

# GRENZEN ZONDER DREMPELS

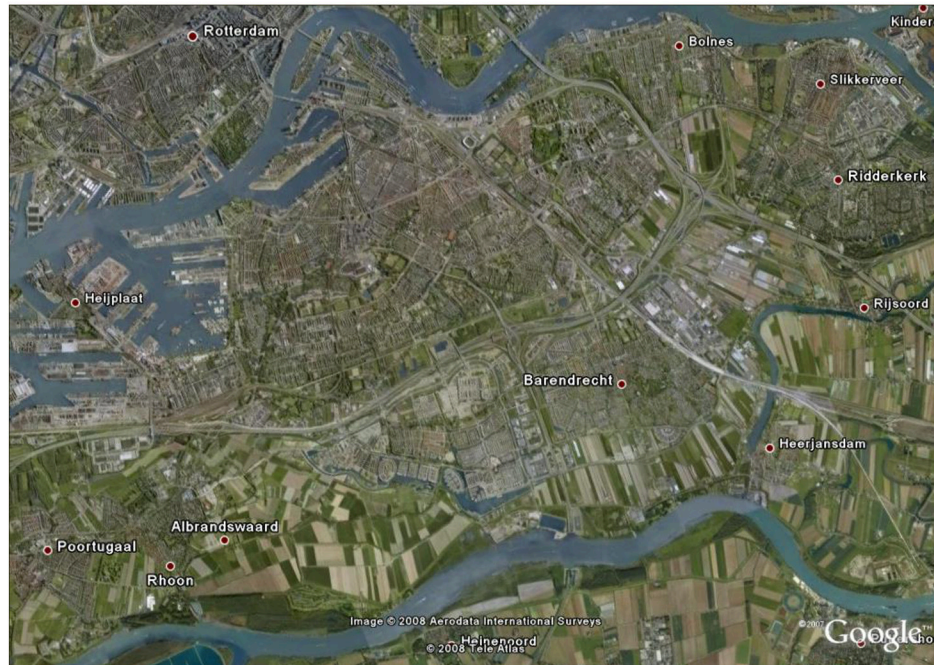


Een onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking  
tussen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk

 ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Serife Önder

# GRENZEN ZONDER DREMPELS



Een onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking  
tussen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk

  
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM  
Serife Önder  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Bestuurskunde  
Augustus 2008

Scriptiebegeleider: Prof. Dr. Bram Steijn  
Tweede lezer: Prof. Dr. Lex Cachet

Studentnummer 299472

## Voorwoord

Deze scriptie heb ik geschreven ter afronding van mijn Parttime Masterstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Zonder de steun en hulp van een aantal personen was het vast niet mogelijk geweest om dit resultaat te bereiken. In de eerste plaats wil ik daarom mijn begeleider Bram Steijn erg bedanken voor zijn feedback gedurende het schrijven van deze scriptie. Door mee te denken, te inspireren en kritisch te blijven heeft hij mij steeds een stap verder geholpen. Ook wil ik de heer Lex Cachet erg bedanken voor zijn inbreng gedurende de tweede lezing.

Ik kijk terug op een bijzondere tijd in mijn leven die vooral in het teken stond van ontwikkeling. Zeker de afstudeerfase heb ik als een zeer leerzame periode ervaren. Ik wil mijn werkgever, de gemeente Ridderkerk, erg bedanken voor de mogelijkheid om deze studie te volgen. Dankzij de ruimte die ik gekregen heb, is het mij gelukt om een studie te kunnen combineren met een fulltime baan.

Het was buitengewoon interessant om in de keuken te kijken van andere gemeenten. Ik wil daarom alle collega's van de gemeente Barendrecht en Albrandswaard en de collega's van de Netwerkorganisatie van de Drechtsteden, die een bijdrage geleverd hebben aan dit onderzoek bedanken voor hun medewerking. Mijn collega's van de afdeling Managementondersteuning, die steeds met me meegedacht hebben en me enorm hebben geholpen wil ik in het bijzonder bedanken voor hun bijdrage.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun in de afgelopen periode.

Serife Önder  
Augustus, 2008



# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>5</b>
1.1 Doel- en vraagstelling.....	5
1.2 Onderzoeks- en deelvragen .....	6
1.3 Methodologische verantwoording.....	7
1.4 Leeswijzer .....	8
<b>Hoofdstuk 2 Samenwerken in de netwerksamenleving</b> .....	<b>9</b>
2.1 Veranderingen in samenleving en bestuur .....	9
2.1.1 Digitalisering en modernisering binnen het openbaar bestuur.....	10
2.1.2 De Europese Unie (EU) en de juridisering.....	10
2.1.3 Levenslang leren voor ambtenaren .....	11
2.1.4 Conclusie.....	11
2.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt .....	12
2.2.1 Meer vergrijzing en ontgroening .....	12
2.2.2 Minder aanbod van hoogopgeleiden .....	12
2.2.3 Toenemende wervingsproblemen .....	13
2.2.4 Conclusie.....	13
2.3 Voordelen van samenwerken .....	14
2.3.1 De voordelen van samenwerken .....	14
2.3.2 Conclusie.....	16
2.4 Vormen van intergemeentelijke samenwerking .....	18
2.4.1 Samenwerkingsvormen vanuit juridisch perspectief.....	18
2.4.2 Samenwerkingsvormen vanuit organisatorisch perspectief.....	19
2.5 Conclusie en samenvatting .....	22
<b>Hoofdstuk 3 Voorwaarden voor een succesvolle samenwerking</b> .....	<b>23</b>
3.1 De meest bepalende succesfactoren vanuit de theorie .....	23
3.1.1 De kritische succesfactoren in de implementatiefase (korte termijn).....	23
3.1.2 De kritische succesfactoren in de procesfase (lange termijn).....	25
3.2 Aanvulling op de bevindingen van Roos.....	26
3.3 Conclusie en samenvatting .....	28
<b>Hoofdstuk 4 Onderzoeksofzet</b> .....	<b>30</b>
4.1 Het interview.....	30
4.2 Betrouwbaarheid .....	30
4.2.1 Nauwkeurigheid.....	31
4.2.2 Herhaalbaarheid .....	31
4.3 Het onderzoek in de Drechtsteden .....	31
4.3.1 Onderzoekspopulatie.....	31
4.3.2 Operationalisering .....	32
4.3.3 Beperkingen .....	32
4.4 Het onderzoek in de BAR-gemeenten .....	33
4.4.1 Onderzoekspopulatie.....	33
4.4.2 Operationalisering .....	33
4.4.3 Beperkingen .....	35
<b>Hoofdstuk 5 Samenwerken in de Drechtsteden</b> .....	<b>36</b>
5.1 De Drechtsteden .....	36
5.1.1 Historische schets .....	36
5.1.2 De Koers .....	37
5.1.3 Bestuur en organisatie.....	37
5.2 Samen stad aan water.....	39
5.2.1 Totaalbeeld onderzoeksresultaten .....	39

5.2.2	Vertrouwen, draagvlak en daadkracht .....	42
5.2.3	Succesfactoren in de implementatiefase .....	42
5.2.4	Succesfactoren in de procesfase .....	43
5.2.5	Overige aandachtspunten .....	43
5.3	De gekozen samenwerkingsvorm .....	45
5.4	Conclusie en samenvatting .....	45
<b>Hoofdstuk 6 De samenwerking in de BAR-gemeenten .....</b>		<b>46</b>
6.1	De BAR-gemeenten .....	46
6.1.1	Historische schets .....	46
6.1.2	De missie en visie BAR samenwerking .....	47
6.1.3	Stand van zaken BAR samenwerking .....	47
6.2	Het avontuur van de BAR .....	48
6.2.1	Vertrouwen, draagvlak en daadkracht .....	48
6.2.2	Succesfactoren in de implementatiefase .....	54
6.2.3	Succesfactoren in de procesfase .....	59
6.2.4	Overige aandachtspunten .....	65
6.3	Conclusie en samenvatting .....	70
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen .....</b>		<b>73</b>
7.1	Eindconclusie .....	73
7.1.1	Samenwerken heeft voordelen .....	73
7.1.2	Vorm volgt strategie .....	74
7.1.3	De voorwaarden voor succes .....	75
7.1.4	Op weg naar succes in de BAR .....	75
7.2	Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de BAR samenwerking .....	76
7.2.1	Investeer in vertrouwen en draagvlak .....	76
7.2.2	Investeer in communicatie .....	78
7.2.3	Overige aandachtspunten .....	79
7.3	Één mobiliteitscentrum voor de BAR-gemeenten .....	80
7.3.1	Hoe ziet een dergelijke samenwerking eruit? .....	80
7.3.2	Hoe organiseer je het? .....	81
7.3.3	Welke organisatievorm is passend? .....	81
7.4	Aanbevelingen vervolgonderzoek .....	83
7.5	Terugblik literatuur (reflectie) .....	84
<b>Literatuur .....</b>		<b>85</b>
<b>Bijlagen</b>		
Bijlage 1 Doorstroomcijfers		
Bijlage 2 Vragenlijst Drechtsteden		
Bijlage 3 Vragenlijst BAR-gemeenten		
Bijlage 4 Overzicht respondenten		
Bijlage 5 Organogram Drechtsteden		
Bijlage 6 Achtergrondinformatie BAR-gemeenten		
Bijlage 7 Overzicht projecten BAR-gemeenten		
Bijlage 8 Projectstructuur BAR samenwerking		
Bijlage 9 Informatie Team algemene ondersteuning (flexpool Ridderkerk)		



## Hoofdstuk 1 Inleiding

Binnen het Openbaar Bestuur is de aandacht voor samenwerking de afgelopen jaren sterk toegenomen. Voornamelijk op het terrein van de lokale overheden komt steeds vaker samenwerking met collega gemeenten voor (Partners+Pröpper, 2005). Intergemeentelijke samenwerking is geen op zichzelf staande ontwikkeling maar hangt samen met verschillende ontwikkelingen in de samenleving.

Als gevolg van ontwikkelingen zoals digitalisering, modernisering, europeanisering en juridisering van de samenleving en bestuur hebben gemeentelijke organisaties te maken met een groeiende vraag naar specialisten. Tegelijkertijd is er een dalend aanbod van deze specialisten vanwege ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zoals de toenemende ontgroening en de vergrijzing van de beroepsbevolking. Met name de kleinere gemeenten hebben hierdoor te maken met serieuze capaciteitsproblemen zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Daar komt bij dat de kleinere organisaties weinig mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling bieden waardoor de hoogopgeleiden de organisatie sneller verlaten. Het gevolg is dat kleinere gemeentelijke organisaties in toenemende mate geconfronteerd worden met hoge uitstroomcijfers, serieuze wervingsproblemen, hoge kosten voor inhuur personeel etc. Kortom, kleine gemeenten kunnen niet meer bestaan zoals ze bestaan. Omdat fusie of herindeling vaak geen wenselijke oplossing is wordt de oplossing gezocht in samenwerken met collega gemeenten. Gemeenten kunnen verschillende voordelen creëren door de schaarse kennis met elkaar te delen. Door opschaling van de ambtelijke organisaties kan bijvoorbeeld efficiencywinst gecreëerd worden door herhalingsvoordeel en kunnen kosten gereduceerd worden door schaalvoordelen. Daarnaast ontstaan er meer mogelijkheden voor taakverdeling en onderlinge vervangbaarheid wat leidt tot meer deskundigheid en specialisme en minder kwetsbaarheid binnen de ambtelijke organisatie. Samenwerken heeft ook voordelen vanuit carrièreperspectief van medewerkers. Kleine organisaties hebben een kleine interne arbeidsmarkt waardoor de doorstroommogelijkheden (interne mobiliteit) ook beperkter zijn. Door de interne arbeidsmarkten voor elkaar open te stellen kan er een grotere interne arbeidsmarkt gecreëerd worden die meer mogelijkheden biedt ten aanzien van de inzetbaarheid en mobiliteit van medewerkers<sup>1</sup>. Kennis en kwaliteit van medewerkers kunnen op deze manier beter benut worden en er kunnen meer mogelijkheden gecreëerd worden voor persoonlijke ontwikkeling en loopbaanbegeleiding omdat meer mogelijkheden ontstaan voor taakrotatie, her- bij- en/of omscholing. Dergelijke factoren zullen een positief effect hebben op de arbeidssatisfactie waardoor hooggekwalificeerde medewerkers langer aan de samenwerkende organisaties gebonden kunnen worden (Korsten e.a., 2002). De kwaliteit blijft daarmee binnen de deur en een organisatie wordt minder gevoelig voor bewegingen op de arbeidsmarkt. Tevens hebben carrièremogelijkheden een positief effect op het werkgevers imago, wat weer een positief effect zal hebben op het binnen halen van nieuwe talenten. Kortom, door samen te werken kunnen meer ontwikkelmogelijkheden ofwel carrièremogelijkheden voor het personeel geboden worden waarmee de arbeidsmarktgerelateerde problemen binnen gemeentelijke organisaties opgelost kunnen worden.

### 1.1 Doel- en vraagstelling

De gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR) hebben elkaar een aantal jaren geleden gevonden in de wil om samen te werken. De gemeenten zijn van vergelijkbare grootte en hebben te maken met vergelijkbare problemen op het eiland IJsselmonde. Bij de oplossing van deze problemen zoeken de buurgemeenten elkaar steeds vaker op. Er wordt op een zeer breed terrein en op verschillende onderdelen samengewerkt. De samenwerkingspartners hebben gekozen voor een fragmentarische aanpak waarbij de samenwerking op onderdelen wordt opgepakt en uitgebouwd. Met uitzondering van bepaalde onderdelen, zoals het onderdeel Sociale dienstverlening waarbij men de samenwerking zeer ver heeft doorgevoerd, bevindt de samenwerking zich in de implementatiefase. Alhoewel de BAR-gemeenten nu ruim twee jaar intensief samenwerken, is over het algemeen nog onvoldoende bekend over het verloop van de samenwerking en de mogelijke verbeterpunten.

---

<sup>1</sup> Uit de cijfers van de personeelsmonitor van het AenO-fonds gemeenten van 2006 blijkt dat grotere organisaties een hoger doorstroom percentage hebben in vergelijking tot de kleinere organisaties (zie bijlage 1).

Zoals veel gemeenten in Nederland hebben ook de BAR-gemeenten te maken met serieuze problemen die verband houden met de bewegingen op de arbeidsmarkt. In de organisaties is sprake van een hoge uitstroom van kennis, geringe interne mobiliteit, veel vacatures, grote wervingsproblemen en daarmee samenhangende hoge kosten. Sinds anderhalf jaar zoeken de gemeenten elkaar ook op het gebied van personeel steeds vaker op. Ad hoc wisselt men vacatures uit en vindt collegiale doorlening of detachering van medewerkers plaats, maar van een structurele samenwerking is nog geen sprake. De P&O vertegenwoordigers van de drie gemeenten zijn van mening dat samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van personeel onvoldoende worden benut en streven een structurele samenwerking na, zo blijkt uit het verslag van de eerste P&O/ BAR startbijeenkomst van 22 januari 2008. Ook op bestuurlijk niveau heeft de samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel (het HRM-project) prioriteit gekregen en is benoemd als één van de quick-win projecten die in het najaar van 2008 zullen worden uitgevoerd.

In eerste instantie dient dit onderzoek ter afronding van mijn studie Bestuurskunde. Dit onderzoek maakt het mogelijk om mijn kennis ten aanzien van het thema intergemeentelijke samenwerking te verbreden en in de praktijk te brengen. Daarnaast wil ik met dit onderzoek de BAR-gemeenten adviseren over het verloop van het samenwerkingsproces en hen handvatten bieden om de samenwerking te verbeteren en tot een succes te brengen. Omdat een samenwerking gericht op het vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel bijdraagt aan de oplossing van de (urgente) arbeidsmarktgerelateerde problematiek in de BAR-gemeenten, heeft dit onderdeel in het bijzonder mijn aandacht. Mijn advies zal tevens aanbevelingen bevatten over de vraag hoe een samenwerking op dit onderdeel kan worden vormgegeven. Met dit laatste hoop ik een bijdrage te leveren aan het HRM-project.

Naar aanleiding van het voorstaande staat in dit onderzoek de volgende vraag centraal:  
*Hoe kan de samenwerking tussen de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR) verbeterd worden zodat deze (meer) voldoet aan de voorwaarden voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking.*

## **1.2 Onderzoeks- en deelvragen**

De hierboven genoemde vraag zal beantwoord worden met behulp van de beantwoording van drie onderzoeksvragen en bijbehorende deelvragen.

### Onderzoeksvraag 1

Wat zijn de belangrijkste voordelen voor gemeenten om met elkaar samen te werken en welke vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen we in Nederland onderscheiden?

*Deelvragen:*

- a) Met welke ontwikkelingen in samenleving en bestuur hebben gemeentelijke organisaties te maken en wat zijn daarbij de belangrijkste knelpunten voor gemeenten?
- b) Wat zijn de (toekomstige) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en wat zijn daarbij de belangrijkste knelpunten voor gemeentelijke organisaties?
- c) Hoe kan intergemeentelijke samenwerking bijdragen aan de oplossing van arbeidsmarktgerelateerde knelpunten van gemeentelijke organisaties?
- d) Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn in Nederland te onderscheiden?

### Onderzoeksvraag 2

Wat zijn de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking?

*Deelvragen:*

- a) Welke factoren zijn op basis van de literatuur een voorwaarde voor succesvolle samenwerking?
- b) In hoeverre blijken de succesfactoren uit de literatuur ook in de praktijk een voorwaarde voor succes te zijn?

### Onderzoeksvraag 3

In welke mate voldoen de BAR-gemeenten aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking?



### **1.3 Methodologische verantwoording**

Hieronder wordt aangegeven op welke manier de onderzoeksvragen beantwoord zullen worden.

#### Theorie (Deel 1: onderzoeksvraag 1 en 2)

De centrale vraag zal aan de hand van de geformuleerde onderzoeks- en deelvragen beantwoord worden. In deel één van mijn onderzoek is een theoretisch kader voor het onderzoek geschetst. Naast de voordelen van intergemeentelijke samenwerking is onderzocht wat de meest bepalende succesfactoren zijn. De bevindingen over de succesfactoren zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de onderzoeksresultaten van Roos (2007). Roos heeft (empirisch) onderzoek gedaan bij een aantal samenwerkingsverbanden in Nederland. Aan de hand van de bevindingen uit de theorie is een (voorlopig) onderzoeksmodel ontwikkeld voor het onderzoek in de praktijk.

#### Empirie (Deel 2: onderzoeksvraag 2)

In deel twee worden de belangrijkste succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking (bevindingen vanuit de theorie) in de praktijk getoetst. Onderzoeksvraag 2 wordt bij dit onderdeel nogmaals, maar nu vanuit de praktijk beantwoord. Ten behoeve van dit onderdeel zijn interviews afgenomen bij het samenwerkingsverband in de Drechtsteden. Dit deel van het onderzoek heeft naast een toetsend karakter ook tot doel een aanvulling te leveren op eerder onderzoek. De bevindingen uit de theorie en de praktijk zijn met elkaar gekoppeld en hebben geleid tot een definitief onderzoeksmodel waarmee het onderzoek in de BAR-gemeenten uitgevoerd is.

#### Empirie (Deel 3: onderzoeksvraag 3)

Deel drie bevat het praktijkonderzoek waarbij een antwoord gegeven wordt op de laatste onderzoeksvraag: In welke mate voldoen de BAR-gemeenten aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking? Om volledig onafhankelijk te kunnen opereren heb ik dit onderzoek gescheiden van mijn werkzaamheden in de functie van P&O adviseur van de gemeente Ridderkerk. Hiervoor heb ik (studie)verlof gekregen van mijn werkgever, die zich ook op andere wijze niet gemengd heeft in de opzet en uitvoering van dit onderzoek. Naast het bestuderen van diverse interne documenten van de drie gemeenten zijn voor dit onderdeel 14 vertegenwoordigers van de BAR-gemeenten geïnterviewd. Vanuit de theorie en empirie volgt een analyse. Tot slot zijn op basis van het voorgaande een conclusie en aanbevelingen (advies) geformuleerd voor het bestuur/ management van de drie gemeenten.

## **1.4 Leeswijzer**

Deze scriptie bevat de volgende indeling:

In het volgende hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag behandeld. Aan de hand van verschillende theorieën worden de belangrijkste voordelen en de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking beschreven.

In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van onderzoeksvraag twee beschreven wat de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van het (voorlopige) onderzoeksmodel ten behoeve van het eerste deel van mijn onderzoek in de praktijk.

Hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting van de onderzoeksopzet. De opzet bestaat uit twee delen omdat het empirisch deel van mijn onderzoek ook uit twee delen bestaat. In het eerste deel wordt de onderzoeksopzet van het onderzoek in de Drechtsteden behandeld en in het tweede deel wordt het onderzoek in de BAR-gemeenten behandeld.

In hoofdstuk 5 wordt wederom een antwoord gegeven op onderzoeksvraag twee. Echter nu wordt deze vraag vanuit de praktijk beantwoord. Aan de hand van een onderzoek in een succesvol samenwerkingsverband (de Drechtsteden) wordt bepaald wat de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking zijn. De bevindingen uit de theorie (hoofdstuk 3) worden in de praktijk getoetst. Bepaald wordt of de bevindingen over de meest bepalende succesfactoren uit de theorie ook in de praktijk kunnen worden bevestigd. De bevindingen uit de praktijk worden vervolgens verwerkt in het onderzoeksmodel. De koppeling van de theorie en de praktijk resulteert in dit hoofdstuk uiteindelijk in een definitief onderzoeksmodel ten behoeve van het onderzoek in de BAR-gemeenten.

In Hoofdstuk 6 wordt het onderzoek in de BAR-gemeenten beschreven. Aan de hand van onderzoeksvraag drie wordt onderzocht of de BAR-gemeenten voldoen aan de voorwaarden voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking.

Tot slot zullen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen behandeld worden. Aan de hand van de antwoorden op alle onderzoeksvragen wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag hoe de samenwerking tussen de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR) verbeterd kan worden zodat deze (meer) voldoet aan de voorwaarden voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking. Naast aanbevelingen over de vraag hoe de BAR-gemeenten de samenwerking zouden kunnen verbeteren bevat dit hoofdstuk ook praktische handvatten voor de BAR-gemeenten om een structurele samenwerking gericht op het vergroten van de carrièremogelijkheden voor het personeel vorm te geven.

## Hoofdstuk 2 Samenwerken in de netwerksamenleving

In dit hoofdstuk wordt vanuit verschillende theorieën uit de organisatie- en bestuurswetenschap een antwoord gegeven worden op de volgende onderzoeksvraag:

*Wat zijn de belangrijkste voordelen voor gemeenten om met elkaar samen te werken en welke vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen we in Nederland onderscheiden?*

Om bovengenoemde vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) Met welke ontwikkelingen in samenleving en bestuur hebben gemeentelijke organisaties te maken en wat zijn daarbij de belangrijkste knelpunten voor gemeenten?
- 2) Wat zijn de (toekomstige) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en wat zijn daarbij de belangrijkste knelpunten voor gemeentelijke organisaties?
- 3) Hoe kan intergemeentelijke samenwerking bijdragen aan de oplossing van arbeidsmarktgerelateerde knelpunten van gemeentelijke organisaties?
- 4) Welke vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn in Nederland te onderscheiden?

In paragraaf 2.1 wordt het begrip intergemeentelijke samenleving in een maatschappelijke context geplaatst. Aan de hand van een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen in de samenleving en bestuur worden de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de gemeenten behandeld. Deelvraag twee wordt in paragraaf 2.2 behandeld. Bij dit onderdeel worden toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt beschreven. Daarbij worden tevens de gevolgen voor de gemeenten behandeld. Hoe intergemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan de oplossing van deze knelpunten in gemeentelijke organisaties wordt in paragraaf 2.3 beschreven. Paragraaf 2.4 geeft een antwoord op deelvraag vier. Bij dit laatste onderdeel worden de meest bekende verschijningsvormen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland behandeld. Ter afsluiting van dit hoofdstuk volgt een samenvatting.

### 2.1 Veranderingen in samenleving en bestuur

Verschillende auteurs waaronder Castells geven een beschrijving van de huidige samenleving. Castells schetst in zijn boek *The Information Age: Economy, Society and Culture* (1996, 1997 en 1998) de ontwikkeling van een zogenaamde 'netwerksamenleving' waarin structurele veranderingen kunnen worden waargenomen die het gevolg zijn van de informatie tijdperk. Het meest kenmerkende van de huidige netwerksamenleving is volgens Castells dat de belangrijkste grondstoffen kennis en informatie zijn geworden. In dit verband wordt ook wel gesproken over de 'informatiesamenleving'. Processen van specialisering, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering beïnvloeden in sterkere mate de wijze waarop beslissingen tot stand komen. Besluitvorming vindt gefragmenteerd plaats, op vele verschillende momenten en plekken en door vele verschillende actoren. Deze beslissingen zijn echter wel op elkaar van invloed. Decentrale beslissers zijn zo in toenemende mate afhankelijk van elkaars hulpbronnen wat leidt tot horizontalisering van relaties. Er ontstaat een web van netwerken van actoren, die met elkaar moeten samenwerken om hun doelstellingen te bereiken (Castells, 1996, 1997 en 1998). Een netwerk kan volgens Prins (2004) als volgt worden gedefinieerd: *'Een netwerk is een specifiek soort relatie die organisaties en individuen daarbinnen verbindt voor een publiek beleidsdoel. Het gaat dus om samenwerkingsrelaties die voordelen kunnen opleveren, waarbij zij het delen van informatie, oplossingen, leereffecten, opbouw van sociaal kapitaal en beperking van noodzaak tot formele controle noemen'*.

Uit de hierboven genoemde definitie van netwerken kan afgeleid worden dat er bij een netwerk sprake is van een samenwerkingsrelatie. In de literatuur worden verschillende definities gehanteerd voor het begrip samenwerken. De definitie die Pröpper (2000, in Roos, 2007) hanteert is als volgt:

*"Samenwerking is de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Het gaat bij samenwerking om bewuste coöperatie"*.

De groeiende complexiteit in de samenleving en de vorming van netwerken daarbinnen betekent dat complexe problemen in toenemende mate opgelost worden in situaties van wederzijdse afhankelijkheid. Door deze afhankelijkheid ontstaat bij organisaties de behoefte aan overleg, coördinatie en samenwerking.

Nu het begrip samenwerken is gedefinieerd en in een maatschappelijke context is geplaatst zal ik me hierna uitsluitend richten op de samenwerking tussen gemeenten ofwel intergemeentelijke samenwerking.

Intergemeentelijke samenwerking hangt samen met diverse ontwikkelingen, zoals de digitalisering, globalisering en juridisering van de samenleving (Korsten e.a., 2002). Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen de samenleving en bestuur geschetst die gevolgen hebben voor de wijze waarop gemeentelijke organisaties functioneren. Daarbij wordt aangegeven met welke knelpunten gemeentelijke organisaties te maken hebben of in de nabije toekomst te maken krijgen.

### **2.1.1 Digitalisering en modernisering binnen het openbaar bestuur**

De ontwikkelingen in de netwerksamenleving hebben niet alleen invloed op de rol en positie van de overheid maar hebben ook gevolgen voor de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Zo zal de werkorganisatie van gemeenten meer en meer langs elektronische wegen moeten geschieden als gevolg van de ontwikkeling van informatietechnologie. Minister van Boxtel (Kabinet-Kok II) formuleerde als eis dat een kwart van de gemeentelijke dienstverlening per 1 januari 2002 digitaal beschikbaar zou zijn. Dat betekent niet alleen dat een gemeente producten en diensten aanbiedt op websites, maar ook interactieve websites bouwt zodat afspraken tussen burgers en gemeente zijn te maken en transacties kunnen plaatsvinden. In veel gemeente is aan deze eis nog niet voldaan (Korsten e.a., 2002).

De commissie Joritsma heeft in 2005 de ambitie geuit dat de gemeente binnen 10 jaar dé poort naar publieke dienstverlening is, in de vorm van een shared service center. Onafhankelijk van de mate waarin gemeenten kiezen voor deze verregaande vorm van samenwerking, is duidelijk dat gemeentelijke processen steeds vraaggericht en proces- ICT gestuurd zullen worden.

In recente publicaties als *'Wil tot Verschil'* en het *'Manifest van de Gemeente'* hebben de Nederlandse gemeenten bovengenoemde ambitie geformaliseerd. Ze hebben zich gecommitteerd aan een sterke verbetering van de dienstverlening. Speerpunt daarbij is de ontwikkeling van één gemeentelijk loket als het frontoffice voor alle overheidsdiensten (Beleidsplan College voor Arbeidszaken 2007-2010).

Vaak hebben de (kleinere)<sup>2</sup> gemeenten niet of nauwelijks de knowhow in huis om proactief op het vlak van digitalisering bezig te zijn. Daarnaast zijn de hoge kosten voor nieuwe investering op ICT-gebied voor deze gemeenten niet of nauwelijks op te brengen. Vanuit de trend naar digitalisering komt de eis naar een groter gemeentelijk apparaat naar voren waarin meer kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit aanwezig is om ICT-doorbraken in eigen werkwijzen, productontwikkeling en dienstverlening mogelijk te maken (Korsten e.a., 2002).

### **2.1.2 De Europese Unie (EU) en de juridisering**

Na 1950 is het aantal wetten en regels sterk toegenomen waarmee gemeenten rekening moeten houden. Wetten ondergaan verandering, onder meer door de rol van de Europese Unie. Ook de jurisprudentie over de vele, soms complexe regelgeving groeit. Met de ontwikkelingen rondom de éénwording van de Europese gemeenschap dragen lidstaten steeds meer bevoegdheden en taken over aan de EU. Als de EU besluiten neemt, zijn dat vaak regels die vervolgens weer in nationale wetten moeten worden overgenomen. Gevolg is wederom een aanpassing van wet- en regelgeving op nationaal niveau. Sommige Europese regelgeving werkt overigens rechtstreeks door naar de gemeenten, bijvoorbeeld regels rondom aanbestedingen.

---

<sup>2</sup> Onder 'kleine gemeente' wordt verstaan een gemeenten onder de 20.000 inwoners, ofwel een personeelsomvang van ongeveer 100 fte

De Europeanisering draagt zo bij aan de juridisering (Korsten e.a., 2002). Voor een goede besluitvorming is kennis van die regels noodzakelijk. Met name bij de betrekkelijk kleine gemeenten is deze kennis niet of nauwelijks aanwezig. Ze beschikken amper over juristen en als ze wel aanwezig zijn dan zijn het vaak dure inhuurkrachten die tot zeer hoge kosten leiden (Korsten e.a. 2002). Kleinere gemeenten met kleine apparaten zijn niet gewapend tegen de enorme golf aan wet- en regelgeving waar ze mee te maken krijgen. Opnieuw kan geconcludeerd worden dat deze ontwikkelingen vragen om meer capaciteit bij gemeenten, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht.

### **2.1.3 Levenslang leren voor ambtenaren**

Door het proces van voortdurende verandering en aanpassingen in organisaties zullen functies veranderen, wegvallen en zullen er nieuwe ontstaan. Medewerkers zullen hierdoor een meer gevarieerde, bredere loopbaan krijgen die minder voorspelbaar is. Het wordt daarom extra belangrijk voor een medewerker om aantrekkelijk te blijven voor deze veranderende arbeidsmarkt. Wie breed is opgeleid, is op meerdere plaatsen in een organisatie inzetbaar en wie regelmatig werkzaamheden verricht die tot een andere functie behoren, bouwt een brede ervaring op en verbetert zo zijn inzetbaarheid op de interne en vaak ook op de externe arbeidsmarkt. Door een medewerker te stimuleren en te helpen zichzelf te ontwikkelen wordt het risico groter dat hij of zij vertrekt. Echter, door het blijven bieden van mogelijkheden tot verdere persoonlijke en professionele groei kun je juist kwalitatief hoogstaand personeel behouden voor je organisatie (Aarendonk e.a. 2003). Kleinere organisaties hebben vanuit personeelsbeleid en individuele belangen van medewerkers minder te bieden. Ze hebben vaak minder ontplooiingskansen, minder doorgroei- en salarismogelijkheden en minder mogelijkheden voor her- bij- en omscholing voor het personeel. Kleinere organisatie zijn daarom minder goed in staat om de schaarse kwaliteit binnen de deur te houden.

### **2.1.4 Conclusie**

In het voorgaande is getracht een antwoord te geven op de volgende vraag: *Met welke ontwikkelingen in samenleving en bestuur hebben gemeentelijke organisaties te maken en wat zijn daarbij de belangrijkste knelpunten?*

Binnen de 'netwerksamenleving' doen zich diverse ontwikkelingen voor zoals, digitalisering, juridisering, globalisering etc, die niet alleen van invloed zijn op de rol en positie van de overheid maar ook gevolgen hebben voor de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur.

Verschillende moderniseringsinitiatieven moeten leiden tot een daadkrachtige overheid die in staat is haar dienstverlening af te stemmen op de behoefte van de burger en daarbij kwaliteit hoog in het vaandel heeft staan. Deze omslag zal leiden tot verschuivingen in de gevraagde competenties van medewerkers. Naar verwachting zal de behoefte aan kennis en specialisme binnen overheidsorganisaties nog verder toenemen waarmee ook de vraag naar hoog opgeleiden zal toenemen. Daarnaast zullen steeds meer laaggeschoolde arbeidsplaatsen verdwijnen waardoor enerzijds een tekort en anderzijds een overschot aan capaciteit in de organisatie zal optreden (Beleidsplan College voor Arbeidszaken 2007-2010).

Met name bij de kleine gemeentelijke organisaties ontbreekt het aan kennis en specialisme. Als men de kennis wel in huis heeft dan ontbreekt het vaak bij de specialisten aan tijd en geld om de nodige doorbraken te maken of te investeren in kwaliteitszorg. Daar komt bij dat goede krachten vaak lastig vast te houden zijn vanwege o.a. beperkte carrièremogelijkheden in kleinere organisaties.

Kleinere organisatie kunnen daarom niet meer bestaan zoals ze bestaan. Ze zullen meer mogelijkheden moeten creëren voor ambtelijke specialisatie en een minder kwetsbare organisatie om de verschillende uitdagingen waar men voor staat aan te kunnen. Samenwerken zou een oplossing kunnen bieden voor de hiervoor geschetste problemen waar gemeentelijke organisaties voor staan. Alvorens in te gaan op de voordelen van samenwerken, worden in de volgende paragraaf de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt beschreven. Deze ontwikkelingen versterken immers de hiervoor geschetste problematiek binnen de gemeentelijke organisaties.

## 2.2 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

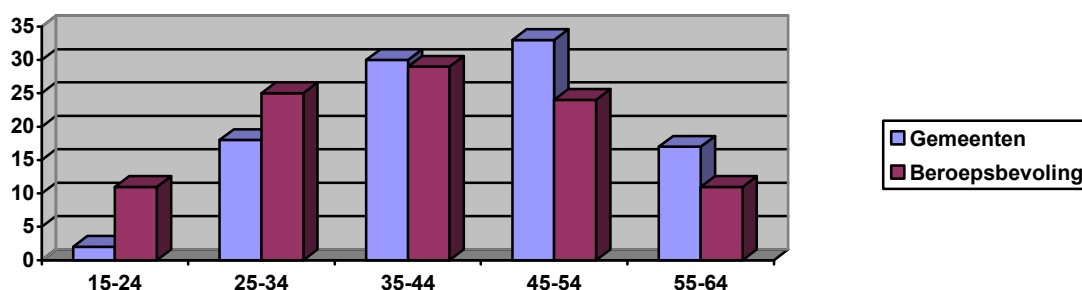
Het college van arbeidszaken (CVA) geeft in haar beleidsplan 2007-2010 een omschrijving van de toekomstige ontwikkelingen waar de gemeenten als werkgever mee te maken krijgt. Het CVA baseert haar bevindingen op onderzoeken van het AenO-fonds gemeenten en het ministerie van Binnenlandse zaken (BZK). Hieronder volgen de belangrijkste ontwikkelingen op de (gemeentelijk)e arbeidsmarkt.

### 2.2.1 Meer vergrijzing en ontgroening

De ontgroening en vergrijzing van de Nederlandse beroepsbevolking zijn veelgebruikte termen die de hedendaagse Nederlandse arbeidsmarkt typeren. De termen duiden aan dat er relatief steeds minder jongeren op de arbeidsmarkt actief zijn (ontgroening) en steeds meer ouderen actief zijn in het arbeidsproces (vergrijzing) of het arbeidsproces verlaten. De uittreding van oudere werknemers betekent het verloren gaan van waardevolle kennis, ervaring en inzichten, terwijl de vraag naar hoog gekwalificeerde werknemers toeneemt (Trendnota Arbeidszaken, 2006). Het gemeentepersoneel is in vergelijking met de beroepsbevolking van Nederland nog sterker vergrijsd. Uit de personeelsmonitor 2006 van het A&O fonds gemeenten blijkt, dat de grootste groep werkzame personen (34%) behoort tot de leeftijdscategorie 45 tot 55 jaar, op de voet gevolgd door de groep 35 tot 45 jaar. Het aandeel werkzame personen in de categorie 45 tot 55 jaar is bovendien in de periode 2002-2006 met 3,6% toegenomen. Slechts 1,5% van de gemeentelijke bezetting is jonger dan 25 jaar. De gemeente is daardoor één van de meest vergrijsde sectoren (AenO-fonds gemeenten, 2007).

De cijfers laten zien dat gemeentelijke organisaties de komende jaren te maken krijgen met een hoge uitstroom ten gevolge van pensionering. De uitstroom vanwege overige mobiliteit, die extra groot zal zijn in een verkrappende arbeidsmarkt, komt hier nog bij. Voor de gemeentelijke werkgever impliceert dit het zoeken naar nieuwe oplossingen om de toekomstige vervangingsvraag te kunnen beantwoorden.

Figuur 1: leeftijdsopbouw gemeentelijke sector en totale werkzame beroepsbevolking in 2004 (procentueel)



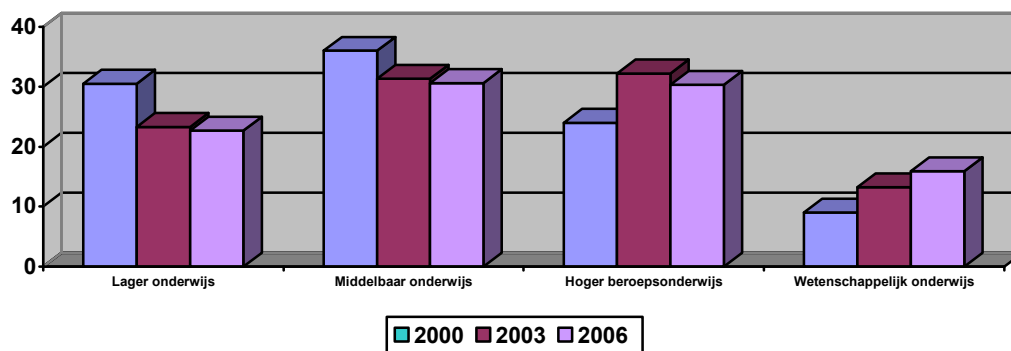
(Bron: 'Kerngegevens overheidsperoneel 2004', Ministerie van BZK, 2004; Website CBS, 2004, in beleidsplan college van arbeidszaken 2007-2010)

### 2.2.2 Minder aanbod van hoogopgeleiden

Door de kennisintensivering van de Nederlandse economie, zal er een structurele verschuiving plaatsvinden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De vraag naar hoger opgeleiden zal toenemen terwijl de vraag naar laaggeschoolden zal afnemen. De gemeentesector kent een relatief groot aantal hoger opgeleiden. Het percentage werknemers met een HBO- wetenschappelijke opleiding is tweemaal zo hoog als in de marktsector. De kans dat bij het aantrekken van personeel knelpunten optreden neemt toe naarmate het opleidingsniveau stijgt. De door de leeftijdsopbouw stijgende vervangingsvraag richt zich binnen de sector gemeenten sterker dan in andere sectoren op hoger opgeleid personeel, terwijl dat personeel door de kennisintensivering van de economie juist schaarser wordt. Dit maakt de gemeentelijke werkgever meer kwetsbaarder voor conjuncturele ontwikkelingen.



**Figuur 2: Ontwikkeling van het opleidingsniveau in de sector gemeenten, 2000-2006 (Op basis van: Ministerie van BZK (2003, 2007))**



(Bron: beleidsplan college van arbeidszaken 2007-2010)

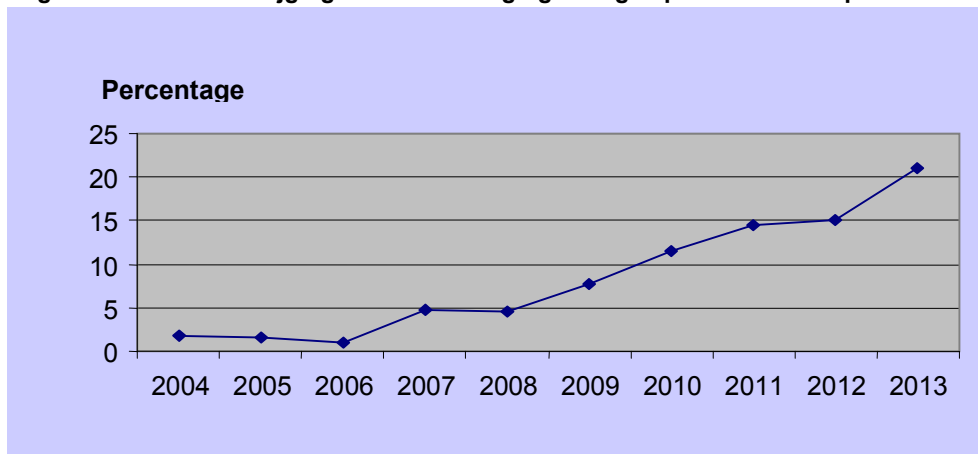
### **2.2.3 Toenemende wervingsproblemen**

Een goede wervingspositie is van belang bij het aantrekken van personeel. Deze kan bijdragen aan de oplossing van diverse arbeidsmarktknelpunten. Gemeentepersoneel scoort al jaren hoog als het gaat om de tevredenheid met de eigen functie en de inhoud van het werk. Deze tevredenheid vertaalt zich niet altijd in een goed imago van de gemeentelijke werkgever (Beleidsplan College voor Arbeidszaken 2007-2010). Vanwege de vergrijzing en ontgroening in de samenleving en dus ook op de arbeidsmarkt wordt het voor organisaties steeds lastiger om jongeren binnen te halen en te behouden. Voor gemeentelijke organisaties blijkt het een nog grotere uitdaging te zijn om deze (schaarse) doelgroep te bereiken. Jongeren zijn de gemeenten als potentieel werkgever de afgelopen jaren positiever gaan beoordelen. Maar op aspecten die zij werkelijk belangrijk vinden scoren gemeenten, volgens jongeren, nog steeds slecht. Uit onderzoek komt namelijk naar voren dat gemeenten door jongeren over het algemeen worden gezien als een niet erg motiverende werkomgeving. Ook wordt het werk bij de gemeenten als niet dynamisch of uitdagend gezien (AenO-fonds gemeenten, 2005). Om de schaarse groep (hoogopgeleide) jongeren te bereiken zullen gemeentelijke organisaties in de toekomst nog meer moeten investeren in een positief imago bij deze groep.

### **2.2.4 Conclusie**

*Wat zijn de (toekomstige) ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en wat zijn daarbij de belangrijkste knelpunten voor gemeentelijke organisaties?* In deze paragraaf is deze vraag beantwoord. De arbeidsmarktontwikkelingen zoals hiervoor geschetst laten zien dat de gemeenten als werkgever de komende jaren te maken gaan krijgen met een sterk stijgende vervangingsvraag. In 2013 zal de vervangingsvraag met 20% zijn gestegen ten opzichte van 2007 (figuur 3).

**Figuur 3: verwachte stijging van de vervangingsvraag in procenten ten opzichte van 2003**



(Bron: Beleidsplan College van Arbeidszaken 2007-2010)

Als gevolg van diverse ontwikkelingen in de samenleving en binnen het openbaar bestuur zal de vraag naar hoogopgeleiden stijgen. Het aanbod van hoogopgeleiden zal daarentegen dalen als gevolg van de vergrijzing en ontgroening van de beroepsbevolking. De vergrijzing in de gemeentelijke sector is groter dan in andere sectoren en daar komt bij dat gemeenten kampen met een niet al te best imago. De vervangingsvraag bij de gemeenten zal daarom sterker stijgen dan in andere sectoren. Gemeenten zullen in de toekomst als gevolg van diverse ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in toenemende mate geconfronteerd worden met moeilijk opvulbare vacatures met als gevolg dat er grote capaciteitstekorten optreden.

### **2.3 Voordelen van samenwerken**

In de vorige paragrafen is beschreven met welke knelpunten gemeentelijke organisaties te maken hebben of krijgen in de nabije toekomst. In deze paragraaf wordt o.a. beschreven hoe intergemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan het oplossen van deze arbeidsmarktgerelateerde knelpunten van gemeentelijke organisaties.

#### **2.3.1 De voordelen van samenwerken**

De laatste jaren zien we in Nederland steeds meer samenwerkingsverbanden ontstaan tussen gemeentelijke organisaties. Behalve meer formele samenwerkingsverbanden wordt er in toenemende mate samengewerkt op informele basis (Partners+Pröpper, 2005). Het gaat dan onder meer om het uitwisselen van kennis en ervaring, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Informele samenwerking krijgt daarnaast veelvuldig vorm doordat gemeenten van elkaar capaciteit lenen rond de PIOFAH-taken<sup>3</sup> (Partners+Pröpper, 2005). Aan intergemeentelijke samenwerking kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. In de eerste plaats biedt de dreiging van herindeling een belangrijk motief voor samenwerking. Met gemeentelijke herindeling poogt het kabinet grotere robuuste gemeenten te creëren met meer potentie. Een grote gemeente heeft een groter ambtelijk apparaat en meer inkomsten waardoor ze meer aan kan. Taken kunnen immers intern verdeeld worden en men kan vervangers aanwijzen. En dat maakt een grote gemeente minder kwetsbaar. Herindeling is echter niet altijd een even wenselijke oplossing voor de kleinere gemeentelijke organisaties vanwege de vele nadelen die hieraan gebonden zijn. Korsten e.a. (2002) benoemen een aantal nadelen van herindeling gebaseerd op het Gronings onderzoek van Herweijer e.a. Herindeling leidt ondermeer tot een grotere afstand tussen burger en bestuur. Weliswaar leidt een herindeling tot een grotere gemeenteraad maar die is minder groot dan de optelsom van de afzonderlijke raden in de gemeenten vóór de herindeling. Dit betekent minder volksvertegenwoordigers per hoofd van de bevolking. Tevens leidt herindeling tot minder doelmatigheid en bureaucratisering van de beleidsprocessen. Herindeling roept tevens grote weerstand op bij de gemeentebesturen en inwoners omdat deze oplossing altijd gepaard gaat met verlies van autonomie en de politiek-bestuurlijke identiteit van een gemeente. Door samen te werken kunnen gemeenten de voordelen van een grote robuuste organisatie (meer capaciteit, meer slagkracht etc.) combineren met de voordelen van een kleine gemeente (persoonlijk, korte lijnen en kleine afstand burger bestuur). Herindeling kan daarmee achterwege blijven.

---

<sup>3</sup> PIOFAH staat voor Personeel, informatie, Organisatie, Facilitaire Zaken, Automatisering, Communicatie en Huisvesting- allen taken rond de bedrijfsvoering.

Andere voorbeelden van belangrijke motieven voor de keuze voor intergemeentelijke samenwerking zijn het delen van kennis en het reduceren van kosten.

Het bundelen van apparaten door samen te werken betekent dat er een grotere organisatie gecreëerd kan worden waarin meer ruimte ontstaat voor het delen van kennis. Op deze wijze kunnen mogelijkheden gecreëerd worden om in te spelen op nieuwe uitdagingen op het gebied van wet- en regelgeving, interactieve beleidsvoering, ICT e.d. Vaak schiet men in kleinere organisaties hierin tekort omdat het bij de betreffende ambtenaren ontbreekt aan kennis en tijd. Met name kleine organisaties hebben moeite om de dienstverlening en de uitvoering op een kwalitatief hoog niveau te houden. Geen enkele gemeente met bijvoorbeeld 100 werknemers of minder blijkt in staat om kwalitatief goed antwoord te geven op het vlak van alle bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen (Korsten e.a., 2002). Bundeling van kennis door samen te werken zal op termijn leiden tot meer specialisatie en deskundigheid onder de ambtenaren en betere kwaliteit van de processen, waardoor uiteindelijk een betere dienstverlening aan de burger kan worden verleend. Door de taken te verdeelen en onderlinge vervangbaarheid te regelen kan bovendien de kwetsbaarheid verminderd worden. Op termijn zal de behoefte aan externe inhuur van kennis minder worden waardoor tevens hoge kosten bespaard kunnen blijven. Tenslotte kunnen kosten bespaard worden door schaalvoordelen die gecreëerd worden. Daarbij valt te denken aan het gezamenlijk optreden als marktpartij bij inkooptrajecten of het gezamenlijk optreden op de arbeidsmarkt. Samenwerken door de ambtelijke apparaten te bundelen leidt tot *meer professionaliteit, meer deskundigheid, meer specialisme, meer kwaliteit, minder kwetsbaarheid, minder kosten*.

#### Meer carrièremogelijkheden voor het personeel

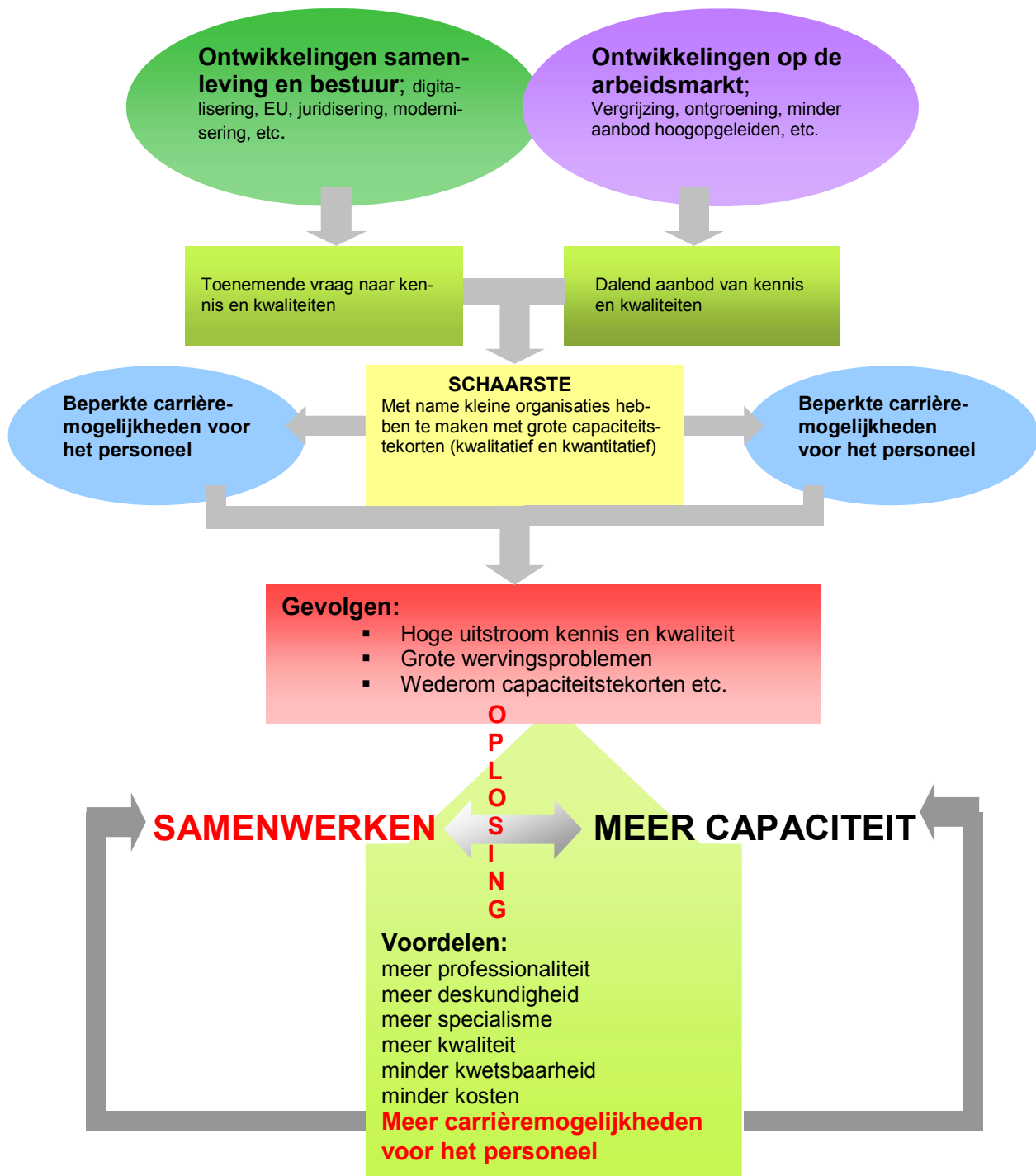
De voordelen van samenwerken kunnen ook langs een andere lijn beschreven worden. Namelijk vanuit het perspectief van medewerkers. Goed opgeleide specialisten in kleinere gemeenten kunnen 'hun ei niet altijd kwijt' en zouden hun kennis beter en breder willen inzetten. Vaak leidt dit dan tot een vroegtijdig vertrek van deze hoog opgeleide professionals. Door samen te werken kunnen medewerkers breder ingezet worden waardoor hun kennis en kwaliteiten ook beter benut worden. Er ontstaat meer ruimte voor persoonlijke ontwikkeling en loopbaanbegeleiding omdat er meer mogelijkheden ontstaan voor taakrotatie, her- bij- en/of omscholing. Dergelijke factoren zullen een positief effect hebben op de arbeidssatisfactie waardoor hooggekwalificeerde medewerkers langer aan de samenwerkende organisaties gebonden kunnen worden (Korsten e.a., 2002). De kwaliteit blijft daarmee binnen de deur en een organisatie wordt minder gevoelig voor bewegingen op de arbeidsmarkt. Tevens hebben carrièremogelijkheden een positief effect op het werkgevers imago wat weer een positief effect zal hebben op het binnenhalen van nieuwe talenten. Kortom een samenwerking gericht op het vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel zou een oplossing kunnen betekenen voor de arbeidsmarktgerelateerde problemen binnen de kleinere gemeenten.

We zien in Nederland steeds meer samenwerkingsvoorbeelden gericht op het vergroten van de carrièremogelijkheden voor het personeel in de vorm van carrièrecentra ofwel regionale loopbaan- en mobiliteitscentra. Deze loopbaan- en mobiliteitscentra streven vaak een soepele en beter functionerende interne arbeidsmarkt na waardoor de inzetbaarheid en mobiliteit van de medewerkers kan worden vergroot (Ledenbrief CVA, 2005). Dit kan door vacatures voor medewerkers van de deelnemende organisaties eerst binnen het samenwerkingsverband kenbaar te maken, bijvoorbeeld door middel van een gezamenlijke vacaturebank. Ook kan een dergelijke samenwerking zich richten op het vinden van tijdelijk personeel bij de andere deelnemende gemeentelijke organisaties in het samenwerkingsverband (Ledenbrief CVA, 2005). Denk daarbij aan het tijdelijk uitwisselen van personeel op detacheringbasis of het poolen van medewerkers. De nagestreefde doelen van een dergelijke uitwisseling kunnen heel divers zijn. Veel voorkomende uitwisselingstrajecten zijn trajecten die gericht zijn op het verbreden van kennis en ervaring van een medewerker waardoor uiteindelijk de inzetbaarheid kan worden verbeterend.

### **2.3.2 Conclusie**

Met het voorstaande is getracht een antwoord te geven op de vraag *hoe intergemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan het oplossen van de (arbeidsmarktgerelateerde) knelpunten van gemeentelijke organisaties*. Binnen de gemeentelijke organisaties is een groeiende vraag naar kennis en kwaliteiten als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving en bestuur. Tegelijkertijd is er een dalend aanbod van deze kennis en kwaliteiten vanwege verschillende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Gevolg is een toenemende schaarste aan kennis en kwaliteiten. Met name de kleinere gemeenten hebben hierdoor te maken met serieuze capaciteitsproblemen zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Daar komt bij dat de kleinere organisaties weinig mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling bieden waardoor de hoogopgeleiden de organisatie sneller verlaten gevolg; hoge uitstroom, wervingsproblemen, opnieuw grote capaciteitsproblemen. Kortom, kleine gemeenten kunnen niet meer bestaan zoals ze bestaan. Omdat fusie of herindeling vaak geen wenselijke oplossing is zouden gemeenten de krachten moeten bundelen door samen te werken. Er kunnen verschillende voordelen gecreëerd worden door de schaarse kennis met elkaar te delen. Door opschaling van de ambtelijke organisaties kan efficiencywinst gecreëerd worden door herhalingsvoordeel en kunnen kosten gereduceerd worden door schaalvoordelen. Daarnaast levert het *meer deskundigheid, specialisme en professionalisme* op en ontstaan er meer mogelijkheden voor taakverdeling wat leidt tot *minder kwetsbaarheid* van het ambtelijk apparaat. Door samen te werken kunnen tevens *meer carrièremogelijkheden* voor medewerkers gecreëerd worden waardoor talenten minder snel zullen vertrekken. Figuur 4 bevat een schematische weergave van voorstaande conclusie.

**Figuur 4: Voordelen samenwerken**



## 2.4 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Er bestaat een grote variëteit aan samenwerkingsmogelijkheden, waaruit gemeenten kunnen kiezen bij de vormgeving van hun samenwerking. In deze paragraaf worden diverse samenwerkingsvormen besproken waarbij zowel de juridische als de organisatorische vormgeving wordt behandeld. Het gaat voor de reikwijdte van dit onderzoek echter te ver om alle samenwerkingsvormen te bespreken.

In het rapport 'samenwerking beproefd' van Korsten e.a. (2006) worden verschillende samenwerkingsvormen behandeld. De hierna volgende uitwerking van de bestaande samenwerkingsvormen is o.a. gebaseerd op de bevindingen uit dit rapport.

### 2.4.1 Samenwerkingsvormen vanuit juridisch perspectief

De juridische basis voor een samenwerkingsverband kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk zijn. Publieke samenwerkingsverbanden worden volgens Korsten e.a. (2006) als zwaarder en minder flexibel ervaren. Zij moeten voldoen aan allerlei eisen van democratische verantwoording en controle en zo zijn er tal van andere wettelijke spelregels zoals, bijvoorbeeld de bestuurssamenstelling die een publiekrechtelijke samenwerking minder eenvoudig maken.

#### Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan al heel lang. Sinds 1950 worden heel veel van deze samenwerkingsverbanden gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De meest bekende publiekrechtelijke samenwerkingsvorm is de gemeenschappelijke regeling. Er zijn verschillende typen gemeenschappelijke regelingen te onderscheiden in Nederland. In een ledenbrief van het College van Arbeidszaken over gemeentelijke samenwerking en detachering van 15 juli 2005, worden de hierna volgende gemeenschappelijke regelingen onderscheiden:

- De gemeenschappelijke regeling *met openbaar lichaam*. Dit is de 'zwaarste' vorm. Hierbij gaat het om een openbaar lichaam dat rechtspersoonlijkheid bezit (artikel 8, lid 1 Wgr).
- De gemeenschappelijke regeling *met gemeenschappelijk orgaan*. In dit geval wordt een gemeenschappelijk orgaan ingesteld, waaraan taken worden overgedragen. Het gemeenschappelijk orgaan bezit echter geen rechtspersoonlijkheid en kan dus geen overeenkomsten sluiten en eigen personeel in dienst nemen.
- *De centrumgemeente constructie*. Bij deze regeling wordt de uitoefening van bepaalde bevoegdheden opgedragen aan een bestuursorgaan of ambtenaar van één van de deelnemende gemeenten (de centrumgemeente).
- De gemeenschappelijke regeling *zonder meer*. Deze variant wordt niet expliciet in de Wgr genoemd maar bestaat wel als zodanig. (Ledenbrief CVA, 2005).

#### Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Gemeenten hebben naast de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen ook de mogelijkheid om privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan. Naast de zware vormen van privaatrechtelijke samenwerking, zoals de oprichting van een vereniging, stichting, NV of BV, kennen we in Nederland ook lichte vormen van privaatrechtelijke samenwerking. Bij de lichte variant gaat het om een samenwerking op basis van een convenant. Korsten e.a. (2006) duiden het begrip convenant aan als een schriftelijke afspraak of een samenstel van afspraken tussen een overheidsorganisatie, bijvoorbeeld een gemeente of een provincie en één of meer wederpartijen, bijvoorbeeld een andere overheidsorganisatie. Korsten e.a. (2006) schrijven de volgende voordelen toe aan een convenant:

- vrijheid van vorm waardoor afspraken snel en flexibel te regelen zijn;
- het is een instrument tot zelfbinding;
- convenanten zijn een inleidend instrument en kan zo de toepassing van andere juridische vormen mogelijk maken;
- convenanten passen in een overlegstructuur;
- convenanten onderstrepen de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende partners;
- convenanten zijn een licht instrument.



#### **2.4.2 Samenwerkingsvormen vanuit organisatorisch perspectief**

Volgens Korsten e.a. (2006) is er in bestuurlijk Nederland een denklijn in opkomst waarbij gekeken wordt naar het doel van de samenwerking. Bij deze denklijn is de vorm van samenwerking afhankelijk van de strategie en wordt niet eerst een structuurdiscussie gevoerd waarbij het er in de praktijk meestal op neerkomt dat de Wgr leidend is. Gemeenten stellen steeds vaker het doel van de samenwerking op de voorgrond en ontwerpen een organisatiekundig concept om daarmee doelmatigheidsdoelstellingen te bereiken. Daarbij doet de juridische vorm er steeds minder toe en de motieven om te gaan samenwerken des te meer (Korsten e.a., 2006). Hieronder wordt een aantal organisatorische concepten behandeld.

##### ***Intergemeentelijke samenwerking door middel van Shared Services (SSC)***

Het concept van het shared service center SSC is rond de jaren '80 ontwikkeld en geïntroduceerd in de Verenigde Staten (Van de Laar, 2006). Begin 2003 telde Strikwerda (2005, in Van de Laar) meer dan 100 SSC's in Nederland. Waarbij hij de verwachting uitsprak dat een toenemend aantal ondernemingen van een SSC gebruik zou gaan maken om de kosten te reduceren en de kwaliteit van de interne en externe dienstverlening te verhogen (Van de Laar, 2006). In Nederland komen Shared services in allerlei vormen voor, voor uiteenlopende activiteiten en onder verschillende namen (Strikwerda, 2005, in Van de Laar 2006). Daardoor bestaan er ook veel definities van een SSC. In deze scriptie zal de definitie van Korsten e.a. gehanteerd worden omdat de uitwerking van de verschillende samenwerkingsvormen in deze paragraaf ook voornamelijk gebaseerd is op studies van Korsten e.a. De definitie die Korsten e.a. (2006) hanteren voor een SSC is: *Een resultaatgerichte interorganisatieel samenwerkingsverband, al of niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft om diensten aan te bieden aan afzonderlijke partnerorganisaties, op basis van een overeenkomst, op het gebied van een bepaalde ondersteunende functie – bijvoorbeeld inkoop of juridische diensten – of op het vlak van beleidsontwikkeling of uitvoering.*

Ook binnen de overheid wordt het concept veelvuldig gebruikt. Door middel van een SSC's beogen lokale overheidsorganisaties hun prestaties te vergroten. Volgens Van de Laar (2006) spelen de efficiencyoverwegingen minder bij gemeenten. Voor hen is het strategisch motief belangrijker; het reduceren van kwetsbaarheid en het verkrijgen van schaalgroottes om een goed kwaliteitsniveau van dienstverlening te kunnen garanderen in de toekomst (Korsten e.a., 2002, in Van de Laar, 2006). Het concept van SSC's kan, mits goed georganiseerd voor kleinere gemeenten tevens een oplossing betekenen voor het dilemma van zelfstandigheid versus schaalvoordelen (Strikwerda, 2005, in Van de Laar, 2006). Het bundelen van krachten en het behouden van de bestuurlijke eenheid en primaat van de politiek staat in dit concept centraal. Het SSC binnen de overheid heeft de volgende kenmerken:

- er is sprake van ambtelijke krachtenbundeling;
- op basis van aansturing met opdrachten;
- al of niet tegen een verrekenprijs.

##### ***Het SETA-concept: 'samen en toch apart'***

Het SETA-concept is een aantal jaren geleden bedacht door Korsten e.a. Volgens Korsten e.a. (2002) is het SETA-concept een voorbeeld en uitwerking van een SSC toegesneden op de gemeentelijke sector. Het is door de bedenkers bedoeld als een eindmodel voor slimme intergemeentelijk samenwerking dat als alternatief voor gemeentelijke herindeling beschouwd kan worden. Uitgangspunt van SETA is de fusie van ambtelijke apparaten in de vorm van een gemeenschappelijk facilitair bedrijf, dat werkt voor de afzonderlijke autonome gemeentebesturen. In de titel staat 'samen' voor het samengaan van ambtelijke organisaties en 'apart' refereert naar de autonome gemeentebesturen die hun zelfstandigheid blijven behouden. Het behoud van autonome gemeentebesturen staat in de dit model centraal. Het SETA model is een concept gebaseerd op de privaatrechtelijke constructie.

### Uitgangspunten SETA

Korsten e.a. (2002) benoemen de volgende uitgangspunten:

- Het grootste deel van de eigen ambtenaren wordt door de samenwerkende gemeenten ondergebracht in één organisatie. De nieuwe organisatie wordt het facilitair bedrijf genoemd. Daarbij hoeft niet persé sprake te zijn van één fysieke organisatie.
- De samenwerkende gemeenten blijven bestaan als integraal politiek bestuur. Daarmee blijft het bestuur dicht bij de burger. De besturen van de gemeenten worden ondersteund door een kleine ambtelijke kern bestaande uit o.a. een gemeentesecretaris en griffier. Deze ondersteuners gaan niet over naar het facilitair bedrijf. Dus in geval van een samenwerkingsverband van drie gemeenten blijven er drie gemeenteraden, drie colleges en drie ambtelijke kernen zelfstandig bestaan.
- De samenwerkende gemeentebesturen die een plan of een nota willen laten opstellen, of ander beleid willen laten uitvoeren, formuleren een opdracht en maken een afspraak tot levering door het facilitair bedrijf. Er is dus sprake van contracterende gemeenten. De kleine ambtelijke kern ondersteunt het bestuur bij de formulering van de opdrachten.
- Het facilitair bedrijf werkt zowel voor het dagelijks bestuur als voor de controlerende raad.

### **Overige concepten**

Het SETA-concept beoogt een eindmodel te zijn waarin (nagenoeg) alle ambtenaren van samenwerkende gemeenten worden gebundeld in een facilitair bedrijf. In Nederland is dit concept nog niet in deze uitwerking toegepast. De gemeente Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-gemeenten) zullen de eerste zijn. Zij beogen op 1 januari 2008 hun (nagenoeg) volledige ambtelijke organisaties samen te voegen, met behoud van de individuele politiek-bestuurlijke organisaties. Volgens Korsten e.a. (2006) is het ook goed mogelijk om gefaseerd naar dit eindmodel te groeien of een tussenvorm als eindstation te kiezen. De uitwerking van het SETA-concept kan geconcentreerd of gedeconcentreerd plaatsvinden. Hieronder volgt een beknopte omschrijving van een aantal geconcentreerde en gedeconcentreerde uitwerkingsvormen die in de praktijk voorkomen. Alle behoren ze tot de familie van de shared services tussen gemeenten.

### Netwerkconcept

Bij deze variant blijven de ambtelijke organisaties bestaan. Om op bepaalde onderdelen schaalvoordelen te halen zoeken ambtenaren elkaar op. Het delen van kennis en uitwisselen van ervaring staat centraal. Het is een zeer vrijblijvende vorm van samenwerking die gemeenten mogelijkheden biedt om kansen ten aanzien van samenwerking te onderzoeken. Om de samenwerking een structureel karakter te geven is deze ambtelijke netwerkconstructie niet voldoende. (Korsten e.a., 2006).

### Centrumconcept

Bij deze vorm is er sprake van samenwerking waarbij alle ambtenaren op het terrein van één bepaalde taak over gaan naar de centrumgemeente, vaak is dit de grootste gemeente. De centrumgemeente voert deze ambtelijke taak uit voor de overige deelnemende gemeenten. De diensten worden verleend op basis van een service level agreement. Dit concept is pragmatisch van aard omdat de grootste gemeente toch meestal beschikt over de meeste expertise en in zekere zin al schaalvoordelen kent (Korsten e.a., 2006).

### Breed centrumconcept

Het breed centrumconcept is een variant op het centrumconcept waarbij nagenoeg alle ambtenaren - op de ondersteuners van de gemeentebesturen na - overgaan naar de centrumgemeente. Het model Ten Boer is hier een mooi praktijkvoorbeeld van. De kleine plattelandsgemeente in de provincie Groningen heeft al haar taken overgedragen aan de gemeente Groningen.

### Matrixconcept of K5-concept

Model voor dit concept staan de vijf gemeenten in de Krimpenwaard, vandaar K5, waarbij één gemeentelijke dienst een taak voor alle vijf gemeenten voor haar rekening neemt. De ene gemeente doet onderwistaken, de tweede sociale zaken, de derde ICT, etc.

Welke taken dat precies zijn, is afgesproken bij de start. De gemeente met een gemeenschappelijke taak neemt de ambtenaren op het betreffende gebied uit de andere gemeenten op detacheringbasis in dienst (Korsten e.a., 2006).

#### Het SSC-concept

Bij het SSC-concept gaat het om een bundeling van alleen de ondersteunende diensten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om diensten als inkoop, facilitair, personeel en organisatie, financiën en control. De nieuwe organisatie ofwel het SSC verleent haar diensten door middel van contracten aan de deelnemende gemeenten. Dit concept biedt mogelijkheden voor het behalen van schaalvoordelen en vermindering van kwetsbaarheid. Daarnaast zijn bij deze variant alle deelnemende gemeenten gelijkwaardig wat ook als een belangrijk voordeel beschouwd kan worden (Korsten e.a., 2006).

#### Mengvormen

Volgens Korsten e.a. (2006) zijn de diverse concepten te combineren tot een concept dat het beste aansluit bij het samenwerkingsdoel van de deelnemende gemeenten.

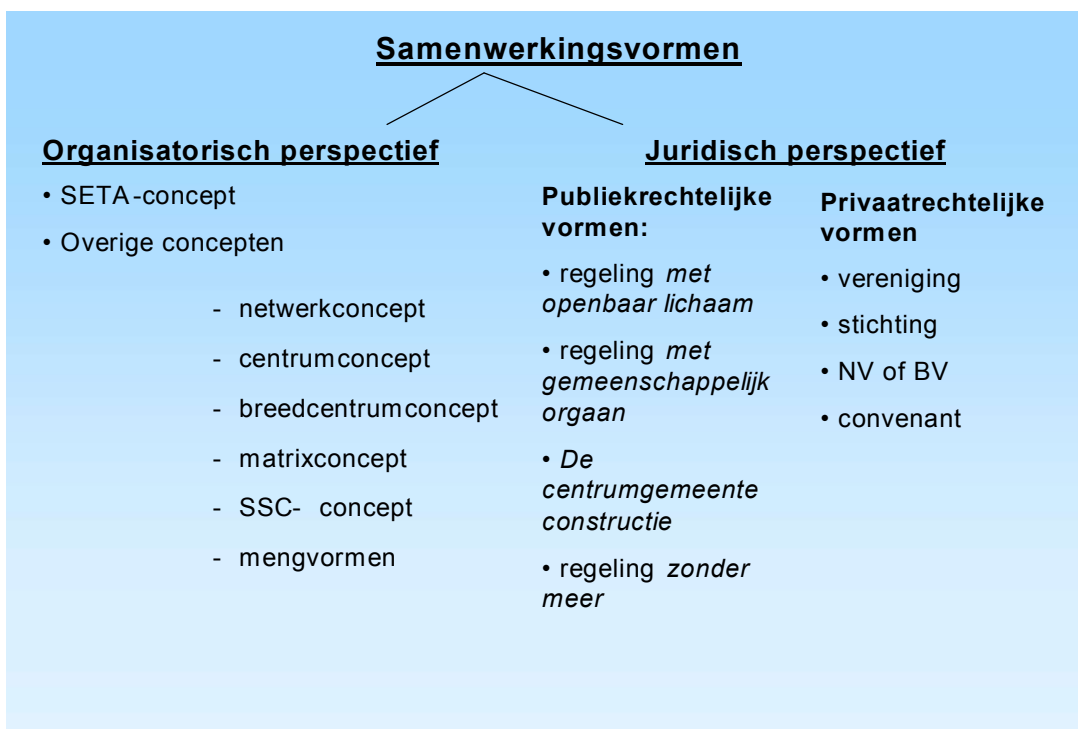
## 2.5 Conclusie en samenvatting

Aan de hand van literatuurstudie kan een antwoord worden gegeven op de eerste onderzoeksvraag namelijk:

*Wat zijn de belangrijkste voordelen voor gemeenten om met elkaar samen te werken en welke vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen we in Nederland onderscheiden?*

Als gevolg van verschillende ontwikkelingen in de samenleving en bestuur zal de vraag naar hoogopgeleide specialisten binnen gemeentelijke organisaties toenemen. Daarentegen zal het aanbod van deze groep dalen vanwege verschillende bewegingen op de arbeidsmarkt. Overheidsorganisaties hebben daarom te maken met een stijgende vervangingsvraag. Met name in de gemeentelijke sector zijn de problemen het grootst. Dit heeft te maken met het feit dat het werk binnen de gemeente erg kennisintensief is; het gemeentepersoneel in vergelijking met de beroepsbevolking van Nederland nog sterker vergrijsd is en de gemeenten een imago probleem hebben. Voor gemeenten wordt het steeds moeilijker om hoogopgeleide specialisten binnen te halen. Daarnaast blijkt het voor gemeenten ook erg lastig te zijn om deze groep binnen te houden. Gemeentelijke organisaties hebben daarom in toenemende mate problemen met het op peil houden van hun kennis waardoor de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger in het geding dreigt te raken. Vooral in de kleinere gemeenten is deze problematiek het grootst. De oplossing wordt in praktijk vaak gezocht in het binnenhalen van dure inhuurkrachten waardoor er enorme kosten worden gemaakt. Gemeenten zouden de oplossingen moeten zoeken in samenwerken. Er kunnen namelijk verschillende voordelen gecreëerd worden door de schaarse kennis met elkaar te delen. Door opschaling van de ambtelijke organisaties kan efficiencywinst gecreëerd worden door herhalingsvoordeel en kunnen kosten gereduceerd worden door schaalvoordelen. Daarnaast levert het *meer deskundigheid, specialisme en professionalisme* op en ontstaan er meer mogelijkheden voor taakverdeling wat leidt tot *minder kwetsbaarheid* van het ambtelijk apparaat. Door samen te werken kunnen tevens *meer carrièremogelijkheden* voor medewerkers gecreëerd worden waardoor talenten minder snel zullen vertrekken. Er zijn verschillende manieren waarop een intergemeentelijke samenwerking vormgegeven kan worden. Figuur 5 bevat eens schematische weergave van de meest voorkomende samenwerkingsvormen, benaderd vanuit het juridisch en organisatorisch perspectief.

**Figuur 5: uitwerking samenwerkingsvormen**



## Hoofdstuk 3 Voorwaarden voor een succesvolle samenwerking

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de voorwaarden zijn voor succesvolle samenwerking. Daarbij zal een antwoord gegeven worden op de volgende onderzoeksvraag:

*Wat zijn de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking?*

Bij deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke factoren zijn op basis van de literatuur een voorwaarde voor succesvolle samenwerking?
2. In hoeverre blijken de succesfactoren uit de literatuur ook in de praktijk een voorwaarde voor succes te zijn?

Aan de hand van de bevindingen uit (eerder) empirisch onderzoek naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden de meest bepalende succesfactoren beschreven in paragraaf 3.1. De bevindingen in deze paragraaf zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de onderzoeksresultaten van Roos (2007). In paragraaf 3.2 wordt aan de hand van andere theoretische inzichten van o.a. Korsten en Van de Laar, een aanvulling gegeven op het onderzoek van Roos. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 3.3. Deelvraag twee wordt in hoofdstuk 5 behandeld.

### **3.1 De meest bepalende succesfactoren vanuit de theorie**

In Nederland zijn diverse samenwerkingsinitiatieven genomen. Sommige van deze initiatieven leiden tot een succesvolle samenwerking en sommige ook niet. Verschillende onderzoeken in het land wijzen uit dat initiatieven tot intergemeentelijke samenwerking (in de vorm van een shared services) kansrijk zijn als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Roos heeft dit jaar ter afsluiting van haar Masterstudie Arbeid, Organisatie en Management aan de Erasmus Universiteit onderzocht wat deze succesvoorwaarden zijn. Ten behoeve van het empirisch deel van haar onderzoek heeft Roos zich gericht op twee succesvolle samenwerkingsverbanden, namelijk de K5-gemeenten en West-Brabant en één mislukte samenwerking, het KaderTransfer project. Bij de uitwerking van de succesfactoren maakt Roos een onderscheid in de factoren die van belang zijn in de procesfase (lange termijn) en in de implementatiefase (korte termijn).

#### **3.1.1 De kritische succesfactoren in de implementatiefase (korte termijn)**

Hieronder worden de voorwaarden beschreven die volgens Roos van belang zijn om een intergemeentelijke samenwerking op een succesvolle manier te implementeren.

##### Een gezamenlijke focus

Het hebben van een gezamenlijke focus ten aanzien van de strategie, visie, doel, vorm en de te bundelen activiteiten blijkt een belangrijke voorwaarde voor succes te zijn (HBO, 2007, in Roos, 2007). Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de activiteiten die het doel het beste bedienen en dus ook de slagingskans van een samenwerkingsorganisatie vergroten, gebundeld dienen te worden. Bovendien wordt het succes van een samenwerkingsorganisatie vergroot als niet teveel activiteiten tegelijk in een te snel tempo worden gebundeld (Korsten e.a., 2004, in Roos, 2007).

##### Een duidelijke strategie en visie

Om tot een goede intergemeentelijke samenwerking te komen is het van belang een duidelijke strategie en visie uit te zetten en uit te dragen. Zonder strategie ontbreekt de 'sense of urgency' om een SSC te ontwikkelen (Strikwerda, 2005, in Roos, 2007).

Een bondig geformuleerde visie op de intergemeentelijke samenwerking die uitgedragen wordt door de leiding levert volgens Buijs e.a. (2004, in Roos, 2007) een belangrijke bijdrage aan het creëren van draagvlak.

#### Vertrouwen tussen partners

Door het tonen van vertrouwen op ambtelijk en bestuurlijk niveau stellen de deelnemende gemeenten zich volgens Korsten e.a. (2004, in Roos, 2007) open voor de ontwikkelingen. Tevens verloopt de communicatie tussen de partners gemakkelijker op basis van vertrouwen en kunnen de processen met betrekking tot besluitvorming zich sneller en makkelijker ontwikkelen (De Man e.a., 2001, in Roos, 2007). Het praktijk onderzoek van Roos wijst uit dat vertrouwen tussen partners niet bepalend hoeft te zijn voor het succes van een samenwerkingsorganisatie. Zij concludeert dat vertrouwen wel belangrijk is maar niet per definitie een voorwaarde voor succes hoeft te zijn.

#### Commitment

Het is van belang dat het management en het bestuur achter de samenwerking staan en dit ook uitdragen in de organisatie. Volgens Buijs e.a. (2004, in Roos, 2007) is dit belangrijk om mogelijke weerstand bij medewerkers weg te nemen en draagvlak te creëren bij de deelnemende gemeenten. Als de ambtelijke top niet volledig achter de ontwikkeling van de samenwerking staat is de kans groot dat deze zal mislukken door onvoldoende inzet en het nemen van verkeerde beslissingen (Ophij e.a., 2004, in Roos, 2007). Ook commitment bij het middenkader is bij de invoering van een samenwerkingsverband belangrijk. Om commitment bij het management te krijgen is het volgens de auteur van belang om de managers bewust te maken van deze nieuwe kansen en uitdagingen (Roos, 2007). Naast het bestuur en management kan het volgens Strikwerda (2005, in Roos, 2007) ook van belang zijn om bij de ontwikkeling van een intergemeentelijke samenwerking commitment bij de ondernemingsraad (OR) en het georganiseerd overleg (GO)<sup>4</sup> te hebben. De OR bezit namelijk een instemmings- of adviesbevoegdheid bij besluiten op het gebied van personeelsbeleid en organisatieveranderingen. Op het moment dat de OR besluit niet in te stemmen met de samenwerking dan wordt het heel moeizaam de samenwerking toch tot stand te brengen. Dit geldt ook voor het GO als de intergemeentelijke samenwerking dusdanige gevolgen heeft dat instemming van het GO is vereist.

#### Een duidelijke communicatiestrategie

Het aangaan van een samenwerkingsverband betekent een verandering ten opzichte van de huidige situatie in de deelnemende organisaties. Zoals in ieder proces van verandering is communicatie een essentiële factor. Een duidelijke communicatiestrategie maakt een veranderingsproces inzichtelijk waardoor draagvlak gecreëerd kan worden. De communicatiestrategie moet een heldere boodschap hebben en zich op de juiste doelgroep richten. Het moet duidelijk maken wat de verandering precies inhoudt en voor wie deze geldt (Buijs e.a., 2004, in Roos, 2007).

#### Cultuur

Volgens Strikwerda (2005, in Roos, 2007) dient de cultuur van een samenwerkingsorganisatie ongeveer gelijk te zijn aan de cultuur die ook heerst in de deelnemende organisaties om identiteitsproblemen te voorkomen bij de medewerkers die werkzaam zijn in de samenwerkingsorganisatie. Het belang van cultuur als succesvoorwaarde kan volgens Roos per samenwerkingsvorm/ activiteit verschillen. In sommige gevallen kan cultuur bepalend zijn voor het succes van een samenwerkingsverband en in sommige gevallen doet de cultuur er juist helemaal niet toe (Roos, 2007).

---

<sup>4</sup> Georganiseerd overleg (GO): binnen dit orgaan vindt overleg plaats tussen vakbonden zoals de Abvakabo, FNV en CNV, de wethouder (portefeuillehouder P&O) en het hoofd P&O. Dit overleg betreft onder andere (bepaalde) arbeidsvoorwaarden, grote personeelsveranderingen en – gevolgen bij reorganisaties en mogelijke ontslagen.



### **3.1.2 De kritische succesfactoren in de procesfase (lange termijn)**

Naast de eerder genoemde factoren die bij de start van een samenwerking een belangrijke rol spelen, zijn er ook een aantal factoren waaraan tijdens het proces of traject extra aandacht dient te worden besteed.

#### Een gezamenlijke focus ten aanzin van de vorm

Hierbij gaat het om de manier waarop de activiteiten in de samenwerkingsorganisatie gebundeld kunnen worden (Strikwerda, 2005, in Roos, 2007). Volgens Korsten en Van de Laar (2007) is het formaliseren van de samenwerking belangrijke voorwaarde voor succes. De samenwerking krijgt hiermee een minder vrijblijvend karakter.

#### Onderscheid organisatie en aansturing

Om succesvolle samenwerking te bereiken moet een onderscheid gemaakt worden tussen organisatie en aansturing van het samenwerkingsverband (Strikwerda, 2005, in Roos, 2007). Binnen de samenwerkingsorganisatie dient een algemeen bestuur te worden opgenomen welke bestaat uit verschillende deelnemers uit de deelnemende gemeenten. Dit algemeen bestuur is verantwoordelijk voor zaken zoals het maken van beleid en het opstellen van begrotingen welke betrekking hebben op de samenwerkingsorganisatie (Strikwerda, 2005, in Roos, 2007). Met betrekking tot de aansturing van de samenwerkingsorganisatie dienen de vertegenwoordigende bestuurders een onafhankelijke kritische positie ten aanzien van de hoofdorganisaties in te nemen. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de aansturing dienen zich deskundig op te stellen ten opzichte van het bestuur om te voorkomen dat de organisatie een eigen leven gaat leiden (Strikwerda, 2005, in Roos, 2007).

#### Duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie

Het bundelen van activiteiten in een samenwerkingsorganisatie betekent dat de deelnemende gemeenten deze activiteiten in kunnen kopen bij de samenwerkingsorganisatie. De samenwerkingsorganisatie wordt opdrachtnemer en de deelnemende gemeenten worden opdrachtgever. Er ontstaat dus een opdrachtgever en -nemer relatie tussen de deelnemende organisaties en samenwerkingsorganisatie. Volgens Van Vliet (2007, in Roos, 2007) is het van belang dat deze relatie goed functioneert zodat er aandacht is en blijft voor de belangen en verwachtingen van beide partijen. Ook is het in dit verband van belang inzicht te hebben in de prijs/ kwaliteit verhouding. Kostprijsberekeningen en prestatie-indicatoren kunnen dit proces ondersteunen. De afzonderlijke gemeenten dienen een goed inzicht te hebben in de prestaties van de samenwerkingsorganisatie om te kunnen (bij)sturen. Dit kan volgens Van de Laar (2006) alleen goed vorm worden gegeven indien de voormalige collegiale verhouding wordt omgevormd tot zakelijk partnerschap. Het afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten tussen de samenwerkingsorganisatie en deelnemende gemeenten is een instrument om dat vorm en inhoud te geven, maar ook hierbij is houding en gedrag bepalend (Van de Laar, 2006). Voorkomen moet worden dat de samenwerkingsorganisatie aanbodgericht kan opereren en autonoom kan groeien in formatie en/of dienstenpakket (Van de Laar, 2006).

#### Technologie

Naarmate er langer wordt samengewerkt neemt het belang van Informatietechnologie toe (Roos, 2007). Roos maakt daarbij een onderscheid tussen standaardisering en het beschikken over een stabiele infrastructuur. Bij standaardisering gaat het erom dat systemen (IT) van de deelnemende gemeenten op elkaar aansluiten. Volgens Strikwerda (2005, in Roos, 2007) wordt het daarmee mogelijk gegevens tussen de deelnemende gemeenten uit te wisselen, op te slaan of te verwerken. Om dit te bewerkstelligen dienen de procedures, software en hardware gestandaardiseerd te worden. Dit komt tevens voort uit noodzakelijke kostenreductie, stijgende onderhoudskosten en transparantie-eisen met betrekking tot de berichtgeving binnen de organisatie en de controle van het management (Strikwerda, 2005, in Roos, 2007).

### **3.2 Aanvulling op de bevindingen van Roos**

In de maand oktober (2007) werd een artikel gepubliceerd over de noodzaak van alliantie management bij intergemeentelijke samenwerking. In dit artikel in de uitgave van Overheidsmanagement van 8 oktober 2007 benoemen Korsten en Van de Laar een aantal succesvoorwaarden voor intergemeentelijke samenwerking gebaseerd op onderzoek in o.a. de volgende samenwerkingsverbanden; De K5-gemeenten, de Kempen gemeenten, Helden en omgeving, Beemster en omgeving en het samenwerkingsverband Beek, Valkenburg a.d. Geul, Meerssen en Nuth. Alhoewel ik me voor een belangrijk deel kan vinden in de bevindingen van Roos wil ik ter aanvulling van haar onderzoek een aantal punten bespreken. Daarbij verwijs ik naar de lessen die getrokken kunnen worden uit de onderzochte cases van Korsten en Van de Laar.

#### Vertrouwen is de basis

Het praktijk onderzoek van Roos wijst uit dat vertrouwen tussen partners niet bepalend hoeft te zijn voor het succes van een samenwerkingsorganisatie. Zij concludeert dat vertrouwen wel belangrijk is maar niet per definitie een voorwaarde voor succes hoeft te zijn. In tegenstelling tot de bevindingen van Roos, zijn Korsten en Van de Laar van mening dat vertrouwen juist de basis is voor een succesvolle samenwerking. De auteurs beschouwen dit als een belangrijke les die getrokken kan worden uit de cases Helden e.o. en Beemster e.o. De Limburgse gemeente Helden en de omliggende kleine gemeenten Meijel en Kessel kozen voor een samenwerking op basis van een centrumgemeente constructie. Hetzelfde gebeurde ook in Noord-Holland tussen de gemeenten Beemster, Zeevang, Graft-De Rijk en Schermer. In tegenstelling tot de eerste case was de samenwerking in de tweede case niet succesvol. In Helden e.o. was het succes te danken aan het vertrouwen tussen de partners. De kleinere gemeenten zagen Helden niet als de 'grote boze broer' die hen zou inlijven maar profiteerden juist van deze sterke partner. Meijel en Kessel vertoonden zwakke plekken in hun ambtelijke organisatie en zagen de oplossing in een structurele samenwerking met Helden die heel goed uit een bestuurskrachtmeting was gekomen. In Beemster was er onvoldoende vertrouwen tussen de partners waardoor slechts drie van de dertig voorstellen voor samenwerking van de grond kwamen, dit blijkt uit een evaluatie in 2006 (Korsten en Van de Laar, 2007). 'De sturing bleef na verloop van tijd achter, bestuurders en gemeentesecretarissen balden de vuisten niet voldoende, het project ging 'sudder', 'quick wins' bleven uit en nieuwe bestuurders kregen de kans om vragen te stellen bij al lang gekozen maar niet geformaliseerde aanpakken. Onzekerheid kreeg de kans om te groeien en uiteindelijk belandde het traject in een neerwaartse spiraal', aldus Korsten en Van de Laar (2007). Ook wijzen de auteurs in dit verband naar de samenwerking tussen Reimerswaal en Kappelle die dit jaar uiteengevallen is. De aanvankelijk succesvol ingerichte samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving is mislukt vanwege 'ongemakkelijke verhoudingen' tussen topambtenaren. Zo bleek uit een rapport van de rekenkamercommissie. 'Mensen zijn dus zowel opstap als potentieel een barrière voor samenwerking. Vertrouwen is essentieel bij samenwerking', aldus Korsten en Van de Laar (2007).

#### Draagvlak en daadkracht (een betrokken werkvloer)

Een andere belangrijke les die Korsten en Van de Laar (2007) trekken uit de onderzochte cases is dat daadkracht en draagvlak op de werkvloer een belangrijke voorwaarde is voor het slagen van een intergemeentelijke samenwerking. De vier gemeenten Beek, Valkenburg a.d. Geul, Meerssen en Nuth ondernamen rond 2004, na een gezamenlijke probleemanalyse, een samenwerkingspoging gericht op operationele en strategische samenwerking. Al hoewel de focus van de samenwerking op redelijk eenvoudige terreinen lag (inkoop en handhaving) en alles in eerste instantie goed georganiseerd leek te zijn, werd de stekker eruit getrokken. Volgens Korsten en Van de Laar was er teveel weerstand in de organisatie waardoor de samenwerking uiteindelijk mislukte. 'Een top-down visie dient gecombineerd te worden met een bottom-up aanpak. Wie namelijk een top-down aanpak kiest door de samenwerking slechts in de bestuurlijke en ambtelijke top te bedenken, laat ambtenaren niet ingroeien in de samenwerking. Samenwerken is mensenwerk. Daarom is het onvermijdelijk dat er in een samenwerkingstraject sprake moet zijn van interacties om elkaar te overtuigen van nut, noodzaak en werkwijzen. Korsten en Van de Laar (2007) wijzen in de verband naar het succesverhaal van de parkstadgemeenten (Landgraaf, Brunssum en omstreken).

'De belastingsamenwerking van deze gemeenten is in sterke mate terug te voeren op de enorme gedrevenheid van een Gideonsbende van topambtenaren die in het nut van samenwerking geloofden en met minder dan de daadwerkelijke samenwerking geen genoegen namen. Ze overlegden tot ze ook de laatste bestuurders mee hadden. Ze slepen stap voor stap negatieve kanten af en bleven de soepelheid opbrengen om te argumenteren en ook de laatste opposant voor zich te winnen. Samenwerkingsprojecten impliceren dus tal van overtuigingsacties. Gedrevenheid, interactie en overtuigingskracht van de betrokkenen zelf zijn noodzakelijk om voldoende steun te verwerven voor de samenwerking. Als de mensen die moeten samenwerken niet willen, blijft succes uit', aldus Korsten en Van de Laar (2007). Roos benoemt commitment weliswaar als voorwaarde en geeft aan hoe commitment bij het bestuur en management, OR en GO verkregen kan worden maar stapt naar mijn mening te snel over het belang van een betrokken werkvloer heen.

#### Een periodieke en transparante communicatie

Een samenwerkingsorganisatie is het gezamenlijke bezit van de deelnemende partners (gemeenten). Dat moet ook te allen tijde door de organisaties zo ervaren worden. Om alle belanghebbenden blijvend te binden aan de samenwerking dient er een periodieke en transparante communicatie- en informatiestroom vanuit de samenwerkingsorganisatie in de richting van de betrokken actoren gehanteerd te worden. Op deze wijze kunnen de samenwerkingspartners op de hoogte gehouden worden van de gehanteerde werkwijzen en de geleverde prestaties in de samenwerkingsorganisatie. Dit kan aan de hand van managementrapportages, maar ook door het organiseren van themabijeenkomsten, verzorgen van presentaties en het inzetten van de website en nieuwsbrieven (Van de Laar, 2006). Roos benoemt communicatie weliswaar als succesfactor maar legt naar mijn mening de nadruk op het hanteren van een communicatiestrategie in de implementatiefase van de samenwerking. Door een duidelijke communicatiestrategie te hanteren kan er draagvlak verkregen worden voor de samenwerking. Draagvlak is echter niet alleen belangrijk bij de invoering van de samenwerking maar is cruciaal gedurende het hele proces van samenwerking. Het is daarom belangrijk om gedurende het proces van samenwerking aandacht te besteden aan een goede communicatie.

#### Overige belangrijke punten

Overige factoren die volgens Korsten en Van de Laar (2007) van belang kunnen zijn voor het succes van een intergemeentelijke samenwerking en die naar mijn mening in het onderzoek van Roos onvoldoende benadrukt worden zijn:

- *Gelijkheid tussen partners*: Zowel in het theoretisch als empirisch deel is gelijkheid tussen partners als succesvoorwaarde voor een intergemeentelijke samenwerking in het onderzoek van Roos niet terug te vinden. Korsten en Van de Laar zijn juist van mening dat een intergemeentelijke samenwerking kansrijk is als deze wordt aangegaan tussen gelijksoortige partners. Daarbij komt de onderlinge gelijkheid tot uitdrukking in zowel het aantal inwoners en de daarmee samenhangende omvang van het ambtelijk apparaat, als ook in de doelstellingen van deelnemende gemeenten om te participeren binnen het interbestuurlijk SSC. Ook houding en gedrag van vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten spelen een belangrijke rol, opdat er geen beleving van dominantie gaat ontstaan (Van de Laar 2006).
- *Vier successen en laat je zien*: Een Gideonsbende die door het vuur gaat is nodig voor het bereiken van het doel. Vier successen door de mensen te belonen die belangrijke doelen hebben bereikt of prestaties hebben geleverd (Korsten en Van de Laar, 2007). Gezien de afstand tot de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten is het van belang, zeker voor a-politieke en dus voor de politiek minder interessante taken, om de samenwerkingsorganisatie wel zichtbaar te maken. Ook in de richting van andere stakeholders is het volgens Van de Laar van belang om te laten zien welke successen worden geboekt binnen het samenwerkingsverband. De landelijke politiek zal zo minder noodzaak zien om in te grijpen op de bestaande bestuurlijke structuur (herindeling). Tevens kan het andere gemeenten wellicht stimuleren in haar denken over mogelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking (Van de Laar, 2006).

- *Begin klein en groei gefaseerd*: Uit oogpunt van sturing en een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is het wenselijk om bij aanvang met een beperkt aantal gemeenten te participeren in een samenwerkingsverband. Pas op termijn als de bedrijfsvoering in de samenwerkingsorganisatie stevig is verankerd in de afzonderlijke gemeenten en de meerwaarde is aangetoond, kan overwogen worden om nieuwe toetreders toe te laten in het samenwerkingsverband (Van de Laar, 2006). Het gefaseerd groeien heeft ook betrekking op de te bundelen activiteiten.
- *Faciliteer de samenwerking*: Een stuurgroep moet er bovenop zitten en daadwerkelijk sturen, de werkgroepen moeten een opdracht krijgen en een samenwerkingsproject moet door ambtenaren niet gezien worden als werk bovenop het bestaande werk. Dan wordt samenwerking immers ten onrechte een restpost (Korsten en Van de Laar, 2007).

### 3.3 Conclusie en samenvatting

Met het voorstaande is getracht een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

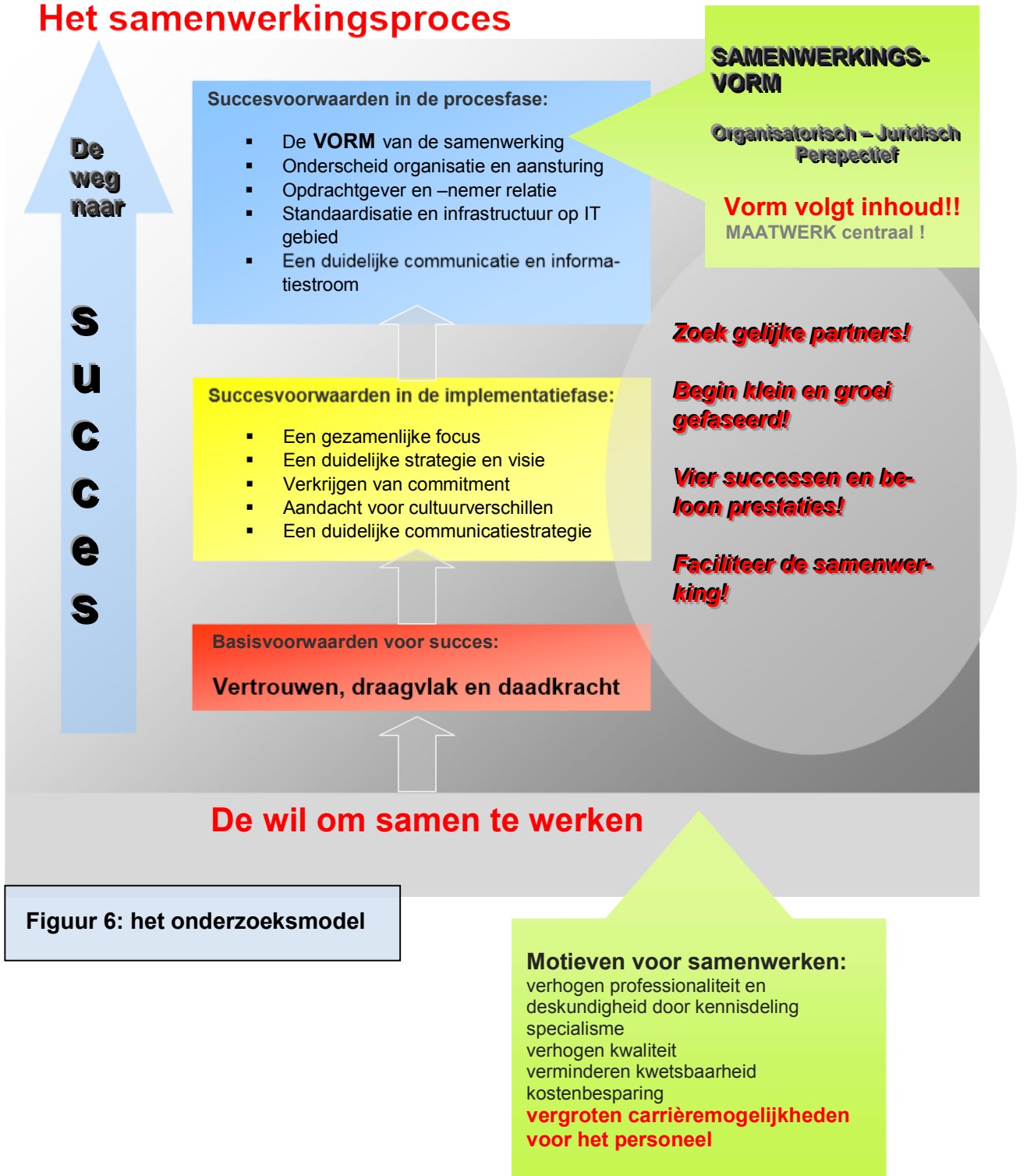
*Wat zijn de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking?*

Er is voor gekozen om deze vraag zowel vanuit de theorie als de praktijk te beantwoorden. In dit hoofdstuk is de theorie behandeld.

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van eerder empirisch onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking. Met name de onderzoeksresultaten van Roos (2007) hebben daarbij een belangrijke bijdrage geleverd. Al hoewel ik me voor een belangrijk deel kan vinden in de bevindingen van Roos, heb ik een paar kritische noten geplaatst bij haar onderzoeksresultaten. Mijn commentaar heb ik onderbouwd met argumenten die gebaseerd zijn op onderzoeksresultaten van Korsten en Van de Laar. Als aanvulling op het onderzoek van Roos kan geconcludeerd worden dat *vertrouwen* de basis is voor succesvolle samenwerking. Daarnaast blijken *draagvlak en daadkracht* onmisbare ingrediënten te zijn voor intergemeentelijke samenwerking. Samenwerken is mensenwerk daarom is vertrouwen de basis voor een goede samenwerkingsrelatie. Daarnaast is draagvlak over de hele lijn (bestuur, management en medewerkers) nodig om de samenwerking succesvol te laten zijn. Het is niet alleen belangrijk om commitment voor de implementatie van de samenwerking te hebben maar er dient draagvlak gedurende het hele proces van de samenwerking te zijn. Een duidelijke communicatie- en informatiestroom vanuit de samenwerkingsorganisatie richting de deelnemende partners kan bijdragen aan draagvlak gedurende het proces van samenwerken. Iedereen die betrokken is bij de samenwerking moet de meerwaarde ervan inzien. Mensen moeten niet alleen het gevoel hebben dat ze betrokken worden maar dat moet ook echt het geval zijn. Door naar de medewerkers te luisteren en hen erbij te betrekken ontstaat er een cultuur waarin wordt meege gedacht hoe de samenwerking nog verder kan worden verbeterd en gedragen. Een Gideonsbende die door het vuur gaat is nodig om resultaten te bereiken. Het is belangrijk om snelle prestaties neer te zetten, deze inzichtelijk te maken en te belonen.

Vervolgens kan een onderscheid gemaakt worden in de factoren die van belang zijn voor een succesvolle invoering van een samenwerking (implementatiefase) en de factoren die specifiek in het proces van samenwerking een belangrijke voorwaarde voor succes zijn (procesfase). In grote lijnen komen deze factoren overeen met de succesfactoren van Roos. Tot slot heb ik ter aanvulling van Roos nog een paar aandachtspunten benoemd die van belang zijn voor een succesvolle samenwerking. De bevindingen vanuit de theorie (deel 1: hoofdstuk 2 en 3) leveren de bouwstenen voor mijn onderzoeksmodel (zie figuur 6) dat is toegepast in de Drechtsteden.

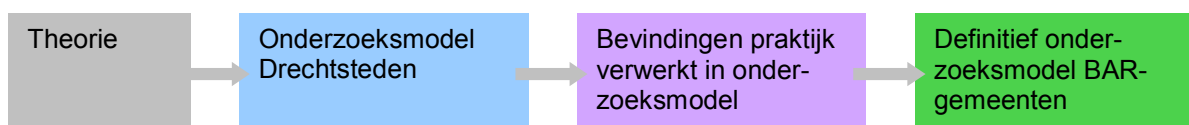
# Het samenwerkingsproces



Figuur 6: het onderzoeksmodel

## Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet

Aan de hand van literatuurstudie is in de voorgaande hoofdstukken een theoretisch kader geschetst waarbinnen intergemeentelijke samenwerking kan worden geplaatst. Naast de voordelen van een intergemeentelijke samenwerking is onderzocht welke factoren succesbepalend zijn. Aan de hand van de bevindingen uit de theorie is een onderzoeksmodel ontwikkeld. Met behulp van dit model is onderzocht of en in welke mate de succesfactoren uit de theorie ook daadwerkelijk een rol spelen in de empirische werkelijkheid. De bevindingen uit de theorie en de praktijk hebben samen uiteindelijk geleid tot een definitief model ten behoeve van het onderzoek in de BAR-gemeenten. Met dit onderzoeksmodel is getracht een antwoord te vinden op de vraag hoe de samenwerking tussen de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR) verbeterd kan worden zodat deze (meer) voldoet aan de voorwaarden voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking. Het onderzoek heeft geresulteerd in een advies over mogelijke verbeterpunten voor de BAR samenwerking in het algemeen. Meer in het bijzonder is aandacht besteed aan een samenwerking gericht op het vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel. Dit onderzoek heeft daarom tevens geresulteerd in aanbevelingen over de vraag onder welke condities de BAR-gemeenten een samenwerking op dit onderdeel vorm kunnen geven. Zoals hiervoor blijkt, bestaat het empirisch onderzoek uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op het onderzoek in de Drechtsteden. Het tweede deel heeft betrekking op het onderzoek in de BAR-gemeenten.



In dit hoofdstuk wordt de opzet voor het empirisch onderzoek behandeld. Paragraaf 4.1 bevat een beschrijving van de gekozen onderzoeksmethode. In paragraaf 4.2 wordt kort stilgestaan bij de betrouwbaarheid van beide onderzoeken. Paragraaf 4.3 heeft betrekking op het onderzoek in de Drechtsteden en in paragraaf 4.4 is de onderzoeksopzet van de BAR-gemeenten verder uiteen gezet.

### 4.1 Het interview

Zowel voor het onderzoek in de Drechtsteden als voor het onderzoek in de BAR-gemeenten is gekozen voor het semi-gestructureerde diepte-interview als methode van onderzoek. Het interview als methode van dataverzameling is uiterst geschikt wanneer het onderzoek zich richt op de betekenis van een bepaald fenomeen voor de participanten (Robson, 2002). Een semi-gestructureerd interview geeft de onderzoeker de gelegenheid om uitvoerig stil te staan bij de opvatting van de respondent. Het biedt de onderzoeker de mogelijkheid om interessante punten verder uit te diepen. Er kunnen bijvoorbeeld gerichte vragen gesteld worden over een specifieke situatie. In beide onderzoeken worden begrippen als vertrouwen en draagvlak onderzocht. Bij dergelijke begrippen kunnen bijvoorbeeld interpretatieverschillen ontstaan die leiden tot een vertekend beeld van de situatie. Een interview maakt het meer mogelijk om dergelijke interpretatieverschillen te voorkomen. De onderzoeker kan tijdens het interview uitleg geven bij de begrippen, een toelichting verstrekken bij de vragen die gesteld worden of voorbeelden aanhalen om een bepaalde situatie te verduidelijken. Ook kan een onderzoeker ervoor kiezen om de antwoorden van de ene respondent voor te leggen bij de andere respondent om bijvoorbeeld de achterliggende oorzaken van eventuele meningsverschillen te achterhalen. Een enquête biedt deze mogelijkheden niet. Om voorstaande redenen is daarom gekozen voor het semi-gestructureerde diepte interview als methode van onderzoek i.p.v. een enquête.

### 4.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek bestaat volgens Robson (2002) uit:

- Nauwkeurigheid van de metingen. Daarbij gaat het erom dat anderen er ook van overtuigd zijn dat de onderzoeker grondig en nauwkeurig te werk is gegaan.
- Herhaalbaarheid ofwel consistentie.



#### **4.2.1 Nauwkeurigheid**

De nauwkeurigheid van beide onderzoeken is vergroot door te werken met een vooraf vastgestelde vragenlijst waarbij de vragen per succesfactor zijn geclusterd. Alle succesfactoren zijn tijdens de interviews met de respondenten besproken. De vragenlijst diende als hulpmiddel om de gesprekken enigszins gestructureerd te laten verlopen en uit te werken. De gesprekken zijn opgenomen met een memorecorder waardoor de kans op het missen van belangrijke informatie verkleind is. Door het opnemen van de gesprekken werd er praktisch niet meegeschreven met de antwoorden en kon er meer aandacht geschonken worden aan andere aspecten, zoals non-verbale communicatie. Van ieder gesprek is een woordelijk gespreksverslag uitgewerkt waarbij de antwoorden wederom zijn geclusterd per succesfactor. De non-verbale communicatie en de gespreksverslagen vormden een grote bron van data voor de analyse. Er is gekozen voor een analyse per succesfactor zoals uitgewerkt in de volgende hoofdstukken.

#### **4.2.2 Herhaalbaarheid**

De herhaalbaarheid ofwel consistentie is in beide onderzoeken vooral te vinden in het gebruik van een vooraf vastgestelde vragenlijst waarbij de vragen per succesfactor geclusterd zijn. Op deze wijze is getracht bij iedere respondent dezelfde onderwerpen te bespreken. Ook bij de uitwerking is gekozen voor een clustering van de antwoorden rondom de vooraf vastgestelde succesfactoren. Om interpretatieverschillen te voorkomen is in ieder interview dezelfde toelichting bij de vragen verstrekt en zijn ook dezelfde voorbeelden aangehaald om situaties te verhelderen. Tenslotte is de mate van consistentie vergroot doordat alle interviews door dezelfde persoon (ik) zijn afgenomen.

### ***4.3 Het onderzoek in de Drechtsteden***

Nadat aan de hand van de literatuur de belangrijkste succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking zijn vastgesteld en de methode van dataverzameling is bepaald, is gezocht naar een organisatie waar de toetsing in de praktijk zou plaatsvinden. Omdat het onderzoek zich richt op de succesfactoren voor een intergemeentelijke samenwerking is gezocht naar een geslaagd samenwerkingsverband. De Drechtsteden werken al gedurende een aantal jaar intensief samen op een zeer breed terrein van activiteiten. Het samenwerkingsverband wordt in de regio gewaardeerd als het voorbeeld van een geslaagde samenwerking tussen gemeenten. Bovendien hebben de Drechtsteden een regionaal loopbaan- en mobiliteitscentrum opgericht waar ze alle activiteiten gericht op het vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel hebben ondergebracht. Dit laatste maakte dat de Drechtsteden de voorkeur kregen boven andere succesvolle samenwerkingsverbanden in de regio. De BAR-gemeenten zouden immers belangrijke lessen kunnen trekken uit de ervaringen van het loopbaancentrum van de Drechtsteden wanneer ze zouden besluiten een dergelijke samenwerking in BAR verband vorm te geven. Aan de hand van het onderzoek in de Drechtsteden is bepaald in welke mate de succesfactoren uit de theorie ook in de praktijk voorwaarden voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking blijken te zijn. Vervolgens is aan de hand van de bevindingen uit de theorie en de praktijk een model ontwikkeld voor het onderzoek in de BAR-gemeenten.

#### **4.3.1 Onderzoekspopulatie**

De interviews zijn afgenomen bij twee medewerkers van de netwerkorganisatie van de Drechtsteden;

- een procescoördinator van het Bureau Drechtsteden, en
- een loopbaanadviseur van het Loopbaancentrum Drechtsteden.

Beide respondenten zijn vanuit hun functie direct betrokken bij het proces van samenwerken binnen de Drechtsteden en zijn goed op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Respondent A is sinds een aantal jaar werkzaam als procescoördinator binnen het Bureau Drechtsteden. Vanuit haar functie binnen het Bureau Drechtsteden is zij nauw betrokken bij het proces van samenwerken. Dit geldt ook voor de implementatieprocessen. Respondent B is werkzaam voor het Loopbaancentrum van de Drechtsteden en is betrokken geweest bij de implementatie van het Service Centrum Drechtsteden.



In het interview met betrokkene is in het bijzonder aandacht geschonken aan de succesvoorwaarden voor intergemeentelijke samenwerking gericht op het vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel. De antwoorden van de ene respondent zijn vergeleken met de antwoorden van de andere respondent. Op deze wijze is bepaald of en in welke mate de succesvoorwaarden voor een specifieke samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel afwijken van de voorwaarden die in het algemeen gelden voor een intergemeentelijke samenwerking. Tevens is onderzocht of bij een dergelijke samenwerking nog specifieke aandachtspunten gelden. De respondenten zijn individueel geïnterviewd. De duur van de interviews was gemiddeld twee uur per interview.

#### **4.3.2 Operationalisering**

Zoals hiervoor aangegeven, heb ik gekozen voor het semi-gestructureerde interview als methode van onderzoek. Deze methode biedt ruimte voor een open gesprek waardoor belangrijke ervaringen voldoende aandacht krijgen. Om de interviews toch enigszins gestructureerd te laten verlopen heb ik vooraf een vragenlijst samengesteld (zie bijlage 2). Na een korte introductie heb ik aan beide respondenten de vraag gesteld in welke mate zij betrokken zijn (geweest) bij het proces van samenwerking. Ook heb ik aan beide respondenten gevraagd in welke mate zij betrokken zijn (geweest) bij de implementatie van de samenwerking. Door deze vragen te stellen heb ik getracht hun betrokkenheid bij de intergemeentelijke samenwerking in beeld te brengen. Om meer te weten te komen over de achtergronden van de samenwerking heb ik aan beide respondenten een paar vragen gesteld over de Drechtsteden in het algemeen. Nadat het beeld over de respondenten, hun relatie tot de samenwerking, de mate van tevredenheid over de samenwerking en de belangrijkste motieven voor de samenwerking voldoende helder waren, ben ik doorgegaan met de succesfactoren. Vraag 8 t/m 12 hebben betrekking op de voorwaarden, vertrouwen, draagvlak en daadkracht. Aan de hand van deze vragen heb ik getracht te achterhalen in welke mate deze voorwaarden het succes van de samenwerking in de Drechtsteden hebben bepaald. Ook heb ik geprobeerd te achterhalen of vertrouwen, draagvlak en daadkracht als basisingrediënten voor een succesvolle samenwerking kunnen worden bevestigd. Vraag 13 t/m 23 hebben betrekking op de overige succesfactoren die in de theorie zijn behandeld. Om te kunnen bepalen of en in welke mate de succesfactoren uit de theorie in de Drechtsteden kunnen worden bevestigd heb ik deze met beide respondenten besproken. Ik heb de succesfactoren voorgehouden en de vraag gesteld of en in welke mate deze voorwaarden van toepassing zijn op de Drechtsteden. Tevens heb ik gevraagd om het antwoord kort toe te lichten. Nadat alle succesfactoren afzonderlijk zijn besproken heb ik aan beide respondenten de vraag gesteld of er nog andere factoren zijn die de samenwerking binnen de Drechtsteden tot een succes hebben gemaakt. Aan de medewerker van het Loopbaancentrum heb ik een paar extra vragen gesteld. Ik heb betrokkene gevraagd of een samenwerking gericht op mogelijkheden voor het personeel (zoals in het Loopbaancentrum het geval is) volgens hem een andere aanpak vereist. Ook heb ik betreffende respondent gevraagd of en in welke mate de succesvoorwaarden van een dergelijke samenwerking afwijken van de voorwaarden die in het algemeen gelden voor een intergemeentelijke samenwerking.

#### **4.3.3 Beperkingen**

Een mogelijke beperking bij het onderzoek in de Drechtsteden is dat de bevindingen voornamelijk zijn gebaseerd op de ervaringen en meningen van slechts twee personen. Wanneer met meer personen gesproken zou zijn, zouden de onderzoeksresultaten beter generaliseerbaar zijn. Naast het feit dat het aantal respondenten genoemd kan worden als mogelijke beperking, zie ik ook een beperking in de keuze voor deze twee personen. Enerzijds zijn de respondenten vanuit hun functie binnen de netwerkorganisatie direct betrokken bij het samenwerkingsproces en hebben daarmee een goede kijk op de situatie en mag verwacht worden dat deze betrokkenheid ten goede komt van de onderzoeksresultaten. Anderzijds ben ik van mening dat deze betrokkenheid juist een beperking kan zijn. Een nauwe betrokkenheid kan namelijk leiden tot een minder objectief beeld van een situatie waardoor de onderzoeksresultaten ook minder objectief kunnen zijn.

#### **4.4 Het onderzoek in de BAR-gemeenten**

Aan de hand van de bevindingen uit de theorie en de praktijk is een onderzoeksmodel ontwikkeld voor de BAR-gemeenten. De 17 factoren die het succes van een intergemeentelijke samenwerking blijken te bepalen, vormen de bouwstenen van dit onderzoeksmodel. Het onderzoek in de BAR-gemeenten moet een antwoord geven op de vraag, in welke mate de BAR-gemeenten voldoen aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking.

##### **4.4.1 Onderzoekspopulatie**

Voor het onderzoek zijn in totaal 14 personen geïnterviewd. De respondenten zijn allen werkzaam voor de BAR-gemeenten. Bij de keuze voor de respondenten is een diverse samenstelling nagestreefd. De verwachting is dat een diverse samenstelling van respondenten bijdraagt aan een breed inzicht. Deze diversiteit komt o.a. tot uiting in een evenredige vertegenwoordiging van:

- De drie gemeenten;
- De verschillende actoren van de drie gemeenten (bestuur, management, medewerkers e.d.);
- Leden van de projectorganisatie BAR samenwerking (personen die zeer direct bij de samenwerking zijn betrokken) en niet leden (personen die meer op een afstand staan van de samenwerking).

De volgende vertegenwoordigers van de drie gemeenten zijn geïnterviewd<sup>5</sup>:

- De drie burgemeesters (tevens leden van de stuurgroep/ projectorganisatie);
- De drie gemeentesecretarissen (tevens leden van de stuurgroep en ambtelijke regiegroep/ projectorganisatie);
- Vier directeuren (waarvan drie tevens leden van de ambtelijke regiegroep);
- Drie P&O professionals (geen leden van de projectorganisatie);
- Een integraal manager (geen lid van de projectorganisatie)

De respondenten zijn individueel geïnterviewd. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur per interview.

##### **4.4.2 Operationalisering**

Aan de hand van de succesfactoren die uit de theorie zijn vastgesteld en tevens in de Drechtsteden zijn getoetst, is een vragenlijst samengesteld ten behoeve van het onderzoek in de BAR-gemeenten (zie bijlage 3). Per succesfactor is een aantal vragen ontwikkeld die in kaart kunnen brengen hoe de gemeenten in het algemeen tegenover deze factoren staan. Om te kunnen bepalen hoe de respondenten meer in het bijzonder tegenover een samenwerking gericht op het vergroten van de carrièremogelijkheden voor het personeel staan, is ook een aantal vragen ontwikkeld. Na een korte introductie heb ik de vragen uit de vragenlijst doorgenomen met de respondenten. De vragenlijst bestond uit 12 onderdelen.

###### *Onderdeel A: Introductie*

Dit onderdeel had voornamelijk tot doel de respondenten beter te leren kennen en om een eerste indruk te krijgen van de houding van de respondenten ten aanzien van de BAR samenwerking.

###### *Onderdeel B: De samenwerking BAR algemeen gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel*

Aan de hand van 16 vragen is met dit onderdeel getracht te achterhalen;

- wat de achtergronden zijn van de BAR samenwerking (ontstaansgeschiedenis en motieven voor de samenwerking);
- hoe tevreden men is over het verloop van de samenwerking en wat de knelpunten zijn;
- of men in de drie gemeenten open staat voor een samenwerking gericht op meer carrièremogelijkheden voor het personeel, welke beelden men daarbij heeft en bereid is in een dergelijk initiatief te investeren.

---

<sup>5</sup> Voor een overzicht van de respondenten wordt verwezen naar bijlage 4

#### *Onderdeel C: Vertrouwen, draagvlak en daadkracht*

Dit onderdeel heeft betrekking op de drie basisvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking. Om te kunnen bepalen of en in welke mate deze drie factoren aanwezig zijn binnen de drie gemeenten zijn aan de respondenten 12 vragen gesteld. Betrokkenheid van de werkvloer blijkt uit de theorie essentieel te zijn voor het creëren van draagvlak voor de samenwerking. Om te achterhalen in welke mate de medewerkers bij het proces betrokken worden is bij dit onderdeel tevens een aantal vragen hierover gesteld aan de respondenten.

Om eventuele interpretatie verschillen e.d. te voorkomen zijn de vragen bij dit onderdeel steeds toegelicht. Aan de respondenten is gevraagd om de vragen voornamelijk te beantwoorden vanuit zichzelf, de collega's van de andere twee gemeenten en de groep die men vertegenwoordigt. Zo lag bijvoorbeeld tijdens de interviews met de burgemeesters het accent op het bestuurlijk niveau, bij de interviews met de directeuren op het ambtelijk niveau en bij de P&O professionals op de P&O afdelingen en de ondernemingsraden.

#### *Onderdeel D: Gezamenlijke focus t.a.v. doel, activiteiten en de wijze van samenwerken*

Met de 7 vragen die bij dit onderdeel behandeld zijn, is getracht te achterhalen of de drie gemeenten een gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerking hebben. Wat wil men met de samenwerking bereiken? Streeft men dezelfde doelen na? Ook is dit onderdeel bedoeld om te achterhalen welke samenwerkingsvorm het meest passend is voor de samenwerking in het algemeen en voor een eventuele samenwerking gericht op het vergroten van de mogelijkheden voor het personeel. Om te bepalen welke samenwerkingsvorm men voor ogen heeft en of daarover overeenstemming is tussen de drie gemeenten, is een aantal samenwerkingsvormen voorgelegd aan de respondenten. Bij iedere samenwerkingsvorm is een korte toelichting verstrekt om eventuele interpretatieverschillen te voorkomen. Aan de respondenten is vervolgens gevraagd welke vorm zij het meest passend vinden voor de BAR samenwerking. Ook is gevraagd welke vorm het meest passend zou zijn voor een samenwerking gericht op het vergroten van de carrièremogelijkheden voor het personeel. Naast de samenwerkingsvorm vanuit organisatorisch perspectief, is tevens de samenwerkingsvorm vanuit juridisch perspectief met de respondenten besproken. Ook hier zijn verschillende vormen voorgelegd en toegelicht.

#### *Onderdeel E: Een duidelijke strategie en visie op de samenwerking*

Dit onderdeel heeft tot doel te bepalen of men een gezamenlijke strategie en visie heeft op de samenwerking, wat deze strategie en visie dan is en in welke mate deze uitgedragen wordt in de drie organisaties. Om dit te achterhalen zijn 3 vragen gesteld aan de respondenten.

#### *Onderdeel F: Verkrijgen van commitment onder management, bestuur en medewerkers*

Dit onderdeel heeft tot doel te achterhalen of er commitment is bij de verschillende actoren voor de samenwerking. Ook is met dit onderdeel getracht te achterhalen of er commitment bij de verschillende actoren is voor een samenwerking gericht op het vergroten van de mogelijkheden voor het personeel. In totaal zijn 6 vragen ontwikkeld voor dit onderdeel.

#### *Onderdeel G: Aandacht voor de verschillende bedrijfsculturen*

Aan de hand van 3 vragen ontwikkeld voor dit onderdeel is getracht te achterhalen of er aandacht is voor belangrijke cultuurverschillen.

#### *Onderdeel H: Communicatie*

Dit onderdeel behandelt twee succesfactoren waarmee het belang van communicatie wordt onderstreept. Daarbij gaat het om het hebben van een duidelijke communicatiestrategie die een succesvoorwaarde bij de implementatie blijkt te zijn en het hebben van een goede communicatie- en informatiestroom vanuit de samenwerkingsorganisatie richting de samenwerkende partner organisaties. Voor dit onderdeel zijn 5 vragen ontwikkeld waarmee onderzocht is of de BAR-gemeenten een duidelijke communicatiestrategie hebben voor de samenwerking en welke boodschap deze communicatiestrategie uitdraagt of zou moeten uitdragen. Daarnaast is met dit onderdeel getracht te achterhalen op welke wijze er gecommuniceerd wordt over de lopende samenwerkingsactiviteiten en hoe tevreden men is over deze communicatie.

Met de laatste vraag van dit onderdeel is geprobeerd inzicht te krijgen in de verbeterpunten die worden ervaren rondom de communicatie over de samenwerking.

#### *Onderdeel I: Onderscheid tussen organisatie en aansturing*

Dit onderdeel heeft tot doel te onderzoeken of er een onderscheid is tussen de organisatie en de aansturing van de samenwerkingsactiviteiten in BAR verband en hoe deze eruit ziet. Voor dit onderdeel zijn twee vragen ontwikkeld.

#### *Onderdeel J: Goed functionerende relatie tussen de opdrachtgever en –nemer*

Dit onderdeel heeft betrekking op de voorwaarde dat er een goed functionerende opdrachtgever-nemer relatie dient te zijn om een succesvolle intergemeentelijke samenwerking te verkrijgen. Met de 5 vragen die voor dit onderdeel zijn ontwikkeld is geprobeerd te achterhalen of er in BAR verband volgens dit principe wordt gewerkt en wat de mate van bereidheid is om volgens dit principe te werken.

#### *Onderdeel K: Standaardisatie en een goede infrastructuur op het gebied van IT*

De 4 vragen die voor dit onderdeel zijn ontwikkeld hebben tot doel inzicht te verwerven in het soort IT dat in gebruik is binnen de BAR-gemeenten en de bereidheid tot standaardisatie en/ of implementatie van nieuwe systemen. Bij dit onderdeel is heel specifiek aandacht geschonken aan de personeelssystemen die o.a. de werkprocessen op het gebied van werving en selectie, opleiding, loopbaan- en mobiliteit ondersteunen.

#### *Onderdeel L: Overige aandachtspunten*

Dit laatste onderdeel van het onderzoek heeft betrekking op de overige aandachtspunten die deel uitmaken van het onderzoeksmodel. Met de 14 vragen is o.a. getracht inzicht te krijgen in de mate van gelijkheid tussen de participanten, de mate waarin belangrijke successen worden gevierd en prestaties worden beloond en de mate waarin de samenwerking wordt gefaciliteerd binnen de BAR-gemeenten. Tevens is geprobeerd inzicht te krijgen in de mogelijke risico's voor de samenwerking.

Ter afsluiting van het interview is aan iedere respondent gevraagd of er naast de reeds gekozen respondenten, nog anderen zijn die beslist deel zouden moeten nemen aan het onderzoek vanwege een waardevolle bijdrage.

### **4.4.3 Beperkingen**

Een mogelijke beperking aan het onderzoek in de BAR-gemeenten is dat de werkvloer onvoldoende betrokken is geweest bij het onderzoek. De respondenten waaronder de directeurs en P&O functionarissen hebben weliswaar de vragen beantwoord vanuit de medewerkers maar de onderzoeksresultaten waren betrouwbaarder geweest als de medewerkers zelf bevestigd waren op aspecten als draagvlak en vertrouwen. Ook bij dit onderzoek vormt het aantal personen een mogelijke beperking. Wanneer met meer personen gesproken zou zijn, zouden de onderzoeksresultaten beter generaliseerbaar zijn. Naast het feit dat het aantal respondenten genoemd kan worden als mogelijke beperking, zie ik ook hier een beperking in de keuze voor deze respondenten. Enerzijds heeft het merendeel van de respondenten een belangrijke functie binnen de BAR samenwerking waardoor ze vanuit hun betrokkenheid een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Anderzijds geldt ook hier dat ik van mening ben dat deze betrokkenheid juist een beperking kan zijn. Een nauwe betrokkenheid kan namelijk leiden tot een minder objectief beeld van een situatie waardoor de onderzoeksresultaten ook minder objectief kunnen zijn. Ten behoeve van de objectiviteit hadden meer medewerkers geïnterviewd kunnen worden die meer op een afstand van de samenwerking staan. Tenslotte had de politiek meer betrokken kunnen worden om betere uitspraken te kunnen doen over het bestuurlijk vertrouwen. Zo hadden een aantal wethouders of gemeenteraadsleden van de drie gemeenten geïnterviewd kunnen worden.

## Hoofdstuk 5 Samenwerken in de Drechtsteden

Zoals eerder in hoofdstuk 3 aangegeven wordt onderzoeksvraag twee zowel vanuit de theorie als de praktijk beantwoord. De onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen luiden als volgt:

*Wat zijn de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking?*

Bij deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke factoren zijn op basis van de literatuur een voorwaarde voor succesvolle samenwerking?
2. In hoeverre blijken de succesfactoren uit de literatuur ook in de praktijk een voorwaarde voor succes te zijn?

In dit hoofdstuk worden, aan de hand van deelvraag twee, de bevindingen uit de theorie (hoofdstuk 3) in de praktijk getoetst. Dit deel van het onderzoek heeft plaatsgevonden in het samenwerkingsverband van de Drechtsteden.

In paragraaf 5.1 zal een (korte) beschrijving worden gegeven van het samenwerkingsverband de Drechtsteden. Paragraaf 5.2 bevat de uitwerking van het empirisch onderzoek in de Drechtsteden. In paragraaf 5.3 wordt de gekozen samenwerkingsvorm binnen de Drechtsteden behandeld. De bevindingen uit dit onderzoek worden verwerkt in het onderzoeksmodel dat in hoofdstuk 3 is gepresenteerd. De koppeling van de theorie met de praktijk levert uiteindelijk een definitief onderzoeksmodel op dat is gebruikt voor het onderzoek in de BAR-gemeenten. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.4 afgesloten met een conclusie en samenvatting.

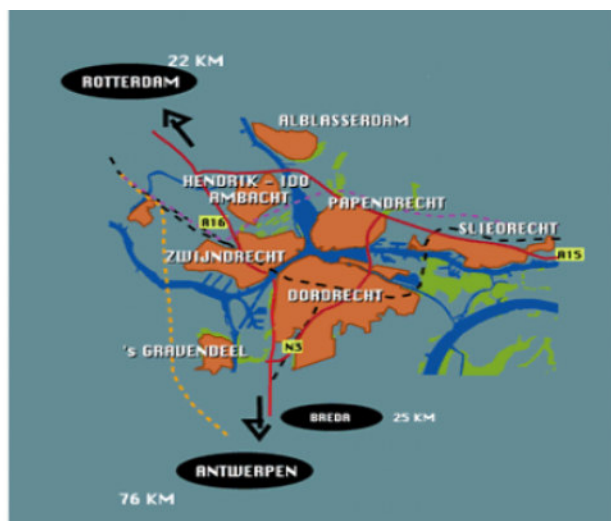
### 5.1 De Drechtsteden<sup>6</sup>

'De Drechtsteden' is een intergemeentelijk samenwerkingsverband tussen de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Binnenmaas (was 's-Gravendeel), Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De zeven gemeenten vormen samen een netwerkstad. In het gebied wonen in totaal 268.000 inwoners. Er wordt samen gewerkt aan een nadrukkelijker profilering van de regio als aantrekkelijk gebied voor wonen, werken en recreëren. De gemeenten hebben heel duidelijk gekozen voor samenwerking met behoud van de eigen identiteit. Hieronder volgt een korte beschrijving van de casus Drechtsteden.

#### 5.1.1 Historische schets

Begin jaren negentig is de samenwerking begonnen met het project Drechtoevers. Dit was een groot nieuwbouwproject binnen het Drechtsteden gebied met als thema: "wonen langs de oevers".

**Figuur 7: Het Drechtsteden gebied**



<sup>6</sup> De informatie in deze subparagraaf is ontleend aan [www.drechtsteden.nl](http://www.drechtsteden.nl)

In het begin van de samenwerking lag de nadruk vooral bij het oppakken van regionale vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening. Sinds de discussie over de nota "Vernieuwing bestuurlijke organisatie" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1995 is het proces van samenwerking tussen de zeven gemeenten geïntensiveerd. De landelijke nota blies de discussie over gemeentelijke taken en manieren van samenwerking nieuw leven in. Ook in het Drechtsteden gebied bleef dit niet zonder gevolgen. Regionale vraagstukken moesten regionaal worden opgepakt en niet langer worden versnipperd over de afzonderlijke gemeenten. Er wordt nu samengewerkt op zeer verschillende terreinen, zoals: ruimtelijke ordening, sociaal-economische ontwikkeling, vrije tijd, verkeer en vervoer, groen-water-milieu en bedrijfsvoering. De samenwerking heeft zowel betrekking op beleidsontwikkeling als –uitvoering. Vanaf maart 2006 is de samenwerking gebaseerd op de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

### **5.1.2 De Koers**

De gemeenten hebben nadrukkelijk de wil en de wens om over de gemeentegrenzen heen samen te werken op basis van inhoud, niet van structuurdiscussies. De gemeenten zien zo, op basis van de historische, geografische en economische gegevens, kans om met respect voor elkaars eigenheden in regionaal verband met elkaar samen te werken. Daarbij richt de samenwerking zich op het nog verder verbeteren van de kwaliteit van het leven in de Drechtsteden. De koers van de Drechtsteden wordt tot nu toe bepaald door de volgende richtinggevende uitgangspunten:

- De Drechtsteden zijn 'samen stad aan het water'. Deze uitspraak is een samenvatting van het streefbeeld;
- De Drechtsteden wil een netwerkstad zijn met een netwerkbestuur en een netwerkorganisatie, in samenwerking met netwerken uit het regionaal bedrijfsleven, onderwijs, gezondheidszorg, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties en cultuurinstellingen;
- De Drechtsteden wil een regio in balans zijn.

### **5.1.3 Bestuur en organisatie**<sup>7</sup>

De bestuurlijke organisatie van de Drechtsteden wordt gevormd door een algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Het Drechtstedenbestuur is het dagelijks bestuur. Iedere gemeente is hierin vertegenwoordigd door een burgemeester of wethouder. Het Drechtstedenbestuur is verantwoordelijk voor de integrale uitvoering van beleid en bewaking van de processen. De voorzitter van het dagelijks bestuur is tevens voorzitter van de Drechtraad. De Drechtraad zijn de raadsleden uit de regiomeenten vertegenwoordigd met één persoon per fractie. Met 50 leden vormt de Drechtraad het algemeen bestuur (hoogste orgaan) van de Drechtsteden. De Drechtraad werkt kaderstellend (vooraf) en controlerend (achteraf). De ambtelijke organisatie wordt de netwerkorganisatie genoemd. Het hoogste orgaan binnen de netwerkorganisatie is de netwerkdirectie. De netwerkdirectie bestaat uit de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten en de directeur/ secretaris van de netwerkorganisatie.

#### Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (de netwerkorganisatie)

Op 8 maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden in werking getreden (GRD). De GRD voert een aantal taken uit dat door één of meerdere van de deelnemende gemeenten is overgedragen. Sinds 1 januari 2007 vallen de Sociale Dienst Drechtsteden, het Regionaal Bureau leerplicht en voortijdig schoolverlaten, het Ingenieursbureau Drechtsteden, het Loopbaancentrum Drechtsteden en het Bureau Drechtsteden onder de paraplu van de GRD. Per 1 januari 2008 is het ServiceCentrum aan deze reeks toegevoegd. Tot nu toe maakten de gemeenten uit de Drechtsteden deel uit van de gemeenschappelijke regeling Zuid-Holland Zuid.

---

<sup>7</sup> Voor een organogram van de netwerkorganisatie zie bijlage 5



### Bureau Drechtsteden

Het Bureau Drechtsteden neemt een geheel eigen plaats in binnen de GRD. Het is geen uitvoeringsorganisatie, maar hangt onder het Drechtstedenbestuur en de Drechttraad.

Het is een proces- en programmabureau voor ondersteuning van het bestuur en het totaal van de netwerkorganisatie. Bureau Drechtsteden organiseert de samenwerking tussen en met bestuurders en ambtenaren en zorgt voor de inhoudelijke afstemming van de samenwerking tussen de zeven gemeenten. Verder is het bureau verantwoordelijk voor:

- Het verbinden van afzonderlijke projecten en thema's tot een samenhangend en resultaatgericht programma (programmasturing).
- Het zorgdragen voor een goede aansluiting tussen organisatie en gebied (de inhoudelijke producten moeten aansluiten bij de ontwikkeling van de Drechtsteden, rekening houdend met de politieke en bestuurlijke belangen van de partners in de samenwerking).

### Sociale Dienst Drechtsteden (SDD)

Dit is de regionale Sociale Dienst voor de Drechtsteden. De twee belangrijkste wettelijke taken die de SDD uitvoert, zijn de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De SDD is niet alleen op uitvoerend niveau maar ook op strategisch beleidsniveau actief. Zo geeft de SDD mede vorm aan het regionale arbeidsmarktbeleid en de modernisering van de Wsw. Daarnaast speelt ze een centrale rol bij het armoedebeleid.

### Bureau Leerplicht en voortijdig schoolverlaten

Het bureau leerplicht en voortijdig schoolverlaten vervult sinds 2005 voor de Drechtsteden de taken uit de leerplichtwet en de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-functie). Het bureau ziet toe op de naleving van de Leerplichtwet: voorkomen dat jongeren spijbelen en daarnaast voorkomen van vroegtijdig, zonder diploma, schoolverlaten.

### Ingenieursbureau Drechtsteden

Het ingenieursbureau is het publieke ontwerp- en raadgevend bureau op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke inrichting en gebouwen voor de Drechtsteden. Het is actief op drie terreinen: civiele techniek, bouw, beheer en onderhoud van gebouwen. Incidenteel worden er opdrachten uitgevoerd voor derden zoals woningbouwverenigingen, waterschappen en energiebedrijven.

### Loopbaancentrum Drechtsteden

Het loopbaancentrum Drechtsteden is opgericht om, in het gezamenlijk belang van de werkgevers en medewerkers binnen de deelnemende organisaties, loopbaanontwikkeling en mobiliteit te faciliteren en te bevorderen. Het loopbaancentrum biedt de samenwerkende organisaties en de netwerkorganisatie flexibiliteit in ontplooiingsmogelijkheden en mobiliteit van medewerkers. Er is een gezamenlijke vacaturesite die de arbeidsmarkt binnen de Drechtsteden transparant en toegankelijk maakt. Daarnaast biedt het loopbaancentrum een aantal instrumenten dat medewerkers kan helpen bij het plannen, ontwikkelen en invullen van hun loopbaan binnen de Drechtsteden. Zowel in het kader van loopbaanontwikkeling als herplaatsing. De Drechtsteden profileren zich gezamenlijk op de arbeidsmarkt.

### Servicedienst Drechtsteden

In 2005 hebben de colleges van de deelnemende partners gekozen voor een bestuurskrachtmeting. Uit deze meting kwam de behoefte aan nog meer samenwerking naar voren. Daarnaast is gebleken dat er behoefte bestaat aan ondersteuning op verschillende terreinen, zoals P&O, ICT en communicatie (staffuncties). Naar aanleiding hiervan hebben de deelnemende gemeenten onderzocht of één ServiceCentrum Drechtsteden (SCD) in de vorm van een SSC haalbaar is. De Servicedienst Drechtsteden beoogt een gezamenlijk kenniscentrum te worden met medewerkers die vanuit een centrale plek en 'op locatie' diensten verlenen aan de zeven Drechtsteden gemeenten, het samenwerkingsverband (netwerkorganisatie) Drechtsteden en het samenwerkingsverband Zuid-Holland Zuid. Het gaat daarbij om het verlenen van kwalitatief hoogwaardige en (kosten)efficiënte diensten op het gebied van staf- en ondersteunende functies, zoals Personeel, Financiën, ICT, DIV, Juridische en facilitaire zaken. Het SCD wordt vanaf 1 januari 2008 gefaseerd ingevoerd. Het loopbaancentrum zal in de loop van het jaar 2008 ondergebracht worden binnen het SCD.



## 5.2 Samen stad aan water

In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek in de Drechtsteden beschreven. Onderzocht is in welke mate de succesfactoren uit de theorie ook in de praktijk bevestigd kunnen worden. Aan het onderzoek hebben meegewerkt:

- de procescoördinator van het Bureau Drechtsteden, hierna te noemen respondent A en
- de loopbaanadviseur van het Loopbaancentrum Drechtsteden, hierna te noemen respondent B.

Hieronder volgt eerst een totaalconclusie waarbij per succesvoorwaarde, zoals vastgesteld in hoofdstuk 3, wordt aangegeven of deze in het samenwerkingsverband de Drechtsteden geheel, gedeeltelijk of niet kan worden bevestigd. Daarna volgt een korte toelichting op de basisvoorwaarden, de succesvoorwaarden in de implementatiefase en de succesvoorwaarden in de procesfase.

### 5.2.1 Totaalbeeld onderzoeksresultaten

Bij het onderzoek in de Drechtsteden is in het bijzonder aandacht geschonken aan het Loopbaancentrum van de Drechtsteden. De succesvoorwaarden voor een samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel blijken niet af te wijken van de voorwaarden die in het algemeen gelden voor een succesvolle intergemeentelijke samenwerking.

**Figuur 8: Overzicht totaalconclusie en toelichting per succesvoorwaarde**

Succesvoorwaarde	Conclusie	Toelichting
<b>Basisvoorwaarden</b>		
Vertrouwen, draagvlak en daadkracht	+	Binnen de Drechtsteden is men van mening dat de samenwerking geen kans van slagen heeft zonder het onderlinge vertrouwen tussen de partners. Vertrouwen is de basis en daarnaast is het van belang om het evenwicht tussen draagvlak en daadkracht te vinden. Het onderlinge vertrouwen in combinatie met dit evenwicht blijkt in de Drechtsteden de sleutel voor het succes te zijn.
<b>Implementatiefase:</b>		
Het belang van een gezamenlijke focus	+	Binnen de Drechtsteden is sprake van een gezamenlijke focus ten aanzien van het doel en de te bundelen activiteiten. Beide respondenten zien het belang van een gezamenlijke focus in. Zij zijn ook van mening dat het belangrijk is om snel resultaten te boeken die direct bijdragen aan het afgesproken doel van de samenwerking (quick wins).
Duidelijk strategie en visie	+	De Drechtsteden hebben een duidelijke strategie en visie ontwikkeld voor de samenwerking (visie 2030). Er is gekozen voor het motto 'Samen stad aan water'. Dat zegt niet alleen iets over de ligging van het gebied maar vooral ook over de strategische visie achter de samenwerking. De gemeenten zijn ervan overtuigd dat het op onderdelen samenwerken als een stad aan het water profijtelijk is voor inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld in dit gebied. Deze visie is uitgewerkt in een meerjarenprogramma 2007- 2010. Dit regionale meerjarenprogramma beschrijft welke ambities de Drechtsteden voor de komende jaren hebben en op welke wijze die ambities gezamenlijk worden waargemaakt.

Succesvoorwaarde	Conclusie	Toelichting
Commitment bestuur, management en medewerkers	+	Binnen de Drechtsteden bevestigt men het belang van commitment op alle niveaus in de deelnemende organisaties. Daarbij benadrukken beide respondenten het belang van bestuurlijk commitment bij een samenwerking op bedrijfsvoeringsonderdelen. Een samenwerking gericht op het vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel is een interne aangelegenheid. De voordelen van een dergelijke samenwerking zijn pas op langere termijn zichtbaar, voor zover die zichtbaar te maken zijn. Om een dergelijke samenwerking vorm te geven is het belangrijk dat de politiek erin gelooft. De respondenten verwijzen daarbij naar eigen ervaringen bij de oprichting van het Loopbaancentrum en later bij de vorming van het SCD.
Cultuur	- /+	De cultuur binnen de netwerkorganisatie van de Drechtsteden komt <u>niet</u> overeen met één van de culturen van de deelnemende gemeenten. Binnen de Drechtsteden is men van mening dat het voor de medewerkers van de netwerkorganisatie belangrijker is de verschillende culturen te kennen en te erkennen i.p.v. deze culturen over te nemen.
Een duidelijke communicatiestrategie	+	Zowel de interne als de externe communicatie is voor de Drechtsteden een belangrijk speerpunt voor de komende jaren. Alhoewel er bij de start van de samenwerking binnen de Drechtsteden geen duidelijke communicatiestrategie was, bevestigen beide respondenten het belang ervan. De communicatiestrategie binnen de Drechtsteden heeft met de tijd vorm gekregen. Bij de invoering van het Loopbaancentrum was er wel een communicatiestrategie die onderdeel uitmaakte van het businessplan.
<b>Procesfase:</b>		
Gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerkingsvorm	+	In de Drechtsteden is de inhoud leidend voor de structuur. De gemeenschappelijke regeling Drechtsteden bestaat nu pas een paar jaar terwijl de samenwerking tussen de Drechtsteden al jaren bestaat. Alhoewel men gelooft dat het succes van een samenwerking niet van de vorm afhangt, wordt het belang van formaliseren wel ingezien. Door zaken vast te leggen kunnen discussies over onderwerpen waar al lang een besluit over genomen is, voorkomen worden.
Onderscheid tussen organisatie en aansturing	+	Binnen de Drechtsteden is sprake van een geformaliseerde samenwerkingsorganisatie die losgekoppeld is van de deelnemende organisaties. De samenwerkingsorganisatie heeft een algemeen bestuur (Drechtraad) en een dagelijks bestuur. Iedere gemeente is in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd. Volgens beide respondenten zijn er geen aansturingproblemen in de Drechtsteden.
Een duidelijke opdrachtgever en –nemerrelatie	+	Binnen de netwerkorganisatie werkt men volgens het opdrachtgever en –nemer principe. Het belang van het hebben van een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie wordt door beide respondenten erkend. Maar of deze relatie goed functioneert is niet met zekerheid vast te stellen. Er is namelijk sprake van een discrepantie in de beleving van deze relatie tussen de netwerkorganisatie en de daarin participerende gemeenten.
Standaardisatie en infrastructuur op IT-gebied	+	De Drechtsteden hebben een aantal jaren na de samenwerking hun systemen en netwerken op elkaar aangesloten. Daarnaast zijn de Drechtsteden bij de invoering van het SCD overgestapt op één systeem waarmee het hele proces van werving en selectie wordt ondersteund (carrièresite).

Succesvoorwaarde	Conclusie	Toelichting
Een periodieke communicatie en informatiestroom	+	De periodieke communicatie en informatiestroom vanuit de netwerkorganisatie is goed geregeld binnen de Drechtsteden. Zoals in iedere gemeentelijke organisatie werkt de netwerkorganisatie met een begroting en een jaarrekening die vastgesteld worden door de Drechtraad. Deze documenten zijn openbaar. Daarnaast wordt er gewerkt met managementrapportages en nieuwsbrieven voor het personeel van de deelnemende gemeenten. De netwerkorganisatie heeft een eigen website die voor iedereen toegankelijk is.
<b>Overige aandachtspunten:</b>		
Gelijkheid tussen partners	- /+	Als het aantal inwoners en de grootte van de ambtelijke organisatie als uitgangspunt wordt genomen is er binnen het Drechtsteden geen sprake van gelijkheid. Voor wat betreft de doelstelling om te participeren in de samenwerking en houding en gedrag van de participanten, lopen de meningen uiteen. Respondent A is van mening dat er sprake is van gelijkheid terwijl respondent B deze gelijkheid in twijfel trekt. Daarmee kan deze voorwaarde niet volledig worden bevestigd.
Klein beginnen en gefaseerd groeien	- /+	De Drechtsteden zijn in de loop van de jaren qua samenstelling nauwelijks veranderd. Wat betreft de activiteiten geldt wel dat er sprake is van een groei in de tijd. Geconcludeerd kan worden dat er slechts gedeeltelijk sprake is van een gefaseerde groei.
Successen vieren en prestaties belonen	+	Het zichtbaar zijn en blijven vindt men in de Drechtsteden belangrijker dan het vieren van successen. Het vieren van successen is echter ook een manier om zichtbaar te blijven. Beide respondenten zijn van mening dat belangrijke prestaties beloond moeten worden. Alhoewel men binnen de Drechtsteden oog heeft voor belangrijke successen en prestaties, zijn de respondenten van mening dat er hier nog meer aandacht voor zou moeten zijn. Bij dit onderdeel wordt nogmaals het belang van een duidelijke communicatie over de voordelen van de samenwerking en de geboekte resultaten aangehaald. De respondenten benadrukken hoe belangrijk het is om zichtbaar te zijn en te blijven voor het bestuur. 'Toen het Loopbaancentrum Drechtsteden werd opgericht moesten er een paar grootschalige investeringen gedaan worden. Wij weten dat deze investeringen snel terugverdiend worden met de voordelen die uit de samenwerking gehaald worden. Het was echter niet eenvoudig om de politiek daarvan te overtuigen. In de praktijk zoeken we steeds naar manieren om onze prestaties inzichtelijk te maken voor iedereen. Het bestuur/ politiek heeft daarbij in het bijzonder onze aandacht'.
Faciliteren van de samenwerking	+	Bij de ontwikkeling en invoering van het SCD is gekozen voor een werkwijze met één stuurgroep en verschillende werkgroepen. Bij de samenstelling van de stuurgroep en werkgroepen is gekozen voor verschillende medewerkers van de deelnemende organisaties. Een extern bureau is ingehuurd voor het adviseren en begeleiden van de stuurgroep en de werkgroepen. Beide respondenten benadrukken het belang van een goede ondersteuning van de samenwerkingsinitiatieven.

- + voorwaarde volledig bevestigd
- /+ voorwaarde gedeeltelijk bevestigd
- voorwaarde niet bevestigd

### **5.2.2 Vertrouwen, draagvlak en daadkracht**

In aanvulling op het onderzoek van Roos is in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat vertrouwen, draagvlak en daadkracht belangrijke voorwaarden zijn voor een succesvolle samenwerking. Het onderzoek in de Drechtsteden heeft uitgewezen dat vertrouwen, draagvlak en daadkracht ook in de praktijk bevestigd kunnen worden als basisvoorwaarden voor een succesvolle intergemeentelijke samenwerking. De filosofie achter de samenwerking binnen de Drechtsteden is dat je samen beter jezelf kan zijn. De afgelopen jaren hebben de Drechtsteden hard gewerkt aan samenhang in het beleid om daarmee zoveel mogelijk synergie in plaats van concurrentie tot stand te brengen. Er is geen dogmatische focus op het overdragen van taken en bevoegdheden naar de regio of juist het behoud ervan. Ook een al dan niet verborgen agenda van herindeling is in de regio niet aanwezig. Steeds wordt gekeken van welke plek de meeste kracht uitgaat en daar wordt de betreffende taak neergelegd. Dit vraagt om een groot onderling vertrouwen waar over en weer sprake is van geven en nemen.

‘Zonder vertrouwen kom je geen stap verder. Ontbreekt het vertrouwen dan kun je geen draagvlak voor de samenwerking krijgen. Als het vertrouwen tussen de partners er is dan komt de rest van zelf’.

Naast het belang van vertrouwen is het belang van draagvlak en daadkracht voor de samenwerking door beide respondenten met de volgende woorden onderstreept.

‘Het is belangrijk om iedereen in het proces mee te krijgen. Soms moet je daarom in het belang van de samenwerking bewust wat minder hard lopen. Aan de andere kant heb je ook weer in het belang van de samenwerking snelle en concrete resultaten nodig om de voordelen van samenwerken aan te kunnen tonen. Het is belangrijk om de juiste balans te vinden tussen draagvlak enerzijds en daadkracht anderzijds. Dit evenwicht is naar mijn mening de sleutel voor het succes’, respondent A.

‘Samenwerken is een kwestie van gewoon doen!’.

Vooraf in het begin van het samenwerkingsproces blijkt het van belang te zijn om snel resultaten te boeken (quick wins). ‘De samenwerking is een dynamisch proces waarbij steeds het streven is naar de juiste schaal om zaken uit te voeren. De inzet op alle beleidsterreinen draagt bij aan de totaal-aanpak. Deze balans gecombineerd met daadkracht (het met snelheid bereiken van concrete resultaten) is ook in de toekomst het recept voor succes’ (meerjarenprogramma 2007- 2010).

### **5.2.3 Succesfactoren in de implementatiefase**

In hoofdstuk 3 zijn de voorwaarden voor een succesvolle implementatie van een intergemeentelijke samenwerking beschreven. Het gaat daarbij om de volgende succesfactoren:

- Een gezamenlijke focus t.a.v. (o.a. het doel van) de samenwerking
- Een duidelijke strategie en visie op de samenwerking
- Commitment bestuur, management en medewerkers
- Cultuur en
- Een communicatiestrategie

Het onderzoek in de Drechtsteden heeft uitgewezen dat de eerder genoemde voorwaarden, met uitzondering van cultuur, ook in de praktijk volledig bevestigd kunnen worden als voorwaarden voor een succesvolle implementatie van een intergemeentelijke samenwerking. De cultuur binnen de netwerkorganisatie van de Drechtsteden komt niet overeen met één van de culturen van de deelnemende gemeenten. Binnen de Drechtsteden is men van mening dat het voor de medewerkers van de netwerkorganisatie belangrijker is de verschillende culturen te kennen en te erkennen i.p.v. deze culturen over te nemen. ‘Wij streven niet dezelfde cultuur of een mix van alle culturen van de deelnemende gemeenten na. Belangrijker vinden wij dat de medewerkers van de netwerkorganisatie zich realiseren dat ze te maken hebben met verschillende culturen en in staat zijn met deze verschillen om te gaan. Het is niet noodzakelijk om dezelfde taal te spreken om elkaar te begrijpen. Juist het verschil maakt ons succesvol’, respondent A.

Ook respondent B is van mening dat er binnen het Loopbaancentrum niet één van de culturen van de deelnemende partners dominant is. 'Het is niet nodig om dezelfde cultuur te hebben maar het is wel belangrijk om de verschillende culturen te kennen, te erkennen en te begrijpen. De samenwerkingspartners zijn immers onze klanten en om maatwerk te kunnen leveren moeten we onze klanten goed kennen. Daar hoort ook kennis van de verschillende organisatieculturen bij'.

Uit de literatuur blijkt dat cultuur in sommige gevallen bepalend kan zijn voor het succes van een samenwerkingsverband en in sommige gevallen blijkt de cultuur er juist helemaal niet toe te doen. Gelet op het voorstaande kan niet geconcludeerd worden dat cultuur binnen de Drechtsteden een succesbepalende factor is en evenmin kan geconcludeerd worden dat cultuur er helemaal niet toe doet. De Drechtsteden streven geen gelijkheid in de bedrijfscultuur na maar vinden het belangrijker om elkaar te begrijpen zonder hetzelfde te zijn.

#### **5.2.4 Succesfactoren in de procesfase**

Vanuit de theorie is geconcludeerd dat gedurende het proces van samenwerking de volgende factoren succesbepalend zijn:

- Gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerkingsvorm
- Onderscheid tussen organisatie en aansturing
- Een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie
- Standaardisatie en een goede infrastructuur op IT gebied
- Een periodieke communicatie en informatiestroom

De eerder genoemde factoren zijn in de Drechtsteden volledig bevestigd als voorwaarden voor een succesvolle samenwerking gedurende het hele proces. Zo wordt het belang van het formaliseren van de samenwerking door beide respondenten onderstreept omdat men van mening is dat de samenwerking daarmee een minder vrijblijvend karakter krijgt.

'Het is belangrijk om zaken te formaliseren om niet steeds opnieuw dezelfde discussies te voeren over onderwerpen waar al lang over besloten is. Zeker als het gaat om politiek minder interessante onderdelen, is het voor bestuurders verleidelijk om nut en noodzaak steeds opnieuw ter discussie te stellen'.

In de voorgaande paragraaf zijn de organisatie en het bestuur van de Drechtsteden beschreven. Uit deze beschrijving blijkt dat er binnen de Drechtsteden een duidelijk onderscheid is tussen organisatie en aansturing. Er is een geformaliseerde samenwerkingsorganisatie (de netwerkorganisatie) die losgekoppeld is van de deelnemende organisaties. Binnen de netwerkorganisatie werkt men volgens het opdrachtgever en –nemer principe. Beide respondenten, overigens beiden werkzaam binnen de netwerkorganisatie, zijn van mening dat er een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie is tussen de netwerkorganisatie en de daarin participerende gemeenten.

'Er wordt op toegezien dat het SCD straks functioneert volgens de randvoorwaarden zoals vastgesteld in het bestuursplan. Deze randvoorwaarden zijn, behoud van de lokale autonomie, kwaliteitsverbetering, goed opdrachtgeverschap en het werken volgens dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). In deze DVCO's wordt helder geformuleerd welke diensten het SCD aan de gemeenten en de regio levert. Er is een basispakket samengesteld dat elke gemeente verplicht afneemt. Daarnaast is het mogelijk pluspakketten af te nemen. Op termijn is het niet ondenkbaar dat andere gemeenten klant worden'.

Deze relatie functioneert volgens hen goed en er is géén sprake van een autonome groei van de netwerkorganisatie. Uit de nieuwjaarstoespraak 2008 van bestuurlijk voorzitter Bandell van de netwerkorganisatie is echter af te leiden dat er binnen de deelnemende organisatie een aantal vragen rondzingen die duiden op onrust over de ontwikkeling van de samenwerkingsorganisatie.

Gaat het allemaal niet veel te snel met de Drechtsteden? Waar gaan de gemeenten eigenlijk nog over? Gaan we niet ondanks alle mooie woorden stapje voor stapje richting een Drechtstad? Geconcludeerd kan worden dat men binnen de Drechtsteden werkt volgens het principe van opdrachtgever en –nemer en dat men het belang er van onderkent. Maar of deze relatie goed functioneert is niet met zekerheid vast te stellen.

Er is binnen de netwerkorganisatie nog geen sprake van standaardisatie maar er is wel een ontwikkeling in die richting. Tevens benadrukt men het belang van standaardisatie in een samenwerkingsrelatie gericht op het vergroten van de mogelijkheden voor het personeel. Maar ook in dit laatste geval is men van mening dat standaardisatie belangrijker wordt naarmate de samenwerking intensiever wordt.

De periodieke communicatie en informatiestroom vanuit de netwerkorganisatie is goed geregeld binnen de Drechtsteden. Zoals in iedere gemeentelijke organisatie werkt de netwerkorganisatie met een begroting en een jaarrekening die vastgesteld worden door de Drechtraad. Deze documenten zijn openbaar. Daarnaast wordt er gewerkt met managementrapportages en nieuwsbrieven voor het personeel van de deelnemende gemeenten. De netwerkorganisatie heeft een eigen website die voor iedereen toegankelijk is. Via de website van de netwerkorganisatie kan automatisch doorgelinkt worden naar de sites van de verschillende diensten, zoals de site van het SCD.

### **5.2.5 Overige aandachtspunten**

Als aanvulling op het onderzoek van Roos is in hoofdstuk 3 een aantal aandachtspunten genoemd die van belang kunnen zijn voor het succes van een intergemeentelijke samenwerking. Daarbij gaat het om de volgende punten:

- Gelijkheid tussen partners
- Begin klein en groei gefaseerd
- Vier successen en beloon prestaties
- Faciliteer de samenwerking

Twee van de vier aandachtspunten zijn in de Drechtsteden volledig bevestigd en twee ervan zijn gedeeltelijk bevestigd.

#### Gelijkheid tussen partners

Als het aantal inwoners en de grootte van de ambtelijke organisatie als uitgangspunt wordt genomen is er binnen het Drechtsteden geen sprake van gelijkheid. Het samenwerkingsverband bestaat namelijk uit één grote gemeente (Dordrecht) met zes kleine gemeenten. In tegenstelling tot zijn collega heeft respondent B de indruk dat Dordrecht zich in bepaalde gevallen dominant opstelt. 'Dordrecht trekt bepaalde zaken naar zich toe waardoor er wel eens onrust gecreëerd wordt in de kleinere organisaties. Dat is jammer. Ik heb niet de indruk dat ze dit bewust doen want vaak zijn de bedoelingen goed'. Ook is er volgens respondent B binnen de Drechtsteden geen sprake van gelijkheid als het gaat om de doelstellingen van de deelnemende gemeenten om te participeren in de samenwerking. 'Ik sluit niet uit dat de overwegingen van de deelnemende gemeenten om de samenwerking aan te gaan heel verschillend waren. Zeker weten doe ik het niet, want het ligt nergens vast. Maar ik sluit niet uit dat de kleinere gemeenten vanuit een overlevingsstrategie gekozen hebben voor de samenwerking: angst voor herindeling. Terwijl dit bij Dordrecht niet aan de orde kan zijn geweest'. Zoals hiervoor is aangegeven is er binnen de Drechtsteden geen sprake van gelijkheid als het aantal inwoners en de grootte van de ambtelijke organisatie als uitgangspunt wordt genomen. Of er sprake is van gelijkheid in de doelstellingen om te participeren en de houding en gedrag van de deelnemende gemeenten is niet met zekerheid vast te stellen. De meningen van de respondenten lopen op dat punt te ver uiteen.

#### Begin klein en groei gefaseerd

De Drechtsteden zijn in de loop van de jaren qua samenstelling nauwelijks veranderd. Wat betreft de activiteiten geldt wel dat er sprake is van een groei in de tijd. De samenwerking is ooit begonnen met een grootschalig woningbouwproject. Na verloop van tijd is de samenwerking uitgegroeid tot bijna alle onderdelen van de beleidsontwikkeling- uitvoering en de bedrijfsvoering. Volgens beide respondenten lag er geen strategische keuze achter het besluit om met elkaar samen te werken.



Een paar enthousiaste bestuurders zagen kans om voordeel te halen uit een woningbouwproject door gezamenlijk op te treden. Ze vonden elkaar in de wens om samen te werken en zo blijkt de samenwerking begonnen te zijn. Het eerste samenwerkingsproject werd een enorm succes waardoor men besloot om verder te gaan. Het had volgens de respondenten ook anders kunnen lopen als het eerste initiatief minder succesvol was geweest. Voor de Drechtsteden geldt dat deze voorwaarde slechts voor een deel kan worden bevestigd. Wat betreft de activiteiten van de samenwerking geldt dat er sprake is van een gefaseerde groei terwijl de samenstelling van de Drechtsteden in de loop van de jaren nauwelijks is veranderd.

### **5.3 De gekozen samenwerkingsvorm**

Uit de theorie blijkt dat er verschillende manieren zijn om een intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. In hoofdstuk twee zijn de verschillende vormen uitgebreid beschreven. Als we de samenwerkingsvorm vanuit het organisatorisch perspectief benaderen, kan geconcludeerd worden dat men binnen de Drechtsteden heeft gekozen voor het Shared Service concept (SSC). Binnen de Drechtsteden is namelijk sprake van krachtenbundeling waarbij de samenwerkingspartners hun bestuurlijke eenheid hebben behouden. Men werkt op basis van aansturing met opdrachten tegen een verrekenprijs. Kenmerken die centraal staan in het SS concept. De Drechtsteden beogen met de juiste schaalgrootte een goed kwaliteitsniveau van de dienstverlening te kunnen garanderen en de kwetsbaarheid te verminderen. Uit de theorie zoals beschreven in paragraaf 2.4 passen dergelijke samenwerkingsmotieven bij de keuze voor het SSC. Er blijkt niet gekozen te zijn voor het SETA concept omdat de Drechtsteden slechts op onderdelen samenwerken en hun diensten samenvoegen. Er is geen sprake van een algehele samenvoeging van de ambtelijke organisaties wat bij toepassing van het SETA concept wel het geval zou zijn geweest. Bij de toepassing van het SSC als organisatorisch concept hebben de Drechtsteden verschillende variaties gekozen. Op bepaalde onderdelen heeft men gekozen voor shared services ondergebracht binnen de Netwerkorganisatie, zoals bijvoorbeeld de Servicedienst, het Loopbaancentrum, Bureau leerplicht, etc (zie organogram, bijlage 5). Op andere onderdelen is de samenwerking veel vrijblijvender en zijn netwerkachtige structuren te herkennen. Daarbij staat het delen van kennis en uitwisselen van ervaring centraal. Uit pragmatische overwegingen blijken de kleinere samenwerkingspartners soms ook diensten in te kopen bij de gemeente Dordrecht waarmee de samenwerkingsvorm meer afgeleid is van het centrumgemeente concept. Uit de theorie is gebleken dat samenwerken door middel van shared services op basis van diverse juridische constructies mogelijk is, bijvoorbeeld doormiddel van het sluiten van een covenant of overeenkomst/ contract. Zwaardere constructies blijken ook te kunnen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wgr biedt. Vanuit het juridisch perspectief benaderd, hebben de Drechtsteden gekozen voor een constructie gebaseerd op de Wgr. Op 8 maart 2006 is de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden in werking getreden (GRD). Er is gekozen voor een zware publiekrechtelijke constructie waarbij de GRD (de netwerkorganisatie Drechtsteden) een aantal taken uitvoert die door een of meerdere van de deelnemende gemeenten worden overgedragen. De belangrijkste les die uit de theorie en uit de praktijk binnen de Drechtsteden getrokken kan worden is dat een concept op zichzelf nooit succesbepalend kan zijn. Het is van belang dat samenwerkende gemeenten kiezen voor een structuur of een concept dat het beste past bij het doel ofwel de inhoud van de samenwerking. Niet de structuur maar de inhoud dient leidend te zijn.

### **5.4 Conclusie en samenvatting**

In dit hoofdstuk is getracht een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag.

*Wat zijn de meest bepalende succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking?*

Aan de hand van een onderzoek in de Drechtsteden, dat aangemerkt kan worden als een geslaagde intergemeentelijke samenwerking, is deze vraag wederom maar nu vanuit de praktijk beantwoord. Uit dit onderzoek is gebleken dat de succesfactoren uit de theorie ook in de praktijk de meest bepalende succesfactoren blijken te zijn. Geconcludeerd kan worden dat in de Drechtsteden 14 van de 17 succesfactoren uit de theorie volledig en 3 gedeeltelijk bevestigd worden. Het onderzoek in de Drechtsteden heeft daarmee geen wijzigingen opgeleverd ten aanzien van het onderzoeksmodel zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3. Dit model zal in volgend hoofdstuk toegepast worden in de BAR-gemeenten.



## Hoofdstuk 6 De samenwerking in de BAR-gemeenten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek in de BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) beschreven. De uitwerking van de onderzoeksresultaten geschiedt door een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

*In welke mate voldoen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking?*

Alhoewel in dit hoofdstuk primair een antwoord gegeven wordt op bovengenoemde vraag, zal ik me bij dit onderdeel tevens richten op de samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van personeel. In paragraaf 6.1 volgt eerst een case beschrijving. Daarbij wordt in het kort beschreven hoe de samenwerking in BAR verband is ontstaan, waar de samenwerking uit bestaat en wat de stand van zaken op dit moment is. Paragraaf 6.2 bevat de uitwerking van het empirisch onderzoek in de BAR-gemeenten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en een samenvatting van de onderzoeksresultaten.

### 6.1 De BAR-gemeenten

Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk vormen een gebied gelegen op het eiland IJsselmonde, onderdeel van de zeer verstedelijkte regio Rotterdam Rijnmond met het stadsgebied Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Capelle en Spijkenisse, de havens en de bijbehorende industriegebieden. Een regio die van groot belang is voor de (de economie van) heel Nederland. De BAR-gemeenten vormen de rand van dit gebied en zijn als het ware letterlijk een overgangszone (van stad naar platteland, tussen Rotterdam c.a. en de Drechtsteden, van stedelijk wonen naar een dorpsere woonomgeving, van grootstedelijke problematiek naar kleine kernenproblematiek). Dit gegeven maakt de BAR uniek en verbindt de drie gemeenten op een natuurlijke manier met elkaar (Koersdocument BAR-gemeenten, augustus 2007). Voor achtergrond informatie over de drie gemeente zie bijlage 6.

#### 6.1.1 Historische schets

De samenwerking in BAR verband is in 2006 gestart bij de burgemeesters en de gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. Diverse ontwikkelingen op korte en lange termijn waren de aanleiding voor hen om elkaar op te zoeken en de mogelijkheden van een vergaande samenwerking te verkennen. Begin 2007 is een eerste aanzet gedaan om te komen tot een bestuursopdracht voor intergemeentelijke samenwerking. Op 30 maart 2007 is naar aanleiding van deze bestuursopdracht een eerste oriënterende bijeenkomst met colleges en gemeenteraden gehouden in Rhoon. Tijdens deze bijeenkomst zijn, naast de waardevolle onderlinge kennismaking, diverse suggesties gedaan voor het gezamenlijk uitvoeren van gemeentelijke taken. Deze aanzet is vervolgens nader uitgewerkt in een richtinggevende koersdocument (Koersdocument BAR-gemeenten, augustus 2007).



### **6.1.2 De missie en visie BAR samenwerking**

In 2007 hebben de BAR-gemeenten de missie en visie op de samenwerking in BAR verband als volgt in het koersdocument vastgelegd: 'Als politieke, bestuurlijke en organisatorische entiteit verschillen de drie gemeenten van elkaar. Deze diversiteit is een kracht, die het geheel versterkt. Eigen eigenheid en kracht zal daarom voortdurend het uitgangspunt zijn. Het zoeken, vinden en verwerken van samenwerkingsrelaties kan via een uitgelijnd proces met een helder geformuleerd te bereiken vorm of model. Het kan ook via een groeiproces, waarbij de intentie van de drie gemeenten uitgangspunt is en de vorm of het model onderschikt is aan het stadium waarin de groei verkeert. Om recht te doen aan de eigenheid van het gebied kiezen we nadrukkelijk voor de laatste variant. Voordeel is dat daarmee echt maatwerk wordt geleverd, maar ook dat besturen en inwoners mee kunnen groeien in het proces. Door de eigenheid van elke gemeente te koesteren, en de samenwerking niet te beladen met onnodige herindelingperspectieven op de langere termijn, ontstaat kracht om deze samenwerking echt tot een succes te maken. Dit succes slaat vervolgens weer terug op de individuele gemeente en haar inwoners' (Koersdocument BAR-gemeenten, augustus 2007).

*Met de samenwerking in BAR verband wordt het volgende beoogd:*

- Vergroten van de bestuurlijke slagkracht;
- Verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening;
- Beperken van de kwetsbaarheid;
- Vergroten van de kwaliteit en deskundigheid (doorontwikkeling in breedte en diepte);
- Versterken van integraliteit bij regionale ontwikkelingen;
- Vergroten van de efficiency;
- Beter inspelen op arbeidsmarktproblemen.

*Randvoorwaarden ten aanzien van de samenwerking zijn:*

- De samenwerking moet meerwaarde hebben voor de drie gemeenten;
- De dienstverlening naar de inwoners moet gegarandeerd blijven;
- De drie gemeenten moeten hun eigen karakter blijven behouden.

*De uitgangspunten voor de samenwerking zijn:*

- Stap voor stap; geen onderdelen overslaan.
- Van onder naar boven; het direct betrekken van de werkvloer.
- Communicatie met raden, colleges, inwoners en medewerkers; voor alle doelgroepen dient een afgestemd communicatieplan te worden opgesteld.
- Concrete initiatieven; aantoonbaar maken van concrete resultaten.
- Werk met werk maken; beginnen met samenwerkingswerkzaamheden die op korte termijn door de gemeenten sowieso moeten worden aangepakt (bijvoorbeeld nieuwe wetgeving).

### **6.1.3 Stand van zaken BAR samenwerking**

De stand van zaken rondom de samenwerking wordt in een brief van 25 maart 2008, gericht aan de gemeenteraad van Ridderkerk als volgt in kaart gebracht. 'Het bestuurlijk overleg in BAR verband is op allerlei fronten geïntensiveerd. Dat heeft ertoe geleid dat met begrip voor personele en organisatorische factoren van de drie gemeenten prioriteiten zijn benoemd binnen de quick-win projecten die in het koersdocument BAR-gemeenten zijn aangegeven. Dat betekent dat sommige quick-win projecten in de 2<sup>e</sup> helft van 2008 zullen starten. Niet alleen is het bestuurlijk overleg geïntensiveerd, maar ook de ambtenaren vinden elkaar steeds beter. Dat blijkt uit het overzicht quick-win projecten, maar ook uit het feit dat door de ondernemingsraden in 2007 de eerste contacten zijn gelegd. Afvaardigingen van de ondernemingsraden zullen in 2008 ervaringen uitwisselen en overleg voeren over zaken die voor hen van belang zijn' (brief aan de gemeenteraad van Ridderkerk, 25 maart 2008). Er wordt op een heel breed terrein samengewerkt. Naast de 17 quick-win projecten die in het koersdocument zijn opgenomen, lopen er diverse samenwerkingsprojecten die bottom-up geïnitieerd zijn. Voor een totaal overzicht van de lopende projecten en de stand van zaken wordt verwezen naar bijlage 7.

## 6.2 Het avontuur van de BAR

In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek in de BAR-gemeenten beschreven. Aan de hand van het onderzoeksmodel (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3) is bepaald in welke mate de BAR-gemeenten voldoen aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking.

Zoals uit de onderzoeksopzet blijkt, zijn in totaal 14 interviews afgenomen binnen de drie gemeenten. Bij de uitwerking hieronder zullen de respondenten als volgt genoemd worden:

Respondenten Barendrecht : B1, B2, B3, B4, B5

Respondenten Albrandswaard : A1, A2, A3, A4

Respondenten Ridderkerk : R1, R2, R3, R4, R5

Voor een gespecificeerd overzicht van de respondenten zie bijlage 4.

### 6.2.1 Vertrouwen, draagvlak en daadkracht

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat vertrouwen, draagvlak en daadkracht de basisingrediënten zijn voor een succesvolle intergemeentelijke samenwerking. Als één van deze aspecten ontbreekt dan is het niet mogelijk om aan de overige succesvoorwaarden te voldoen. In het onderzoek in de Drechtsteden wordt het belang van deze factoren benadrukt. Een succesvolle samenwerking tussen gemeenten, het maakt niet uit op welke onderdelen de samenwerking betrekking heeft, begint bij vertrouwen in elkaar. Daarnaast heeft men het in de Drechtsteden over een dynamisch proces, waarbij het steeds zoeken is naar evenwicht tussen draagvlak en daadkracht. Om te kunnen beoordelen in welke mate in de BAR-gemeenten sprake is van vertrouwen, draagvlak en daadkracht voor de samenwerking, is aan de respondenten een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op deze voorwaarden. Hieronder wordt per organisatieniveau (gemeenteraad, college, etc) beschreven hoe de samenwerking binnen de drie gemeenten wordt ervaren. Bij de beoordeling van de mate van vertrouwen en draagvlak is gekeken naar de houding van de verschillende actoren t.a.v. de samenwerking. Daarnaast is vooral gekeken naar de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende actoren. Daarbij is met name gelet op aspecten als openheid en respect in de verschillende relaties.

#### *De gemeenteraden*

Het algemene beeld op bestuurlijk niveau wisselt per gemeente. Zo is bijvoorbeeld het koersdocument, dat beschouwd mag worden als een richtinggevend document waarmee de partners een soort van intentieverklaring afleggen voor de samenwerking, bij de drie gemeenteraden zeer verschillend gevallen. De gemeenteraad van Barendrecht heeft het document unaniem vastgesteld in november 2007 terwijl de gemeenteraad van Albrandswaard daar nog steeds niet aan toe is. De gemeenteraad van Ridderkerk heeft pas ingestemd na een stevig inhoudelijk debat. Er is gekozen voor een groei-proces, waarbij vanaf de start nog veel keuzes mogelijk zijn.

'Ik ervaar de houding van de gemeenteraad wel als een remmende factor in het proces van samenwerking. Dit vind ik verschrikkelijk jammer. Ik denk dat de gemeenteraad niet eens echt tegen de samenwerking is maar moeite heeft met de wijze waarop het initiatief is genomen en de snelheid waarmee het proces zich ontwikkelt. Onze gemeenteraad is erg gevoelig voor de vraag; wie mag dergelijke initiatieven nemen? Zij vinden dat ze er zelf van zijn en voelen zich gepasseerd door de burgemeester. Onze burgemeester had eerst langs onze raad moeten gaan met het idee om samen te werken voordat hij daartoe initiatieven nam richting de andere burgemeesters. Het koersdocument is om bovenstaande redenen bij de gemeenteraad in het verkeerde keelgat geschoten'.

Er is geen vastomlijnd doel. Met dit laatst genoemde gegeven heeft de gemeenteraad van Albrandswaard moeite. De gemeenteraad kiest ervoor eerst te komen tot kaders, voordat over eventuele verdieping gesproken kan worden. Hierover wil de gemeenteraad van Albrandswaard tot het zomerreces van 2008 de tijd nemen. De opstelling van de gemeenteraad van Albrandswaard wordt door de drie gemeenten verschillend geïnterpreteerd.

In Barendrecht wordt het uitgelegd als de onzekerheid van de kleinste gemeente die vreest voor herindeling. Enerzijds zegt men begrip te hebben voor de situatie en anderzijds toont men weinig geduld. Respondent B1: 'De situatie in Albrandswaard maakt mij niet onrustig maar wel zelfverzekerd om door te gaan, al is het dan in twee snelheden. Alhoewel ik best begrip heb voor de situatie van mijn collega in Albrandswaard, voel ik me genoodzaakt om door te gaan. Ik heb een opdracht van mijn gemeenteraad, namelijk uitvoering geven aan de 17 projecten die in het koersdocument worden genoemd en daar heb ik me aan te houden'. In tegenstelling tot de Barendrechtse respondenten, lijkt men in Ridderkerk een positievere kijk te hebben op de situatie in Albrandswaard. Respondent R1, R2, R3: 'Als je er op een afstand naar kijkt dan denk je dat ze helemaal niet in de pas lopen. En ik denk dat het juist wel mee valt. Want als ze echt gaan doen wat ze zichzelf beloofd hebben (kader stellen voor de samenwerking) dan kan het best zo zijn dat ze er met een voorsprong uitkomen. Ik krijg de indruk dat ze de samenwerking erg fundamenteel aanpakken. We moeten oppassen dat we ze niet in een negatieve hoek duwen maar we moeten ze juist faciliteren in hun ontwikkelproces'.

'Ik moet mijn eigen organisatie (bestuurlijk) wel mee zien te krijgen. Op ambtelijk niveau zit het wel goed. Ik vind dat wel de omgekeerde wereld. In dit soort processen is het vaak zo dat bestuurders wel meegaan en dat het soms lastig is om ambtenaren mee te krijgen. Bij ons is het de omgekeerde wereld. Ze vrezen voor een verborgen agenda van een herindeling. Onze burgemeester is afkomstig van de gemeente Rotterdam. In 2005 is hij benoemd in Albrandswaard. Ik sluit niet uit dat bepaalde mensen hem verdenken van een geheime opdracht van een herindeling. Dit soort beelden zet zich vast in de hoofden van de mensen en dan voel je je soms als een Don Quichotte die tegen de molens vecht'.

De respondenten van de gemeente Albrandswaard verklaren de houding van de eigen gemeenteraad verschillend. Enerzijds wordt het uitgelegd als een angst voor herindeling (verlies van autonomie)<sup>8</sup> en anderzijds spreekt met over management van verwachtingen. 'Het proces rondom de ontwikkeling van een koersdocument had beter gemanaged moeten worden. Een betere afstemming van verwachtingen had tot minder weerstand in de gemeenteraad kunnen leiden', aldus respondent A3. De houding van de gemeenteraad van Albrandswaard wordt over het algemeen beschouwd als een remmende factor in het proces. Met name in Barendrecht lijkt dit gevoel extra benadrukt te worden. Sommige respondenten spreken in dit verband zelfs over een risico voor de samenwerking. 'Ik ben bang voor het ontstaan van een gat ofwel een breuk in het vertrouwen (bestuurlijk) als de gemeenteraad van Albrandswaard zich zo blijft opstellen', aldus respondent B1, B2, B3.

Ook de respondenten van de eigen gemeente voelen zich geremd in hun ambities.

Het proces rondom de vaststelling van het koersdocument is volgens de meeste respondenten beeldend voor de wijze waarop de gemeenteraden in de BAR samenwerking staan. Als dit proces als uitgangspunt genomen wordt dan kan geconcludeerd worden dat het vertrouwen en daarmee samenhangend draagvlak voor de samenwerking zich bij de gemeenteraden op verschillende niveaus bevindt. De gemeenteraad van Barendrecht lijkt het hardst te willen gaan voor de samenwerking.

'Bestuurlijk gezien, is er nog niet dezelfde energie binnen de drie gemeenten. Ons bestuur is wel het meest BAR-minded, dat durf ik wel zo te stellen. We hebben hele frisse bestuurders die erg open in de samenwerking staan. De meeste zijn nieuw en nemen geen verleden met zich mee. Onze burgemeester is het langst zittende van allemaal (2,5 jaar). We hebben allebei een achtergrond in de Drechtsteden waar we al een cultuur van intergemeentelijke samenwerking gewend waren. Onze burgemeester heeft dan ook wel een belangrijke rol gespeeld bij het creëren van draagvlak in de gemeenteraad. Hij draagt de samenwerking op een zeer positieve manier uit'.

<sup>8</sup> In een persbericht over de discussie in de gemeenteraad over de samenwerking, wordt de angst voor samenvoeging uitgesproken door gemeenteraadleden; De schakel editie Albrandswaard, oplage 10.900.



De gemeenteraad van Ridderkerk is over de streep getrokken door enthousiaste dragers van de samenwerking, onder wie de burgemeester en de gemeentesecretaris, en Albrandswaard heeft meer tijd nodig om tot een beslissing te komen. De gemeenteraden zijn eind maart 2007 in Rhooen bij elkaar geweest. Daar heeft men elkaar voor het eerst ontmoet. Sindsdien is er wel een beweging te zien, van verschillende fracties van de drie gemeenten die elkaar opzoeken maar vooralsnog kunnen de respondenten geen harde uitspraken doen over de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenteraden van de drie gemeenten.

#### *De colleges*

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat het vertrouwen op collegeniveau tussen de drie gemeenten groeiende is. De meeste respondenten zien een stijgende lijn als het gaat om de relatie tussen de colleges. Er wordt gezamenlijk opgetreden in de maatschappelijk projecten die genoemd zijn in het koersdocument. Bij de andere projecten vindt er afstemming plaats tussen de betreffende portefeuillehouders van de drie gemeenten. De algehele houding binnen de drie colleges is positief maar de betrokkenheid lijkt per portefeuillehouder te wisselen. Daarnaast blijken bepaalde bestuurders wel eens moeite te hebben met loslaten. Respondent R1: 'Als je met elkaar samenwerkt moet je soms weggeven en accepteren dat je er niet meteen iets voor terug krijgt. Bestuurders moeten dan wel eens wat durven los laten. Als je met elkaar afsprekt dat één van de bestuurders de trekker wordt van één bepaald onderwerp, dan moet je accepteren dat je zelf even aan de zijlijn staat. Je moet in vertrouwen afwachten op het resultaat van je collega. Daar zitten wel eens wat onzekerheden binnen de colleges'.

'De chemie tussen de colleges is goed. Er is een klik tussen de personen en daar zit ook de kracht van het succes. Op collegeniveau hebben we wel een match, er heerst een sfeer van collegialiteit en vertrouwen. Er is ook nog iets van een avontuurlijke sfeer (zo van; waar gaan we met elkaar naar toe). Ik denk dat er op directie niveau misschien nog wel meer winst te halen is dan op college niveau'.

Ook op collegeniveau kan gesteld worden dat het vertrouwen en draagvlak voor de samenwerking, per gemeente verschilt. De ene is sneller met het vinden van openingen voor de samenwerking terwijl de ander daar wat terughoudender is. Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat de verschillen in attitudes tussen de colleges kleiner zijn dan de verschillen tussen de gemeenteraden.

#### *De burgemeesters en gemeentesecretarissen*

De burgemeesters van de drie gemeenten, alle drie redelijk nieuw in functie<sup>9</sup>, waren de belangrijkste initiatiefnemers voor de BAR samenwerking. Respondent B1: 'Wij ontmoetten elkaar al regelmatig als het gaat om veiligheidsvraagstukken. Onze ontmoetingen leidden vervolgens tot ontmoetingen van de gemeentesecretarissen, colleges en de gemeenteraden'. De drie burgemeesters zijn het met elkaar eens, dat het vertrouwen en de openheid die daarmee samenhangt ook op dit niveau nog groeiende is. Sommige respondenten omschrijven de relatie tussen de gemeentesecretarissen als volgt. 'De visie op de samenwerking wordt door alle drie gedeeld, maar over de weg waar langs die zou moeten lopen zijn de meningen soms wel eens verdeeld. De kunst is om de verschillen van inzicht met elkaar te combineren. Daarvoor moet er voldoende interactie zijn tussen de drie gemeentesecretarissen.

'Ik en mijn collega gemeentesecretaris zijn ooit eens gaan nadenken over samenwerken door onze visies met elkaar te delen. Een afbeelding van drie egeltjes stond symbool voor onze toekomstige samenwerking. We waren van mening dat we heel voorzichtig de liefde met elkaar moesten bedrijven. Deze metafoer hebben we inmiddels losgelaten omdat we het achteraf een ongepaste metafoer vonden maar het zegt wel precies wat je nu ziet gebeuren'.

<sup>9</sup> Burgemeester van Ridderkerk, benoemd op 16 september 2004, burgemeester van Barendrecht benoemd op 1 juli 2005 burgemeester van Albrandswaard benoemd op 1 november 2005.

Op dit moment is die interactie er wel maar die bevindt zich nog niet op het niveau van elkaars krachten herkennen, benoemen en benutten. Op dit punt zou meer openheid moeten komen. Hoe meer dit een hecht team wordt hoe beter het is voor de samenwerking’.

De gemeentesecretarissen van de drie gemeenten vormen samen met de burgemeesters de belangrijke dragers van de BAR samenwerking. Binnen deze groep is er veel daadkracht en ambitie aanwezig. Alhoewel ze alle drie geloven in de samenwerking en veel vertrouwen uitstralen zijn in de relaties nog wel wat gevoeligheden aan te wijzen waardoor het af en toe schuurt in deze groep.

‘Snelheid willen ze alle drie, dus dat de secretaris van Barendrecht te snel wil gaan, is het probleem niet. Hij heeft een andere vorm van dominantie dan de andere twee secretarissen. Ze drukken alle drie wel een bepaalde stempel op de samenwerking maar hij drukt een andere stempel. Op zich heeft iedere insteek z’n waarde en zou het heel goed samen kunnen. De secretaris van Barendrecht vind ik bijvoorbeeld erg goed in het enthousiasmeren, het over de Bühne brengen, PR enz. En dat hebben de andere twee minder. Zij hebben weer andere kwaliteiten die heel goed benut kunnen worden in het belang van de samenwerking’.

Zo is bijvoorbeeld de een van mening dat de ander zich te weinig kwetsbaar opstelt. De ander is weer van mening dat zijn collega al te graag in het middelpunt van de belangstelling staat en zich ook zo opstelt. Het positieve is wel dat de respondenten voldoende ruimte voelen binnen de groep om deze kwetsbaarheden te bespreken.

#### *De ambtelijke organisatie*

Met betrekking tot het samenwerkingsproces en de betrokkenheid van de medewerkers daarin, zijn twee bewegingen zichtbaar. Een top-down beweging aangejaagd door de top van de drie gemeenten en een bottom-up beweging waarbij het initiatief tot samenwerken van de medewerkers komt. Het koersdocument met de 17 projecten is het resultaat van een top-down aanpak.

Het koersdocument bevat een visie over de aanpak van de samenwerking: ‘structureren van bovenaf en ontwikkelen van binnenuit! Het management speelt hierin een cruciale rol in meedenken, meepraten enerzijds en meenemen anderzijds’. Men kiest voor korte overzichtelijke stappen met betrokkenheid van alle partijen, waarbij de betrokkenheid van medewerkers wordt benadrukt. Er zijn diverse samenwerkingsinitiatieven die door de werkvloer zijn aangejaagd, zoals het I&A project, de samenwerking op het gebied van de omgevingsvergunning, gezamenlijk inkoop, het P&O overleg, deregulering, etc. Zo zijn er nog diverse voorbeelden te noemen waarbij de medewerkers elkaar hebben gevonden in de wil om samen te werken. De respondenten zijn trots op de bottom-up initiatieven en zijn van mening dat de projecten over het algemeen goed lopen. Ook is men van mening dat er verschillen zijn in de mate van betrokkenheid bij de medewerkers. Bij de ene medewerker leeft het meer dan bij de ander omdat de een toevallig binnen zijn vakgebied er eerder mee geconfronteerd wordt dan de ander. Ook is men van mening dat de mate van betrokkenheid bij de samenwerking te maken heeft met het type medewerker: ‘ondernemende mensen zullen van nature eerder meegaan met vernieuwingen’, aldus respondent A3, B3, B4, R3, R4. De antwoorden van respondenten op de vraag hoe de medewerkers in het algemeen in de samenwerking staan variëren van gematigd positief, tot erg positief.

‘Met name bij de afdelingshoofden die hier al jaren werkzaam zijn, is het een moeizaam proces. Medewerkers die intergemeentelijke samenwerking al gewend zijn vanuit een vorige werkomgeving hebben minder moeite met deze ontwikkeling. Samenwerken vergt een hele andere attitude, je moet er open voor staan. Het is een soort van conservatisme wat hier heerst. Maar ik zie het langzaam afbrokkelen. De weerstand wordt kleiner. Met de komst van onze gemeentesecretaris is er toch wel een wervelwind door onze organisatie gaan waaien. Hij straalt veel daadkracht uit en neemt het voortouw als het gaat om de BAR samenwerking. Bij de sleutelfiguren in de organisatie is de samenwerking goed gewaarborgd, maar de werkvloer is bij ons nog een punt van aandacht’.

Ook zijn er in de beleving van de respondenten verschillen in de wijze waarop het samenwerkingsproces zich in de drie ambtelijke organisaties ontwikkelt. De respondenten van de gemeente Ridderkerk zijn bijvoorbeeld van mening dat de ambtenaren van de gemeente Barendrecht minder hard trekken aan de samenwerking. Daarbij is men van mening dat dit gedrag niet altijd voortkomt uit capaciteitsproblemen. De respondenten van de gemeente Barendrecht vinden dit beeld over hun ambtelijke organisatie niet terecht. Zij zijn van mening dat er geen sprake is van onwil bij de medewerkers maar dat het in de meeste gevallen meer een kwestie is van onvermogen.

Respondent B2: 'In iedere organisatie zijn er soms omstandigheden waarom de betrokkenheid wat minder kan zijn. Zo ook in onze organisatie. We hebben te maken met een grote reorganisatie en heel veel ziekteverzuim op de afdeling P&O waardoor onze mensen niet altijd mee kunnen en dat heeft helemaal niets met onwil te maken. Ik krijg soms te horen dat we bijvoorbeeld niet meedoen met het initiatief op het gebied van welzijn. Nee dat klopt. Ik heb een jaar geleden ingegrepen op onze afdeling welzijn. Die is helemaal ontmanteld. We hadden toen kwalitatief en kwantitatief niet voldoende capaciteit om mee te doen. Iedereen heeft zijn kwetsbaarheden en daar moet rekening mee gehouden worden als je wilt samenwerken. En dat zie ik in BAR verband soms te weinig. En daar wil ik met mijn collega's nog wel een keer de diepte in'. Respondent A3: 'Ik vind wel dat de trekkers binnen de ambtelijke organisaties zich in Ridderkerk bevinden. Ridderkerk heeft ook wat meer slagkracht dat merk je dus ook aan de wijze waarop de samenwerking door de werkvloer wordt getrokken. Bij onze ambtenaren is er geen onwil maar misschien meer onvermogen. Maar op zich vind ik onze mensen voldoende betrokken. We hebben genoeg gedreven, enthousiaste mensen die voor de samenwerking willen gaan. In overleggen e.d. kost het net wat meer moeite om mensen uit Barendrecht om tafel te krijgen. De discipline vind ik daar net wat minder. Misschien heeft het wel te maken met het ontbreken van urgentiebesef. Ik denk dat ze ambtelijk minder gefocused zijn op samenwerken en de voordelen minder goed inzien. Ik geloof ook wel dat er serieuze capaciteitsproblemen spelen maar samenwerken kan juist een oplossing zijn voor deze capaciteitsproblemen'.

'Onze ambtelijke organisatie is erg in beweging. Onder het motto van groei naar bloei zijn wij een ontwikkelproces gestart. We zijn in 8 jaar tijd 50% gegroeid (van 30.000 naar 45.000 inwoners). Deze ontwikkeling heeft een enorm impact op de ambtelijke organisatie. Ondanks deze ontwikkeling die veel vraagt van onze mensen hoor ik geen negatieve geluiden over de samenwerking. Mensen die ik erover spreek zijn enthousiast'.

De samenwerkingsactiviteiten worden in projecten uitgevoerd. Bij de samenstelling van de projectgroepen streeft men met een diverse samenstelling van medewerkers van de drie gemeenten na om een breed draagvlak te kunnen creëren. De projecten worden bestuurlijk aangestuurd door de collegeleden van de drie gemeenten. Daarnaast worden ze ambtelijk ondersteund door een vertegenwoordiger van een andere BAR gemeente. Men verwacht dat deze werkwijze ook een extra dimensie zal geven aan de bestuurlijk-ambtelijke werkrelaties. Het algemene beeld dat naar voren komt, is dat de samenwerking nog onvoldoende ingebed is in de organisaties. Het heeft nog geen formele status en wordt vooral gedragen door enthousiaste medewerkers. Het vertrek van enthousiaste dragers wordt dan ook door bijna alle respondenten genoemd als mogelijk risico voor de samenwerking.

'In de stuurgroep worden afspraken gemaakt over projecten die in BAR verband uitgevoerd gaan worden. Ik hoor dan wel eens van onze medewerkers dat ze de collega's van de andere gemeente niet mee krijgen. Ik denk echt dat het in het type medewerker zit. De een gaat van nature eerder mee dan de ander. Daarom loopt het ene project ook beter dan het andere. Mijn gevoel is, maar dat kan ik niet helemaal staven, dat de medewerkers van R hard trekken aan de samenwerking, de medewerkers van A heel graag willen maar tegen capaciteitsproblemen aanlopen (ze zijn de kleinste) en dat het in B erg van de persoon afhangt of ze wel of niet meegaan'.



### Conclusie

Met betrekking tot de vraag of de BAR-gemeenten voldoen aan de basisvoorwaarden voor een succesvolle intergemeentelijke samenwerking, kan de volgende conclusie getrokken worden. Het samenwerkingsproces in BAR verband is nu ruim twee jaar geleden in gang gezet. Ondanks het feit dat de samenwerking nog geen formele status heeft, worden er zowel top-down als bottom-up verschillende initiatieven genomen door enthousiaste, gedreven personen. Per organisatie en per organisatieniveau zijn er verschillen waar het gaat om de mate van vertrouwen, draagvlak en daadkracht. Zo lijkt de gemeente Barendrecht een heel vooruitstrevend bestuur te hebben dat er voor wilt gaan maar vertoont serieuze kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie. De gemeente Albrandswaard heeft daarentegen veel ambtelijke dragers maar krijgt het bestuur (de gemeenteraad) niet mee. De accenten op bestuurlijk niveau liggen per orgaan anders. Op gemeenteraadsniveau lijken de verschillen tussen de gemeenten groter te zijn dan op bijvoorbeeld college- of burgemeestersniveau. Geconcludeerd kan worden dat nog niet helemaal voldaan is aan de drie basisvereisten voor een succesvolle samenwerking. Het vertrouwen tussen de partners is groeiende maar vertoont kwetsbaarheden. Alhoewel de respondenten het vertrouwen in elkaar en in de samenwerking openlijk uitspreken, is de openheid over en weer een punt van aandacht. Er is openheid als het gaat om het bespreken van knelpunten in de drie organisaties. Maar men is nog erg voorzichtig met het aanspreken van elkaar op houding en gedrag. Er zijn gevoeligheden in de onderlinge verhoudingen aan te wijzen die een serieus risico voor de samenwerking kunnen betekenen als ze niet besproken worden. Met name in de relatie tussen de gemeentesecretarissen dient meer openheid te komen. Met betrekking tot de algehele betrokkenheid van de drie ambtelijke organisaties kan geconcludeerd worden dat de mate van betrokkenheid van de ambtelijke organisatie per gemeente en soms ook per medewerker verschillend is. Sommige respondenten uit Ridderkerk en Albrandswaard constateren een minder betrokken houding van de medewerkers van Barendrecht. Een aantal respondenten uit Barendrecht is van mening dat de minder betrokken houding van medewerkers mogelijk voortkomt uit de organisatorische problematiek in Barendrecht (reorganisaties, capaciteitsproblemen etc).

Samengevat geeft het tabel hieronder aan wat de belangrijkste aandachtspunten of risico's per gemeente/ per organisatieniveau zijn t.a.v. de basisvoorwaarden.

Organisatieniveau	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk
Gemeenteraden	✓	Het feit dat de gemeenteraad het Koersdocument niet heeft vastgesteld kan een risico zijn voor de samenwerking.	✓
Colleges	✓	✓	✓
Burgemeesters/ Secretarissen	Aandacht voor de onderlinge verhoudingen. Meer openheid in de relaties, met name bij de drie gemeentesecretarissen.		
Ambtelijke organisatie	Aandacht voor de organisatorische problematiek: intern gerichtheid, capaciteitsproblemen, reorganisaties (structuur/ cultuurverandering), uitbreiding ambtelijke organisatie als gevolg van groei gemeente etc. Ambtenaren vertonen minder betrokken houding dat mogelijk veroorzaakt wordt door deze organisatorische problemen.	✓	✓

✓ = geen aandachtspunten t.a.v. de basisvoorwaarden (voorwaarden voldaan)

## **6.2.2 Succesfactoren in de implementatiefase**

In hoofdstuk 3 zijn de voorwaarden voor een succesvolle implementatie van een intergemeentelijke samenwerking beschreven. Het gaat daarbij om de volgende succesfactoren:

- Een gezamenlijke focus t.a.v. (o.a. het doel van) de samenwerking
- Een duidelijke strategie en visie op de samenwerking
- Commitment bestuur, management en medewerkers
- Cultuur
- Een duidelijke communicatiestrategie

### Een gezamenlijke focus en een duidelijke strategie en visie

Uit de theorie blijkt het hebben van een gezamenlijke focus ten aanzien van o.a. het doel van de samenwerking en de activiteiten die gebundeld worden, een voorwaarde voor succes te zijn. Na een verkenning van de mogelijkheden van een vergaande samenwerking in 2006, hebben de BAR-gemeenten hun gezamenlijke focus op de samenwerking bevestigd in een zogenaamd koersdocument. Het koersdocument is een gezamenlijk product van de drie gemeenten en wordt beschouwd als richtinggevend instrument voor de samenwerking waarin de motieven voor de samenwerking, de gezamenlijke doelen waarnaar gestreefd wordt, de gekozen aanpak, mogelijke vormen, de risico's en een inventarisatie van samenwerkingsmogelijkheden zijn beschreven. De missie en visie van de samenwerking die ook vastgelegd zijn in het koersdocument zijn eerder in deze paragraaf beschreven. Met de samenwerking beoogt men o.a. de kwetsbaarheid te verminderen, continuïteit en stabiliteit te waarborgen, efficiënter te kunnen werken en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren door het intensiveren van kennis en het verbeteren van processen. Aan de hand van een vergelijking van de drie programmabegrotingen van de drie gemeenten zijn samenwerkingskansen geformuleerd waarmee invulling gegeven kan worden aan deze doelen. Sommige samenwerkingskansen zijn pas op de lange termijn te realiseren. Er is gekozen voor een gefaseerde aanpak waarbij in eerste instantie de zogenaamde 'quick wins' opgepakt zullen worden. Daarbij gaat het om samenwerkingsmogelijkheden die binnen twee jaar resultaat kunnen opleveren. Er is een selectie gemaakt van 17 quick win projecten die de komende tijd prioriteit zullen krijgen in de drie organisaties. De samenwerking op het gebied van personeel (HRM-project) wordt in het koersdocument genoemd als één van deze quick wins.

'Ik zie de toekomst van onze gemeente zonder samenwerking somber in. Linksom of rechtsom we moeten er voor gaan. Op individuele basis praat ik met fractievoorzitters over mijn droom, samenwerken in de meest vergaande vorm. Ik deel het met ze om ze van de voordelen te overtuigen. Ik geloof oprecht in intergemeentelijke samenwerking. Van mij wordt verwacht een toekomstvisie voor onze gemeente te hebben. Ik heb dan ook ruimte nodig om deze visie neer te zetten want onze gemeente heeft geen toekomst zonder de samenwerking met andere partijen'.

Alhoewel het bestaan van het koersdocument op zich al voldoende is om te constateren dat er een gezamenlijke focus is voor de samenwerking en dat men daarbij een duidelijke strategie en visie heeft, zijn de respondenten ook op dit punt bevraagd. Aan de respondenten zijn algemene vragen gericht met betrekking tot o.a. de motieven voor de samenwerking, wenselijke samenwerkingsvorm, de strategie en visie op de samenwerking. Maar ook zijn er meer specifieke vragen over mogelijkheden voor het personeel gesteld.

'Bij ons is een groot deel van het personeelsbestand korter dan 5 jaar in dienst. De hoge uitstroom zie ik als een knelpunt waarvoor de samenwerking een oplossing kan betekenen. We kunnen meer doorgroeimogelijkheden bieden voor onze mensen waardoor we ze langer aan onze organisatie kunnen binden. Ook wat het salaris betreft hebben wij niet zo veel te bieden want 70% van onze medewerkers zit in het maximum van zijn salarisschaal. Het loongebouw kunnen we misschien niet direct beïnvloeden maar we kunnen het werk wel inhoudelijk aantrekkelijk maken door samen te werken met anderen'.

Het beeld dat naar voren komt is dat alle respondenten bekend zijn met het koersdocument. Ook zijn de respondenten bekend met de inhoud ervan. De antwoorden van de respondenten corresponderen over het algemeen met de inhoud van het koersdocument. De voordelen van de samenwerking worden door iedereen bevestigd en iedereen heeft dezelfde doelen voor ogen. In alle drie de organisaties ervaart men arbeidsmarktgerelateerde knelpunten, zoals moeilijk vervulbare vacatures, hoge uitstroom van getalenteerde medewerkers en daarmee verloren gaande kennis, hoge kosten i.v.m. inhuur van externen etc. Bij de ene gemeente is er misschien iets meer dan bij de ander sprake van urgentiebesef, en liggen de visies op de samenwerkingsvorm bij een aantal respondenten nog uiteen, maar uiteindelijk ziet iedereen de samenwerking als een noodzaak. Daarbij wordt niet alleen geredeneerd vanuit het oplossen van problemen/ knelpunten maar de samenwerking wordt ook benaderd vanuit kansen en voordelen. Met name de voordelen van een samenwerking op het onderdeel van arbeidsmarkt en mobiliteit worden daarbij benadrukt.

### *Conclusie*

Het koersdocument wordt door bestuur en management beschouwd als een richtinggevend document voor de BAR samenwerking. Het wordt ook als zodanig binnen de drie organisaties uitgedragen. Alhoewel de gemeenteraad van de kleinste gemeente het koersdocument voorlopig nog niet heeft vastgesteld, wordt dit feit door de respondenten niet uitgelegd als een definitief 'nee' tegen de samenwerking. Het zegt volgens de meerderheid van de respondenten ook niet dat de gemeenteraad van Albrandswaard zich niet kan vinden met de inhoud van het koersdocument. Met het feit dat de drie gemeenten een koersdocument hebben waarin o.a. de gezamenlijke missie en visie op de samenwerking is vastgelegd, en het feit dat alle respondenten bekend zijn met dit document en zich committeren met de inhoud ervan, kan geconcludeerd worden dat men in BAR verband een gezamenlijke focus heeft op de samenwerking. Ook is er sprake van een duidelijke strategie en visie geformuleerd die uitgedragen wordt door het management en bestuur. Geconcludeerd kan worden dat aan beide succesvoorwaarden is voldaan.

### Commitment bestuur, management en medewerkers

In de theorie wordt commitment bij bestuur, management en medewerkers genoemd als een succesbepalende factor. Het belang van bestuurlijk commitment voor een samenwerking op het gebied van carrièremogelijkheden voor het personeel is met het onderzoek in de Drechtsteden nog eens extra benadrukt. Om te kunnen bepalen in welke mate er in BAR verband commitment is voor de samenwerking in het algemeen en voor een samenwerking gericht op het vergroten van mogelijkheden voor het personeel, zijn aan alle respondenten een aantal vragen gesteld.

### *Commitment bij het bestuur*

Respondent B1: 'Wij hebben op dit moment veel moeite met het binnenhalen van de gewenste kwaliteiten. Bijvoorbeeld juridisch kwaliteit is lastig binnen te halen mede omdat we lagere schalen hanteren in vergelijking tot de grotere gemeenten. Kun je samenwerken op dit punt dan kun je bijvoorbeeld één jurist aanstellen die je vervolgens inzet binnen de drie gemeenten. Ik vind het ook echt één van de eerste punten waar we prioriteit aan moeten geven binnen de BAR samenwerking gezien de risico's die op ons afkomen. Ons bestuur is in een dergelijke samenwerking zeker mee te krijgen'. Ook de andere burgemeesters van de drie gemeenten zijn van mening dat een samenwerking op het gebied van personeel voordelen kan hebben voor de drie gemeenten.

'Een kleinere organisatie heeft zijn beperkingen ten aanzien van doorgroeimogelijkheden voor het personeel. Met name de nieuwe generatie denkt bewuster na over zijn loopbaan. carrièremogelijkheden zijn daarom erg belangrijk. Als je daar als werkgever geen aandacht voor hebt loop je het risico dat ze weglopen. Je zou met elkaar kunnen nadenken over het samenstellen van een pool met ambtenaren met specifieke kennis, die je vervolgens in BAR verband kunt uitwisselen. Dit zijn manieren om enerzijds mogelijkheden voor je medewerkers te creëren en anderzijds kennis voor je organisatie te ontwikkelen, te benutten en te behouden. Ik zie het zeker als een meerwaarde'.

Respondent R1: 'Ik zou een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden ofwel carrièremogelijkheden voor het personeel erg toejuichen, gewoon fantastisch! Je ziet elders succesvolle voorbeelden van dergelijke initiatieven. Ik heb geen beperkingen wat dat betreft en ik denk ook wel dat ik ons bestuur in een dergelijke samenwerking mee kan krijgen'. Naast de drie burgemeesters van de drie gemeenten, geven de gemeentesecretarissen, respondent B2, A2 en R2, aan open te staan voor een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel. Uit de gesprekken met betrokkenen is ook niet gebleken dat ze vrezen voor weerstand bij de drie besturen met betrekking tot een samenwerking op dit onderdeel. De drie gemeenten zijn heel voorzichtig begonnen met het openstellen van de interne arbeidsmarkten voor elkaar door vacatures uit te wisselen. Volgens de respondenten van Albrandswaard loopt de samenwerking met Ridderkerk op dit onderdeel goed en met Barendrecht wat stroever. Dit heeft volgens respondent A2 wellicht te maken met de interne gerichtheid van de ambtelijke organisatie van Barendrecht. De gemeentesecretaris en de burgemeester willen heel graag, maar de ambtelijke organisatie heeft volgens hem nog tijd nodig om deze slag te maken.

'Ik ben van mening dat de gemeenteraad van Albrandswaard wel mee zal gaan in een dergelijk initiatief tot samenwerken. Ze zijn namelijk absoluut niet tegen de samenwerking op zich. In de discussies binnen de raad, die ik gevolgd heb, heb ik gemerkt dat ze open staan voor een dergelijke samenwerking. Dat ze zelfs roepen 'doen we dat nog niet....het is toch zeker handig als we op dat onderdeel samenwerken....'De gemeenteraad staat best open voor verandering maar ze willen niet verliezen. En het is dan onze taak om hun uit te leggen dat samenwerken geen verliezen is'.

#### *Commitment bij het management*

Gezamenlijk investeren in doorgroeimogelijkheden voor het personeel ofwel investeren in een loopbaan- of mobiliteitscentrum in BAR verband is wel haalbaar vinden de respondenten B2, B3, B5, A2, A3, R2, R3, R5. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Barendrecht kwetsbaarheden ofwel zwakten vertoont. Ondanks deze kwetsbaarheden, die volgens sommige respondenten veroorzaakt worden door de intern gerichtheid of door het conservatisme dat heerst binnen de ambtelijke organisatie en door anderen die er een positievere kijk op na houden door de capaciteitsproblemen, staat het management in Barendrecht over het algemeen positief tegenover de samenwerking.

'Het project HRM is in het koersdocument bewust vaag gehouden. De opbrengsten uit dit onderzoek kunnen prima aanleiding zijn om een mobiliteitspool te starten. Op dit moment laten we te veel kansen liggen in Barendrecht omdat we nog veel te veel intern gericht bezig zijn. Dit heeft deels zeker te maken met het capaciteitsvraagstuk in onze organisatie maar deels zit het ook wel in de cultuur. We moeten nog een cultuurslag maken wat dat betreft. 'Doe die luiken open, kijk wat er om je heen gebeurt, zoek die aansluiting met andere partijen'.

Men ervaart serieuze problemen in de bedrijfsvoering (o.a. hoge uitstroom en veel en moeilijk te vervullen vacatures) waarvoor men zeer dringend op zoek is naar oplossingen.

Volgens de respondenten van Barendrecht is bij het management het besef groeiende dat samenwerken een oplossingen voor deze urgente problemen kan zijn. De respondenten van de drie gemeenten verwachten commitment bij het management te kunnen verkrijgen voor een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden ofwel carrièremogelijkheden voor het personeel, in de vorm van een loopbaan- en mobiliteitscentrum. Men gelooft in de voordelen van een samenwerking gericht op groeimogelijkheden voor het personeel. Sommige respondenten A2, A3, A4, R2, R3, R4, R5 spreken in dit verband zelfs hun wens uit om een gezamenlijke pool van getalenteerde medewerkers in BAR verband te vormen. Het management van de drie gemeenten ervaart knelpunten in de bedrijfsvoering die mede het gevolg zijn van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De respondenten zijn van mening dat samenwerken een mogelijke oplossing voor deze knelpunten zou kunnen betekenen. Het in beeld brengen van de voordelen van een samenwerking in de vorm van een loopbaan- en mobiliteitscentrum zou volgens respondent B3, B4, B5, A3, A4, R3, R4, R5 een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verkrijgen van commitment bij het management.

‘We hebben hier te maken met een reorganisatie waarbij we van 11 naar 5 afdelingen gaan. We zitten in een spannende periode waarin ook de plaatsingsgesprekken met de afdelingshoofden plaatsvinden. Niet iedereen heeft een positieve boodschap te horen gekregen. Deze omstandigheden maken het voor onze mensen wel eens lastig maar het klopt niet dat onze mensen niet willen, sterker nog er is hier een sterke behoefte aan de samenwerking. We hebben iedere week overleg met het management en die geven met z'n allen aan dat ze volledig achter de BAR samenwerking staan. Op 1 januari 2009 heb ik een nieuwe organisatie staan. Volgende maand vinden de benoemingen plaats en ik durf te stellen dat ik met het nieuwe jaar een keigoed management en directie heb staan en dat is wel essentieel.

#### *Commitment bij de medewerkers*

De medewerkers van de drie gemeenten werken al een poosje samen op diverse terreinen. Ook op de P&O afdelingen van de drie gemeenten wordt de samenwerking steeds vaker opgezocht. Sinds begin vorig jaar houden de P&O adviseurs van de drie gemeenten gezamenlijk overleg met o.a. het doel kennis uit te wisselen. De informele P&O samenwerking wordt door de respondenten genoemd als één van succesvolle bottom-up initiatieven van de BAR medewerkers. Begin dit jaar hebben de drie P&O afdelingen een bijeenkomst georganiseerd waarbij in een brede samenstelling is gesproken over het uitbouwen van deze samenwerking. Men ervaart de P&O samenwerking nog teveel vrijblijvend en gelooft in de voordelen van een bredere en minder vrijblijvende samenwerking. De respondenten waaronder de P&O vertegenwoordigers van de drie gemeenten staan positief tegenover de BAR samenwerking. Ze zijn van mening dat commitment bij de medewerkers verkregen kan worden voor een dergelijke samenwerking. Een aantal respondenten voegt daaraan toe dat het belangrijk is om de medewerkers in te laten groeien in een dergelijke samenwerking door ze erbij te betrekken en te kiezen voor een gefaseerde aanpak. Ook de ondernemingsraden van de drie gemeenten hebben elkaar gevonden. Sinds het begin van dit jaar houden de drie ondernemingsraden gezamenlijk overleg. ‘Ik denk dat de ondernemingsraden nog veel harder lopen dan de rest. Ze lopen prachtig in het proces mee en hebben zo nu en dan ook een kritische kanttekening en willen vooral betrokken worden. Ik vind het een prachtig voorbeeld van hoe het zou moeten. We hoeven daar niet op te sturen want de wil om samen te werken is daar zeker aanwezig. Het initiatief om een gezamenlijk overleg in te voeren is ook door hen zelf genomen’, respondent R2. De respondenten zijn van mening dat de drie ondernemingsraden positief tegenover de samenwerking staan. Ze verwachten dan ook commitment bij de ondernemingsraden te kunnen verkrijgen voor een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel. Over commitment bij het georganiseerd overleg worden nauwelijks uitspraken gedaan. Men is van mening dat de het GO wel mee zal gaan als het commitment bij de ondernemingsraden goed zit.

#### *Conclusie*

Alle respondenten verwachten commitment bij het bestuur, management en medewerkers te kunnen verkrijgen voor een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel. Noch de bestuurlijke gevoeligheden in Albrandswaard, noch de kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie van Barendrecht, worden door de respondenten beschouwd als een serieus risico voor het verkrijgen van commitment voor een dergelijke samenwerking. De respondenten noemen wel een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om commitment op alle niveau's te kunnen verkrijgen. Een duidelijke communicatie over de voordelen van een dergelijke samenwerking voor de bedrijfsvoering, een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, een transparante geldstroom, worden genoemd als belangrijke voorwaarden voor het verkrijgen van commitment bij het management en bestuur.



Voor het verkrijgen van commitment op de werkvloer is het belangrijk om de medewerkers in te laten groeien in een dergelijke samenwerking door ze erbij te betrekken en te kiezen voor een gefaseerde aanpak.

### Cultuur

Vanuit de theorie is vastgesteld dat cultuur in sommige gevallen succesbepalend kan zijn. In de BAR-gemeenten zijn de respondenten ook bevraagd op het aspect cultuur. Aan alle respondenten is gevraagd of er in BAR verband cultuurverschillen zijn en in welke mate deze verschillen een belemmering kunnen zijn voor een goede samenwerking.

Als politieke, bestuurlijke en organisatorische entiteit verschillen de drie gemeenten van elkaar. Deze diversiteit is een kracht, die het geheel versterkt. Eigen eigenheid en kracht zal daarom voortdurend het uitgangspunt zijn (koersdocument BAR-gemeenten, p.5). Met deze woorden hebben de drie gemeenten hun visie op mogelijke cultuurverschillen vastgelegd in het koersdocument.

‘Als je kijkt naar de bevolking dan zijn de drie gemeenten sowieso verschillend van elkaar. Albrondswaard heeft voor een deel een echte agrarische populatie en voor een deel zijn het forenzen uit Rotterdam. Het agrarische deel is toch wel bepalend vind ik. Barendrecht is een echte vinex gemeente met een kleine historische kern. Daar is de vinex-wijk heel bepalend. Ook voor de problematiek die er heerst. De gemeente kent meer grootstedelijke problematiek. Ridderkerk heeft dat vanouds ook wel maar het tempo waarin Barendrecht gegroeid is, is toch wel heel bepalend voor het bestuurlijk klimaat in de gemeente. Ze zijn minder vast geklonken aan oude waarden. In Ridderkerk wordt de bestuurscultuur wel erg bepaald door het religieuze karakter van de gemeente. Wij voelen ons meer dorp dan stad’.

Bijna alle respondenten sluiten zich aan bij deze visie. Over het algemeen vindt men de verschillen in de politiek bestuurlijke culturen van de drie gemeenten groter dan de verschillen in de organisatieculturen. ‘Als ik kijk naar de drie organisatieculturen dan zie ik geen grote verschillen. Dat geldt wel voor de politieke culturen van de gemeenten. Daar zie ik grotere verschillen, respondent B2, B3, A3, R1, R3. De respondenten B2, B3, A2, A3, R2, R3 zijn over het algemeen van mening dat de cultuurverschillen nog te weinig aandacht hebben.

### *Conclusie*

Over het algemeen zien de respondenten géén grote risico's met betrekking tot cultuurverschillen. De cultuurverschillen zijn nog niet in beeld gebracht. De respondenten zijn van mening dat de verschillen aandacht moeten krijgen. Over het algemeen zien de respondenten de cultuurverschillen als een kracht of kwaliteit die ten goede komt van de samenwerking.

### Een duidelijke communicatiestrategie

Het aangaan van een samenwerkingsverband betekent een verandering ten opzichte van de huidige situatie in de deelnemende organisaties. Zoals in ieder proces van verandering is communicatie een essentiële factor. Een duidelijke communicatiestrategie met een heldere boodschap maakt een veranderingsproces inzichtelijk waardoor draagvlak gecreëerd kan worden. Het hebben van een communicatiestrategie wordt belangrijker naarmate er een intensievere samenwerking is en de deelnemende partijen meer op elkaar aangewezen zijn. Als één van de uitgangspunten voor de samenwerking wordt in het koersdocument de communicatie met de raden, colleges, inwoners en medewerkers genoemd. In het koersdocument is vastgelegd dat voor al deze doelgroepen een afgestemd communicatieplan opgesteld gaat worden. Verwijzend naar het koersdocument is aan de respondenten gevraagd of het communicatieplan al is ontwikkeld. De meeste respondenten wisten deze vraag niet met zekerheid te beantwoorden. Een aantal anderen wist te vertellen dat er een communicatieplan opgesteld zou zijn.



Alhoewel uit de diverse antwoorden van de respondenten blijkt dat men over dit punt heeft nagedacht is er nog geen éénduidige communicatiestrategie afgesproken. Bijna alle respondenten zijn van mening dat dit onderwerp de komende tijd aandacht moet krijgen. Met betrekking tot de boodschap die de communicatiestrategie moet uitdragen, zijn de meeste respondenten van mening dat de voordelen van de samenwerking benadrukt moeten worden. De aandacht moet daarbij volgens respondent A2, A3, B2, B3, R2, R3, vooral gericht worden op de successen die reeds geboekt zijn.

‘Er is nagedacht over de communicatie rondom de samenwerking. Begin december 2007 is er een communicatieplan opgesteld waarin de noodzakelijke stappen voor een goede communicatie, zowel intern als extern, zijn beschreven. Dit is echter een beetje in het water gevallen doordat er geen klap op het koersdocument is gevallen omdat de gemeenteraad van Albrandswaard het document nog niet heeft vastgesteld. Dit plan zal weer boven tafel komen zodra de gemeenteraad van Albrandswaard heeft ingestemd met het koersdocument. Op dit moment is met betrekking tot de communicatie gekozen voor een praktische insteek. De ambtelijke opdrachtgevers binnen de projectorganisatie moeten met de portefeuillehouders om tafel zitten om per project af te spreken hoe het één en ander wordt aangepakt. Ieder projectplan zal ook een communicatieparagraaf moeten bevatten’.

### Conclusie

Uit het voorstaande kan geconcludeerd worden dat er geen duidelijke communicatiestrategie is ontwikkeld voor de BAR samenwerking. Er blijken verschillende ideeën te bestaan bij de respondenten over een mogelijke communicatiestrategie die ook op een informele wijze met elkaar wordt besproken. Aandacht voor de reeds geboekte successen is diverse malen genoemd als een manier om de samenwerking op een positieve manier uit te dragen. Daarnaast wordt door een aantal aandacht gevraagd voor de horizontale communicatie. Men is van mening dat medewerkers elkaar meer zouden moeten inspireren en enthousiasmeren door positieve verhalen over de samenwerking met elkaar te delen.

### 6.2.3 Succesfactoren in de procesfase

Vanuit de theorie is geconcludeerd dat gedurende het proces van samenwerking de volgende factoren succesbepalend zijn:

- Gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerkingsvorm
- Onderscheid tussen organisatie en aansturing
- Een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie
- Standaardisatie en een goede infrastructuur op IT gebied
- Een periodieke communicatie en informatiestroom

#### De samenwerkingsvorm

Door de samenwerking te formaliseren krijgt het een minder vrijblijvend karakter. De BAR-gemeenten werken op verschillende terreinen op verschillende wijzen samen. Het ene samenwerkingstraject is minder vrijblijvend dan de ander. In het koersdocument is de gezamenlijke focus ten aanzien van de samenwerkingsvorm als volgt verwoord: ‘De balie functies vragen specifieke aandacht. Aangezien de gemeentelijke dienstverlening via meerdere kanalen aangeboden wordt en directe klantcontacten en de menselijke maat een belangrijke rol spelen, verdient het aanbeveling om balie functies dicht bij de burger te blijven positioneren. De ‘trap’<sup>10</sup> dient niet als voorgeschreven groeimodel; alle varianten zijn mogelijk. Het is wenselijk per samenwerkingsinitiatief te bezien welke vorm het beste past om de doelstellingen te kunnen realiseren. Dit kan van beperkte omvang zijn door bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie, of meer verdergaand, door het oprichten van een gezamenlijk ‘*shared service centrum*’. Benadrukt wordt dat in ieder geval niet wordt gekozen voor de herindelingsvariant’.

<sup>10</sup> Met betrekking tot de vorm waarin men gaat samenwerken spreekt men in het koersdocument over verschillende varianten, zoals weergegeven in figuur 10. Op de eerste treden van de ‘trap’ vindt samenwerken slechts informeel plaats. Los van herindelings is de meest verregaande vorm van samenwerken op de laatste trede geschetst.

Met betrekking tot de lopende samenwerkingsactiviteiten hebben de BAR-gemeenten gekozen voor verschillende vormen. Alhoewel de samenwerking vanuit organisatorisch perspectief gezien het meest weg heeft van het netwerkconcept, zijn er ook andere concepten te herkennen. Zo hebben de gemeente Ridderkerk en Albrandswaard ervoor gekozen om op basis van het centrumgemeente concept samen uitvoering te geven aan de Sociale dienstverlening. Alhoewel de samenwerking in eerste instantie in BAR verband is opgezocht, is Barendrecht om verschillende redenen afgehaakt. Ridderkerk en Albrandswaard zijn samen verder gegaan en hebben aan de samenwerking ook een juridische status toegekend. Er is gekozen voor een juridische constructie in de vorm van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr. De samenwerking is per 1 januari 2007 geformaliseerd. De respondenten van Ridderkerk en Albrandswaard zien de samenwerking op het gebied van de Sociale dienstverlening als een succesvoorbeeld van een verregaande samenwerking.

Alhoewel men over het algemeen tevreden is over het eindresultaat, zijn de respondenten van de gemeente Albrandswaard minder tevreden over de gekozen samenwerkingsvorm. Men is van mening dat bij de medewerkers van Albrandswaard die in het kader van de samenwerking op het onderdeel Sociale dienstverlening overgegaan zijn naar de centrumgemeente het gevoel heerst dat ze van Ridderkerk zijn. De respondenten van Albrandswaard zijn daarom van mening dat er in de toekomst niet meer voor deze constructie gekozen moet worden.

'Collega's die direct betrokken zijn bij de samenwerking op het terrein van de Sociale dienstverlening identificeren zich niet meer met onze gemeente en dat vind ik geen goede ontwikkeling. Onze gemeenteraad heeft het gevoel dat de ambtenaren van Albrandswaard die overgegaan zijn naar Ridderkerk nu absoluut onbereikbaar zijn geworden voor hen als het gaat om het verstrekken van informatie e.d. Als ze benaderd worden door gemeenteraadsleden dan wordt er gezegd: 'we zijn niet meer van jullie, we zijn van Ridderkerk'. En dat valt erg verkeerd bij de raad. De gemeenteraad wil aangetoond zien dat de samenwerking ook ten goede komt van de individuele gemeenten maar op deze wijze lukt dat niet'.

Zoals hiervoor aangegeven, bevat het koersdocument een duidelijke visie van de BAR-gemeenten op de gewenste samenwerkingsvorm. Per samenwerkingsinitiatief zal worden bezien welke vorm het best aansluit bij het samenwerkingsdoel. Aan alle respondenten is gevraagd welke vorm en/of juridische constructie het meest zou passen bij een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel in BAR. Op dit onderdeel lopen de meningen te ver uiteen om een éénduidig beeld te kunnen schetsen. Een aantal respondenten, met name de respondenten van de gemeente Ridderkerk, wil geen uitspraak doen over een samenwerkingsvorm of -structuur. Men gaat wel mee in de gedachte van één mobiliteitscentrum voor de BAR-gemeenten waar men alle activiteiten die betrekking hebben op loopbaan- en mobiliteitsbeleid onderbrengt. Maar welke vorm of juridische constructie een dergelijke samenwerking moet krijgen vindt men op dit moment nog geen punt om over na te denken. Sommige respondenten van de andere twee gemeenten hebben al wel een voorkeur voor een samenwerkingsvorm. Er worden voorkeuren uitgesproken voor een shared service center waar niet alleen de loopbaan- en mobiliteitsactiviteiten maar alle ondersteunende diensten van de drie gemeenten worden ondergebracht. Een aantal zeer vooruitstrevende respondenten spreekt in dit verband zelfs over het SETA concept als eindmodel voor de BAR samenwerking.

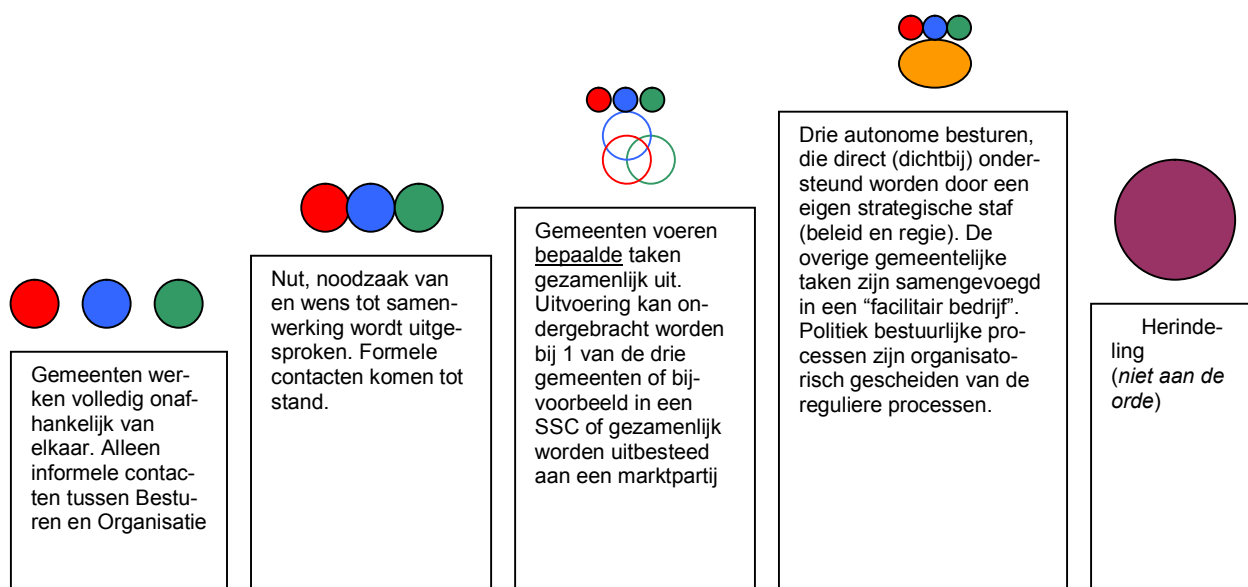
'Mijn collega's van de andere twee gemeenten zijn nog niet zo ver maar ik wil graag een vergaande vorm van samenwerking waarmee we meer carrièreperspectief voor onze medewerkers kunnen bieden. Een facilitair bedrijf conform het SETA model vind ik wel kunnen in BAR verband. We moeten daarbij vooral opletten dat we de voordelen van het klein zijn (korte lijnen, persoonlijk en overzichtelijk) behouden en combineren met de voordelen van schaalvergroting'.

### Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de BAR-gemeenten voorstander zijn van het formaliseren op onderdelen. Men wil per samenwerkingsinitiatief beziën welke vorm het beste aansluit bij de nagestreefde doelen. Alle concepten zijn mogelijk behalve de herindeling. Voor de meeste onderdelen waarop men samenwerkt, geldt dat men de samenwerking nog niet heeft geformaliseerd. Over het algemeen is de samenwerking nog vrijblijvend en zijn netwerkachtige structuren te herkennen. De samenwerking op het gebied van Sociale dienstverlening is een uitzondering hierop. Men heeft op dit onderdeel de samenwerking een juridische status toegekend. De samenwerking op dit onderdeel is namelijk vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. Vanuit het organisatorisch perspectief benaderd, is de samenwerking op het onderdeel Sociale dienstverlening gebaseerd op de centrumgemeente constructie. De respondenten van de gemeente Albrandswaard zijn echter niet tevreden met de keuze voor deze constructie. Men heeft de indruk geen zeggenschap meer te hebben over deze dienst. Met betrekking tot de wenselijke vorm voor een samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel, hebben de respondenten verschillende beelden.

De respondenten van Ridderkerk hebben nog geen samenwerkingsvorm of concept voor ogen en willen hier voorlopig ook nog niet over nadenken terwijl een aantal respondenten van Albrandswaard en Barendrecht spreken over een samenwerking in de vorm van een shared service of een facilitair bedrijf voor de drie gemeenten. In het koersdocument heeft men een gezamenlijke focus op de samenwerkingsvorm vastgelegd. Alhoewel daarmee gesteld zou kunnen worden dat de BAR-gemeenten een gezamenlijke visie op de samenwerkingsvorm hebben is het opmerkelijk dat de beelden hierover bij de respondenten verschillend zijn. De samenwerking is op de meeste onderdelen nog niet geformaliseerd. Daarnaast zijn de beelden van de respondenten ten aanzien van de wenselijke samenwerkingsvorm niet helemaal gelijk. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de BAR-gemeenten nog niet aan deze succesvoorwaarden voldoen.

**Figuur 10: De 'trap' van samenwerkingsmogelijkheden**



(Bron: Koersdocument BAR-gemeenten)

Onderscheid tussen organisatie en aansturing en een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie  
Een belangrijke voorwaarde voor succes, die ook in de Drechtsteden is bevestigd, is dat er een duidelijk onderscheid dient te zijn tussen de organisatie en aansturing van de samenwerkingsorganisatie. Daarnaast blijkt een goed functionerende opdrachtgever en –nemer relatie tussen de deelnemende organisatie en de samenwerkingsorganisatie ook een belangrijke voorwaarde voor succes te zijn. De BAR-gemeenten zijn ongeveer twee jaar geleden een samenwerking gestart. De samenwerking heeft, met uitzondering van de samenwerking op het gebied van de Sociale dienstverlening, geen formele status. Er wordt op een zeer breed terrein op verschillende manieren samengewerkt. Ten behoeve van een goede coördinatie van de diverse samenwerkingsprojecten is een projectorganisatie opgericht,. Voor de projectstructuur en bijbehorende toelichting wordt verwezen naar bijlage 8. Aan de respondenten is gevraagd in welke mate zij vinden dat er in BAR verband wordt gewerkt volgens het opdrachtgever en –nemer principe. De respondenten geven aan dat de BAR samenwerking nog volop in ontwikkeling is en dat dit aspect gedurende het proces nog verder vorm moet krijgen. Zoals hiervoor vermeld is een projectorganisatie opgericht om de diverse samenwerkingsprojecten goed te kunnen coördineren en aansturen. De 17 quick win projecten die nog moeten starten, zullen volgens de werkwijze zoals afgesproken in de projectorganisatie worden uitgevoerd. Het is daarbij de bedoeling om te werken op basis van een opdrachtgever en –nemer relatie. Met betrekking tot de samenwerkingsactiviteiten die al enige tijd lopen, is het beeld wisselend. De respondenten geven aan dat men over het algemeen nog niet volgens het opdrachtgever en –nemer principe werkt. De meeste samenwerkingsinitiatieven, zijn vrijblijvend en bevinden zich op het niveau van kennisdelen. De verhoudingen zijn daarbij vooral collegiaal. Op terreinen waar men de samenwerking veel verder heeft doorgevoerd, bijvoorbeeld in geval van de Sociale dienstverlening, zijn wel zakelijke verhoudingen zichtbaar. Er zijn bijvoorbeeld zakelijke afspraken gemaakt ten aanzien van het niveau van de dienstverlening en de prestaties en men werkt met dienstverleningsovereenkomsten. De gemeente Albrandswaard koopt haar sociale dienstverlening in bij de gemeente Ridderkerk. Volgens alle respondenten is men in BAR verband bereid om volgens het principe van opdrachtgever en –nemer relatie te werken.

### *Conclusie*

Over het algemeen kan gesteld worden dat de BAR samenwerking zich in de implementatiefase bevindt. Het is dan ook niet vreemd dat er over het algemeen nog geen sprake is van een duidelijke scheiding tussen organisatie en aansturing zoals bijvoorbeeld in de Drechtsteden waar men veel verder is met het samenwerkingsproces. Omdat men gekozen heeft voor een fragmentarische aanpak voor de samenwerking is men op bepaalde onderdelen verder ontwikkeld dan op andere onderdelen. Op het terrein van de Sociale dienstverlening bijvoorbeeld heeft men de samenwerking heel ver doorgevoerd en geformaliseerd. Daar is al wel sprake van een duidelijke scheiding tussen organisatie en aansturing, werkt men op basis van een opdrachtgever en –nemerrelatie en heeft men duidelijke afspraken gemaakt over kosten en prestaties. De scheiding tussen organisatie en aansturing is men aan het ontwikkelen en deze zal met de tijd steeds duidelijker worden. Dit geldt ook voor de opdrachtgever en –nemerrelatie. Met het voorstaande kan geconcludeerd worden dat de BAR-gemeenten nog niet helemaal aan deze succesvoorwaarden voldoen.

### Standaardisatie en een goede infrastructuur op het gebied van informatietechnologie

Informatietechnologie blijkt een belangrijke rol te spelen bij de ontwikkeling van een samenwerkingsverband. Voor het succes van een intergemeentelijke samenwerking is het van belang te beschikken over een stabiele infrastructuur. Daarnaast is het belangrijk dat de systemen van de samenwerkende organisaties op elkaar aansluiten. Naarmate er langer wordt samengewerkt, is het belangrijker om aan deze voorwaarde te voldoen. De samenwerking op het terrein van informatietechnologie wordt in het koersdocument genoemd als één van de 17 quick win projecten. Medio 2008 wil men de infrastructuur van de drie gemeenten in kaart gebracht hebben. Daarnaast wil de stuurgroep van de BAR-gemeenten geadviseerd worden over de mogelijkheden van een intergemeentelijk netwerk. Aan de respondenten is een aantal vragen gesteld met betrekking tot de informatietechnologie op de P&O afdelingen. Binnen de drie gemeenten maakt men gebruik van verschillende systemen die de personeels- en salarisadministraties ondersteunen.

Géén van de drie gemeenten heeft een systeem in gebruik ter ondersteuning van de activiteiten gericht op werving en selectie van personeel, opleiding en ontwikkeling en loopbaanbegeleiding en mobiliteit. Vanwege de beperkte omvang van de gemeentelijke organisatie zegt men géén behoefte te hebben gehad aan dergelijke (kostbare) systemen. De respondenten zijn in het kader van de samenwerking bereid de systemen op elkaar aan te sluiten. Daarbij verwijst men naar het I&A project waarmee deze aansluiting op gemeentebreed niveau mogelijk gaat plaatsvinden. Een aantal respondenten is van mening dat je eerst moet nadenken over de standaardisatie van de werkprocessen en daarna pas de systemen op elkaar aan moet sluiten. 'Het openstellen van onze interne arbeidsmarkten voor elkaar, heeft consequenties voor de werkprocessen die we hanteren. We moeten daar goede afspraken over maken en deze vervolgens vertalen in éénduidige werkprocessen voor de drie gemeenten. Pas daarna moeten we nadenken over een bij passend systeem', respondent A3, A4, B4, R3, R4.

### *Conclusie*

Op dit moment wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn voor een intergemeentelijk netwerk in BAR verband. Daarmee kan geconcludeerd worden dat standaardisatie op het gebied van informatietechnologie reeds aandacht heeft. Binnen de drie P&O afdelingen hanteert met verschillende systemen ten behoeve van de personeels- en salarisadministratie. Met betrekking tot arbeidsmarkt- en mobiliteitsbeleid heeft géén van de drie gemeente een ondersteunend systeem. De respondenten zijn in het belang van een goede samenwerking bereid het eigen systeem aan te passen aan de andere gemeente. Op dit moment kan geconcludeerd worden dat de BAR-gemeenten niet voldoen aan deze succesvoorwaarde. In de huidige fase waarin de samenwerking in BAR verband zich bevindt, namelijk de implementatiefase, is informatietechnologie ook nog geen succesbepalende factor. Naarmate er langer wordt samengewerkt wordt het belangrijker om aan deze succesfactor te voldoen.

### Een periodieke communicatie en informatiestroom

Om alle belanghebbenden blijvend te binden aan de samenwerking dient er een periodieke en transparante communicatie- en informatiestroom plaats te vinden vanuit de samenwerkingsorganisatie in de richting van de deelnemende partners. Samenwerkende partners moeten met enige regelmaat geïnformeerd worden over de resultaten van de samenwerkingsorganisatie. Dit kan bijvoorbeeld georganiseerd worden aan de hand van managementrapportages, themabijeenkomsten, websites en nieuwsbrieven. Aandacht voor communicatie gedurende het proces kan een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van draagvlak voor de samenwerking. Over het algemeen geldt dat de BAR-gemeenten nog géén samenwerkingsorganisatie hebben waar alle samenwerkingsactiviteiten zijn ondergebracht. Wel is er een projectorganisatie opgericht ten behoeve van een goede coördinatie van alle samenwerkingsactiviteiten. Of er in BAR verband sprake is van een duidelijke communicatie- en informatiestroom vanuit de samenwerkingsorganisatie naar de deelnemende organisaties kan over het algemeen nog niet beoordeeld worden. Wel kunnen uitspraken gedaan worden over de communicatie- en informatiestroom vanuit de projectorganisatie richting de drie organisaties. En kunnen er uitspraken gedaan worden over de communicatie- en informatiestroom vanuit de samenwerkingsorganisatie die opgericht is voor de Sociale dienstverlening. Met betrekking tot het laatste is men van mening dat deze nog verbeterd kan worden: Respondent A2: 'De samenwerking op het onderdeel Sociale dienstverlening loopt op zich goed. Uiteraard hebben wij nog last van kinderziekten zoals in de sfeer van terugkoppeling van prestaties. De gemeente Albrandswaard blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Wij moeten daarom zelf verantwoording afleggen aan het ministerie over de besteding van onze middelen. Dat betekent dat je veel gegevens nodig hebt om deze verantwoording af te kunnen leggen. Deze gegevensstroom loopt nog niet goed'. Aan de respondenten is gevraagd in welke mate en op welke wijze er binnen de eigen organisatie gecommuniceerd wordt over de samenwerkingsactiviteiten in BAR verband. Ook is gevraagd naar de tevredenheid van de respondenten over de communicatie en informatie (vanuit de projectorganisatie) over de lopende samenwerkingsprojecten. Een analyse van de antwoorden van de respondenten op de voorgaande vragen, levert het volgende beeld op. De respondenten geven aan dat de communicatie vanuit de projectorganisatie naar de drie besturen neergelegd is bij de stuurgroep.



Zij is verantwoordelijk voor de actieve informatieplicht in de richting van de drie besturen. Met betrekking tot de communicatie en informatie naar de gemeenteraden heeft men afgesproken dit te laten lopen via de programmamontoren. Over het algemeen zijn de respondenten tevreden met deze afspraak. De communicatie richting de gemeenteraad loopt volgens de respondenten goed. Daarnaast zijn de gemeenteraden in een vroeg stadium betrokken bij het proces. Ze zijn in de aanloop naar het koersdocument een paar keer meegenomen en er is een gezamenlijke bijeenkomst voor ze georganiseerd waar men de mogelijkheid kreeg inhoudelijk te debatteren over de samenwerking. De communicatie vanuit de projectorganisatie naar de drie organisaties wordt door de respondenten verschillend ervaren. Alhoewel iedereen van mening is dat op dit punt nog veel te ontwikkelen valt, lijken de respondenten van de gemeente Barendrecht het minst ontevreden te zijn over de communicatie en informatie rondom de samenwerkingsactiviteiten.

'De visie op de P&O samenwerking is mij nog niet helder. Wat hebben we nu aan elkaar en hoe kunnen we samen verder komen. Wij moeten met de voorjaarsnota al aangeven wat we kunnen besparen met een dergelijke samenwerking terwijl we nog niet eens nagedacht hebben over een gezamenlijke visie op een P&O samenwerking. Men is met het dak bezig terwijl de fundering er nog niet ligt. Misschien zijn ze gewoon te daadkrachtig, te snel. Ik wil ook wel door maar dan stap voor stap in een logische volgorde. En niet ad hoc wat nu aan het gebeuren is, is mijn indruk. Ze willen resultaten zien terwijl wij elkaar nu voor het eerst ontmoeten. Iedereen in de drie organisaties moet dezelfde informatie krijgen en dat gebeurt naar mijn mening ook niet altijd. Volgens mij ontwikkelt het proces zich in de drie gemeenten met verschillende snelheden'.

Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de communicatie- en informatiestroom vanuit de projectorganisatie naar de drie gemeenten nog niet goed loopt. Men name de respondenten die geen functie vervullen binnen de projectorganisatie, blijken ontevreden over de communicatie rondom de samenwerking te zijn. 'Ik heb een tijd geleden intervisie georganiseerd voor de afdelingshoofden van de drie gemeenten. Tijdens deze intervisiebijeenkomsten werd er wel eens gesproken over de lopende samenwerkingsprojecten die bottom-up geïnitieerd zijn. Met uitzondering van het verantwoordelijk afdelingshoofd, wist de rest van het bestaan van bepaalde projecten niet af. Ook bleek tijdens deze intervisie bijeenkomsten dat we vaak verschillend geïnformeerd waren over de status van het koersdocument. Ik vind de communicatie vanuit de projectorganisatie naar de afzonderlijke organisaties tot op de dag slecht geregeld', respondent R5.

'Ik mis nog steeds duidelijkheid over mijn rol als afdelingshoofd ten opzichte van de rol van een projectleider die een samenwerkingsproject moet trekken met medewerkers van mijn afdeling. Hoe zijn de verschillende verantwoordelijkheden geregeld? Volgens mij is hier nog niet aan gedacht terwijl we in de praktijk al met deze verschillende rollen te maken hebben. Deze onduidelijkheid kan medewerkers in lastige situaties brengen. Je hoeft wat mij betreft niet alles tot in detail te regelen maar het is wel belangrijk om na te denken over een aantal zaken en daar goede afspraken over maken en dat gebeurt naar mijn mening nog niet'.

Tot slot blijkt uit de reacties van een aantal respondenten dat men niet voldoende is geïnformeerd over de status van het koersdocument. Twee respondenten konden namelijk niet met zekerheid vertellen of het koersdocument door de drie gemeenteraden is vastgesteld.

### *Conclusie*

Men uitzondering van het onderdeel Sociale dienstverlening bevindt de samenwerking in BAR verband zich voornamelijk in de implementatiefase. Er kunnen daarom over het algemeen nog geen uitspraken gedaan worden over de informatie- en communicatiestroom vanuit de samenwerkingsorganisatie richting de samenwerkende organisaties. Wel kunnen er uitspraken gedaan worden over de informatie- en communicatiestroom vanuit de projectorganisatie richting de samenwerkende organisaties. Over dit laatste zijn de respondenten over het algemeen niet tevreden. Met name de respondenten die geen functie hebben binnen de projectorganisatie zijn ontevreden over de



communicatie en informatie rondom de lopende samenwerkingsactiviteiten. Ook blijkt nog geen sprake te zijn van een éénduidige communicatie vanuit de projectorganisatie richting de samenwerkingsorganisaties. Met het voorstaande kan geconcludeerd worden dat de BAR-gemeenten nog niet voldoen aan deze succesvoorwaarde.

#### **6.2.4 Overige aandachtspunten**

Als aanvulling op het onderzoek van Roos is in hoofdstuk 3 een aantal aandachtspunten genoemd dat van belang kan zijn voor het succes van een intergemeentelijke samenwerking. Daarbij gaat het om de volgende punten:

- Gelijkheid tussen partners
- Begin klein en groei gefaseerd
- Vier successen en beloon prestaties
- Faciliteer de samenwerking

##### Gelijkheid tussen partners

Volgens Van de Laar (2006) is een intergemeentelijke samenwerking kansrijk als deze wordt aangegaan tussen gelijksoortige partners. Daarbij komt onderlinge gelijkheid o.a. tot uitdrukking in het aantal inwoners, omvang van het ambtelijk apparaat, de doelstellingen die nagestreefd worden en de houding en gedrag van de vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. De gemeente Barendrecht en Ridderkerk zijn qua inwonerstal en de daarvan afgeleide formatie omvang ongeveer aan elkaar gelijk. Beide gemeenten zijn middelgroot en tellen ongeveer 45.000 inwoners. De formatieomvang ligt rond de 280 fte. De gemeente Albrandswaard is met 21.500 inwoners en 128 fte de kleinste van de drie. Aan de respondenten van de BAR-gemeenten is gevraagd of en in welk opzicht de ongelijke schaalgrootte (twee middelgrote en één kleine gemeente) als een belemmering wordt ervaren. Het feitelijk verschil in schaalgrootte (de cijfers) is volgens de respondenten zo klein dat het te verwaarlozen is. De respondenten geven aan dat ze het belangrijk vinden om op basis van gelijkwaardigheid aan de slag te gaan. Tegelijkertijd geven een aantal respondenten ook aan deze gelijkwaardigheid niet altijd te voelen. Een aantal respondenten is van mening dat het schaalverschil wel zichtbaar wordt als men kijkt naar de houding en gedrag van bepaalde vertegenwoordigers B2, B5, A1, A2, A3, R1, R3. Zo is een aantal respondenten van mening dat Albrandswaard last heeft van het Calimero-gevoel en dat Barendrecht graag in de belangstelling staat en zich als de grootste opstelt.

'Als ik naar Albrandswaard kijk dan denk ik wel dat ze zich het kleintje voelen. Als je een tekening zou maken van de drie gemeenten dan heeft het bestuur van Albrandswaard een beetje last van het Calimero gevoel. Barendrecht pronkt graag met de veren, zo van laat ons het maar doen want wij weten het wel. Ridderkerk probeert er een beetje nuchter doorheen te fietsen. Als je even niet zou opletten dan zou Barendrecht er met de veren vandoor willen gaan'.

Aan de respondenten is gevraagd naar hun motieven voor de samenwerking. De reacties van de respondenten komen in belangrijke mate overeen met de samenwerkingsmotieven die beschreven staan in het koersdocument. De antwoorden variëren van het verbeteren van de dienstverlening en efficiency tot vergroten van carrièremogelijkheden voor het personeel. De problemen van de drie gemeenten zijn van ongeveer gelijke aard. Ze hebben alle drie bijvoorbeeld te maken met een hoge uitstroom van kennis en talenten.

'Soms bekruipt mij het gevoel dat Barendrecht zich een beetje het middelpunt van de samenwerking vindt en zich ook zo opstelt. Ik heb dit gevoel dan ook gedeeld met mijn collega in Barendrecht. Ik heb gevraagd of hij zijn enthousiasme een beetje zou willen doseren. Hij is een hele intelligente en gedreven man die erg snel schakelt. Dit is geen opzet of bewust gedrag van hem maar ik kan me voorstellen dat bij sommige mensen het gevoel ontstaat dat ze ingepalmd worden. Ik vind gelijkwaardigheid erg belangrijk in een samenwerkingsrelatie, daarom heb ik dit punt ook open op tafel gelegd bij mijn collega'.

In Albrandswaard lijkt er meer urgentiebesef te zijn omdat men op dit moment te maken heeft met serieuze knelpunten in de bedrijfsvoering. Alhoewel de respondenten van de gemeente Ridderkerk en in mindere mate de respondenten van de gemeente Barendrecht redeneren vanuit kansen en voordelen van samenwerken en minder vanuit het oplossen van urgente problemen, zijn de nagestreefde doelen aan elkaar gelijk. Men wil samenwerken omdat men gelooft dat samenwerken voordelen heeft voor de drie gemeenten. 'Door samen te werken vergroten we onze slagkracht in de regio', respondent B1, B2, B3, A1, A2, A3, R1, R2, R3.

### *Conclusie*

Alhoewel de gemeenten qua schaalgrootte niet aan elkaar gelijk zijn gaat men uit van gelijkheid. Ook de motieven om samen te werken zijn gelijk. Echter in de praktijk zouden bepaalde vertegenwoordigers deze gelijkheid in houding en gedrag meer moeten uitstralen. Alhoewel er op dit moment nog geen gevaar lijkt te zijn op dit onderdeel, bestaat het risico dat het gevoel van gelijkheid minder wordt als bepaalde signalen niet opgepakt worden. Ook op dit punt geldt dat er meer openheid dient te komen tussen vertegenwoordigers van de drie gemeenten zodat bepaalde gevoelens besproken kunnen worden.

### Begin klein en groei gefaseerd

Uit oogpunt van sturing en een heldere toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is het wenselijk om bij aanvang met een beperkt aantal gemeenten te participeren in een samenwerkingsverband. Pas op termijn als de bedrijfsvoering in de samenwerkingsorganisatie stevig is verankerd en de meerwaarde in de afzonderlijke organisaties is aangetoond kan overwogen worden om nieuwe toetreders toe te laten in het samenwerkingsverband (Van de Laar, 2006). Het gefaseerd groeien heeft volgens Van de Laar ook betrekking op de te bundelen activiteiten. De BAR samenwerking heeft betrekking op een samenwerkingsverband van drie gemeenten van ongeveer gelijke grootte. De gemeenten hebben elkaar een paar jaar geleden gevonden in de wil om samen te werken. Sindsdien worden er over de grenzen van de drie gemeenten heen diverse samenwerkingsinitiatieven genomen door enthousiaste medewerkers die de voordelen ervan inzien. De samenwerkingsactiviteiten blijven groeien maar zijn over het algemeen vrijblijvend en hebben geen formele status.

'Als je kijkt hoe lang de Drechtsteden er over gedaan hebben om tot een formele samenwerking dan hebben wij nog wel wat tijd nodig. Samenwerking is een groeiproces. In het koersdocument wordt dan ook heel bewust niet gesproken over een vorm omdat we dit open willen laten. De formele hoedanigheid is op dit moment ook nog niet belangrijk. We gaan aan de slag met dingen die gisteren al gezamenlijk opgepakt hadden moeten worden'.

Sinds vorig jaar is men een traject gestart om de BAR samenwerking een meer 'formele' status te geven. In koersdocument wordt gesproken over een 'groeiproces en een gefaseerde aanpak'. Bij het bepalen van de meest passende strategie in het samenwerkingsproces wordt het koersdocument als uitgangspunt genomen. Het koersdocument bevat een scan van mogelijke samenwerkingskansen aan de hand van de programmabegrotingen van de drie gemeenten. Ook de opbrengsten van de bestuurlijke bijeenkomst in Rhooen op 30 maart 2007 zijn benut. Sommige daarvan zijn echter pas op de wat langere termijn te realiseren. Ook bevat het koersdocument een overzicht van mogelijk quick wins. De BAR-gemeenten verstaan onder een quick win een samenwerkingskans die binnen een jaar een resultaat kan opleveren. Uit het koersdocument blijkt heel duidelijk dat de BAR-gemeenten kiezen voor het gefaseerd uitbouwen van de samenwerking. Er zijn samenwerkingskansen benoemd en vertaald naar concrete projecten. Deze projecten zullen vervolgens ook gefaseerd uitgevoerd worden waarbij de quick win projecten de hoogste prioriteit krijgen. Door stap voor stap uitvoering te geven aan de samenwerkingsprojecten die geformuleerd zijn, verwacht men de samenwerking steeds verder te brengen en uiteindelijk onomkeerbaar te maken. Aan de respondenten is gevraagd of er op termijn andere partijen betrokken kunnen worden bij de samenwerking. Over het algemeen is men van mening dat een brede samenwerking met meerdere partijen nog meer voordelen kan

opleveren. Zeker bij een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel in de vorm van een loopbaancentrum is men van mening dat het nodig is om op termijn andere partijen te betrekken. Naast andere gemeenten worden ook andere overheidsorganisaties en scholen genoemd als mogelijke samenwerkingspartners voor de toekomst. 'Door samen te werken met andere partijen, zoals andere overheidsorganisaties of scholen, kunnen meer mogelijkheden op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit gecreëerd worden. Denk aan het organiseren van werkstages, traineeships e.d.', respondent B4, A3, A4, R4, R5.

'Andere partijen zouden heel goed betrokken kunnen worden op termijn. Het betrekken van het loopbaancentrum van de Drechtsteden, de Servicedienst in Rotterdam e.d. Benut kun kennis en ervaring. Waarom zou je het moeten beperken tot de BAR. Betrek bijvoorbeeld waterschappen en scholen erbij. Hoe breder hoe beter'.

### *Conclusie*

Hiervoor is geconstateerd dat de samenwerking in BAR verband groeiende is. Men is klein begonnen door te kiezen voor elkaar. Er is gekozen voor een gefaseerde aanpak waarbij de samenwerkingsactiviteiten steeds verder uitgebouwd worden (gefaseerde groei). Men sluit niet uit dat de samenwerking in de toekomst uitgebreid kan worden met andere partijen. Met het voorstaande kan geconcludeerd worden dat de BAR-gemeenten klein begonnen zijn en kiezen voor een gefaseerde groei.

### Vier van successen en beloon prestaties

Korsten en Van de Laar (2007) benadrukken het belang van dit aspect. Aan de respondenten is gevraagd in welke mate belangrijke successen worden gevierd en prestaties worden beloond.

De respondenten van Barendrecht geven aan dat de successen op het gebied van de BAR samenwerking in hun organisatie voldoende aandacht krijgen. 'Successen worden naar mijn mening wel gevierd door erover te communiceren in de organisatie. Ons directieteam besteedt daar wel aandacht aan. Tijdens personeelsbijeenkomsten wordt er ook aandacht geschonken aan behaalde resultaten', respondent B4. De respondenten van de andere gemeenten zijn over het algemeen van mening dat er nog onvoldoende aandacht uitgaat naar successen die geboekt worden.

Een aantal bottom-up initiatieven die door de werkvloer genomen zijn, worden door de respondenten genoemd als een succes voor de samenwerking. Het I&A project, de samenwerking voor de invoering van de omgevingsvergunning en het regulier P&O overleg zijn voorbeelden van succesvolle initiatieven die genoemd worden en volgens de respondenten nog onvoldoende aandacht krijgen. 'Alle initiatieven die op de werkvloer genomen worden zijn voor mij een succes op zich. Maar echt vieren doen we ze niet. Behalve dat ze in een koersdocument worden geplaatst. Ik als afdelingshoofd heb daar dan wel aandacht voor door het succes te benoemen. Ik vind het krachtiger als een dergelijk succes niet door mij maar door de projectorganisatie (vanuit de stuurgroep) wordt benoemd', respondent R5.

'Op een aantal projecten worden successen geboekt en waar ik vooral tevreden over ben is dat de colleges elkaar inmiddels hebben gevonden. Dat was eerst helemaal niet zo. Ze kenden elkaar amper. Een bezoek van gedeputeerde Van Heijningen, die in eerste instantie de drie gemeenten afzonderlijk zou bezoeken was aanleiding voor de drie colleges om een aantal zaken op elkaar af te stemmen. In de presentaties naar Van Heijningen hebben we steeds woordvoerders op deelgebieden aangewezen, die éénduidige verhalen (voor de drie gemeenten gezamenlijk) naar voren hebben gebracht. Dat is natuurlijk een majeur stap. Het grappige van dit proces, en daarom geloof ik ook absoluut in de manier zoals we hem hebben gepakt, is dat het een beetje ongemerkt gaat. Als je dit zo georganiseerd zou hebben, dat de colleges elkaar zouden moeten ontmoeten e.d. dan was dat op deze manier nooit gebeurd. Maar omdat we er een ontwikkelproces van gemaakt hebben, we pakken de kansen die langs komen en we zien wel waar het naar toe ontwikkelt, heeft een redelijk onschuldig bezoekje van Van Heijningen een dergelijk effect gehad op het proces van samenwerken'.

### Conclusie

In Barendrecht lijkt men meer dan in de andere twee gemeenten aandacht te hebben voor geboekte successen door erover te communiceren. Maar over het algemeen kan geconcludeerd worden dat men in BAR verband nog onvoldoende aandacht heeft voor successen. Successen worden over het algemeen niet gevierd en prestaties worden niet beloond.

### Faciliteer de samenwerking

De samenwerking moet door ambtenaren niet gezien worden als werk bovenop het bestaand werk. Dan wordt samenwerking immers ten onrechte een restpost (Korsten en Van de Laar, 2007). Aan de respondenten is gevraagd in welke mate de samenwerking ondersteund of gefaciliteerd wordt. De P&O vertegenwoordigers van de drie gemeenten zijn van mening dat de samenwerking onvoldoende wordt gefaciliteerd. De medewerkers die een rol hebben in de samenwerking worden hiervoor niet vrijgemaakt. In de planningen worden geen uren geraamd voor de samenwerkingsactiviteiten. Het beeld dat naar voren komt is dat men in Albrandswaard en Barendrecht te maken heeft met capaciteitsproblemen waardoor men op langere termijn serieuze problemen in de bedrijfsvoering verwacht.

'We hebben te maken met een reorganisatie en daarnaast zijn op de afdeling P&O 3 van de 9 mensen, langdurig uitgevallen. Deze omstandigheden maken het voor onze mensen wel lastig maar het is zeker niet juist dat we onze ambtelijke organisatie niet meekrijgen. Er is juist een sterke behoefte aan samenwerking. We hebben iedere week overleg met het management en die geven met z'n alle aan dat ze volledig voor de BAR samenwerking willen gaan en daar ook tijd voor willen krijgen. We hebben de samenwerking ook in ons jaarplan opgenomen. Iedere afdeling heeft inmiddels uren voor de samenwerkingsactiviteiten gekregen. De problemen op P&O nemen we ook serieus. Ze kunnen echt niet en dat heeft niets met onwil te maken. We gaan er ook alles aan doen om die problemen daar zo snel mogelijk op te lossen. Misschien gebruiken we een deel van die 50.000 euro, door de raad beschikbaar is gesteld voor de samenwerkingsactiviteiten'.

In Albrandswaard lijkt men vooral 'last' te hebben van de beperkingen van een kleinere organisatie. Er is een hoge uitstroom van personeel en vacatures worden moeizaam ingevuld. De samenwerkingsactiviteiten worden echter door de respondenten niet als extra werkbelasting ervaren. Daarbij geeft men aan dat dit mogelijk te maken heeft met het feit dat de samenwerking nog onvoldoende is ingebed. Een aantal respondenten van Barendrecht ervaart serieuze problemen in de bedrijfsvoering. De organisatie bevindt zich midden in een reorganisatie waarbij zowel de harde kant (structuur) als de zachte kant (cultuur) wordt aangepast. De gemeente heeft te maken met een hoge uitstroom van personeel. Een belangrijk deel van het personeelsbestand is korter dan 5 jaar in dienst. Daarnaast is de formatie uitgebreid vanwege de snelle groei van de gemeente. Er zijn op dit moment 20 vacatures (op een formatieomvang van +/- 280 fte). Een aantal respondenten van de gemeente Barendrecht geeft aan dat de capaciteitsproblemen het lastig maken voor de medewerkers om te investeren in nieuwe dingen zoals de BAR samenwerking. Men is van mening dat de wil om samen te werken er zeker is. Zelfs een verregaande vorm van samenwerken in de vorm van een shared service center is wat de respondenten van de gemeente Barendrecht betreft haalbaar mits daarvoor de ruimte wordt gecreëerd om er voor te gaan. 'We hebben in Barendrecht al wel wat licht aan het einde van de tunnel. Vorig jaar met de voorjaarsnota hebben we extra middelen gekregen van de raad om onze formatie uit te breiden vanwege de groei van de gemeente. Niet alle nieuwe mensen zullen een rol krijgen in de samenwerking maar een deel zeker wel. Dit geldt ook voor P&O', respondent B3. In Ridderkerk heeft men geen uren geraamd voor de samenwerkingsactiviteiten. Er zijn ook geen extra middelen beschikbaar gesteld door de gemeenteraad. De respondenten geven geen blijk van een extra werklast op de werkvloer die veroorzaakt wordt door de samenwerkingsactiviteiten. 'Als je doet wat je gelooft en dit ook uitdraagt dan komt de samenwerking er niet bovenop maar kies je ervoor om het prioriteit te geven. Dan zeg je dit niet alleen maar dan doe je het ook. Capaciteit kan altijd een probleem zijn, nu en in de toekomst op moment dat je het een probleem laat zijn', respondent R2.

### *Conclusie*

De ambtelijke organisatie van Barendrecht vertoont kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering. Men ervaart serieuze knelpunten in de bedrijfsvoering waardoor de samenwerkingsactiviteiten bij sommige respondenten ervaren wordt als extra werk waar geen uren voor staan. Alhoewel de houding ten opzichte van de samenwerking positief is, ziet men de capaciteitsproblemen als een mogelijk risico voor de toekomst. Het capaciteitsvraagstuk heeft volgens de respondenten de aandacht bij het hoger management en voor de samenwerking worden dan ook uren geraamd.

In Albrandswaard ervaart men vanwege de kleinere schaal ook beperkingen in de ambtelijke organisatie. Het capaciteitsvraagstuk in relatie tot de samenwerking lijkt in Albrandswaard echter minder urgent te zijn. Het capaciteitsvraagstuk lijkt in Ridderkerk over het algemeen nog niet aan de orde te zijn. Vooralsnog ziet men het als een kwestie van prioriteiten stellen. Noch in Albrandswaard, noch in Ridderkerk zijn voor de samenwerkingsactiviteiten uren geraamd.

### 6.3 Conclusie en samenvatting

Aan de hand van het onderzoeksmodel zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3 heb ik in dit hoofdstuk een getracht een antwoord te geven op de vraag in welke mate de BAR-gemeenten voldoen aan de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking.

Per voorwaarde is hieronder schematisch weergegeven of en in welke mate de BAR gemeente hieraan voldoen.

**Figuur 11: Overzicht totaalconclusie en toelichting per succesvoorwaarde**

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk	
Succesvoorwaarden				Toelichting
<b>Basisvoorwaarden:</b>				
Totaalconclusie: Vertrouwen, Draagvlak en Daadkracht:	- /+	- /+	+	Per organisatie en per organisatieniveau zijn er verschillen waar het gaat om de mate van vertrouwen, draagvlak en daadkracht. Zo heeft de ene gemeente een heel vooruitstrevend bestuur die er voor wilt gaan maar vertoont kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie. En de ander heeft daarentegen veel ambtelijke dragers maar krijgt het bestuur minder goed mee. De accenten op bestuurlijk niveau liggen per orgaan anders. Op gemeenteraadsniveau lijken de verschillen tussen de gemeente groter te zijn dan op bijvoorbeeld college- of burgemeestersniveau. Het algemene beeld dat naar voren komt is het vertrouwen op bestuurlijk en op ambtelijk niveau in drie organisaties aan het groeien is.
<i>Bestuur (gemeenteraden, colleges)</i>	+	- /+	+	Het beeld dat naar voren komt is dat het lijkt alsof de gemeenteraad van Barendrecht het hardst wil gaan voor de samenwerking. De gemeenteraad van Ridderkerk is over de streep getrokken door enthousiaste dragers van de samenwerking, waaronder de burgemeester en de gemeentesecretaris en Albrandswaard heeft meer tijd nodig om tot een beslissing te komen. Het vertrouwen en daarmee samenhangend draagvlak voor de samenwerking bevindt zich bij de gemeenteraden op verschillende niveaus.  Ook op collegeniveau is het vertrouwen en draagvlak voor de samenwerking, per gemeente verschillend. De verschillen in attitudes binnen en tussen de colleges zijn echter kleiner dan de verschillen tussen de gemeenteraden.
<i>Directie</i>	+	+	+	De gemeentesecretarissen van de drie gemeenten vormen samen met de burgemeesters de belangrijke dragers van de BAR samenwerking. Ze geloven in de samenwerking en dragen het ook uit in de drie organisaties. Binnen deze groep is er veel daadkracht en ambitie aanwezig. Er zijn hier en daar gevoeligheden in de relaties aan te wijzen die nog niet open op tafel liggen. Het positieve is wel dat de respondenten voldoende ruimte voelen binnen de groep om deze kwetsbaarheden te bespreken. Ook bij de andere directieleden van de drie gemeenten is voldoende vertrouwen, draagvlak en daadkracht aanwezig voor de BAR samenwerking.
<i>Ambtelijke organisatie</i>	- /+	+	+	De ambtelijke organisatie van Barendrecht bevindt zich middenin een reorganisatie wat mogelijk de verklaring kan zijn voor een minder betrokken houding van de medewerkers met betrekking tot de samenwerkingsactiviteiten.



	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk	Toelichting
<b>Succesvoorwaarden</b>				
<b>Implementatiefase:</b>				
Een gezamenlijke focus en een duidelijke strategie en visie		+		De gezamenlijke focus op de BAR samenwerking is door de drie gemeenten vastgesteld in een koersdocument. Het document bevat ook een duidelijke strategie en visie op de samenwerking.
Cultuur		- /+		Over het algemeen vormen de geringe cultuurverschillen die er zijn géén grote risico's voor de samenwerking. Echter deze cultuurverschillen zijn nog niet in beeld gebracht en moeten nog aandacht krijgen.
Totaalconclusie Commitment:	+	+	+	Alle respondenten verwachten commitment bij het bestuur, management en medewerkers te kunnen verkrijgen voor een samenwerking gericht op ontwikkelmogelijkheden voor het personeel.
<i>Bestuur</i>	+	+	+	Noch de bestuurlijke gevoeligheden in Albrandswaard, noch de kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie van Barendrecht, worden door de respondenten beschouwd als een serieus risico voor het verkrijgen van commitment voor een dergelijke samenwerking. De drie ondernemingsraden staan positief tegenover de BAR samenwerking. Verwacht wordt dat er bij de OR'en dan ook commitment verkregen kan worden voor een samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel. Over commitment bij het Georganiseerd Overleg kunnen nog geen uitspraken gedaan worden.
<i>Management/ directie</i>	+	+	+	
<i>Medewerkers</i>	+	+	+	
<i>G□/□R</i>	+	+	+	
Een duidelijke communicatiestrategie		-		Er is nog geen duidelijke communicatiestrategie ontwikkeld voor de BAR samenwerking. Er blijken verschillende ideeën te bestaan bij de respondenten over een mogelijke communicatiestrategie die ook op een informele wijze met elkaar wordt besproken maar er is nog geen strategie bepaald.
<b>Procesfase:</b>				
Gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerkingsvorm		- /+		De gezamenlijke focus van de drie gemeenten ten aanzien van de samenwerkingsvorm is vastgelegd in het koersdocument. Men wil per samenwerkingsinitiatief bepalen welke vorm het beste aansluit bij de nagestreefde doelen. Alle concepten zijn mogelijk behalve herindeling. Met betrekking tot de wenselijke vorm voor een samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel, zijn de beelden bij de drie gemeenten verschillend.
Onderscheid tussen organisatie en aansturing en een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie		- /+		De scheiding tussen organisatie en aansturing is men aan het ontwikkelen en deze zal met de tijd steeds duidelijker worden. De BAR-gemeenten hebben inmiddels een gezamenlijke projectorganisatie opgericht die verantwoordelijk is voor de coördinatie en aansturing van de samenwerkingsactiviteiten in BAR verband. Omdat men gekozen heeft voor een fragmentarische aanpak voor de samenwerking is men op bepaalde onderdelen verder ontwikkeld dan op andere onderdelen. Op het terrein van de Sociale dienstverlening bijvoorbeeld heeft men de samenwerking heel ver doorgevoerd en geformaliseerd. Daar is al wel sprake van een duidelijke scheiding tussen organisatie en aansturing, werkt men op basis van een opdrachtgever en –nemerrelatie en heeft men duidelijke afspraken gemaakt over kosten en prestaties.

	Barendrecht	Albrandswaard	Ridderkerk	Toelichting
<b>Succesvoorwaarden</b>				
Standaardisatie en infrastructuur op IT gebied		-		Alhoewel standaardisatie op het gebied van informatietechnologie reeds aandacht heeft in BAR verband, is deze nog niet gericht op de personeelssystemen. Binnen de drie P&O afdelingen hanteert met verschillende systemen ten behoeve van de personeels- en salarisadministratie. Met betrekking tot arbeidsmarkt- en mobiliteitsbeleid heeft géén van de drie gemeente een ondersteunend systeem.
Een periodieke communicatie en informatiestroom	-	-	-	Met name de respondenten die geen functie hebben binnen de projectorganisatie zijn ontevreden over de communicatie en informatie rondom de lopende samenwerkingsactiviteiten. Ook blijkt nog geen sprake te zijn van een éénduidige communicatie vanuit de projectorganisatie richting de samenwerkingsorganisaties.
<b>Overige aandachtspunten:</b>				
Gelijkheid tussen partners	- /+	- /+	- /+	Qua schaalgrootte zijn de BAR gemeenten niet aan elkaar gelijk maar ze gaan wel uit van gelijkheid. Ook de motieven om samen te werken zijn aan elkaar gelijk. Echter in de praktijk lijken bepaalde vertegenwoordigers deze gelijkheid in houding en gedrag niet altijd uitstralen. Alhoewel er op dit moment nog geen gevaar lijkt te zijn op dit onderdeel bestaat het risico dat het gevoel van gelijkheid minder wordt als bepaalde signalen niet opgepakt worden.
Klein beginnen en gefaseerd groeien		+		Men is klein begonnen door te kiezen voor elkaar. Er is gekozen voor een gefaseerde aanpak waarbij de samenwerkingsactiviteiten steeds verder uitgebouwd worden (gefaseerde groei). Men sluit niet uit dat de samenwerking in de toekomst uitgebreid kan worden met andere partijen.
Successen vieren en prestaties belonen	- /+	-	-	In Barendrecht lijkt men meer dan in de andere twee gemeenten aandacht te hebben voor geboekte successen door erover te communiceren tijdens personeelsbijeenkomsten e.d. Maar over het algemeen kan geconcludeerd worden dat men in BAR verband nog onvoldoende aandacht heeft voor successen. Successen worden over het algemeen niet gevierd en prestaties worden niet beloond.
Faciliteren van de samenwerking	- /+	-	-	De ambtelijke organisatie van Barendrecht vertoont kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering. Men ervaart knelpunten in de bedrijfsvoering waardoor de samenwerkingsactiviteiten bij sommige respondenten ervaren wordt als extra werk waar geen uren voor staan. Het management heeft oog voor deze problemen en daarom zijn er extra uren geraamd voor de samenwerking. In Albrandswaard ervaart men vanwege de kleinere schaal ook beperkingen in de ambtelijke organisatie. Het capaciteitsvraagstuk in relatie tot de samenwerking lijkt in Albrandswaard echter minder urgent te zijn. Het capaciteitsvraagstuk lijkt in Ridderkerk over het algemeen nog niet aan de orde te zijn. Vooralsnog ziet men het als een kwestie van prioriteiten stellen. Noch in Albrandswaard, noch in Ridderkerk zijn voor de samenwerkingsactiviteiten uren geraamd.

- + voorwaarde volledig voldaan
- /+ voorwaarde gedeeltelijk voldaan
- voorwaarde niet voldaan

## Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen behandeld. Aan de hand van de drie geformuleerde onderzoeksvragen wordt de volgende centrale vraag beantwoord.

*Hoe kan de samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR) verbeterd worden zodat het (meer)voldoet aan de voorwaarden voor een succesvolle intergemeentelijke samenwerking.*

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de eindconclusie beschreven. Vervolgens zal ik in de tweede paragraaf aanbevelingen doen met betrekking tot de (centrale) vraag hoe de samenwerking in BAR verband kan worden verbeterd. Omdat een samenwerking gericht op het vergroten van de carrièremogelijkheden voor het personeel, in het bijzonder mijn aandacht heeft in dit onderzoek, zal ik in paragraaf 7.3 de BAR-gemeenten praktische aanbevelingen doen om een dergelijke samenwerking in BAR verband vorm te geven. In paragraaf 7.4 volgen de aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Tot slot zal ik met paragraaf 7.5 het hoofdstuk afsluiten met een terugblik op o.a. de gebruikte literatuur.

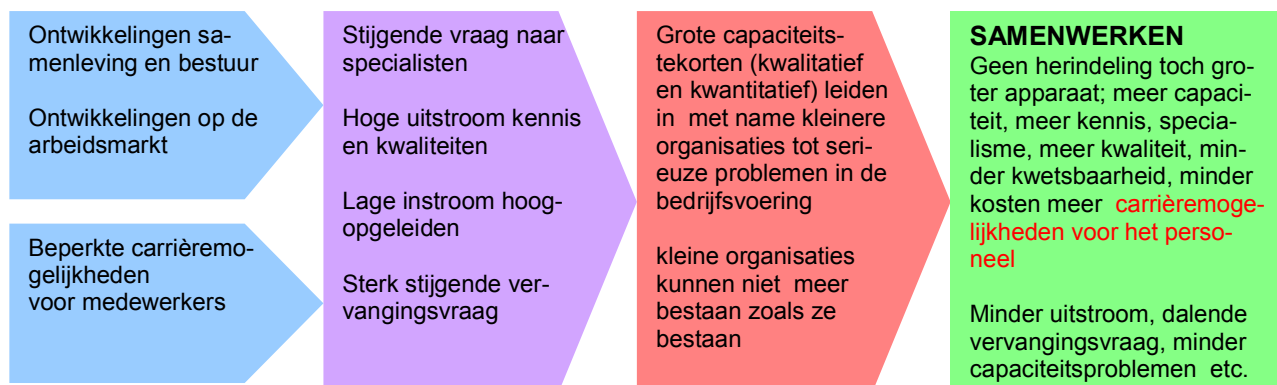
### 7.1 Eindconclusie

Hieronder volgt een eindconclusie waarbij de drie onderzoeksvragen nogmaals in het kort worden behandeld. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Wat zijn de belangrijkste voordelen voor gemeenten om met elkaar samen te werken en welke vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen we in Nederland onderscheiden?
2. Wat zijn de meest bepalende succesfactoren voor een intergemeentelijke samenwerking?
3. In welke mate voldoen de BAR-gemeenten aan de voorwaarden voor succesvolle samenwerking?

#### 7.1.1 Samenwerken heeft voordelen

In hoofdstuk 2, is geconcludeerd dat samenwerken verschillende voordelen voor gemeenten kan opleveren. Vanwege verschillende ontwikkelingen in de samenleving en bestuur neemt het specialisme in gemeentelijke organisaties steeds verder toe. Enerzijds leiden ontwikkelingen als digitalisering, juridisering tot een stijgende vraag naar hoogopgeleide specialisten. Anderzijds is er sprake van een dalend aanbod van hoogopgeleiden vanwege verschillende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals, o.a. de ontgroening en de vergrijzing van de beroepsbevolking. Bovendien hebben kleinere gemeentelijke organisaties moeite met het binnen de deur houden van getalenteerde medewerkers. Kleinere organisaties hebben namelijk minder carrièreperspectief te bieden waardoor talentvolle medewerkers vertrekken. Geconcludeerd kan worden dat gemeentelijke organisaties te maken hebben met een steeds groter wordende vervangingsvraag bij een steeds krappere wordende arbeidsmarkt.



Met name in de kleinere organisaties leidt dit tot grote capaciteitstekorten in kwalitatief en kwantitatief opzicht. Deze capaciteitsproblemen in de kleinere organisaties leiden vervolgens tot serieuze problemen in de bedrijfsvoering waardoor de kwaliteit van de dienstverlening niet langer gegarandeerd kan worden. Kleinere organisaties kunnen daarom niet meer bestaan zoals ze bestaan. Omdat herindeling vaak geen wenselijke oplossing is, zouden gemeenten de oplossing moeten zoeken in samenwerken. Samenwerken biedt verschillende voordelen waardoor herindeling achterwege kan blijven. Bundeling van kennis door samen te werken zal op termijn leiden tot meer specialisatie en deskundigheid onder de ambtenaren en een betere kwaliteit van de processen, waardoor uiteindelijk een betere dienstverlening aan de burger kan worden bereikt. Door de taken te verdelen en onderlinge vervangbaarheid te regelen kan bovendien de kwetsbaarheid verminderd worden. Op termijn zal de behoefte aan externe inhuur van kennis minder worden waardoor tevens hoge kosten bespaard kunnen blijven. Tevens kunnen kosten bespaard worden door het behalen van schaalvoordelen. Tot slot biedt samenwerken meer carrièremogelijkheden voor het personeel. Door de interne arbeidsmarkten voor elkaar open te stellen kunnen kleinere gemeenten een grotere interne arbeidsmarkt creëren waardoor meer mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling en loopbaanbegeleiding geboden kunnen worden omdat er meer mogelijkheden ontstaan voor taakrotatie, her- bij- en/of omscholing. Dergelijke factoren zullen een positief effect hebben op de arbeidssatisfactie waardoor hooggekwalificeerde medewerkers langer aan de samenwerkende organisaties gebonden kunnen worden (Korsten e.a., 2002). Geconcludeerd kan worden dat samenwerken leidt tot meer capaciteit, meer kennis, meer specialisme, meer kwaliteit, minder kwetsbaarheid, minder kosten en meer carrièremogelijkheden voor het personeel wat leidt tot minder uitstroom, minder vacatures en minder capaciteitsproblemen in kleinere gemeentelijke organisaties.

### **7.1.2 Vorm volgt strategie**

Uit de theorie behandeld in hoofdstuk 2 kan geconcludeerd worden dat er verschillende manieren zijn waarop intergemeentelijke samenwerking vorm gegeven kan worden. Vanuit het organisatiekundig perspectief benaderd zijn er verschillende varianten denkbaar. Als men op een lichte en informele manier wil samenwerken dan kan dit doormiddel van netwerkachtige structuren. Gemeenten kunnen ook besluiten om samen te werken volgens het matrixconcept of door contracten te sluiten met een centrumgemeente. Deze lichtere vormen van samenwerken kunnen een opstap zijn naar een zwaardere samenwerking in de vorm van een shared service center waarbij het uitvoeringsapparaat op afstand komt te staan. Het SSC functioneert op basis van een opdrachtgever- en nemer relatie en vaste verrekenprijzen. Het SETA concept van Korsten e.a. is een voorbeeld en uitwerking van het SSC concept toegesneden op de gemeentelijke sector. Het is door de bedenkers bedoeld als een eindmodel voor slimme intergemeentelijk samenwerking dat als alternatief voor gemeentelijke herindeling beschouwd kan worden. Uitgangspunt van SETA is de fusie van ambtelijke apparaten in de vorm van een gemeenschappelijk facilitair bedrijf, dat werkt voor de afzonderlijke autonome gemeentebesturen. Het behoud van autonome gemeentebesturen staat in dit model centraal. Het SETA model is een concept gebaseerd op de privaatrechtelijke constructie. In tegenstelling tot de publiekrechtelijke constructies, gebaseerd op de Wgr zijn de privaatrechtelijke constructies flexibel en minder zwaar (Korsten e.a., 2006). De laatste jaren hebben daarom samenwerkingsverbanden gebaseerd op privaatrechtelijke constructies meer populariteit gekregen (Korsten e.a., 2006). Met name de lichte varianten worden steeds toegepast bij intergemeentelijke samenwerking. Bij de lichte variant gaat het om een samenwerking op basis van een convenant. Convenanten zijn o.a. vrij van vorm waardoor ze snel en flexibel te regelen zijn (Korsten e.a., 2006). Een belangrijke conclusie die getrokken kan worden met betrekking tot de vorm van de samenwerking is dat de vorm de inhoud volgt. Met andere woorden, welke organisatievorm de voorkeur heeft, hangt af van het doel en de motieven voor de samenwerking. Dat gemeenten hierbij pragmatisch opereren mag duidelijk zijn en past in het beeld dat gemeentebestuurders vooral ook slagvaardig willen samenwerken en daarbij schaalvoordelen en tastbare resultaten nastreven. Dit is het perspectief waarbij de structuur de strategie volgt en niet andersom.

### 7.1.3 De voorwaarden voor succes

Zowel vanuit de theorie als in de praktijk is gebleken dat voor het succes van intergemeentelijke samenwerking aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

#### Basisvoorwaarden

- Vertrouwen, draagvlak en daadkracht

#### Succesfactoren in de implementatiefase

- Een gezamenlijke focus t.a.v. (o.a. het doel van) de samenwerking
- Een duidelijke strategie en visie op de samenwerking
- Commitment bestuur, management en medewerkers
- Cultuur en
- Een communicatiestrategie

#### Succesfactoren in de procesfase

- Gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerkingsvorm
- Onderscheid tussen organisatie en aansturing
- Een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie
- Standaardisatie en een goede infrastructuur op IT gebied
- Een periodieke communicatie en informatiestroom

#### Overige aandachtspunten

- Gelijkheid tussen partners
- Begin klein en groei gefaseerd
- Vier successen en beloon prestaties
- Faciliteer de samenwerking

### 7.1.4 Op weg naar succes in de BAR

Aan de hand van de laatste onderzoeksvraag is onderzocht in welke mate de BAR-gemeenten aan de hiervoor genoemde voorwaarden voor succesvolle samenwerking voldoen. Hieronder volgt een schematische weergave van de totaalconclusie.

Succesfactor/ voorwaarde	volledig voldaan	gedeeltelijk voldaan	niet voldaan
Basisvoorwaarden: vertrouwen, draagvlak en daadkracht		X	
<i>Implementatiefase:</i>			
Een gezamenlijke focus t.a.v. (o.a. het doel van) de samenwerking	X		
Een duidelijke strategie en visie op de samenwerking	X		
Commitment bestuur, management en medewerkers	X		
Cultuur		X	
Een duidelijke communicatiestrategie			X
<i>Procesfase:</i>			
Een gezamenlijke focus t.a.v. de samenwerkingsvorm		X	
Onderscheid tussen organisatie en aansturing		X	
Een duidelijke opdrachtgever en –nemer relatie		X	
Standaardisatie en een goede infrastructuur op IT gebied			X
Een periodieke communicatie en informatiestroom			X
<input type="checkbox"/> <i>verige aandachtspunten:</i>			
Gelijkheid tussen partners		X	
Begin klein en groei gefaseerd	X		
Vier successen en beloon prestaties			X
Faciliteer de samenwerking			X

X = urgent aandachtspunt

Uit voorstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de BAR-gemeenten nog niet voldoen aan alle voorwaarden die nodig zijn voor succesvolle samenwerking. Op bijna alle onderdelen, bevindt de samenwerking zich in de implementatiefase. Het is dan ook niet helemaal vreemd dat aan geen van de succesvoorwaarden in de procesfase is voldaan. Naarmate de samenwerking wordt geïntensiveerd zullen deze voorwaarden belangrijker worden en krijgen ze vanzelfsprekend ook meer aandacht. Uiterst opmerkelijk is echter wel dat nog niet is voldaan aan de basisvereisten voor een succesvolle samenwerking. Zonder vertrouwen, draagvlak en daadkracht heeft een samenwerking namelijk sowieso geen kans van slagen. Daarnaast blijken de BAR-gemeenten ook niet aan alle succesvoorwaarden in de implementatiefase te voldoen. Zo ontbreekt er een duidelijke communicatiestrategie voor de samenwerking en zijn de cultuurverschillen nog niet in beeld gebracht. Aangezien de cultuurverschillen geen groot risico voor de samenwerking blijken te vormen, kan dit aandachtspunt als minder urgent worden beschouwd. Een ander belangrijk aandachtspunt is de communicatie vanuit de projectorganisatie richting de drie organisaties. Er is geen éénduidige communicatie en informatie rondom de lopende samenwerkingsactiviteiten wat leidt tot ontevredenheid bij een aantal respondenten. Ook kan geconcludeerd worden dat slechts aan één van de vier overige aandachtspunten, die gedurende alle fasen van de samenwerking van belang zijn, is voldaan. Alhoewel het verschil in schaalgrootte door de respondenten niet beschouwd wordt als een belemmering voor de samenwerking en men uitgaat van gelijkheid, blijkt deze gelijkheid in de praktijk niet altijd gevoeld te worden. Barendrecht lijkt iets meer dan de andere twee gemeenten aandacht te hebben voor de geboekte successen maar over het algemeen kan geconcludeerd worden dat deze aandacht in BAR verband er nog niet in voldoende mate is. Tot slot kan geconcludeerd worden dat de samenwerkingsactiviteiten niet voldoende gefaciliteerd worden. Medewerkers worden niet vrijgemaakt voor de samenwerkingsactiviteiten waardoor in de toekomst, bij intensivering van de samenwerking knelpunten in de bedrijfsvoering kunnen ontstaan. Zeker in combinatie met de huidige organisatorische perikelen in Barendrecht kan dit ongewenste effecten voor de samenwerking hebben. Het risico bestaat dat medewerkers de samenwerkingsactiviteiten/ projecten als extra werk boven op de gewone dagelijkse werkzaamheden gaan ervaren waardoor de samenwerking een restpost wordt.

## **7.2 Aanbevelingen gericht op het verbeteren van de BAR samenwerking**

In deze paragraaf zal ik de belangrijkste verbeterpunten voor de BAR samenwerking beschrijven die in de huidige fase van de samenwerking prioriteit moeten krijgen. Per aandachtspunt zal ik de BAR-gemeenten aanbevelingen doen die kunnen bijdragen aan een betere samenwerking.

### **7.2.1 Investeer in vertrouwen en draagvlak**

Een succesvolle samenwerking tussen gemeenten, het maakt niet uit op welke onderdelen de samenwerking betrekking heeft, begint bij vertrouwen in elkaar. Ontbreekt het vertrouwen dan kan er ook geen draagvlak voor de samenwerking verkregen worden. In hoofdstuk 6 is geconcludeerd dat het vertrouwen in BAR verband nog niet volledig aanwezig is. Het vertrouwen is groeiende maar vertoont kwetsbaarheden. Om volledige vertrouwen en daarmee samenhangende draagvlak voor de samenwerking te verkrijgen dienen de BAR-gemeenten aandacht te hebben voor de volgende punten.

#### **Aandacht voor de verhoudingen in de top**

Uit de interviews met de verschillende vertegenwoordigers van de BAR-gemeenten is gebleken dat er gevoeligheden in de onderlinge verhoudingen aan te wijzen zijn die een serieus risico voor de samenwerking kunnen betekenen als ze niet besproken worden. Zo dient er meer openheid te komen in de relatie tussen de gemeentesecretarissen. Gevoeligheden moeten op tafel gelegd worden zodat er ruimte ontstaat om deze gevoeligheden te bespreken. Het moet mogelijk zijn elkaar aan te spreken op houding en gedrag. Als de één vindt dat de ander al te graag in het middelpunt van de belangstelling staat dan moet dat gezegd kunnen worden. Voor een goede samenwerking is het van belang om het eigen belang los te laten. De energie zal minder gericht moeten zijn op macht, de beste willen zijn, persoonlijke klik maar meer op de gezamenlijke belangen. Er dient meer interactie in de groep te zijn op het niveau van elkaars krachten herkennen, benoemen en benutten. Hoe meer dit een hecht team wordt hoe beter het is voor de samenwerking. Teamsessies kunnen bijdragen



aan het ontwikkelen van een teamgevoel. Daarbij kan gedacht worden aan het organiseren van interviews bijeenkomsten. Het is aan te bevelen om de sessies 'klein' te houden zodat er een sfeer van vertrouwen en veiligheid gecreëerd wordt voor de deelnemers. Het is aan te bevelen om deze sessies met enige regelmaat te organiseren, bij voorkeur niet in een locatie die tot één van de drie gemeenten behoort. De eerste paar keer kunnen de teamsessies eventueel begeleid worden door een externe die de vinger op de zere plek durft te leggen, af en toe een spiegel weet voor te houden en durft te confronteren.

#### Aandacht voor bestuurlijk draagvlak in Albrandswaard

Het koersdocument dat kan worden beschouwd als een intentieverklaring voor een structurele BAR samenwerking is door de gemeenteraad van de kleinste gemeente aangehouden. Een mogelijke verklaring voor gebrek aan vertrouwen en draagvlak voor de samenwerking bij de gemeenteraad van Albrandswaard wordt door sommige respondenten gezocht in de angst voor herindeling. Alhoewel niet alle respondenten dit uitleggen als een definitief 'nee' tegen de samenwerking vanuit de gemeenteraad van Albrandswaard, is dit wel een belangrijk aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat hierdoor een breuk in het vertrouwen gaat ontstaan op bestuurlijk niveau. De gemeenteraad moet overtuigd worden van het feit dat achter de BAR samenwerking geen verborgen agenda van een herindeling schuilt en dat de samenwerking echt voordelen heeft. Een sleutelwoord voor het creëren van draagvlak is uiteraard communicatie. De gemeenteraad moet op de hoogte gehouden worden van alle ontwikkelingen rondom de samenwerking. Dit kan door voortgangsrapportages over de lopende projecten, het organiseren van themabijeenkomsten, verzorgen van presentaties en het inzetten van nieuwsbrieven. Daarnaast zouden individuele raadsleden betrokken kunnen worden bij de samenwerkingsactiviteiten door ze mee te laten lopen met ambtenaren of mee te laten draaien in de lopende projecten. Tot slot zou er meer interactie moeten komen tussen de gemeenteraden en de verschillende partijfracties van de drie gemeenten. Vooruitstrevende politici zouden de behoudende collega's kunnen overtuigen van het nut en noodzaak van samenwerken. Naast formele bijeenkomsten kunnen informele bijeenkomsten, waarbij men elkaar in een informele sfeer leert kennen, een positieve bijdrage hebben op de onderlinge verhoudingen.

#### Aandacht voor de ambtelijke betrokkenheid

Verschillende respondenten van de gemeente Ridderkerk en Albrandswaard signaleren een minder betrokken houding van de ambtenaren in Barendrecht. Medewerkers blijken minder goed mee te krijgen zijn in de samenwerkingsinitiatieven. De respondenten van de gemeente Barendrecht vinden dit beeld over hun ambtelijke organisatie niet terecht. Zij zijn van mening dat er geen sprake is van onwil bij de medewerkers maar dat er in de meeste gevallen sprake is van onvermogen vanwege een gebrek aan tijd (capaciteit). Of er nu sprake is van onwil of onvermogen, duidelijk is dat de betrokkenheid van de Barendrechtse ambtenaren een belangrijk aandachtspunt is. De stuurgroep dient dit ook als zodanig op de agenda te plaatsen. Het is aan te bevelen om in overleg met de Barendrechtse vertegenwoordigers, nader onderzoek te doen naar de achterliggende oorzaken van de minder betrokken houding van de eigen ambtelijke organisatie. Is het onwil, gelooft men niet in de samenwerking, ziet met de voordelen niet in of is het toch een gebrek aan capaciteit? Of is het een combinatie van verschillende factoren? Aan de hand van de onderzoeksresultaten kan vervolgens een gericht actieplan opgesteld worden om de betrokkenheid te vergroten. Enkele tips daarbij zijn:

- Geef de medewerkers van de gemeente Barendrecht zelf een rol in dit traject zodat men zich verantwoordelijk blijft voelen voor de eigen betrokkenheid. Trekkers kunnen de remmers over de streep krijgen door te overtuigen en te inspireren met succesverhalen.
- Haal organisatorische belemmeringen uit de weg zodat medewerkers die willen ook daadwerkelijk mee kunnen en medewerkers die echt niet willen zich ook niet kunnen verschuilen achter organisatorische problemen.
- Laat blijken dat deelname aan de samenwerkingactiviteiten niet vrijblijvend is door medewerkers die niet mee doen aan te spreken op houding en gedrag.
- Beloon goed gedrag door successen openlijk te vieren en prestaties te belonen.

### Aandacht voor de nieuwkomers

Samenwerken vereist een bepaalde attitude van medewerkers. Men moet open staan voor anderen en in gezamenlijke belangen kunnen denken. Daarom gaat de implementatie van een samenwerkingsproces vaak gepaard met een cultuurverandering. Het is aan te bevelen om bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers de voorkeur te geven aan medewerkers die de nieuwe cultuur al met zich mee dragen. Verder is het van belang om bij de introductie aandacht te besteden aan de BAR samenwerking, de nieuwe cultuur en de daarmee gepaard gaande veranderingen.

Enkele tips voor de introductie:

- Geef de samenwerking een plaats in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers door bijvoorbeeld activiteiten te organiseren in BAR verband. Daarbij kan gedacht worden aan het organiseren van gezamenlijke workshops waarin bepaalde thema's die betrekking hebben op de samenwerking behandeld worden. Daarnaast kunnen rondleidingen georganiseerd worden door de drie gemeenten en de drie organisaties.
- Besteed tijd en aandacht aan de kennismaking met de directe collega's van de andere gemeenten. Bijvoorbeeld nieuwe P&O adviseur gemeente Ridderkerk dient kennis te maken met collega P&O'ers van Barendrecht en Albrandswaard.
- Breidt het informatiepakket voor nieuwe medewerkers uit met informatie over de BAR samenwerking. Zo zou het koersdocument bij indiensttreding aan de nieuwe medewerker persoonlijk overhandigd kunnen worden door zijn/ haar afdelingshoofd die daarbij het belang van de samenwerking benadrukt.

### **7.2.2 Investeer in communicatie**

Uit de verschillende interviews is gebleken dat men over het algemeen ontevreden is over de communicatie- en informatiestroom vanuit de projectorganisatie. Niet iedereen blijkt op de hoogte te zijn van de inhoud en status van het koersdocument en er blijkt bij (de aansturing van) de verschillende projecten onduidelijkheid te bestaan over rollen en verantwoordelijkheden. Tenslotte blijken er ook knelpunten te zijn in de sfeer van terugkoppeling van prestaties bij de gevorderde samenwerkingsactiviteiten (SOZA). Zoals in ieder proces van verandering is communicatie een essentiële factor. Ten aanzien van dit punt adviseer ik de BAR-gemeenten om te starten met de ontwikkeling van een communicatiestrategie met een duidelijke boodschap afgestemd op de verschillende doelgroepen, bestuur, management en medewerkers. De boodschap moet duidelijk maken wat de samenwerking inhoudt en welke veranderingen deze met zich meebrengt. Ten aanzien van de communicatie naar de besturen is het belangrijk om in te spelen op politiek-bestuurlijke belangen (behoud politiek-bestuurlijke identiteit). Het is belangrijk om te benadrukken dat de samenwerking geen opstap is naar een herindeling maar dat het juist een manier is om herindeling te voorkomen. Bestuurders moeten overtuigd worden van de voordelen van samenwerken. Daarvoor dienen ze geconfronteerd te worden met de toekomstige ontwikkelingen en de serieuze knelpunten waar de gemeenten voor staan. De communicatie moet duidelijk maken dat men als kleine gemeente met een klein apparaat niet in staat is op de verschillende uitdagingen in te spelen. Wil men voldoende bestuurskracht hebben en daarbij zelfstandig blijven dan is intergemeentelijke samenwerking eigenlijk geen vrijwillige keuze maar meer een bittere noodzaak. Daarnaast is het aan te bevelen om bij de communicatie richting de besturen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de verschillende portefeuilles. Ten aanzien van de communicatiestrategie voor het management dient tot uiting te komen in hoeverre de samenwerking antwoord zal geven op vraagstukken die het management niet intern kan oplossen. Met betrekking tot de communicatiestrategie gericht op de medewerkers is het aan te bevelen om naast de verticale communicatie vooral ook aandacht te besteden aan de horizontale communicatie. Medewerkers kunnen elkaar enthousiasmeren en inspireren door elkaar te informeren over de samenwerkingsactiviteiten en de successen die op dit vlak zijn geboekt. Met betrekking tot de aanpak van dit aandachtspunt adviseer ik de stuurgroep om een werkgroep in te stellen die vervolgens de opdracht krijgt om het koersdocument aan te vullen met een communicatieparagraaf. De communicatieparagraaf bevat een communicatieplan toegespitst op de verschillende doelgroepen.

Met betrekking tot de samenstelling van de werkgroep adviseer ik om in ieder geval per gemeente één communicatieadviseur deel te laten nemen. Bij de verdere uitwerking van de het communicatieplan adviseer ik tevens om vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen erbij te betrekken. Het communicatieplan dient naast de communicatiestrategie ook een plan van aanpak te bevatten waarin aangegeven wordt hoe en wanneer de verschillende doelgroepen benaderd worden, welke communicatiemiddelen in welke fase ingezet worden en hoe één en ander georganiseerd wordt (overzicht van taken en verantwoordelijkheden). Teneinde tijdig te kunnen bijsturen moeten in het communicatieplan ook evaluatiemomenten vastgelegd worden.

De aanpak zoals hiervoor beschreven is gericht op verbeteringen op de lange termijn. Omdat een aantal knelpunten in de communicatie nogal urgent is adviseer ik de stuurgroep om een tweesporen aanpak te volgen. Enerzijds dient een lange termijn communicatieplan ontwikkeld te worden om communicatie gedurende het hele proces van samenwerken voortdurend aandacht te geven. Anderzijds dienen er op de korte termijn een aantal praktische oplossingen bedacht te worden voor een aantal urgente problemen

Enkele praktische tips die snel en eenvoudig te regelen zijn:

- Stel het koersdocument beschikbaar voor alle medewerkers door het bijvoorbeeld digitaal op intranet beschikbaar te stellen. Iedere medewerker dient het koersdocument ook éénmalig in hardcopy te ontvangen. Geadviseerd wordt om dit te koppelen aan een personeelsbijeenkomst in BAR verband. De formele start van de projecten uit het koersdocument kan aangeprezen worden als aanleiding voor het organiseren van deze bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst zou de leiding het belang van samenwerken kunnen uitdragen.
- Maak een overzicht van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die er zijn en bespreek deze met de leidinggevendenden (afdelingshoofden en coördinatoren) en de projectleiders. Een dergelijk overzicht dient altijd beschikbaar te zijn voor iedereen (publiceren op intranet)
- Verstrek informatie over de projectorganisatie. Waar bestaat deze uit? Welke functies hebben de verschillende actoren en personen en hoe functioneert de projectorganisatie? Antwoorden op dergelijke vragen kunnen heel verhelderend werken. Dergelijke informatie kan verstrekt worden door middel van een nieuwsbrief en/of door gebruik te maken van intranet.
- Maak een overzicht van alle lopende projecten met bijbehorende contactpersonen en plaats deze op intranet. Het bestaande overzicht van de quick-win projecten zou aangevuld kunnen worden met de bottom-up geïnitieerde projecten/ activiteiten.
- Maak de voortgang van de lopende projecten inzichtelijk door alle informatie over de voortgang beschikbaar te stellen. Dit kan d.m.v. het bijhouden van een 'logboek' op intranet. Per projectgroep zou daarom een communicatieverantwoordelijke aangewezen moeten worden die ervoor zorgt dat het logboek in de drie gemeenten bijgehouden wordt. Bij verdere intensivering van de samenwerking zou alle informatie over de samenwerking beschikbaar gesteld moeten worden op een gezamenlijke website.

### **7.2.3 Overige aandachtspunten**

Om de samenwerking een stap verder te kunnen brengen is het van belang dat de hiervoor genoemde verbeterpunten zo snel mogelijk worden opgepakt door de stuurgroep. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor een aantal punten die van belang zijn voor het succes van de samenwerking.

#### **Ga uit van gelijkheid**

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de kleinste gemeente soms last heeft van het Calimero gevoel en dat de grootste gemeente zich al te graag als de grootste opstelt. Alhoewel er in BAR verband op dit moment nog geen serieuze problemen zijn geconstateerd, is het belangrijk om voortdurend alert te blijven op dit punt zodat er geen gevoel van ongelijkheid ontstaat.

Aanbevelingen die het gevoel van gelijkheid kunnen versterken of vergroten:

- Doe als grootste gemeente soms bewust een stapje terug en laat de kleinste gemeente het voortouw nemen. Dit kan bijvoorbeeld door bepaalde belangrijke functies (bijv. projectleiders

voor de verschillende functies) neer te leggen bij de kleinste gemeente. Ook al zou het om praktische redenen eenvoudiger zijn om dergelijke functies neer te leggen bij de grote gemeente.

- Mede uit praktische overwegingen hebben Ridderkerk en Albrandswaard ervoor gekozen om de Sociale dienstverlening fysiek plaats te laten brengen in Ridderkerk. Kies in de toekomst vaker voor huisvesting van samenwerkingsactiviteiten in Albrandswaard.
- Voorkom dat personeelsbijeenkomsten, vergaderingen van projectgroepen e.d. altijd bij de grootste partij plaatsvinden.
- Creëer een cultuur waarbij men elkaar aanspreekt op houding en gedrag. Als de vertegenwoordigers van de grootste gemeente dominant gedrag vertronen of als de vertegenwoordigers van de kleinste gemeente calimero gedrag vertonen, dan moet men elkaar aan kunnen spreken op dit gedrag.

#### Vier successen en laat je zien

Het is belangrijk om de samenwerkingactiviteiten zichtbaar te houden voor iedereen. Door successen openlijk te vieren kunnen medewerkers elkaar enthousiasmeren, inspireren en motiveren om mee te doen. Het is een manier om te communiceren over de voordelen van samenwerken. Ook in de richting van externe partijen is het aan te raden om te laten zien welke successen er geboekt worden binnen het samenwerkingsverband. De landelijke politiek zal zo minder noodzaak zien om in te grijpen op de bestaande bestuurlijke structuren en andere gemeenten kunnen geïnspireerd raken en mogelijk ook over gaan tot samenwerken.

#### Faciliteer de samenwerking

Naarmate de samenwerkingsactiviteiten toenemen wordt het risico dat er capaciteitsproblemen op de werkvloer ontstaan groter. Zeker in de huidige situatie waarbij in twee van de drie gemeenten het capaciteitsvraagstuk sowieso al aan de orde is, dient de stuurgroep dit punt op de agenda te plaatsen. Het is van belang dat de projectorganisatie in beeld brengt welke capaciteit en middelen nodig zijn om de samenwerkingsactiviteiten uit te kunnen voeren. Dit geldt voor de lopende activiteiten (de bottom-up initiatieven) en de projecten die nog gaan lopen (top-down) volgens de planning in het koersdocument. Met betrekking tot de bottom-up initiatieven wordt geadviseerd om een inventarisatie te maken per afdeling (per gemeente) en deze activiteiten mee te nemen in de capaciteitsplanningen voor volgend jaar. Voor de top-down projecten die nog moeten starten wordt geadviseerd om de benodigde tijd en geld in het projectplan op te nemen. Op deze wijze kan in beeld gebracht worden wat de samenwerkingsactiviteiten aan tijd en geld kosten en wat men nodig heeft om de samenwerkingsactiviteiten uit te kunnen voeren.

### **7.3 Één mobiliteitscentrum voor de BAR-gemeenten**

Bij de interviews in de BAR-gemeenten zijn de respondenten bevraagd op de mogelijkheden voor een samenwerking gericht op het vergroten van de ontwikkelmogelijkheden voor het personeel. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat een dergelijke samenwerking breed gedragen wordt in de BAR-gemeenten. De respondenten verwachten bij alle lagen in de drie organisaties commitment te kunnen verkrijgen voor een structurele samenwerking gericht op het vergroten van de ontwikkelmogelijkheden voor het personeel. Ze geloven in de voordelen en zijn mening dat een dergelijke samenwerking, mits goed georganiseerd een oplossing voor de arbeidsmarktgerelateerde knelpunten van de drie gemeenten kan betekenen.

#### **7.3.1 Hoe ziet een dergelijke samenwerking eruit?**

Geïnspireerd door de beelden van de verschillende respondenten adviseer ik de BAR bestuurders om te investeren in een loopbaan- en mobiliteitscentrum in BAR verband met de volgende elementen:

#### Creëer een flexpool in BAR verband

Binnen de gemeente Ridderkerk heeft het management een aantal jaren geleden gekozen voor een pool met medewerkers die zorgt voor extra mobiliteit en flexibiliteit. De pool bestaat voor een groot deel uit medewerkers die om verschillende redenen begeleid worden naar een andere baan binnen

of buiten de gemeente. De medewerkers in de pool worden ingezet op tijdelijke werkzaamheden die passen bij de kwaliteiten en toekomstambities. Door te snuffelen aan verschillende werkzaamheden krijgt de medewerker de gelegenheid zijn/haar kwaliteiten heel breed in te zetten en (verder) te ontwikkelen en daarmee zijn/haar carrièreperspectief te vergroten. Naast de behoefte aan ontwikkeling, is er de laatste tijd ook steeds meer vraag naar flexibiliteit in de organisatie. De pool voorziet met bovenbeschreven werkwijze ook in deze behoefte. Voor achtergrondinformatie over deze pool verwijs ik naar bijlage 9. Deze pool zou uitgebreid kunnen worden tot een flexpool in BAR verband zodat nog meer mobiliteit en nog meer flexibiliteit gecreëerd kan worden. De pool kan ook ruimte bieden voor een aantal 'vaste' project medewerkers, mits daarvoor formatie beschikbaar gesteld wordt. De vaste plekken kunnen ook benut worden voor de ontwikkeling van trainees bijvoorbeeld door een aantal 'startbanen' te creëren voor schoolverlaters die gedurende een periode van drie jaar worden ingezet op tijdelijke projecten en vervolgens doorstromen naar een vaste baan binnen één van de drie gemeenten. De pool wordt dan een soort van kweekvijver waar de BAR-gemeenten hun eigen talenten ontwikkelen. Goed voor het imago!

#### Loopbaanadvies loket

Het mobiliteitscentrum bevat een 'loket' waar leidinggevenden en medewerkers terecht kunnen voor al hun vragen met betrekking tot ontwikkeling.

#### Een digitale loopbaanwinkel

Uiteraard dient het mobiliteitscentrum haar diensten ook digitaal aan te bieden. Een aantal digitale functies die denkbaar zijn:

- Een talentdatabase: een database waar alle informatie over de kwaliteiten van medewerkers beschikbaar zijn.
- Een informatiefunctie: informatieverstrekking aan medewerkers over alle mogelijkheden die de organisatie biedt om actief te werken aan de eigen loopbaan.
- Een centrale ontmoetingsplaats waarbij vraag en aanbod elkaar vinden. Denk daarbij aan vraag en aanbod stageverzoeken/ opdrachten, tijdelijke werkzaamheden, projecten, competenties, opleidingen enz.
- Een discussiefunctie: medewerkers kunnen op een interactieve wijze ervaringen en kennis met elkaar delen. Ook kunnen d.m.v. digitale debatten over actuele onderwerpen, meningen gepeild worden zodat de medewerkers actief betrokken worden bij de beleidsvorming.

### **7.3.2 Hoe organiseer je het?**

Om bovenstaande toekomstvisie te kunnen realiseren adviseer ik het volgende:

- Benoem één mobiliteitscoördinator voor de drie gemeenten die verantwoordelijk wordt voor alle loopbaan- en mobiliteit gerelateerde activiteiten. Alle vacatures, tijdelijke klussen en loopbaanvraagstukken, stageverzoeken, etc. dienen bij de mobiliteitscoördinator gemeld te worden zodat vraag en aanbod van de drie gemeenten op één centrale plek komen te liggen.
- Benut de bestaande structuren en bouw deze verder uit. Zo kan de pool van de gemeente Ridderkerk uitgebreid worden tot een gezamenlijke pool in BAR verband.
- Kies een gefaseerde aanpak bij het bundelen van de activiteiten. Begin bij de activiteiten die eenvoudig te regelen zijn.
- Sluit aan bij het HRM-project dat benoemd is als één van de quick-win projecten in het koersdocument zodat het past in een groter geheel.
- Kies voor een projectmatige aanpak en zorg voor brede betrokkenheid van de drie P&O afdelingen.

### **7.3.3 Welke organisatievorm is passend?**

Met betrekking tot de vorm waarin de BAR-gemeenten samenwerken of willen samenwerken kan geconcludeerd worden dat men voorstander is van het formaliseren op onderdelen. Er is gekozen voor een fragmentarische aanpak waarbij men per samenwerkingsinitiatief wil bezien welke vorm het beste aansluit bij de nagestreefde doelen. Daarbij zijn alle concepten mogelijk behalve herindeling.



Geconcludeerd kan worden dat de BAR-gemeenten hiermee een duidelijke visie hebben ten aanzien van de gewenste samenwerkingsvorm. Het perspectief dat men voor ogen heeft is zeker niet onlogisch en past bij de nieuwe denkwijze over samenwerkingsvormen waarbij de structuur de strategie volgt. Ook de fragmentarische aanpak waarbij men kiest voor het formaliseren op onderdelen, lijkt geen verkeerde keuze te zijn. De samenwerking is echter te vrijblijvend en kan (zeker op bepaalde onderdelen) naar een minder vrijblijvend niveau getild worden. Veelal zijn netwerkachtige structuren te herkennen van enthousiaste medewerkers die in de samenwerking geloven en zich ervoor inzetten. Om het vrijblijvende er vanaf te halen dient (per onderdeel) nagedacht te worden over de vraag waar men met de samenwerking heen wilt. Vervolgens is het aan te raden om over te gaan tot formaliseren zodat de samenwerking onomkeerbaar wordt. Indien gekozen wordt voor toepassing van een bestaand concept, is het niet aan te raden om (nogmaals) voor het (breed)centrumconcept te gaan aangezien de ervaringen met dit concept (de Sociale dienstverlening) niet positief blijken te zijn. Een belangrijk nadeel van het centrumconcept of afgeleiden ervan, is dat er een afhankelijkheidsrelatie tussen de afnemende gemeente (de kleinste gemeente) en de centrumgemeente ontstaat. Gezien de huidige situatie binnen de BAR-gemeenten, waarbij het gevoel van gelijkheid een aandachtspunt is, lijkt het niet logisch om de kleinste gemeente afhankelijk te laten worden van een centrumgemeente. Wel mogelijk is om in BAR verband het K-5 concept of het SSC-concept of afgeleiden ervan toe te passen. Bij de uitwerking van het K-5 concept voert iedere deelnemende gemeente een specifieke taak uit voor de andere samenwerkingspartners. Gemeente X voert bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uit voor de andere gemeenten, gemeente Y voert alle onderwijsstaken uit in opdracht van de andere partners etc. De gemeente met een bepaalde gemeenschappelijke taak neemt de ambtenaren op het betreffende gebied uit de andere gemeenten op detacheringbasis in dienst (Korsten e.a., 2006). Ook bij de toepassing van dit concept treden er afhankelijkheidsrelaties op. Maar vanwege de gelijke verdeling van de taken waardoor men over en weer afhankelijk van elkaar wordt, zal er minder sprake zijn van een gevoel van ongelijkheid bij de kleinste gemeente. Voor de ondersteunende diensten is het aan te bevelen om te kiezen voor een samenwerking op basis van het SSC-concept. Bij de toepassing van dit concept ontstaat er een nieuwe organisatie ofwel het shared service centrum dat haar diensten verleent door middel van contracten aan de deelnemende gemeenten. Dit concept biedt mogelijkheden voor het behalen van schaalvoordelen en vermindering van kwetsbaarheid. Daarnaast zijn bij deze variant alle deelnemende gemeenten gelijkwaardig, wat ook als een belangrijk voordeel beschouwd kan worden (Korsten e.a., 2006). Uiteraard kunnen de diverse concepten gecombineerd worden tot een concept dat het beste aansluit bij het samenwerkingsdoel van de BAR-gemeenten.

Met betrekking tot de wenselijke vorm voor een samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel, hebben de respondenten verschillende beelden. De respondenten van Ridderkerk hebben nog geen samenwerkingsvorm of concept voor ogen en willen hier voorlopig ook nog niet over nadenken terwijl een aantal respondenten van Albrandswaard en Barendrecht spreekt over een samenwerking in de vorm van een shared service of een facilitair bedrijf voor de drie gemeenten. Om de vraag welke organisatievorm het beste past bij een samenwerking gericht op carrièremogelijkheden voor het personeel te kunnen beantwoorden, dient nagedacht te worden over de vraag welk doel men met een dergelijke samenwerking nastreeft. Uit de interviews is naar voren gekomen dat men een dergelijke samenwerking in BAR verband nodig heeft om de problemen in de bedrijfsvoering op te kunnen lossen. De respondenten zien veel voordelen in een dergelijke samenwerking waaronder het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Het SSC-concept is geschikt voor een samenwerking op de ondersteunende diensten waarmee o.a. het verminderen van de kwetsbaarheid wordt beoogd. Het is aan te bevelen om de samenwerking gefaseerd te laten groeien door de bestaande netwerkachtige structuren steeds verder uit te bouwen. Het einddoel zou een SSC in BAR verband kunnen zijn. Samenwerken door middel van shared services kan in diverse juridische vormen, bijvoorbeeld doormiddel van het sluiten van een convenant of overeenkomst/contract. Zwaardere constructies zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wgr biedt. Met het SSC-concept wordt een flexibele samenwerkingsconstructie nagestreefd, hetgeen de Wgr maar in beperkte mate kan bieden vanwege allerlei vormvoorschriften en de goedkeuringsrol van de provincie.



Geadviseerd wordt om de afspraken over samenwerking vast te leggen in een convenant.

Samenwerking op basis van een convenant heeft veel voordelen (Korsten e.a.,2006):

- Het is een licht instrument, vrij van vorm waardoor afspraken snel en flexibel te regelen zijn;
- het is een instrument tot zelfbinding;
- het is een inleidend instrument en kan zo de toepassing van andere juridische vormen mogelijk maken;
- het onderstreept de eigen verantwoordelijkheid van de belanghebbende partners.

De verdere uitwerking, zoals afspraken over de 'inhuur' en inzet van (gedeelde) ambtenaren of over het kwaliteitsniveau van de dienstverlening kan plaatsvinden in contracten.

#### **7.4 Aanbevelingen vervolgonderzoek**

Op bepaalde onderdelen werken de BAR-gemeenten al enige tijd samen. Er is echter nog onvoldoende informatie beschikbaar over het verloop van deze samenwerkingsactiviteiten. Zo werken Albrandswaard en Ridderkerk al ruim 2 jaar intensief samen op het gebied van de Sociale dienstverlening maar er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden. Een vervolgonderzoek kan de resultaten van deze samenwerking in beeld brengen. Heeft men met de samenwerking datgene bereikt wat men voor ogen had? Wat loopt goed en wat loopt minder goed? Wat zijn de belangrijkste leerpunten uit deze samenwerking? Enz. Een centrale vraagstelling zou als volgt geformuleerd kunnen worden: *Hoe kan de samenwerking tussen Albrandswaard en Ridderkerk op het gebied van de sociale dienstverlening verder verbeterd worden?*

Een belangrijk aandachtspunt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen, is de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie(s). Met name in Barendrecht blijkt dit een verbeterpunt te zijn. Een vervolgonderzoek kan gericht zijn op het vergroten van de ambtelijke betrokkenheid. Een mogelijke vraag die daarbij gesteld kan worden is:

*Hoe kan de betrokkenheid van de ambtenaren in het samenwerkingsproces in BAR verband vergroot worden?*

Een ander belangrijk aandachtspunt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen is de communicatie over de samenwerking. Een vervolgonderzoek kan gericht worden op de vraag:

*Hoe kan de communicatie rondom de BAR samenwerking verbeterd worden?*

In dit onderzoek heb ik in het bijzonder aandacht geschonken aan een samenwerking gericht op het vergroten van de carrièremogelijkheden voor het personeel. Een vervolgonderzoek zou gericht kunnen worden op de vraag of een loopbaan- en mobiliteitscentrum in BAR verband haalbaar is. Daarnaast kan onderzocht worden hoe een dergelijke samenwerking verder georganiseerd kan worden. Een mogelijke vraagstelling daarbij zou als volgt geformuleerd kunnen worden:

*Hoe kunnen de BAR-gemeenten een gezamenlijk loopbaan- en mobiliteitscentrum oprichten?*

### **7.5 Terugblik literatuur (reflectie)**

Alhoewel intergemeentelijke samenwerking zeer actueel is binnen de overheid, is er nog niet veel literatuur beschikbaar over dit thema. Door aansluiting te vinden bij theorieën over netwerken en de netwerksamenleving van o.a. Castells heb ik de mogelijkheid gezien om het begrip intergemeentelijke samenwerking in een maatschappelijke context te plaatsen. Langs verschillende ontwikkelingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt heb ik de (toekomstige) knelpunten voor gemeentelijke organisaties beschreven. Voor de beschrijving van deze ontwikkelingen heb ik o.a. gebruik gemaakt van de arbeidsmarktprognose van het CWI 2007-2010, uitgaven van het AenO-fonds gemeenten en het beleidsplan van het College voor Arbeidszaken 2007-2010. Door gebruik te maken van verschillende rapporten heb ik de situatie vanuit verschillende perspectieven kunnen benaderen. Vervolgens heb ik getracht te beschrijven op welke wijze intergemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan de oplossing van deze knelpunten.

In mijn theoretisch kader heb ik tevens aandacht besteed aan de verschillende samenwerkingsvormen die we in Nederland tegen komen. Daarbij heb ik literatuur van o.a. Korsten veelvuldig gebruikt. In verschillende rapporten waaronder 'samenwerking beproefd' geeft de auteur een beschrijving van verschillende samenwerkingsconcepten waarbij voornamelijk wordt gepleit voor zijn eigen concept, het SETA concept. Het concept lijkt naar mijn mening heel veel op het concept van de federatiegemeente van Elzinga dat al enige tijd bestaat, sterker nog, ik heb geen verschillen kunnen ontdekken. In beide concepten wordt uitgegaan van een intergemeentelijke samenwerking waarbij de bestuurlijke autonomie en de ambtelijke bundeling in een nieuwe organisatie(eenheid) centraal staan. Ze zijn gericht op lokaal maatwerk en meer differentiatie in de producten. Daarnaast zijn beide concepten ontwikkeld als reactie op de on-democratische samenwerkingsmenu van de Wgr (geringe controle en verantwoording door samenwerkende gemeenten). Door ook literatuur van andere auteurs te bestuderen, waaronder literatuur van Elzinga werd het mogelijk om het SETA concept kritisch tegen het licht te houden.

Erg verbaasd raakte ik over het feit dat in tegenstelling tot literatuur over samenwerkingsvormen weinig literatuur beschikbaar is over de succesfactoren voor een intergemeentelijke samenwerking. Bij de beschrijving van mijn bevindingen over de succesfactoren heb ik voortgebouwd op het onderzoek van Roos (2007). Zij heeft vorig jaar uitgebreid onderzoek gedaan naar de succesfactoren voor een intergemeentelijke samenwerking. Daarbij heeft zij verschillende praktijkcases onderzocht. Ook Korsten en Van de Laar benoemen een aantal succesfactoren die ze aan de hand van een aantal casestudies hebben bepaald. Door de theorie van Roos kritisch te beschouwen aan de hand van de bevindingen van Korsten en Van de Laar heb ik een nieuw analyse-instrument ontwikkeld. Hiermee verwacht ik een belangrijke aanvulling geleverd te hebben aan de bestaande theorieën over succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking.

## Literatuur

A+O fonds Gemeenten (2006). *Beleidsplan 2007-2010*. Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag.

A+O fonds Gemeenten (2006). *Personeel in perspectief. Monitor gemeenten 2005*. Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag.

A+O fonds Gemeenten (2007). *Personeel in perspectief. Monitor gemeenten 2006*. Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag.

A+O fonds Gemeenten (2005). *Anders denken, anders durven anders doen. Op welke wijze zijn jonge ambtenaren anders?* Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten, Den Haag.

Aarendonk, S. (2003). *Wat beweegt gemeenteambtenaren langer door te werken?* Verslag van een onderzoek. In samenwerking met Universiteit van Amsterdam en A+O fonds Gemeenten, Amsterdam.

Beek, ter, H.M., Jansen, M., Langendijk, F. (2005). *Shared Service Centres bij de overheid. Kansen en succesfactoren*. Een onderzoek in opdracht van Ernst & Jong, Amsterdam.

Buijs, J., Doorn, V. van, en Noordam, P. (2004). *Shared Service Centers, een kwestie van doen*. Kluwer.

Castells, M. (1996, 1997 en 1998): *The Information Age: Economy, Society and Culture*.

CWI (2007). *Arbeidsmarktprognose 2007-2010*. Amsterdam.

College van Arbeidszaken (2006). *Beleidsplan 2007-2010*. Bijlage 1 bij ledenbrief MARZ/CvA/U200602044. Den Haag.

EGEM (2007). *Vermenigvuldigen door delen, 11 stappen om te komen tot intergemeentelijke ICT-samenwerking*. Een onderzoek door Zenc, in opdracht van EGEM en de VNG.

Gaspersz, J. en Ott, M. (1996). *Management van employability. Nieuwe kansen in arbeidsrelaties*. Van Gorcum/ Stichting Management Studies (SMS), Assen.

Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; A network approach to problem solving and decision making*. Routledge, New York.

Korsten, A.F.A. e.a. (2002). *Samen en toch apart, naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Open Universiteit Nederland, Heerlen.

Korsten, A.F.A., Schaepkens, L. en Sonnenschein, L.J.M.J. (2004). *Shared Services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur.

Korsten, A.F.A., Becker, B.L., Van Kraaij, Van T. (2006). *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Open Universiteit Nederland in samenwerking met Eiffel. SDU Uitgevers, Heerlen/ Arnhem.

Laar, Van de, J.M. (2006). *Van Collegialiteit tot partnerschap. Kwaliteit en doelmatigheid van interbestuurlijke Shared Service Centers*. Open Universiteit Nederland, Heerlen.

Lips, M., Beckers, V. en Zuurmond, A. (2005). *ICT en openbaar bestuur: Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*.

Man, de, A., Zee, Van der, H. en Geurts, D. (2001). *Succesvol samenwerken. Strategische samenwerking in het netwerkperk*. Uitgeverij Acco, Leuven.

Marres, N. en Vries, de, G.H. (2002). Tussen toegang en kwaliteit. Legitimatie en contestatie van expertise op het internet, in: H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.), *De publieke dimensie van kennis*, WRR Voorstudies en achtergronden V110, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit*. Directie Arbeidszaken en Overheid, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Bestuursakkoord rijk en gemeenten. 'samen aan de slag'*.

Partners en Pröpper (2005). *Trendstudie Samenwerking decentrale overheden*. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken, Vught.

Pierre, J. en Peters, B.G. (2000). *Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance*. In: J. Pierre en B.G. Peters. *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press LTD. Pp 28-49.

Prins CMC, P.J. (2004). *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector, Gemeentelijke regie bij het samenwerken van organisaties: Jazz of klassiek?* Elsevier Overheid, 's-Gravenhage.

Pröpper, I.M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*. In Bestuurskunde, themanummer beleidsnetwerken: samenwerken of autonomie Pp 106-116.

Raad voor het Overheidsbeleid (2006). *Arbeidsmarkt knelpunten Overheid en Onderwijs. 'Naar een krachtig publiek werkgeverschap. 'Kwaliteit van onderwijs en dienstverlening overheid in het nauw?'*. Adviesnummer 28. Den Haag

Rhodes, R.A.W. (1997). *The new governance: governing without government*. In: R.A.W. Rhodes. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham (UK), Philadelphia (USA), Open University Press. Pp. 46-60.

Robson, C. (2002). *Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford, Blackwell Publishing.

Strikwerda, J. (2005). *Shared Service Centers als samenwerkingsvorm tussen gemeenten*. Openbaar Bestuur, 15(4): 28-31).

Strikwerda, J. (2005). *Shared Service Centers: Van kostenbesparing tot waardecreatie*. In opdracht van Stichting Management Studies (SMS) Den Haag. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Trendnota Arbeidszaken en Overheid 2008*. SDU uitgevers, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005). *Trendnota Arbeidszaken en Overheid 2006*. SDU uitgevers, Den Haag.

### **Overige bronnen (artikelen, scripties e.d.)**

Elzinga, D.J. *Twee druppels water*. Binnenlandsbestuur, 28 februari 2003.

Everard, M.F.M., Hennephof, P. en Jurriëns, J.A. *Shared Service Centers als haarlemmerolie?* Overheidsmanagement, februari 2003.

HBO. *Lessen van de Drechtsteden voor één Randstadprovincie*. Binnenlandsbestuur, 26 januari 2007.

Kraaij, van, T., Becker, B.L. *Succes met intergemeentelijke samenwerking*. Overheidsmanagement, februari 2006.

Korsten, A.F.A. en Laar, Van de, J.M. *Prestaties van interbestuurlijke shared services*. Overheidsmanagement, nr. 4, april 2007.

Korsten, A.F.A. en Laar, Van de, J.M. *Samen sterk is beter dan zwak alleen*. Overheidsmanagement, 8 oktober 2007.

Matthijssse, R. en Wagenaar, R. *Shared services in de overheid. Samenwerking tussen beleidspartners*. Overheidsmanagement, oktober 2004.

Roos, O. (2007). *De handen ineen slaan. Samen sterk staan. Intergemeentelijke bundeling van HR-activiteiten*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Velden, Van der, M. (2007). *Maatwerk werkt! Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de gemeente Spijkenisse*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). *Ledenbrief College van Arbeidszaken 05/61. Gemeentelijke samenwerking en detachering*. Den Haag, 15 juli 2005.

Vliet, Van, O. (2007) opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie bij Shared Service Centers. Overheidsmanagement (1) pp9-16.

Visser, C.F. en Altink, W.M.M. (1996). *Managen van het psychologische contract ter bevordering van employability*.

Wichgers, S. (2007). *Immobiliteit binnen de rijksoverheid. Een kwalitatief onderzoek naar de factoren die dit verschijnsel kunnen verklaren*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.

### **Geraadpleegde bronnen Drechtsteden**

Bestuursplan servicedienst Drechtsteden: 'Beter samen, samen beter'. Op weg naar het Service-Centrum Drechtsteden.

Organisatie en Formatierapport ServiceCentrum Drechtsteden, 30 oktober 2007.

Meerjarenprogramma Drechtsteden 2007– 2010.

Nieuwjaars toespraak voorzitter Drechtstedenbestuur R.J.G. Bandell.

### **Geraadpleegde bronnen BAR-gemeenten**

Koersdocument BAR-goed!, augustus 2007.

Brief aan de gemeenteraad Ridderkerk: stand van zaken BAR samenwerking, 25 maart 2008.

Verslag startbijeenkomst BAR-P&O samenwerking 22 januari 2008.

Persbericht: 'op zoek naar samenwerkingskader met Barendrecht en Ridderkerk'. De schakel Albrandswaard, oplage 10.900.

Persbericht: 'Barendrecht moet niet alleen streven naar HBO onderwijs'. 21 februari 2008.

Toekomstvisie Barendrecht 2025

Kengetallenoverzicht personeelsbestand ambtelijke organisatie Barendrecht.

Besturingsfilosofie gemeente Barendrecht.

Afdelingsplan P&O Barendrecht, 2008.

Brief namens de gemeenteraad van Albrandswaard gericht aan de raden van de Barendrecht en Ridderkerk, betreft: intergemeentelijke samenwerking, 17 december 2007

Begroting 2007-2010 gemeente Albrandswaard.

Programmabegroting gemeente Ridderkerk.

## **Websites**

[www.overheidsmanagement.nl](http://www.overheidsmanagement.nl)

[www.aeno.nl](http://www.aeno.nl)

[www.samentochapart.nl](http://www.samentochapart.nl)

[www.werkeninwestbrabant.nl](http://www.werkeninwestbrabant.nl)

[www.k5-gemeenten.nl](http://www.k5-gemeenten.nl)

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

[www.ridderkerk.nl](http://www.ridderkerk.nl)

[www.albrandswaard.nl](http://www.albrandswaard.nl)

[www.barendrecht.nl](http://www.barendrecht.nl)

[www.drechtsteden.nl](http://www.drechtsteden.nl)



## Bijlage 1 Doorstroomcijfers

Doorstroom van de gemeentelijke bezetting naar gemeentegrootte in procenten in de periode 2002 tot en met 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Alle gemeenten</b>	3,2	2,9	4,5	6,8	4,8
<b>G4</b>			6,0	12,2	6,1
<b>100.000 of meer inwoners (excl. G4)</b>	4,4	6,1	5,5	8,8	5,3
<b>50.000 tot 100.000 inwoners</b>	3,3	4,5	3,8	3,7	3,9
<b>20.000 tot 50.000 inwoners</b>	3,4	2,7	3,9	2,5	3,5
<b>10.000 tot 20.000 inwoners</b>	3,2	2,7	4,7	1,5	1,8
<b>Minder dan 10.000 inwoners</b>	2,5	1,7	1,0	0,8	1,9
<i>(Aantal gemeenten</i>	198	211	201	171	187)

(Bron: Personeelsmonitor gemeenten, AenO-fonds 2006)

## Bijlage 2 Vragenlijst t.b.v. het onderzoek in de Drechtsteden

<b>A. Introductie</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hoe lang bent u werkzaam voor het samenwerkingsverband?</li><li>2. In welke mate bent u betrokken (geweest) bij het proces van samenwerken?</li><li>3. In welke mate bent u betrokken (geweest) bij de implementatie van de samenwerking?</li></ol>
<b>B. De Drechtsteden</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>4. Hoe is de samenwerking binnen de Drechtsteden tot stand gekomen?</li><li>5. Wat waren de belangrijkste motieven voor de Drechtsteden om te kiezen voor samenwerking?</li><li>6. Hoe tevreden bent u over de wijze waarop de samenwerking binnen de Drechtsteden verloopt?</li></ol>
<b>C. Succesfactoren</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>7. Wat waren volgens u de factoren die de samenwerking in de Drechtsteden tot een succes hebben gemaakt?</li></ol> <p><u>Vertrouwen, draagvlak en daadkracht</u></p> <ol style="list-style-type: none"><li>8. Is er voldoende vertrouwen tussen de partners? Waar blijkt dit vertrouwen uit? In welke mate heeft dit vertrouwen bijgedragen aan het succes van de samenwerking? Indien het vertrouwen er niet is, in welke mate beïnvloed dit de samenwerking?</li><li>9. Is er voldoende draagvlak voor de samenwerking binnen de deelnemende gemeenten, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau? In welke mate heeft dit draagvlak bijgedragen aan het succes van de samenwerking? Indien er geen draagvlak is, in welke mate beïnvloed dit de samenwerking?</li><li>10. Is er naar uw mening voldoende daadkracht aanwezig voor de samenwerking? In welke mate heeft daadkracht bijgedragen aan het succes van de samenwerking? Indien er geen daadkracht is, in welke mate beïnvloed dit de samenwerking?</li><li>11. Was de samenwerking zonder vertrouwen, draagvlak en daadkracht een succes geworden?</li><li>12. Bent u het eens met de stelling dat vertrouwen, draagvlak en daadkracht de basisingrediënten zijn van een succesvolle samenwerking tussen gemeenten? Waarom wel/ niet?</li></ol> <p><u>Succesfactoren in de implementatiefase en procesfase</u></p> <ol style="list-style-type: none"><li>13. De succesfactoren uit de theorie zijn aan de respondenten voorgelegd. Vervolgens is gevraagd of en in welke mate er sprake is van (een):<ul style="list-style-type: none"><li>o Gezamenlijke focus ten aanzien van het doel van de samenwerking, de te bundelen activiteiten en de manier waarop deze activiteiten gebundeld worden.</li><li>o Duidelijke strategie en visie op de samenwerking.</li><li>o Commitment bij het bestuur, het management en de medewerkers voor de samenwerking.</li><li>o Éénduidige cultuur tussen de netwerkorganisatie en de bedrijfsculturen van de samenwerkende gemeenten.</li><li>o Duidelijke communicatiestrategie.</li><li>o Gezamenlijke focus ten aanzien van de samenwerkingsvorm.</li><li>o Onderscheid tussen organisatie en aansturing.</li><li>o Goed functionerende relatie tussen de opdrachtgever en –nemer.</li><li>o Standaardisatie en een goed infrastructuur op IT gebied.</li><li>o Periodieke communicatie en informatiestroom.</li><li>o Betrokken werkvloer.</li></ul></li><li>14. Per succesfactor is aan de respondenten gevraagd om een korte toelichting te geven op de situatie in de Drechtsteden.</li></ol>

Overige aandachtspunten

15. Is er binnen de Drechtsteden sprake van gelijkheid tussen de participanten?
16. Is de ongelijke schaalgrootte van de participerende gemeenten een belemmering voor een goede samenwerking? Waarom wel/ niet?
17. Waaruit bestaat de samenwerking?
18. Is de samenwerking in de loop van de tijd gegroeid?
19. In welke mate worden successen gevierd en prestaties beloond?
20. Vindt u het belangrijk dat er aandacht is voor successen en belangrijke prestaties en waarom vindt u dat wel/ niet?
21. In welke mate wordt de samenwerking ondersteund/ gefacificeerd binnen de Drechtsteden?
22. In welke mate wordt de samenwerking door de werkvloer ervaren als extra belasting?
  
23. Zijn er nog andere factoren die de samenwerking tot een succes hebben gemaakt?

*De volgende vragen zijn alleen gesteld aan respondent B.*

24. Bent u van mening dat een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit een andere aanpak vereist? Waarom wel/ niet?
25. Bent u van mening dat de succesbepalende factoren voor een intergemeentelijke samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit afwijken van de succesfactoren die in het algemeen gelden voor een intergemeentelijke samenwerking? Waarom wel/ niet?
26. Wat zijn volgens u de meest succesbepalende factoren voor een intergemeentelijke samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit?

Ik dank u voor uw medewerking.

Met een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit wordt hetzelfde bedoeld als een samenwerking gericht op het vergroten van het carrièreperspectief ofwel de ontwikkelmogelijkheden van medewerkers.

## Bijlage 3 Vragenlijst t.b.v. onderzoek BAR-gemeenten

<b>A. Introductie</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Heeft u naast uw functie nog een bijzondere rol in het samenwerkingsproces?</li><li>2. Hoe staat u in het algemeen tegenover de samenwerking in BAR verband?</li><li>3. Hoe staan uw naaste collega's tegenover de samenwerking in BAR verband?</li><li>4. Hoe staat u tegenover een structurele samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit?</li><li>5. Denkt u dat er binnen u organisatie behoefte is aan een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit? En waarom denkt u dat?</li></ol>
<b>B. De samenwerking BAR algemeen en op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>6. Hoe is de samenwerking binnen de BAR-gemeenten tot stand gekomen?</li><li>7. Wat waren de belangrijkste motieven voor de BAR-gemeenten om te kiezen voor samenwerking?</li><li>8. Hoe tevreden bent u over de wijze waarop de samenwerking binnen de BAR-gemeenten verloopt?</li><li>9. Wat zou er volgens u moeten veranderen om meer resultaat uit de samenwerking te halen?</li><li>10. Waarom zou u wel of niet moeten kiezen voor een structurele samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit?</li><li>11. Hoe zou volgens u een structurele samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit eruit moeten zien?</li><li>12. Bent u bereid uw interne arbeidsmarkt toegankelijk te maken voor uw samenwerkingspartners?</li><li>13. Bent u bereid uw interne arbeidsmarkt te verruimen tot één interne arbeidsmarkt voor de drie gemeenten?</li><li>14. Bent u bereid om u als één organisatie (de BAR-gemeenten) te profileren op de arbeidsmarkt?</li><li>15. Hoe staat u tegenover een samenwerking waarbij alle loopbaan- en mobiliteits- en opleidingsvraagstukken centraal worden gecoördineerd vanuit één mobiliteitscentrum BAR-gemeenten?</li><li>16. Bent u bereid te investeren in een gezamenlijke mobiliteitscentrum?</li></ol>
<b>C. Vertrouwen, draagvlak en daadkracht</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>17. Is er volgens u voldoende vertrouwen tussen de partners? Waar blijkt dit vertrouwen volgens u dan uit?</li><li>18. Is er volgens u voldoende vertrouwen in de samenwerking op ambtelijk niveau?</li><li>19. Is er volgens u voldoende vertrouwen in de samenwerking op bestuurlijk niveau?</li><li>20. Is er volgens u voldoende draagvlak voor de samenwerking binnen uw organisatie, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau?</li><li>21. In welke mate worden volgens u medewerkers betrokken bij de samenwerkingsactiviteiten?</li><li>22. Is deze betrokkenheid volgens u voldoende? Waarom wel/ niet?</li><li>23. In welke mate worden samenwerkingsinitiatieven vanuit de werkvloer aangejaagd?</li><li>24. Kunt u voorbeelden noemen van initiatieven die bottom-up hebben plaatsgevonden?</li><li>25. Is er volgens u voldoende draagvlak voor de samenwerking bij de andere participanten, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau?</li><li>26. Zou er volgens u voldoende draagvlak zijn voor een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit (zowel ambtelijk als bestuurlijk)?</li><li>27. Is er naar uw mening voldoende daadkracht aanwezig voor de samenwerking?</li><li>28. Waar baseert u het antwoord op de vorige vragen op?</li></ol>
<b>D. Gezamenlijke focus t.a.v. doel, activiteiten en de wijze van samenwerken</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>29. Wat wilt u bereiken met de samenwerking? Welke doelen streeft u na?</li><li>30. Is er over dit punt overeenstemming tussen de drie gemeenten?</li><li>31. Wat zou u willen bereiken met een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit?</li><li>32. Welke samenwerkingsvorm is volgens u het meest passend in BAR verband?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Een zeer vrijblijvende vorm van samenwerking waarbij alle deelnemers in de eigen organisatie werkzaam blijven (netwerkconcept).</li><li>○ Een samenwerkingsvorm waarbij alle ambtenaren op het terrein van één bepaalde taak</li></ul></li></ol>

<ul style="list-style-type: none"> <li>o over gaan naar de centrumgemeente, vaak is dit de grootste gemeente (centrumconcept).</li> <li>o Een variant van het centrumconcept waarbij nagenoeg alle ambtenaren - op de ondersteuners van de gemeentebesturen na - overgaan naar de centrumgemeente. Het model Ten Boer is hier een mooi praktijkvoorbeeld van (breed centrum concept).</li> <li>o Een vorm waarbij iedere deelnemende gemeente een specifieke taak uitvoert voor de andere samenwerkingspartners (matrixconcept/ K5-concept).</li> <li>o Het SSC-concept waarbij de ondersteunende diensten worden gebundeld in één facilitair bedrijf.</li> <li>o Een eindmodel waarbij alle taken van de samenwerkende gemeenten worden ondergebracht in een nieuwe organisatie eenheid/ facilitair bedrijf (SETA-concept ofwel een federatiegemeente).</li> </ul> <p>33. Welke samenwerkingsvorm is volgens u het meest passend voor een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit binnen de BAR-gemeenten? Waarom?</p> <p>34. Welke juridische constructie zouden de BAR-gemeenten volgens u moeten kiezen om de samenwerkingsvorm vast te leggen? Waarom?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Publiekrechtelijke constructies gebaseerd op de Wgr.</li> <li>o Privaatrechtelijke constructies zoals vereniging, stichting, NV, BV, convenant.</li> </ul> <p>35. In welke mate past deze constructie volgens u bij een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit?</p>
<p><b>E. Een duidelijke strategie en visie op de samenwerking</b></p>
<p>36. Wat zijn volgens u de meest urgente problemen in uw organisatie waar de samenwerking in BAR verband een oplossing voor kan bieden?</p> <p>37. Is er volgens u een duidelijke strategie en visie op de samenwerking? In welke mate is deze strategie bekend in uw organisatie?</p> <p>38. Wordt deze visie volgens u in voldoende mate uitgedragen in uw organisatie? Waar baseert u dit dan op?</p>
<p><b>F. Verkrijgen van commitment onder management, bestuur en medewerkers</b></p>
<p>39. Hoe denkt u dat binnen uw organisatie (bestuur, management, medewerkers) wordt aangekeken tegen de samenwerking in BAR verband?</p> <p>40. Waar baseert u uw antwoord op?</p> <p>41. Hoe denkt u dat binnen uw organisatie (bestuur, management, medewerkers) wordt aangekeken tegen een eventuele samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit? Waarom denkt u dat?</p> <p>42. Hoe kan volgens u commitment bij het bestuur, management en medewerkers verkregen worden?</p> <p>43. In welke mate word de OR/ GO betrokken bij de samenwerking?</p> <p>44. Is betrokkenheid van de OR/ GO volgens u wenselijk?</p>
<p><b>G. Aandacht voor de verschillende bedrijfsculturen</b></p>
<p>45. In welke mate zijn de drie gemeenten, qua politiek bestuurlijke en organisatorische entiteit, met elkaar te vergelijken?</p> <p>46. Zijn eventuele verschillen volgens u een belemmering voor een goede samenwerking (in het algemeen en in het bijzonder op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit)? Waarom wel/ niet?</p> <p>47. In welke mate is er aandacht voor eventuele verschillen?</p>
<p><b>H. Communicatie</b></p>
<p>48. Is er volgens u een duidelijke communicatiestrategie rondom de samenwerking? Zo ja, in welke mate bent u tevreden hierover?</p> <p>49. Wat moet de communicatiestrategie van de BAR-gemeenten volgens u uitdragen naar het bestuur, management en medewerkers?</p>

<p>50. In welke mate en op welke wijze wordt er binnen uw organisatie gecommuniceerd over de lopende samenwerkingsactiviteiten?</p> <p>51. In welke mate bent u tevreden over de communicatie en informatie over de lopende samenwerkingsprojecten?</p> <p>52. Wat zou er volgens u moeten verbeteren?</p>
<p><b>I. Onderscheid tussen organisatie en aansturing</b></p>
<p>53. Is er volgens u een duidelijk onderscheid tussen de organisatie en aansturing van de samenwerkingsactiviteiten in BAR verband? Waar baseert u dit op?</p> <p>54. Hoe is deze aansturing op dit moment georganiseerd?</p>
<p><b>J. Goed functionerende relatie tussen de opdrachtgever en –nemer</b></p>
<p>55. In welke mate wordt er volgens u gewerkt op basis van het opdrachtgever en –nemer relatie?</p> <p>56. Waar baseert u uw antwoord op?</p> <p>57. Denkt u dat binnen uw organisatie er bereidheid is om volgens dit principe te werken?</p> <p>58. Zo ja, wat moet er veranderen om volgens dit principe te kunnen werken?</p> <p>59. Zo niet, hoe zou u een eventuele dienstverleningsrelatie tussen de deelnemende gemeente dan vorm willen geven?</p>
<p><b>K. Standaardisatie en een goede infrastructuur op het gebied van IT</b></p>
<p>60. Welke IT systemen zijn in gebruik binnen uw P&amp;O afdeling?</p> <p>61. Maakt u gebruik van IT systemen die uw arbeidsmarkt- en mobiliteitsproces ondersteunen?</p> <p>62. Bent u bereid om in het kader van de samenwerking deze systemen aan te passen aan andere gemeenten of om gezamenlijk een nieuw systeem te implementeren?</p> <p>63. Bent u bereid te investeren in een gezamenlijke carrièresite?</p>
<p><b>L. Overige aandachtspunten</b></p>
<p>64. Is er binnen de BAR gemeente sprake van gelijkheid tussen de participanten?</p> <p>65. Is de ongelijke schaalgrootte van de participerende gemeenten een belemmering voor een goede samenwerking? Waarom wel/ niet?</p> <p>66. Is er sprake van een gefaseerde groei van de samenwerking en waar blijkt dat dan uit?</p> <p>67. In welke mate worden belangrijke successen gevierd en prestaties beloond?</p> <p>68. Vindt u het belangrijk dat er aandacht is voor successen en belangrijke prestaties en waarom vindt u dat wel/ niet?</p> <p>69. In welke mate wordt de samenwerking ondersteund/ gefaciliteerd binnen de BAR-gemeenten?</p> <p>70. In welke mate wordt de samenwerking door de werkvloer ervaren als extra belasting?</p> <p>71. Is de samenwerking volgens u een succes?</p> <p>72. Waarom zou u wel of niet willen doorgaan met de samenwerking?</p> <p>73. Wat zijn volgens u de belangrijkste succesfactoren voor BAR samenwerking?</p> <p>74. Welke risico's ziet u voor de toekomstige samenwerkingsinitiatieven?</p> <p>75. Wat zou er volgens u moeten gebeuren om deze risico's te kunnen beperken?</p> <p>76. Zouden er volgens u (op termijn) andere partijen betrokken kunnen worden bij de samenwerking? Waarom wel / niet?</p> <p>77. Wie zou ik volgens u beslist moeten interviewen voor dit onderzoek? En waarom?</p> <p>Ik bedank u voor uw medewerking.</p>

Met een samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt en mobiliteit wordt hetzelfde bedoeld als een samenwerking gericht op het vergroten van het carrièreperspectief ofwel de ontwikkelmogelijkheden van medewerkers.



## Bijlage 4 Overzicht respondenten

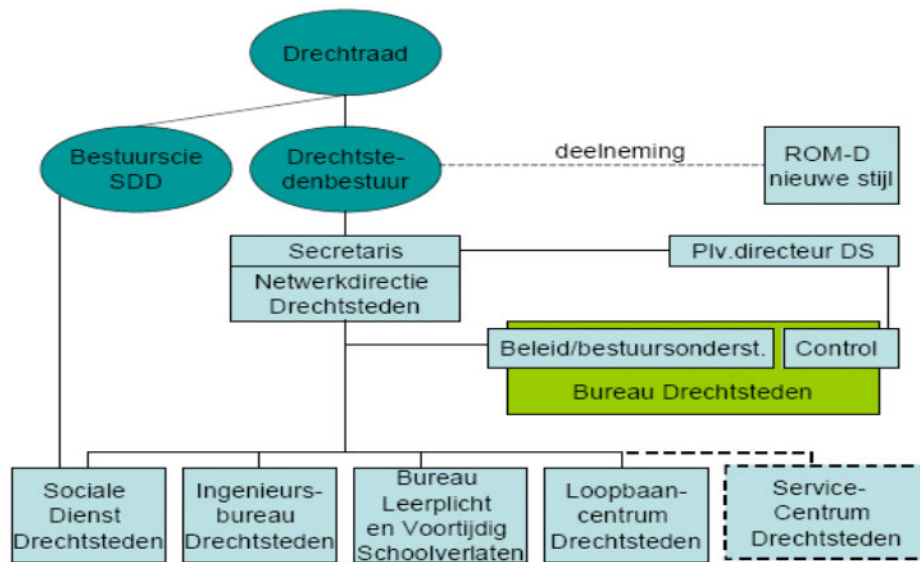
### Drechtsteden

Respondent	Naam	Functie	Betrokkenheid bij het onderwerp
A	Sonja van der Stel	Procescoördinator	Is werkzaam binnen de netwerkorganisatie van de Drechtsteden en is nauw betrokken bij het samenwerkingsproces. Functioneert direct de directeur van Bureau Drechtsteden
B	Thijs Swaders	Loopbaanadviseur	Is werkzaam voor het loopbaancentrum van de Drechtsteden en is direct betrokken geweest bij de oprichting van het ServiceCentrum Drechtsteden.

### BAR-gemeenten

Respondent	Naam	Functie in de eigen organisatie	Functie in de (project)organisatie BAR samenwerking
<b>Barendrecht</b>			
B1	J. van Belzen	Burgemeester	Lid van de stuurgroep
B2	M.J.A. van Bijnen	Gemeentesecretaris	Lid van de ambtelijke regiegroep
B3	D. van IJpen	Directeur	Lid van de ambtelijke regiegroep
B4	C. van Merkelbach	Beleidsmedewerker P&O	Contactpersoon voor de BAR-P&O samenwerking
B5	G.J. Bravenboer	Directeur	Géén directe functie, maar is vanuit zijn functie betrokken bij de samenwerkingactiviteiten
<b>Albrandswaard</b>			
A1	H.M. Bergman	Burgemeester	Lid van de stuurgroep
A2	J.C.M. Cats	Gemeentesecretaris	Lid van de ambtelijke regiegroep
A3	P. Vermaas	Organisatieadviseur	Lid van de ambtelijke regiegroep
A4	E. Kroonen	Beleidsmedewerker P&O	Contactpersoon voor de BAR-P&O samenwerking
<b>Ridderkerk</b>			
R1	J.H.M. Hermans-Vloedveld	Burgemeester Ridderkerk	Lid van de stuurgroep
R2	W.C.M. Lissenberg- van Dam	Gemeentesecretaris	Lid van de ambtelijke regiegroep
R3	M.H.J.C. Nienhuis- van Doremaele	Programmadirecteur	Lid van de ambtelijke regiegroep
R4	L.M. van Pamelen	Coördinator team P&O	Contactpersoon voor de BAR-P&O samenwerking
R5	M.C.M. van Wissen	Afdelingshoofd managementondersteuning, informatiebeheer en facilitaire zaken	Géén directe functie, maar is vanuit zijn functie betrokken bij de samenwerkingactiviteiten

## Bijlage 5 Organogram netwerkorganisatie Drechtsteden



(Bron: Bestuursplan Servicedienst Drechtsteden)

## Bijlage 6 Algemene informatie BAR-gemeenten

(peildatum 1 januari 2008)

	<b>Barendrecht</b>	<b>Albrandswaard</b>	<b>Ridderkerk</b>
Aantal inwoners	45.124*	21.523	44.679
Samenstelling college	CDA, PvdA, VVD	VVD, PvdA, NAP (Nieuwe Albrands- waardse Partij)	VVD, PVDA, CDA, CU
Formatieomvang	276	128	289

\* De verwachting is dat Barendrecht in 2025 is uitgegroeid naar een gemeente met ongeveer 50.000 inwoners (Concept visie document Barendrecht 2025)

## Bijlage 7 Overzicht projecten BAR samenwerking

Pijler en onderwerp	Te bereiken 1 <sup>o</sup> resultaat
<b>Bedrijfsvoering</b>	
1. Andere overheid / verbeteren dienstverlening, waaronder:  1a – visie dienstverlening en invoering WABO 1b - deregulering 1c - basisadministraties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitwisseling visies op dienstverlening, uiterlijk in 2008. Van daaruit eventueel actieplan opstellen.</li> <li>- Uitbouwen samenwerking WABO op het gebied van deregulering, samenwerking met DCMR en IBZ, opleidingen, communicatie en voorlichting en uitvoering. De 3 projectleiders WABO verkennen hiervoor in 2007 de mogelijkheden. Uiterlijk 1 okt. 2007 helder of we ook op het gebied van werkproces en automatisering samen kunnen werken (zie onderwerp 'gezamenlijke ICT-infrastructuur')</li> <li>- Uitwisseling dereguleringsvoorstellen APV in 2008. Tevens gezamenlijk optrekken in onderzoek deregulering (door bureau EIM) via subsidieaanvraag.</li> <li>- Opzetten basisadministratie per ...?</li> </ul>
2. Gezamenlijke ICT-infrastructuur & intergemeentelijk netwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT-infrastructuur van de drie gemeenten en de mogelijkheid van een intergemeentelijk netwerk is sept/okt 2007 in kaart gebracht en is er een advies opgesteld voor de projectgroep ICT-infrastructuur.</li> <li>- Uiterlijk voorjaar 2008 neemt de stuurgroep BAR-samenwerking een besluit op basis van dit document.</li> <li>- Vooruitlopend daarop wordt uiterlijk medio 2008 besloten of en hoe we samenwerken op het gebied van automatisering voor de WABO (wet omgevingsvergunning).</li> </ul>
3. gezamenlijk auditteam (start 2 <sup>e</sup> helft 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Per 01-10-08 hebben de drie gemeenten hun auditbeleid en –aanpak uitgewisseld.</li> <li>- Uiterlijk 01-12-08 is in de stuurgroep BAR-samenwerking besloten of we hier hetzelfde beleid en aanpak in gaan voeren. Indien dat het geval is worden in 2009 de diverse auditteams samengevoegd, door één proceseigenaar namens de drie gemeenten aangestuurd en worden gezamenlijk audits uitgevoerd in de drie gemeenten.</li> </ul>
4. Gezamenlijke organisatie van de inkoop	Betreft een lopend project om de samenwerking op het gebied van inkoop dusdanig uit te bouwen dat onderzocht wordt of de inkoopfuncties gebundeld kunnen worden.
5. Samenwerking op gebied van HRM 5a - instroom (ook stagiaires en trainees) 5b - ontwikkeling en doorstroom 5c – samenwerking in backoffice	<p>...2008: samenwerkingskansen op het gebied van instroom in beeld + afspraken gemaakt</p> <p>Medio 2008: samenwerkingskansen op het gebied van ontwikkeling en doorstroom in beeld en afspraken gemaakt.</p> <p>Eind 2008: samenwerkingskansen op het gebied van samenwerking back-offices in beeld + besluit over genomen.</p>
<b>Economie</b>	
Economische visies afstemmen tussen Barendrecht en Ridderkerk (aftrap op 29 januari 2008)	Geschrapt door stuurgroep op 31-3-2008, want elke gemeente geeft hier een eigen invulling aan. Contacten op dit gebied zullen wel worden onderhouden. Afstemming over hoe nu verder op dit gebied moet plaatsvinden.
Gezamenlijke optrekken in regie en uitvoering WSW	Barendrecht en Ridderkerk voeren voor eind 2007 een discussie over de wijze waarop gezamenlijk regie kan worden gevoerd – als enige gemeenten die geen onderdeel uitmaken van de Sociale Dienst Drechtsteden - in de gemeenschappelijke regeling OLSWD. Albrandswaard wordt gevraagd daarvoor ook haar ervaringen met de uitvoering van de WSW te delen.

Pijler en onderwerp	Te bereiken 1 <sup>o</sup> resultaat
<b>Sociaal</b>	
Visievorming en uitvoering Centra voor Jeugd en Gezin	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel
Activering en sociale rol bedrijfsleven	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel
Regionaal plan Vroegtijdig Schoolverlaters (start 2 <sup>e</sup> helft 2008; onderzoeken mogelijkheid combineren met volgende project)	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel
Inventariseren risicogroepen jongeren (start 2 <sup>e</sup> helft 2008)	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel
Bestrijden eenzaamheid ouderen (start 2 <sup>e</sup> helft 2008)	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel
Vrijwilligersbeleid en mantelzorg (start 2 <sup>e</sup> helft 2008)	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel
(Visievorming) en uitvoering opvoedingsondersteuning (onderzoeken mogelijkheid combineren met project CJG)	Project van de sub-RAS; zie projectvoorstel

## Bijlage 8 Projectstructuur BAR samenwerking

### De stuurgroep

Deze bestaat uit de drie burgemeesters van de drie gemeentesecretarissen. De stuurgroep bewaakt de voortgang van de samenwerking in grote lijnen en stuurt waar nodig bij, informeert de colleges en de raden over de relevante ontwikkelingen, komt met initiatieven en heeft een adviserende rol. De stuurgroep komt in principe drie keer per jaar bij elkaar en wordt voorgezeten door de gastheer-burgemeester. De stuurgroep voorziet, naast de lopende zaken, in:

Voortgang en bewaking van het proces;

- Besluitvorming voor zover het de bevoegdheden van de colleges betreft;
- Uitvoering van de actieve informatieplicht in de richting van de drie raden;
- Uitbouw van de samenwerking.

### De ambtelijke regiegroep

Deze bestaat uit de drie gemeentesecretarissen en drie ambtelijke ondersteuners (directeuren van de drie gemeenten). De ambtelijke regiegroep is de schakel tussen de drie besturen en organisaties. Zij is verantwoordelijk voor de coördinatie van de samenwerkingsprojecten. Tijdens de bijeenkomsten van de regiegroep wordt de voortgang van de projecten besproken en wordt waar nodig bijgestuurd. Tevens bereidt de ambtelijke regiegroep de vergaderingen voor van de stuurgroep. De ambtelijke regiegroep komt drie keer per jaar bij elkaar en wordt voorgezeten door de gastheer-gemeentesecretaris.

### Het adviseuroverleg

In het adviseuroverleg bestaande uit de drie ambtelijke ondersteuners van de ambtelijke regiegroep, wordt de voortgang van de samenwerkingsprojecten nauw gevolgd. Tevens bereiden de adviseurs de vergaderingen voor van de ambtelijke regiegroep. Tenslotte zijn de drie adviseurs aanspreekpunt in de eigen gemeenten inzake de BAR-samenwerking.

### De werkgroepen

Rondom de 17 quick win projecten die in het koersdocument als zodanig zijn benoemd, zijn of worden werkgroepen geformeerd. Deze werkgroepen kunnen als volgt worden onderverdeeld:

- 10 werkgroepen in het kader van samenwerkingsinitiatieven op specifieke gebieden/ beleidsterreinen;
- 7 werkgroepen in het kader van de samenwerking op het gebied van de Regionale Agenda Samenleving (sub-RAS).

### Werkgroepen specifieke beleidsterreinen

Deze werkgroepen worden bestuurlijke aangestuurd door een collegelid van een van de BAR-gemeenten, met ondersteuning van een directielid afkomstig uit een andere BAR gemeente. De feitelijke werkzaamheden (uitvoering) vinden plaats in een ambtelijke werkgroep, voorgezeten door een projectleider, bestaande uit beleidsadviseurs uit de drie gemeenten. Vóór aanvang van de werkzaamheden stelt elke werkgroep een starnotitie op, te accorderen door de opdrachtgever (bestuurder en directielid). De verantwoordelijkheid van de voortgang van de werkzaamheden ligt in handen van de projectleider. Afwijkingen van de planning worden door de projectleider tijdig en gemotiveerd gemeld bij de opdrachtgever.

### Werkgroepen Sub-RAS

Deze werkgroepen zijn ingesteld ten behoeve van de samenwerking op het gebied van de Regionale Agenda Samenleving (sub-RAS). De bestuurlijke aansturing vindt plaats door het portefeuillehoudersoverleg van de wethouders Sociale Zaken. De werkgroepen worden voorgezeten door een ambtelijke projectleider en bestaan uit beleidsmedewerkers uit alle BAR-gemeenten. Voor deze projecten verleent de Provincie Zuid-Holland subsidie, ter ondersteuning van de regionale samenwerking. De verantwoordelijkheid voor de voortgang van de werkzaamheden ligt in handen van de projectleider. Afwijkingen van de planning worden door de projectleider tijdig en gemotiveerd gemeld bij de wethouder Sociale Zaken. De wethouders Sociale Zaken overleggen maandelijks over de stand van zaken in de zeven Sub-RAS projecten. De adviseurs van de gastheer-gemeente is aanwezig in het overleg ter ondersteuning, informeert de wethouders over de laatste stand van zaken (na overleg met de projectleiders) en koppelt de resultaten van het overleg terug naar de ambtelijke regiegroep.



## **Bijlage 9 Team algemene ondersteuning (flexpool Ridderkerk)**

### **Aanleiding**

In de afgelopen jaren is de gemeentelijke visie verder uitgewerkt en in de organisatie geïmplementeerd. Er zijn vele acties ondernomen, waarbij de zogenaamde 'harde kant' (strategie, structuur en systemen) van de organisatie ontwikkeld is. Dit ontwikkelproces heeft o.a. geleid tot samenvoeging van alle financiële functies in de organisatie. Per 1 januari 2005 is uit deze samenvoeging de nieuwe afdeling Financiën en Control ontstaan. De betere dienstverlening en efficiëncyslag dat met deze samenvoeging werd beoogd, heeft geleid tot het verdwijnen van acht functieplaatsen. Voor deze medewerkers was (nog) geen passende of geschikte functie gevonden binnen de gemeentelijke organisatie. Om dit alsnog te realiseren is op 21 december 2004 besloten om alle medewerkers voor wie geen structurele oplossing is gevonden binnen één team onder te brengen. Tevens is besloten om alle andere medewerkers binnen de organisatie met een bovenformatieve status aan dit team toe te voegen. De medewerkers van dit team worden belast met tijdelijke werkzaamheden totdat er een structurele oplossing is gevonden. Het team is organisatorisch ondergebracht bij de afdeling managementondersteuning. De afdeling waar ook het team P&O is ondergebracht. De begeleiding van de medewerkers van het team algemene ondersteuning zal dan ook plaatsvinden vanuit P&O.

### **Beoogde doelen**

De centrale doelstelling die nagestreefd wordt met de oprichting van het team algemene ondersteuning is het doormiddel van coaching en intensieve begeleiding op maat, realiseren van een doorstroom/ uitstroom van alle bovenformatieve medewerkers (naar een structurele functie binnen of buiten de organisatie). Daarbij hebben zowel de medewerker als de organisatie een inspanningsverplichting tot elkaar.

Het onderbrengen van alle medewerkers waarvoor geen structurele functie beschikbaar is (ofwel de bovenformatieven) in één team zal moeten leiden tot

- een beter overzicht; (bovenformatieven verdwijnen niet uit beeld)
- een betere aansturing/ begeleiding;
- een snellere doorstroom/ uitstroom;

Wat uiteindelijk zal leiden tot minder kosten.

### **Doelgroep**

Tot de doelgroep van het team algemene ondersteuning behoort;

- In eerste instantie de medewerker die als gevolg van een organisatiewijziging géén structurele functie meer heeft ofwel bovenformatief is geworden;
- De medewerker die om andere redenen dan hiervoor genoemd bovenformatief is geworden. Daarbij valt te denken aan;
  - herplaatsing als onderdeel van een reïntegratietraject bij ziekte,
  - een loopbaanoriëntatie traject
  - disfunctioneringstraject

In alle gevallen geldt dat een medewerker instemt met de overplaatsing. In geval van disfunctioneren kan een medewerker slechts geplaatst worden als daarmee tevens het disfunctioneringsdossier wordt gesloten. Juridische procedures moeten worden afgebroken. In feite is het de bedoeling dat een medewerker vanaf het moment van overplaatsing met een schone lei begint.

### **Wekwijze**

Zodra de beslissing tot (over)plaatsing in het team algemene ondersteuning is genomen wordt per medewerker een individuele doelstelling geformuleerd aan de hand van een intakegesprek. Vervolgens wordt per medewerker een plan van aanpak opgesteld ofwel een traject uitgestippeld om de doelstellingen te kunnen realiseren (maatwerk).

Om het vinden van een structurele oplossing te bevorderen zijn de volgende afspraken in de organisatie gemaakt:

- 1) Medewerkers met een bovenformatieve status hebben voorrang bij vacatures. De vacatures dienen te worden gemeld bij de adviseurs P&O. Tevens dient er te worden gekeken of de betreffende medewerker binnen redelijke termijn geschikt te maken is voor de openstaande vacature. Scholing hoort hierbij tot de mogelijkheden;
- 2) De beoordeling of een medewerker geschikt of geschikt te maken is vindt plaats door het betreffende afdelingshoofd waar de vacature is ontstaan in overleg met de adviseur P&O, het voormalig afdelingshoofd van de medewerker treedt hierbij, zo nodig, op als informant;
- 3) Bij onzekerheid of een medewerker geschikt of geschikt te maken is voor een structurele functie kan worden besloten om de medewerker in eerste instantie op basis van proef te plaatsen door middel van het detacheren naar betreffende afdeling. Dit kan voor de duur van een half jaar met een mogelijkheid om te verlengen tot uiterlijk één jaar;
- 4) Hoofd MO blijft formeel leidinggevende van de medewerker en voert in die hoedanigheid ook beoordelings- en functionerings/POP gesprekken. Het "inlenende" afdelingshoofd kan hierbij wel als informant optreden. Het "inlenende" afdelingshoofd is wel verantwoordelijk voor de functionele aansturing, van belang is dat tussentijds de wijze van functioneren wordt afgestemd;
- 5) Ingeval er binnen een afdeling tijdelijke werkzaamheden dienen te worden verricht wordt in eerste instantie bezien of deze kunnen worden uitgevoerd door een medewerker uit het team Algemene Ondersteuning. Verzoeken voor een tijdelijke functie/werkzaamheden moeten worden ingediend bij de adviseur P&O. De definitieve beslissing hierover ligt bij het hoofd MO;
- 6) De medewerkers worden te allen tijde vrijgemaakt om activiteiten te verrichten die noodzakelijk zijn voor het vinden van een structurele functie.

Benadrukt wordt dat het vinden van een structurele oplossing voor betreffende medewerkers de hoogste prioriteit heeft. Bij verschil van mening neemt de algemeen directeur het uiteindelijke besluit.