op drie verschillende plekken zit in zo'n dynamische omgeving." (Interview Graafstroom)

Ook de colleges van de drie gemeenten gingen werken vanuit dit nieuwe kantoor. Van het een kwam het ander en in de loop van 2009 ontstond het gevoel dat men ook bestuurlijk "iets met elkaar moest" (interview Graafstroom):

"We gingen gezamenlijk vergaderen. (...) Toen bleek dat de drie raden daar verschillend in zaten. Eén gemeente zei: 'geen sprake van'. Een andere: 'zo snel mogelijk'. Een derde: 'wel

herindelen, maar rustig aan'. (...) Maar van lieverlee gingen de raden ook samen vergaderen. Toen ontstond een soort flow: we moeten samen." (Interview Graafstroom)

Dit volledig en op alle taken in een gebouw samenwerken heeft ertoe geleid dat de gemeenten met ingang van 2013 fuseren tot de nieuwe gemeente Molenwaard. Datgene waar Zoeterwoude bang voor is, het grote H-woord¹², wordt in dit samenwerkingsverband werkelijkheid.

5.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is ingegaan op de aanleidingen voor en afwegingen rondom het aangaan en vormgeven van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. De motieven voor het aangaan van samenwerking blijken in de onderzochte samenwerkingsverbanden voornamelijk te liggen op het terrein van bundeling van expertise en middelen. Zo hoopt men een kwaliteitsslag te maken, een bezuinigingsopgave te realiseren en kwetsbaarheid te verminderen. Dit hangt samen met de extra taken die gemeenten de komende jaren krijgen en die zeker de kleinere gemeenten niet langer zelfstandig kunnen realiseren. Dit is tevens een belangrijke indicator voor boundary spanning. In hoofdstuk zes wordt verder ingegaan op deze complexe opgaven en wordt bekeken in hoeverre de perceptie van deze omgevingscomplexiteit in de gemeenten verschilt.

Het komt geregeld voor dat gemeenten uit een samenwerkingsverband-in-oprichting treden, zoals voorbeelden uit Zoeterwoude, Graafstroom en Lopik lieten zien. De wilsvraag en persoonlijke factoren spelen hierbij vaak een rol. Dit komt uitgebreider aan de orde in de analyse van boundary spanning in hoofdstuk acht. Als het gaat om kleinere, vergaande samenwerkingsverbanden zoals in Graafstroom en Oldebroek werkt men vooral met enigszins vergelijkbare gemeenten samen. Vaak zijn afwegingen met betrekking tot een samenwerkingsvorm gerelateerd aan de samenwerkingsmotieven, maar onderliggende gedachten als het voorkomen van herindeling spelen hierbij geregeld een rol. Men giet samenwerkingsconstructies dan in een vorm die het risico op te gaan in een andere gemeente verkleind, zoals in Lopik en Zoeterwoude het geval is.

¹² Het H-woord is een synoniem voor herindeling.

6 ZIEN: DE OMGEVINGSPERCEPTIE VAN GEMEENTEN

De omgevingsperceptie van bestuurders en ambtelijk betrokkenen en de systeemgrenzen die zij trekken zijn de eerste twee theoretische stappen die figuur 1 weergeeft. De bedoelde perceptie van complexiteit in de omgeving van een gemeente wordt voor een belangrijk deel bepaald door de maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen in deze omgeving. Met het eerste worden beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen bedoeld die de gemeentelijke context raken. Bij bestuurlijke uitdagingen betreft het organisatie- en sturingsvraagstukken die de bestuurlijke omgeving met zich meebrengt. In de werkelijkheid hangen deze met elkaar samen en is het onderscheid niet altijd scherp te maken. Tabel 16 geeft een overzicht van wat de respondenten als belangrijke uitdagingen zien. In de paragrafen 6.1 tot en met 6.3 volgt hier een bespreking van. Met deze gegevens in het achterhoofd wordt in paragraaf 6.4 vervolgens ingegaan op de mate waarin de omgeving als complex, (on)zeker en (on)beheersbaar wordt ervaren. Dit gebeurt aan de hand van de resultaten van stellingen in combinatie met informatie uit de interviews. Dit geeft kleur en betekenis aan antwoorden die op stellingen gegeven zijn. Zo blijkt dat, hoewel cijfers soms verschillen, de visie van gemeenten op een onderwerp toch behoorlijk overeen kan komen of andersom.

6.1 MAATSCHAPPELIJKE UITDAGINGEN

Beleidsdocumenten van gemeenten geven een beeld van de prioriteiten die een gemeente legt. Ook in de interviews is dit onderwerp besproken. Daardoor ontstaat een beeld van wat in de perceptie van de respondent zélf de belangrijkste uitdagingen voor de gemeente zijn. Als gekeken wordt naar de maatschappelijke uitdagingen die de gemeenten benoemen, laten de antwoorden een opvallende overeenstemming zien. Drie thema's springen hieruit, te weten decentralisaties, bezuinigingen en demografische ontwikkelingen. Deze thema's worden hieronder besproken.

Decentralisaties

De komende jaren staat een drietal grote decentralisaties op stapel. Een aantal taken uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt overgeheveld naar de Wmo, waardoor dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt. Het kabinet streeft bovendien naar een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt (Wwnv), waarbij gemeenten de opdracht krijgen een grote groep mensen van werk te voorzien. Bovendien verdwijnt de jeugdzorg als provinciale taak en moeten gemeenten dit stokje overnemen (VNG, 2011d). Echter, gemeenten zien dit niet alleen als negatief:

Gemeente	Bergen op Zoom	Graafstroom	Lopik	Oldebroek	Veere	Zoeterwoude
Maatschappelijke uitdagingen	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisaties - Bezuinigingen - Economische ontwikkelingen - Krimp 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisaties - Bezuinigingen - Demografische ontwikkelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisaties - Bezuinigingen - Organisatie jeugdzorg 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisaties - Bezuinigingen - Ontgroening - Ontevreden burgers die populistisch stemmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisaties - Positionering delta - Ontgroening - Vergrijzing 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralisaties - Bezuinigingen - Economische crisis
Bestuurlijke uitdagingen	<ul style="list-style-type: none"> - Als gemeente bewegen te midden van allerlei samenwerkingsclusters - Allerlei werklocaties: is de plek waar iets zit allesbepalend? 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende bestuursstijlen - Dynamiek organisatie-college-raad - Sturen in een web van maatschappelijke organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Slim organiseren van verschillende samenwerkingsverbanden - Keuzes maken in groot aantal samenwerkingsmogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> - Het vinden van de juiste schaal voor samenwerking - Kwetsbaarheid beperken 	<ul style="list-style-type: none"> - Bureaucratisering door schaalvergroting voorkomen - Kwetsbaarheid beperken 	<ul style="list-style-type: none"> - Overzicht bewaren (tegelijk: "bestuurlijke drukte bestaat niet") - Slim organiseren te midden van weinig beleidsvrijheid
Veranderingen	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenten zien meer de noodzaak over grenzen heen te kijken en samen te werken. Dit stelt andere eisen aan bestuurders. 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer ambities met minder geld - Ontwikkeling richting een participatiemaatschappij 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer openheid voor samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Regierol gemeenten - Van monisme naar dualisme 	<ul style="list-style-type: none"> - Bureaucratisering door schaalvergroting en samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer openheid voor samenwerking, zonder direct autonomie in twijfel te trekken - Meer taken, hogere kwaliteit, minder geld
Aantal omliggende gemeenten	4: Steenbergen, Roosendaal, Woensdrecht en Tholen	7: Papendrecht, Nieuw-Lekkerland, Sliedrecht, Liesveld, Alblasserdam, Giessenlanden en Hardinxveld-Giessendam	9: Oudewater, Montfoort, IJsselstein, Vianen, Leerdam, Zederik, Liesveld, Schoonhoven en Vlist	5 (6): Kampen, Hattem, Heerde, Epe, Elburg (Dronten)	2 (3): Vlissingen, Middelburg (Noord-Beveland)	5: Leiden, Leiderdorp, Rijnwoude, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg

Tabel 16: Overzicht maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen volgens respondenten

“Aanvankelijk zag ik de decentralisatie van de Wwb¹³ als ordinaire bezuinigingsmaatregel. Achteraf heeft het ons wel scherper gemaakt te sturen op uitstroom.” (Interview Oldebroek)

“Het is een prikkel om die beleidsvelden anders te benaderen. Het geeft een impuls voor innovatie, nieuwe keuzes, wat is echt belangrijk?” (Interview Bergen op Zoom)

Deze laatste citaten zijn een illustratie van de observatie dat de decentralisaties op zichzelf niet direct als negatief worden ervaren. Integendeel, gemeenten reageren soms zelfs positief en zien het als innovatieprikkel. Meer dan de decentralisatie zelf zijn de financiële middelen vaak het probleem.

Bezuinigingen

Een economische crisis en bijbehorend bezuinigingsklimaat maken het voor gemeenten lastig de extra hoeveelheid taken te realiseren zonder kwaliteit in te leveren.

“Als je ziet dat taken van het Rijk naar gemeenten gaan, maar dat ze dan zeggen ‘jullie kunnen dat efficiënter, dus we halen er meteen 300 miljoen vanaf.’ Tsja....” (Interview Zoeterwoude)

“Bij de sociale werkvoorziening, als je vooraf al honderd procent weet dat het niet gaat lukken...” (Interview Bergen op Zoom)

Daarom noemen veel respondenten in een adem met deze vraagstukken de noodzaak tot samenwerking. Alleen kan men het niet langer. Voor Veere lijkt de situatie iets minder negatief te zijn. De burgemeester wijst op financiële opgaven die decentralisaties meebrengen, maar geeft ook aan dat het meevalt hoeveel de gemeente moet bezuinigen. De economie in de regio gaat, ondanks het crisisjaar, goed:

“Bij ons valt het mee. Dat heeft ook wel met de Zeeuwse zuinigheid te maken. (...) Door die Zeeuwse zuinigheid doen we veel dingen al heel efficiënt.” (Interview Veere)

Demografische ontwikkelingen

De laatste veelgenoemde uitdaging, demografische ontwikkelingen, wordt door dezelfde gemeente echter wel nadrukkelijk als aandachtspunt genoemd, evenals door een aantal anderen:

“De vergrijzing... over 15 jaar zal dat zeker doorzetten. Wat wel een probleem is, maar daar kun je niks aan doen: de ontgroening. Er zijn gewoon minder kinderen.” (Interview Veere)

“We zijn nu nog geen krimpgemeente, maar dat komt er wel aan. Daar moeten we ons op voorbereiden.” (Interview Bergen op Zoom)

Demografische veranderingen als ontgroening en vergrijzing, evenals bevolkingskrimp zijn niet overal nu al aan de orde van dag. Toch is het voor veel gemeenten een actueel beleidspunt om vroegtijdig in te spelen op deze ontwikkelingen. Ze beïnvloeden immers andere beleidsterreinen,

¹³ De Wwb is de Wet Werk en Bijstand.

zoals de arbeidsmarkt en de zorg. In relatie tot bovengenoemde uitdagingen noemen veel respondenten de noodzaak tot samenwerking en bijbehorende sturingsvraagstukken. Paragraaf 6.2 gaat hier verder op in en licht hier drie belangrijke bestuurlijke uitdagingen uit.

6.2 BESTUURLIJKE UITDAGINGEN

Het groeiend aantal gemeentelijke taken maakt specialisatie noodzakelijk. In combinatie met beperkte financiële middelen vergroot dit de kwetsbaarheid van de organisatie. Gemeenten noemen het voorkomen of verminderen van deze kwetsbaarheid een belangrijke uitdaging. Het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren, neemt daarom sterk toe.

"Gemeenten hebben tot voor kort steeds geroepen: 'wij zijn groot genoeg om zelfstandig te blijven.' Maar als je goed kijkt naar de schaalgrootte tot 50.000, zijn veel mensen niet toegerust. De organisatie is kwetsbaar met veel 0.3 fte functies. Bovendien is er steeds meer specialisering. Dat kan niet bij kleine functies." (Interview Oldebroek)

Organisatie en sturing in samenwerking

In het verlengde hiervan hangen veel bestuurlijke uitdagingen samen met bijbehorende sturings- en organisatievraagstukken. Regelmatig komt de vraag naar voren hoe als gemeente te sturen in een web van samenwerkingsverbanden zonder het overzicht te verliezen. Zo vertellen respondenten:

"Je bent een spin in het web van allerlei samenwerkingsverbanden. (...) Het is de kunst iedereen bij de les te houden." (...) "Vroeger wilde elke gemeente alles in eigen huis houden. Nu is elke gemeente een netwerkgemeente (...) Dat vraagt ook andere expertise. Hoe organiseren we samenwerking om een probleem aan te gaan?" (Interview Bergen op Zoom)

"Het is wel een lappendeken aan samenwerkingsverbanden ja. (...) Het wordt wel lastiger, maar niet onmogelijk. Je moet de samenwerking alleen slim organiseren." (Interview Lopik)

Schaalgrootte en vorm

Daarnaast komt een aantal keer de zoektocht naar de meest geschikte schaalgrootte naar voren. Zo wordt in het interview bij de gemeente Veere herhaaldelijk gewezen op de gevaren van schaalvergroting, een ontwikkeling die alleen maar lijkt toe te nemen, aldus de burgemeester:

"Je moet goed uitkijken. Vroeger werd op elke bank geld geteld, nu alleen op centrale punten. Doe je dat in Nederland bij overheidsdiensten, dan weet je zeker dat het uitdijt als een gek. (...) Voor je het weet creëer je een tweede gemeentehuis." (Interview Veere)

Men wijst hierbij op de kosten die deze uitdijende overheid veroorzaakt. Ook Oldebroek ziet schaalgrootte als een aandachtspunt, maar legt daarin duidelijk een ander accent. Daar waar Veere huiverig lijkt te zijn voor een alsmaar toenemende omvang, ziet Oldebroek eerder het risico van een te beperkte schaalgrootte:

"We gaan ons afvragen of de schaal van de RNV¹⁴ strategisch groot genoeg is ten opzichte van andere regio's. (...) Je ziet continue een discussie of de schaal waarin we opereren nog wel voldoende is. De overheid loopt achter het bedrijfsleven aan." (Interview Oldebroek)

Bestuursstijlen en organisatieverschillen

Naast organisatorische vraagstukken komen ook andere bestuurlijke uitdagingen kijken bij het samenwerken met andere gemeenten. Een van de respondenten uit Graafstroom, een gemeente die in zeer vergaande vorm samenwerkt met twee buurgemeenten, noemt naast bovengenoemde factoren twee andere aandachtspunten die in zijn optiek de bestuurlijke omgeving compliceren:

"De bestuursstijlen lopen fors uiteen. De uitersten die je in Nederland tegenkomt, zie ik soms terug in deze drie colleges." En: "Als de organisatie stap voor stap begint te groeien in professionaliteit en de colleges nog niet, dan kan zomaar spanning ontstaan. Dat is een paar keer aan de hand geweest en daar heb ik me echt zorgen over gemaakt. Dat hebben we met elkaar gelukkig ingezien." (Interview Graafstroom)

De verschillende bestuursstijlen en de dynamiek in de relatie tussen organisatie, college en gemeenteraad zijn factoren die de bestuurlijke omgeving van heel nabij compliceren. Het gaat dan niet om abstracte sturingsvraagstukken en positionering in een netwerk. Het gaat om onderwerpen die in de alledaagse samenwerkingspraktijk merkbaar zijn, maar het bestuurlijke veld wel veel ingewikkelder kunnen maken.

6.3 LOKALE VERSCHILLEN

Naast alle overlap in maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen, zijn ook verschillen tussen gemeenten zichtbaar. Soms hangt dit samen met de visie en perceptie van een bestuurder. Zo ziet een wethouder uit Oldebroek de verschuivingen in het Nederlandse politieke landschap als groot maatschappelijk vraagstuk:

"Ik vind het bedenkelijk in onze samenleving dat zoveel mensen afstand nemen van de politiek. Ze zijn ontevreden en wijzen daarom politici naar het verdachtenbankje. Maar dat een grote groep mensen kiest die totaal niet worden beoordeeld op de inhoud vind ik een gevaarlijke ontwikkeling in dit land." (Interview Oldebroek)

Deze politieke verschuivingen zijn niet gebonden aan de regio Noord-Veluwe. De wethouder beschrijft een trend die zich in heel Nederland voltrekt, maar door diverse politici verschillend wordt geduid. Soms hebben verschillen tussen gemeenten echter veel meer te maken met lokale cultuur of de ligging in een bepaalde regio. Zo heeft Lopik met negen omliggende gemeenten de meeste burens. Dat heeft tot gevolg dat veel samenwerkingsmogelijkheden bestaan met andere gemeenten. Dan is het niet verwonderlijk dat het maken van de juiste keuzes qua samenwerkingspartners als

¹⁴ RNV = samenwerkingsverband Regio Noord-Veluwe.

bestuurlijke uitdaging wordt gezien. De verschillen in bestuursstijl die tussen Graafstroom en haar buurgemeenten aanwezig zijn, zullen niet overal zo groot zijn als daar en het feit dat Veere middenin de zuidwestelijke delta ligt, brengt ruimtelijke en bestuurlijke vraagstukken met zich mee die voor een gemeente als Zoeterwoude niet gelden. Bergen op Zoom heeft, gezien haar omvang en ligging dichtbij België te maken met heel andere stedelijke problematiek en veiligheidsvraagstukken dan een gemeente als Oldebroek. En in kleine gemeenten hebben sommige bestuurlijke veranderingen een andere impact dan in grotere. Zo veroorzaakte de verandering van monisme naar dualisme in de lokale politiek in kleine gemeenten opschudding:

“Op het platteland ken je de volksvertegenwoordigers en spreken burgers je op straat aan. Nu kunnen ze [de volksvertegenwoordigers] alleen nog maar proberen kaders te stellen. Dan kun je niet alles naar de verwachting van burgers doen.” (Interview Oldebroek)

Daarnaast spelen culturele verschillen soms een rol. Eerder werd de Zeeuwse zuinigheid genoemd in het kader van de beperkte bezuinigingsopgave in Veere. In dezelfde gemeente geldt, evenals in bijvoorbeeld Graafstroom, een sterke sociale cohesie en veel onderlinge betrokkenheid in de verschillende kernen. En een respondent uit Bergen op Zoom vertelt:

“Je moet het niet overdrijven, maar er zijn wel mentaliteitsverschillen. De Brabantse cultuur van gemoedelijkheid en netwerken is heel sterk.” (Interview Bergen op Zoom)

Deze voorbeelden geven een indruk van lokale verschillen die de perceptie die bestuurders van hun omgeving hebben, kunnen beïnvloeden. Bovendien heeft dit mogelijk gevolgen voor de motieven voor of vormen waarin gemeenten samenwerking zoeken en voor systeemgrenzen die getrokken worden. In paragraaf 6.4 wordt verder ingegaan op de perceptie van omgevingscomplexiteit.

6.3.1 ORGANISATIEFACTOREN EN COMPLEXITEIT

Gerelateerd aan omgevingsfactoren die de perceptie van complexiteit kunnen verhogen, zijn factoren die voor een belangrijk deel verbonden zijn aan de eigen organisatie (Leifer en Delbecq, 1978). Veranderingen in de omgeving kunnen ertoe leiden dat een organisatie niet langer in staat is gestelde doelen te bereiken. Bovendien hangt de mate waarin een organisatie beschikt over voldoende eigen informatie samen met de informatiebehoefte en daardoor met de omgeving. Ook het gelijktijdig nastreven van meerdere, soms botsende doelen kan actoren een gevoel van onzekerheid of onbeheersbaarheid bezorgen. Een aantal van deze indicatoren is vertaald in stellingen die door de respondenten zijn beantwoord. Van elke stelling is de gemiddelde score (gem) en de standaarddeviatie¹⁵ (Sd) weergegeven. Dit laatste geeft de spreiding in de waarden aan.

¹⁵ Deze waarden zijn berekend met de formule voor de standaarddeviatie op basis van een steekproef.

Stelling	Gem	St
Mijn gemeente heeft voldoende eigen kennis en informatie om de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan het hoofd te bieden	3.45	1.04
Mijn gemeente heeft voldoende eigen middelen om de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan het hoofd te bieden	2.50	0.71
Als gemeente hebben we heldere en eenduidige doelen	3.64	0.81
Als gemeente hebben we een duidelijke lange termijnvisie	3.80	0.63

Tabel 17: Reflectie stellingen – DEEL 1

De eerste twee stellingen hebben betrekking op de resources die in de gemeente aanwezig zijn. Enerzijds in termen van kennis en informatie, anderzijds in termen van middelen. Met betrekking tot het eerste geeft een gemiddelde score van 3.45 aan dat de meeste gemeenten vinden overwegend voldoende eigen kennis en informatie in huis te hebben, hoewel dit per beleidsterrein verschilt. Tegelijkertijd noemen vooral de kleine gemeenten wel dat samenwerking nodig is om voldoende specialisme in huis te hebben. Hoewel uit de antwoorden van de Zoeterwoudse respondenten op de stellingen blijkt dat zij vinden ruimschoots voldoende kennis en informatie te hebben, zegt eenzelfde respondent uit Zoeterwoude over milieusamenwerking:

“En dat is gewoon omdat gemeenten zich realiseren dat de milieutaken zelfstandig uitvoeren niet meer kan. Want je hebt zoveel specialisme nodig.” (Interview Zoeterwoude)

Bovendien vragen grensoverschrijdende taken vaak extra kennis en een regionale aanpak:

“Voldoende eigen kennis en informatie? Bij sommige dingen hebben we dat, maar er zijn ook gebieden waar we echt niet als gemeente zelf aan de slag kunnen. Bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid met Roosendaal. De drugsoverlast hadden we nooit alleen kunnen doen.” (Interview Bergen op Zoom)

Lopik is de enige gemeente die negatief op de stelling antwoordt en ook in haar toelichting bevestigt alleen onvoldoende kennis in huis te hebben. De andere gemeenten geven overwegend aan dat dit per thema verschilt en beantwoorden de stelling iets minder negatief. Daar waar het de stelling over middelen betreft zijn gemeenten duidelijk een stuk somberder. Het klimaat van bezuinigingen gaat niet aan gemeenten voorbij en alleen redden ze het niet. Samenwerking is dan, of men wil of niet, harde noodzaak.

Als het gaat om de eigen visie en doelstellingen vinden gemeenten deze overwegend helder en eenduidig. De spreiding van de waarden is in vergelijking met andere stellingen relatief beperkt. Dat betekent echter niet dat doelstellingen niet met elkaar kunnen botsen. De regelmatig genoemde combinatie van meer taken en minder geld is hier een voorbeeld van. Beide doelen zijn duidelijk, maar de uitvoering plaatst gemeenten geregeld voor dilemma's, zo blijkt uit diverse interviews. Geen enkele respondent is het oneens met de stelling over een duidelijke langetermijnvisie. Dat blijkt samen te hangen met de toekomstvisies die alle gemeenten vrij recent,

tussen 2008 en 2011, hebben gevormd. Graafstroom heeft als enige geen eigen toekomstvisie op papier staan. De reden hiervoor is de in aantocht zijnde herindeling (Interview Graafstroom). De aanleiding voor het vormen van de toekomstvisies vertoont veel overeenkomsten:

“Nederland verandert. Aan de bijna vanzelfsprekende groei van het aantal inwoners, woningen, bedrijven en voorzieningen komt een eind. Plannen en besturen wordt anders de komende decennia.” (Oosterwijk e.a., 2011:3)

“Voor een duidelijke en consistente richting in en sturing van de op ons afkomende ontwikkelingen is meer nodig. (...) De wereld en met haar de gemeente Veere zijn in korte tijd sterk veranderd. (...) Regionale samenwerking en afstemming zijn noodzakelijker en onvermijdelijker dan ooit.” (College van B&W Gemeente Veere, 2010:1)

“De gemeente is in toenemende mate afhankelijk van de samenwerking met andere gemeenten.” (Gemeente Bergen op Zoom, 2008:3)

Maatschappelijke ontwikkelingen maken een strategische visie op de toekomst noodzakelijk. Hierin wordt door alle gemeenten direct de connectie met samenwerking gemaakt. Hoewel de indicator ‘diverse en ambigue organisatiedoelstellingen’ op basis van de stellingen lijkt mee te vallen, hebben de gemeenten gezien huidige ontwikkelingen allen de noodzaak gezien een toekomstvisie te vormen en een strategische koers te bepalen. Heldere doelstellingen zijn zeker aanwezig. Maar diezelfde doelen botsen soms ook en plaatsen gemeenten voor lastige dilemma’s. Op grond hiervan kan de tabel met indicatoren voor boundary spanning nu verder ingevuld worden:

Omschrijving	BoZ	Grf	Lpk	Old	Vee	Ztw
a Discrepancie tussen doelen en prestaties	+	+	+	+	+	+
b Hoeveelheid beschikbare informatie in organisatiegeheugen	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
c Diverse en ambigue organisatiedoelstellingen	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
d Perceptie van omgevingsonzekerheid en –complexiteit						
e Breedte systeemgrenzen						

Tabel 18: Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 2

Nu de aan de organisatie gerelateerde factoren die de perceptie van complexiteit kunnen beïnvloeden besproken zijn, gaat paragraaf 6.4 verder in op de omgevingsperceptie van de respondenten in de bestuurlijke omgeving van de gemeente als geheel.

6.4 DE OMGEVINGSPERCEPTIE VAN GEMEENTEN

De omgevingsperceptie is geoperationaliseerd als de perceptie van complexiteit, onzekerheid en beheersbaarheid in de bestuurlijke omgeving van een gemeente. In het theoretisch kader zijn cognitieve en relationele complexiteit onderscheiden, waarbij het eerste duidt op inhoudelijke thema’s en het tweede op structuurvraagstukken. Onderstaande citaten geven hiervan een indruk:

"Het openbaar bestuur wordt complexer" En: "Er is inmiddels een 'lappendeken' aan samenwerkingsverbanden in ons land ontstaan". (Gemeente Bergen op Zoom, 2010:26)

Dit is typerend voor iets wat respondenten uit alle gemeenten in hun omgeving zien: een toename in interacties en samenhang met andere actoren. Zoals de paragrafen 6.1 en 6.2 bovendien lieten zien, zijn veel overeenkomsten te ontdekken in de belangrijkste uitdagingen waar gemeenten zich voor gesteld zien. Men zoekt naar de juiste vorm, schaalgrootte en structuur om actuele vraagstukken aan te pakken. Tegelijkertijd blijkt dat deze complexer wordende omgeving niet door iedereen als complex ervaren wordt en dat actoren verschillend op complexiteit reageren. De eerste stelling geeft zicht op de mate waarin complexiteit in de omgeving wordt ervaren. Een complexe bestuurlijke omgeving kenmerkt zich door processen, waarbij actoren zichzelf soms anders organiseren dan verwacht. Daardoor kan een systeem zich grillig en onverwacht ontwikkelen, wat de omgeving lastig voorspelbaar en moeilijk beheersbaar maakt:

Stelling	Gem	Sd
De bestuurlijke omgeving van mijn gemeente ervaar ik als complex	3.00	1.26
De bestuurlijke omgeving van mijn gemeente ervaar ik als onzeker en lastig voorspelbaar	2.55	1.21
Ik heb het gevoel dat ik de bestuurlijke omgeving van mijn gemeente goed kan beheersen	3.50	1.08

Tabel 19: Reflectie stellingen – DEEL 2

Wat betreft de complexiteitsbeleving (eerste stelling) laat de gemiddelde score de waarde 'neutraal' zien. De spreiding van de waarden is echter vrij groot. Vooral respondenten uit Bergen op Zoom en Graafstroom geven een hoge waarde en zien hun omgeving als toenemend complex. Oldebroek en Zoeterwoude scoren gemiddeld en Lopik en Veere geven aan de omgeving niet of nauwelijks als complex te ervaren. In de interviews is hierover doorgesproken. Tabel 20 geeft door middel van een aantal citaten een korte karakterschets van hoe gemeenten hier tegenaan kijken.

Gemeente	Relationele complexiteit
Bergen op Zoom	"Het complexe zit hem erin dat het gaat over heel veel schijven en over heel veel verschillende terreinen." En: "Je bevindt je in een netwerk, dat is nou eenmaal zo. Hoewel je ook ziet dat het organisch beweegt."
Graafstroom	"De bestuurlijke omgeving is complex als je het hebt over de relatie stad-land." En: "De bestuursstijlen van de gemeentes lopen fors uiteen."
Lopik	"Ik word zo moe van het feit dat iedereen zegt dat het er allemaal ingewikkeld van wordt." En: "Het afstemmen... daar wordt heel panisch over gedaan. Ik ben niet in m'n eentje! Ik heb drie wethouders die verantwoordelijk zijn op hun terrein."
Oldebroek	"Het schaalniveau van de gemeente zelf is niet zo spannend. Wat bijzonder blijft is dat er op hoger niveau dingen kunnen veranderen met grote invloed." En: "Ik denk dat dit te maken heeft met de ervaring die je opdoet als wethouder. Het eerste jaar is complex."
Veere	"Wij hebben veel sociale cohesie en weinig bijstandsgerechtigden. We hebben veel meer maatschappelijke organisaties. Daarom is de omgeving niet complex." (Interview Veere)
Zoeterwoude	"Bestuurlijke drukte bestaat niet". En: "De kring van de bestuurlijke omgeving is vrij overzichtelijk. Je kent de mensen, kent de bestuurders."

Tabel 20: Visie respondenten op complexiteit in de bestuurlijke omgeving

In de gesprekken bleek dat de complexiteit in de omgeving niet altijd direct zit in de omgeving van de gemeenten zelf. Door kennis en ervaring is de lokale context van de gemeente zelf niet heel spannend, aldus een respondent uit Oldebroek. De complexiteit zit meer in de grotere systemen van interacties tussen allerlei actoren. Zo verwoordt een geïnterviewde uit Bergen op Zoom:

“Wat spannend is, is dat je het ene onderwerp met een ander cluster van gemeenten doet dan het andere. Je bent een spin in het web.” (Interview Bergen op Zoom)

Vanuit Graafstroom wordt daarnaast gewezen op de complexe interacties tussen verschillende actoren die allen een geheel eigen (bestuurs)stijl en ontwikkeling doormaken. In Oldebroek en Zoeterwoude wordt bovendien de invloed van rijksmaatregelen op de lokale situatie benoemd.

De meeste respondenten geven aan de omgeving niet erg onzeker en onvoorspelbaar te vinden. Ook ziet men de bestuurlijke omgeving over het algemeen als goed beheersbaar. Opvallend hierbij is dat de uitzonderingen op beide stellingen – deze veroorzaken uitschieters in de waarden waardoor een vrij hoge standaarddeviatie ontstaat – vrijwel allemaal afkomstig zijn van ambtenaren. Bestuurders geven in de meeste gevallen antwoorden waaruit blijkt dat zij de omgeving minder onzeker en onbeheersbaar vinden dan hun ambtelijke collega’s. Mogelijk hangt dit samen met de politieke verantwoordelijkheid, waarin controle en overzicht verwacht wordt.

Bergen op Zoom en Graafstroom gaven in de interviews het duidelijkst aan de omgeving als complex te ervaren en hun visie op de omgeving lijkt te passen bij die van een samengesteld, complex systeem, zoals besproken in hoofdstuk drie. Lopik wijst op taakverdeling en koppelt daaraan de beperkte beleving van complexiteit. Dit lijkt te passen bij een visie op een bestuurlijke omgeving als een ingewikkeld systeem waarin orde en wetmatigheid te ontdekken is. In Veere wordt de omgeving niet als complex en onzeker ervaren. De respondent is in zijn toelichting daarover vrij uitgesproken. Bovengenoemde citaten laten zien dat de ervaren complexiteit vaak niet direct zit in de gemeentelijke omgeving zelf, maar in het grotere systeem van interacties waar ook andere actoren deel vanuit maken. Met name Oldebroek en Zoeterwoude noemden dit als indicator voor complexiteit, maar het wordt door vrijwel alle respondenten herkend. Men erkent het als gegeven en speelt daar op eigen wijze op in. Het verschil lijkt dus niet zozeer te zitten in de complexiteit zelf, als wel in de manier waarop bestuurders daar vervolgens mee omgaan. Hier wordt in paragraaf 7.1 en hoofdstuk acht verder op ingegaan.

Omschrijving	BoZ	Grf	Lpk	Old	Vee	Ztw
a Discrepancie tussen doelen en prestaties	+	+	+	+	+	+
b Hoeveelheid beschikbare informatie in organisatiegeheugen	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
c Diverse en ambigue organisatiedoelstellingen	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
d Perceptie van omgevingsonzekerheid en –complexiteit	++	++	-	+	--	+/-
e Breedte systeemgrenzen						

Tabel 21: Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 3

6.5 CONCLUSIE

De maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen die geschetst zijn, vertonen ondanks lokale verschillen veel overeenkomsten. Ze hebben consequenties voor het handelen van gemeenten. Respondenten zien een groeiende openheid om samenwerking te zoeken. Gemeenten zijn vaak niet in staat zelfstandig doelen te behalen en hebben op zijn minst op enkele terreinen onvoldoende kennis en informatie in huis. Zo wordt door Lopik gewezen op het belang van een gezamenlijke werkgeversbenadering en het delen van gegevens. De organisatiedoelstellingen zijn volgens veel respondenten weliswaar helder, maar lijken soms te botsen: meer doen met minder geld is lastig. Zoeterwoude is de enige die in de eigen visie hoog scoort als het gaat om de helderheid van doelen

Om kwetsbaarheid van de organisatie te voorkomen, zoeken gemeenten elkaar en andere organisaties in het (semi-)publieke en private domein op om in gezamenlijkheid maatschappelijke opgaven aan te pakken. Dit brengt bestuurlijke uitdagingen mee, zoals het houden van overzicht en het sturen in een web van verbindingen. Daaruit vloeien zowel vragen over schaalgrootte als vragen over interacties tussen actoren met verschillende bestuursstijlen voort. Deze toename in samenwerking tussen gemeenten en andere actoren, heeft gevolgen voor de rol van de gemeenten:

"We gaan een beetje weg van de verzorgingsstaat. We kijken wat het vermogen van gemeenten zelf is, hun eigen kracht.¹⁶ (...) We gaan veel meer naar zelfredzaamheid in de samenleving. Dat is bijna een ideologische verschuiving te noemen." (Interview Graafstroom)

In plaats van zelf allerlei taken uit te voeren, krijgen gemeenten een coördinerende regierol. Ze houden overzicht en zorgen ervoor dat taken uitgevoerd worden door allerlei organisaties in het maatschappelijk middenveld: een rol die lijkt te passen bij een netwerkmanager (zie paragraaf 3.3).

Op basis van deze veranderende bestuurlijke context zou men verwachten dat de perceptie van de omgevingscomplexiteit toeneemt. Men geeft op dit gebied echter geen eenduidige antwoorden. Wel lijkt een patroon zichtbaar tussen de visie op een systeem en de perceptie van complexiteit. Hoe meer gemeenten complexiteit koppelen aan interacties met allerlei actoren en het niet altijd voorspelbare karakter van deze systemen, hoe complexer zij de omgeving ervaren (Bergen op Zoom, Graafstroom en Oldebroek). Daar waar vooral een duidelijke taakverdeling tussen actoren of de lokale context wordt benadrukt, lijken respondenten minder complexiteit te ervaren (Lopik en Veere). De verschillen die bestaan in de perceptie van omgevingscomplexiteit hangen daarom grotendeels samen met de wijze waarop een respondent zijn of haar omgeving interpreteert. Niet elke gemeente reageert hetzelfde op deze veranderingen en het groeiend aantal actoren waarmee relaties (kunnen) bestaan. De wijze waarop iemand zijn omgeving begrenst, is hiervan een uiting. Hoofdstuk zeven bespreekt de systeemgrenzen die gemeenten trekken.

¹⁶ Met 'het vermogen van de gemeenten zelf' wordt de kracht van burgers en maatschappelijke organisaties bedoeld.

7 BEGRENZEN: DE SYSTEEMGRENZEN VAN GEMEENTEN

7.1 SYSTEEMGRENZEN: HOE BEGRENST DE GEMEENTE?

De beschrijving die de gemeenten van de maatschappelijke en bestuurlijke context geven, vertoont grote overeenkomsten. Toch beoordelen de respondenten deze complexiteit verschillend, zo bleek in het vorige hoofdstuk, en maken ze wisselende keuzes als het gaat om het aangaan en inrichten van (samenwerkings)relaties met andere gemeenten. Zoals in paragraaf 3.3 is besproken, is de interpretatie die een individu of organisatie aan zijn of haar omgeving geeft en het handelen dat hij hieraan verbindt, gerelateerd aan de wijze waarop hij zijn omgeving definieert en begrenst. Het bepaalt wie en wat in ogenschouw genomen wordt (Cilliers, 2001:141; Flood, 1999:92). Zoals in hoofdstuk zes naar voren kwam, wijzen gemeenten grotendeels dezelfde inhoudelijke thema's als belangrijkste vraagstukken aan. Daarom wordt hier vooral gefocust op de relationele systeemgrenzen die getrokken worden. Het gaat dan om de vraag hoe gemeenten de potentiële groep actoren zien die door de getrokken systeemgrenzen binnen of buiten het systeem vallen.¹⁷

Een tweetal stellingen heeft betrekking op de systeemgrenzen die gemeenten trekken. Ze laten niet zozeer zien of een gemeente brede of smalle systeemgrenzen trekt, maar duiden eerder op een verandering hierin. In de vorige paragraaf kwam de groeiende behoefte aan samenwerking naar voren. Meer samenwerking betekent niet per definitie dat een gemeente ook meer samenwerkingspartners heeft. Men kan ook kiezen voor intensivering van bestaande samenwerkingsverbanden.

Stelling	Gem	Sd
Het aantal gemeenten waarmee mijn gemeente samenwerkt neemt toe	3.36	1.12
Het aantal partijen (zowel publiek als privaat) waarmee mijn gemeente samenwerkt neemt toe	3.60	1.07

Tabel 22: Reflectie stellingen – DEEL 3

De resultaten bevestigen de eerder besproken toename in samenwerking met gemeenten en andere actoren. Dit laatste hangt samen met het feit dat vanwege financiële en ideologische motieven meer taken en initiatieven bij burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven neergelegd worden.

“Door decentralisaties die op ons afkomen, moet je ook met meer partners zoals de GGD samenwerken. En door de nieuwe ideologie van meer zelfredzaamheid zoek je meer de lokale kracht. De gemeente krijgt dan een faciliterende rol.” (Interview Graafstroom)

¹⁷ Actoren zijn in dit geval voornamelijk gemeenten die in aanmerking komen om een intergemeentelijk samenwerkingsverband mee aan te gaan.

Op verschillende terreinen is hierdoor een kanteling merkbaar in de visie op de rol van de overheid in het publieke domein. Zelfredzaamheid van burgers en de kracht van maatschappelijk organisaties dienen meer benut te worden, zoals het voorbeeld uit kader drie laat zien. De waarden laten echter een relatief grote spreiding zien. De uitschieters naar beneden zijn Zoeterwoude en een respondent uit Lopik. Uit de toelichting blijkt echter dat dit niet betekent dat geen nieuwe samenwerking wordt aangegaan. Maar door een aantal verplichte, grootschalige samenwerkingsverbanden zoals de veiligheidsregio's, is het aantal samenwerkingspartners per definitie groot. Bergen op Zoom is een gemeente die naar boven uitschiet qua scores op deze stelling. Zij zit net als bijvoorbeeld Lopik in een groot aantal verschillende samenwerkingsverbanden en heeft in het beantwoorden van de stelling vooral gekeken naar nieuwe vrijwillige samenwerkingsvormen.

Een voorbeeld van de ideologische verschuiving is te zien in het compensatiebeginsel in de Wmo. Dit houdt in dat de focus verschuift van levering van hulp en voorzieningen door gemeenten naar participatie en zelfredzaamheid van burgers. Zo is ondersteuning meer gericht op het zo lang mogelijk zelfstandig functioneren. Deze omslag wordt aangeduid met de term De Kanteling, naar een project van de VNG dat gemeenten ondersteunt bij deze andere werkwijze (VNG, 2010:5)

Kader 3: De Kanteling

Bij het naast elkaar leggen van de collegeprogramma's en toekomstvisies van de zes gemeenten, worden duidelijke verschillen zichtbaar als het gaat om de aandacht die geschonken wordt aan de relaties met andere overheden en het aantal gemeenten dat in beschouwing genomen wordt bij het aangaan van samenwerking. Alle gemeenten spreken over het zoeken van intergemeentelijke verbindingen, hetzij in formele zin, hetzij meer informeel in de vorm van kennisuitwisseling. Maar de actoren die men noemt en de focus die men kiest, verschilt. Bergen op Zoom spant de kroon en besteedt zowel in het collegeprogramma als in de toekomstvisie zeer uitgebreid aandacht aan het onderwerp bestuurlijke samenwerking, waarbij de systeemgrenzen zeer breed getrokken worden.

"Samenwerking met Roosendaal als Brabantse Buitensteden en met onze directe burens. Samenwerking binnen West-Brabant, maar ook daarbuiten. De verbinding met de provincie en rijk wordt, al dan niet vanuit samenwerking met anderen, versterkt op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau." (Gemeente Bergen op Zoom, 2010:4)

Daarnaast wordt gesproken over samenwerking die provincie- en landsgrenzen overschrijdt. Deels vanwege toenemende Europeanisering, maar ook vanwege de ligging van de gemeente op de route van Rotterdam naar Antwerpen. Naast het grote regionale samenwerkingsverband West-Brabant, zoekt Bergen op Zoom op deelgebieden samenwerking met individuele gemeenten (Gemeente Bergen op Zoom, 2008:4). Hierbij wil zij zich steeds laten leiden door de vraag welke taak het best op welke schaal uitgevoerd kan worden (Gemeente Bergen op Zoom, 2010:15).

Diezelfde intentie laat ook Lopik zien. Deze gemeente stelt dat dit in sommige gevallen zal resulteren in samenwerking met gemeenten dichtbij, maar dat in andere gevallen partners worden gezocht die verder weg liggen (Interview Lopik). Daarbij heeft Lopik gezien haar ligging veel keuze, want zij wordt omringd door een groot aantal andere gemeenten. Voor de gemeente Veere ligt dit anders. Op de vraag of zij een keuze heeft in de gemeenten met wie samenwerking aangegaan wordt, zegt de respondent:

“Nee nee, dat hangt er vanaf waar je ligt. Meestal met je burens. De Bevelanden werkt ook goed samen. Je kijkt ook naar de afstanden die mensen moeten maken. De oppervlakte van Zeeland is zeer groot.” (Interview Veere)

De ligging van de gemeente blijkt een belangrijk factor te zijn als het gaat om de bepaling wie wel of niet binnen de systeemgrenzen valt. Binnen hetzelfde aantal kilometers heeft de ene gemeente meer mogelijkheden tot samenwerking dan de andere. Op deze factor heeft een gemeente zelf weinig invloed. Het aantal actoren binnen een systeem is daardoor niet per definitie de enige indicator voor de managementstijl van de gemeente. Praktische overwegingen spelen een rol.

Lopik geeft aan zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau te willen samenwerken (Nauta en Barendregt, 2010:29). Daarbij wordt herhaaldelijk de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente genoemd. Datzelfde geldt voor Zoeterwoude. In een interview benadrukt een van de respondenten dat het basisprincipe is dat men taken het beste zelfstandig kan uitvoeren. Tegelijkertijd zegt dezelfde gemeente in de openingszin van het hoofdstuk ‘bestuurlijke strategie’ in de toekomstvisie dat zij het als haar verantwoordelijkheid ziet verder te kijken dan de gemeentegrenzen (Gemeente Zoeterwoude, 2009:11). In het interview wordt dit bevestigd en lijkt het trekken van brede systeemgrenzen zelfs een strategie om herindeling te voorkomen:

“Waar wij wel alert op zijn... Stel dat wij alles doen met die Servicepunt-gemeenten¹⁸, dan heb je kans dat dan het rijk op een gegeven moment zegt: ‘Kip, ik heb je! Jullie zijn toch al feitelijk samen’. Dat willen we niet, dan liever grotere samenwerkingsverbanden. Dan wordt de kans dat ons iets wordt opgelegd kleiner.” (Interview Zoeterwoude)

De gemeente geeft de voorkeur aan meer en grotere samenwerkingsverbanden om op die manier de kans op herindeling te verkleinen. Zo verbindt het regionale samenwerkingsverband Holland-Rijnland Zoeterwoude met een groot aantal gemeenten aan de westkant. In haar samenwerkingsoriëntatie richt de gemeente zich echter niet alleen op de gemeenten uit deze regio. Ook met gemeenten aan de zuid- en oostkant bestaan intensieve relaties:

“We praten met alle burens. (...) Er is geen wet die zegt ‘we doen alles met Leiden’. We kijken per terrein waar we onze belangen het best kunnen beleggen.” (Interview Zoeterwoude)

¹⁸ De Servicepunt-gemeenten zijn Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude die samenwerken op het gebied van bedrijfsvoering onder de naam Servicepunt71.

Voor Graafstroom bestaat met zeven buren ook meer dan genoeg keuze uit allerlei mogelijke samenwerkingspartners. Toch kiest de gemeente in haar collegeprogramma voor het aanbrengen van focus door het intensiveren van twee bestaande samenwerkingsverbanden:

“Wij zetten ons constructief in voor een goede samenwerking in A3-verband²⁹. Ook investeren we in andere regionale samenwerkingsverbanden. Met name de samenwerking binnen de sub-regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden op strategisch niveau willen we versterken.” (Gemeente Graafstroom, 2010:7)

Binnen deze regio heeft Graafstroom in 2008 gekozen voor zeer verregaande samenwerking met twee buurgemeenten. Een aantal jaren eerder is sprake geweest van samenwerking waarbij ook Giessenlanden betrokken was. Daar heeft Graafstroom destijds de stekker uitgetrokken (Van de Laar, 2010:62). De gemeente heeft zich lang verzet tegen herindeling en het college is hierover meerdere malen terug gefloten door de gemeenteraad. De wens om zelfstandig te blijven was groot (Interview Graafstroom). Datzelfde geldt voor Oldebroek. Toch kiest zij bewust ook voor het investeren in relaties met andere gemeenten, ondanks het feit dat deze gemeente zich in het bijzonder richt op Hattem en Heerde en de gemeenten in de regio Noord-Veluwe:

“Toen ik hier aantrad, waren we alleen in gesprek met zes regiogemeenten. Maar wij gaan nu naar Dronten, Kampen, Zwolle, Epe. Gemeenten die om ons heen liggen. Om te vernemen wat hun toekomstvisie is, hoe we kunnen profiteren van wat wij niet weten, maar zij toch gaan doen.” (Interview Oldebroek)

De gemeente ziet alle gemeenten in de regio als actor die van belang kan zijn voor Oldebroek, door de informatie die zij hebben, de plannen die ze ontwikkelen en de visie die ze vormen. Daarom trekt de gemeente de grenzen bewust breed en zoekt zij niet alleen naar relaties die heel direct (financiële) winst opleveren:

“...terwijl een goed gesprek misschien niks oplevert maar wel de relatie verstevigd. Dat vind ik ook winst. (...) Als je er alleen maar inzit om te halen, gaat het fout.” (Interview Oldebroek)

Veere legt hierin andere accenten en wijst regelmatig op het belang van meerwaarde en een win-winsituatie als criterium voor het aangaan van samenwerking. Het collegeprogramma benoemt intergemeentelijke samenwerking alleen onder de noemers ‘financiën’ en ‘algemene dekkingsmiddelen’ om verdere efficiencywinst te behalen. Als samenwerking niet direct iets oplevert, houdt de gemeente zaken liever in eigen huis:

“Er moet wel een win-winsituatie zijn. (...) Je moet volgens mij bij elke samenwerking kijken welke meerwaarde erin zit.” (Interview Veere)

²⁹ Het A3-verband is de oude naam voor het samenwerkingsverband ‘De Waard’, bestaande uit de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland.

Het belang van samenwerking met meerwaarde wordt door alle andere gemeenten herkend. De manier waarop een begrip als meerwaarde invulling krijgt verschilt echter per gemeente.

7.2 CONCLUSIE

In paragraaf 7.1 is besproken op welke manier gemeenten systeemgrenzen trekken. Ondanks de aanwezige verschillen, blijken veel overeenkomsten tussen de gemeenten te bestaan. Uit het Veerse voorbeeld blijkt dat het aantal gemeenten waarmee samenwerking wordt gezocht niet alles verklarend is als het gaat om de oriëntatie van de gemeente op haar omgeving. De afstanden en het aantal gemeenten in de regio spelen een belangrijke rol in de systeemgrenzen die gemeenten trekken. Praktische overwegingen zijn niet te onderschatten. Belangrijker nog is het feit dat gemeenten niet altijd evenveel keuze hebben in het trekken van systeemgrenzen en de informatie die zij daardoor tot zich nemen. Alle gemeenten krijgen dezelfde taken van het Rijk toegewezen, waardoor op het gebied van inhoudelijke systeemgrenzen veel overeenstemming tussen de gemeenten bestaat. Daarnaast hebben gemeenten door verplichte samenwerkingsorganen zoals veiligheidsregio's en regionale GGD's hoe dan ook contacten met andere gemeenten ontstaan en informatie binnenkomt. De systeemgrenzen lijken dus voor een deel buiten de eigen invloed van de gemeente tot stand te komen en zijn in sommige gevallen wellicht breder dan het geval zou zijn als deze verplichte samenwerkingsvormen niet bestonden. Dit maakt het des te interessanter hoe gemeenten binnen hun begrensde bestuurlijke omgeving handelen en welke managementstijl zij hebben. Brede systeemgrenzen betekenen immers niet per definitie een open managementstijl. In hoofdstuk acht wordt hier uitgebreid aandacht aan besteed.

Desalniettemin zijn op het gebied van systeemgrenzen verschillen tussen gemeenten waarneembaar. Zo kiest Bergen op Zoom nadrukkelijk voor brede grenzen en kijkt zij over gemeente-, provincie- en landsgrenzen heen, omdat dit in haar optiek kansen oplevert en omdat men in toenemende mate afhankelijk van elkaar is. Oldebroek doet hetzelfde en legt het accent op goede relaties met de burens, zelfs als dit voor de eigen gemeente niet direct iets oplevert. Zij heeft daarbij wel besloten met twee gemeenten intensiever samen te werken. Zoeterwoude lijkt het trekken van zeer brede systeemgrenzen bijna als strategie te gebruiken. Ze wil voorkomen dat ze teveel met dezelfde gemeenten samenwerkt en vervolgens heringedeeld wordt. Tegelijkertijd geeft zij ook aan per onderwerp te kijken wie de meest geschikte samenwerkingspartner is en daarbij alle opties open te houden. Datzelfde geldt voor Lopik. Deze gemeente heeft bovendien het voordeel van veel buurgemeenten, waardoor zij ook daadwerkelijk veel keuze heeft. Lopik benadert samenwerking vrij zakelijk en geeft aan te zoeken naar meerwaarde: wat kost het en wat levert het op? Daarbij wordt de beste partner gezocht. Ook Veere heeft een dergelijke benadering, maar deze

gemeente lijkt terughoudender in het aangaan van samenwerking en systeemgrenzen iets smaller te trekken. Vooral met gemeenten in de nabije regio wordt als potentiële samenwerkingspartner gezien, waarbij afstanden zoals gezegd wel een belangrijke rol spelen. Voor zowel Lopik als Graafstroom en Zoeterwoude was de wens om zelfstandig te blijven een motief om samenwerking aan te gaan. In het geval van Graafstroom heeft de focus op zeer intensieve samenwerking met twee buurgemeenten echter het besluit tot herindeling tot gevolg gehad. Gemeenten stellen verschillende eisen aan de partners met wie zij samenwerking aangaan, wat gevolgen heeft voor de wijze waarop een systeem begrensd wordt. De tabel met indicatoren voor een bepaalde managementstijl kan zo volledig worden ingevuld, waarbij factoren als afstand, aantal gemeenten in de regio en verplichte samenwerking als kanttekening gezien moet worden.

Omschrijving	BoZ	Grf	Lpk	Old	Vee	Ztw
a Discrepancie tussen doelen en prestaties	+	+	+	+	+	+
b Hoeveelheid beschikbare informatie in organisatiegeheugen	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
c Diverse en ambigue organisatiedoelstellingen	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-
d Perceptie van omgevingsonzekerheid en –complexiteit	++	++	-	+	--	+/-
e Breedte systeemgrenzen	+	-	+	+	+/-	+

Tabel 23: Indicatoren prikkels boundary spanning – STAP 4

7.3 VERWACHTINGEN OVER MANAGEMENTSTIJLEN

In dit hoofdstuk is ingegaan op de systeemgrenzen die gemeenten trekken. In combinatie met datgene wat de hoofdstukken vijf en zes lieten zien, is de tabel met indicatoren voor een managementstijl daarmee compleet (tabel 23). De kenmerken van een organisatie en haar omgeving en de perceptie van complexiteit kunnen aanleiding vormen om grensoverbruggende activiteiten te ontplooiën. De mate waarin dit gebeurt, is een belangrijke indicator voor de managementstijl van een organisatie. In navolging van Leifer en Delbecq (1978) is een complexiteitserkennende stijl te verwachten als de indicatoren a, c, d en e hoog zijn en b laag. Bovenstaande tabel vertoont veel overeenkomsten. Als gekeken wordt naar de resultaten op de indicatoren a, b en c d valt van bijna elke gemeente complexiteitserkennend handelen te verwachten. De grootste verschillen zijn waarneembaar op het gebied van de perceptie van omgevingsonzekerheid en –complexiteit en systeemgrenzen. Van Bergen op Zoom en Oldebroek bestaat de grootste verwachting van complexiteitserkennend handelen en van Veere het minst. De andere drie gemeenten liggen wat meer in het midden. Door de grote overeenkomsten in de omgeving is deze hypothese grotendeels gebaseerd op de perceptie van complexiteit en de breedte van systeemgrenzen. Mogelijk zijn verschillende managementstijlen dan ook hieraan te relateren.

8 HANDELEN: MANAGEMENTSTIJL EN ORGANISATORISCHE KEUZES

8.1 SAMENWERKINGSBEHOEFTE

De vaak brede systeemgrenzen die gemeenten hebben, zoals in hoofdstuk zeven is besproken, zijn een indicator voor een complexiteitserkende managementstijl. Daarnaast is de openheid van een systeem afhankelijk van de openheid voor nieuwe actoren en ideeën (Edelenbos e.a., 2010:10). Op basis van de indicatoren voor boundary spanning die in tabel 23 zijn weergegeven, ontstaat de verwachting dat de meeste gemeenten een open managementstijl zullen hebben en een grote externe gerichtheid laten zien. Vooral een discrepantie tussen doelen en prestaties en de perceptie van omgevingscomplexiteit geven hier aanleiding toe. In een tweetal stellingen is gevraagd naar veranderingen in de behoefte tot samenwerking met andere gemeenten:

Stelling	Gem	Sd
De behoefte aan afstemming van beleid en visie met andere gemeenten neemt toe	4.36	0.50
De behoefte aan samenwerking met andere gemeenten ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken neemt toe	4.27	0.79

Tabel 24: Reflectie stellingen – DEEL 4

De hoge scores zijn in lijn met het onderzoek van Partners+Pröpfer uit 2005, waarin respectievelijk 86% en 91% van de gemeenten het eens tot zeer eens is met beide stellingen. Wat opvalt, is dat destijds de tweede stelling meer weerklank vond, terwijl dat nu de eerste stelling lijkt te zijn. Het aantal onderzochte gemeenten is te klein om hier generaliserende uitspraken over te doen, maar deze cijfers kunnen duiden op een ontwikkeling waarbij de behoefte aan beleidsafstemming op dit moment groter wordt ten opzichte van samenwerking op uitvoerende taken. Dit lijkt mede ingegeven te zijn door een landelijke tendens waarbij taken steeds dichterbij de burger georganiseerd worden en taken daardoor van Rijk of provincie naar gemeenten gaan. Voorbeelden hiervan zijn de jeugdzorg en taken op het gebied van sociale zekerheid:

“Dat merk je bijvoorbeeld op een terrein als jeugdzorg. Want waar wil je naar toe met de kolom jeugd, wie wil je daarbij betrekken en hoe ga je dat organiseren? Daar moet je een visie op hebben en daar komt beleid uit voort en dat kun je ook niet meer alleen.” (Interview Lopik)

“De werkgeversbenadering is iets waarvan het noodzakelijk is dat je het regionaal organiseert. Dat is een moeilijk punt hoor, als het gaat om samenwerking, omdat iedere gemeente vindt dat zijn aanpak de beste is. (...) Uiteindelijk moet je zorgen dat die werkgever de beste kandidaat krijgt die we in de regio beschikbaar hebben.” (Interview Lopik)

Een context met complexe problematiek en regelgeving vraagt naast een rolverandering voor gemeenten ook specialisatie en kennis die, zeker in een tijd van bezuinigingen, alleen door

samenwerking te ontwikkelen is. Het aantal beleidsverantwoordelijkheden van gemeenten neemt toe en taken worden ingewikkelder, waardoor de behoefte aan afstemming toeneemt. Hoe deze behoefte uiting krijgt in complexiteitserkennend of –reducerend handelen, wordt besproken in de volgende paragraaf.

8.2 MANAGEMENTSTIJL

Bestuurlijke samenwerking met andere gemeenten komt in alle collegeprogramma's en toekomstvisies aan de orde, variërend van een paragraaf tot een heel hoofdstuk. Bijlage vijf geeft hiervan een globaal overzicht. In paragraaf 3.3 is onderscheid gemaakt tussen een complexiteitserkennende en –reducerende managementstijl. Dit onderscheid is niet zwart wit. Beide stijlen zijn eerder uitersten van een spectrum. Boundary spanning is, zoals in hoofdstuk zeven besproken is, een belangrijke indicator voor de managementstijl van een organisatie. Boundary spanners bevinden zich op de grenzen van een organisatie en hebben daardoor een schakelfunctie tussen de gemeente en haar omgeving. Alle respondenten bevinden zich vanwege hun functie in een dergelijke positie. Williams (2002:109-113) benoemt een aantal kenmerken van boundary spanners, waaronder het bouwen van duurzame relaties, het faciliteren van informatie-uitwisseling en het sturen op onderlinge afhankelijkheidsrelaties in plaats van primair op de eigen organisatie. Termen als proces, wil en vertrouwen zijn hierbij belangrijk. Een complexiteitserkennende stijl kenmerkt zich hierdoor en staat open voor nieuwe actoren en ideeën. Voor het goed functioneren van de eigen organisatie is verbinding met de omgeving vanuit deze optiek erg belangrijk (Edelenbos e.a. 2010). De organisatiegrenzen zijn dan ook als open te typeren.

Het omgekeerde geldt voor een complexiteitsreducerende stijl. Deze laat zich kenmerken door vrij gesloten grenzen, waarbij de aandacht zich meer richt op de eigen organisatie. Het verbeteren van prestaties wordt geprobeerd te bereiken door interne maatregelen, waarin orde en structuur belangrijk zijn (Ashmos e.a., 2000:577-581). Zodra samenwerking 'pijn' tot gevolg heeft, dat wil zeggen dat interne processen aangepast moeten worden, haakt men af (Teisman, 2005:75). Het moet vooral concreet en direct voordeel opleveren en efficiënte doelbereiking staat centraal.

De drie factoren die in dit onderzoek gebruikt worden om zicht te krijgen op de managementstijl van actoren zijn achtereenvolgens de openheid voor nieuwe actoren, de openheid voor nieuwe visies en ideeën (Edelenbos e.a., 2010:10) en de aandacht voor 'zachte' en 'harde' factoren (zie paragraaf 4.3). Naast de interviews bieden beleidsdocumenten een goede informatiebron. In de interviews is gevraagd naar de randvoorwaarden die gemeenten hebben als het gaat om het aangaan van samenwerking. Dit geeft een indruk van wat men belangrijk vindt in relaties met buurgemeenten:

Gemeente	Randvoorwaarde ten aanzien van samenwerking en 'burenrelaties'
Bergen op Zoom	<ul style="list-style-type: none"> - De wil moet er zijn - Per onderwerp de juiste schaal en partner zoeken om samenwerking te organiseren - Gedeelde passie - Gelijkwaardige opstelling - Vertrouwen - Zowel bestuurlijk als ambtelijk draagvlak in de eigen organisatie
Graafstroom	<ul style="list-style-type: none"> - De wil moet er zijn - Volledige samenwerking op alle terreinen is per definitie beter dan op deelgebieden met verschillende partners
Lopik	<ul style="list-style-type: none"> - Per onderwerp de juiste schaal en partner zoeken om samenwerking te organiseren - Vertrouwen - Geen onuitgesproken bijbedoelingen hebben - Bereid zijn afstand te nemen van je eigen werkwijze
Oldebroek	<ul style="list-style-type: none"> - Bereidheid om te geven en te nemen - Niet te hard van stapel lopen: je vraagt iemand bij een eerste date niet ten huwelijk - Blijven communiceren
Veere	<ul style="list-style-type: none"> - Alleen samenwerken bij een win-winsituatie (niet degraderen door andere systemen) - Voorkomen van bureaucratie/een tweede gemeentehuis door samenwerking
Zoeterwoude	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenten met vergelijkbaar profiel waar het samenwerking op kernwaarden betreft - Met veel verschillende gemeenten samenwerken (en zo herindeling voorkomen) - Het toetreden van meer gemeenten tot samenwerkingsverbanden wordt toegejuicht

Tabel 25: Randvoorwaarden voor samenwerking per gemeente

De gegevens in tabel 25 zijn in de interviews genoemd als antwoord op de vraag wat men belangrijke randvoorwaarden vindt bij samenwerking. Dat betekent niet dat bijvoorbeeld Veere 'vertrouwen' onbelangrijk vindt, maar wel dat dit niet als aandachtspunt benoemd is. Als gekeken wordt naar kenmerken van boundary spanners, dan zijn termen als vertrouwen en draagvlak belangrijk. Op het eerste gezicht komen deze vooral terug bij Bergen op Zoom, Lopik en Oldebroek.

Het collegeprogramma en de toekomstvisie van Bergen op Zoom barsten van de externe oriëntatie. In de toekomstvisie is samenwerking een speerpunt en komt het vervolgens bij elk beleidsthema aan de orde. Bovendien schuwt men niet om provincie- en landsgrenzen te overschrijden (Gemeente Bergen op Zoom, 2008). Dit laat zien dat de gemeente een brede scope heeft en veel opties open laat bij het vinden van de juiste partners om problemen aan te pakken (Gemeente Bergen op Zoom, 2010). Herhaaldelijk komen het belang van interactie met en een bewustzijn van afhankelijkheid van andere actoren aan de orde:

"Je ziet dat het zó belangrijk is dat we ons als gelijkwaardige partner opstellen. We moeten echt zorgen dat er gezamenlijkheid is, dat iedere evenredig een inbreng kan leveren. Je moet laten zien dat het je ook wat waard is." (Interview Bergen op Zoom)

Per thema wordt nagedacht over welke vorm daarbij het meest passend is, waardoor het zich in sommige gevallen zal uiten in een netwerkform, terwijl in andere gevallen bijvoorbeeld een matrix- of gastheergemeenteconstructie gekozen zal worden. De gemeente laat zien zich bewust te zijn van risico's als "door de bomen het bos niet meer zien", maar staat heel open tegenover mogelijke samenwerkingspartners en ideeën van andere actoren. Uit de randvoorwaarden blijkt al dat zij

'zachte' factoren als gelijkwaardigheid, vertrouwen en draagvlak belangrijk vindt. Bergen op Zoom heeft de ambitie samenwerking verder uit te breiden (Gemeente Bergen op Zoom, 2010). De managementstijl van de gemeente laat zich dan ook als sterk complexiteitserkennend typeren. Tijdens het realiseren van een samenwerkingsverband wordt de managementstijl om praktische redenen tijdelijk wat geslotener, om zich daarna weer open te stellen voor nieuwe actoren:

"Dus om echt iets goeds te leveren binnen korte termijn, gaan wij voorlopig even met z'n drieën verder. Wij zetten ze niet in de kou. Ze mogen aansluiten, maar nu nog even niet. (Interview Bergen op Zoom)

Oldebroek heeft ervoor gekozen om zowel bij interne taken als in de externe oriëntatie op te trekken met Hattem en Heerde. Maar binnen dit samenwerkingsproject valt de open oriëntatie op, aldus de externe projectleider:

"Bij de drie gemeenten is het opvallend dat vanuit de medewerkers en afdelingshoofden veel betrokkenheid en zin om samen te werken aanwezig is." (Interview Oldebroek)

Oldebroek heeft net als Bergen op Zoom een open benaderingswijze van samenwerking, waarbij zachte kernwaarden belangrijk zijn. Samenwerking hoeft niet altijd onmiddellijk voordeel op te leveren, want investeren in de relatie is in de optiek van de respondenten ook winst:

"Als je er alleen maar in zit om te halen, gaat het fout. Je moet soms bereid zijn om samenwerking aan te gaan die je op dat terrein niks oplevert, zolang je er als gemeente uiteindelijk maar sterker uit blijft komen." (Interview Oldebroek)

"En niet alle gesprekken zijn meteen effectief. Het kan ook zijn van 'buurman, ik help je even.'" (Interview Oldebroek)

Dit vergaren van informatie bij andere gemeenten en het warmhouden van veel contacten zijn kenmerken van boundary spanning. Het stapsgewijs handelen in samenwerking en niet alles op voorhand vastleggen – "je vraagt iemand bij een eerste date niet ten huwelijk" – laat ruimte voor verandering van koers of vorm en het daardoor flexibel inspelen op de omgeving. Bovendien vindt de gemeente het belangrijk regionaal op te trekken richting de provincie en vraagt zij zich met een blik op de toekomst af of de schaal van de Regio Noord-Veluwe genoeg is om doelen te bereiken (Interview Oldebroek). De bestuurlijke oriëntatie van Oldebroek is complexiteitserkennend en open, waarin gefocust wordt op verbinding. Zij onderhoudt met veel gemeenten en andere partners contacten, maar maakt daarbinnen de keuze te focussen op Hattem en Heerde. Dit om een situatie te voorkomen die door Teisman (2005:39) geïllustreerd wordt met de metafoor van 'waterdamp'.²⁰

Een vergelijking is te maken met Graafstroom. De manier waarop het proces van samenwerking geleid is, lijkt volgens kenmerken van boundary spanning verlopen te zijn:

²⁰ Met de metafoor van waterdamp wordt bedoeld op een situatie van chaos, waarin handelen ineffectief wordt.

"Het proces van de fusie is in overleg met iedereen gegaan, volgens alle boekjes. Echt een schoolvoorbeeld. (...) In professionalisering van medewerkers is veel geld gestoken. Ik ben verrast door hoeveel medewerkers die slag weten te maken." (Interview Graafstroom)

De gemeente wijst net als Oldebroek op het belang van het aanbrengen van focus in samenwerking, maar gaat daarin een stap verder. Zoals een van de respondenten zegt:

"Alles, alles, alles. Dat verdient absoluut mijn aanbeveling boven samenwerking op deelgebieden. Dat geeft allemaal sturingsvraagstukken en dat is allemaal suboptimaal. Dit leidt tot veel meer efficiëntie en effectiviteit." (Interview Graafstroom)

Complexe sturingsvraagstukken die kunnen komen kijken bij een te brede samenwerkingsoriëntatie worden vermeden door te begrenzen en te focussen op een beperkter aantal relaties. Als een van de kenmerken van complexiteitsreducerend handelen is in de paragrafen 3.3.1 en 4.3 het beperken van het aantal verbindingen met andere actoren genoemd, omdat processen primair binnen de eigen organisatie georganiseerd worden. Het bovengenoemde citaat sluit hierbij aan. In het coalitieprogramma stelt men onder de noemer 'bestuurlijke samenwerking' dat samenwerking geen doel in zichzelf is en dat grip en controle door de gemeenteraad belangrijk zijn:

"Belangrijk is wel dat de gemeenteraden een stevigere rol en meer grip krijgen, zodat wij verantwoord en controleerbaar kunnen investeren in de regionale samenwerking." (Gemeente Graafstroom, 2010:7)

Hoewel ook Graafstroom veel relaties met omliggende gemeenten heeft en in allerlei samenwerkingsverbanden participeert, laat zij in vergelijking met eerdergenoemde gemeenten om bovengenoemde redenen iets meer kenmerken van een complexiteitsreducerende managementstijl zien. Hierbij is de kanttekening dat de sterke focus op Liesveld en Nieuw-Lekkerland vooral te verklaren is doordat men bezig is met het proces richting herindeling. Hoe de managementstijl van de nieuwe gemeente daarna zal zijn is nog niet op voorhand te zeggen. Bovendien was Graafstroom van de drie samenwerkende gemeenten het meest aarzelend in het aangaan van dusdanig vergaande samenwerking. Zij had het langst haar twijfels of dit de beste manier was om de bestuurskracht van de gemeente te verbeteren en samenwerking in te richten.

Net als in Graafstroom lange tijd het geval was, is ook in Zoeterwoude de wens om zelfstandig te blijven groot. Beide respondenten geven aan dat in hun optiek de omvang van Zoeterwoude een prima schaal is om goed te kunnen functioneren en voeren bestuurskrachtmetingen daarvoor aan als argument (interviews Zoeterwoude). Een open blik naar de omgeving lijkt wel noodzakelijk, want:

"Veel uitdagingen zoals bereikbaarheid en economische ontwikkeling vergen een regionale aanpak." En: "Zoeterwoude stelt zich actief op en neemt niet zelden het voortouw bij regionale ontwikkelingen." (Gemeente Zoeterwoude, 2009:11)

Dit initiëren van verbindingen en begrip van onderlinge afhankelijkheidsrelaties geeft blijk van een complexiteitserkende managementoriëntatie. De gemeente geeft bovendien zowel in interviews als in beleidsdocumenten aan het toe te juichen als meer gemeenten toetreden tot samenwerkingsverbanden. De motivatie om eigen processen aan te passen ten gunste van samenwerking is groot, getuige de motivatie die de gemeente laat zien voor de nieuwe werkwijze in het shared service center (Teisman, 2005:75). Nadat besloten is met welke gemeenten de samenwerking aangegaan wordt, is de managementstijl tijdens de opstartfase van de samenwerking net als in Bergen op Zoom iets geslotener, waarna deze zich weer opent en andere gemeenten mogen toetreden tot het samenwerkingsverband:

"Een aantal gemeenten meldt zich al. En dan zeggen we: (...) we moeten dus eerst inklinken en als dat gebeurd is dan kunnen we kijken. En dan moet je ook even opletten dat het op een gegeven moment niet te bureaucratisch gaat worden." (Interview Zoeterwoude)

Dat laatste is waar Veere voor wil waken, zoals eerder aan de orde kwam. Een tweede gemeentehuis in de vorm van een uitdijend shared service center ziet zij als doemscenario. De gemeente benadrukt het belang van een win-winsituatie. Goed presterende organisaties in het bedrijfsleven zijn een voorbeeld voor de manier waarop men de organisatie inricht en men naar buiten treedt (Interview Veere). In haar collegeprogramma noemt Veere samenwerking alleen onder de noemers 'financiën' en 'algemene dekkingsmiddelen', met als toelichting dat dit nodig is om efficiencywinst te behalen (Gemeente Veere, 2010). Samenwerking is een manier om kwetsbaarheid te verminderen en efficiency te vergroten en dient daarin het gemeentebelang. Dit zijn vrij harde factoren die passen bij een complexiteitsreducerende managementstijl. Wel is de noodzaak tot samenwerking een van de motieven om een toekomstvisie te ontwikkelen (College van B&W Gemeente Veere, 2010). Zelf typeert de respondent de bestuursstijl als open, maar zakelijk (Interview Veere). Dat lijkt een goede typering: de gemeente staat open voor nieuwe samenwerking en nieuwe ideeën om zo een kwaliteits- en efficiëntieslag te kunnen maken, maar zet de voet op de rem als het niet aantoonbaar iets op lijkt te leveren. Dan kiest de gemeente liever voor zelfstandig optreden.

Een vrij zakelijke benadering is ook in Lopik te herkennen. Dit uit zich echter wel op een andere manier in de managementstijl die te herkennen is. De Lopikse samenwerkingsverbanden verschillen sterk qua grootte en intensiteit. Provinciegrenzen worden overschreden. Een respondent benadrukt het belang van afstand doen van eigen gewoontes en openheid voor nieuwe werkwijzen:

"Dat men geen afstand wil nemen van de eigen werkwijze en bedrijven in de eigen gemeente claimt als zijnde 'onze bedrijven'. Dat maakt samenwerking lastig." (Interview Lopik)

Daar waar organisaties met een complexiteitsreducerende managementstijl juist afhaken als men interne processen moet aanpassen ten gunste van het regionaal belang, ziet Lopik dit als belangrijk

om gezamenlijk verder te komen, zo blijkt uit dit citaat. Een belangrijk kenmerk van boundary spanning is het bouwen van bruggen. Bovenstaande wijst erop dat de gemeente deze elementen belangrijk vindt, niet bij voorbaat partners uitsluit en bereid is concessies te doen. Dat blijkt ook uit de genoemde randvoorwaarden. Het voorkomen van onuitgesproken bijbedoelingen en het belang van wederzijds vertrouwen worden hierin benadrukt. In de toekomstvisie presenteert de gemeente zich als "assertieve, proactieve speler in het regionale bestuurlijke netwerk" (Nauta en Barendregt, 2010). De gemeente heeft aangegeven niet met slechts één partner te willen samenwerken. Echter, een rapport van een onderzoeksbureau dat binnenkort verschijnt, constateert dat deze werkwijze voor Lopik wel eens negatieve gevolgen kan hebben.²¹ Binnen de regio ontstaan allerlei clusters van twee of drie gemeenten die elkaar opzoeken om de samenwerking binnen dit verband uit te breiden. Lopik lijkt binnen geen van deze clusters te vallen:

"We dreigen hier wel geïsoleerd te raken en dat baart me naar de toekomst toe wel zorgen. We moeten hier wat mee, maar wat weet ik nog niet." (Interview Lopik).

Later in het interview geeft de respondent aan dat de gemeente selectiever zal moeten worden bij het aangaan van samenwerkingsrelaties, zoals in de toekomstvisie ook al benoemd is. Hiermee kan voorkomen worden in de metafoor van waterdamp te belanden (Teisman, 2005:39).

8.3 CONCLUSIE

Alle gemeenten besteden in collegeprogramma's en toekomstvisies aandacht aan samenwerking en externe gerichtheid. Dit lijkt bijna noodzakelijk, want zonder samenwerking zijn gemeenten niet of nauwelijks in staat al hun doelen te realiseren. Daardoor vertonen alle onderzochte gemeenten kenmerken van complexiteitserkendend handelen. Desalniettemin zijn verschillen te ontdekken als het gaat om de motivatie voor, de mate waarin en de manier waarop men open staat voor nieuwe actoren en ideeën. Een complexiteitserkende stijl laat zich typeren door open grenzen, de zoektocht naar verbinding, het faciliteren van informatie-uitwisseling en het creëren van draagvlak en vertrouwen (Edelenbos e.a., 2010; Williams, 2002:109-113). Een complexiteitsreducerende stijl daarentegen, wordt gekenmerkt door gesloten grenzen. Verbetering van prestaties probeert men te bereiken door interne maatregelen, effectiviteit en efficiëntie zijn belangrijk en zodra samenwerking pijnlijk is, oftewel aanpassing vereist voor de eigen organisatie, haakt men af (Ashmos e.a., 2000:577-581; Teisman, 2005:75). Met behulp van drie factoren is geprobeerd inzicht te krijgen in de managementstijl. Dit betreft de openheid voor nieuwe actoren en ideeën en het herkennen van 'zachte' en 'harde' factoren. Tabel 26 geeft een overzicht van genoemde bevindingen:

²¹ Dit rapport wordt in het najaar van 2011 gepubliceerd.

Gemeente	Managementstijl
Bergen op Zoom	Schoolvoorbeeld van complexiteitserkendend handelen met een sterk bewustzijn van de organische beweging in netwerken en een open omgevingsoriëntatie
Graafstroom	Complexiteitsreducerende oriëntatie door de behoefte aan focus, grip en structuur. Maar mede ingegeven door het proces van herindeling dat nu gaande is.
Lopik	Complexiteitserkendend, maar met zakelijke benadering (meerwaarde). Veel verschillende samenwerkingspartners, maar met het risico in een staat van 'waterdamp' te belanden
Oldebroek	Complexiteitserkendend en met veel oog voor 'zachte' factoren, maar met focus
Veere	Complexiteitsreducerend, maar met oog voor soms noodzakelijke samenwerking. Een bedrijfsmatige benadering waarbij meetbare winst belangrijk is
Zoeterwoude	Complexiteitserkendend om overeind te blijven en om herindeling te voorkomen

Tabel 26: Managementstijl per gemeente

Zoals uit de tabel blijkt vertonen veel gemeenten kenmerken van complexiteitserkendend handelen. Men is zich bewust van de noodzaak tot samenwerking, hoewel de motieven hiervoor verschillen. Tijdens de daadwerkelijke realisatie van een samenwerkingsverband lijken gemeenten iets meer gesloten te zijn in hun benadering, wat om praktische redenen begrijpelijk is. Nadat een samenwerkingsverband tot ontwikkeling is gekomen, kunnen andere gemeenten aansluiten.

Bergen op Zoom geeft veel aandacht aan complexiteit en positionering in netwerken. De gemeente is een voorbeeld van complexiteitserkendend handelen. In haar randvoorwaarden voor samenwerking zijn veel zachte factoren als vertrouwen, gelijkwaardigheid en draagvlak terug te vinden. Datzelfde geldt voor Lopik. De bereidheid afstand te doen van de eigen werkwijze en het zoeken van verbinding met veel andere actoren laten dit zien. Ook Oldebroek laat in sterke mate van een complexiteitserkende managementstijl zien. Zij vindt het belangrijk op de organisatiegrenzen te opereren, contacten met veel gemeenten te onderhouden en daarin te geven en te nemen. Het onderhouden van goede relaties, ook als dit niet direct wat oplevert, is iets waar de gemeente graag op inzet. Ook Zoeterwoude lijkt open te staan voor nieuwe actoren en ideeën. Dit om taken blijvend te kunnen realiseren, maar ook om herindeling te voorkomen. Graafstroom heeft daarentegen veel focus aangebracht in de samenwerking, door bewust intensief met twee andere gemeenten op te trekken in de nieuwe ambtelijke organisatie De Waard. Dit heeft de voorkeur boven veel verschillende samenwerkingspartners vanwege organisatorische vraagstukken. Men lijkt net als Veere meer kenmerken van een complexiteitsreducerende stijl te vertonen. Deze laatste gemeente lijkt voorzichtiger te zijn met het aangaan van samenwerking en organiseert processen liever intern als directe meerwaarde ontbreekt of teveel interne aanpassing vereist is. Daarbij speelt echter mee dat Veere weinig gemeenten in de omgeving heeft.

Het is opvallend dat elke gemeente vindt dat samenwerking iets moet opleveren en daarbij de juiste partner wil zoeken. De verschillen zijn merkbaar in de invulling van de term 'iets opleveren'. Voor de ene gemeente is dat financieel voordeel, voor de andere is dat een goede relatie met de burens. Dat heeft daardoor soms verschillende organisatorische keuzes tot gevolg.

9 CONCLUSIE, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN

9.1 CONCLUSIE

Dit onderzoek over intergemeentelijke samenwerking is ingegeven vanuit een nieuwsgierigheid naar de manier waarop bestuurders keuzes maken met betrekking tot de samenwerkingsvorm en –partners. In literatuur van de afgelopen jaren zijn diverse constatering gedaan waarin onderzoekers stelden dat visie en strategie van gemeenten rondom het aangaan van samenwerking ontbreekt. Keuzes met betrekking tot de realisatie van een samenwerkingsverband zouden grotendeels vanuit een structuurdiscussie tot stand komen in plaats vanuit de inhoud (Korsten e.a., 2006:19; Schotman en Schut, 2004:19). Teveel focus op structuur en beheersing kan een goede adaptatie van de organisatie aan haar omgeving in de weg staan. In een steeds complexer wordende bestuurlijke context is het zoeken van verbinding vanuit de inhoud en een bewustzijn van non-lineaire processen en een snel veranderende omgeving immers van groot belang (Ashmos e.a., 2000:581-583; Hrebiniak en Joyce, 1985:336-343). Dit onderzoek had een explorerend karakter, maar werd geleid door een aantal sensitizing concepts, waarvan omgevingsperceptie, systeemgrenzen, boundary spanning en managementstijl de belangrijkste zijn. Aan de hand van deze concepten is geprobeerd te ontdekken of gemeenten een managementstijl hebben die past bij hun perceptie van de bestuurlijke omgeving en of vervolgens een relatie bestaat met de gekozen samenwerkingsvorm. De gemeenten Bergen op Zoom, Graafstroom, Lopik, Oldebroek, Veere en Zoeterwoude dienden hiervoor als casusmateriaal, omdat zij allen recent een nieuw samenwerkingsverband zijn aangegaan of een bestaand samenwerkingsverband hebben uitgebreid met andere onderwerpen.

9.1.1 DEELVRAGEN

Vier deelvragen, gebaseerd op de theoretische stappen die in figuur 1 gepresenteerd zijn, vormden een hulpmiddel om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen. Deze vier deelvragen worden in het navolgende besproken alvorens tot een antwoord op de hoofdvraag te komen.

1. Welke perceptie hebben respondenten van de bestuurlijke omgeving van hun gemeente?

De onderzochte gemeenten bevinden zich in verschillende regio's in Nederland. Sommige liggen in plattelandsgedebied, andere midden in de Randstad. Sommige hebben veel buurgemeenten, anderen weinig. De een behoort tot Nederlands' kleinste gemeenten, de andere is een middelgrote stad. Maar ondanks lokale verschillen, wijzen de gemeenten grotendeels dezelfde maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen aan. Decentralisaties, bezuinigingen en demografische ontwikkelingen

plaatsen gemeenten voor complexe opgaven. De bronnen van complexiteit kennen hun oorsprong soms in de omgeving van de gemeente, maar zijn in andere gevallen gerelateerd aan de organisatie zelf, bijvoorbeeld door beperkt beschikbare kennis, informatie en middelen. Gemeenten geven aan dat zij niet meer op alle terreinen in staat zijn de specialisatieslag te maken die nodig is voor het realiseren van complexe taken. De kennis en capaciteit ontbreken. Maar vooral een tekort aan middelen is een factor die de bestuurlijke context compliceert. De complexiteit in de bestuurlijke omgeving brengt organisatie- en sturingsvraagstukken mee, waarbij elke gemeente in toenemende mate samenwerking zoekt. Dat vraagt om keuzes voor een juiste schaalgrootte en samenwerkingsvorm. Respondenten beschrijven een rolverandering van gemeenten en bestuurders, waarbij zij een meer coördinerende en faciliterende rol krijgen in het organiseren en afstemmen van allerlei actoren om maatschappelijke opgaven te realiseren. Op basis van deze veranderende bestuurlijke context is de verwachting dat de perceptie van omgevingscomplexiteit toeneemt. Respondenten geven hierop echter geen eenduidige antwoorden:

Veronderstelling	Reflectie
Omdat gemeenten zich bevinden in een context van toenemende afhankelijkheidsrelaties met een groeiend aantal actoren, zal men de bestuurlijke omgeving in toenemende mate als complex, lastig beheersbaar en voorspelbaar ervaren.	Onjuist

Wel lijkt een patroon te bestaan tussen de visie op een systeem en de perceptie van complexiteit. Daar waar gemeenten hun omgevingsperceptie meer relateren aan interacties met andere actoren op diverse schaalniveaus, lijkt de complexiteitsperceptie toe te nemen en de beleving van onzekerheid te groeien (Bergen op Zoom, Graafstroom en in mindere mate Zoeterwoude en Oldebroek). Respondenten die de bestuurlijke omgeving koppelen aan de lokale context en duidelijke taakafspraken, geven aan de omgeving als minder complex te ervaren (Lopik en Veere).

Veronderstelling	Reflectie
Als men de bestuurlijke omgeving ziet als ingewikkeld systeem waarin orde en wetmatigheid te vinden is, zal de perceptie van complexiteit laag zijn.	Juist
Als men de bestuurlijke omgeving ziet als samengesteld systeem dat zichzelf organiseert en ontwikkeld, zal de perceptie van complexiteit hoog zijn.	Juist

II. Welke systeemgrenzen trekken gemeenten bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking?

Elke gemeente bevindt zich in een systeem van een groot aantal publieke, semipublieke en private actoren. Hiermee gaat zij verbindingen aan, waardoor netwerken van actoren ontstaan die zich soms voorspelbaar, maar vaak ook onverwacht ontwikkelen. De systeemgrenzen bepalen hoeveel en welke actoren de gemeente in beschouwing neemt bij het aangaan van intergemeentelijke samenwerking. Voordat ingegaan wordt op de verschillen die hierin tussen gemeenten bestaan,

worden twee factoren besproken die een grotere rol spelen bij de bepaling wat binnen de grenzen van een systeem valt. Ten eerste is dat de regionale ligging. Het aantal buurgemeenten en de afstanden tot buurgemeenten bepalen beïnvloedt de mogelijkheden die een gemeente heeft in het kiezen van een partnergemeente. Praktische overwegingen spelen een niet te onderschatten rol. Ten tweede bevinden gemeenten zich door verplichte regionale samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's per definitie in een systeem van een groot aantal gemeenten. Daarbinnen intensiveren zij zelf relaties met andere gemeenten door het aangaan van andere samenwerking.

De gemeenten laten ondanks dat wel verschillen zien in de breedte van de systeemgrenzen die zij trekken. Bergen op Zoom, Zoeterwoude en Oldebroek laten zien het aangaan van relaties met omliggende gemeenten belangrijk te vinden om in te spelen op dat wat zich in de omgeving afspeelt en contacten warm te houden. Hierbij trekken zij brede systeemgrenzen, waarbij provinciegrenzen overschreden worden. Oldebroek heeft daarbij wel keuzes gemaakt in het sterk intensiveren van samenwerking met twee specifieke gemeenten. Voor Zoeterwoude is de wens om zelfstandig te blijven een factor die meespeelt bij de bepaling met wie wel en niet samenwerking wordt aangegaan of geïntensiveerd. Dat leidt ertoe dat men met veel verschillende gemeenten samenwerkt. Lopik en Veere benadrukken beide het belang van een kosten-baten-afweging. Maar waar dat voor Lopik tot gevolg heeft dat zij veel gemeenten tot haar systeem rekent, lijkt dit voor Veere beperkter te zijn. De geografische ligging van deze laatste gemeente speelt daarbij overigens een belangrijke rol. Graafstroom heeft de keuze voor zeer intensieve samenwerking met twee buurgemeenten gemaakt. Zij geeft de voorkeur aan het volledig samenwerken met een beperkt aantal gemeenten boven samenwerking met een groot aantal gemeenten.

Het antwoord op de vorige deelvraag liet zien dat Lopik en Veere een lagere complexiteitsperceptie hebben dan de overige vier gemeenten. Dit blijkt echter niet direct te relateren aan de breedte van systeemgrenzen die getrokken worden, zoals hierboven gebleken is. Daarom lijkt de volgende veronderstelling niet juist te zijn:

Veronderstelling	Reflectie
Hoe complexer een gemeente de omgeving ervaart, hoe breder de systeemgrenzen die zij trekt	Onjuist

III. Is de managementstijl van de gemeente op dit gebied te typeren als complexiteitserkennend of complexiteitsreducerend?

Het onderscheid tussen een complexiteitserkennende en complexiteitsreducerende managementstijl is in dit onderzoek gemaakt op basis van de openheid voor nieuwe actoren en ideeën en de aanwezigheid van zachte en harde factoren in de managementstijl. Concreet betekent dit dat in een complexiteitserkennende stijl veel geopereerd wordt op de grenzen van een organisatie, verbinding gezocht wordt en waarden als draagvlak en vertrouwen belangrijk zijn. In

een complexiteitsreducerende stijl daarentegen zijn organisatiegrenzen meer gesloten, zijn harde factoren als winst en efficiëntie belangrijk en ligt de focus meer op het interne proces.

In paragraaf 7.3 is op basis van indicatoren gerelateerd aan de gemeente zelf en gerelateerd aan de omgeving(perceptie) en systeemgrenzen een verwachting over de managementstijl van de gemeenten geformuleerd. Vooral de aanwezigheid van de indicator 'discrepancie tussen doelen en prestaties' leidt tot de verwachting dat gemeenten een open en complexiteitserkende managementstijl hebben. Men heeft de expertise en informatie van andere gemeenten en de bundeling van krachten en middelen nodig om taken te kunnen blijven realiseren. Dit geldt zowel voor grote als kleine gemeenten. Over het algemeen ervaren de respondenten de gemeentelijke doelen als helder en eenduidig. Tegelijk geeft men echter aan dat deze flink kunnen botsen, zoals op het terrein van sociale zekerheid waar een forse taakuitbreiding gepaard gaat met een flinke inkomstenvermindering. Dit is een extra stimulans tot het aangaan van samenwerking.

Veronderstelling	Reflectie
Hoe minder eigen middelen, kennis en informatie een gemeente heeft, hoe hoger de gevoelde noodzaak tot samenwerking	Juist
Door decentralisaties en bezuinigingen zijn gemeenten minder in staat organisatiedoelen te bereiken en gaan zij vaker samenwerking aan	Juist
Hoe minder men de organisatiedoelen als helder en eenduidig ervaart, hoe hoger de gevoelde noodzaak tot samenwerking	Deels juist

Op basis van de vijf indicatoren werd van Bergen op Zoom en Oldebroek de meest en van Veere de minst complexiteitserkende managementstijl verwacht. Deze verwachting blijkt te kloppen. Daarnaast laten ook Lopik en Zoeterwoude veel kenmerken van een complexiteitserkende stijl zien, waarbij veel aandacht is voor zachte factoren als vertrouwen, draagvlak en verbinding met andere gemeenten. Graafstroom en Veere lijken hierin iets geslotener te zijn en veranderingen iets meer intern in de organisatie te organiseren.

Met name bij Lopik en Graafstroom is dit verrassend, omdat de eerste een lage complexiteitsperceptie heeft en de tweede een hoge. Door de lage N en de relatief grote spreiding in waarden zijn hier echter geen betrouwbare conclusies aan te verbinden. Dit vraagt om een diepgaander onderzoek. De toegenomen behoefte aan samenwerking is echter zowel te zien bij gemeenten die hun omgeving als complex beschouwen als bij gemeenten die dit niet zo zien. Wel lijkt het erop dat naarmate een gemeente een meer complexiteitserkende managementstijl heeft, zij vaker kiest voor meer verschillende samenwerkingspartners (Bergen op Zoom, Lopik, Zoeterwoude). Per onderwerp zoekt men een geschikte samenwerkingsvorm en geschikte partners. Andere gemeenten brengen juist meer focus aan en werken op meer terreinen intensiever samen met een beperkt aantal gemeenten (Oldebroek en Graafstroom). Gemeenten die zich op dit moment nog niet bewust focussen op een aantal gemeenten om mee samen te werken, geven

echter aan de verwachting te hebben deze focus wel te gaan ontwikkelen. Zij vermoeden dat er natuurlijke clusters van gemeenten gaan ontstaan (Interviews Bergen op Zoom en Lopik).

Veronderstelling	Reflectie
Naarmate een gemeente haar omgeving als complexer ervaart, zal zij meer kenmerken vertonen van een complexiteitserkende managementstijl	Deels juist
Bestuurders met een complexiteitserkende managementstijl zien de behoefte aan samenwerking meer toenemen dan bestuurders met een complexiteitsreducerende managementstijl.	Onjuist

IV. Welke visie heeft de gemeente ten aanzien van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking?

Passend bij de bestuurlijke uitdagingen die gemeenten zien, is bundeling van expertise en middelen veruit het belangrijkste motief om samenwerking aan te gaan. Dit is te plaatsen binnen de tendens van extra taken waarvoor minder geld beschikbaar is. Deze categorie is echter een bundeling van een groot aantal motieven en daardoor niet heel veelzeggend. Sommige gemeenten werken samen om kwaliteit te verbeteren, maar niet omdat het qua middelen noodzakelijk is of andersom.

Bij de keuze voor een samenwerkingspartner speelt, zoals eerder besproken de regionale ligging van gemeenten een belangrijke rol. Dit bepaalt welke keuzemogelijkheden een gemeente heeft om samenwerking praktisch realiseerbaar te houden. Daarbinnen kiezen de gemeenten Bergen op Zoom, Oldebroek en Zoeterwoude voor samenwerking met vergelijkbare gemeenten, terwijl Lopik, Zoeterwoude en Veere in deze gevallen samenwerken met gemeenten met een ander karakter en omvang. Daarnaast moeten persoonlijke factoren niet onderschat worden. Het bestaan van wederzijds vertrouwen én bestuurders die onderling een klik hebben zijn factoren van cruciaal belang. Meerdere gemeenten geven voorbeelden van samenwerkingspogingen uit het verleden waar dit de reden was dat het initiatief eindigde. Daar staat tegenover dat positieve ervaringen in andere samenwerkingsverbanden met de betreffende gemeenten een extra aanleiding zijn elkaar opnieuw op te zoeken.

In de keuzes voor een samenwerkingsvorm valt op basis van deze resultaten geen patroon te ontdekken. Alle vormen van samenwerking komen in de cases voor en het motief voor een bepaalde samenwerkingsvorm verschilt. De ene gemeente maakt daarbij de keuze per thema te onderzoeken met wie samenwerking aangegaan wordt (Bergen op Zoom, Lopik, Veere en Zoeterwoude), terwijl andere gemeenten meer focus aanbrengen in samenwerkingspartners (Oldebroek en Graafstroom). Dat betekent echter niet direct dat van de laatst genoemde gemeenten zondermeer gezegd kan worden dat deze een complexiteitsreducerend managementstijl hebben. Zo toont Oldebroek allerlei kenmerken van complexiteitserkend handelen.

Gekoppeld aan de beperkte financiële middelen en huivering voor een almaar groeiende overheid, lijkt men voorzichtiger te worden met het bouwen van nieuwe shared service centers en vaker de voorkeur te geven aan het organiseren van taken bij een gemeente in een matrix- of gastheerconcept (Bergen op Zoom, Oldebroek, Veere). Maar respondenten verschillen van visie over welke samenwerkingsvorm uiteindelijk het beste resultaat oplevert.

Veronderstelling	Reflectie
Bestuurders met een complexiteitserkende managementstijl kiezen eerder voor het per onderwerp kiezen van een samenwerkingspartner en -vorm dan bestuurders met een complexiteitsreducerende stijl	Deels juist

9.1.2 CONCLUSIES

De antwoorden op de deelvragen geven samen een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Welke perceptie hebben gemeentebestuurders en ambtelijk betrokkenen van hun bestuurlijke omgeving, hoe begrenzen zij deze en welke gevolgen heeft dit voor de keuzes die zij maken met betrekking tot het aangaan en vormgeven van intergemeentelijke samenwerking?

In de hoofdvraag wordt een aantal concepten met elkaar verbonden. De conclusies die op basis van het onderzoek geformuleerd zijn, richten zich voornamelijk op de relaties tussen deze concepten.

De visie op het systeem beïnvloedt de perceptie van complexiteit

Gemeenten definiëren hun bestuurlijke omgeving overwegend hetzelfde. Ze herkennen dezelfde uitdagingen en zien in toenemende mate een bestuurlijk systeem waarin steeds meer onderlinge relaties ontstaan. De bundeling van expertise en middelen is het belangrijkste motief om samenwerking te zoeken. De aan de organisatie gerelateerde indicator voor complexiteit 'discrepantie tussen doelen en prestaties' is dan ook overal aanwezig. Het verschilt echter per gemeente in hoeverre zij de veranderende omgeving ook daadwerkelijk als complex ervaart. Wel lijkt de perceptie van complexiteit samen te hangen met de visie van respondenten op een systeem. Daar waar men complexiteit koppelt aan interrelaties met de omgeving, neemt de complexiteitsperceptie toe (Bergen op Zoom, Graafstroom, Oldebroek en Zoeterwoude). Daar waar men de omgeving meer ziet als een ingewikkeld systeem waarin orde en structuur te vinden is en complexiteit koppelt aan de lokale context (Lopik en Veere), neemt de complexiteitsperceptie af.

Systeemgrenzen: beperkte eigen invloed, maar verschillen waarneembaar

Diverse ontwikkelingen versterken de behoefte aan en noodzaak tot samenwerking. Geen enkele gemeente kan zelfstandig taken realiseren in een context waarin geld beperkt beschikbaar is en de

arbeidsbevolking krimpt door demografische ontwikkelingen. In de manier waarop systeemgrenzen getrokken worden, hebben deze factoren aanzienlijke invloed. Ook het aantal buurgemeenten en afstanden tussen gemeenten zijn belangrijke factoren. Bovendien werken gemeenten veel samen in verplichte samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's. Desalniettemin bestaan verschillen in het aantal gemeenten dat in ogenschouw genomen wordt bij het aangaan van samenwerking. Bergen op, Lopik en Zoeterwoude lijken hierbij de meest brede grenzen te trekken. Veere en Graafstroom lijken het systeem kleiner te houden en Oldebroek bevindt zich in het midden.

Verschillende managementstijlen gerelateerd aan de systeemgrenzen

Elke gemeente bevindt zich in een context waar gezien de indicatoren voor boundary spanning een complexiteitserkende managementstijl te verwachten is. Dit geldt het meest voor Bergen op Zoom en Oldebroek. Alle gemeenten vertonen in meer of mindere mate kenmerken van deze stijl. Het is dus de vraag of intergemeentelijke samenwerking niet vooral een 'go with the flow' is. Vaak kan men niet anders, zeker niet als de gemeente herindeling wil voorkomen. Als echter gekeken wordt naar de verschillende managementstijlen van de gemeenten, dan valt een aantal zaken op:

❖ Managementstijl gerelateerd aan de systeemgrenzen

Op basis van de openheid van een gemeente voor nieuwe actoren en ideeën en de aandacht voor harde en zachte factoren rondom samenwerking, is geconcludeerd dat Bergen op Zoom, Oldebroek, Zoeterwoude en Lopik meer kenmerken van een complexiteitserkende stijl laten zien en dat in Graafstroom en Veere meer aandacht is voor een complexiteitsreducerende stijl. Deze verdeling is vergelijkbaar met de mate waarin de gemeenten hun systeemgrenzen breder of smaller lijken te trekken. Naarmate gemeenten meer actoren opnemen binnen de grenzen van hun systeem, noemt men vaker termen als draagvlak, vertrouwen, proces en wil. Naarmate men grenzen nauwer trekt lijkt de focus op organisatie, structuur en beheersing groter te zijn. Dat het aantal actoren in systeem samenhangt met de managementstijl, sluit aan bij onderzoek van Edelenbos e.a. (2010).

❖ Managementstijl gerelateerd aan de invulling van het begrip 'meerwaarde'

Elke gemeente zoekt samenwerking met meerwaarde. Wat onder meerwaarde verstaan wordt, verschilt echter per gemeente. Daar waar de ene gemeente meer focust op een harde factor als financieel voordeel, ziet een andere gemeente het onderhouden van een goede relatie met de bureaus ook als doel in zichzelf. Daardoor werkt zij soms ook samen als dit niet direct iets oplevert. In die gevallen lijkt de managementstijl vaker complexiteitserkend te zijn. De rationaliteit van een keuze om samenwerking aan te gaan, wordt door gemeenten vaak verklaard vanuit een onderliggende motivatie om als zelfstandige gemeente goed te blijven functioneren.

Geen relatie tussen managementstijl en specifieke samenwerkingsvorm, maar wel tussen managementstijl en aantal samenwerkingspartners

Diverse gemeenten geven aan de discussie over samenwerking meer op de inhoud te voeren dan een aantal jaren geleden, toen een structuurdiscussie volgens velen belangrijker leek te zijn. Gemeenten met een complexiteitsreducerende managementstijl kiezen eerder voor een beperkt aantal samenwerkingspartners (Graafstroom) en gaan daarmee vergaande samenwerking aan of kiezen voor de mogelijkheid taken langer zelfstandig te organiseren (Veere). Daar waar gemeenten meer kenmerken vertonen van een complexiteitserkende managementstijl, wordt vaker gekozen voor het aangaan van veel verschillende samenwerkingsverbanden, waarbij per onderwerp bekeken wordt met wie en in welke vorm men samenwerkt (Bergen op Zoom, Lopik, Oldebroek en Zoeterwoude). Of dat dan in een shared service center, een gastheergemeenteconstructie, een matrixconcept of een netwerkconcept gebeurt, is niet op voorhand te zeggen.

Verschillende gemeenten geven aan per dossier te bekijken wie de beste samenwerkingspartners zijn. Voor Lopik bestaat hierdoor op dit moment het risico dat zij buiten de clusters die in de regio ontstaan gaat vallen. Het aanbrengen van focus in samenwerkingspartners is dan behulpzaam. Oldebroek heeft samenwerking geïntensiveerd met Hattem en Heerde, maar heeft daarnaast heel bewust met veel gemeenten in de regio contact. Anders gezegd: het aanbrengen van focus zonder daarbij de brede omgevingsoriëntatie te verliezen. Op voorhand valt geen blauwdruk te geven van wat de beste vorm en schaalgrootte van samenwerking is. Per casus moet bekeken worden met wie en in welke vorm het beste resultaat bereikt wordt en wat in dit geval strategisch handelen is. Bovendien is de factor 'personen' van groot belang. Wil, vertrouwen, capaciteiten en de juiste poppetjes op de juiste momenten op de juiste plekken zijn cruciaal.

9.2 REFLECTIE

Door te reflecteren op het gedane onderzoek kunnen analyses in een perspectief geplaatst worden, wordt teruggeblikt op de onderzoeksmethoden en wordt duidelijk of de gebruikte theorie en de daaruit afgeleide sensitizing concepts behulpzaam zijn geweest bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De betrouwbaarheid van het onderzoek is in de reflectie dan ook het hoofdthema, waarbij drie thema's belicht worden, te weten onderzoeksmethoden, cases en gebruikte theorie.

Onderzoeksmethoden

De data die verkregen worden bij kwalitatief onderzoek zijn per definitie minder zwart-wit dan data die een kwantitatief onderzoek genereert. Om dit risico enigszins te beperken is gewerkt met een twaalfstal stellingen. Dit voorkomt echter niet dat ook hier onjuiste interpretatie van gegeven

antwoorden mogelijk is. Dit is getracht te verminderen door in de interviews op de gegeven antwoorden terug te komen en hierover in gesprek te gaan. Ondanks dat is het mogelijk dat in de interviews sociaal wenselijke antwoorden gegeven zijn. Geen enkele gemeente zal zeggen dat zij samenwerking puur vanuit een structuurvraag benaderd en iedereen zal zeggen goede relaties met omliggende gemeenten belangrijk te vinden. Om een echt goed beeld van de managementstijl van een gemeente te krijgen, is diepteonderzoek in een gemeente nodig. En dan nog zal deze managementstijl waarschijnlijk per thema en per bestuurder verschillen laten zien.

Cases

Daarnaast is de N van het onderzoek beperkt. Om het onderzoek haalbaar te houden is gekozen voor een zestal gemeenten. Dit is echter te weinig om stellige conclusies aan te verbinden. De gemeenten verschillen, zowel in omvang en ligging als in het type samenwerking. Dat heeft op sommige gebieden geleid tot interessante conclusies, maar stelt anderzijds vragen bij de vergelijkbaarheid van de cases. Het onderzoek heeft een verkennend karakter. Gemiddelden en standaarddeviaties geven slechts een beperkte indruk bij een dusdanig kleine N. Een aantal gegevens biedt wel aanknopingspunten voor verder onderzoek, zoals de verschillen in antwoorden tussen bestuurders en ambtenaren. Ook op gemeentegrootte kan nader gespecificeerd worden.

Theorie

In dit onderzoek is een aantal sensitizing concepts gebruikt. In de interviews is gesproken over de omgevingsperceptie en hier zijn antwoorden op gevonden. De theorie over boundary spanning heeft aanknopingspunten geboden bij het ontdekken van een visie op samenwerking. Tegelijkertijd was de theorie niet in alle gevallen goed toepasbaar op intergemeentelijke samenwerking. Als het gaat om het trekken van systeemgrenzen en het aangaan van verbindingen met andere gemeenten, veronderstelt dat in zekere mate eigen keuze en invloed. Het gaat te ver om te zeggen dat gemeenten dit niet hebben. Maar, zoals bij de conclusies aan de orde kwam, gemeenten zitten in een aantal verplichte samenwerkingsregio's en de regionale ligging heeft invloed op de praktische mogelijkheden bij het aangaan van samenwerking. Keuzes voor een samenwerkingspartner worden enigszins pragmatisch gemaakt door te kijken naar gemeenten in de omgeving die ook samenwerking zoeken. En de keuze voor het aangaan van de samenwerking zelf is vaak geboren uit forse noodzaak. Om overeind te blijven als gemeente, moet men taken samen oppakken. Anders is betaalbare en goede dienstverlening niet langer gegarandeerd. Gemeenten gaan mee in een trend van steeds meer samenwerking. Het feit dat een externe oriëntatie wordt gezocht en gemeenten gaan samenwerken is daarom niet één op één te verklaren vanuit theoretische concepten als perceptie van omgevingsonzekerheid. Verder onderzoek moet uitwijzen of de aannames die uit dit

onderzoek voortvloeien over de wijze waarop samenwerking wordt aangegaan en ingericht, daadwerkelijke samenhang vertonen met een managementstijl.

9.3 AANBEVELINGEN EN IMPLICATIES VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek zou niet compleet zijn zonder af te sluiten met een aantal aanbevelingen. De theorie, de analyse en getrokken conclusies en de hierboven weergegeven reflecties bieden hier input voor. De eerste aanbeveling heeft betrekking op het doen van verder onderzoek. De tweede en derde spitsen zich concreter toe op de praktijk van intergemeentelijke samenwerking zelf.

Aanbeveling verder onderzoek

Zoals vrijwel elk onderzoek, biedt ook dit aanknopingspunten voor verder onderzoek. Hierbij kan ten eerste gedacht worden aan het uitbreiden van het onderzoek naar een groter aantal cases. De N in dit onderzoek is klein en daardoor een belemmering in het doen van grote uitspraken. In verder onderzoek kan het aantal onderzochte gemeenten uitgebreid worden. Daarbij is het interessant om een vergelijkbaar aantal grote en kleine gemeenten te onderzoeken, om zo verschillen te ontdekken. Nu waren vijf van de zes gemeenten vrij klein. Ook kan gedifferentieerd worden naar type respondent, bijvoorbeeld alleen bestuurders, of juist uitgebreider onderzocht worden welke verschillen in omgevingsperceptie aanwezig zijn tussen ambtenaren en bestuurders.

Ten tweede kan dieper ingegaan worden op deelaspecten van dit onderzoek. Over de managementstijl van respondenten aangaande intergemeentelijke samenwerking, zijn nu vrij algemene uitspraken gedaan. De vraag naar de relatie tussen managementstijl en samenwerkingsvormen – kiest men voor samenwerking op deelgebieden met verschillende gemeenten of juist voor het complete pakket met dezelfde gemeenten – blijft nieuwsgierigheid opwekken en kan gemeenten handvatten bieden bij het nadenken over intergemeentelijke samenwerking. Datzelfde geldt voor het aspect van vrije wil versus gedwongen noodzaak bij het aangaan van samenwerking en de waargenomen verschillen in omgevingsperceptie.

De resultaten van dit onderzoek laten een verband zien tussen de breedte van systeemgrenzen en de managementstijl. Dit verband is op basis van deze zes cases niet te herkennen tussen de complexiteitsperceptie en de managementstijl. In dit geval was bijvoorbeeld van Lopik een complexiteitsreducerende managementstijl te verwachten geweest. Het is interessant om deze relatie, specifiek op het terrein van intergemeentelijke samenwerking, verder te onderzoeken, evenals de wisselwerking tussen complexiteitsperceptie en systeemgrenzen.

Breed oriënteren en plaatsonafhankelijk samenwerken...

Zoals van onderzoek Ashmos e.a. (2000:581-583) liet zien, presteren organisaties met een complexiteitserkennende managementstijl beter in een omgeving die complex en dynamisch is dan organisaties die een complexiteitsreducerende managementstijl hebben. Als organisatie inspelen op veranderingen in de omgeving is op de lange termijn alleen effectief als de organisatie zelf met de omgeving meebeweegt en hier dus mee in verbinding staat. Deze managementstijl hangt samen met de breedte van systeemgrenzen. Het verdient dan ook aanbeveling om deze grenzen breed te trekken en de ogen geopend te houden voor een groot aantal actoren in de omgeving van de gemeente. Het handelen van anderen kan immers de context en daarmee de prestaties van de eigen organisatie beïnvloeden. Een complexiteitserkennende managementstijl gaat echter nog een stap verder dan brede systeemgrenzen alleen. Het betekent ook het daadwerkelijk aangaan van verbindingen met andere organisaties, het creëren van onderling vertrouwen en de bereidheid concessies te doen om het totaalbelang te vergroten. Geografische afstanden hoeven daarbij niet altijd een beperking te zijn. Het is steeds meer mogelijk tijd- en plaatsonafhankelijk te werken. Deze mogelijkheden bestaan ook voor gemeenten. De digitale overheid neemt steeds grotere vormen aan en via digitale kanalen kan men samenwerking realiseren zonder daadwerkelijk bij elkaar op kantoor te zitten. Het zoeken naar deze mogelijkheden biedt kansen voor gemeenten.

...maar ook keuzes maken en specificeren

Nederlandse gemeenten zijn bezig met het onderwerp samenwerking en zoals in dit onderzoek naar voren kwam is de zoektocht naar de juiste structuur daarbij steeds weer een uitdaging, evenals de vraag hoe te sturen in een web van allerlei samenwerkingsverbanden. Twee uitersten zijn waargenomen: het volledig samenvoegen van ambtelijke organisaties en het samenwerken op deelgebieden met verschillende partners. Beide hebben plussen en minnen. Het is een zoektocht naar de juiste balans tussen de optimale organisatievorm op verschillende deelterreinen van de gemeente en de optelsom van deze deelbelangen. Als voor elk onderwerp een eigen samenwerkingsstructuur wordt gezocht, bestaat het risico dat het totaalvoordeel suboptimaal is, bijvoorbeeld door de bijkomende overheadkosten en sturingsvraagstukken. Andersom kan een te gesloten focus de organisatie beperken in het inspelen op wat in de omgeving gebeurt. De balans zal per gemeente verschillen. Wel verdient het de aanbeveling om vanuit een totaalvisie op samenwerking te kijken naar de verbindingen die met andere gemeenten aangegaan worden en hier enige focus in aan te brengen. Op die manier wordt voorkomen dat men door de bomen het bos niet meer ziet of alleen komt te staan in de regio vol samenwerkingsclusters.

LITERATUURLIJST

- Van Aalst, J.W. (2011). *Nederland. Gemeenten en Provincies. Situatie per 2011*. Op: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:2011-NL-Gemeenten-nl18oopx.png> (geraadpleegd op 26 april 2011)
- Ashmos, D.P., D. Duchon en R.R. McDaniel Jr. (2000). 'Organizational responses to complexity: the effect on organizational performance'. In: *Journal of Organizational Change*. 13. (6). Pp. 577-594. MCB University Press
- BEL Combinatie. (2011). *BEL Combinatie, unieke samenwerking van drie gemeenten*. Op: <http://www.bel-gemeenten.nl/> (geraadpleegd op 25 juni 2011)
- Bijleveld-Schouten, A.Th.B. en G. ter Horst. (2009). *Voortgangsrapportage Programma Krachtig Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Binnenlands Bestuur. (2011a). *Gemeentelijke Samenwerking*. Op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/publieke-zaken/agenda/gemeentelijke-samenwerking.776985.lynkx> (geraadpleegd op 21 maart 2011)
- Binnenlands Bestuur. (2011b). *Samenwerken boven herindelen*. Op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/home/all/achtergrond/samenwerken-boven-herindelen.699189.lynkx> (geraadpleegd op 16 mei 2011)
- Boogers, M.J.G.J.A. en L. Schaap. (2007). 'Bestuurskracht: wat moeten we ermee? Een stand van zaken'. In: *Bestuurskunde*. 16. (2). Pp. 5-14
- Buijs, J.M., J. Eshuis, D. Byrne. (2009). 'Approaches to researching complexity in public management'. In: *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge
- CBS. (2010a). *431 gemeenten in 2010*. Op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3008-wm.htm> (geraadpleegd op 26 april 2011)
- CBS. (2010b). *Demografische kerncijfers per gemeente 2010*. Den Haag/Heerlen: CBS
- CBS. (2011). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2011*. Op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2011/default.htm> (geraadpleegd op 11 april 2011).
- Cilliers, P. (2001). 'Boundaries, hierarchies and networks in complex systems'. In: *International Journal of Innovation Management*. 5. (2). Pp. 135-147.

- Csányi, G. (1996). Geciteerd in: P. Cilliers. 'Boundaries, hierarchies and networks in complex systems'. In: *International Journal of Innovation Management*. 5. (2). Pp. 137
- Van Dale (2011). *Strategie*. Op: <http://www.vandale.nl/vandale/zoekService.do?selectedDictionary=nn&selectedDictionaryName=Nederlands&searchQuery=strategie> (geraadpleegd op 17 mei 2011)
- Ebers, M. (1997). *The formation of inter-organizational networks*. Oxford: Oxford University Press
- Edelenbos, J., E.H. Klijn, en A. van Buuren (2010). 'The connective capacities of network managers'. For review at: *Journal of Policy Analysis and Management*.
- Esser, R.H. en J.B.G. Hutten. (2005). *Samenwerking tussen gemeenten. Over de sociale zekerheid als mogelijke inspiratiebron voor intergemeentelijke samenwerking*. Leusden: BMC
- Ferlie, E. en K.J. Geraghty. (2005). 'Professionals in public service organizations. Implications for public sector "reforming"'. In: E. Ferlie, L. Lynn Jr. en C. Pollitt (red). *The Oxford Handbook of Public Management*. Pp. 422-445. Oxford: Oxford University Press
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline. Learning within the unknowable*. Londen: Routledge
- Gemeente Groningen. (2011). *Model Ten Boer-Groningen*. Op: <http://gemeente.groningen.nl/samenwerking-ten-boer/model-ten-boer-groningen> (geraadpleegd op 11 april 2011).
- Gemeentewet 1851. (1851). *Wet regelende de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen*. Vastgesteld: 29 juni 1851. Stsb. no. 85. Op: <http://www.heinvera.nl/recht/staats/gemeentewet1851.html> (geraadpleegd op 24 maart 2011)
- Hrebiniak, L.G. en W.F. Joyce (1985). 'Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism'. In: *Administrative Science Quarterly*. 30. (3). Pp. 336-349. Johnson Graduate School of Management
- Kadijk, J.H. en L. Schaap. (2004). 'Samengaan of samenwerken. Lessen van Frankrijk en Duitsland'. In: *Overheidsmanagement*. Pp. 156-160
- Klijn, E.H. (2005). 'Networks and interorganizational management. Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management.' In: E. Ferlie, L. Lynn Jr. en C. Pollitt (red). *The Oxford Handbook of Public Management*. Pp. 257-281. Oxford: Oxford University Press
- Korsten, A.F.A. (2004a). 'De gemeentelijke bestuurskracht. De veranderende inhoud van een oud concept'. In: *Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar*. Pp. 17-28. Den Haag: Elsevier
- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J. (2004b). *Shared services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: Commissie Innovatie Openbaar Bestuur

- Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. Van Kraaij. (2006). *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers
- Van de Laar, S. (2011). 'Effectieve samenwerking: wat bevordert, wat remt af?'. In: *Proces & Document*. Maart 2011. (1). Pp. 36-38
- Van de Laar, S. (2010). *Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon
- Leifer, R. en A. Delbecq. (1978). 'Organizational/Environmental interchange: a model of boundary spanning activity'. In: *The Academy of Management Review*. 3. (1). Pp. 40-50
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden. Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag/Utrecht: Ministerie van BZK en Berenschot
- Murray, P.J. (2003). 'So what's new about complexity?'. In: *Systems Research and Behavioral Science*. 20. (5). Pp. 409-417
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (2005). *De gemeentelijke herindeling, de eigenlijke crisis*. Op: <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Crisisbeheersing/interviews/Plomp.pdf> (geraadpleegd op 31 maart 2011)
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers, M.E. Tuurenhout (red.). (2003) [1999]. *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Nicis Institute. (2008). *Gemeentelijke herindeling vergroot afstand tot burger*. Op: http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Bestuur/Samenwerking/Intergemeentelijke_samenwerking/Gemeentelijke_herindeling_vergroot_afstand_tot_burger (geraadpleegd op 14 maart 2011)
- Nicis Institute. (2010a). *Intergemeentelijke samenwerking van onderop beter faciliteren door aanpassing Wet Gemeenschappelijke Regeling*. Op: http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Bestuur/Samenwerking/Intergemeentelijke_samenwerking/Intergemeenschappelijke_samenwerking_van_onderop_beter_faciliteren_door_aanpassing_Wet_Gemeenschappelijke_Regeling (geraadpleegd op 23 maart 2011)
- Nicis Institute. (2010b). *Sturing zonder bestuur. Samenwerking in vier stedelijke netwerken*. Den Haag: Nicis Institute
- Neuman, W.L. (2004) [2003]. *Basics of Social Research. Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education
- Nirov, Rijksoverheid, Nicis Insitute. (2010). *Reader Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Partners+Pröpper. (2005). *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*. Vught: Partners+Pröpper
- Postma, E. (2002). *Leren van een gemeentelijke herindeling*. Rotterdam: Millpress Science Publishers
- Rittel, H.W.J. en M.M. Webber (1973). 'Dilemma's in a general theory of planning'. In: *Policy Sciences*. 4. Pp. 155-169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company
- De Rooy, P. (2005) [2002]. *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets en Schilt
- Schotman, W. en J. Schut. (2004). 'Shared service centers vervat in denkraam'. In: *Management en Consulting*. Mei 2004. Pp. 19-21
- Sharedservicesbijdeoverheid.nl. (2011). *Platform Shared Services bij de Overheid: kennis brengen, halen en delen*. Op: www.sharedservicesbijdeoverheid.nl (geraadpleegd op 17 mei 2011)
- Sonnenschein, L.J.M.J en R.P. van Hal. (2009). 'Pinguins kunnen vliegen. Innovatie en leren in het openbaar bestuur: praktijk en reflectie.' In: *Management en Organisatie*. Mei/juni 2009. (3). Pp. 85-98
- Teisman, G.R. (2005). *Publieke samenwerking op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.
- Teisman, G.R., A. van Buuren en L. Gerrits. (2009). *Managing Complex Governance Systems. Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge
- Tushman, M.L. en T.J. Scanlan. (1981). 'Characteristics and external orientations of boundary spanning individuals'. In: *The Academy of Management Journal*. 24. (1). Pp 83-98
- VNG. (2007). *Raadgever intergemeentelijke samenwerking*. Op: <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Raadgevers/Raadgever%20Intergemeentelijke%20samenwerking2.pdf> (geraadpleegd op 17 mei 2011)
- VNG. (2010). *Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. Den Haag: VNG
- VNG. (2011a). *VNG begint programma Slim Samenwerken*. Op: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/03/049.html> (geraadpleegd op 26 april 2011).
- VNG. (2011b). *Gemeentelijke samenwerkingsverbanden*. Op: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=59589> (geraadpleegd op 15 mei 2011).
- VNG. (2011c). *Gemeenten kunnen niet zonder samenwerking*. Op: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/04/288.html> (geraadpleegd op 21 maart 2011)
- VNG. (2011d). *Gemeenten vragen visie over overdracht decentralisatie taken*. Op: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/03/255.html> (geraadpleegd op 18 juli 2011)
- VVD en CDA. (2010). *Regerakkoord VVD-CDA. Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag

- Wolthuis, J.A. (2010). 'Ten geleide'. In: S. van de Laar. *Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Pp. IX-X. Delft: Eburon
- Williams, P. (2002). 'The competent boundary spanner'. In: *Public Administration*. 80. (1). Pp. 103-124
- Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*. Rijswijk: Leeuwendaal

LITERATUURLIJST GEMEENTEN

Bergen op Zoom

- Gemeente Bergen op Zoom. (2008). *Toekomstvisie Bergen op Zoom 2025*. Bergen op Zoom: Gemeente Bergen op Zoom
- Gemeente Bergen op Zoom. (2010). *Collegeprogramma 2010-2014. Uitwerking van coalitieakkoord "Hard met een Hart, sober, sociaal, ambitieus"*. Bergen op Zoom: Gemeente Bergen op Zoom
- Gemeente Bergen op Zoom. (2011). *Bestuur en Organisatie*. Op: http://www.bergenopzoom.nl/Bestuur_en_Organisatie (geraadpleegd op 8 juni 2011)
- Gemeente Etten-Leur. (2010). *Etten-Leur, Bergen op Zoom en Roosendaal gaan samenwerking intensiveren*. Op: http://www.etten-leur.nl/Bestuur_Organisatie/College_van_B_W/Regionale_samenwerking/Samenwerking_bedrijfsvoering/Etten_Leur_Bergen_op_Zoom_en_Roosendaal_gaan_samenwerking_intensiveren (geraadpleegd op 28 juni 2011)

Graafstroom

- Gemeente Graafstroom. (2010). *Samenwerken door betrokkenheid. Coalitieakkoord 2010-2013*. Bleskensgraaf: Gemeente Graafstroom
- Gemeente Graafstroom. (2011). *Gemeente Graafstroom*. Op: <http://www.graafstroom.nl/> (geraadpleegd op 18 juni 2011)

Lopik

- Gemeente Lopik. (2010). *Collegeprogramma 2010-2014*. Lopik: Gemeente Lopik
- Gemeente Lopik. (2011a). *Feiten en Cijfers*. Op: <http://www.lopik.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=23&fontsize=12> (geraadpleegd op 13 juni 2011)
- Gemeente Lopik. (2011b). *Raadsvoorstel regionale samenwerking sociale zekerheid*. Lopik: Gemeente Lopik
- Nauta, C. en G. Barendregt. (2010). *Toekomstvisie gemeente Lopik 2030. Ondernemend in de Lopikerwaard*. Amersfoort: BMC

Oldebroek

Gemeente Oldebroek. (2010). *Verbinden en Vernieuwen. Bestuursakkoord 2010-2014*. Oldebroek: Gemeente Oldebroek

Gemeente Oldebroek. (2011a). Op: www.oldebroek.nl (geraadpleegd op 14 juni 2011)

Gemeente Oldebroek. (2011b). *Samenwerking H2O-gemeenten sociale zaken*. Op:

<http://www.oldebroek.net/phpBB2/viewtopic.php?f=14&t=9742> (geraadpleegd op 30 mei 2011)

Oosterwijk, C.H.P., G. Barendregt, H.J. Knoop en D.B. Spanenburg. (2011). *Toekomstvisie Oldebroek 2030. Oldebroek: natuurlijk dynamisch [conceptversie 14 juni 2011]*. Amersfoort: BMC

Veere

College van B&W Gemeente Veere. (2010). *Structuren en contouren. Startnotitie voor het opstellen van een plan voor de gemeente Veere voor nu en later*. Domburg: Gemeente Veere

Gemeente.nu. (2011). *Vrije vorm van samenwerking in Zeeland*. Op:

<http://www.gemeente.nu/web/Actueel/Bestuurszaken/Samenwerking-fusie/Samenwerking-fusie-Artikel/54446/Vrije-vorm-van-samenwerking-in-Zeeland.htm> (geraadpleegd op 18 mei 2011)

Gemeente Veere. (2010). *Coalitieprogramma 2010-2014*. Domburg: Gemeente Veere

Gemeente Veere. (2011). *Feiten en Cijfers*. Op:

<http://www.veere.nl/index.php?simaction=content&mediumid=19&pagid=1963> (geraadpleegd op 7 juni 2011)

Zoeterwoude

Gemeente Leiden, Gemeente Leiderdorp, Gemeente Oegstgeest, Gemeente Zoeterwoude. (2010a). *Bedrijfsplan SSC Leidse Regio. Van, voor en door de gemeenten*.

Gemeente Zoeterwoude. (2009). *Toekomstvisie Zoeterwoude. 9 november 2009*. Zoeterwoude: Gemeente Zoeterwoude

Gemeente Zoeterwoude. (2010). *Zoeterwoude, duurzaam in beweging. Coalitieprogramma Zoeterwoude 2010-2014*. Zoeterwoude: Gemeente Zoeterwoude

Gemeente Zoeterwoude. (2011). Op: <http://www.zoeterwoude.nl/> (geraadpleegd op 28 mei 2011)

Platform Intergemeentelijke Samenwerking. (2010). *Bedrijfsplan Servicepunt71*. Op:

http://www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden_item/t/bedrijfsplan_servicepunt71_ssc_bedrijfsvoeringsbreed_leiden_leiderdorp_oegstgeest_en_zoeterwoude (geraadpleegd op 30 mei 2011)

SSC Leidse Regio. (2011). *Servicepunt71*. Op: <http://www.sscleidseregio.nl/> (geraadpleegd op 30 mei 2011)

LIJST MET RESPONDENTEN

Bloemen, E.G.E.M. (31 mei 2011)

Burgemeester gemeente Zoeterwoude

Borg, D.R. van der (24 juni 2011)

Burgemeester gemeente Graafstroom

Capel, H. (12 juli 2011)

Gemeentesecretaris gemeente Lopik

Coppens, A.J.M. (10 juni 2011)

Wethouder gemeente Bergen op Zoom

Ginkel, J.C. van (20 juni 2011)

Gemeentesecretaris de Waard (gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland)

Hockx, R.J.P. (14 juni 2011)

Afdelingshoofd Bestuurs- en Managementondersteuning gemeente Zoeterwoude

Laar, S. van de (4 mei 2011)

Partner en organisatieadviseur bij SeinstravandeLaar

Auteur 'Samen Sterker – samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd' (2010)

Mulderij, D. (5 juli 2011)

Projectgroep samenwerking H₂O en beleidsmedewerker Sociale Zaken gemeente Oldebroek

Polman, J.M.M. (17 juni 2011)

Burgemeester gemeente Bergen op Zoom

Roseboom, Y. (23 juni 2011)

Projectleider (extern) samenwerking H₂O

Veldhoen, G.J. (15 juni 2011)

Wethouder gemeente Oldebroek

Westerlaken-Loos, R.G. (15 juni 2011)

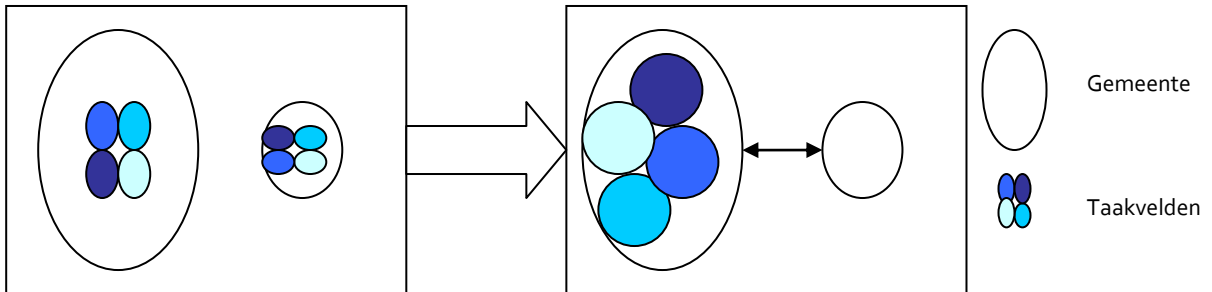
Burgemeester gemeente Lopik

Zwaag, R.J. van der (10 juni 2011)

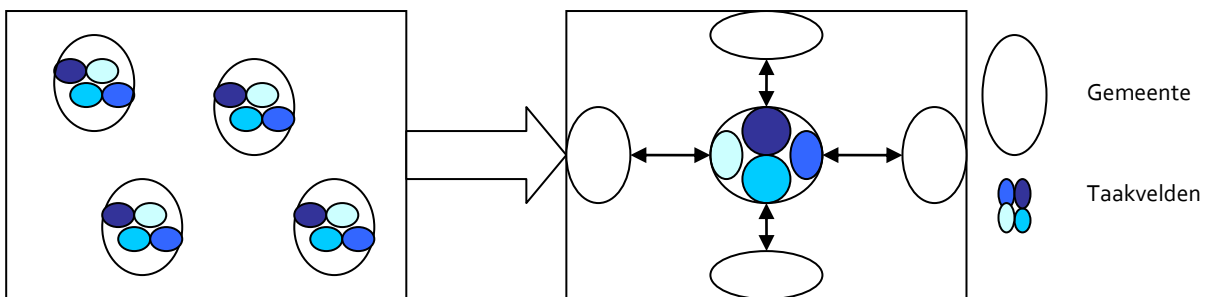
Burgemeester gemeente Veere

BIJLAGE 1 SCHEMATISCHE WEERGAVE SAMENWERKINGSVORMEN

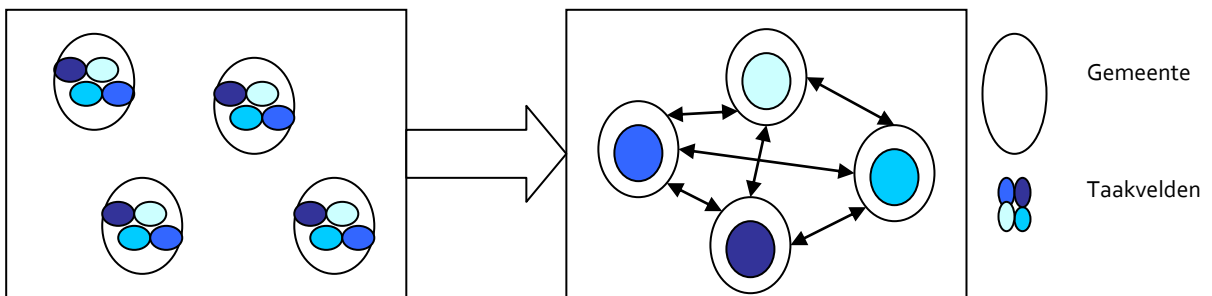
Centrumgemeente/Gastheergemeente



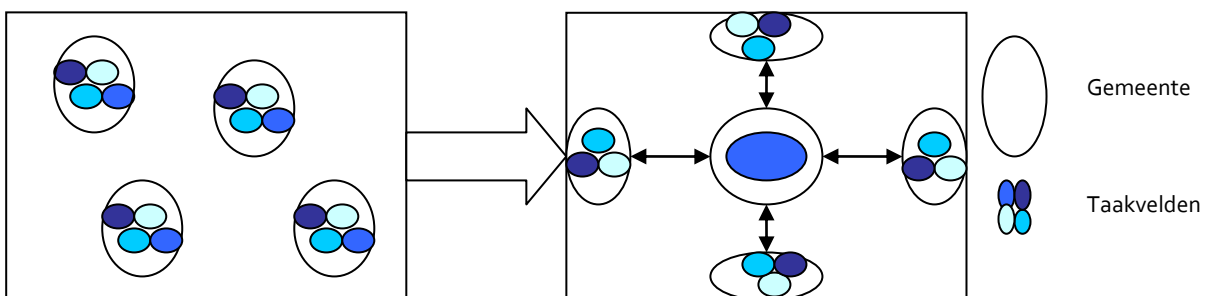
Facilitair bedrijf/SETA-concept



Matrixconcept



Shared Service Center



BIJLAGE 2 KAART NEDERLANDSE GEMEENTEN



Nederlandse gemeentegrenzen per 1 januari 2011 (Van Aalst, J.W., 2011).

BIJLAGE 3 RESULTATEN STELLINGEN

Stelling	BoZ A	BoZ B	Grf A	Grf B	Lpk A	Lpk B	Old A	Old B	Vee A	Ztw A	Ztw B	Gm	Sd
De bestuurlijke omgeving van mijn gemeente ervaar ik als complex	3	4	5	4	2	2	2	4	1	4	2	3.00	1.26
De bestuurlijke omgeving van mijn gemeente ervaar ik als onzeker en lastig voorspelbaar	2	4	2	2	1	4	2	4	1	2	4	2.55	1.21
Ik heb het gevoel dat ik de bestuurlijke omgeving van mijn gemeente goed kan beheersen	3.5	5	4	4	4	2	4	2	4	4	2	3.50	1.08
Mijn gemeente heeft voldoende eigen kennis en informatie om de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan het hoofd te bieden	3	5	4	2	3	2	4	3	3	4	5	3.45	1.04
Mijn gemeente heeft voldoende eigen middelen om de maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan het hoofd te bieden	3	1	3	2	3	2	3	2	3	3	4.5	2.50	0.71
Als gemeente hebben we heldere en eenduidige doelen	4	4	2	4	4	3	3	4	3	4	5	3.64	0.81
Als gemeente hebben we een duidelijke langetermijn visie	4	3	3	3	4	4	4	4	3.5	4	5	3.80	0.63
De behoefte aan afstemming van beleid en visie met andere gemeenten neemt toe	4	5	5	5	4	4	4	4	4	4	5	4.36	0.50
De behoefte aan samenwerking met andere gemeenten ten aanzien van uitvoering, dienstverlening en beheerstaken neemt toe	4	5	4	5	3	5	5	4	4	3	5	4.27	0.79
Het aantal gemeenten waarmee mijn gemeente samenwerkt neemt toe	4	5	3	5	2	4	3	4	3	2	2	3.36	1.12
Het aantal partijen (zowel publiek als privaat) waarmee mijn gemeente samenwerkt neemt toe	4	3	5	5	2	4	4	4	3	2	4	3.60	1.07

Scores:

1 = volledig oneens
 2 = gedeeltelijk oneens
 3 = neutraal
 4 = gedeeltelijk eens
 5 = volledig eens

BoZ = Bergen op Zoom
 Grf = Graafstroom
 Lpk = Lopik
 Old = Oldebroek
 Vee = Veere
 Ztw = Zoeterwoude

A: Burgemeester
 A: Burgemeester
 A: Burgemeester
 A: Wethouder
 A: Burgemeester
 A: Burgemeester

B: Wethouder
 B: Gemeentesecretaris
 B: Gemeentesecretaris
 B: Projectteam samenwerking
 B: Afdelingshoofd

BIJLAGE 4 LEIDRAAD INTERVIEWS

Bestuurlijke omgeving

- Bestuurlijk landschap gemeenten
- Actuele bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en uitdagingen
- Belangrijkste verschillen met vijf jaar geleden
- Onderlinge verhouding verschillende samenwerkingsverbanden in de gemeente
- Visie ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking

- Selectiecriteria bij de keuze voor samenwerkingspartner en -vorm
- Wat heeft de voorkeur: veel contacten en relaties met heel veel partijen of een beperkt aantal partners om mee samen te werken
- Belangrijkste samenwerkingspartners van de gemeente
- Veranderingen in aantal samenwerkingsverbanden en terreinen waarop samengewerkt wordt
- Rolverandering van burgemeester/wethouder ten opzichte van vijf jaar geleden

Samenwerkingsverband

- Belangrijkste motieven en doelstellingen in dit intergemeentelijke samenwerkingsverband
- Ontstaan van de samenwerking
- Bijstellingen van doelen/plannen in de loop van het samenwerkingstraject

Samenwerkingspartner en -vorm

- Waarom gekozen voor de desbetreffende samenwerkingspartners
- Waarom gekozen voor deze samenwerkingsvorm
- Welke risico's zijn verbonden aan dit samenwerkingsverband
- Evaluatie tot nu toe en leerpunten
- Verwachting over de samenwerking met deze gemeenten op de lange termijn

BIJLAGE 5 OVERZICHT COLLEGEPROGRAMMA'S EN TOEKOMSTVISIES

Gemeente	Bergen op Zoom	Graafstroom	Lopik	Oldebroek	Veere	Zoeterwoude
Collegeprogramma 2010-2014 ²² (Graafstroom: 2010-2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking om slagkracht en kwaliteit te verbeteren - Noemt veel mogelijke samenwerkingspartners 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking De Waard - Investeren in andere samenwerking (met name AV-regio) - Belang van grip gemeenteraden 	<ul style="list-style-type: none"> - Benadrukt zelfstandigheid gemeente - Samenwerking om een effectiviteits- en efficiencyslag te maken 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking als onderdeel van het bedrijfsvoeringsplan - Samenwerking om efficiency te vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking onder de noemers 'financiën' en 'algemene dekkingsmiddelen' 	<ul style="list-style-type: none"> - Blijft inzetten op samenwerking op vele beleidsterreinen, waarbij het SSC als voorbeeld wordt genoemd.
Toekomstvisie	<ul style="list-style-type: none"> - Nadruk externe gerichtheid - Samenwerking als kerndoel en randvoorwaarde om andere doelen te bereiken. - "op alle schaal-niveaus samenwerking zoeken." 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Niet aanwezig</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Belang van samenwerking met meerwaarde - Inhoud in plaats van vorm moet leiden - Opstellen als actieve netwerkspeler - Zelfstandigheid en eigen identiteit bewaken 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensieve samenwerking met Hattem en Heerde - Samenwerking in de Regio Noord-Veluwe (RNV) - Richting Zwolle - Samenwerking zowel als kans als must. 	<ul style="list-style-type: none"> - Belang van samenwerking is aanleiding voor ontwikkeling toekomstvisie - Samenwerkingsstrategie met provincie en buurgemeenten maakt hier deel vanuit 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking als belangrijk kenmerk van de bestuurlijke strategie - Bestuurskrachtmeting benadrukte belang van integrale visie op samenwerking.
Belangrijke samenwerkingsverbanden ²³	<ul style="list-style-type: none"> - West-Brabant - RSD - Belasting 	<ul style="list-style-type: none"> - De Waard - Alblasserwaard/Vijfheerenlanden - Zuid-Holland-Zuid 	<ul style="list-style-type: none"> - Allerlei losse verbanden met heel veel verschillende gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - H₂O - Regio Noord-Veluwe (+) - Richting Zwolle 	<ul style="list-style-type: none"> - Vlissingen, Middelburg en Schouwen-Duiveland 	<ul style="list-style-type: none"> - Leidse Regio - Holland-Rijnland - Richting Alphen aan den Rijn

²² Alle collegeprogramma's besteden veelvuldig aandacht aan samenwerking met semi-publieke en private organisaties. Deze samenwerkingsplannen worden echter niet in de tabel opgenomen.

²³ Verplichte samenwerkingsverbanden, zoals veiligheidsregio's, worden hier buiten beschouwing gelaten.