

# ***Strategisch overleven***

*Master Thesis*

*Opleiding Bestuurskunde*

*Studierichting Arbeid, Organisatie en Management*

S.G. (Simon) Plasmeijer

21 oktober 2010

Begeleider en examiner: Dr. F.B.L. van der Meer Erasmus Universiteit Rotterdam

Medelezer: Dr. A.R. Edwards Erasmus Universiteit Rotterdam

**De stage is verricht in een samenwerkingsverband van**

---

**PRICEWATERHOUSECOOPERS** 



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



## Samenvatting

Het lokale bestuur staat door veranderingen in Nederland voor de lastige opgave haar taken effectiever en efficiënter uit te voeren. De verschillen tussen gemeenten zorgen voor een verscheidenheid van dienstverlening in niveau of omvang. In de ogen van de burger, die overal dezelfde dienstverlening verwacht, faalt de lokale overheid als vertegenwoordiger van de rijksoverheid en als autonoom bestuurder.

Gemeenten zoeken de oplossing in schaalvergroting door clustering. Herindelen blijkt vaak niet de gewenste voordelen op te leveren en samenwerken blijft over als alternatief. Hoe er samengewerkt moet worden is dan nog de vraag. Gemeenten ondervinden problemen bij het kiezen van een strategie en een structuur. Door de onzekerheid over de keuzemogelijkheden mislukken pogingen tot samenwerken of komen samenwerkingsverbanden überhaupt niet tot stand.

Om te kijken hoe de continuïteit te verklaren is en discontinuïteit te voorkomen valt, is de rol van strategie en structuur in samenwerkingsverbanden onderzocht. Als onderzoeksinstrument is gebruik gemaakt van de autopoïesetheorie. Deze kijkt naar het streven om te overleven en sluit aan op gemeenten die ook willen voortbestaan. Bij strategie is gekeken naar normen en waarden, opvattingen en intentie. Voor structuur is gekeken naar autonomie, de samenwerkingsintensiteit en het arrangement. Daarnaast is (dis)continuïteit samen met problemen die daarop van invloed zijn onderzocht. De onderzoekselementen zijn samengevoegd in een incrementele 5-fasen cyclus van verandering. Het onderzoek is gehouden onder de drie samenwerkingsverbanden Drechtsteden, K5 (Krimpenerwaard) en de Kempengemeenten.

Gebleken is dat strategie en structuur bepaald worden vanuit de repertoires van de betrokken actoren en zo doorwerken naar continuïteit of discontinuïteit. Het is het raamwerk waarmee de actoren de wereld in kijken en de weegschaal waarmee ze de zin van de (verschillende onderdelen van de) samenwerking in de verschillende levensfasen afwegen. Tevens blijkt dat er sprake is van een hoge mate van verwevenheid onder de betrokken onderzoeksonderdelen. Zo kan structuur niet los gezien worden van strategie en kan strategie niet los gezien worden van structuur. Hoe dit vorm krijgt en hoe organisaties hun eigen voortbestaan veilig proberen te stellen, is een stapsgewijs, organisch en (co-)evolutionair proces. Communicatie is hierbij belangrijk en vormt een elementair deel van de strategie. In een strategie kan open communicatie gebruikt worden om de continuïteit te bevorderen en gesloten communicatie om de eigen agenda te bewaken of aan te sturen op discontinuïteit. Ook structuur is een belangrijk element. Het gaat hierbij niet alleen om de structuur als model van samenwerking, maar ook om structuur in relatie tot het netwerk van actoren. De gepercipieerde relaties van actoren die de krachten en machten in de samenwerking voorstellen, zijn even organisch als de samenwerking zelf en de stand van zaken van het ene moment kan het volgende moment weer anders zijn. Een strategie en structuur die zich niet te veel vastpint op de inertie en starheid van situaties lijkt dan ook noodzakelijk voor de continuïteit.



# Voorwoord

Toen ik in november 2009 mijn stage begon en bedacht had dat ik mijn scriptie zou schrijven over 'iets met strategie' wist ik niet wat voor *'wildwatertocht'* mij te wachten zou staan. Een lange zoektocht naar de juiste onderzoeksvraag volgde. Van criteria voor een strategie tot slaag en faalfactoren, het kwam allemaal voorbij. Maar toen ik dankzij interessante colleges op het pad gezet werd van de complexiteit in governance, werd het eindelijk concreet. De autopoiesetheorie kreeg mijn aandacht en het plaatje begon langzaam kleur te krijgen. Het idee voor de thesis was geboren.

Nu, in augustus 2010 is het resultaat daar. Ik wil een aantal mensen bedanken, die dit mede mogelijk gemaakt hebben. Allereerst de respondenten. Ik ben blij dat zij ondanks de druk bezette schema's bereid waren medewerking te verlenen aan het onderzoek. Ook wil ik mijn stagebegeleider Stan van de Laar en Jan-Andries Wolthuis van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedanken, die mij onder andere geholpen hebben met de introductie bij de respondenten. Daarnaast wil ik ook mijn begeleider Frans-Bauke van der Meer bedanken, die mij meermaals voorzien heeft van duwtjes in de goede richting en interessante overwegingen aanreikte. En als laatste wil ik graag mijn ouders bedanken die mij gesteund hebben om dit resultaat te bereiken. Zonder hen was dit niet gelukt.

Leiden, oktober 2010

Simon Plasmeijer



# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>3</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>5</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>7</b>
<b>FIGUREN &amp; TABELLEN</b> .....	<b>10</b>
TABELLEN.....	10
FIGUREN .....	10
<b>1. INTRODUCTIE</b> .....	<b>11</b>
1.1. INLEIDING .....	11
1.1.1. <i>Van een falende overheid naar een geslaagde samenwerking</i> .....	11
1.1.2. <i>Keuzes bij samenwerking</i> .....	13
1.2. ONDERZOEKSOPZET .....	14
1.2.1. <i>Probleemstelling</i> .....	14
1.2.2. <i>Doelstelling</i> .....	14
1.2.3. <i>Centrale onderzoeksvraag en deelvragen</i> .....	14
1.2.4. <i>Relevantie van het onderzoek</i> .....	15
1.2.5. <i>Het onderzoeksinstrument</i> .....	16
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>17</b>
2.1. AUTOPOIESE.....	17
2.1.1. <i>Waarom autopoiese?</i> .....	17
2.1.2. <i>gesloten autopoietische systemen</i> .....	18
2.1.3. <i>Autopoiese in sociale systemen</i> .....	19
2.1.4. <i>Structuur en teleurstellingen in een autopoietisch systeem</i> .....	20
2.1.5. <i>Autopoietisch sociale systemen in verandering</i> .....	21
2.1.6. <i>Van betekenisgeving naar betekenisgeving</i> .....	22
2.2. STRATEGIE.....	24
2.2.1. <i>Wat is strategie?</i> .....	24
2.2.2. <i>Vier basispunten van veranderstrategieën</i> .....	25
2.2.3. <i>Opvattingen en veranderstrategieën</i> .....	26
2.2.4. <i>Kleur geven aan verandering</i> .....	27
2.2.5. <i>Continuïteit in relatie tot strategie</i> .....	30
2.3. STRUCTURELE ARRANGEMENTEN .....	31
2.3.1. <i>Een definitie van Shared Service Center</i> .....	31

2.3.2.	<i>Vormen van gemeentelijke samenwerking.....</i>	31
2.3.3.	<i>Continuïteit in relatie tot structurele arrangementen .....</i>	35
2.4.	CONTINUÏTEIT .....	37
2.4.1.	<i>Samenwerken op taken .....</i>	37
2.4.2.	<i>Discontinuerende belemmeringen bij samenwerking.....</i>	38
<b>3.</b>	<b>METHODOLOGIE .....</b>	<b>40</b>
3.1.	ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	40
3.2.	ONDERZOEKSMETHODEN .....	41
3.3.	SELECTIE CASESTUDIES EN RESPONDENTEN.....	43
3.4.	VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID .....	44
3.5.	OPERATIONALISEREN.....	45
3.5.1.	<i>Van theorie naar praktijk: onderzoek doen naar strategie.....</i>	45
3.5.2.	<i>Van theorie naar praktijk: onderzoek doen naar structurele arrangementen.....</i>	47
3.5.3.	<i>Van theorie naar praktijk: onderzoek doen naar continuïteit.....</i>	49
3.5.4.	<i>Van theorie naar praktijk: de toepassing van autopoïese .....</i>	50
<b>4.</b>	<b>CASUS NETWERKSTAD DRECHTSTEDEN .....</b>	<b>55</b>
4.1.	INLEIDING .....	56
4.2.	STRUCTUUR.....	58
4.2.1.	<i>Ontwikkeling van de structuur.....</i>	58
4.2.2.	<i>De opbouw van de structuur.....</i>	58
4.3.	STRATEGIE.....	60
4.3.1.	<i>Dordrecht .....</i>	60
4.3.2.	<i>Sliedrecht .....</i>	62
4.4.	CONTINUÏTEIT .....	65
4.4.1.	<i>De betekenis van structuur voor continuïteit.....</i>	65
4.4.2.	<i>De betekenis van strategie voor continuïteit .....</i>	66
4.5.	CASUSCONCLUSIE .....	67
<b>5.</b>	<b>CASUS K5 .....</b>	<b>69</b>
5.1.	INLEIDING .....	70
5.2.	STRUCTUUR.....	72
5.2.1.	<i>Ontwikkeling van de structuur.....</i>	72
5.2.2.	<i>De opbouw van de structuur.....</i>	75
5.3.	STRATEGIE.....	76
5.3.1.	<i>Schoonhoven.....</i>	76
5.3.2.	<i>Bergambacht .....</i>	80
5.4.	CONTINUÏTEIT .....	84



5.4.1.	<i>De betekenis van structuur voor continuïteit</i> .....	84
5.4.2.	<i>De betekenis van strategie voor continuïteit</i> .....	85
5.5.	CASUSCONCLUSIE .....	87
<b>6.</b>	<b>CASUS KEMPENGEMEENTEN</b> .....	<b>89</b>
6.1.	INLEIDING .....	90
6.2.	STRUCTUUR.....	92
6.2.1.	<i>Ontwikkeling van de structuur</i> .....	92
6.2.2.	<i>De opbouw van de structuur</i> .....	93
6.3.	STRATEGIE.....	95
6.3.1.	<i>Bladel</i> .....	95
6.3.2.	<i>Oirschot</i> .....	98
6.4.	CONTINUÏTEIT .....	102
6.4.1.	<i>De betekenis van structuur voor continuïteit</i> .....	102
6.4.2.	<i>De betekenis van strategie voor continuïteit</i> .....	103
6.5.	CASUSCONCLUSIE .....	104
	<b>CONCLUSIES</b> .....	<b>106</b>
6.6.	CONCLUSIE STRATEGIE .....	106
6.7.	CONCLUSIE STRUCTUUR .....	110
6.8.	CONCLUSIE CONTINUÏTEIT.....	112
6.9.	SLOTCONCLUSIE .....	114
	<b>LITERATUUR</b> .....	<b>119</b>
	<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>123</b>
6.10.	BIJLAGE 1: INTERVIEWVRAGEN .....	123
6.10.1.	<i>Interviewvragen</i> .....	123
6.10.2.	<i>De Caluwé kleurenscaan</i> .....	124
	BIJLAGE 2: LIJST VAN AFKORTINGEN .....	128
	BIJLAGE 3: LIJST VAN RESPONDENTEN .....	129

# Figuren & Tabellen

## Tabellen

---

Tabel 1) Autopoietische en allopoietische systemen (Schaap, 1997, p. 60).....	19
Tabel 2) Veranderstrategieën (Ten Have, et al., 2005, p. 91) .....	27
Tabel 3) De vijf kleuren in één oogopslag (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 70-71).....	30
Tabel 4) Overzicht gemeentelijke samenwerkingsvormen .....	34
Tabel 5) Belangrijkste kenmerken van onderzoeksstrategieën ('t Hart, et al., 2001, p. 135).....	40
Tabel 6) Overzicht overlapping van strategieën vanuit opvattingen en normen .....	46
Tabel 7) Belangrijke vragen bij het onderzoeken van de strategie .....	47
Tabel 8) Belangrijke vragen bij de totstandkoming van een samenwerkingsarrangement.....	49
Tabel 9) De vijf problemen van discontinuïteit verdeeld over strategie en structuur.....	50
Tabel 10) Vragen voor onderzoek naar continuïteit en discontinuïteit.....	50
Tabel 11) Voorbeeldvragen met een focus op de Incrementele autopoiese-levenscyclus (Figuur 5)..	54
Tabel 12) Uitkomsten kleurtest Dordrecht .....	62
Tabel 13) Uitkomsten kleurtest Sliedrecht.....	64
Tabel 14) Uitkomsten kleurtest Schoonhoven .....	80
Tabel 15) Uitkomsten kleurtest Bergambacht .....	83
Tabel 16) Uitkomsten kleurtest Bladel .....	98
Tabel 17) Uitkomsten kleurtest Oirschot .....	101

## Figuren

---

Figuur 1) Situatieschets gemeenten.....	12
Figuur 2) Het onderzoeksmodel.....	16
Figuur 3) de werking van een sociaal autopoietisch systeem / gemeente .....	51
Figuur 4) Omgevingsoverlap van systemen / gemeenten .....	51
Figuur 5) Incrementele autopoiese-levenscyclus - Fasen bij verandering .....	53
Figuur 6) Chronologische verloop Drechtsteden .....	57
Figuur 7) Bestuurlijke en ambtelijke organisatie Drechtsteden.....	59
Figuur 8) Chronologische verloop K5-gemeenten.....	71
Figuur 9) Bestuurlijke en ambtelijke organisatie K5.....	75
Figuur 10) Chronologische verloop Kempengemeenten .....	91
Figuur 11) Bestuurlijke en ambtelijke structuur Kempengemeenten.....	94

# 1. Introductie

## 1.1. Inleiding

---

### 1.1.1. Van een falende overheid naar een geslaagde samenwerking

Onder druk van de opgelegde bezuinigingen, herverdeling van taken en de opkomst van de New Public Managementbeweging (*“run government like a business”*) verandert bestuurlijk Nederland. De nationale overheid draagt taken over aan gemeenten om zo een ‘loket’-functie en aanspreekpunt van de overheid te creëren. Het aanbod kan per gemeente in kwaliteit en kwantiteit verschillen. Zo kunnen burgers niet bij iedere gemeente evenveel digitale producten aanvragen en is er niet overal voldoende personeel aanwezig om bij aanvragen aan alle wettelijke termijnen te voldoen. Doordat het lokale bestuursniveau de directe schakel met de burger vertegenwoordigt, zijn de eisen van effectiviteit en efficiency op de dienstverlening hier het hevigst geworden (Derksen & Schaap, 2007).

De genoemde bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot problemen bij gemeenten. Als niet aan de (hoge) eisen van dienstverlening voldaan kan worden, dan faalt de lokale overheid op haar twee kerntaken<sup>1</sup> en ervaart de burger dat als tekortschieten van de gemeente en de overheid als geheel (Andeweg & Irwin, 2002; Derksen & Schaap, 2007). Ingrijpen is dan ook noodzaak. Clustering is een mogelijke oplossing en het samenvoegen van ambtelijke organisatieonderdelen lijkt de gewenste uitkomst te kunnen bieden. Zo kan de schaal vergroot en het probleem ondervangen worden (Meerhof, 2010; VNG, 2010).

Clustering van ambtelijke organisatieonderdelen kan globaal op twee manieren: er kan worden overgegaan tot herindelen en er kan gekozen worden om een samenwerkingsverband aan te gaan. Uit onderzoek (Allers, 2010a, 2010b) is gebleken dat herindeling niet de gewenste en geclaimde voordelen (Haenen, 2009) oplevert, maar zelfs contraproductief werkt. Samenwerking blijft daarmee bij voor- en tegenstanders als optie over. In figuur 1 zijn de ontwikkelingen en de oplossingen van een gemeente op hoofdlijnen weergegeven.

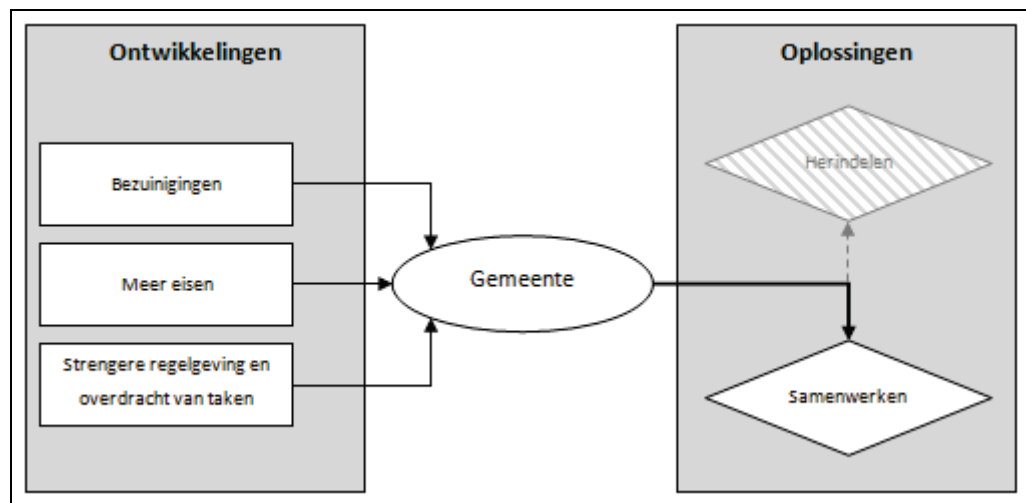
Dat samenwerking een oplossing kan zijn blijkt ook uit praktijkvoorbeelden. Een van deze voorbeelden is het samenwerkingsverband Groningen Ten Boer. De kleine gemeente Ten Boer voelde niets voor herindeling en besloot met Groningen rond de tafel te gaan zitten. Uit de gesprekken en onderhandelingen met de gemeente is vervolgens een model gekomen waarin Ten Boer op strategische wijze driekwart van haar diensten bij Groningen onderbrengt. Het hanteren van dit ‘Samen En Toch Apart’-model (SETA) is hier dan ook waardevol gebleken (Koenen, 2005). Maar

---

<sup>1</sup> De twee kerntaken zijn autonoom besturen en het vertegenwoordigen van de overheid als uitvoerder van het rijksbeleid

het slagen van een samenwerking is niet altijd even vanzelfsprekend. In de regio Den Helder is dit een les geweest die zich in de praktijk heeft bewezen. Hier zijn bij de gemeenten Schagen, Anna Paulowna en Zijpe de SETA-initiatieven op mislukkingen uitgedraaid. Er bestond hier ondermeer twijfel over de vorm waarin werd samengewerkt, maar ook de noodzaak en de doelstellingen waren niet voor iedereen even duidelijk. Doordat de partners ontevreden waren en er verschillende strategische inzichten waren heeft uiteindelijk Schagen de stekker er definitief uitgetrokken (Huisman, 2008).

De slotsom van dit inleidend betoog is dat gemeenten door de nationale overheid naar voren zijn geschoven als het loket en gezicht van de overheid, maar dat het gemeenten niet lukt om alle taken op een effectieve en efficiënte wijze uit te voeren. Om dit probleem het hoofd te bieden en om als autonome actor te overleven hebben ze geen andere keus dan om samen te werken met andere gemeenten en op die manier de voordelen van schaalvergroting te behalen. Samenwerken kent ook risico's. Niet alle samenwerkingsverbanden zijn duurzaam en succesvol, ze komen niet tot stand of worden onnodig afgebroken. Het gevolg is dat voordelen niet behaald worden en dat gemeenten weer terug bij af zijn met de daarbij horende organisatorische problemen. In deze thesis zal daarom onderzocht worden hoe de risico's beperkt kunnen worden door structuur en strategie in relatie tot continuïteit van samenwerkingsverbanden te onderzoeken.



**Figuur 1) Situatieschets gemeenten**

### **1.1.2. Keuzes bij samenwerking**

Samenwerken, in welke vorm ook, is vaak genoemd als oplossing om de geconstateerde problemen aan te pakken. Wat ook blijkt uit de genoemde voorbeelden (en ook te zien is bij andere vormen) van samenwerkingsverbanden is dat er soms sprake is van continuïteit en soms van discontinuïteit. Het verloop hiervan, in termen van voorzetting van de samenwerking, is dan ook niet altijd even succesvol te noemen. Bij de ene samenwerking verloopt de implementatie succesvol, terwijl bij een ander de samenwerking stopt voordat er sprake is geweest van enige operationalisatie.

Bij het aangaan van een samenwerkingsverband zullen partijen globaal twee keuzes dienen te maken. Een eerste keuze die gemaakt dient te worden is of ze kiezen voor een verdergaande of juist minder vergaande vorm van samenwerken. Gemeenten lijken te worstelen met de mogelijkheden van samenwerking en het lastig te vinden om een keuze te maken voor een van de verschillende mogelijkheden van samenwerkingsverbanden (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004). Hierdoor kan de besluitvorming het proces vertragen of zelfs de continuïteit van de samenwerking kan bedreigen. Zo heeft Ten Boer gekozen om een groot deel van haar diensten onder te brengen bij de gemeente Groningen, maar had zij ook kunnen kiezen voor bijvoorbeeld het opzetten van een nieuwe Shared Service organisatie.

Een tweede keuze die door gemeenten gemaakt dient te worden brengt een dilemma met zich mee en gaat over de voorkeur voor een bepaalde strategie van de betrokken gemeenten (Korsten, et al., 2004). Enerzijds kunnen gemeenten zich heel erg open opstellen en het samenwerken zien als een noodzaak om te overleven. Anderzijds kunnen gemeenten zich heel erg gesloten opstellen vanuit de angst om opgeslokt te worden en de eigen identiteit te verliezen. Bij het voorbeeld van Ten Boer bestond de angst om heringedeeld te worden en daarom werd er strategisch gekozen om samen te werken. Bij het voorbeeld van de regio Den Helder speelde dit blijkbaar minder en zag Schagen nog andere strategische mogelijkheden.

In de praktijk blijkt het voor gemeenten echter lastig om deze keuzes te maken, of in te zien waarom een bepaalde keuze de juiste is. In het geval van Ten Boer is dit weliswaar goed gegaan, maar in het geval van de regio Den Helder juist niet. Wat hiervan de precieze oorzaak is, en wat er voor zorgt dat de continuïteit van de samenwerking wordt beïnvloed, is nog onduidelijk. En juist omdat samenwerking gezien wordt als een oplossing om te kunnen omgaan met de op gemeente drukkende ontwikkelingen is dit een probleem. Meer zekerheid over het leggen van een stevige basis, voor wat betreft de continuïteit van een samenwerkingsverband tussen gemeenten, is dan ook zeer wenselijk om dit probleem het hoofd te kunnen bieden.

## 1.2. Onderzoeksopzet

---

### 1.2.1. Probleemstelling

Het is duidelijk dat Nederland bestuurlijk wordt geconfronteerd met ontwikkelingen die op de gemeenten drukken. De bezuinigingen, toenemende eisen, regelgeving en de overdracht van taken van de landelijke naar de lokale overheid zijn de voornaamste oorzaak van dit probleem en de vraag is nu: hoe moet hier bestuurlijk mee omgaan worden?

Schaalvergroting door herindeling heeft als oplossing voor de problematiek niet de voorkeur, maar ook aan andere vormen van samenwerking zijn risico's verbonden. Om het probleem op te lossen zullen keuzes gemaakt moeten worden. Door te kiezen voor een passende strategie en structuur kan efficiënt en effectief samengewerkt worden, continuïteit gerealiseerd worden en kunnen de problemen bestreden worden. Het probleem is echter dat bij gemeenten nog onvoldoende bekend is over hoe strategie en structuur van invloed zijn op de continuïteit van intergemeentelijke samenwerking.

Dit zorgt voor samenwerkingsverbanden die niet tot stand komen of onnodig worden afgebroken. Het gevolg: geen gewenste kostenbesparende, efficiëntie- of effectiviteitswinst en gemeenten die weer terug bij af zijn met de daarbij horende organisatorische schaalproblemen.

### 1.2.2. Doelstelling

Het in de inleiding geschetste probleem van continuïteit van samenwerkingsverbanden bij gemeenten zal in deze thesis centraal staan. Hierbij zal gelet worden op de twee keuzes waar gemeenten mee geconfronteerd worden. De doelstelling bestaat zodoende uit twee delen, namelijk:

1. *Onderzoek doen naar de structuur en de rol van strategie bij gemeenten die initiatieven tot vernieuwde vormen van samenwerking aangaan;*
2. *aanbevelingen doen die bij toekomstige initiatieven tot samenwerking de discontinuïteit, als gevolg van conflicterende opstellingen en strategieën, kunnen voorkomen.*

### 1.2.3. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Om deze doelstellingen te bereiken zal de volgende hoofdvraag gehanteerd worden:

***Hoe kunnen (de gehanteerde) strategie en structuur bij een intergemeentelijke samenwerking de continuïteit of discontinuïteit van verschillende vormen van samenwerkingsverbanden bij gemeenten in Nederland verklaren?***

Om deze hoofdvraag te onderzoeken zijn drie deelvragen geformuleerd.

1. *Welke strategie hanteren gemeenten?*

In deze deelvraag wordt vanuit de theorie gekeken naar de vormen van strategie die gemeenten voorhanden hebben en wat de eigenschappen daarvan zijn.

2. *Wat voor structurele arrangementen kiezen de gemeenten?*

Bij de keuze voor samenwerking tussen gemeenten kan gekozen worden voor verschillende vormen van samenwerking. Er wordt bij deze vraag gekeken naar de verschillende vormen en hoe dit zich in de praktijk manifesteert.

3. *Hoe is de continuïteit of discontinuïteit van samenwerkingsverbanden hierdoor te verklaren?*

Met deze vraag wordt beoogd de vorige deelvragen samen te laten vloeien en de opstap te maken naar het antwoord op de hoofdvraag.

Voor het beantwoorden van de vragen zal zowel theoretisch als empirisch onderzoek verricht worden. Met een veldonderzoek zal getracht worden de theoretische bevindingen kracht bij te zetten en de aanbevelingen waardevoller te laten zijn voor gemeenten. In het onderdeel methodiek zal hier uitgebreider op ingegaan worden.

#### **1.2.4. Relevantie van het onderzoek**

Gegeven de ontwikkelingen lijkt het noodzakelijk ook de komende jaren in te grijpen in de organisatie van het openbaar bestuur. Hoewel deze operatie om een aantal ontwikkelingen draait, lijkt bezuiniging hierin wel de meest gehoorde reden. Deze thesis kan hier dan ook een bijdrage aan leveren. Door inzichten te scheppen over hoe samenwerking idealiter tot stand komt, kunnen naast de winsten van de samenwerking zelf ook faalkosten worden voorkomen. Hierdoor kan voor gemeenten bovendien een lagere (risico)drempel ontstaan om samenwerkingsverbanden aan te gaan. Dit heeft als maatschappelijk gevolg dat er, in de ideale wenselijke situatie, aan alle eisen voldaan kan worden en toch op ambtelijke kosten bespaard kan worden en er zodoende wellicht meer geld overblijft voor andere lokale voorzieningen of initiatieven. De wens is dan ook om met dit onderzoek praktisch inzicht te leveren. Deze praktische insteek sluit ook goed aan op Bestuurskunde als praktijkgerichte studie. Overige Bestuurskundige relevantie moet komen uit de onderzoeksgebieden. Er is nog weinig bekend over de samenwerkingsvormen van gemeenten, er is dus nog genoeg om te verkennen. Daarnaast is het zo dat de bestuurskundige theorieën zich vooral toespitsen op de 'open systeemtheorie'. Het gebruik van een alternatieve (complexiteits)theorie, om te kijken naar verandermanagement in de publieke sector, is nog nagenoeg onontgonnen terrein. Het kan voor de bestuurskunde dan ook nieuwe inzichten opleveren en een vruchtbare voedingsbodem bieden om nieuwe (varianten op) theorieën te bouwen.

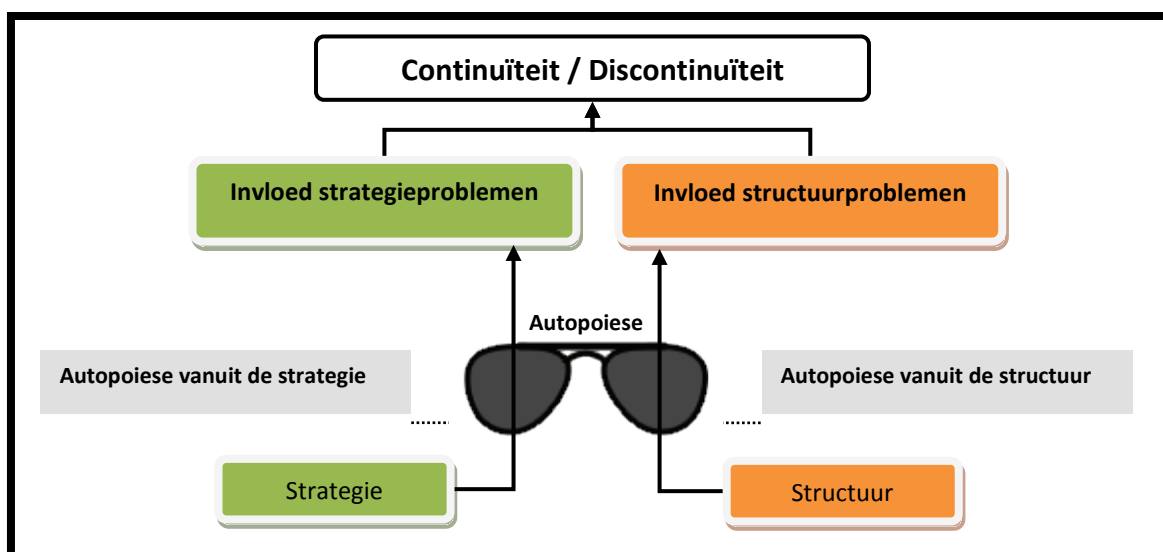
## 1.2.5. Het onderzoeksinstrument

De twee problemen uit de deelvragen:

1. het structuur probleem: *een worsteling*.
2. het strategisch probleem: *een dilemma*.

Om de twee problemen te onderzoeken zal de theoretische bril van autopoeïe gebruikt worden om waarnemingen te verklaren en om te kijken naar de geboden oplossingen. Zo is er enerzijds bij het structuurprobleem sprake van keuzes om te kiezen voor een bepaalde samenwerkingsvorm die recht doet aan de gemeente als systeem dat ernaar streeft om te overleven als automoom bestuurder. Anderzijds is er een strategisch probleem doordat gemeenten een keuze moeten maken over hoe ze zich opstellen om te overleven. In beide gevallen zal er door partijen gestreefd worden (al dan niet in wisselwerking met elkaar) om het samenwerken te laten slagen (of falen als gemeenten daar belang bij hebben). Er wordt dus gewerkt naar continuïteit of discontinuïteit van de samenwerking. Om het voortbestaan van dit sociale systeem te kunnen verklaren zal gebruik gemaakt worden van de autopoeïetheorie. Deze (van oorsprong biologische) theorie is specifiek gericht op het overleven van (sociale) organismen/systemen en sluit daarom goed aan bij dit onderzoek. Hoewel de theorie in de sociale/organisatie wetenschap nog relatief nieuw en weinig toegepast is, zijn veel auteurs het wel met elkaar eens dat de autopoeïetheorie nieuwe inzichten kan bieden in de complexiteit van de sociale wetenschap (Luhmann, 1987; Van der Meer, 1998; Morgan, 1992; Schaap, 1997; In 't Veld, Schaap, Termeer, & Van Twist, 1991). In het theoretisch kader zal de theorie verder worden beschreven.

Wanneer het geheel van de problemen en onderzoeksvariabelen, zoals gepresenteerd in de voorgaande paragrafen, wordt samengevoegd tot een onderzoeksmodel ontstaat het model in Figuur 2.



Figuur 2) Het onderzoeksmodel



## 2. Theoretisch kader

*In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de theorie over strategie en structuur die van belang is in de verandertrajecten en invloed kan hebben op de continuïteit of discontinuïteit van gemeentelijke samenwerkingsvormen. Aan het eind van het hoofdstuk zal worden gekeken naar de continuïteit. Omdat in deze thesis gebruik gemaakt wordt van de autopoiesetheorie zal eerst ingegaan worden op deze theorie en waarom deze van belang is voor dit onderzoek.*

### 2.1. Autopoiese

---

#### 2.1.1. Waarom autopoiese?

Een van de belangrijkste trends in de Bestuurskunde is de ontwikkeling op het gebied van complexiteit. Of het nu gaat om bijvoorbeeld het milieu, de fileproblematiek of (zoals in deze thesis) ambtelijke samenwerking van gemeenten, de complexiteit en beheersing ervan blijft een terugkerend thema voor bestuurskundigen. Deze trend is ook van invloed op de manier waarop verschillende (lokale) overheden de wereld om hen heen proberen te structureren. Bij deze maatschappelijke veranderingen is sprake van een verschuiving van sturing uit één enkele kern (monocentrisch) naar sturing uit meerdere kernen (polycentrisch). De reden van deze verschuiving is simpel gezegd dat ‘de overheid’ niet meer bestaat. Overheden staan er tegenwoordig niet langer meer alleen voor. Overheidsorganisaties hebben nu relaties met andere (overheids)organisaties, zowel publiek als privaat, om gezamenlijk problemen te bestrijden en naar oplossingen te zoeken (Bekkers, 2002).

De polycentrische benadering die stuurt vanuit meerdere autonome kernen (ook wel organisaties/spelers genoemd) lijkt daarmee van de monocentrische benadering te winnen. Bij de oude monocentrische benadering, ook wel klassieke sturing genoemd, staat de overheid centraal en stuurde deze als enige kern. Dit doet ze vanuit wet- en regelgeving. Deze sturingsconceptie wordt echter nog maar zelden effectief geacht. Dit komt mede door de in de inleiding genoemde veranderde verhoudingen in het openbaar bestuur. De overheid is hierbij nog maar één van de spelers en dus niet langer meer de monopolist. Wat wel gelijk gebleven is, is de autonomie van de kernen. Maar ondanks de autonome status van deze organisaties communiceren ze wel onderling. De reden dat ze dit doen, is uit eigen noodzaak. Het is nodig met andere autonome kernen te communiceren om de eigen organisatiedoelstellingen te kunnen (blijven) realiseren en ‘te overleven’ (Bekkers, 2002).

In de literatuur over complexiteit bij overheidssystemen is de polycentrische autonome benadering ook terug te vinden. Zo schrijven ook Teisman, Van Buuren en Gerrits (2009, p. 12) dat

stelselverandering bij de overheid eerder polycentrisch dan monocentrisch is. Er is volgens hen niet één hoge overheidsmacht die de veranderingen van bovenaf oplegt. Verandering wordt in plaats daarvan gezien als een proces waarbij de actoren betrokken zijn in een co-evolutie. Het is co-evolutie omdat de verschillende autonome kernen belangen uitwisselen, wat ertoe leidt dat ze er gezamenlijk beter van worden en 'evolueren'. Deze zelforganisatie kan door systemen worden gebruikt om een bestaande organisatiestructuur te behouden, maar ook om juist een organisatiestructuur te bereiken. Dit verschijnsel wordt 'autopoiese'<sup>2</sup> genoemd.

Wanneer de autopoiesetheorie nu samenvattend teruggekoppeld wordt met de polycentrische benadering kunnen een aantal dingen gezegd worden. Om te beginnen geeft de polycentrische benadering in het kort aan dat het openbaar bestuur is veranderd. Bij de gemeente heeft dit tot gevolg dat in het proces van de ambtelijke samenwerking de sturing gedaan wordt door meer dan een partij. Als tweede staat in de theorie dat, om deze samenwerking tot succesvolle nieuwe organisatiestructuren te laten resulteren, er sprake moet zijn van co-evolutie. De vorm van co-evolutie die van toepassing is bij het werken aan of behouden van een bepaalde organisatiestructuur is autopoiese. Wanneer deze korte samenvatting gelegd wordt naast '*de worsteling*' en '*het dilemma*' uit de inleiding, ontstaat een interessante overeenkomst. In de theorie over polycentrische kernen, co-evolutie en autopoiese wordt toegewerkt naar nieuwe structuren, maar er wordt in beginsel vastgehouden aan de eigen (bestaande) structuur. Dit geldt ook voor de praktijk, waar gemeenten liever samenwerken in een structuur die dicht bij de autonomie van de gemeente staat dan dat ze autonomie opgeven in een herindeling. Dit bleek bijvoorbeeld duidelijk bij de gemeente Ten Boer, die dit als belangrijkste reden voor de samenwerking noemde. Dit geeft aan dat er een belangrijke rol voor de autopoiesetheorie weggelegd is, hier zal dan ook nadrukkelijk gebruik van gemaakt worden in deze thesis. Na deze verklaring kan verder ingegaan worden op het begrip zelf, de achtergronden en de verdere toepassing van de theorie.

### **2.1.2. gesloten autopoietische systemen**

De twee belangrijke auteurs van de autopoiesetheorie zijn Maturana en Varela (Kickert, 1993; Morgan, 1992; Schaap, 1997). Zij hebben vanuit de biologie onderzocht en waargenomen dat levende systemen gesloten systemen zijn. De letterlijke betekenis van autopoiese is 'zelf-productie'. Deze theorie stelt dat het voornaamste doel van systemen voortbestaan is. Tijdens dit voortbestaan gaat de interne organisatie uit van percepties: het interpreteren van signalen uit de omgeving en het reageren daarop. Het systeem bepaalt zelf hoe het met de omgeving omgaat en wat het daaraan onttrekt. Juist daarom wordt het een gesloten systeem genoemd. Hierin verschilt het van de

---

<sup>2</sup> Dit is een vertaling uit het Engels, in het Engels is de term 'autopoiesis'.

contingentiëtheorie waarin de omgeving van invloed is op het voortbestaan van systeem. In de autopoiesetheorie werkt het zodoende andersom (In 't Veld, et al., 1991). Opgemerkt dient te worden dat Maturana en Varela hun bevindingen hebben gedaan vanuit een biologische achtergrond en zich distantiëren van (directe) toepassing in sociale wetenschap. Er zijn echter andere wetenschappers (zoals Luhmann, Teubner, Morgan en Jessop) die aantonen dat er wel degelijk ruimte is voor toepassing. Kickert (1993) en Hernes & Bakken (2003) wijzen hierbij op het gevaar dat deze auteurs mogelijk te ver af geraken van de oorspronkelijke theorie en deze niet meer bruikbaar wordt. Het kan dan beter gezien worden als een bron van 'creative lateral thinking'.

### 2.1.3. Autopoiese in sociale systemen

Wat hebben sociale systemen, zoals de gemeentelijke organisaties, aan deze theorie? Schaap (1997) heeft getracht een werkbaar compromis te zoeken tussen de verschillende auteurs. Hij stelt vast dat Luhmann weliswaar een brede koppeling maakt, maar dat deze wel werkbaar is. Dit komt ook mede doordat Luhmann zijn interpretatie van de theorie zeer uitgebreid beschreven heeft. Hij geeft aan dat het voornaamste verschil met de biologische theorie van Maturana en Varela zit in het gemaakte onderscheid tussen levende en niet levende systemen (met beide hun eigen definitie van reproductie).

Schaap (1997) heeft het onderscheid tussen de verschillende systemen schematisch uitgewerkt. Dit onderscheid wordt in Tabel 1 weergegeven.

**Tabel 1) Autopoietische en allopoietische systemen (Schaap, 1997, p. 60)**

Allopoietisch	Autopoietisch	
Machines	Levend Autopoiese (reproductie): <i>leven</i>	Niet-levend Autopoiese (reproductie): <i>zin</i>  Psychisch: <i>Bewustzijn</i> Sociaal: <i>Communicatie</i>

Uit het schema blijkt dat er een verschil is in reproductie. Bij levende systemen draait reproductie om leven en bij niet-levende systemen wordt de autopoiese gerealiseerd door 'zin'. De manier waarop deze zin betekenis krijgt, hangt af van het soort systeem: psychisch of sociaal. In een gemeentelijke organisatie, een sociaal systeem, bestaat dit uit communicatie. De elementen van dit systeem zijn dus communicaties. De aanwezigheid van zin dwingt systemen tot het maken van een selectie. Door een selectie kan het systeem gebeurtenissen beter (in termen van zin) naar zichzelf vertalen en begrijpen. Het doel is dan het beperken van de complexiteit. Het geeft daarnaast het systeem handvatten om erop te reageren. Hierdoor kan over de grenzen van een systeem heen

gegaan worden (Schaap, 1997). Het is daarom belangrijk om te begrijpen dat alles wat een systeem doet, een bepaalde vorm van zin moet hebben. Als het geen zin (geen betekenis) heeft, dan wil het systeem er niets van weten en wordt het niet waargenomen door het systeem. Zo zal er, wanneer er getracht wordt een gemeentelijke samenwerking uit te voeren, in de perceptie van het gemeentelijke systeem een zekere mate van zin moeten zijn. Zonder dat gebeurt het niet en faalt de reproductie en dus ook ambtelijke samenwerking tussen gemeenten.

Na het beschrijven van de basis van autopoïese kan verder gekeken worden naar het belangrijke onderdeel 'zin'. Allereerst geeft zin niet op zichzelf inhoud aan zingeving. Dit gebeurt door zin te onttrekken aan onderscheidingen en betekenissen. Onderscheid gebruikt het systeem door het hanteren van een indeling tussen 'mogelijk' en 'werkelijk'. Vervolgens worden hier kwalificaties van betekenis aan verbonden (Schaap, 1997). Het is vergelijkbaar met een gemeente die van plan is om het ambtelijk apparaat te herstructureren en de mogelijk passende opties afweegt en daarna bekijkt wat de gevolgen zijn en welke betekenis (in termen van zin) daaraan verbonden moet worden.

#### **2.1.4. Structuur en teleurstellingen in een autopoïetisch systeem**

In organisaties en systemen is structuur eigenlijk niet weg te denken. Het vormt vaak de basis en bepaalt voor een belangrijk deel hoe een systeem functioneert. In de autopoïese verbinden systemen gebeurtenissen met elkaar door gebruik te maken van deze structuren (Schaap, 1997).

Structuur bestaat in de autopoïese uit gegeneraliseerde verwachtingen. Een nieuwe gebeurtenis kan verwachting (=structuur) scheppen en, mits het systeem deze mogelijk ingebouwd heeft, het systeem teleurstellen. Verwachtingen hoeven dus niet per definitie uit te komen. Dit dwingt het systeem om hiermee om te gaan. Dit kan door het hanteren van een cognitieve verwachtingsstijl (bereid te leren) of door een normatieve verwachtingsstijl (niet bereid te leren). Hoewel de wetenschap voorkeur geeft aan de cognitieve variant, blijkt dat in de praktijk dat deze beide vormen worden gebruikt (Schaap, 1997).

Teleurstellingen en conflicten zijn krachtige signalen. Teleurstellingen zetten aan tot verandering. Veranderen wordt zodoende een proces tot het reduceren van teleurstellingen. De manier waarop dit gebeurt, is door middel van tegenspraak. Hiervan is sprake als de onverenigbare, tegensprekende informatie in het systeem wordt opgenomen. Zodra er gesproken wordt over tegenspraak zijn er ook conflicten en daarmee conflictssystemen. Schaap (1997) geeft aan dat conflicten noodzakelijk zijn voor verandering. Zo kan bijvoorbeeld voor gemeenten het inperken van de jaarlijkse Rijkstoelage aanleiding zijn om over te gaan tot besparende maatregelen in de vorm van een ambtelijke samenwerking. Hierbij is het conflict dat er een situatie ontstaat waarin het systeem met minder middelen moet blijven functioneren.

### 2.1.5. Autopoietisch sociale systemen in verandering

Zoals in de voorgaande paragrafen waargenomen is, zijn sociale systemen 'zin'-systemen die betekenis geven aan gebeurtenissen. De onderscheidingen en betekenissen zijn neergelegd in communicaties en de structuren bestaan uit verwachtingen. Het is nog wel de vraag hoe deze systemen veranderen. Luhmann onderscheidt hiervoor drie vormen van verandering (Van der Krogt, 2007; Luhmann, 1987):

- Adaptatie ("Anpassung")

Bij adaptatie, in de klassieke vorm, is het de omgeving die zich aanpast aan het systeem of andersom: *"Anpassung wird normalerweise als Anpassung von Systemstrukturen an die Umwelt (und zumeist enger: an Veränderungen der Umwelt) verstanden [...] Alternative von Anpassung des Systems an die Umwelt oder Anpassung der Umwelt an das System"* (Luhmann, 1987, pp. 476-477). De vorm van aanpassing die vanuit de omgeving komt, is echter door de autopoietische benadering, uitgesloten. Het systeem is immers zelfreferentieel en bepaalt zelf wat of hoe er veranderd wordt. De verandering van communicatiesystemen die vanuit het systeem uitgaat, moet een verandering in verwachtingen teweegbrengen die wordt waargenomen, begrepen en geloofd.

- Zelfadaptatie ("Selbstanpassung")

De zelfadaptatie vermindert de interne complexiteit die ontstaan is uit veranderingen in de relaties tussen de eigen elementen van het systeem. Deze relaties zijn nodig, en ontstaan, om met veranderingen in de omgeving om te gaan. Luhmann schrijft hierover (Luhmann, 1987, p. 479): *"Selbstanpassung bereinigt systeminterne Schwierigkeiten, die sich aus Unausgewogenheiten in der Relationierung von Elementen, also in der Reduktion interner Komplexität ergeben (die ihrerseits Folge von Umweltanpassungen sein können)"*. Als voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan interne conflicten van bureaucratische organisaties.

- Morphogenese ("Morphogenese")

Deze vorm van veranderen komt niet voort uit druk van buitenaf of door interne complexiteit, maar door activatie en onderdrukking van systeemonderdelen: *"Die Morphogenese ergibt sich nicht aus Anpassungszwangen, und ihr Ausbleiben führt auch nicht zu Konflikten. Sie entwickelt sich auf freiem Terrain. Ihr liegt weder die Differenz von System und Umwelt noch die Differenz von Element und Relation zugrunde, sondern die Differenz von Aktivierung und Inhibierung (oder: Ermöglichung und Repression)"* (Luhmann, 1987, p. 480). Bepaalde onderdelen worden in deze

situatie onderdrukt waardoor de verwachtingen rond deze systemen van een minimaal niveau zijn, ze worden immers gereproduceerd en 'overleven'. Door evolutionaire veranderingen of ad-hocveranderingen kunnen deze systemen worden gereactiveerd. Nadat het de problemen in het systeem heeft opgelost, wordt het weer onderdrukt. Doordat de problemen structureel zijn is het een cyclische beweging totdat het systeem niet langer onderdrukt wordt en tot een permanent systeem behoort.

Opnieuw zien we dat bij elke vorm er weer sprake is van een complexiteitsreductie. Zo is er bij adaptatie sprake van complexiteitsvermindering tot de omgeving, bij zelfadaptatie gaat het om interne complexiteit en bij morphogenesis draait het om complexiteit van problemen.

### **2.1.6. Van betekenisgeving naar betekenistoekenning**

Het plaatje van autopoiese is nu bijna compleet. Er is allereerst geconstateerd dat er sprake is van co-evolutie uit meerdere kernen. Daarnaast is vastgesteld dat organisaties gesloten systemen zijn en dat organisaties te maken hebben met een complexe omgeving. Om te kunnen omgaan met deze complexe omgeving proberen organisaties die complexiteit te beheersen. Er wordt hiervoor door organisaties gebruik gemaakt van zin. Deze zin ontstaat in sociale systemen uit communicatie. Wanneer er iets gebeurt in de omgeving, volgt communicatie een bepaalde weg in het systeem, dit is de structuur. Door deze structuur ontstaat er een betekenisgeving aan de gebeurtenis en worden er verwachtingen geschapen. Hieruit kan dan tenslotte een teleurstelling en een mogelijk conflict ontstaan die aanzetten tot verandering. Deze verandering kan dan plaatsvinden op verschillende manieren, waarbij de manier waarop veranderd wordt, weer afhankelijk is van hoe omgegaan wordt met complexiteit. Nu het verloop achter elkaar gezet is, blijkt ook dat er nog een aspect ontbreekt.

Dit aspect is *betekenistoekenning*. Immers, door alleen te zeggen dat zin betekenis krijgt door structuur in communicatie, is er nog niks bekend over de totstandkoming van betekenisgeving door *betekenistoekenning*. Om dit te begrijpen moet gebruik gemaakt worden van wel iets meer dan alleen communicatie, hiervoor biedt het kijken naar de repertoires van actoren uitkomst. Deze repertoires zijn gestabiliseerde manieren van denken en handelen die vaak worden aangeduid in termen van cultuur en instituties, maar daarnaast ook tot uiting komen in technologie. Ze komen tot uiting in bijvoorbeeld normen en waarden, gedragspatronen, wetgeving, structuren, procedures en nog tal van andere zaken (Van der Meer & Ringeling, 1998, pp. 211-212). In sociaal-constructivistische benaderingen worden repertoires gezien als een uitkomst van voorafgegane communicatie en als verbondenheid met de historisch gegroeide identiteit van actoren. De bestaande repertoires worden gebruikt om nieuwe communicatie te starten en leiden zo to

autopoietische reproductie. Dit is echter geen volledige reproductie doordat nooit alle nieuwe impulsen op ondubbelzinnige wijze opgevangen kunnen worden. Het reduceren van dubbelzinnigheid door het herdefiniëren van delen van repertoires is nodig voor 'sensemaking' ofwel zingeving. Maar behalve in de geschiedenis, komen de repertoires ook terug in hun momentane acties (structurele koppeling tussen actoren). Als dan naar verandering gekeken wordt, kan dit worden opgevat als het tot stand komen van nieuwe koppelingen binnen of tussen repertoires. De verankeringen in repertoires die tot dan toe bestonden, verdwijnen of worden hergedefinieerd. In het netwerk van een samenwerkingsverband, dat een keur heeft aan verschillende repertoires en die ook in multilaterale wisselwerking met elkaar staan, kan veranderd worden door (het vinden van) koppelingen in communicatie. Met andere woorden afhankelijk van met wie je communiceert kun je veranderen. De zingeving is zodoende een collectief proces omdat alle gemeenten eraan deelnemen, maar waarbij het wel zo is dat iedere actor op zijn eigen (zelfreferentiële) gereconstrueerde wijze er invulling aan geeft (Van der Meer, 1998).

Door te kijken naar de verandering is ook al een opening gecreëerd voor het aspect sturing. Het is dus belangrijk, als je goede verbindingen wilt maken, dat je weet met wie je verbindingen kunt maken en welke verbindingen er al zijn. Dit kan lastig zijn door beperkingen van de eigen repertoire(s). Om dan ook te komen tot nieuwe koppelingen in de communicatie, moeten deze beperkingen weggenomen worden en hiervoor is een verandering noodzakelijk. De grenzen van het eigen repertoire moeten opengeboken worden en er dient gecommuniceerd te worden. Sturingsstrategieën die hierbij mogelijk zijn, zijn bijvoorbeeld de participatieve en de klassieke sturing. De eerste is interessant omdat hier naar een consensus en naar draagvlak wordt gezocht en er een uitwisseling plaatsvindt van visies en denkbeelden en dit kan leiden tot nieuwe koppelingen. De klassieke sturing is interessant doordat door afgedwongen gedrag of communicatie soms sneller tot nieuwe koppelingen gekomen wordt dan bij (participatieve) vrijwillige strategieën (Van der Meer, 1998).

Samenvattend blijken repertoires een onmisbare schakel te zijn bij veranderingprocessen in sociale autopoietische netwerken. De repertoires zijn essentieel en bepalen het raamwerk waarbinnen de individuele actoren betekenis toekennen aan gebeurtenissen en hoe ze uiteindelijk strategisch in een netwerk naar elkaar toe kunnen bewegen om samen te werken.

## 2.2. Strategie

---

In deze paragraaf zal gekeken worden naar wat strategie is. Daarnaast worden ook verschillende vormen van strategie met de daarbij horende veronderstelde toepassing behandeld.

### 2.2.1. Wat is strategie?

Het zoeken naar strategie kan heel breed en verwarrend zijn wanneer er onduidelijkheid bestaat over de definitie ervan. Om die reden wordt eerst de volgende vraag gesteld: wat is strategie? Er wordt wel beweerd dat strategie onvermijdelijk gezien wordt als iets wat het management als plan voor ogen heeft. Het wordt daarom ook gezien als iets analytisch dat is gericht op de lange termijn waarbij doelstellingen en plannen voor activiteiten worden voorgesteld. Mintzberg en Waters (1985, p. 257) schrijven hierover: *“strategy has almost inevitably been conceived in terms of what the leaders of an organization ‘plan’ to do in the future, strategy formation has, not surprisingly, tended to be treated as an analytical process for establishing long-range goals and action plans for an organization”*. Toch is dit niet de beste manier om strategie op te vatten. Het zou, zo vinden ook de genoemde auteurs, breder opgevat moeten worden en gezien moeten worden als *“a pattern in a stream of decisions”* (p. 257). Strategie is zodoende een waarneembaar patroon in een stroom van besluiten.

Door op deze manier strategie te formuleren kan gedrag, met de daarin genestelde strategie, worden onderscheiden. Dit heeft tot gevolg dat ook de oorsprong van strategieën onderzocht kan worden. Dit kan dan door te kijken naar de relatie tussen plannen en interventies enerzijds en datgene wat organisaties feitelijk doen anderzijds. De Caluwé & Vermaak (2006) gebruiken dit onderscheid ook en noemen het denken en doen. Door dit te onderscheiden kan de opzettelijke (bedoelde) strategie van de opkomende (onbedoelde) strategie worden gescheiden (Ten Have, Ten Have, & Van Aken, 2005, p. 107).

Een puur opzettelijke (*“deliberate”*) strategie zou uit drie onderdelen moeten bestaan. Volgens Mintzberg en Waters (1985, p. 258) gaat het om de volgende onderdelen:

1. Allereerst moet er sprake zijn van duidelijke interventies binnen de organisatie die tot in relatief concrete details zijn uitgewerkt: *“precise intentions in the organisation articulated in a relatively concrete level of detail”*.
2. Als tweede moet vermeden worden dat er getwijfeld wordt of de interventies wel aan de organisatie toegeschreven kunnen worden. De strategie moet daarom door (bijna) alle betrokken actoren overgenomen worden.
3. Als derde en laatste punt moeten, om precies te bereiken wat in de strategie was opgenomen, externe krachten en effecten uitgesloten worden.



Hoewel deze drie punten erg helder zijn, is het in de praktijk meestal minder helder. Zuiver opzettelijke strategie is dan ook (bijna) nooit aan de orde.

Bij een zuiver opkomende strategie zou er een orde (=consistentie in actie over een periode van tijd) moeten zijn zonder dat er daarbij sprake is van intentie. Het is echter wel lastig om een actie te bedenken waarbij geen aanwijsbare intentie te vinden valt. Bovendien is het soms lastig een intentie toe te wijzen aan een betrokken actor. Daarom is pure opkomende strategie net zo uniek te beschouwen als puur intentionele strategie. Beide komen over het algemeen niet in deze pure vormen voor, maar wel varianten die het midden tussen deze twee uitersten houden (Mintzberg & Waters, 1985, pp. 258-259).

### 2.2.2. Vier basispunten van veranderstrategieën

Strategie kent dus verschillende vormen en wordt lang niet alleen door het management van één organisatie bepaald. Het is een gevolg van besluiten genomen door verschillende betrokkenen. Dit geldt ook als het gaat om veranderstrategieën. Want wanneer een organisatie van plan is een verandertraject in te gaan moet er van te voren goed nagedacht worden door de betrokkenen die over de besluiten gaan. Jaap Boonstra (Ten Have, et al., 2005, p. 68) zegt dan ook "*veranderen begint met stilstaan, met vooraf nadenken wat een verandervraagstuk precies behelst*". Dit moment wordt vervolgens gebruikt om de veranderstrategie te kiezen. Maar wat zijn er voor strategische verandermogelijkheden (uitgaande van het verschil tussen opzettelijk of opkomende strategie)?

Meerdere auteurs geven aan dat de bekendste veranderstrategieën komen van Bennis, Benne en Chin (Boonstra & Steensma, 1997, pp. 78-79; De Caluwé & Vermaak, 2006, p. 63). Hier worden, met een toevoeging van Boonstra en Mastenbroek, vier hoofdstrategieën onderscheiden die veelal de basis vormen van veel veranderstrategieën. Deze zijn:

- *Machtsdwang*: een verandering die wordt afgedwongen vanuit een machtspositie. Macht is een veronderstelde behoefte om gewenst gedrag af te dwingen.
- *Rationeel-empirisch*: verandering wordt ingezet als medewerkers daartoe de noodzaak zien. De mens handelt immers vanuit rationele overwegingen en inzichten.
- *Normatief-reëducatief*: mensen worden bewogen te veranderen via een cognitieve benadering en via zelf ingebrachte verbetervoorstellen. Dit vanuit de gedachte dat de mens van nature actief is, bereid te leren en opzoek gaat naar zingeving.
- *Ruilen of belonen*: mensen maken zelf een kosten-batenanalyse en trekken zo conclusies over wat het resultaat van de verandering voor hen betekent.

Zoals gezegd kunnen deze punten gezien worden als een basis voor veranderstrategieën. Ze zijn dan ook vaak (impliciet) terug te vinden in andere theorieën waardoor er vaak overeenkomsten te vinden zijn.

### 2.2.3. Opvattingen en veranderstrategieën

Ook Van der Zee (1995), die naar aanleiding van een interactief onderzoek van Barnhoorn en Walda in 1992 tot vier strategieën kwam, maakt gebruik van de vier basispunten van veranderstrategie. Deze zijn door Van der Zee uitgewerkt tot (Bouwman, 2005; De Caluwé & Vermaak, 2006; Ten Have, et al., 2005): de diffusiebenadering, de directieve benadering, de interactieve benadering en de ontwikkelingsbenadering. Van belang hierbij is dat opvattingen en normen essentieel zijn. Opvattingen maken het verschil zo stelt Van der Zee. En wanneer de invalshoek of het perspectief gevarieerd wordt, ontstaan er verschillende aanpakken voor hetzelfde praktische probleem. Zo krijgt iedere strategie een eigen benadering met een veronderstelde toepassing (Ten Have, et al., 2005, p. 92).

- Bij de diffusiebenadering wordt de innovatie mogelijk gemaakt door de medewerkers die zelf kunnen besluiten of ze de verandering wel of niet willen overnemen. Deze strategie past dan ook het best bij een verandering waarbij het draait om een overduidelijke verbetering.
- De directieve benadering kan worden gebruikt wanneer de eindsituatie duidelijk is en de verandering er door de directie (het management) doorheen wordt geduwd. Deze benadering is nodig wanneer de situatie uit de hand loopt en ingrijpen noodzakelijk is om de organisatie te redden.
- De interactieve benadering past goed bij professionele organisaties waarbij de medewerkers goed in staan zijn om betekenis aan de geplande verandering te geven. Dit past goed bij een onduidelijke en diffuse beginsituatie met een significante impact.
- Tot slot de ontwikkelingsbenadering. Deze benadering is bedoeld om het vermogen (de competenties) van medewerkers te verbeteren en wordt toegepast wanneer de organisatie een fundamentele verandering ondergaat (Bouwman, 2005).

Zo ontstaat er een geheel aan benaderingen die voor verschillende situaties verschillende oplossingen bieden. Oplossingen in de zin dat ze de mogelijkheid bieden de verschillende kernpunten samen te vatten en inzichtelijk te maken zoals de spil waar het om draait, de positie van de veranderaar, het verandermiddel waarmee gewerkt wordt en het grondschema. De verschillende benaderingen zijn weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2) Veranderstrategieën (Ten Have, et al., 2005, p. 91)

	Diffusiebenadering	Directieve benadering	Interactieve benadering	Ontwikkelingsbenadering
<b>Spil</b>	Oplossing verkopen	Oplossing doorvoeren	Probleem oplossen	Competenties versterken
<b>Middel</b>	Overtuigen	Straffen en belonen	Onderhandelen	Stimuleren en faciliteren
<b>Positie veranderaar</b>	Exclusief	Exclusief	Inclusief	Inclusief
<b>grondschemata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Research</li> <li>• Development</li> <li>• Diffusion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unfreezing</li> <li>• Moving</li> <li>• Freezing</li> </ul>	Tastenderwijs open, flexibel	Tastenderwijs open, flexibel

### 2.2.4. Kleur geven aan verandering

Behalve het hanteren van de verschillende benaderingen is er nog een andere manier om naar verandering te kijken en deze een indeling te geven. Hiervoor wordt veranderen in kleuren ingedeeld. Deze manier van categoriseren is uitgewerkt door De Caluwé en Vermaak (2006). Zij onderscheiden een vijftal kleuren die ze duiden met de termen: geeldruk-, blauwdruk-, rooddruk-, groendruk- en witdrukdenken. De definities en kenmerken zullen hierna achtereenvolgens per kleur worden besproken. Aan het einde van de paragraaf zijn de verschillende kleuren van verandering met steekwoorden opgenomen in een overzicht, zie tabel 3. Vooraf moet wel duidelijk gesteld worden dat er niet één beste kleur bestaat.

#### Geeldrukdenken

Allereerst het geeldrukdenken als veranderkleur. Deze kleur is met name gebaseerd op de sociopolitieke opvattingen over organisaties met een belangrijke rol voor belangen, conflicten en macht. Bij geeldrukdenken wordt ervan uitgegaan dat er niks verandert als het niet gesteund, gelegitimeerd, of gesanctioneerd wordt door een coalitie van ((in)formele) machthebbers.

Een dergelijke coalitie kan ontstaan wanneer de belangen van de belangrijkste partijen bij elkaar worden gebracht. Er dient dus met de belangen van de partijen rekening gehouden te worden. Kenmerkend is dan ook dat er naar gestreefd wordt om 'de boel bij elkaar te houden' door deals te sluiten. Deze deals zijn belangrijk want wanneer de spelers in het spel worden hergepositioneerd, bijvoorbeeld bij gemeenten die ambtelijk samen gaan werken, geeft dit een gegarandeerde positie. Timing is daarom van belang. Bij deze coalitie-georiënteerde stijl van veranderen is het dan ook niet verwonderlijk dat werken met derde-partijstrategieën, communicatie en onderhandelen veel gebruikte interventietechnieken zijn. Er moet immers deals gesloten worden. Door deze interventietechnieken toe te passen kunnen coalitiepartijen verleid worden akkoord te gaan met een bepaalde deal. Dat betekent echter niet dat een dergelijke deal betekent dat de sterkste partij ook

automatisch de winnaar is van de onderhandelingen. Want tevens typerend voor het geeldrukdenken is dat er sprake is van consensus zoals in Nederland bekend onder de naam 'Poldercultuur'. Doordat de onderhandelingen gevoerd worden door sleutelfiguren, soms geholpen door externe adviseurs, is het niet per definitie zo dat alles in de top van de organisatie gebeurt. Het kan ook zo zijn dat de kaders door de top worden vastgesteld en dat dit door de laag of lagen daaronder uitonderhandeld wordt. Typische situaties waarin geeldrukdenken gebruikt wordt, zijn situaties van crises of wanneer er veel belangen op het spel staan. De uitkomst staat dan ook niet van te voren vast, want dit maakt deel uit van het spel (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 69-73).

### **Blauwdrukdenken**

Als tweede kleurdrukdenken komt de kleur blauw als blauwdrukdenken. In deze kleur staat de gedachte centraal dat veranderingen rationeel kunnen worden ontworpen en geïmplementeerd.

Hieraan ten grondslag ligt de al eerder genoemde machinetafaar van de Scientific Management School. Door de typering machinetafaar is dit een toepasselijke kleur. Naast de rationele/geplande benadering is er ook de empirische benadering van kengetallen. Dit onder het motto van 'eerst denken, dan doen' zoals bij het (stap voor stap) projectmatig werken het geval is. Het resultaat van deze werkwijze is dan veelal een tastbare of harde uitkomst (gebouw, informatiesysteem, apparatuur) waarbij de mens bij voorkeur geen afhankelijke factor vormt. In het proces waarbij naar dit eindresultaat wordt toegewerkt, wordt telkens gekeken of het rationeel klopt. Volgens de opgestelde planning wordt er dan bijgestuurd waar nodig. Andere uitkomsten kunnen SWOT-analyses, benchmarks of scenario's zijn waarbij, op grond van criteria of weegfactoren, gezocht wordt naar een 'beste oplossing' ('best-practise'). In beide gevallen staat de uitkomst centraal en heeft het management de touwtjes in handen waarmee ze het geheel beheerst (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 74-75).

### **Rooddrukdenken**

Dan is het de beurt aan het rooddrukdenken. Deze manier van denken gaat uit van de mens als spil van veranderen. De gedachte is dan ook dat veranderingen pas werkelijk plaatsvinden wanneer het gedrag ook wijzigt van mensen op het werk, dus niet alleen dat van de sleutelpersonen. Dit veranderen gebeurt door zo veel mogelijk van de medewerkers te betrekken en te bereiken maar ook door ze iets terug te geven en ze zo (intrinsiek) te motiveren. Het doel van de veranderaars is dan ook om de pijlen te richten op 'zachte organisatieaspecten' zoals de managementstijl, onderlinge verbanden, omgang met elkaar, cultuur. Interventies vinden plaats door belonen, straffen, verleiden, verlokken en inspireren. Er wordt daarnaast sterk gehecht aan procedures, zorgvuldigheid, aan het managen van verwachtingen, teambuilding en aan het hebben van een wij-gevoel. Het geven van

persoonlijke aandacht is hierbij van het grootste belang. Op die manier hoopt de organisatie het beste uit de mensen te halen. De factor mens is immers het belangrijkste van alles. Tot slot worden fusies en veranderingen in rode organisaties over het algemeen gezien als aangenaam en leuk. Vrees en angst worden in dit proces graag beantwoord met geruststellingen en antwoorden (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 75-77).

### **Groendrukdenken**

Ook is er het groendrukdenken, hierbij is men er niet van overtuigd dat gedrag duurzaam verandert door mensen te motiveren, te prikkelen en te verleiden. De manier om tot verandering te komen is in de groene kleur door te leren. Het verkrijgen van nieuwe vermogens geeft ze de mogelijkheid om nieuwe (veranderende) uitdagingen aan te gaan en ook als persoon te groeien. Alles bij elkaar moet dit leiden tot een lerende organisatie waarbij denken en doen met elkaar gekoppeld zijn. In een dergelijke organisatie is het zaak dat de medewerkers 'bewust onbekwaam zijn'. Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers zich bewust zijn van de grenzen van hun kunnen. Als ze iets niet kunnen, moeten ze zichzelf in de spiegel aan kunnen kijken en dit inzien. Ook kunnen ze door het gebruik van vensters zien dat dingen ook anders kunnen. Dit kan bijvoorbeeld op een stage of training. Naast deze leermogelijkheden kan er ook geleerd worden uit conflictsituaties. Het komt er dus op neer dat leren ontstaat door te doen, te proberen en te experimenteren. Het draait dan in alle gevallen om bewustwording dat op zichzelf een doel is (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 77-80).

### **Witdrukdenken**

Tot slot het witdrukdenken. Deze theorie heeft als centraal begrip zelforganisatie. Mensen en organisaties zijn in deze kleur constant in verandering. Doorslaggevend hierbij is de eigen betekenisgeving wilsvorming en motivatie van het individu, maar ook die van de groep. Invloed van buitenaf is maar beperkt mogelijk waardoor de aandacht met name gericht wordt op het doorgronden en duiden van patronen (wat gedrag van individuen, interacties en organisatie drijft) in de organisaties zelf. Er wordt namelijk gedacht dat als begrepen wordt wat een drijvende of blokkerende factor is, dat je het dan ook kunt faciliteren. Daarom is betekenisgeving ook van groot belang. Er moet gezocht worden naar betekenisvolle perspectieven en de complexe patronen moeten doorgrond worden. Mensen veranderen in deze situaties niet omdat het moet of hoort, maar omdat ze zichzelf openstellen voor verandering. Interventies kunnen plaatshebben door gebruik van onder meer zelfsturende teams of open space meetings. Belangrijk is ook dat in deze benadering zwakke schakels (blokkades) uit het traject gehaald worden. De gedachte is dat zo de dynamiek van de organisatie veilig gesteld kan worden. Zo zal ook de organisatie(cultuur) vrij blijven van blokkades (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 80-82).

**Tabel 3) De vijf kleuren in één oogopslag (De Caluwé & Vermaak, 2006, pp. 70-71)**

	Geeldruk	Blauwdruk	Rooddruk	Groendruk	Witdruk
Er verandert iets als je...	Belangen bij elkaar brengt	Eerst denkt en dan (planmatig) doet	Mensen op de juiste manier prikkelt	Mensen in leersituaties brengt	Ruimte maakt voor spontane evolutie
In een...	Machtsspel	Rationeel proces	Ruilexercitie	Ontwikkelproces	Dynamiserend proces
naar...	Een haalbare oplossing, win-winsituatie	De beste oplossing, een maakbare wereld	Een motiverende oplossing, de beste 'fit'	Een oplossing die mensen samen vinden	Een oplossing die energie losmaakt
Interventies Zoals...	Coalitievorming, topstructurering	Projectmatig werken, strategische analyse	Beoordelen en belonen, sociale bijeenkomsten	Gaming en coaching, open systemsplanning	Open space meetings, zelfsturende teams
Door een...	Procesregisseur die zijn macht gebruikt	Inhoudelijk expert, een projectleider	HRM-expert een coachend manager	Procesbegeleider die mensen steunt	Patroonduider die zichzelf op het spel zet
Gericht op...	Posities en context	Kennis en resultaten	Procedures, inspiratie en sfeer	Setting en communicatie	Complexiteit en betekenissen
Het resultaat is...	Onbekend en verschuivend	Omschreven en gegarandeerd	Bedacht niet gegarandeerd	Geschetst, niet gegarandeerd	Onvoorspelbaar
De borging schuilt in...	Beleidsdocumenten en machtsbalans, loyaliteit	Meten = weten, bijsturen	HRM-systemen, goede verhoudingen, communicatie	Lerende organisatie	Zelforganisatie, kwaliteit van dialoog
De valkuil schuilt in...	Luchtfitserij, loose-loose situaties	Negeren van externe en irrationele aspecten	Verstikkende systemen, zachte heelmesters	Niemand uitsluiten, gebrek aan actie	Oppervlakkig begrip, laissez faire
Typische actoren zijn...	Naast de procesregisseur: mensen met de meeste formele of informele macht vertegenwoordigers van belangen achterbannen, 'omstanders' en omgeving	Naast de projectleider/expert: opdrachtgevers projectmedewerkers doelgroepen/gebruikers (boze) buitenwereld	Naast de HRM-expert/manager: Smaakmakers Personeelsmedewerkers Teambuilders Rolmodellen betrokkenen	Naast de procesbegeleider: trekkers didactici/coaches meesters/docenten deelnemers/experimenteerders Resources/ beschermheren	Naast de patroonduider: intrapreneurs/entrepreneurs allen die initiatief nemen sponsors en vernieuwers netwerken

### 2.2.5. Continuïteit in relatie tot strategie

Nu de verschillende vormen van strategie uiteen gezet zijn kan de koppeling naar continuïteit bekeken worden. Dit zal eerst over strategie in z'n algemeenheid gedaan worden.

Bij de theorie over strategie is er eerst, zoals eerder al aangegeven door Mintzberg en Waters (1985), het verschil tussen opzettelijke en opkomende strategie. Wanneer strategie opzettelijk is, gaat men uit van uitgewerkte interventies. Het gevaar bestaat hierbij dat de verkeerde interventies gekozen worden, dat er twijfel ontstaat over de toekenning van betekenis aan interventies en dat er effecten ontstaan die de strategie in de war schoppen. Hierdoor ontstaat een gat tussen wat bereikt wordt en het gewenste doel. Dit soort verschillen kan de continuïteit in gevaar brengen en leiden tot onbeheersbare situaties. Dat geldt ook voor opkomende strategie. Hierbij kan ook sprake zijn van verlies op grip doordat er plotseling een gebeurtenis is die resulteert in een niet wenselijke strategische richting. Ook dit kan de continuïteit negatief beïnvloeden, omdat er van het pad wordt afgeweken.

Wanneer de continuïteitsrelatie met strategie verder wordt doorgetrokken naar de veranderkleuren, zijn er meer zaken waar rekening mee gehouden moet worden en die van invloed zijn op het voortbestaan. Omdat iedere kleur een bepaalde zienswijze op veranderen vertegenwoordigt, maakt het model inzichtelijk hoe de communicatie zal verlopen en waar het fout zou kunnen gaan. Conflicterende uitgangspunten kunnen begrepen worden en met interventies worden tegengegaan. Dit kan een positieve invloed hebben op de continuïteit.

## 2.3. Structurele arrangementen

---

Na de strategische overwegingen kan er gekeken worden naar het einddoel dat de betrokken actoren voor ogen hebben: een passende samenwerkingsvorm. Dit is belangrijk omdat we eerder bij de strategie al zagen dat de visie op het einddoel bepalend is voor de vorm van interventie.

Er zijn samenwerkingsverbanden en intenties daartoe. Dit strekt zich in deze thesis tot het delen van diensten, of de ook vaak genoemde term ‘Shared Services’ die uit het Engels is overgenomen. Een andere belangrijke noot is dat in deze thesis met name uitgegaan zal worden van gemeenten die diensten (willen gaan) delen met andere (autonome) gemeenten. Een gemeente die intern overgaat tot het delen van diensten wordt buiten beschouwing gelaten. Maar dan nog zijn er verschillende vormen van samenwerking binnen de shared service centra (SSC). Daarover later meer.

### 2.3.1. Een definitie van Shared Service Center

Eerst moet ook gekeken worden naar wat een SSC eigenlijk is. Een belangrijke, en in de context van SSC veel aangehaalde, auteur op dit gebied is Strikwerda (Buijs, Van Doorn, & Noordam, 2004; Korsten, et al., 2004; Wagenaar, 2006). In een stuk van Korsten *et al* (2004, p. 15) wordt zijn definitie aangepast om ook aan interbestuurlijk samenwerking te kunnen voldoen. De definitie wordt dan: *“Een shared service is een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie, personeelszaken, informatietechnologie, inkoop, beleidsontwikkeling, toezicht), aan de afzonderlijke moederorganisaties (besturen, of operationele diensten), op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs”*. Een goede definitie om verder als basis te gebruiken.

### 2.3.2. Vormen van gemeentelijke samenwerking

Dankzij een onderzoek van Korsten *et al* (2004) is er een overzicht beschikbaar met de verschillende mogelijke vormen van Wgr-samenwerking. Iedere vorm van samenwerking heeft eigen karakteristieken. Het gaat totaal om zes verschillende vormen.

#### Het netwerkconcept

De eerste vorm van samenwerking is het Netwerkconcept. Van zes samenwerkingsvormen is het netwerkconcept het minst ingrijpend. De ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar zullen op structurele basis samenwerken. Op deze manier worden schaalvoordelen gerealiseerd. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de stad Twente. De *voordelen*: het concept is flexibel, geeft de ruimte voor de verkenning van kansen en is een goede optie als partners de tijd hebben nader tot elkaar te komen en de noodzaak van schaalvoordeel niet urgent is. De *nadelen*: het netwerkconcept is geen oplossing voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid van hun ambtelijke apparaat willen

inperken, of het streven hebben om schaalgrootte aan te wenden om essentiële diensten op een kwalitatief hoogwaardige manier vorm te geven (Korsten, et al., 2004).

### **Het centrumconcept**

Het Centrumconcept is de tweede samenwerkingsvorm. Hierbij worden de diensten gestationeerd bij een van de deelnemende partijen. In 'Service Level Agreements' (SLA's) worden de leveringsvoorwaarden afgesproken. Het is een bruikbare vorm van samenwerking wanneer duidelijk is dat er een voordeel te behalen valt wanneer de dienst bij een van de deelnemende partijen wordt ondergebracht. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat: deze partij het proces al hoogwaardig heeft ontwikkeld binnen de eigen organisatie; een intensief proces voor een kleine partij zonder veel inspanningen gestationeerd kan worden bij een partij die aanzienlijk groter is; de partij over specifieke kennis/kunde beschikt; de betreffende partij al een gemeenteoverstijgende functie heeft. De *voordelen*: door in te spelen op reeds aanwezige kwaliteiten blijft de benodigde investering beperkt. Daarnaast biedt het mogelijkheden om de ambtelijke kwetsbaarheid te verkleinen en schaalvoordelen te behalen. De *nadelen*: het is echter wel zo dat het herbergen van een dienst bij één partij zorgt voor een hoge mate van afhankelijkheid aan deze partij en de cultuur en visie van die organisatie kunnen domineren. Van de andere kant bekeken, neemt deze leidende partij ook een risico op zich (Korsten, et al., 2004).

### **Het Matrixconcept**

De derde vorm van samenwerking heet het Matrixconcept. In deze samenwerkingsvorm nemen de deelnemende gemeenten één of meerdere taak- of beleidsvelden op zich. De kennis en expertise wordt in dat geval dan ook bij die gemeente ondergebracht of gedetacheerd. Voor de verantwoordelijkheidsvraag wordt een leveringscontract opgesteld en onderling afgesloten. De *voordelen*: de onderlinge verbonden- en afhankelijkheid is groter dan bij het centrumconcept. Bij een transparante kostenverrekeningsformule ontstaat er een goed overzicht in de kosten en de baten, biedt het de mogelijkheid om verantwoorde investeringsbeslissingen te maken en geeft het de gemeente de mogelijkheid om eigen beleidsaccenten te leggen. De *nadelen*: het gevaar bestaat dat door het scheiden van het ambtelijke apparaat in aparte takken het de verkokering in de hand werkt. Hierdoor kan het lastig worden tot een slagvaardige integrale aanpak te komen (Korsten, et al., 2004).

### **Het Breed Centrumconcept**

De vierde vorm heet het Breed Centrumconcept. Deze vorm is in feite een verdergaande vorm van het centrumconcept. Hier is het echter zo dat alle ambtenaren, met uitzondering van diegene die het gemeentebestuur ondersteunen, overgaan naar de centrumgemeente. Deze



gemeente voert dan de ambtelijke taken uit volgens de afspraken zoals die zijn gemaakt met de partner gemeenten (Korsten, 2007).

### **Het Shared service Concept**

Als vijfde vorm is het Shared Service Centrum Concept aan de beurt. Bij deze vorm wordt een nieuwe afzonderlijke organisatie eenheid opgezet. Deze wordt gevormd door de samenwerkende organisaties die gekozen afdelingen, met een of meerdere daaraan verbonden diensten, daarin onderbrengt. De diensten worden vervolgens op contractbasis uitgevoerd voor de moederorganisatie. Medewerkers kunnen naar deze nieuwe organisatie worden overgeplaatst of worden gedetacheerd. De *voordelen*: de voordelen worden behaald door een combinatie van eigenschappen. Deze eigenschappen kunnen zijn: schaalgrootte, scheiding verantwoordelijkheden ambt en bestuur, professionaliteit centraliseren, nastreven van eenduidige relaties (partners-ssc en partners onderling) en het concept is gemakkelijk met taakvelden uit te bereiden. De *nadelen*: wanneer de shared services niet in een ambtelijk apparaat gebundeld worden, ontstaat er een onoverzichtelijke situatie. Het beoogde voordeel in de kostenbesparing wordt dan tenietgedaan doordat iedere shared service zijn eigen overheadkosten genereert en moet er veel energie in coördinatie gestoken worden (Korsten, et al., 2004).

### **Het Facilitair Bedrijf of SETA-Concept**

Dan is er de zesde vorm namelijk het Facilitair Bedrijf of ook wel SETA-Concept. Deze vorm is de meest verregaande vorm van samenwerking. Binnen dit concept wordt het hele ambtelijk apparaat op de schop genomen, maar blijft het politieke primaat buiten schot. Er wordt een nieuwe organisatie gesticht (het facilitair bedrijf) en binnen die organisatie worden de ambtenaren van de samenwerkende gemeenten geplaatst. Er wordt binnen de organisatie voor beleidsontwikkeling en uitvoering gewerkt aan de hand van bestuursopdrachten die verstrekt worden door één partij of door samenwerkende gemeenten die dit hebben afgestemd. Deze vorm van samenwerking beoogt een kwalitatieve verbetering te bewerkstelligen voor de deelnemende organisaties en de burgers. De afspraken voor de samenwerking worden in een convenant vastgelegd. De *voordelen*: doordat het een vrij intensieve vorm van samenwerking is, kan een grote slag gemaakt worden voor wat betreft de voordelen door schaalgrootte. Daarnaast is door de kwalitatieve oriëntatie een goed uitgangspunt om de ambtelijke dienstverlening te verbeteren zonder de politieke autonomie van de betrokken gemeenten aan te tasten. De *nadelen*: een mogelijk nadeel van de overstap naar het facilitair bedrijf is dat de structuur te complex wordt. Er komt een nieuwe organisatie bij die nieuwe verhoudingen vereist met de organisatiedelen die wel blijven bestaan. Het kan daardoor een diffuus netwerk worden waarbij de posities van de betrokken gemeenten onduidelijk zijn (Korsten, et al., 2004).

## Overige mengvormen

Tot slot moet nog opgemerkt worden dat het niet harde scheidslijnen zijn. In de praktijk is het ook mogelijk dat er mengvormen zijn van de verschillende vormen van gemeentelijke samenwerking. De *voordelen* hiervan zijn dat het kan voorzien in een behoefte naar op maat gemaakte samenwerkingsvormen. Het kan bovendien een goede voedingsbodem zijn om het samenwerken met verschillende gemeenten af te tasten en ervaringen op te doen. Hierdoor worden de *nadelen* ook direct zichtbaar. Het niet hebben van een echte helder structurele samenwerking kan zorgen voor onduidelijkheid. Het hebben van een overzicht op wat er speelt, kan verloren gaan en daardoor kost het samenwerken wellicht meer dan het op brengt (Korsten, et al., 2004).

Een overzicht van de genoemde vormen van gemeentelijke samenwerking staat hierna weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4) Overzicht gemeentelijke samenwerkingsvormen

	Samenwerkingsvorm (hoger cijfer = verdergaande vorm)	Locatie van ambtenaren	Beheerder van de dienst(en)	Samenwerking	Voorbeelden
1	Netwerkconcept	Onveranderd	Allemaal / gemeenten eigenaar	Op onderdelen	<b>Netwerkstad Twente</b> Enschede, Almelo, Borne, Hengelo en Oldenzaal
2	Centrumconcept	Specialisten naar de centrumgemeente	De centrumgemeente tevens eigenaar	Op specialisme van centrumgemeente	<b>Reimerswaal-Kapelle</b> Reimerswaal, Kapelle
3	Matrixconcept	Specialisten naar uitvoeringsgemeente	Iedere gemeente voor zijn specialisme tevens eigenaar	Iedere partner deelt een specialisme en legt contractueel levering vast	<b>K5-gemeenten</b> Schoonhoven, Vlist, Bergambacht, Nederlek en Ouderkerk. <b>Kempengemeenten</b> Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden
4	Een breder centrum Concept	(bijna) Alle ambtenaren gaan naar de centrumgemeente	De centrumgemeente is eigenaar, overige zijn opdrachtgever	Centrumgemeente voert ambtelijke taken uit voor de partner gemeenten	<b>'Groningen - Ten Boer'</b> Groningen en Ten Boer.
5	Shared service center	Ambtenaren verdwijnen of gaan op in de afzonderlijke organisatie	Afzonderlijke organisatie en gemeenten zijn opdrachtgever	Op specifieke onderdelen tegen een verrekenprijs	<b>Parkstad Limburg belastingen</b> Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal <b>ISZF Friesland</b> Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel <b>Drechtsteden SSC</b> (meervoudig/meerdere taken) Alblasserdam, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht <b>Renkum, Rheden, Roosendaal</b> (in transitie: van SSC naar Fac. Bedrijf) Renkum, Rheden, Roosendaal
6	Facilitair bedrijf / SETA-Concept	(bijna) Alle ambtenaren worden gedetacheerd of in een aparte juridische structuur geplaatst	Externe organisatie en de gemeenten zijn opdrachtgever	Op alle onderdelen	<b>BEL-gemeenten</b> Blaricum, Eemnes en Laren <b>Graft-De Rijk</b> Beemster, Graft-De Rijk, Schermer en Zeevang

### **2.3.3. Continuïteit in relatie tot structurele arrangementen**

Als de gegeven structurele arrangementen naast elkaar gelegd worden en de elementen van de structuur nader worden bekeken kan een aantal waarnemingen met betrekking tot de continuïteit worden gedaan. Zo is er in Tabel 4 te zien dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen drie vormen: de locatie van ambtenaren, de beheerder van de dienst(en) en de intensiteit van de samenwerking.

Als eerste is er de locatie van de ambtenaren. Of er nu gekozen wordt voor het extern plaatsen van ambtenaren of het intern houden, dat zal waarschijnlijk weinig effect hebben op de continuïteit van de samenwerking. De verandering zelf hoeft immers niet negatief te zijn. Wel kan het duiden op de intensiteit van de samenwerking. Wat wel factoren van invloed zijn, is allereerst dat de ambtenaren er niet op achteruitgaan. Achteruitgaan gaat hierbij om extrinsieke voorwaarden, als ook de (gevoelsmatige) intrinsieke zaken. Ten tweede zijn de duidelijkheid en de zekerheden die ze krijgen van invloed (de visie). Duidelijkheid gaat dan over de nieuwe hiërarchie en helderheid over contractuele rechten en plichten. Deze factoren kunnen, wanneer daar onduidelijkheid over bestaat, van invloed zijn op de continuïteit.

Ten tweede is er het onderdeel bestuur en de manier waarop beheer en controle geregeld is. Het beheer kan volledig in handen worden gehouden door de gemeenten, of voor het grootste gedeelte worden overgelaten aan de uitvoeringsorganisatie. Welke variant ook gekozen wordt, in alle gevallen blijft de gemeente eindverantwoordelijk doordat het (mede)eigenaar of opdrachtgever wordt. Voor de continuïteit is van belang, hoe hiermee wordt omgegaan. Dit kan door bijvoorbeeld politieke kopstukken op prominente plaatsen in de samenwerking neer te zetten of door een democratisch inspraakmodel toe te passen. Immers, doordat gemeenten in veel gevallen een deel van zichzelf moeten opofferen, is het belangrijk dat ze daar voldoende voor terugkrijgen. Door het goed regelen en afstemmen van het beheer en de manier waarop invloed uitgeoefend kan de continuïteit bevorderd worden. In een systeem waarbij partijen totale controle en beheer moeten opgeven zal de kans op discontinuïteit groter zijn.

Tot slot is er nog de samenwerking. Hierbij gaat het om de inhoud en intensiteit van de samenwerking: in welke soorten diensten en in welke hoeveelheden er wordt samengewerkt. Zo kunnen de samenwerkingspartners afspreken alleen op operationele taken samen te werken, maar kunnen ze ook afspreken om ook op strategische taken samen te werken. Dit verschil is wezenlijk omdat er bij veel operationele zaken geen inhoudelijke en politieke beleidskeuzes gemaakt hoeven worden. Bij strategische keuzes is dat wel het geval. Zo is er bij operationele taken sprake van een netwerk dat met minder polycentrische kernen in contact staat. Bij strategische taken is het waarschijnlijker dat, door die inhoudelijke en politieke beleidskeuzes, er met meer polycentrische

kernen (lokale partijen, ministeries, provincies, belangenorganisaties, etc.) omgegaan zal moeten worden. In een kleiner netwerk is de kans groter dat voor die taken eerder overeenstemming over samenwerking bereikt zal worden. De continuïteit lijkt zodoende minder in gevaar bij het samenwerken op operationele taken. Hierbij moet wel toegevoegd worden dat wanneer er enkel wordt samengewerkt op uitvoerende taken er misschien onvoldoende bestuurskracht wordt versterkt. Bij het herhaaldelijk in gebreke blijven van bestuurskrachtvergroting is er een kans op discontinuïteit van de samenwerking en ligt de weg open voor herindeling.

## **2.4. Continuïteit**

---

Als laatste onderdeel van het theoretisch kader is continuïteit aan de beurt. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de continuïteit of discontinuïteit van verschillende vormen van ambtelijke samenwerkingsverbanden beïnvloed wordt door strategie en structuur. Maar wat is continuïteit en waar staat het voor? Continuïteit gaat om voortbestaan: het voortzetten van datgene wat het aangaat. In deze thesis gaat het om samenwerkingscontinuïteit en het draait logischerwijs dan ook om het voortbestaan van het samenwerkingsverband zoals wij dat kennen op een gegeven moment. Wanneer de betrokken gemeenten stoppen met een samenwerkingverband en overgaan tot herindelen vervalt de continuïteit van het samenwerkingsverband en ontstaat er een nieuwe situatie met een nieuwe continuïteit. Wanneer er gekeken wordt naar samenwerkingscontinuïteit, is het dus van belang om te kijken naar wat dit samenwerkingsverband bestaansrecht (en dus recht op continuïteit) geeft.

### **2.4.1. Samenwerken op taken**

Om het bestaansrecht van de samenwerkingsverbanden te begrijpen moet ook gekeken worden naar de historische ontwikkeling van de gemeenten als bestuurslaag. Het begin hiervan ligt in de grondwetsherziening van Johan Rudolph Thorbecke in 1848. Vanaf dit moment is de lokale overheid nadrukkelijk op de kaart gezet. In tegenstelling tot de Franse tijd, waarin de gemeenten enkel een administratieve rol vervulden, werden gemeenten nu erkend als belangrijke spil in de Republiek der Verenigde Nederlanden. Thorbecke zag de overheid als een biologisch organisme. Hij stelde dat ieder onderdeel, dus ook de gemeenten, belangrijk zou zijn om het totaal in stand te houden. Gezamenlijk vormden zij het grotere geheel, de staat (Derksen & Schaap, 2007, pp. 165-168).

Met deze hervorming, en de ontwikkeling hiervan, zijn door de jaren heen ook veel meer taken naar de lokale overheid gegaan. Deze taken zijn terug te brengen tot twee hoofdonderdelen of ook wel ‘twee gezichten’ genoemd. Dit is enerzijds het gezicht van autonoom bestuur en anderzijds het gezicht als uitvoerder van rijksbeleid. Doordat het scala aan taken van de gemeenten zo uitgebreid is, is het voor sommige gemeenten lastig om hiermee goed om te gaan (Andeweg & Irwin, 2002; Derksen & Schaap, 2007).

Juist deze ontwikkeling in de taken die gemeenten toebedeeld hebben gekregen, is van belang voor het ontstaan van de samenwerkingsverbanden. Er is echter wel een verschil in taken per gemeente. Daarnaast verschillen gemeenten ook van elkaar door de invulling die ze geven aan de

uitvoering van taken. Dit verschil heeft veel te maken met de schaalgrootte en de problemen waar deze gemeenten tegenaan lopen. Kleine gemeenten zullen eerder kampen met efficiëntieproblemen en vanwege het beperkt aantal ambtenaren hebben ze minder tijd om alle gemeentetaken effectief op te pakken. Grote gemeenten daarentegen zullen eerder coördinatie en ruimtelijke problemen hebben. Zo zien grote gemeenten zich geconfronteerd met een aantrekkingskracht die ervoor zorgt dat inwoners uit andere gemeenten ook gebruik maken van de diensten die de gemeente aanbiedt. Daarnaast heeft een grote gemeente meer te maken met criminaliteit en ander deviant gedrag. Deze aantrekkingskracht maakt, door het grensoverschrijdende karakter van de problemen, dat met name grote gemeenten veel met de regio te maken hebben en daarvan afhankelijk zijn. Om met deze problemen bij grote gemeenten om te gaan kan gekozen worden voor samenwerking om een effectievere coördinatie te bereiken. Kleinere gemeenten zullen eerder samen werken op uitvoeringsniveau om zo taken efficiënter te kunnen uitvoeren (Derksen & Schaap, 2007, pp. 150-158,199).

Hiermee is het duidelijk dat gemeenten geconfronteerd worden met twee soorten problemen: kwalitatieve en kwantitatieve problemen. In beide gevallen is er sprake van een aanmerkelijk belang om de samenwerking met andere gemeenten aan te gaan. Zolang deze problemen opgelost moeten worden zal ook het ontstaan of voortbestaan van een samenwerking (en dus de continuïteit) gesteund blijven worden door de belanghebbende partijen om ze het hoofd te kunnen bieden. Continuïteit van de samenwerking is daarmee mede afhankelijk van het onvermogen alle kwalitatieve en kwantitatieve problemen, die voortkomen uit het handhaven van de twee gezichten, als gemeente volledig autonoom het hoofd te bieden.

#### **2.4.2. Discontinuerende belemmeringen bij samenwerking**

Als dan de kijker dan tot slot nog gericht wordt op discontinuïteit van samenwerking, wat er mis kan gaan en wat de samenwerking zou kunnen verbreken, dan zijn er volgens Derksen en Schaap (2007) vijf probleempunten te benoemen.

Als *eerste* probleem is er de schaaldifferentiatie. Het kan lastig zijn om de schaal waarin mensen activiteiten ontplooiën (bijv. werken, wonen, etc.) goed af te stemmen op het schaalvermogen van de samenwerkende gemeenten. Het schaalprobleem van de vuilnisophaal is anders dan het schaalprobleem bij verkeersproblemen omdat de laatst genoemde een veel grotere schaal hebben. Hier wordt duidelijk dat bij schaaldifferentiatie ook sprake is van polycentrische kernen want ieder probleem heeft zijn eigen schaal en kernen. Zo kan bijvoorbeeld bij kleine problemen (zoals de vuilnisophaal) met alleen de betreffende gemeenten aan een oplossing gewerkt worden, terwijl bij grote problemen (zoals de verkeersproblemen) ook de provincie erbij betrokken moet worden. Elke vorm van samenwerking, en de bijbehorende keuze van samenwerkingspartners,

sluit dan ook bepaalde actoren uit. Deze uitgesloten partners (zoals bijvoorbeeld een provincie) zouden wellicht later belangrijk kunnen zijn voor het oplossen van problemen die er spelen, zonder dat dit op het eerste gezicht als noodzakelijke partner wordt beschouwd. Het *tweede* probleem bouwt voort op het eerste probleem en het gaat erom dat integrale belangenafwegingen beperkt zijn. Doordat gemeenten problemen aanpakken op een beperkte schaal, worden problemen tamelijk geïsoleerd behandeld. Er kan immers niet worden onderhandeld over de oplossing van problemen, omdat het niet duidelijk is of gemeenten elkaars nadelen in de toekomst wel zullen accepteren. Dan het *derde* probleem dat betrekking heeft op belangentegenstellingen. Dit hangt samen met de ongelijke verdeling van de lasten van de regionale problemen en met de ongelijke verdeling van lasten van de oplossingen. Zo moet bijvoorbeeld de fileproblematiek verholpen worden door het aanleggen van nieuwe wegen in randgemeenten of moet werkloosheid ook in de randgemeenten worden aangepakt. Het *vierde* probleem is de vrijblijvendheid. Patstellingen worden niet alleen bereikt door de tegenstelling van belangen, maar ook doordat het ontbreekt aan het opleggen van verplichtingen in medewerking. Als er geen maatregel getroffen kan worden dan heeft het ook geen kracht. Als *vijfde* en laatste probleem is er het ontbreken van een goede democratische verantwoording. Het regionale bestuur is vaak indirect gekozen uit de betreffende gemeenteraden en geeft de gemeenteraden zo uiteindelijk het gevoel van een grotere legitimiteit. Voor de burgers ligt het echter ingewikkelder. Zij mogen niet stemmen over zaken die hen aangaan, want die worden geregeld door het samenwerkingsverband. Raadsleden hebben daarnaast de neiging om lokale (korte-termijn)belangen voor te laten gaan ondanks dat regionale (lange-termijn)belangen uiteindelijk ook doorwerken naar lokaal. De angst is dat bij verkiezingen de raadsleden worden afgerekend op deze kortetermijnbelangen (Derksen & Schaap, 2007, pp. 205-207).

Er is een aantal oorzaken genoemd die de discontinuïteit zouden kunnen veroorzaken. Gemeenten in de samenwerking moeten zich bewust zijn van deze gevaren en, met dit in het achterhoofd, keuzes maken bij het aangaan van de samenwerking. Zo kan een analyse van actoren en een goede afbakening van de samenwerkingsonderwerpen hierbij van belang zijn.

## 3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal de toelichting op de methode van onderzoek gegeven worden. In de eerste paragraaf zal de onderzoeksstrategie uiteengezet worden, daarna volgen de methoden van onderzoek en een toelichting op hoe de selectie van cases en respondenten tot stand is gekomen. De onderwerpen validiteit en betrouwbaarheid komen aan de orde en tot slot volgt de operationalisering voor het empirisch onderzoek.

### 3.1. Onderzoeksstrategie

---

Dit onderzoek hanteert de strategie van een meervoudige gevalstudie. Dit zorgt enerzijds dat het aantal onderzochte eenheden relatief klein zal zijn en anderzijds dat het aantal variabelen groot zal zijn. (Van Thiel, 2007, p. 67).

Bij het vaststellen van de strategie voor een gevalstudie moet er volgens 't Hart, et al., (2001) een viertal vragen gesteld worden: wat, waar, wie en hoe? In het schema van Tabel 5 worden deze vier vragen beantwoord.

**Tabel 5) Belangrijkste kenmerken van onderzoeksstrategieën ('t Hart, et al., 2001, p. 135)**

Vraag Strategie	Wat wordt onderzocht?	Waar wordt het onderzocht?	Wie worden onderzocht?	Hoe wordt onderzocht?
Veldonderzoek/ gevalsstudie	Gedrag en opvattingen	In het veld	Enkele gemeenten	Diverse methoden mogelijk (zie <i>onderzoeksmethoden</i> )
Bestaand materiaal	Neerslag van gedrag en opvattingen	bureau, bibliotheek, archief, databank	De gemeenten	Allerlei niet reactieve-metingen of secundaire analyse

De reden om voor de gevalstudie te kiezen is dat op deze manier de 'diepte' getracht wordt te verkennen in plaats van op de oppervlakte te blijven ('t Hart, et al., 2001, p. 268). Bovendien is het, gezien het karakter van het deelonderwerp 'zin', goed om ter plekke (in de natuurlijke situatie) te kunnen waarnemen hoe de vork in de steel zit en hoe dit door de betrokkenen in de casus geïnterpreteerd wordt. De betekenis die zin heeft is immers van doorslaggevend belang om de continuïteit te onderzoeken. Het gaat per case om een unieke situatie die onderzocht moet worden. Het doel is om hierdoor een goede beschrijving te kunnen geven van de situatie (Van Thiel, 2007).



## 3.2. Onderzoeksmethoden

---

Bij iedere gekozen strategie hoort ook een specifieke vorm of set van methoden. Bij de gevalsstudie kan bijna iedere vorm van onderzoeksmethode gebruikt worden.

Voor de eerste methode van onderzoek voor de gevalsstudie kan er gekozen worden uit: interview, observatie, vragenlijst en inhoudsanalyse. Gekozen is om interviews af te nemen. Dit omdat er op die manier specifieke vragen gesteld kunnen worden aan de selecte groep van betrokkenen. Dit zal gebeuren door het stellen van vooraf geformuleerde open vragen door het hanteren van een niet volledig open interviewstijl (semi-gestructureerd). Hierdoor zal de geïnterviewde zo min mogelijk in zijn verhaal beperkt worden. De vooraf vastgestelde vragenlijst moet niet gezien worden als beperkend maar meer als richtinggevend. Deze vragenlijst is opgenomen in Bijlage 6.10.1. De vragen zijn opgebouwd op basis van het theoretisch kader. Tijdens het interview zullen er ook vragen gesteld worden die namens het onderzoeksproject gesteld worden. Omdat de vragen van het onderzoeksproject in het verlengde van dit onderzoek liggen, zullen er geen wijzigingen in de vragenlijst plaatsvinden. Elke vraag is bedacht vanuit de gedachte een bijdrage aan dit onderzoek te leveren. Het stageonderzoek is hierin niet leidend geweest. Om er zeker van te zijn dat er geen belangrijke zaken over het hoofd worden gezien zal er nog een open vraag tot slot gesteld worden om te kijken of er volgens de geïnterviewde nog zaken onbehandeld zijn gebleven. De interviews zullen, mits met toestemming van de respondent, opgenomen worden. De respondenten zullen na afloop van het gesprek en voorafgaand aan verdere verwerking een interviewverslag voorgelegd krijgen. Hierin kunnen ze de juiste weergave van het gesprek controleren en zonodig aanvullingen geven. Bij verzoeken om te anonimiseren zal hieraan gehoor gegeven worden (Van Thiel, 2007).

Naast de hiervoor uitgewerkte onderzoeksmethode van het interview, zal in de strategie van de gevalsstudie tevens gebruik gemaakt worden van een tweede methode: de gesloten vragenlijstmethode. Hiervoor zal gebruik gemaakt worden van de vragenlijst zoals gemaakt door De Caluwé. Deze vragenlijst, die na afloop van het interview zal worden voorgelegd aan de respondenten, bestaat uit twee onderdelen van ieder 30 vragen. Elke vraag heeft twee stellingen waarbij de respondent de stelling dient te kiezen die het beste aansluit bij de actor die hij/zij vertegenwoordigd. Na afloop kan de score van de vragenlijst berekend worden met de antwoordsleutel van De Caluwé. De toelichting, waarin ondermeer gevraagd wordt de vragen te beantwoorden als vertegenwoordiger, wijkt echter wel iets af van De Caluwé en is specifiek voor dit onderzoek. Deze toelichting zal ook mondeling aan de respondenten worden meegegeven. In situaties waarin de respondent aangeeft dat er geen tijd meer is om de vragenlijst in te vullen zal

gevraagd worden om deze op te sturen. Om de drempel van het verzenden te verlagen zal aan de respondenten een gefrankeerde en geadresseerde envelop overhandigd worden. Hierdoor kan de vragenlijst na invullen direct verzonden kan worden.

Als derde methode zal gebruikt gemaakt worden van de inhoudsanalyse. De reden om ook voor inhoudsanalyse te kiezen is meervoudig. Het gebruik ervan geeft een bepaalde weergave van de werkelijkheid. Hierdoor wordt geprobeerd om andere dimensies te benaderen dan enkel de dimensies die voortkomen uit het houden van interviews. Het kan zijn dat er gebruik gemaakt wordt van onderzoeksrapportages die in de raad zijn gebruikt om tot de keuze voor een samenwerking te komen of andere belangrijke documenten. Documenten geschreven door externe waarnemers kunnen waardevolle informatie voor het onderzoek bevatten. Het voornaamste materiaal dat gebruikt zal worden, zullen raadstukken, interne en externe adviesrapportages zijn. Presentaties die de gemeenten gegeven hebben voor andere gemeenten en geïnteresseerden kunnen hier samen met vakliteratuur ook deel van uit maken. Door enerzijds vanuit bestaand materiaal te kijken en anderzijds vanuit de meer empirische werkelijkheid naar de gevalstudie te kijken, zorgt deze kwalitatieve manier van onderzoek voor een hogere betrouwbaarheid van het onderzoek.

Er zijn nog een paar belangrijke opmerkingen te maken aangaande het onderzoek. Allereerst moet vermeld worden dat dit onderzoek tevens deel uitmaakt van een onderzoeksproject van het onderdeel 'Krachtig Bestuur' van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het resultaat hiervan zal terug te vinden zijn in een boek over gemeentelijke samenwerking dat door onder meer het ministerie wordt gepubliceerd. Dit kan mogelijk de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek gunstig beïnvloeden, maar het kan ook van invloed zijn op wat de betrokkenen willen zeggen. Hiermee dient rekening gehouden te worden. Dit zal gedaan worden door op te letten bij het interview of de vragen voldoende beantwoord worden en door te vragen wanneer de respondenten op de vlakte blijven.

### **3.3. Selectie casestudies en respondenten**

---

Er zal een totaal van 3 case studies uitgevoerd worden. Er is gekozen om verschillende soorten van samenwerkingsverbanden te onderzoeken. De keuze hiervoor is onder meer gemaakt omdat identieke samenwerkingsvormen dankzij (soms maar kleine) onderlinge verschillen eigenlijk niet bestaan. Dit komt ook door verschil in geografische eigenschappen zoals grootte en omvang. De gekozen cases verschillen dan ook in dit opzicht van elkaar. Met deze beperkingen in het achterhoofd is er gekozen om twee cases te kiezen die relatief veel op elkaar lijken. Dit zijn de K5 en de Kempengemeenten. Deze twee samenwerkingsverbanden zijn qua ontwikkeling en omvang relatief vergelijkbaar en hebben beiden in de samenwerking onderling maar kleine verschillen met de samenwerkingspartners. Daarnaast is er gekozen voor een samenwerking die anders georganiseerd is en groter in omvang is. Hiervoor is de keuze op de Drechtsteden gevallen. In de Drechtsteden zijn de onderlinge verschillen een stuk groter. Hierdoor kunnen effecten in omvang en structuur worden geverifieerd.

Om in dit onderzoek een goed beeld te kunnen geven van de situaties bij de verschillende gemeenten, zal er per casus gebruik gemaakt worden van drie respondenten. Deze respondenten worden gekozen op basis van kennis en betrokkenheid in de samenwerking. De respondent moet goed in staat zijn de visie van de actor weer te geven die hij vertegenwoordigt. Dit is belangrijk om bij de uitwerking van de cases goed de visie per betrokken actor te kunnen weergeven en vergelijken. Per casus zullen twee gemeenten met elkaar worden vergeleken, met één respondent per gemeente. De derde respondent zal waardevol zijn en worden gebruikt voor verificatie. Bovendien kan deze respondent zaken (vanuit een andere context/rol) toelichten en zo een bron zijn voor additionele informatie.

De personen die bij het proces van samenwerking betrokken zijn geweest en in staat zijn aan deze eisen te voldoen, zijn echter beperkt. Niet iedereen heeft inhoudelijke en strategische kennis over de samenwerking en is in staat dit beeld goed en strategisch inhoudelijk te reproduceren. Er zijn wel een aantal gemeentelijke functies te specificeren waarbij het waarschijnlijk is dat deze personen over de benodigde kennis zullen beschikken. Hierbij valt te denken aan de directeur van het samenwerkingsverband, de persoon die het samenwerkingsverband mogelijk heeft gemaakt, de projectleider, de voorzitter van het dagelijks bestuur, de burgemeesters en de opdrachtgevende van de betrokken gemeente (bijvoorbeeld de secretaris). Vaak zijn de wethouders, secretarissen en burgemeesters ook betrokken in de rollen van bijvoorbeeld het algemeen of dagelijks bestuur en zijn ze vanaf het begin af aan betrokken als onderhandelaar voor de gemeente. Dit maakt dat deze groepen bij uitstek geschikt zijn als kandidaten.

### 3.4. Validiteit en Betrouwbaarheid

---

Er moet in dit onderzoek, net als in ieder ander wetenschappelijk onderzoek, ook nagedacht worden over de validiteit en betrouwbaarheid. Dit is des te belangrijker omdat het een kwalitatief onderzoek is en anders wellicht de keuzes vanuit persoonlijke interesses van de onderzoeker of de opdrachtgevers<sup>3</sup> een negatieve boventoon gaan voeren. En hoewel persoonlijke voorkeuren in (kwalitatief) onderzoek onvermijdelijk (en op zichzelf niet per definitie negatief) zijn, moet het wel wetenschappelijk blijven. De kwaliteit van het onderzoek mag er immers niet negatief door beïnvloed worden.

Een belangrijk punt bij het streven naar validiteit en betrouwbaarheid is de triangulatie. Doordat in dit onderzoek zowel de methoden van interview alsook die van de vragenlijst en bestaand materiaal gebruikt wordt, wordt geprobeerd een zo correct mogelijk beeld van de situatie te schetsen. Dankzij deze driehoek wordt een triangulatie van methoden gerealiseerd (Van Thiel, 2007).

Als eerste zal tijdens de interviews de voor het onderzoek samengestelde vragenlijst gebruikt worden. Om inbreng van de respondenten te borgen zullen de interviews opgenomen worden, en zullen de respondenten het interviewverslag ter goedkeuring voorgelegd krijgen, voorafgaand aan de verdere verwerking. Hierdoor wordt voorkomen dat er in de ogen van de respondenten onwaarheden zullen worden gepubliceerd en zal de betrouwbaarheid worden verhoogd. Als tweede zal aan de respondenten gevraagd worden om bestaande documenten aan te leveren die betrekking hebben op het samenwerkingsverband, ook omdat het waarschijnlijk is dat niet alle documenten openbaar beschikbaar zijn. Hiermee kan de validiteit en betrouwbaarheid verhoogd worden. En als derde en laatste punt zullen er 30 vragen gesteld worden met behulp van de gesloten vragenlijst.

De casestudy zal in beginsel per actor eenmalig uitgevoerd worden. Wanneer de uitkomsten daar echter aanleiding toe geven, kan besloten worden een vervolcontact te hebben. Een mogelijk reden kan zijn dat de gegevens niet goed verkregen zijn of er onduidelijkheid heerst over verkregen data. Wanneer een vervolcontact plaats zal hebben, zal dit vermeld worden bij de verwerking van de data. Een vast vervolcontact bestaat uit de controle van de respondent op het interviewverslag. Wanneer de respondent hier ingrijpende veranderingen in aanbrengt die de kern van het verhaal raken, zal hier melding van worden gemaakt en in overleg met de respondent gekeken worden naar een verantwoorde oplossing. Bij twijfel over een (wetenschappelijk) integere afhandeling zal advies gevraagd worden bij de begeleider.

---

<sup>3</sup> Dit zijn PricewaterhouseCoopers Advisory en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderdeel 'Krachtig Bestuur'.

## 3.5. Operationaliseren

---

In de voorgaande paragrafen zijn enkele theoretische benaderingen de revue gepasseerd. Nu zullen deze benaderingen worden geoperationaliseerd. Op die manier kan de theorie vertaald worden naar een construct/conceptualisering waarmee de empirie onder de loep genomen kan worden. Dit is nodig om onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

### 3.5.1. Van theorie naar praktijk: onderzoek doen naar strategie

Uit de theorie is gebleken dat er geen opvatting is over de 'beste strategie'. Wel is er onderscheid. Zo kan er vastgesteld worden of een strategie opzettelijk is geweest, of dat deze opkomend ontstaan is. Welke van deze twee aan de orde is, kan pas achteraf vastgesteld worden, maar een pure vorm kan dit bijna nooit zijn. De strategie die gemeenten hanteren in het traject van ambtelijke samenwerking, is dan ook niet voor honderd procent uit te voeren op de manier waarop een organisatie deze oorspronkelijk voor ogen heeft. Wel is het vaststellen en vastleggen van een strategisch ideaalbeeld noodzakelijk omdat het de lijnen afbakent waarbinnen gewerkt kan worden. Strategie is zodoende dus een ideaalbeeld van de betrokkenen. Welke ideale strategie de gemeente voor ogen heeft en kiest, hangt af van hoe de betrokken actoren willen of denken te moeten veranderen.

Door naar de verschillende normen, waarden en opvattingen te kijken van de organisatie en dit te combineren met de intentie, ontstaat dan ook een veranderbenadering. Juist omdat de ambtelijke samenwerking een ingrijpende verandering is, kan niet veranderd worden zonder de ontwikkelingsbenadering. Het gaat immers om een fundamentele verandering. Dit betekent voor de organisatie ook een omslag in cultuur en in de manier waarop medewerkers het werk uitvoeren. Maar ook voor de andere benaderingen valt wat te zeggen. Het is immers niet uit te sluiten dat het veranderproces uit de hand loopt en dat het daarom nodig is een meer directieve houding aan te nemen. In de beginfase kan de interactieve benadering uitkomst bieden om draagvlak te creëren. Veranderen is dan ook een dynamisch proces waarin niet zonder meer voor één benadering gekozen en succes afgedwongen kan worden. Het hangt af van hoe de veranderaar met zijn opvattingen en normen de fase waarin de verandering zich bevindt, denkt te moeten aanpakken.

De kleurentheorie van De Caluwé is een tweede onderdeel dat belangrijk is voor de koppeling tussen opvattingen, waarden en normen enerzijds en strategie anderzijds. De kleurentheorie geeft duidelijk aan dat er verschillen zijn tussen organisaties en het effect dat dit heeft op de definiëring van de veranderstrategie. Verandering is een proces dat verschillende handelingen kent per organisatie. In blauwe organisaties wordt er bijvoorbeeld uitgegaan van beheersbaarheid terwijl witte organisaties daar niets van moet weten en juist zelforganisatie het

adagium is. Het is daarom voor gemeenten van belang dat ze vaststellen wat voor organisatie ze zijn en wat voor organisatie ze willen worden, zodat duidelijk wordt welke veranderkleur daarvoor de beste handvatten biedt.

Het mag duidelijk zijn dat er duidelijke overeenkomsten zijn tussen de verschillende strategische veranderinzichten. In alle gevallen is er sprake van een duidelijke koppeling naar opvattingen, waarden en normen, hierin ligt dan ook de essentie voor organisaties besloten. De waarden en normen enerzijds, geven betekenis aan de opvattingen anderzijds. Het samenvloeien zal leiden tot een (non)intentionele strategie. De overeenkomsten tussen de verschillende strategieën en vormen van strategieën zijn opgenomen in Tabel 6 .

**Tabel 6) Overzicht overlapping van strategieën vanuit opvattingen en normen**

Bennis, Benne, Chin en Boonstra & Mastenbroek	Van der Zee	De Caluwé
<b><u>Machtsdwang</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• afdwingen</li> </ul>	<b><u>Directieve benadering</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Management/directie duwt de verandering</li> <li>• Middel: straffen en belonen</li> <li>• Kan wanneer eindsituatie helder is</li> <li>• Past bij situatie waarbij ingrijpen noodzakelijk is</li> </ul>	<b><u>Blauwdrukdenken</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderen door eerst denken dan doen</li> <li>• In een rationeel proces</li> <li>• Beste oplossing/maakbare wereld</li> <li>• Resultaat is omschreven en gegarandeerd</li> </ul>
<b><u>Rationeel-empirisch</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• medewerkers zien noodzaak in</li> </ul>	<b><u>Diffusie benadering</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• medewerkers besluiten zelf of ze de verandering overnemen.</li> <li>• Middel: overtuigen</li> <li>• Past bij verandering met duidelijke verbetering</li> </ul>	<b><u>Geeldrukdenken</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderen door belangen bij elkaar brengen</li> <li>• In een machtsspel</li> <li>• Haalbare oplossing</li> <li>• Resultaat is onbekend en verschuivend</li> </ul>
<b><u>Normatief-reëducatief</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• veranderen door te leren en zingeving</li> </ul>	<b><u>Ontwikkelingsbenadering</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gericht op verbeteren van het vermogen/competenties van de medewerkers</li> <li>• Middel: stimuleren en faciliteren</li> <li>• Past bij een organisatie die een fundamentele verandering ondergaat</li> </ul>	<b><u>Groendrukdenken</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderen door mensen in leersituaties te brengen</li> <li>• In een ontwikkelproces</li> <li>• Oplossing door mensen samen gevonden</li> <li>• Resultaat is geschetst en niet gegarandeerd</li> </ul>
<b><u>Ruilen of belonen</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• veranderen door kosten-batenanalyse</li> </ul>		<b><u>Rooddrukdenken</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderen door mensen juist te prikkelen</li> <li>• In een ruilexercitie</li> <li>• Een motiverende oplossing, de beste 'fit'</li> <li>• Resultaat is bedacht en niet gegarandeerd</li> </ul>
	<b><u>Interactieve benadering</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medewerkers geven betekenis aan verandering</li> <li>• Middel: onderhandelen</li> <li>• Past bij een onduidelijke en diffuse beginsituatie met significante impact</li> </ul>	<b><u>Witdrukdenken</u></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranderen door ruimte te maken voor spontane evolutie</li> <li>• In een dynamiserend proces</li> <li>• Een oplossing die energie losmaakt</li> <li>• Resultaat is onvoorspelbaar</li> </ul>

Hoewel de tabel met overeenkomsten wel inzicht geeft in de verschillende strategische varianten waarvoor gekozen kan worden en wat deze keuze dan betekent, zegt het niet direct iets over hoe een bepaalde strategie te identificeren valt. Om in de empirie de strategie te onderzoeken zal daarom gebruikt worden van de verdeling van normen, waarden, opvattingen en intentie. De bijbehorende vragen staan verdeeld in Tabel 7.

**Tabel 7) Belangrijke vragen bij het onderzoeken van de strategie**

Opvattingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie (welke partner -gemeente-, welke beslisser -raad, college, secretaris, medewerkers-) was wanneer betrokken/ bepalend en in welke hoedanigheid/rol?</li> <li>• Kunt u aangeven wat voor soort communicatie – economisch, juridisch, politiek – er voornamelijk met welke partijen plaatsvond bij het verandertraject?</li> <li>• Welke oplossingen zijn gekozen om de verschillen te verkleinen?</li> <li>• In welke fase van de ontwikkeling ondervond u de grootste problemen en wat was hiervan de reden?</li> <li>• Wat zijn de voornaamste bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking gebleken?</li> </ul>
Normen & Waarden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke waarden waren/zijn voor u van belang in het traject van samenwerking? (waarden als idealen en motieven die in een organisatie als nastrevenswaardig worden beschouwd, het geeft aan wat wenselijk is)</li> <li>• Tegen welke elementen uit de strategische visie stond u positief of negatief en waarom?</li> <li>• Over welke elementen in de onderhandeling was er direct overeenstemming?</li> <li>• Over welke elementen in de onderhandelingen stuitte u op tegenstellingen?</li> <li>• Welke wijze van communiceren was het meest succesvol? Welke vorm van overleg was het minst succesvol?</li> </ul>
Intentie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat was de directe of noodzakelijke aanleiding voor de samenwerking?</li> <li>• Waren de uitgangspunten van het verandertraject onderdeel van een strategische visie?</li> <li>• Waren er mogelijkheden voor andere strategieën en waarom is gekozen voor die strategie?</li> <li>• Wat is de huidige fase van de ontwikkeling?</li> <li>• Wat waren bij aanvang de centrale thema's voor een doelgerichte communicatie tussen partijen?</li> <li>• Welke mijlpalen zijn er inmiddels bereikt? Wat zijn de volgende streefdoelen?</li> </ul>

Om het aspect strategie in het veldonderzoek nog verder te verdiepen zal het onderzoek uitgebreid worden met de kleurenscaan op basis van theorie van De Caluwé & Vermaak (2006). Met deze scan is het mogelijk om de strategie in termen van denken en doen te onderscheiden. Het biedt enerzijds de mogelijkheid om de normen en waarden samen met de opvattingen naar boven te halen en aan een strategie te koppelen. En anderzijds kan, door de splitsing denken versus doen, de intentie onder de loep genomen worden. Door dit onderscheid kunnen ook tegengestelde kleurverschillen aan partijen worden toegewezen en kan verandering van kleur worden herkend.

De voor dit onderzoek aangepaste vragenlijst van De Caluwé & Vermaak is opgenomen in bijlage '6.10.2 De Caluwé kleurenscaan'.

### **3.5.2. Van theorie naar praktijk: onderzoek doen naar structurele arrangementen**

Wat duidelijk is geworden uit de beschouwingen van Arno Korsten, is dat, wanneer een keuze gemaakt wordt voor een bepaald structureel arrangement, er eerst bij de betrokken partijen een visie moet zijn. Deze visie is uiteraard een strategie. Zij geeft aan hoever de gemeente wil gaan en ook wat ze juist niet wil. Deze afbakeningen zijn dan feitelijk samenwerkingsvoorwaarden, die ook weer bepaald worden door opvattingen en normen.

Terugkijkend naar de verschillende mogelijke vormen van samenwerking, is er een aantal zaken die van belang zijn om een structuur te vormen.

Om te beginnen is er als *eerste* de locatie van de ambtenaren. Omdat organisaties gevormd worden door mensen, is dit een belangrijk element. Zonder ambtenaren zouden gemeenten niet bestaan en ambtenaren zijn nodig om de kerntaken van de lokale overheid, die eerder zijn gedefinieerd onder de twee gezichten, uit te voeren. De ambtenaren zijn in staat om de gemeente in de samenwerking (in welke samenwerkingsvorm dan ook) te blijven vertegenwoordigen. Zo kan de gemeente alsnog een zekere mate van controle op de uitvoering houden.

Als *tweede* is er de regisseursrol en het eigenaarschap. Het gaat er hierbij om wie er eigenaarschap heeft over de taken die worden uitgevoerd en wie de touwtjes van de marionetten bedient om deze taken uit te voeren. Wanneer een gemeente meer controle heeft kan deze meer een eigen stempel erop drukken en een eigen invulling van taken geven dan wanneer er totaal geen controle is.

Het *derde* punt gaat om de daadwerkelijke samenwerking. Er kan gekozen worden voor een vrij losse samenwerking, maar er kan ook gekozen worden voor een verregaande vorm van samenwerking waarbij bijna alles van de gemeente wordt weggezet naar een externe organisatie. Gemeenten stoten dan als het ware onderdelen van hun bestaansrecht af naar een andere organisatie en leveren zodoende in op de autonomie. Echter, zolang er nog een weg terug is, kan er alleen maar gesproken worden van een tijdelijke opgave van autonomie. Wanneer dit echter niet meer mogelijk is, kun je spreken van een definitieve opgave van autonomie.

Samenvattend zijn er dus twee zaken die van belang zijn bij de keuze voor een bepaald samenwerkingsarrangement: samenwerkingsintensiteit en autonomie. In de praktijk zijn deze niet heel strikt van elkaar te scheiden. Uit de driedeling blijkt dat dit komt doordat de intensiteit van de samenwerking ook inspeelt op de autonomie. Zo zegt behalve de hoeveelheid ook het soort diensten dat gedeeld wordt bijvoorbeeld iets over de autonomie, maar ook over de intensiteit van de samenwerking. Gaat de samenwerking enkel om uitvoerende taken, zoals groenbeheer, of zijn er ook strategisch inhoudelijke taken zoals beleidswerk? Enerzijds kan het uit handen geven van bijvoorbeeld de beleidstaak gezien worden als grote inperking van de autonomie. Anderzijds kan het pleiten voor een hoge mate van samenwerkingsintensiteit van een gemeente doordat er specifieke kennis voor nodig is en er goede afstemming moet zijn met de betrokken gemeenten of effectief beleid te maken. De scheidslijnen zijn zodoende niet zo scherp als ze lijken op het eerste gezicht.

In het onderzoek zal gebruik gemaakt worden van een driedeling. Enerzijds de spanning tussen autonomie en intensiteit en anderzijds hoe dit zich verhoudt tot de keuzes voor een bepaald arrangement. De vragen die gehanteerd zullen worden staan weergegeven in Tabel 8.



**Tabel 8) Belangrijke vragen bij de totstandkoming van een samenwerkingsarrangement**

<b>Mate van behoud van autonomie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In welke opzichten wilt u autonoom blijven?</li> <li>• In hoeverre belemmeren de uitgangspunten van de samenwerking deze wensen van autonomie?</li> <li>• In hoeverre was autonomie een belangrijke factor bij de samenwerkingspartners in de samenwerking?</li> </ul>
<b>Samenwerkingsintensiteit</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de structuurkenmerken van het samenwerkingsverband? (het aantal diensten, de manier waarop gedeeld wordt, beheerders, eigenaarschap, partnerrelaties)</li> <li>• Wat zijn de cultuurkenmerken van het samenwerkingsverband? (omgang met personeel, informeel, hiërarchie, betrokkenheid personeel, etc.)</li> </ul>
<b>Arrangement</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat waren voor uw gemeente de belangrijkste beweegredenen om te kiezen voor het gekozen samenwerkingsmodel?</li> <li>• Welke andere samenwerkingsmodellen zijn er overwogen? Wat waren de belangrijkste redenen om niet te kiezen voor de alternatieve methode?</li> <li>• Wat zijn voornaamste dilemma's in de huidige dagelijkse praktijk? (bijvoorbeeld opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, verrekensystematiek, etc)</li> </ul>

### **3.5.3. Van theorie naar praktijk: onderzoek doen naar continuïteit**

Dan nog de operationalisatie van het onderdeel continuïteit. In het hoofdstuk over (gemeentelijke) continuïteit werd vastgesteld dat gemeenten twee gezichten hebben: die van uitvoerder van rijksbeleid en die van autonoom bestuurder. Als het gaat om het invullen van deze twee gezichten is er veel veranderd in de loop der jaren. Niet alleen is de hoeveelheid van taken die de lokale overheid uitvoert toegenomen, ook is de complexiteit ervan toegenomen. Toch wordt van deze gemeenten verwacht dat ze dit alles succesvol blijven uitvoeren. Zodoende stuiten deze lokale overheden op een tweetal problemen, namelijk kwalitatieve en kwantitatieve problemen. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, maken gemeenten gebruik van structuur om zo de kwantiteit (schaal) te vergroten. En zetten ze de strategie in om de kwaliteit te verbeteren. Beide elementen komen terug in de samenwerkingsverbanden die worden aangegaan en zijn bepalend voor het ontstaan van de continuïteit van de samenwerking.

Anderzijds is er ook het gevaar van discontinuïteit. Hiervoor wordt gekeken naar de vijf discontinuïteitproblemen. Het *eerste* probleem is schaaldifferentiatie. Hoewel schaal met name georiënteerd is op structuur, is er ook een strategisch aspect aan verbonden. Dit heeft te maken met de complexiteit die bij de keuze voor een bepaalde structuur en schaal komt kijken. Er dient een strategische keuze gemaakt te worden over welke partners er in de samenwerking worden opgenomen en hoe omgegaan wordt met de toe- en uitreding van partners wanneer deze nodig of juist overbodig zijn. Het *tweede* probleem is de integrale belangenafwegingen. Dit is een strategische aangelegenheid doordat er strategische keuzes gemaakt moeten worden over onderhandelingen met het oog op de korte, maar zeker ook op de lange termijn. Het *derde* probleem zijn de belangentegenstellingen. Hier dienen strategische keuzes gemaakt te worden over hoe lasten

worden verdeeld. Wie betaalt wat en wat krijgt deze ervoor terug? Het *vierde* probleem is de vrijblijvendheid. Dit is een structuurmaatregel en draait om de vraag; hoe moet de structuur worden ingericht zodat patstellingen worden voorkomen? Hierbij kunnen bij de vaststelling van de structuur ook (financiële) maatregelen getroffen worden wanneer een partij zich niet aan de regels houdt. Het *vijfde* en laatste probleem is het ontbreken van een goede democratische verantwoording. Ook dit is een structuurprobleem doordat in de structuur de koppeling naar de lokale democratie gemaakt moet worden. Wanneer er een onvoldoende koppeling is naar de burger en deze zich zodoende buiten de structuur van het samenwerkingsverband voelt gesloten ontstaat er een continuïteitsprobleem.

Zodoende ontstaat er een goede verdeling van de vijf problemen op structuur en strategie. Deze verdeling is weergegeven in Tabel 9.

**Tabel 9) De vijf problemen van discontinuïteit verdeeld over strategie en structuur**

Structuurproblemen	Strategieproblemen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaaldifferentiatie</li> <li>• Vrijblijvendheid</li> <li>• Democratische verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaaldifferentiatie</li> <li>• Integrale belangenafweging</li> <li>• Belangentegenstelling</li> </ul>

Om ook in het veldonderzoek te kijken naar hoe continuïteit en discontinuïteit worden ervaren, zullen de respondenten hier ook naar gevraagd worden. Hiervoor zullen de vragen uit Tabel 10 gebruikt worden.

**Tabel 10) Vragen voor onderzoek naar continuïteit en discontinuïteit**

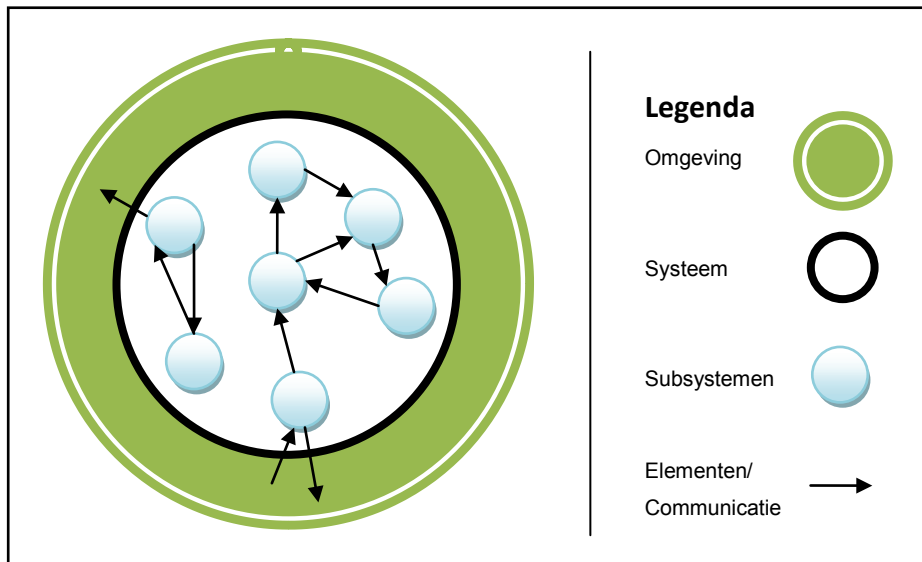
Continuïteit	Discontinuïteit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke factoren zijn cruciaal voor het in stand houden van het huidige samenwerkingsverband?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwacht u dat het samenwerkingsverband in de nabije toekomst zal eindigen? Wat zou de reden van beëindiging zijn?</li> </ul>

### 3.5.4. Van theorie naar praktijk: de toepassing van autopoïese

Ook dient de balans te worden opgemaakt voor autopoïese om te zien wat het ons leert over structuur en strategie en hoe een gemeente de informatie hierover kan gebruiken bij een ambtelijke samenwerking. Er kan een aantal zaken onderscheiden worden.

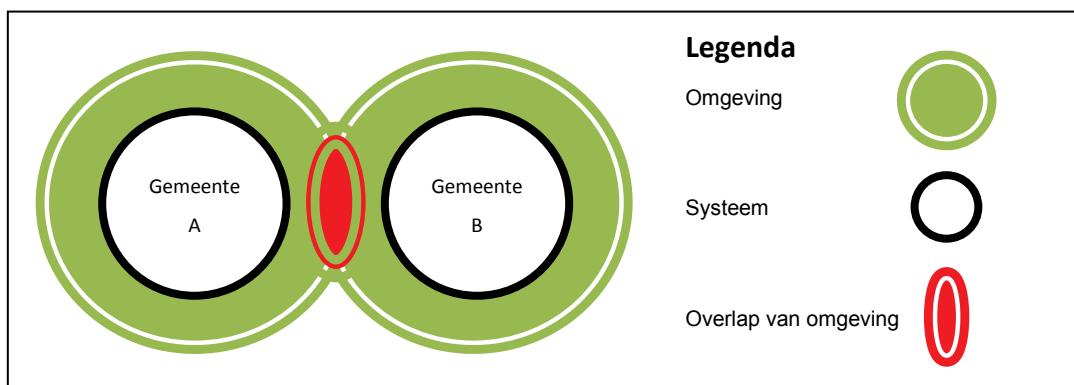
Allereerst valt op dat het kernwoord in sociale autopoïetische systemen ‘zin’ is. Deze zin wordt gevormd door communicatie en is afhankelijk van actorrepertoires. Welke vorm van communicatie gekozen wordt, is afhankelijk van het type verandering dat ondergaan moet worden. Zo kan er veranderd worden om met de omgeving om te kunnen gaan (adaptatie), om te kunnen omgaan met het interne systeem (zelfadaptatie) of om structurele problemen te kunnen oplossen (morphogenesis). Welke vorm of structureel arrangement ook gekozen wordt, het belangrijkste is

dat in de communicatie duidelijk naar voren komt wat de zin ervan is en dit verwerkt wordt in de repertoires. Dit is van strategisch belang omdat anders het systeem er niets van wil weten en er ook niets gebeurt. In de strategie zal dus een heldere communicatie voorop moeten staan. Dit geldt voor communicatie intern (zelfadaptatie), maar ook extern (adaptatie). Deze communicatie is hier onder afgebeeld in Figuur 3.



**Figuur 3) de werking van een sociaal autopoiëtisch systeem / gemeente**

Doordat de samenwerking gevormd wordt door verschillende gemeenten, ontstaat een spectrum van meerdere systemen. Bij deze verschillende systemen zal, in het proces van intergemeentelijke ambtelijke samenwerking, de nadruk daarom ook gelegd worden op externe communicatie. Dit is te verklaren doordat in de beginsituatie, voordat er daadwerkelijk samengewerkt wordt, de individueel opererende systemen/gemeenten nog de omgeving van elkaar zijn. Het ambtelijk apparaat van gemeente A en gemeente B zijn dan nog niet geïntegreerd/gefuseerd en er is een situatie zoals weergegeven in Figuur 4.



**Figuur 4) Omgevingsoverlap van systemen / gemeenten**

Doordat er bij de ambtelijke samenvoeging sprake is van overlap (en in een later stadium van samensmelting) van omgevingen is het noodzakelijk voor de betrokken actoren hiermee rekening te houden in de strategie. Er zal afstemming met de omgeving en de andere systemen moeten plaatsvinden. Deze afstemming zal neerkomen op het uitgeven van eisen en tot een overeenkomst komen waarin voor ieder van de betrokkenen genoeg zin aanwezig is. De gemeenten zullen dus voorafgaand aan het verandertraject in hun eigen strategie hun wenselijke situatie schetsen. Hierbij worden de verschillende scenario's van samenwerking nagelopen en beoordeeld op de hoeveelheid ontleende zin. Als dit voor een of meerdere van de betrokkenen niet het gewenste resultaat oplevert voorafgaand of tijdens het veranderproces, zal dit systeem zich aan de verandering onttrekken. De gestelde verwachtingen worden immers niet ingelost. Hierdoor faalt de reproductie en dus ook ambtelijke samenwerking tussen gemeenten. Ook hier zal dus in de strategie rekening mee gehouden moeten worden door in te spelen op die verwachtingen en repertoires.

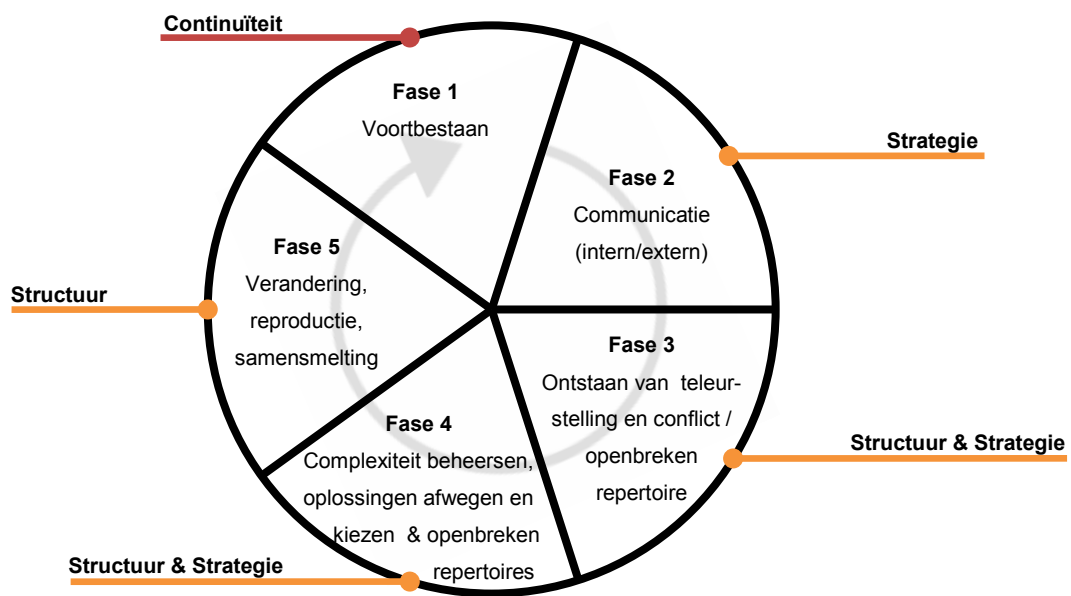
Het is naast het hanteren van een juiste strategie ook van belang dat er een goede structuur aanwezig is. Een goede structuur beperkt immers teleurstellingen doordat de verwachtingen beter afgestemd zijn op deze gebeurtenissen. Het is van belang dat hiermee in de veranderstrategie ook rekening gehouden wordt omdat hierdoor conflicten in het veranderproces voorkomen kunnen worden. In de strategie moeten echter niet alleen conflicten worden voorkomen. Er dienen ook conflicten aangewakkerd of in stand gehouden te worden. Het conflict of de conflicten die namelijk de oorspronkelijke wens tot verandering (vanuit de repertoires van de betrokken actoren) en samenwerking aangewakkerd heeft, moet voor ieder systeem wel duidelijk zijn en blijven. Dit is de basis, de reden waarom de betrokken systemen de noodzaak zien om samen te werken. Wanneer dit namelijk niet meer duidelijk is, zullen de betrokken systemen aan de verandering of de noodzaak ervan kunnen gaan twijfelen en besluiten zich te onttrekken aan het veranderproces. De verandering of reproductie zal zodoende falen.

Wanneer ook het ontstaan van teleurstelling en conflict meegenomen is in de strategie en structuur, moet de complexiteit beheerst worden. Dit zorgt ervoor dat het veranderproces helder blijft en de zin die nagestreefd wordt ook niet uit het oog wordt verloren. Ook is dit het punt waarop repertoires opengebroke dienen te worden om resultaat in verandering te behalen. Het afwegen van en het kiezen voor een heldere en passende structuur kan hierbij helpen doordat het gebeurtenissen dan beter met elkaar kan verbinden. Er moet vanuit de repertoires van de betrokken actoren een afweging gemaakt worden tussen mogelijk en werkelijk. Hier is dus ook een strategisch element aan verbonden, doordat er gekeken wordt wat de huidige situatie is, en wat van daaruit er qua structurele arrangementen mogelijk is.

Dan is er tot slot nog de verandering, de reproductie en samensmelting zelf. In deze fase wordt de verandering ingezet en de keuze voor een bepaalde structuur bekrachtigd. Er wordt intern

gereproduceerd en de omgevingen van de betrokken actoren worden samengesmolten in het gekozen samenwerkingsarrangement. Ook zullen de repertoires van de actoren (waar nodig) aangepast zijn aan de nieuwe werkelijkheid.

Nu de voornaamste conclusies getrokken en verwerkt kunnen worden tot fasen, is het tijd om het concept voor verandering te presenteren. Dit wordt gedaan door de genoemde onderdelen in een incrementele en cyclische volgorde achter elkaar te zetten. Op deze manier ontstaat een autopoiese-levenscyclus van vijf fasen. Deze fasen bouwen voort op elkaar en omschrijven wat er door de betrokkenen in elke fase nagestreefd wordt om te overleven en zich te reproduceren. Daarnaast wordt er bij de fasen vermeld tot welke categorie deze hoort. In Figuur 5 worden alle fasen visueel weergegeven.



**Figuur 5) Incrementele autopoiese-levenscyclus - Fasen bij verandering**

De eerste fase omschrijft de belangrijkste basisregel van autopoiese namelijk voortbestaan. Dit is dan ook het uitgangspunt van deze thesis, namelijk continuïteit. In de tweede fase komt daar zowel interne als externe communicatie bij. Het gaat hierbij vooral om strategische afwegingen, vandaar dat deze onder strategie gevat wordt. Hierna wordt in de derde fase het ontstaan van teleurstelling toegevoegd. Omdat dit de uitgangspunten van de samenwerking betreft, gaat het voor een gedeelte om strategie. Daarnaast draait het ook om de vorm van structuur doordat verwachtingen met elkaar moeten worden afgestemd en een heldere structuur is hierop van invloed. Deze teleurstelling leidt tot een conflict en wordt in de loop van de cyclus in stand gehouden. In de vierde fase wordt gezocht naar beheersing van de complexiteit en kijkt het systeem naar oplossingen die ook afgewogen worden. De keuze voor een oplossing in de vorm van een structureel

arrangement staat hierin centraal, maar wordt bepaald door strategische keuzes en belangen. Na de keuze voor een oplossing volgt in fase 5 de daadwerkelijke verandering, de reproductie en het samensmelten van de omgevingen door over te gaan naar de nieuwe structuur.

In het model is de koppeling gemaakt tussen autopoïese en de operationalisatie van continuïteit, strategie en structuur. In het veldonderzoek zal nu moeten blijken hoe deze onderdelen zich manifesteren.

**Tabel 11) Voorbeeldvragen met een focus op de Incrementele autopoïese-levenscyclus (Figuur 5)**

<ul style="list-style-type: none"><li>• In hoeverre was autonomie een belangrijke factor bij de samenwerkingspartners?</li><li>• Wat was de directe of noodzakelijke aanleiding voor de samenwerking?</li><li>• Welke wijze van communiceren was het meest succesvol? Welke vorm van overleg was het minst succesvol?</li><li>• Tegen welke elementen uit de strategische visie stond u positief of negatief en waarom?</li><li>• Over welke elementen in de onderhandelingen stuitte u op tegenstellingen?</li><li>• Wat waren voor uw gemeente de belangrijkste beweegredenen om te kiezen voor het gekozen samenwerkingsmodel?</li><li>• Welke oplossingen zijn gekozen om de verschillen te verkleinen?</li></ul>

## 4. Casus Netwerkstad Drechtsteden

**Status** : Operationeel en in ontwikkeling

**Vorm** : Meervoudige gedeconcentreerde samenwerking;

**Deelnemende gemeenten** :

Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

**Respondenten** :

- De heer M.J. (Riny) Verhoef, Gemeentesecretaris Sliedrecht
- De heer H.W. (Henk) Wesseling, voorzitter Netwerkdirectie Drechtsteden en voormalig gemeentesecretaris gemeente Dordrecht
- De heer G.J. (Gert-Jan) Vogelaar, secretaris Drechtsteden / directeur Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden en voormalig wethouder gemeente Zwijndrecht





## 4.1. Inleiding

---

Het eerste samenwerkingsverband uit deze casussen is dat van de Netwerkstad Drechtsteden (hierna: Drechtsteden). De gemeenten die hiertoe behoren zijn Dordrecht (118.182 inwoners), Hendrik-Ido-Ambacht (24.854 inwoners), Alblasserdam (18.718 inwoners), Papendrecht (31.573 inwoners), Sliedrecht (23.765 inwoners) en Zwijndrecht (44.472 inwoners)<sup>4</sup>. Deze gemeenten zijn in het begin van de jaren '90 de samenwerking voor het eerst aangegaan door de opstart van het 'Drechttoevers'-project.

Een historisch en geografisch kenmerk van de betrokken steden die samen de Drechtsteden vormen, is de verbondenheid met water. De naam Drecht duidt op een doorwaadbare plek in de rivier. Dit wordt ook wel 'tricht' of dus ook 'drecht' genoemd. In het geval van de Drechtsteden zijn er de rivieren Beneden Merwede, de Oude en de Nieuwe Maas welke sinds de dertiende en veertiende eeuw al van belang waren voor de Hollandse handel en daarmee economisch bijdroegen aan de welvaart van het gebied. Zo werd de regio in het begin gevormd. Het duurde toen tot 1995 voordat het gemeentelijke samenwerkingsverband (in projectvorm) onder deze naam voor woningbouw en ruimtelijke ordening van de grond kwam. In 1996 is deze samenwerking structureel gevestigd door het opzetten van een organisatie in de vorm van 'Bureau Drechtsteden' (Drechtsteden.nl, 2010; Palstra, 2007).

Henk Wesseling, tegenwoordig voorzitter van de netwerkdirectie Drechtsteden en voormalig gemeentesecretaris van Dordrecht, geeft aan dat deze ontwikkelingen niet geheel vanzelfsprekend verlopen zijn en dat *"om de samenwerking van de Drechtsteden te begrijpen, ook het ontstaan uit Zuid-Holland Zuid begrepen moet worden"*. Deze regionale samenwerking, zo legt de secretaris van de netwerkdirectie Drechtsteden, de heer Vogelaar uit *"is kort gezegd ontstaan doordat De Graaff-Nauta<sup>5</sup> de provincie wilde herstructureren. Een aantal regio's dacht voorafgaand hieraan een samenwerking aan te gaan om zo steviger te staan wanneer er daadwerkelijk een nieuwe provincieregio gevormd zou worden. Deze nieuwe samenwerking ontstond uit de regio's Hoeksche Waard, Drechtsteden en Alblasserwaard / Vijfheerenlanden. Dit werd 'Zuid-Holland Zuid'".* Er werden binnen deze nieuwe regiosamenwerking diverse samenwerkingsvormen geprobeerd en dat liep niet altijd even succesvol. De heer Vogelaar zegt hierover *"vooral bij inhoudelijke samenwerking liep het heel slecht, dat had waarschijnlijk te maken met het ontbreken van een gezamenlijke basis. Toen we*

---

<sup>4</sup> Voor de inwoneraantallen is gebruik gemaakt van Ter Steege & van de Waart (2009) die voor het CBS hierover gegevens hebben gepubliceerd.

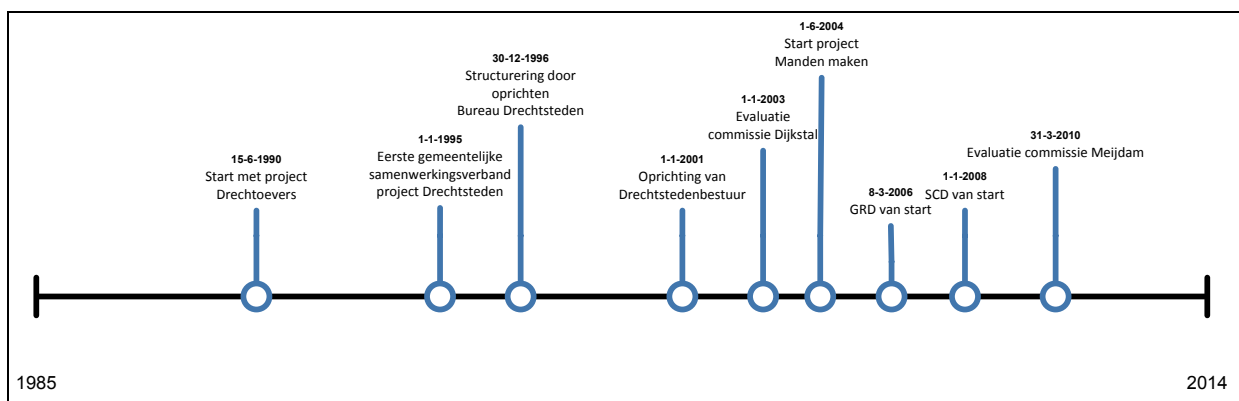
<sup>5</sup> Diewuwe de Graaff-Nauta was tussen 14 juli 1986 en 27 mei 1994 namens het CDA in achtereenvolgens de kabinetten Lubbers II en III staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden, 2010).



onderling zagen dat het allemaal niet goed ging, zijn we een project begonnen dat ging over de oevers en dat deden we met z'n zessen. We leerde elkaar toen beter vinden op het gebied van economie en woningbouw, dus je zag dat de Drechtsteden steeds gemotiveerder raakte om binnen dat Drechtstedenverband met elkaar samen te gaan werken. Dit begon eerst vrij informeel. Er was geen structuur die bepaalde hoe deze sub-samenwerking zich zou ontwikkelen. We werkten zodoende vanuit inhoud om een proces te starten en daarna kwam pas de structuur. Hierdoor vermeden we de 'ik ben groter dan jij'-discussie. Je moet natuurlijk niet te lang structuurloos blijven zweven want dan blijft het te vrijblijvend, dus we zorgden uiteindelijk ook wel voor structuur. En hieruit is onze eigen (formele) gemeenschappelijke regeling dan ook ontstaan". Dit is door de gemeenten echter alweer mijlen ver achter zich gelaten. Inmiddels is het samenwerken verder geëvolueerd naar een samenwerking die meer gericht is op regionale samenwerking. De voornaamste reden voor deze samenwerking is dat er onder de betrokkenen een gezamenlijk besef van noodzaak is, ook wel de 'sense of urgency' genoemd. Dit besef heeft betrekking op de grootstedelijke problematiek en regionale problemen welke beide om gezamenlijk beleid vragen.

De ontwikkeling en intensivering van de samenwerking is in de loop der jaren doorgezet. Na een belangrijke evaluatie van de commissie Dijkstal, die in 2003 adviseerde om echt iets concreets te gaan uitvoeren, is het project mandenmaken gelanceerd in 2004. Door dit project zijn de gemeenten aan de slag gegaan met allerlei projecten waar bijna iedere deelnemende partij baat bij had. Dit heeft ertoe geleid dat sinds maart 2006 de huidige vorm van samenwerking volgens de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) van kracht is. Vervolgens is in 2008 daar nog het Service Centrum Drechtsteden (SCD) bijgekomen. De laatste belangrijke ontwikkeling is de evaluatie van de commissie Meijdam, welke op 31 maart 2010 de bevindingen van de visitatie heeft gepresenteerd. Wat er verder met deze aanbevelingen zal gebeuren moet nog in de toekomst blijken (Meijdam, 2010; Verhoef, 2010).

Deze voor de Drechtsteden samenwerking belangrijke momenten die in deze casusinleiding genoemd zijn staan geplaatst in de tijdlijn die hieronder wordt weergegeven in Figuur 6.



**Figuur 6) Chronologische verloop Drechtsteden**

## 4.2. Structuur

---

### 4.2.1. Ontwikkeling van de structuur

De structuur en inrichting zitten op het eerste gezicht wat lastig in elkaar bij de Drechtsteden, maar structuur vormt volgens de geïnterviewden ook niet het belangrijkste onderdeel uit de samenwerking. Structuur volgt na inhoud zo claimen zij en zo is de structuur dan ook ontstaan. De heer Vogelaar zegt hierover *“Er was in het begin geen structuur die bepaalde hoe deze samenwerking zich zou ontwikkelen. We werkten zodoende vanuit inhoud om een proces te starten en daarna kwam pas de structuur. Hierdoor vermeden we de ‘ik ben groter dan jij’ discussie. Natuurlijk moet je niet te lang structuurloos blijven zweven, want dan blijft het té vrijblijvend, dus we zorgden uiteindelijk wel voor structuur. Hieruit is onze eigen (formele) gemeenschappelijke regeling dan ook ontstaan”*.

Bij de zoektocht naar een passende structuur, die vooraf ging aan het daadwerkelijk vaststellen van de gemeenschappelijke regeling, is er door de betrokken gemeenten onder meer gekeken naar verschillende samenwerkingsvormen en hoe deze werken bij andere gemeenten. Zo is er enige tijd overwogen om het model van Parkstad Limburg over te nemen. Hieruit is voor de betrokkenen geen bevredigende samenwerkingsvorm naar voren gekomen. Reden hiervoor was ondermeer dat de ‘traditionele’ modellen zich teveel toespitsten op puur formele structuur en niet ook op besluitvormingsprocessen en samenwerkingscultuur. Dit waren belangrijke aspecten bij de keuze voor een model en werden zelfs ‘spelregels’ genoemd bij het kiezen voor een model. Zo moest er volgens deze regels enerzijds rekening gehouden worden met de deelnemers, en anderzijds moest het ook dual en dynamisch kunnen functioneren (Scholten, 2004, p. 7). Daarnaast is bij de keuze voor de samenwerkingsvorm in overweging genomen dat er al enkele samenwerkingsvormen actief waren (Dijkstal, 2003). Zo waren er al Shared Service-initiatieven, het ingenieursbureau, is er onder Zuid-Holland Zuid een gezamenlijk Bureau Leerplicht, werken landmeters samen en wordt er op verschillende onderdelen gezamenlijk ingekocht. Deze combinatie heeft ertoe geleid dat een mengvorm van netwerksamenwerking het meest geschikt werd geacht.

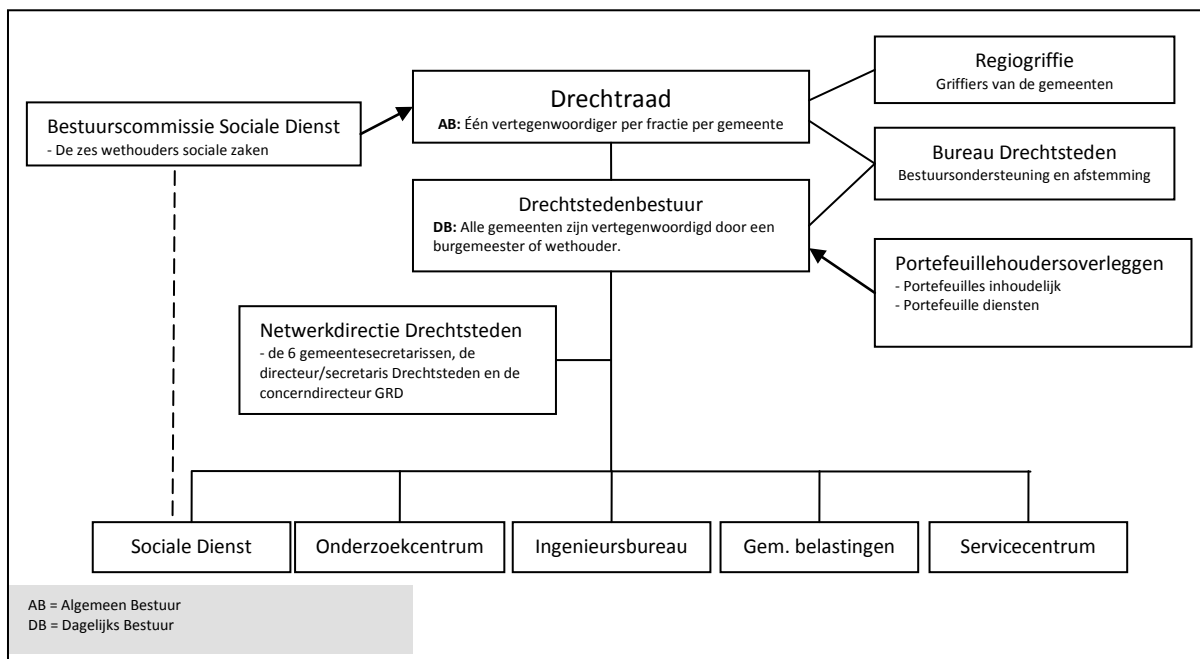
### 4.2.2. De opbouw van de structuur

Binnen de samenwerking is gekozen voor een belangrijke rol voor de gemeentelijke raden. De fractieleiders van de partijen uit de gemeenteraden vormen samen het hoogste orgaan: de Drechttraad. De Drechttraad stelt de kaders vast en heeft daarnaast ook een controlerende rol. Deze rollen van de Drechttraad vallen samen in de functie van Algemeen Bestuur (AB). Daarnaast is er het Dagelijks Bestuur (DB) dat wordt gevormd door het Drechtstedenbestuur (DSB). Hierin zijn alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd door een burgemeester of wethouder. Zij zijn

verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en de bewaking van de beleidsprocessen. Het DSB wordt hierbij geadviseerd door vijf regionale portefeuillehoudersoverleggen waarvan de voorzitters tevens zitting hebben in het DSB. Dan is er ook nog een speciale rol voor de Bestuurscommissie Sociale Dienst Drechtsteden. Het is de taak van deze commissie, die bestaat uit de zes wethouders Sociale Zaken en de directeur van de dienst, om verantwoording af te leggen over het functioneren van de dienst aan de Drechtstraad.

Naast het bestuurlijke gedeelte van de samenwerking is er ook nog een operationeel onderdeel. Dit wordt gevormd door de 5 samenwerkingsdochteren, het Bureau Drechtsteden en de Netwerkdirectie. De dochters zijn de uitvoeringsorganisaties. Bureau Drechtsteden is geen uitvoeringsorganisatie, maar een ondersteunende organisatie met vier kerntaken: 1) bestuurs- en managementondersteuning; 2) beleids- en programmacoördinatie; 3) strategieontwikkeling voor de regionale samenwerking als geheel; 4) staffuncties als managementtaken, financiën en beheer, communicatie. Dan is er nog de Netwerkdirectie Drechtsteden (NDD). Het is lastig deze organisatorisch te plaatsen doordat ze eigenlijk op het geheel van de samenwerking invloed uitoefenen. In de praktijk richt deze zich op het stimuleren van de regioverbanden en op het vormgeven van de band tussen de gemeente en de Drechtsteden GRD (Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden). De NDD wordt gevormd door de gemeentesecretarissen, de directeur/secretaris Drechtsteden en de concerndirecteur GRD.

De totale organisatiestructuur van de Drechtsteden staat weergegeven in Figuur 7.



**Figuur 7) Bestuurlijke en ambtelijke organisatie Drechtsteden**

## 4.3. Strategie

---

In dit hoofdstuk draait het om de strategieën van ieder van de betrokken actoren. Het gaat hierbij om het doel dat ze nastreven en de achterliggende redenen en zingeving hiervan.

### 4.3.1. Dordrecht

#### Onderbouwing van de samenwerking

De gemeente Dordrecht is de grootste actor in deze samenwerking. Dit geeft ze een natuurlijk voordeel in de strategie, al claimen ze daar zelf geen (direct) gebruik van gemaakt te hebben. De heer Wesseling zegt door zijn ervaring en contacten bij verschillende gemeenten te hebben gezien dat *“Dordrecht als grootste partij altijd heel erg heeft opgepast nooit uit te stralen de bepalende factor te zijn”*. Hoewel ze het dan misschien niet actief willen uitstralen, lijkt het er wel op dat Dordrecht het op papier is. De reden dat Dordrecht zich toch het bescheiden en behulpzame karakter aanmeet is gelegen in een combinatie van factoren. Allereerst heeft Dordrecht een aanmerkelijk belang in de regio. De heer Wesseling zegt hierover *“intern heeft Dordrecht namelijk vrij weinig werkgelegenheid en zijn er andere gemeenten – in de regio – die relatief meer werkgelegenheid hebben”*. Om de gemeente Dordrecht welvarend te houden is het dus belangrijk dat ze de werkgelegenheid in de regio stimuleert. Daarnaast is de gemeente Dordrecht naar eigen zeggen nog relatief klein met een schaal van 120.000 inwoners. Met een grotere schaalgrootte kan ook de wens vervuld worden om in Den Haag en in Europa gehoord te worden. Bovendien biedt een grotere schaalgrootte Dordrecht de mogelijkheid een groter pakket aan diensten te leveren met een betere kwaliteit van dienstverlening. Door deze diensten weer beschikbaar te stellen aan andere gemeenten kan Dordrecht deze ook weer aan zich binden. Er is dus een aanmerkelijk belang voor Dordrecht om zich behulpzaam op te stellen en gemeenten niet weg te jagen, maar aan zich te binden, te werken aan vertrouwen en ze niet onwillig maken met machtspressie.

#### Belangrijke aspecten in de samenwerking

In de uitvoering van deze strategie spelen voor Dordrecht het werken in een netwerk en (het rekening houden met) autonomie een belangrijke rol. Als het om autonomie gaat, wordt geprobeerd de regionale identiteit en lokale identiteit in wisselwerking terug te laten komen in de onderhandelingen en gesprekken tussen de gemeenten. Daarnaast voegt de heer Wesseling er aan toe dat Dordrecht niet het onderscheid tussen autonomie versus samenwerking wil polariseren, maar meer de nadruk wil leggen op verbinding. Deze verbinding is belangrijk omdat de samenwerkingsvorm voort komt uit een netwerkgedachte waarbij goede verbindingen essentieel zijn. Hierbij ziet Dordrecht het als taak om goed te inventariseren wie in het netwerk zitten en welke

rol die actoren dan hebben. Een voorbeeld hierbij is het Floriade-project, waarvoor geen overeenstemming kon worden bereikt. Er was te weinig rekening gehouden met het betrekken van de gemeenteraden en was te weinig gelet op de structuur en de machtsverhoudingen binnen het netwerk. Het falen van dit project geeft aan dat het ook voor Dordrecht van belang is om te kijken naar het netwerk. De heer Wesseling zegt hierover *“we hebben geleerd dat er niet één manier is om het goed te doen, maar je moet jezelf ervan bewust zijn welke partijen in het netwerk zitten, wie je mobiliseert, waar veto’s zitten, enzovoort”*. Het is voor het succes van Dordrecht in de samenwerking van belang om zich rekenschap te geven van de actoren in het netwerk en hun rol in het geheel.

### **Continuïteit volgens respondenten**

Volgens Dordrecht is er een belangrijk aspect in de samenwerking dat de samenwerking overeind houdt en dat is dat het van belang is om voorbij de win-win en win-lose situatie te komen. Hiermee wordt bedoeld dat niet iedere keer de balans opgemaakt moet worden per project, maar dat er naar macro voordelen gekeken moet worden. Het is daarnaast volgens Dordrecht van belang om te zorgen voor eigenaarschap bij de deelnemende gemeenten. Hierdoor hebben de gemeenten het idee dat de samenwerking echt iets van de gemeente zelf is. Tot slot ziet Dordrecht de continuïteit niet bedreigd, de exit-costs zijn te hoog. Wanneer een gemeente er uit zou willen stappen dan is dit alleen mogelijk tegen hele hoge kosten. Volgens Dordrecht is dit een dermate onaantrekkelijke optie dat iedere gemeente in het samenwerkingsverband wil blijven en daarmee de continuïteit niet zal schenden.

### **Kleur van de strategie in de samenwerking**

In de kleurscan van Dordrecht komt naar voren dat in het ‘denken’ en in iets mindere mate in ‘doen’ de witte kleur overheersend is. Dordrecht geeft met deze strategische keuze duiding aan de complexe organisatie waarin het zich bevindt. Het einddoel staat niet vast en de organisatie is steeds in transformatie en ontwikkelt zich verder door geleidelijke innovaties. Maar behalve de overheersende witte kleur spelen ook de rode en de groene veranderkleur in het denken en doen een centrale rol. De groene strategie is overheersend in het ‘doen’. Het duidt op het leren en ontwikkelen. Er worden proefballonnen opgelaten in de samenwerking, zoals bijvoorbeeld de manier waarop met de Drechtraad en de gemeenteraad wordt gecommuniceerd, en er wordt lering getrokken uit de uitkomsten. Tot slot is de rode strategie in het geheel verweven door de keuze voor een netwerk benadering. Het duidt erop dat binnen het samenwerkingsverband geprobeerd wordt om zoveel mogelijk actoren te betrekken. Er is een centrale rol voor de mens en wordt er ook op gehamerd deze te erkennen: *“we kijken wel eens te veel naar wat er fout gaat, maar we moeten juist ook de nadruk leggen op wat er goed gaat”*.

De uitkomsten van de veranderkleurentest zoals die is ingevuld door de gemeente Dordrecht staan hierna weergegeven in Tabel 12.

**Tabel 12) Uitkomsten kleurtest Dordrecht**

Drechtsteden	Dordrecht			
	Denken		Doen	
	%	N	%	N
Geel	13%	4	13%	4
Blauw	10%	3	17%	5
Rood	23%	7	20%	6
Groen	23%	7	27%	8
Wit	30%	9	23%	7

### 4.3.2. Sliedrecht

#### Onderbouwing van de samenwerking

Voor de gemeente Sliedrecht spelen er weer andere belangen een rol. Het is met bijna 24.000 inwoners op Alblasserdam na de kleinste gemeente in de samenwerking. De schaalgrootte, zo geeft de heer Verhoef aan, is voor Sliedrecht een bepalende factor geweest in de besluitvorming voor samenwerking. Burgers willen een kwalitatief hoogstaande dienstverlening, maar Sliedrecht is (als individuele gemeente) niet in staat aan deze wensen te voldoen. En hoewel de uitgevoerde bestuurskrachtmeting geen directe noodzaak tot samenwerking aantoonde, zag de gemeente in dat er op de lange termijn wel iets moest veranderen. Samenwerking was nuttig voor de korte termijn, maar noodzakelijk voor de lange termijn. De vraag was alleen nog met wie samenwerking aangegaan moest worden om de schaal te vergroten. Dordrecht lijkt door de geografische ligging de vanzelfsprekende keuze, maar is dat in de praktijk niet altijd geweest. De heer Verhoef geeft aan dat Sliedrecht in de jaren '80-'90 nog een zekere angst had naar Dordrecht toe, maar dat dit door de jaren heen vervallen is. Sliedrecht zag op dat moment ook in dat een andere optie, samenwerken met de Alblasserwaard, ook geen optie was omdat Sliedrecht en Sliedrechtenaren daar helemaal niks mee hebben. Dan liever Dordrecht. Door de jaren heen was daar ook de bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie meer op gericht. Dit maakte de uiteindelijke keuze van Sliedrecht voor Dordrecht toch vrij makkelijk.

#### Belangrijke aspecten in de samenwerking

Dat het bereiken van schaalvoordelen belangrijk was voor de Sliedrecht is al genoemd. Hierna zal één van de schaalvoordelen en motivatieredenen voor Sliedrecht worden toegelicht. Het gaat hierbij om het verschil tussen ambtenaren. De ambtenaren bij Sliedrecht werden door de kleine schaal en het beperkte budget lager ingeschaald dan de collega's bij Dordrecht. Dit beperkte budget

zorgde er ook voor dat er voor nieuwe functies kwalitatief minder goed personeel aangenomen kon worden. Voor Sliedrecht was het samenwerkingsverband ook een kans om de interne arbeidsmarkt te vergroten en het personeel meer kansen te geven.

Ondanks deze schaalverschillen geeft de heer Verhoef aan dat het zich wel zo goed mogelijk wil manifesteren in de samenwerking en dat het hiertoe ook de ruimte krijgt. Doordat in de samenwerking een structuur gehanteerd wordt met een AB, DB en Netwerkdirectie *“zit je als vertegenwoordiger van de gemeente op meerdere dimensies”*. In de eerste dimensie wordt Sliedrecht vertegenwoordigd, in de tweede dimensie wordt toezicht gehouden op het collectief en in de derde dimensie zit je er volledig voor het collectief. Dit kan zorgen voor lastige situaties, omdat de betrokkenen verschillende rollen hebben en de aandacht moeten verdelen. Daarnaast moet er ook nog aandacht geschonken worden aan de indirect betrokkenen. Niet alle raadsleden zitten zo diep in de samenwerking. Hierdoor ontstaat er volgens Sliedrecht een tweedeling tussen enerzijds de direct betrokkenen en anderzijds de indirect betrokkenen.

De netwerkgedachte speelt een centrale rol. Ook Sliedrecht denkt na over wie er in het netwerk krachten uitoefent en hoe hiermee rekening gehouden kan worden, ook met het oog op de toekomstige ontwikkelingen. Zo zien ze ook dat de burgemeester, als hoofd van de gemeente Sliedrecht, momenteel geen functie heeft in de samenwerking. Dat zijn vervelende punten waar aan gewerkt moet worden zo meent de heer Verhoef.

### **Continuïteit volgens respondenten**

Sliedrecht is van mening dat het op orde krijgen en onderhouden van de basis in de samenwerking een cruciale factor is in het voortbestaan van de samenwerking. Hierdoor stelt het de gemeente in staat om door te groeien. Daarnaast is het volgens Sliedrecht van belang dat er onderling vertrouwen is waardoor ontwikkelingen ook daadwerkelijk een kans krijgen. Een voorbeeld is hierbij het Service Centrum Drechtsteden, dat in het begin niet goed liep. In de eerste twee jaar (de opstarttijd) kan een hoop fout gaan, het zou onterecht zijn wanneer de dienst er dan al op afgerekend wordt. Hiervoor is vertrouwen nodig in de basis en volgens Sliedrecht is die in voldoende mate aanwezig om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen.

### **Kleur van de strategie in de samenwerking**

In de kleurscan voor Sliedrecht komt naar voren dat in het ‘denken’ en ‘doen’ groen de overheersende kleur is. Dit is ook terug te zien in de houding van Sliedrecht die zich spiegelt door de ogen van Dordrecht. Zo ziet Sliedrecht dat ze zelfstandig niet het service-niveau kan halen van Dordrecht en dat ook de arbeidsmarkt beperkter is. Daarnaast geven ze aan dat door het samengaan en het vergroten van de schaal Sliedrecht op deze vlakken veel leert van de andere gemeenten.

Daarnaast speelt de kleur rood, met name in het denken, een belangrijke rol. Ook hier geldt dat Sliedrecht graag volgens het netwerkidee veel actoren betreft. Het blijkt ook uit de teleurstelling dat bijvoorbeeld de burgemeester van Sliedrecht momenteel geen rol heeft. Tot slot speelt ook de gele kleur in het doen voor Sliedrecht een belangrijke rol. Dit is herkenbaar in de verschillende dimensies waarbinnen Sliedrecht zich manifesteert in de samenwerking en de problemen die daar ontstaan vanwege de verschillende rollen die men heeft. Ook de problemen met de achterban zijn een typisch voorbeeld van de gele strategie die gehanteerd wordt zoals ook uit deze quote blijkt *“we zien een vrij grote tweedeling tussen de direct en de indirect betrokkenen”*.

De uitkomsten van de veranderkleurentest zoals die is ingevuld door de gemeente Sliedrecht staan hierna weergegeven in Tabel 13.

**Tabel 13) Uitkomsten kleurttest Sliedrecht**

Drechtsteden	Sliedrecht			
	Denken		Doen	
	%	N	%	N
Geel	13%	4	23%	7
Blauw	7%	2	17%	5
Rood	30%	9	20%	6
Groen	33%	10	27%	8
Wit	13%	4	13%	4



## 4.4. Continuïteit

---

### 4.4.1. De betekenis van structuur voor continuïteit

Als eerste wordt de betekenis van de uitvoeringsorganisaties onder de loep genomen. Deze uitvoeringsorganen vervullen de taken waarop daadwerkelijk samengewerkt wordt. Deze taken zijn opgelegd door de bestuurlijke organisatie. De betekenis van dit onderdeel uit de structuur en de invloed ervan op de continuïteit is daarom gering. De taken worden uitgevoerd en er gaat weinig tot geen invloed van uit. Het proces dat wel van invloed zou kunnen zijn, is het soort taken dat wordt uitgevoerd, maar dat wordt niet door de uitvoeringsinstanties bepaald en is ook geen item direct gerelativeerd aan de netwerkstructuur.

Als tweede is er de bestuurlijke organisatie van de Drechtsteden. Dit is een interessant onderdeel omdat hier heel goed de koppeling van lokaal naar regionaal te zien is. De gemeenteraden van de individuele gemeenten hebben in de structuur een belangrijke rol gekregen met zeggenschap over de samenwerking. Ook in het Drechtstedenbestuur is er voor iedere gemeente een verantwoordelijke taak weggelegd. Op deze manier is geprobeerd om iedere gemeente op een bepaald onderdeel te betrekken en het gevoel van betrokkenheid te geven. Door de hiërarchisch belangrijk gepositioneerde plek van de bestuurlijke organisatie is de mogelijke invloed op de continuïteit groot. Hier wordt door de gemaakte koppeling van lokaal enerzijds en regionaal anderzijds bewust en nadrukkelijk op ingespeeld.

Als derde en laatste item is er in de structuur een rol voor de Netwerkdirectie. Deze heeft als taak om de netwerkverbanden in stand te houden. Daar waar de bestuurlijke organisatie de koppeling legt tussen lokaal en regionaal, houdt de directie deze netwerkverbanden in de gaten en grijpt in waar nodig. Deze directie zorgt ervoor dat de (gevoelens van) betrokkenheid in stand gehouden wordt en dat de partners in het netwerk tevreden blijven. Wanneer partijen in het netwerk niet goed betrokken worden is het zaak dat eventuele discontinuïteit voorkomen wordt. Het uittreden van een samenwerkingspartner door onvrede over de betrokkenheid in de samenwerking zou hier een voorbeeld van kunnen zijn. Tot op heden zijn er nog geen partners uitgetreden in de Drechtsteden en functioneert het goed. De betekenis van de netwerkdirectie is dan ook belangrijk voor de continuïteit.

Bij het kijken naar de betekenis van de structuur voor de continuïteit van de samenwerking Drechtsteden is er zodoende grofweg een driedeling te maken van zaken die hier een bijdrage aan leveren. We hebben gezien dat dit waren: de uitvoeringsorganisaties (neutrale invloed), de bestuurlijke organisatie (veel positieve invloed) en de netwerkdirectie (veel positieve invloed).

#### 4.4.2. De betekenis van strategie voor continuïteit

De strategie van de gemeente Dordrecht is gericht op het optimaliseren van haar positie door schaalvoordelen en het versterken van de regio. Dordrecht stelt zich op als één van de partijen in de samenwerking en profileert zich niet als de grote bepalende actor. Sliedrecht ziet de samenwerking als noodzakelijk om op te lange termijn te kunnen overleven en kwalitatief goede dienstverlening te kunnen leveren. Wanneer de gemeente Sliedrecht groter was geweest, dan hadden er andere belangen gespeeld. Nu grijpt Sliedrecht de gelegenheid aan om in de strategie de kansen die ontstaan als gevolg van de nieuwe situatie, goed te benutten, zoals het ontstaan van een grotere arbeidsmarkt. De betekenis van schaal in de strategie is dan ook een zeer bepalende factor in de continuïteit, vooral in de beginfase van de samenwerking. Wanneer de samenwerking eenmaal loopt, dan is de toon gezet en zijn de onderlinge verhoudingen duidelijk gemaakt en zal het een minder grote plek hebben. Dit is ook terug te zien in de beleving van Sliedrecht die eerst angst heeft voor de Drechtsteden, maar door de jaren heen Dordrecht beter leert kennen en de angst van zich afschudt.

Als tweede item is er het netwerk. Het is duidelijk in de samenwerking dat de manier waarop met mensen omgegaan wordt een bepalende rol voor de continuïteit speelt. Zelf ontkennen de actoren dat (door de netwerkconstructie) individuen van belang zijn, maar het is wel duidelijk dat de manier waarop er met de individuen wordt omgegaan wel degelijk een rol speelt in de continuïteit ervan. Zo wordt bijvoorbeeld geprobeerd de actoren uit het lokale netwerk door te koppelen naar het regionale netwerk. De strategie die hierachter zit, is om de betrokkenheid en het eigenaarschap veilig te stellen. Door eigenaarschap wordt de samenwerking iets van iedereen en zorgt het voor meer betrokkenheid zo is de Drechtse gedachte. Om dit te bereiken is er echter nog een aantal strategische zaken die hierbij een rol spelen. Zo moet worden vastgesteld wie er precies in het netwerk zitten en welke rol deze personen hebben. Daar is dan ook de netwerkdirectie voor die dit toezicht als taak heeft. Dat dit van invloed is op de continuïteit is terug te zien bij Sliedrecht die aangeeft ontevreden te zijn over het ontbreken van een rol voor de burgemeester. Daarnaast moet er in de netwerkstrategie bij deze inventarisatie gekeken worden naar de koppeling tussen regionaal en lokaal. Zo wordt aangegeven dat er een kloof ontstaat tussen voorlopers en achterblijvers in het netwerk van de Drechtsteden. Hier zien we dat het van invloed is op de continuïteit door het falen van het Floriade-project waar hiermee te weinig rekening werd gehouden. De invloed van machten en krachten in het netwerk is, in tegenstelling tot de schaal, dus wel constant van invloed op de continuïteit en het verdient dan ook speciale aandacht.

Zo zijn er bij dit onderdeel strategie globaal twee zaken die van invloed zijn op de continuïteit. Dit zijn enerzijds de schaal(voordelen), waarbij de voordelen van het vergroten van schaal, maar ook omvang van de actor in de samenwerking meetelt. Hierbij is er eerst een vrij heftige invloed op de continuïteit (Sliedrecht die bijvoorbeeld angst heeft voor Dordrecht) en later wordt dit effect neutraal (angst van zich afgeschud). En anderzijds het netwerk waar het draait om wie er in welke rol wanneer betrokken is en hoe dit in verband staat met eigenaarschap.

## 4.5. Casusconclusie

In de kolom hiernaast zijn de repertoires van de actoren op hoofdlijnen weergegeven. Hieruit kan het autopoietische gedrag van de actoren verklaard worden. Hierna zullen conclusies getrokken worden die specifiek zijn voor deze casus.

Het doel dat nagestreefd wordt uit de repertoires door Sliedrecht en Dordrecht is helder: zelfstandig overleven, wat tevens het uitgangspunt is van autopoiese fase 1. Uit de repertoires met betrekking tot de schaalgrootte van beide gemeenten blijkt dat ze zichzelf te klein achten om dit (op de lange termijn) succesvol te blijven doen. Zo komt Sliedrecht nu nog wel goed door de bestuurskrachtmetingen heen, maar door de toename van taken wordt dit steeds lastiger en op termijn onmogelijk. Dordrecht ziet in de communicatie Rotterdam als grote stad naast zich gelegen. Dit intern en extern communiceren is ook kenmerkend voor fase 2 van autopoiese en zorgt ook voor de aanzet tot fase 3. Er is vervolgens dan ook sprake van een teleurstelling doordat Dordrecht zichzelf, vergeleken met Rotterdam, nog een relatief kleine stad vindt. Deze autopoietische teleurstelling geeft een impuls tot verandering. Ze willen ook graag meepraten in Den Haag en Europa en daarnaast zouden ze graag meer diensten aan willen bieden, wat momenteel nog niet mogelijk is met 120.000 inwoners. Daarnaast ziet Sliedrecht de arbeidspositie van haar werknemers momenteel nog gehinderd door de beperkte schaal en ervaart zij dit als een teleurstelling uit fase 3 van autopoiese. Door dit te vergroten hoopt ze hier verandering in aan te brengen en haar werknemers een aantrekkelijker functie te kunnen bieden (autopoiese fase 4 en 5). Schaalgrootte is dan ook de bepalende factor geweest voor Sliedrecht om te gaan samenwerken.

Dordrecht ziet in zijn repertoire dat de belangen over de regio zijn verdeeld en dat de (geografische) samenhang van het gebied mogelijkheden biedt. Met weinig werkgelegenheid in de grote stad moet uitgeweken worden naar de omringende (arbeidsrijke) gemeenten. Samenwerking met deze gemeenten ligt dan ook voor Dordrecht voor de hand. Er is ook door Sliedrecht gekeken naar samenwerkingspartners en kwam al snel op Dordrecht uit (autopoiese fase 4 en 5). Veel andere mogelijkheden heeft ze niet en herindelen is niet wenselijk omdat dit in strijd is met overleven uit fase 1 van autopoiese. Een sterke regio zorgt voor een welvaart in de eigen gemeente, maar met een verspreid belang in de regio komt ook een verdeling van de macht over een netwerk van actoren. Als Dordrecht iets wil bereiken zal dit netwerk begrepen moeten worden, lokaal moet met regionaal

### Dordrecht

- *Herindelen is niet wenselijk*
- *De grootste actor*
- *Op zichzelf nog relatief klein van schaalgrootte*
- *Belang is verdeeld over de regio*
- *De Drechtsteden bestaat uit een samenhangend gebied*
- *Je moet de netwerkkrachten kunnen inzien/beheersen*
- *Er is onderscheid tussen lokaal en regionaal*
- *Vertrouwen is noodzakelijk*
- *Een goede basis is noodzakelijk*

### Sliedrecht

- *Herindelen is niet wenselijk*
- *De een na kleinste actor*
- *Op zichzelf klein en op termijn te klein van schaalgrootte*
- *De oriëntatie is gericht op Dordrecht*
- *De Drechtsteden bestaat uit een samenhangend gebied*
- *Je moet de netwerkkrachten kunnen inzien/beheersen*
- *Er is onderscheid tussen lokaal en regionaal*
- *Vertrouwen is noodzakelijk*
- *Een goede basis is noodzakelijk*

verbonden kunnen worden en er moet op ingespeeld kunnen worden om te overleven en continuïteit te waarborgen. Hierdoor kan de complexiteit beheerst worden, kunnen opties afgewogen worden en de interacties met andere actoren aangegaan worden zoals in fase 4 van de autopoïese. Het uitbuiten van de omringende gemeenten omdat ze simpelweg kleiner zijn ziet Dordrecht niet als optie, het zou ze immers af kunnen schrikken en het opgebouwde vertrouwen uit de repertoires kunnen schenden. In plaats daarvan wordt gekozen voor de verbinding. Met de keuze voor een juiste netwerkstructuur kunnen de voordelen voor Dordrecht ook daadwerkelijk benut worden en verandering, zoals in fase 5 van autopoïese, bereikt worden. Hiervoor is een goede basis nodig, waarin behalve de goede band uit de regio ook vertrouwen en dus open communicatie een rol speelt. Deze basis van communicatie was daarnaast ook een voortzetting van eerdere communicatielijnen die al bestonden binnen de samenwerking van de betrokkenen in Zuid-Holland Zuid. Deze factoren tezamen maken dat het een aanvulling is op de communicatie uit fase 2 van de autopoïese. Dordrecht streeft er in de praktijk niet naar om iedere keer de balans van winst en verlies op te maken, maar naar het bekijken van het macrovoordeel in plaats van micronadeel. Hiervoor wordt geprobeerd teleurstelling tegen te gaan door in te spelen op de repertoires van de andere gemeenten. Maar hiervoor moet de eigen repertoire wel ook opengebrouwen worden. Zo worden fase 3 en 4 van autopoïese aangewend voor de verandering. De betrokkenheid uit interne en externe communicatie in het netwerk speelt ook bij Sliedrecht een belangrijke rol (autopoïese fase 2). Hier wordt gewezen op het gevaar van tweedeling van direct en indirect betrokkenen en constateert men dat het hoofd van de gemeente, de burgemeester, momenteel een indirect betrokkene is (autopoïese fase 2 en 3). Dit is vervelend voor Sliedrecht en zij geeft aan dat dit spoedig dient te veranderen.

## 5. Casus K5

**Status** : Operationeel en in ontwikkeling naar herindeling

**Vorm** : Meervoudige gedeconcentreerde samenwerking

**Deelnemende gemeenten** :

Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist

**Respondenten** :

- De heer mr. drs. J. (John) de Prieëlle , Burgemeester Ouderkerk
- De Heer D. (Dick) de Cloe, (Waarnemend) Burgemeester Schoonhoven
- De heer A. (Arie) van Erk, Burgemeester gemeente Bergambacht



## 5.1. Inleiding

---

Dit samenwerkingsverband is werkzaam onder de naam K5. Het gaat om de gemeenten Bergambacht (9.517 inwoners), Nederlek (14.308 inwoners), Ouderkerk (8.156 inwoners), Schoonhoven (12.132 inwoners) en Vlist (9.853 inwoners)<sup>6</sup> die bij dit project in 2001 een structurele en niet vrijblijvende strategische samenwerking aangegaan zijn. Het was een versteviging van de al reeds aanwezige samenwerkingsverbanden.

De naam K5 is gekozen door de geografische ligging waarbij de Krimpenerwaard als prominent onderdeel van het Groene Hart wordt gezien. De samenwerkingsbanden, waarop doorgegroeid is, zijn na de herindeling van de Krimpenerwaard in 1985 op ad-hocbasis gevormd. In de loop der jaren is deze samenwerking uitgebreid. Toen door de jaren heen duidelijk werd dat (met het oog op de toekomst) de gemeenten beter af zouden zijn met een hechtere samenwerking, is gekeken naar samenwerkingspartners. Mede door de band die de gemeenten met elkaar hebben in het groene hart en door de eerdere herindelingen werden de partners gevonden bij de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Deze gemeenten overlegden gezamenlijk over zaken die in de Krimpenerwaard aan de orde waren en de samenwerking werd op het gebied van toerisme, promotie en verkeersverbindingen verstevigd. Door de jaren heen bleek echter dat Krimpen aan den IJssel meer georiënteerd was op Rotterdam en in 1994 werd besloten om het overleg verder te voeren zonder Krimpen aan den IJssel. Toen in 1998 een verkenning plaatsvond<sup>7</sup> met het oog op de toekomst van de Krimpenerwaard onder de overgebleven gemeenten, werd besloten om niet te herindelen maar zelfstandigheid na te streven. Om dit te bereiken moest er meer geïnvesteerd worden in de samenwerking. Deze strategische samenwerking tussen de genoemde vijf gemeenten werd gedoopt onder de naam K5. Het strategische van deze samenwerking heeft betrekking op terreinen economie, onderwijs, verkeer, zorg, wonen en veiligheid. Het gaat dan om zaken die de gemeentegrenzen overstijgen en voor het gebied en de gemeenschap van groot belang zijn. Bij de start is gekozen voor een samenwerking in de Matrix/centrum-vorm en de samenwerkingsgebieden zijn vastgesteld op het terrein van automatisering, belastingen, onderwijs, personeelszaken en sociale zaken. Later is dit omgezet naar een meervoudige gedeconcentreerde samenwerking (Blijenberg, Tjalma, & Castenmiller, 2003).

---

<sup>6</sup> Voor de inwoneraantallen is gebruik gemaakt van Ter Steege & van de Waart (2009) die voor het CBS hierover gegevens hebben gepubliceerd.

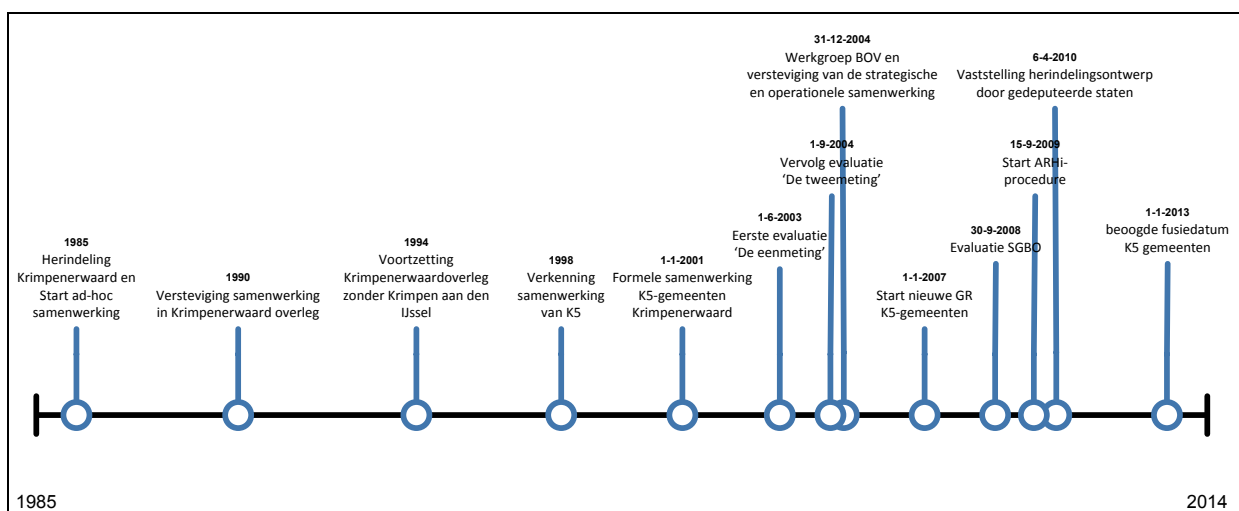
<sup>7</sup> Deze verkenning is uitgevoerd door de raadsadviseur van het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Midden Holland (ISMH), de heer ir. G.J. Jansen, en had vooral betrekking op de vormgeving van de samenwerking.



In 2001, zo legt burgemeester van Bergambacht de heer Van Erk uit, “is gestart met een vrijblijvende samenwerking in een constructie van het matrixconcept, waarbij gemeenten als centrumgemeente optraden voor een specifieke taak. Het ging hierbij om uitvoerende taken waarbij de kwetsbaarheid van de kleine gemeenten zichtbaar werd op het gebied van Sociale Zaken, Onderwijs, Personeelszaken, Brandweer en ICT. In 2002 is deze samenwerkingsvorm een beetje gaan lopen, maar na een jaar of twee werden de zwaktes ervan steeds duidelijker. De provincie begon daarnaast in 2004 ook nadrukkelijker te kijken naar de samenwerking en drong aan op een stevigere samenwerking. Toen bleek dat de gemeenschappelijke regeling tegen het licht gehouden moest worden”. Na de evaluaties met de titels ‘de Eenmeting’ en daarna ‘de Tweemeting’ is de werkgroep Bestuurlijke & Organisatorische Vormgeving (BOV) opgericht. Door het overnemen van de adviezen uit deze werkgroep is vervolgens een bestuursovereenkomst gesloten en zijn er verdere samenwerkingsontwikkelingen ingezet waarvan veiligheidsbeleid, sociale zaken en leerlingenvervoer enkele voorbeelden zijn. Op 1 januari is de nieuwe gemeenschappelijke regeling een feit geworden.

Inmiddels zijn er veranderingen aangebracht in de samenwerking. Niet alleen is de GR uit 2007 alweer een paar jaar actief, ook zijn er ingrijpende ontwikkelingen op het vlak van herindeling. Ondanks een positieve evaluatie van SGBD in 2008 is in september 2009 de ARHi-procedure gestart, wat de start van het herindelingsproces bij de K5 gemeenten markeert. Hoewel het niet volledig vastligt dat het er daadwerkelijk heringedeeld gaat worden, lijkt het een onvermijdelijke ontwikkeling. De vaststelling van het herindelingsontwerp is inmiddels in april 2010 afgerond en de start van de fusie is al op de agenda gezet voor 1 januari 2013 (Provincie Zuid-Holland, 2010). Deze ontwikkelingen maken dat het een interessante en turbulente samenwerkingscasus is.

De voor de K5- samenwerking belangrijke momenten zijn geplaatst in de tijdlijn die hieronder wordt weergegeven in Figuur 8.



**Figuur 8) Chronologische verloop K5-gemeenten**

## 5.2. Structuur

---

### 5.2.1. Ontwikkeling van de structuur

In het begin van de K5-samenwerking is uitgegaan van een samenwerking op basis van een centrum-constructie voor het uitvoeren van operationele taken. De basis voor de vorm die momenteel binnen K5 gebruikt wordt is gelegd op 1 januari 2007.

Bij de start van de constructie werd besloten om op gezette tijden te evalueren. Zodoende zijn 'de Eenmeting' en 'de Tweemeting' ontstaan. Deze evaluaties zijn zeer belangrijk geweest voor de (huidige) samenwerking, omdat de gemeenten de adviezen die hieruit voortkwamen deels hebben opgevolgd, maar ook deels hebben genegeerd.

Om te beginnen met de uitkomsten van de Eenmeting uit september 2003. Hierin werd geconstateerd dat de voornaamste reden voor de centrumvorm van de samenwerking het behoud van autonomie was. Het bleek dat de gekozen samenwerkingsconstructie voordelen, maar ook zwaarwegende nadelen had. Voordelen waren dat gemeenten elkaar makkelijk vonden bij het gezamenlijk aanpakken van zaken in de K5. Ook bestuurders en ambtenaren ervoeren de samenwerking als zinvol. Ze gaven aan voordeel te behalen in het leveren van kwaliteit, als ambtelijke organisatie minder kwetsbaar te zijn en beter te kunnen voldoen aan wettelijke termijnen. Hierbij gaven ze aan dat dit voor sommige gemeenten slechts met veel inspanning en kosten zelfstandig te realiseren zou zijn geweest. Maar er waren ook nadelen aan de K5-centrumconstructie. Een van de voornaamste nadelen was dat er op strategische niveau nauwelijks concrete resultaten aan waren te wijzen. Het ontbrak dan ook aan een K5-brede visie. Daarnaast kostte het samenwerken zelf en het nemen van besluiten in de samenwerking bijzonder veel tijd. De doorlooptijden waren lang en de gemeenteraadsleden laakten het ontbreken van grip op het proces en de uitkomsten. Ondanks deze stevige nadelen in het construct, gaven de betrokkenen unaniem aan niks te zien in het stopzetten van de samenwerking. Besloten werd dat er serieus nagedacht moest worden over enerzijds het gekozen samenwerkingsmodel en anderzijds de ontwikkeling en voortgang van de samenwerking op strategisch terrein (Blijenberg, et al., 2003).

De Tweemeting, waarvan in september 2004 de resultaten werd gepubliceerd, was het vervolg op de centrumconstructie-evaluatie. Ook hier werd nogmaals kritisch gekeken naar de structuur van de samenwerking. Hier werden nogmaals dezelfde voor- en nadelen benadrukt die eerder al geconstateerd waren, maar daarnaast werden ook nieuwe noten gekraakt. Doordat deze tweede evaluatie met een jaar meer ervaring geschreven was, waren er enkele zaken bijgekomen en nieuwe inzichten ontstaan. De belangrijkste waren dat het voor de verschillende uitvoeringskernen (centra) duidelijk geworden was dat er per definitie meer afstemming en overleg nodig was en dat dit tekort afbreuk deed aan de efficiency die nagestreefd werd. Daarnaast was er een probleem met



de wens tot maatwerk. De bestuurders en raden wilden graag maatwerk per gemeente, maar door diverse onduidelijkheden en 'weeffouten' liep dit niet effectief. Bij deze weeffouten ging het om verschillende procedures en aansluitingen per gemeente die door de gecentraliseerde afdeling opgelost moesten worden. Hierdoor moest naast inhoudelijk maatwerk ook procedureel maatwerk geleverd worden. Zo is gebleken dat het primaat van de autonomie en de invulling ervan, door het naleven van de maatwerkwensen, de efficiencywinst onder druk zette. Daarnaast was na de Eenmeting geprobeerd om de gemeenteraden beter te betrekken. Echter is uit de enquête gebleken dat de mate waarin raadsleden het gevoel hadden invloed te kunnen uitoefenen juist in diezelfde periode is afgenomen. Deze tendens, waarbij een positief gevoel over de samenwerking bij de betrokkenen ontbreekt in de K5-centrumconstructie, is kenmerkend. In de tweemeting werd daar dan ook het volgende over geschreven *“het enthousiasme om echt werk te maken van de samenwerking, de bereidheid om te investeren en over de gemeentegrenzen heen te denken, dreigen af te nemen. Het is naar onze mening een ontwikkeling die thans een groot gevaar vormt voor de voortgang van de samenwerking in de K5”* (SGB0, 2004, p. 52). Om oplossing te bieden aan deze en eerder genoemde problemen, werd er door SGB0 een viertal oplossingsrichtingen gegeven. Als eerste kon gekozen worden voor het verbeteren van het toenmalige model. Deze variant werd echter vrij snel afgeschreven, omdat het de nadelen onvoldoende zou kunnen bestrijden. De tweede mogelijkheid was om het toenmalige model om te vormen naar een model in een gemeenschappelijke regeling (GR). Deze mogelijkheid zou een goede optie kunnen zijn, maar omvatte volgens SGB0 nog relatief veel bezwaren. Verwacht werd dat de motivatie en de snelheid van het proces zou vervagen door de hoeveelheid tijd die de omvorming van het model in beslag zou nemen. Daarnaast zouden de problemen, de wens tot meer strategische samenwerking en het gezamenlijk vormen van één-gezicht naar buiten, niet per definitie opgelost worden met dit model. De derde oplossingsrichting die genoemd werd, was om over te gaan tot herindelen. Hoewel SGB0 deze optie benoemt als complex en tijdrovend, zou deze op de lange termijn *“een sprong voorwaarts op het terrein van efficiëntie en effectiviteit”* moeten zijn. Mede door de mogelijkheid zonder de provincie het initiatief in eigen hand te houden adviseerde SGB0 het als *“een reële ontwikkelingsrichting voor de K5”*. De vierde en laatste mogelijkheid is om de samenwerking stop te zetten. Deze oplossing was echter puur theoretisch, niet onderzocht en werd ook niet reëel geacht door de respondenten van de samenwerkende K5-gemeenten omdat er al teveel is geïnvesteerd in de samenwerking (SGB0, 2004).

Ondanks de geadviseerde voorkeur van SGB0 voor herindeling is na deze evaluatie in 2004 besloten om te kiezen voor autonomie en dus optie twee, en de samenwerking zoals die op dat moment bestond te verbeteren met een GR. Om invulling te geven aan deze keuze is de werkgroep BOV, bestaande uit twee raadsleden per gemeente, opgericht om advies hierover te geven. Deze

adviezen bestonden eruit dat er meer (regionaal) strategisch samengewerkt moest worden. Verder moest er gewerkt worden aan het opbouwen van de structuur: een stevige GR, een dagelijks en algemeen bestuur en een organisatie om de operationele taken op te vangen (Peters & Boering, 2007). Dit zorgde ervoor dat werd besloten om in 2005 een nieuwe strategische visie voor de Krimpenerwaard op te stellen. Ook werd het bestuurlijk model voor de samenwerking op basis van de BOV-adviezen aangepast door het opstellen van een aangepaste gemeenschappelijke regeling-K5. Deze is in november 2006 in werking getreden en, zoals aangegeven, officieel 1 januari 2007 ingegaan. In de aangepaste gemeenschappelijke regeling K5 hebben de gemeenten afspraken gemaakt over de intensievere samenwerking. Vooraf bepaalde strategische beleidsvelden vallen onder de aansturing van de Krimpenerwaardraad. Een voorbeeld hierbij is het strategisch werkprogramma. Voor wat betreft de verdeling van kosten is er een grote vrijheid per gemeente. Dit komt doordat de kostenverdeling onderdeel uitmaakt van de gemaakte afspraken per taakgebied. Hierdoor kan het per gemeente verschillen en wordt er zo veel mogelijk 'op maat' geleverd. Factoren die in deze berekening mee kunnen spelen, zijn onder meer het aantal inwoners, het aantal cliënten of het afgenomen aantal uren (Palstra, 2007).

In de totstandkoming van de keuze voor deze Wgr-variant zijn expliciete afwegingen gemaakt tussen de verschillende SETA-varianten en is er ook gekeken naar andere 'business cases' die in Nederland op dat moment beschikbaar waren. Zo is er overlegd met Arno Korsten, de expert op het gebied van SETA-samenwerking. Er is gekeken naar het model van de federatiegemeente en nagedacht over de mogelijkheid om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. De nadelen waren te groot en stonden niet in verhouding met de voordelen. De nadelen waren onder meer dat de individuele gemeenten te weinig een stempel konden drukken op de uitvoering en dat andere samenwerkingsvormen weer te vrijblijvend waren aldus, de burgemeester van Schoonhoven, de heer De Cloe. Inmiddels was het duidelijk dat (ten opzichte van de centrum-variant) er nu wel meer voordelen behaald worden. In de evaluatie van SGBO uit 2008 staat dat de raad zich nu meer betrokken opstelt en dat er opnieuw kwaliteitswinst geboekt is. Het schort echter nog aan eenheid in het dagelijks bestuur. Deze is intern te verdeeld en heeft problemen met de afweging van belangen voor de eigen gemeente enerzijds en de belangen van de Krimpenerwaard anderzijds. Hierbij wordt de K5 meer als 6<sup>e</sup> organisatie gezien, dan als een geheel van of aanvulling op de eigen organisatie. Het ontbreken van vertrouwen en binding, het niet goed onderling communiceren en het toespelen van verwijten spelen hierbij een rol. Toch adviseert SGBO om aan deze nadelen te werken en door te gaan met de samenwerking (Houterman, Leeuwenburg, Slooijer, & Tjalma, 2008). Echter door de recente ontwikkelingen en door de genomen initiatieven van de provincie Zuid-Holland (start ARHi-procedure), lijkt ook dit advies opzij te zijn geschoven. Het gevolg is dat alles er nu op wijst dat in 2013 overgegaan zal worden tot herindeling van de K5-gemeenten tot een gezamenlijke gemeente.

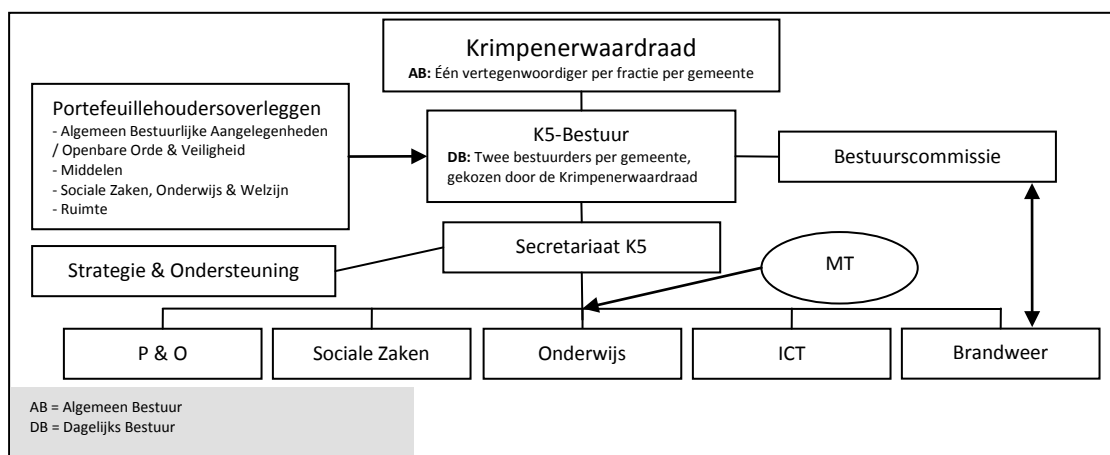
## 5.2.2. De opbouw van de structuur

Deze (nieuwe) GR uit 2007 bevat een aantal belangrijke onderdelen. Zo moeten besluiten die eerder aangegeven worden als zijnde ‘bovenlokaal’ alleen nog maar door de Krimpenerwaardraad behandeld worden en niet meer door de afzonderlijke gemeenteraden. Daarnaast is geregeld dat de operationele taken worden ondergebracht bij de K5-organisatie en dat beleidsbeslissingen wel bij de lokale raden gehouden worden. Daarnaast is er vastgelegd dat de K5-organisatie de mogelijkheid moet bieden tot lokale inkleuring, waardoor verschillende eindproducten kunnen ontstaan. Het onderbrengen van de operationele taken bij de K5-organisatie betekent ook dat personeel in dienst is van de gemeenschappelijke regeling en niet langer als gedetacheerd werknemer werkzaam is.

Een laatste verschil met de eerdere GR is de verbondenheid. Eerder was er sprake van veel vrijheid voor gemeenten. Deze vrijheid heeft plaats gemaakt voor gebondenheid. Er is een (selectieve) uittredingsbepaling waarin de gevolgen bij uittreding zijn vastgelegd. Het is echter wel mogelijk ook op onderdelen niet mee te werken of uit te treden waarmee toch nog enige vrijheid aan gemeente over wordt gelaten.

De Krimpenerwaardraad bestaat uit één vertegenwoordiger per fractie per gemeente, in totaal 26. Er is een gewogen stemverhouding zodat elk lid evenveel stemmen heeft als zijn/haar fractie groot is. Er kunnen in totaal 69 stemmen worden uitgebracht. Het Dagelijks (DB) en het Algemeen Bestuur (AB) zijn verschillend ingevuld. Het DB wordt gevormd door twee bestuurders per gemeente die aangewezen zijn door de Krimpenerwaardraad. Het bestuur wordt geadviseerd door de vier portefeuillehoudersoverleggen. In procentuele verhouding is zo per gemeente 40% van de gemeenteraadsleden en 50-66% van de colleges van BenW vertegenwoordigd in de samenwerking.

De gehele structuur van het samenwerkingsverband K5 staat weergegeven in Figuur 9.



**Figuur 9) Bestuurlijke en ambtelijke organisatie K5**

## 5.3. Strategie

---

In dit hoofdstuk draait het om de strategieën van ieder van de betrokken actoren. Het gaat hierbij om het doel dat ze nastreven en de achterliggende redenen en zingeving hiervan.

### 5.3.1. Schoonhoven

#### Onderbouwing van de samenwerking

De reden dat Schoonhoven overgegaan is tot samenwerking in het K5 verband is tweeledig. Zelf omschrijven ze het als een combinatie van nut en noodzaak. Er was noodzaak omdat Schoonhoven een gevoel van druk ervoer. Met rond de 12.000 inwoners en een breed, door het Rijk opgelegd, takenpakket zag zij haar kwetsbaarheden in. Schoonhoven zegt hierover *“dit takenpakket konden wij niet langer meer alleen uitvoeren en samenwerking was dus noodzakelijk, Daarnaast wilden we kwaliteitsverlies tegengaan”*. Ook zouden er mogelijkheden ontstaan om geld te besparen en efficiënter te werken. Anderzijds kon door de samenwerking ook het nut van herindeling aangetoond worden door *“aan te kunnen tonen dat gemeenten inderdaad te klein zijn”*. Dit zat er beiden in en er was zodoende dan ook geen eenduidig standpunt voor de samenwerking.

Voor wat betreft Schoonhoven was het zo dat het college en de burgemeester vanaf het begin al wel voorstander van herindeling waren, maar de gemeenteraad niet. Het keerpunt hiervoor was in 2009 *“in juni 2009 is door de provincie het voornemen uitgesproken om de ARHi-procedure<sup>8</sup> te starten en hiervan is nu bekend dat Gedeputeerde Staten het herindelingontwerp hebben vastgesteld. De gemeenteraad heeft daarna ook aangegeven mee te gaan in die beslissing”*. Vanaf dat moment was het voornemen voor Schoonhoven volledig bekrachtigd en werden de kijkers gericht naar 2013, het jaar van de herindeling. In het proces naar het besluit om te kiezen voor herindeling is er uitgebreid nagedacht over de samenwerking. Schoonhoven heeft hier het belang van de democratie en de controle afgezet tegen de autonomie. Hierbij koos Schoonhoven ervoor om *“liever samen te voegen en op die wijze autonomie op te geven dan autonomie op te geven aan een samenwerkingsverband dat functioneert als een vierde bestuurslaag waar je bijna geen controle over hebt”*.

#### Belangrijke aspecten in de samenwerking

Waarom de samenwerking tussen de gemeenten goed verloopt verklaart Schoonhoven voor een deel uit geografische en culturele cohesie. De Krimpenerwaard is een onderscheidend en groen gebied en ook de geloofsrichting, met bepaalde sterk Christelijke stromingen bij de betrokken gemeenten, heeft ook een bepaalde invloedssfeer die bijdraagt aan de samenwerking. Toch zijn er

---

<sup>8</sup> Procedure uit de *Wet Algemene Regels Herindeling*

wel degelijk ook geografische en sociaal-culturele verschillen. Schoonhoven heeft zichzelf altijd een beetje een aparte positie toebedeeld in de samenwerking. Dit omdat ze qua kern de grootste zijn en *“de gemeente heeft zichzelf altijd een beetje gezien als een stad en zag de andere gemeenten meer als plattelandsgemeenten”*. Nederlek is echter als gemeente qua omvang weer groter dan Schoonhoven, dus dat zorgt weer voor balans. Zodoende heeft Schoonhoven (als gemeente met de grootste kern) noch Nederlek (als grootste gemeente) de voortrekkersrol op zich genomen in de samenwerking. Maar, in verband met de mogelijke herindeling in 2013, werd er door Schoonhoven *“al wel strategisch gekeken naar wie de nieuwe centrum-gemeente zou worden, al is dat nooit echt zo hard uitgesproken”*.

Dat de samenwerking een succes is geworden wordt ook wel bevestigd door Schoonhoven *“de dienstverlening heeft wel succes. Sociale Zaken functioneert prima en ook PenO presteert goed”*. Echter zegt dit succes maar weinig over het succes van de samenwerking zelf omdat Schoonhoven aangeeft dat het ondanks deze successen *“nooit het gevoel heeft gehad dat de samenwerking ook echt van henzelf was”*. In de SGBO evaluatie uit 2008 staat dan ook *“de gemeente Schoonhoven heeft het ongenoegen geuit dat de samenwerking steeds een 4 tegen 1 verhouding oplevert. Wat Schoonhoven ook voorstelt of doet; het wordt altijd met 4 tegen 1 afgewezen. Anderzijds zeggen andere gemeenten dat Schoonhoven niet wil samenwerken en dus tegen is”* (Houterman, et al., 2008, p. 8). Ook de strategische wijzigingen in de structuur hebben nooit de gewenste tevredenheid opgeleverd. De samenwerking in de matrix/centrumvorm werd als lastig ervaren en het gaf gemeenten teveel ruimte om op eigen houtje aan de slag te gaan. Dit zorgde ervoor dat de gewenste uniformiteit uitbleef. Ook de gewenste (direct zichtbare) winst bleef uit. De Shared-Service variant, waarbij de vijf taakgebieden die vallen onder de gemeenschappelijke regeling niet meer uitgevoerd worden door medewerkers die in dienst van de gemeente zijn, bood wel deze voordelen maar had volgens Schoonhoven weer andere nadelen en teveel uniformiteit. Maar er waren ook voordelen. Bij ICT kan er nu bijvoorbeeld voordeel behaald worden, omdat niet alles individueel aangeschaft hoeft te worden, maar dit met z'n vijven gebeurd. Dit schaalvoordeel en uniform werken bleek minder goed uit te pakken bij zaken waar ook inhoudelijke en politieke beleidskeuzes gemaakt moesten worden. Schoonhoven geeft onderwijs en sociale zaken als voorbeelden aan. Schoonhoven heeft altijd vrij specifieke wensen gehad en *“doordat er gekozen is voor een uniforme werkwijze, is het heel lastig om precies datgene te krijgen wat je wilt”*. Oorspronkelijk was het voldoen aan deze eisen een uitgangspunt maar door de samenwerking is alles geüniformeerd. Het probleem is dat niet alles uniform afgehandeld zou moeten worden *“een uniformerende werking bij politiek-bestuurlijke zaken tast de autonomie van de gemeente aan”*.

Maar er zijn meer zaken die als nadelig worden ervaren. Met name de afstand speelt hierbij een belangrijke rol. Een voorbeeld hierbij is onderwijs *“vroeger kwam je elkaar nog wel eens tegen*

*en dan sprak je met elkaar. Er wordt nauwelijks meer over onderwijs gesproken. Het beleid wordt nu niet 'gevoed' door ons. Ik doe mijn best wel, maar het staat wel ver weg". Behalve de problemen die voortkomen uit de fysieke afstand, omdat de medewerkers niet meer in dezelfde gebouwen zitten als de bestuurders, wordt het ook ervaren als een probleem dat voortkomt uit de verdeling van de rollen. Niet alle wethouders zitten in het K5-bestuur en ze worden er daardoor te weinig bij betrokken. Daarnaast is Schoonhoven ontevreden over de rol van de K5-raad. Deze is niet democratisch maar indirect gekozen. Bovendien wordt er sinds het ontstaan van de K5-raad volgens Schoonhoven bijna geen verantwoording meer afgelegd aan de gemeenteraden. Schoonhoven ziet bij de K5-raad en het K5-bestuur dan ook belangrijke faalpunten, omdat "als er succesvol samengewerkt moet worden, deze wel goed moeten blijven communiceren met de gemeenteraad. Dat is in dit geval niet of nauwelijks gebeurd".*

### **Continuïteit volgens respondenten**

Hoewel de procedure van herindeling nog niet rond is en er nog belangrijke stappen genomen moeten worden om de herindeling ook echt in werking te laten treden, is er bij Schoonhoven geen twijfel meer mogelijk. De herindeling komt er, en de samenwerking houdt op met bestaan. Van volledige continuïteit van de samenwerking is dan ook geen sprake. Echter ziet Schoonhoven het als een gedeeltelijke continuïteit omdat het een mogelijkheid biedt voor een soepelere overgang naar de herindeling. Er zijn lessen getrokken uit de samenwerking in K5-verband en uit de ervaringen die daar zijn opgedaan. Bovendien zal het soepeler lopen, omdat er op ambtelijk niveau al samenwerking is. Zodoende hoeven alleen de bestuurlijke lagen nog maar in elkaar geschoven te worden.

Voor wat betreft discontinuïteit in de aanloop naar de herindeling ziet Schoonhoven ook nog wel wat hobbels op de weg doordat "er nog steeds gemeenten zijn waar men niet accepteert dat het op herindeling zal uitdraaien. Een gemeente als Bergambacht heeft bijvoorbeeld verkiezingsbeloften gedaan om zelfstandig te blijven. Bovendien heeft deze gemeente de zaken goed op orde en maakt het goed gebruik van de voordelen die het samenwerkingsverband te bieden heeft. Met de gemeente Ouderkerk is er wat dat betreft meer overeenstemming, maar dat is een Artikel 12-gemeente en staat dan ook onder financieel toezicht". Schoonhoven voegt er aan toe dat het voor het slagen van belang is dat je in een samenwerkingsverband goed moet weten vanuit welk perspectief je het samenwerkingsverband aangaat. Dit kan zijn om zelfstanding te blijven, naar herindeling toe te bewegen of vanuit praktische overwegingen om goedkoper en efficiënter uit te zijn. Wat het perspectief ook is, je moet het weten van elkaar, zodat je daar op in kunt spelen of op kunt reageren.

## Kleur van de strategie in de samenwerking

In de kleurenanalyse van Schoonhoven valt op dat zowel rood als groen een gelijke score hebben behaald in het denken. Om te beginnen met de kleur rood, deze komt terug in bijvoorbeeld de communicatie. Zelf omschrijft Schoonhoven het zelfs als een slagingsfactor in het onderling samenwerken *“als er succesvol samengewerkt moet worden, dan moet er wel goed blijven worden gecommuniceerd”*. Ook moet het gedrag van mensen in de rode strategie veranderen door een andere intrinsieke beleving. Hier is het wat er in Schoonhoven fout is gegaan, omdat het nooit tot een goede beleving is gekomen. Ze geven aan dat de samenwerking *“nooit voelde als iets van ons”*. De kleur groen komt terug in de lessen die getrokken worden uit de huidige samenwerking om na de herindeling ook goed te kunnen blijven samenwerken. Dit lerende element is daarom ook belangrijk. Daarnaast is er het spiegelen en het gebruik van vensters. Bij de gemeente Schoonhoven wordt ook nagedacht over wat de belangen zijn van andere gemeenten, wat blijkt uit de analyse van Schoonhoven over waarom Bergambacht tegen en Ouderkerk juist voor herindeling zou zijn. Ook de analyse van de verschillende perspectieven, motivatie en redenen om samen te werken getuigt hiervan. Bovendien spiegelt Schoonhoven zich ook aan andere gemeenten en constateren ze bijvoorbeeld dat zij de stad zijn en de andere gemeenten meer de boerendorpjes, wat natuurlijk van invloed is op de omgang met deze samenwerkingspartners. Deze houding heeft er tot nu toe nog niet toe geleid dat Schoonhoven een voortrekkersrol op zich heeft genomen.

De overheersende gele kleur in het doen, is duidelijk terug te zien in het spel van macht binnen de samenwerking. De nieuwe strijd om de rol van centrumgemeente is hier een voorbeeld van. Verandering moet tot stand komen door het verwerven van bestuurlijke en democratische legitimiteit. Nu ontbreekt dit en uit het zich in de verantwoording aan de raad en de burgemeesters en wethouders worden maar half betrokken. Ook typisch voor het geeldrukdenken is de aanwezigheid van complexe belangen en verborgen agenda's. Dit is terug te vinden in de onduidelijkheid van de uitgangspunten. In het begin was het immers niet duidelijk waarom partijen precies aan de samenwerking meededen.

De uitkomsten van de veranderkleurentest zoals die is ingevuld door de gemeente Schoonhoven staan hierna weergegeven in Tabel 14.

Tabel 14) Uitkomsten kleurtest Schoonhoven

K5	Schoonhoven			
	Denken		Doen	
	%	N	%	N
Geel	17%	5	27%	8
Blauw	17%	5	23%	7
Rood	30%	9	17%	5
Groen	30%	9	20%	6
Wit	7%	2	13%	4

### 5.3.2. Bergambacht

#### Onderbouwing van de samenwerking

Ook Bergambacht zag zich gedwongen om de samenwerking aan te gaan. Bergambacht ziet het Rijk hierbij als voornaamste veroorzaker *“het rijksbeleid is eigenlijk zo ingericht dat samenwerking onvermijdelijk is. Je wordt als kleine gemeente gewoon gedwongen om oplossingen te zoeken”*. De kwetsbaarheden van Bergambacht bleken met name bij het uitvoeren van taken op het gebied van Sociale Zaken, Onderwijs, Personeelszaken, Brandweer en ICT. Bergambacht constateerde dat ze als gemeente te klein werd en besloot om passende maatregelen te treffen. Met het aangaan van de samenwerking probeerde ze de discussie over herindeling voor te zijn, omdat hiertoe binnen de gemeente veel weerstand bestond. De gemeente zag een kans om bestuurlijk aan kracht te winnen en ook binnen de organisatie op onderdelen winst te kunnen boeken. In dit laatste geval gaat het om besparingen door het verhogen van de effectiviteit en efficiency. De winst op het vlak van bestuurlijke slagkracht was daarnaast nodig, omdat uit de bestuurskrachtmeting gebleken was dat er iets moest veranderen *“we voelden door de jaren heen dat de regelgeving steeds forser werd en we moesten onze kwetsbaarheid inperken”*. Tegelijkertijd zag Bergambacht ook dat andere gemeenten het probleem aangrepen als een goede voorbereidende stap richting herindeling. De vertrekpunten tussen de gemeenten waren onderling verschillend, maar intern was Bergambacht zowel bestuurlijk als ambtelijk voorstander. Ze wilden graag de samenwerking aangaan om de taakvelden steviger neer te kunnen zetten.

#### Belangrijke aspecten in de samenwerking

Nadat de eerste vorm van samenwerking was aangegaan ontstonden ook langzaam de eerste klachten over de samenwerking. Al snel bleek dat de gekozen vorm van samenwerking niet alleen voordelen had, maar ook nadelen. Een probleem was dat eigenlijk iedere gemeente per taakveld haar eigen invulling wilde geven aan het beleid. Als gevolg hiervan moesten de ambtenaren voor het uitvoeren van het beleid met vijf wethouders overleggen over de invulling. Het bleek dat de



uitvoering van taken bijzonder bureaucratisch was geworden. Bergambacht vond dit verre van wenselijk. Daarnaast ging de Provincie Zuid-Holland zich er ook met de samenwerking bemoeien, omdat die ontevreden was over de manier waarop het liep. Onder druk van deze twee ontwikkelingen, en met de wens tot behoud van autonomie, ontstond de noodzaak om het ontwerp van de samenwerking te herzien. Bergambacht nam de kritieken serieus en ze wilde ook op strategische vlakken samenwerking aangaan en de samenwerking steviger neerzetten, zeker wanneer dit de wens tot autonomie zou veiligstellen. Het heeft ertoe geleid dat ze nu ook meer als gemeente van rond de 55.000 inwoners, dan als individuele gemeenten van rond de 10.000 inwoners functioneren *“we hebben er samen voor gezorgd dat zowel de uitvoerende als de strategische taken nu als een trein lopen”*. Het bijkomend voordeel hiervan was de eenheid die volgens Bergambacht ontstond *“we merkten daarnaast ook dat we, doordat we het intern beter op orde hadden, we naar buiten toe ook beter een vuist konden maken”*.

Nadat er successen werden geboekt en er evaluaties werden geschreven draaide de verhoudingen in 2008 om. Ouderkerk was inmiddels artikel 12 gemeente geworden en stuurde aan op herindeling. Er waren toen ook andere gemeenten die zich uitspraken voor herindeling, maar er ontstond een hellend vlak van discussie. Bergambacht was op dat moment nog tegenstander van de herindeling en wilde dit voorkomen *“maar in een dergelijke samenwerking ben je zo sterk als de zwakste schakel”*. Behalve de samenwerkende gemeenten had ook de provincie zich gemengd in de discussie en deze presenteerde zich als voorstander van herindeling. Zij waren voorstander van schaalvergroting en vonden dat er ingegrepen moest worden vanwege de ontstane problemen waar de gemeenten zelf niet uit kwamen. Door dit politieke spel zag Bergambacht zich tegen de muur gedrukt. De wens van de provincie was voor Bergambacht duidelijk en de uitkomsten van ingestelde commissie Leemhuis om de problematiek te onderzoeken lagen van te voren al vast *“dat rapport kon je bij wijze van spreken al schrijven voordat de mensen waren geïnterviewd”*. Inmiddels zag Bergambacht in dat het op de lange termijn toch wel zou uitdraaien op herindelen, maar ze wilde daar niet zo snel al mee beginnen. Dit was ook omdat SGB0 in 2008 nog constateerde dat de samenwerking goed liep en uitgebouwd moest worden tot 2012. Dat het goed liep is gelijk ook het probleem geweest zo denkt Bergambacht *“het bood de mogelijkheid het op termijn goed in elkaar te schuiven, dus eigenlijk ga je ten onder aan je eigen succes”*.

### **Continuïteit volgens respondenten**

Continuïteit van de samenwerking is een gevoelig onderwerp voor Bergambacht. Ondanks de positieve evaluatie van SGB0 in 2008 ziet zij zich, als tegenstander van herindeling, toch in de richting van herindeling bewegen. Wel zijn er een aantal zaken die zij cruciaal acht in de samenwerking. Zo heeft Bergambacht de samenwerkingspartners beter leren kennen en ze heeft leren denken buiten

gemeentegrenzen. Dit is ook te danken aan het gekozen model *“gemeenten zijn veelal intern gericht en in dit model is dat opengebroken”*. Het gevolg was dat bij de inbreng op landelijk gebied ineens een vuist gemaakt kon worden. Deze positieve reflectie leidt er toe dat Bergambacht er ook echt baat bij had om samen te blijven werken. Toch ziet Bergambacht continuïteit door een afsplitsing van enerzijds gemeenten die willen herindelen en anderzijds gemeenten die dat niet willen niet zitten. Volgens Bergambacht is dat niet wenselijk, omdat de gemeenten die momenteel samenwerken binnen het K5-verband samen één gebied vormen. Dat is wat ze met elkaar verbindt. Ze wijst bovendien naar een mislukte poging van de gemeente Nederlek. Deze heeft geprobeerd met Krimpen aan de IJssel samen te gaan werken, maar is daar later van teruggekomen.

De discontinuïteit van de huidige samenwerking ligt niet volledig vast. De gemeenteraden van Bergambacht en Nederlek hebben nog altijd raadsbesluiten liggen waarin vastgelegd is dat er voorlopig niet overgegaan zal worden tot herindeling. Hier dienen de gemeenteraden zich dan ook (voorlopig) aan te houden. Bovendien zijn de voordelen van de samenwerking niet bijzonder groot en Bergambacht wijst ook op de financiële risico's *“er is een rapport van BMC waarin staat dat er een begrotingstekort is van 7 miljoen op een belastingopbrengst van 8,5 miljoen euro”*. Voor deze problemen moet er eerst een oplossing gevonden worden, anders is de herindeling gedoemd tot problemen te leiden bij gemeenten. Dat is onwenselijk voor gemeenten die er nu wel goed voorstaan, zoals Bergambacht. In het proces van het zoeken naar oplossingen zal Bergambacht ook haar wensen op tafel leggen. Ze zal haar positie maximaal benutten om zoveel mogelijk te kunnen bereiken wanneer herindeling toch onvermijdelijk zal blijken. Wanneer er uit deze onderhandelingen ook voor Bergambacht heldere voordelen door herindeling naar voren komen, dan wil Bergambacht ook wel naar herindeling toe bewegen. Maar voorlopig is deze hypothetische situatie voor Bergambacht nog te ver weg om dat nu al serieus te overwegen.

### **Kleur van de strategie in de samenwerking**

Net als in Schoonhoven is de veranderkleur van Bergambacht in het denken verdeeld over de kleuren rood en groen. De rode kleur is terug te vinden in het communiceren enerzijds en de verantwoordelijkheid te zorgen voor het individu anderzijds. Als eerste het communiceren. Dit komt naar voren omdat Bergambacht iedere keer probeert contact te zoeken met de gemeenten waar het mee samenwerkt. Er gaat een sterk gevoel vanuit dat ze de problemen gezamenlijk wil oppakken. Daarnaast is er ook het streven naar een situatie die voor het individu voldoende oplevert. Bergambacht is tegenstander van herindeling, maar denkt na over een situatie waarin er onderhandeld moet worden om tot een zo optimaal mogelijk resultaat te komen. Daar zit ook het groene aspect van het denken in. Ze heeft geleerd van de situaties. Bergambacht weet goed hoe ze

moet omgaan met situaties. Door de evaluaties en hoe daar mee omgegaan is hebben ze veel geleerd.

Wanneer dan gekeken wordt naar de veranderkleur in het doen, is opnieuw de kleur groen dominant. Dit is te verklaren omdat Bergambacht sterk de focus legt op het leren van de situaties die geweest zijn. Ze geeft aan dat een poging van Nederlek om op eigen houtje een samenwerkingsverband aan te gaan mislukt is en dat Bergambacht daarom een dergelijke poging niet snel zal ondernemen. Daarnaast grijpt Bergambacht het hele proces en de overgang naar het nieuwe samenwerkingsmodel aan als leermoment: er is geprobeerd samen te werken, niet alles ging goed, dus ze hebben het verbeterd op de plekken waar het fout ging. Er is een andere structuur gekomen en er is meer uniform te werk gegaan om de overspannen bureaucratie weg te nemen.

De uitkomsten van de veranderkleurentest zoals die is ingevuld door de gemeente Bergambacht staan hierna weergegeven in Tabel 15.

**Tabel 15) Uitkomsten kleurentest Bergambacht**

K5	Bergambacht			
	Denken		Doen	
	%	N	%	N
Geel	13%	4	10%	3
Blauw	7%	2	17%	5
Rood	30%	9	20%	6
Groen	30%	9	33%	10
Wit	20%	6	20%	6

## 5.4. Continuïteit

---

### 5.4.1. De betekenis van structuur voor continuïteit

De turbulente ontwikkeling die de K5 heeft meegemaakt en het onzekere vaarwater waar zij (met het oog op de toekomst) nu in zit maakt dat continuïteit van de samenwerking, zeker op het vlak van structuur, lastig te vatten is. Toch zijn er elementen te noemen uit de structuur die van invloed zijn op de continuïteit.

Als eerste is er het onderdeel politieke vertegenwoordiging. Hiermee wordt gerefereerd aan de politieke invloed en controle die uitgeoefend kan worden door de gemeenteraadsleden van de betrokken gemeenten. In aantallen is de gemeenteraad goed vertegenwoordigd in de Krimpenerwaardraad. Met 40% van de gemeenteraadsleden in de Krimpenerwaardraad en ieder met een gewogen stem is er voor raadsleden op papier veel mogelijk. De eerdere bezwaren uit de centrumconstructie zijn door de huidige vorm weggefallen. Het gevoel van een gebrek aan inspraak heeft plaats gemaakt voor een gevoel van betrokkenheid. Niet alleen als het om de inhoud gaat, maar ook waar het gaat om gevoel en emotie. Bij de raad is er nu ook een breed gedragen besef van het nut en de noodzaak van de samenwerking, al is het nog zoeken naar een balans bij het afwegen van de belangen van het lokale gemeenteraadslid en het regionale Krimpenerwaardraadslid. Het oordeel is overwegend positief en bij veel besluiten is de stemming unaniem. De raad heeft door deze punten een positief effect op de continuïteit.

Als tweede is er het onderdeel van bestuurlijke vertegenwoordiging. Hiermee wordt gerefereerd aan de bestuurlijke controle en invloed die uitgeoefend kan worden door de betrokken gemeenten. Het gaat hierbij om de rol van de colleges van BenW. Ondanks dat de leden van BenW met 50-66% van de bestuursleden goed vertegenwoordigd zijn, is hier sprake van problemen. Zo treedt ze niet gezamenlijk op, communiceert ze onderling niet goed, is ze niet intern verbonden maar juist verdeeld, wordt er te weinig leiding genomen en heeft ze een voorbeeldfunctie binnen de K5. De afweging tussen lokaal en regionaal, wat bij de raad als ook lastig maar ook als positief werd beoordeeld, leidt hier tot problemen. Het bestuurlijk onderdeel in de structuur van de K5-samenwerking is dan ook een bedreiging voor de continuïteit van de samenwerking.

Als derde en laatste onderdeel is er het uitvoerende onderdeel. Hier worden aantoonbaar voordelen behaald. Bij Sociale Zaken worden de wettelijke termijnen vaker behaald dan voorheen, en wordt er in zijn geheel een betere kwaliteit van diensten verleend. Dergelijke duidelijke winstpunten door de samenwerking zijn belangrijk. Het is niet zo dat die winstpunten van de uitvoerende diensten glashelder in beeld gebracht zijn. Het is wel duidelijk dat er voordeel behaald is, maar hoeveel winst er precies wordt geboekt en welke financiële voordelen er zijn is zijn niet

volledig traceerbaar. Uit het onderzoek blijkt dat de prestaties van de uitvoerende diensten een positief effect hebben op de continuïteit.

Bij het kijken naar de betekenis van de structuur voor de continuïteit van de samenwerking K5 is er grofweg een driedeling te maken van zaken die hier een bijdrage aan leveren. We hebben gezien dat dit waren: de gemeenteraadsleden (positieve invloed), de bestuurlijke vertegenwoordiging (veel negatieve invloed) en de uitvoeringsorganisaties (positieve invloed).

#### **5.4.2. De betekenis van strategie voor continuïteit**

Uit het onderdeel over de structuur valt af te leiden dat de scheidslijn tussen structuur en strategie niet altijd even scherp is. Wat niet vreemd is, omdat er bij de keuze voor een bepaalde structuur(wijziging) strategische grondslagen zijn. In deze paragraaf ligt de focus op de strategische keuzes in het licht van continuïteit van de samenwerking. Soms zal hiervoor teruggegrepen worden naar strategische elementen in de ontwikkeling van de structuur.

De start van de samenwerking en de keuze voor de matrix/centrumvariant komt voort uit de wens tot autonomie en uit de strategische verwachtingen en wensen van de samenwerkingspartners, die bestonden uit: winstresultaten op operationele samenwerking, winstresultaten op strategische samenwerking, het vormen van één gezicht naar de buitenwereld, snellere dienstverlening, kwalitatief betere dienstverlening, het winnen aan bestuurlijke slagkracht, het afnemen van ambtelijke kwetsbaarheid, het volledig grip houden door de gemeente op de samenwerking en de levering van al deze diensten op maat voor iedere deelnemende gemeente. De redenatie om in een later stadium voor de gemeenschappelijke regeling te kiezen was opnieuw vanuit de gedachte autonoom te blijven en de genoemde verwachtingen te kunnen inlossen.

Allereerst valt op dat er veel doelstellingen zijn opgesteld en dat veel hiervan niet (zo snel als gewenst) gerealiseerd kunnen worden. Het is lastig om enerzijds rekening te houden met de wens van efficiënter en effectiever werken door schaalvergroting en anderzijds met de wens tot het leveren van maatwerk.

Het ontwikkelen van een samenwerking kost tijd. In zowel de Een- als de Tweemeting werd aangegeven dat de evaluaties, vanwege de complexiteit van de samenwerking, elkaar relatief snel opvolgden. Het succes is ook complex. Het college van BenW uit Schoonhoven erkent bijvoorbeeld wel succes te behalen op effectiviteit en het behalen van winst door kostenbesparing, maar geeft aan dat ze geen binding heeft met de samenwerking en dat het wij-gevoel ontbreekt. Het is dan ook niet mogelijk om met die twee aspecten de samenwerking als volledig succesvol te bestempelen. De raad geeft in de SGBO evaluatie aan dat ze zich emotioneel betrokken voelen bij de Krimpenerwaardraad, terwijl deze zich in de centrum-constructie nog buitengesloten voelde.

Het volgende punt is dat de problemen voornamelijk gezien werden als het gevolg van een falende structuur. De strategische oplossingen spitsten zich dan ook hoofdzakelijk toe op aanpassingen in de structuur. Zo werd er ingegrepen in de structuur bij de problemen die ontstonden in de matrix/centrum-constructie, terwijl de aard van de problematiek complexer was en SGBO daarom ook in 2004 adviseerde te herindelen. Ook hier werd benadrukt dat de binding en het wij-gevoel er niet was, een probleem dat – zo weten we met de kennis van nu – voor wat betreft het K5-bestuur ook niet in de samenwerkingvariant met de GR op te lossen is. Dit gebrek aan gevoel in de nieuwe GR-structuur is door de gemeenteraad inmiddels wel opgelost. Op de vraag of er überhaupt wel een binding tussen de bestuurlijke samenwerkingpartners mogelijk is, moet wel positief geantwoord worden. Er is wel een gezamenlijke basis. In de strategie van de betrokken gemeenten wordt de eenheid van het gebied die de gemeenten samenbrengt door alle betrokkenen meermaals uitgesproken. Bergambacht vindt een breuk (om zo de autonomie te redden) geen optie. Hoewel er wel discussie is over wie de centrumgemeente wordt, staat de eenheid niet ter discussie. Bovendien is gebleken dat de verschillen tussen de gemeenten onderling niet groot zijn. In de SGBO evaluatie wordt geconstateerd dat de doelen hetzelfde waren, maar dat daar niet onderling over werd gecommuniceerd. Dit zorgde ervoor dat er uiteindelijk geen eenduidige strategie was en er ook niet één gezicht gemaakt kon worden. Dit bleek bijvoorbeeld ook uit het Veenweidepact waar de gemeenten niet gezamenlijke onderhandelden. Het grootste structuurprobleem is in de K5 dan ook niet de samenwerkingsstructuur, maar de interne structurele verdeeldheid van de actoren in gemeenten. Er wordt niet door alle gemeenten consequent met één mond gesproken. In het begin is er bij Schoonhoven bijvoorbeeld onenigheid geweest tussen de gemeenteraad en het gemeentebestuur over de wens tot herindeling en pas jaren later zitten beiden op één lijn. De bevindingen van SGBO met betrekking tot de verbondenheid en het wij-gevoel, van enerzijds de gemeenteraad met de Krimpenerwaardraad en anderzijds het gebrek aan verbondenheid en wij-gevoel van het gemeentebestuur bij het K5-bestuur, onderstreept deze bevinding.

Al met al zijn er veel elementen die bijdragen aan discontinuïteit van de samenwerking: het star vast houden aan de maatwerk wensen, het snel willen behalen van concrete operationele en strategische resultaten, de interne verdeeldheid. Positief voor de continuïteit zijn: het inzien van de eenheid in het gebied, het gezamenlijk willen oplossen van problemen en de gedeelde wens tot handhaving van de autonomie (al is dat niet voor iedereen tegen elke prijs).

## 5.5. Casusconclusie

Voor de K5 zijn in de kolom hiernaast de verschillende repertoires van de actoren weergegeven. Hieruit kan het autopoietische gedrag van de actoren verklaard worden. Hierna zullen conclusies getrokken worden die specifiek zijn voor deze casus.

In de K5 was het uitgangspunt van de gemeenten ook, net als fase 1 van autopoiese, om te overleven. In het repertoire van de gemeenten zit de band van de gemeenten uit de Krimpenerwaard diep geworteld, waardoor samenwerking door Bergambacht en Schoonhoven tot stand kon komen. Maar naast de band die de gemeenten met elkaar bindt zijn er verschillen tussen de actoren die ook in de repertoires terugkomen. Zo ziet Schoonhoven zich als de belangrijkste gemeente doordat het zichzelf als een stad meer dan als een plattelandsdorp ziet en bovendien de grootste kern heeft. Bergambacht is kleiner en heeft minder aan een discussie over wie de grootste is. Dit repertoire zorgt er in het gedrag voor dat Schoonhoven zich niet zo maar aan de kant laat zetten en dat het ook al strijd voor de functie als centrale gemeente in de nog te vormen gemeente. Dit zorgt voor conflicterende interne en externe communicatiestromen zoals fase 2 van autopoiese.

Het was voor alle actoren in het begin belangrijk om de autonomie te handhaven, al was dat voor Bergambacht belangrijker dan voor Schoonhoven. Er was vanuit de repertoires zodoende vanaf het begin al een andere opvatting over het overleven uit fase 1 van de autopoiese. De communicatie uit fase twee verliep dan ook op verschillende manieren en er was met name bij Schoonhoven een onderscheid tussen wat intern gecommuniceerd werd en wat er extern gecommuniceerd werd. Bergambacht stuurde aan op samenwerking om zo proberen weg te sturen van herindeling, terwijl Schoonhoven de samenwerking wel aan ging maar intern verdeeld was over de motieven. Beide actoren zagen vanuit hun repertoires dat hun schaalgrootte niet optimaal was en te klein was om alle gemeentetaken succesvol te volbrengen. Dit leidde tot teleurstelling en komt overeen met fase 3 van autopoiese. Vervolgens zijn de gemeenten, om dit op te lossen, zoals uit fase 4 van de autopoiese, de samenwerking aangegaan. In eerste instantie is er gekozen voor een structuur die met name gericht was op behoud van autonomie, maar later is hier verandering in aangebracht, omdat er onvrede was over de manier waarop dit liep en er gewerkt moest worden aan de teleurstellingen uit fase 3. Toen is de samenwerking verder geïntensiveerd en is de structuur

### Schoonhoven

- *De Krimpenerwaard is een samenhangend gebied*
- *Schoonhoven is op zichzelf te klein van schaalgrootte*
- *Je moet de netwerkkrachten kunnen inzien/beheersen*
- *Schoonhoven is in de K5 de belangrijkste actor*
- *Herindelen is nuttig*
- *Een (schijn)bestuurslaag hoort democratisch(verantwoord) te zijn*

### Bergambacht

- *De Krimpenerwaard is een samenhangend gebied*
- *Bergambacht is op zichzelf te klein van schaalgrootte*
- *Je moet de netwerkkrachten kunnen inzien/beheersen*
- *Herindelen is (nog) niet nuttig*
- *Een (schijn)bestuurslaag hoort democratisch(verantwoord) te zijn*
- *Een GR biedt een goede structuur*

aangepast, waardoor er een nieuwe samenwerking ontstond zoals fase 5 van autopoiese. Bergambacht en Schoonhoven erkennen beiden dat dit voor de resultaten positief is geweest en dat ook de gerichtheid van intern meer naar extern is verschoven, maar toch blijkt voor Schoonhoven onvoldoende dat men de problemen heeft kunnen uitbannen. Het repertoire van Schoonhoven is, met betrekking tot de opvattingen over herindelen, dan ook niet (voldoende) opengebrouwen in de vierde fase van autopoiese. Nog altijd is Schoonhoven van mening dat herindelen nuttig is, ditmaal zowel intern en extern onverdeeld. Door de nieuwe vorm van samenwerking zag Schoonhoven zich alleen maar gesterkt in dat standpunt en kreeg zij ook de nodige bijval van de provincie. Argumenten dat de te kleine individuele gemeenten op zichzelf bleven werken en dat door uniforme samenwerking op politiek-bestuurlijke zaken de autonomie aantastte volgden. Bergambacht ziet zich tegenover dit standpunt staan, omdat zij juist het repertoire hanteert dat herindelen (nog) niet nuttig is. Dit wordt veroorzaakt doordat de voordelen voor Bergambacht nog niet tegen de nadelen opwegen. Hieronder vallen ondermeer de risico's die zouden ontstaan doordat er bij Ouderkerk financiële problemen zijn.

Het item over herindeling toont ook aan dat in beide repertoires netwerkkrachten en machten een rol spelen in de communicatie uit fase 2. Zo gebruikt Bergambacht de nieuwe situatie om voordelen van herindeling naar zich toe te trekken en gebruikte Schoonhoven het netwerk om de provincie als actor in het netwerk te halen. Begrip van en mogelijkheden tot interventie op dit netwerk kunnen dan ook handig zijn om een gewenst resultaat te krijgen en teleurstelling uit fase 3 te voorkomen. Door ook zicht te hebben op het netwerk kunnen bovendien problemen in de samenwerking ondervangen worden. Zo was een van de problemen voor Schoonhoven dat de rollen niet goed verdeeld waren en de communicatie in het netwerk niet goed functioneerde. Niet alle gewenste actoren van Schoonhoven hadden een functie gekregen en de afstand tussen de gemeente en de samenwerking was te groot geworden. Bergambacht ziet daarnaast een ander nut voor begrip van het netwerk. Het helpt wanneer je weet wat de werkelijke uitgangspunten zijn van de betrokken actoren: wat wil de betrokkene nou echt? In de loop van de samenwerking bleek namelijk dat dit voor Schoonhoven anders was dan ze oorspronkelijk communiceerden, dit leidde tot teleurstelling en tot het stuklopen van de samenwerking.



## 6. Casus Kempengemeenten

**Status** : Operationeel en in doorgroeidiscussie  
**Vorm** : Meervoudige gedeconcentreerde samenwerking

**Deelnemende gemeenten** :  
Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden

**Respondenten** :

- De heer mr. J.J.P.M. (Jos) van Hout, secretaris gemeente Bladel
- De heer mr. R.A.L. (Ruud) Severijns, burgemeester gemeente Oirschot
- De heer drs. L.J.M. (Leon) Bertens, secretaris gemeente Reusel-De Mierden



## 6.1. Inleiding

---

De Kempengemeenten is het laatste van de drie bij het onderzoek betrokken samenwerkingsverbanden. Deze wordt gevormd door de gemeenten Bergeijk (18.099 inwoners), Bladel (19.114 inwoners), Eersel (18.072 inwoners), Oirschot (17.855 inwoners) en Reusel-De Mierden (12.384 inwoners)<sup>9</sup>.

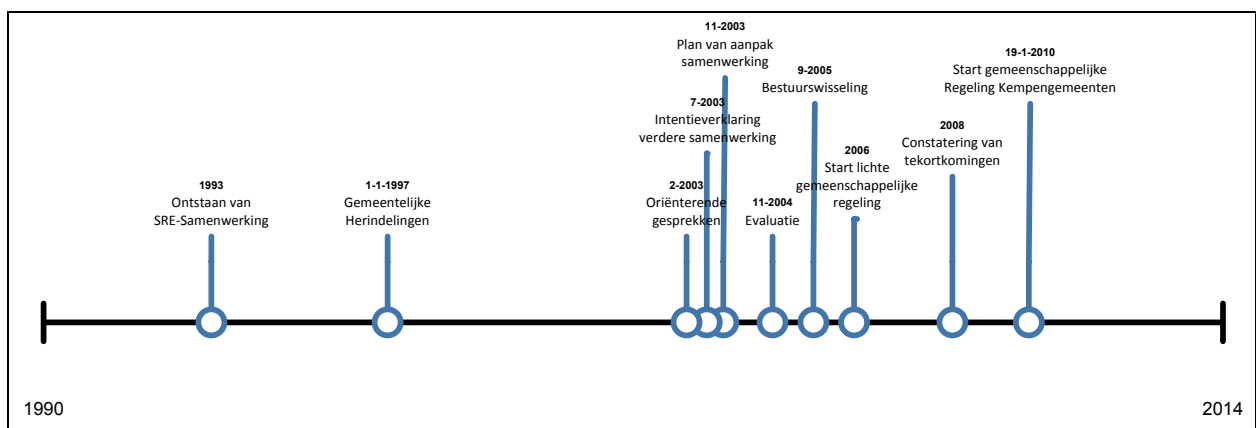
De naam Kempengemeenten is ontleend aan de regio, die gelegen is in het zuidoosten van de provincie Brabant. De naam is afgeleid uit het Latijnse woord 'Campina' dat verwijst naar het landschap, letterlijk 'streek van velden'. Hoewel De Kempen oorspronkelijk in het hart van het hertogdom Brabant lag, is het gebied na de scheiding met België verdeeld. Maar een klein deel van De Kempen ligt nog daadwerkelijk in Nederland, Noord-Brabant ten zuidwesten en zuiden van Groot-Eindhoven. De huidige gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden vormen tegenwoordig de gemeenten waaraan de Nederlandse Kempen de naam ontleent. Zodoende is ook de naam voor het samenwerkingsverband gevormd (Oevering & Rutgers, 2007).

De eerste stappen van de samenwerking werden gezet in het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). In dit verband werken 21 gemeenten samen op grensoverschrijdende zaken om zo als Zuidoost-Brabant zelf te kunnen bepalen hoe vraagstukken worden opgelost in plaats van afhankelijk van Den Bosch of Den Haag te werken aan oplossingen (Timp, 2006). Ondanks dat deze samenwerking goed liep, werden er wel herindelingen in de regio Brabant uitgevoerd. Ook gemeenten van de huidige Kempengemeenten samenwerking werden heringedeeld. Bladel door het samenvoegen van Bladel, Netersel, Hoogeloon, Hapert en Casteren), Oirschot werd gevormd door samenvoeging met Oost-, West- en Middelbeers en Eersel, Vessem, Wintelre en Knegsel werden in 1997 de nieuwe gemeente Eersel (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010). Omdat de gemeentesecretarissen in de praktijk nog steeds werden geconfronteerd met de beperkingen van hun kleine organisaties, ontstond de behoefte om ook buiten de SRE samen te werken en daarmee hun bestuurskracht te vergroten. Toen de rust na de herindelingen teruggekeerd was werd er gekeken hoe hier invulling aan gegeven kon worden. De gemeenten beseften dat een aantal regionale opgaven onvoldoende de aandacht kregen binnen het grotere SRE. Ook werd de noodzaak tot samenwerking ingegeven door het feit dat de gemeenten aan een nieuwe ronde van gemeentelijke herindeling wilden ontkomen. Gezien de toenmalige beperkte bestuurskracht van de vijf gemeenten afzonderlijk, was er een gegronde kans om ingelijfd te worden bij bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven. Daarnaast bestond er het risico dat de vijf gemeenten op zouden gaan in één

---

<sup>9</sup> Voor de inwoneraantallen is gebruik gemaakt van Ter Steege & van de Waart (2009) die voor het CBS hierover gegevens hebben gepubliceerd.

grote gemeente. Ook de behoefte om lokaal meer te kunnen betekenen zonder met alle 21 gemeenten uit de SRE te overleggen groeide. Het gevolg was dat er in februari van 2003 oriënterende gesprekken gevoerd werden met de betrokken gemeenten. Na deze positieve gesprekken is het uiteindelijk in juli 2003 al tot een intentieverklaring gekomen en kon er in november van dat jaar al een plan van aanpak gemaakt worden. Toen er in november 2004 vervolgens een evaluatie plaatsvond zag men in dat de ontwikkeling de goede kant op ging, maar dat de volgende stap in de samenwerking gezet moest worden met meer sturing en samenhang. Hiervoor werden plannen gemaakt en er kon aan de nieuwe visie gewerkt worden. Na een bestuurswisseling in 2005, waarbij twee van de vijf gemeente secretarissen afscheid namen, is er nagedacht over de manier van sturing van de samenwerking. Nadat de gemeenten het er over eens waren dat er iets moest veranderen, is de lichte samenwerkingsvorm van een gemeenschappelijk orgaan 'De Koepel' van start gegaan. In 2008 werd er geconstateerd dat enerzijds de samenwerking onvoldoende de wensen van de samenwerkende gemeenten dekten en anderzijds dat de behoefte aan een niet vrijblijvende samenwerking minder speelde. Nadat dit was geëvalueerd en er een nieuwe visie was opgesteld kon er een concreet resultaat volgen, namelijk de versterkte samenwerking die op 19 januari 2010 door de vijf gemeentelijke colleges ondertekend is. Deze gemeenschappelijke regeling voorziet in een openbaar lichaam, waaraan de collegebevoegdheden op het gebied van Intergemeentelijke Sociale Dienst, Personeel & Organisatie en Informatisering en Automatisering zijn overgedragen. De Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten (GRSK) is daarmee sinds 1 januari een feit (Kempengemeenten, 2010; Palstra, 2007; Shared Services bij de Overheid, 2010).



**Figuur 10) Chronologische verloop Kempengemeenten**

## 6.2. Structuur

---

### 6.2.1. Ontwikkeling van de structuur

In de casusinleiding is al kort ingegaan op het historisch verloop van de samenwerking Kempengemeenten, hier zal verder ingegaan worden op de ontwikkeling van het aspect structuur.

Bij de keuze voor de structuur zijn in de intentieverklaring in 2003 een aantal belangrijke uitgangspunten genoemd. Hierbij wordt de onderlinge relatie in de Kempen aangehaald als een gezamenlijke basis van de samenwerking en moet de bestuurskracht nadrukkelijk vergroot worden. In deze nieuw te creëren structuur moet er in sprake zijn van herkenbaarheid. Er worden bovendien een aantal mogelijkheden uitgesloten. Zo mag er geen sprake zijn van herindeling en mag er ook geen vierde bestuurslaag gecreëerd worden (Kempengemeenten, 8 juli 2003). Dit waren echter niet de enige uitgangspunten en regels voor de nieuw te creëren structuur. Belangrijk was dat, ondanks de kleine verschillen tussen de onderlinge gemeenten, minderheden wel gerespecteerd zouden worden en er telkens gezorgd zou worden voor een breed draagvlak en sterk collectief. Daarnaast werd vastgesteld dat in de nieuwe structuur waarschijnlijk niet iedereen altijd overal baat bij zou hebben en dat er door gemeenten gekeken diende te worden naar het totaalpakket van de samenwerking. Hierbij moest telkens beseft worden dat het ene onderdeel van de samenwerking het andere niet is. Met andere woorden, een probleem bij ICT betekent niet per definitie dat de samenwerking bij PenO ook slecht loopt. Bovendien was het belangrijk dat gemeenten vrijwillig in de samenwerking zaten. De samenwerking was geen verplichting. Om de autonomie te respecteren moest het mogelijk zijn om probleemloos uit de samenwerking te kunnen stappen. De best mogelijke structuur om al deze wensen mogelijk te maken zagen de gemeenten in het matrixconcept, waarbij per gemeente een taak wordt uitgevoerd met daarvoor verkregen mandaten en bevoegdheden (Oostendorp & Roos MIM, 2005).

Toen vastgesteld werd dat de samenwerking in de Koepelconstructie niet volledig werkte zoals samenwerkende gemeenten dat graag wilden, werd er gekeken op welke punten er verbetering in de structuur behaald kon worden. En hoewel de vrijblijvendheid in het begin van de samenwerking belangrijk was geweest voor de opbouw, werd het nu te riskant bevonden, omdat de financiële risico's te groot waren geworden. Daarnaast wilden de betrokken gemeenten graag de samenwerking nog verder intensiveren en was het dak van de Koepelsamenwerking inmiddels wel bereikt. Uit evaluaties bleek daarnaast dat de rol van het management in de samenwerking niet goed geregeld was en dat de betrokkenheid hierbinnen onvoldoende was. Bovendien was er grote ontevredenheid over de rol van de gemeenteraad in de samenwerking. Er was geen directe koppeling vanuit de samenwerking naar de vijf gemeenteraden waardoor het ook ontbrak aan

invloed en betrokkenheid (Van Hout & Van der Linden, 2004; Kempengemeenten, 2007). In het koepeloverleg van 17 februari 2009 is door de gemeentesecretarissen en de burgemeesters van alle gemeenten uit de samenwerking gevraagd om met een voorstel te komen voor een samenwerking in een geformaliseerde Wgr-structuur. Door het Kempen MT is vervolgens een notitie geschreven waarin de mogelijkheden belicht werden. Vooruitlopend op de definitieve notitie heeft er op 15 september een overleg plaatsgevonden om uitgangspunten vast te stellen waarmee de basis van de nieuwe structuur gelegd zou kunnen worden. De uitkomsten hieruit waren: de uitvoering moest professioneler, de taakvelden zouden voorlopig worden vastgesteld op het ISD, PenO en SSC ICT, het was noodzakelijk een AB en het DB in te stellen en deze zouden ondersteund worden door adviezen komend uit de portefeuillehoudersoverleggen (Kempengemeenten, 2009).

In de notitie van het Kempen MT is vervolgens de totstandkoming van het bestuurlijke model vastgelegd. Opnieuw werd hier benadrukt dat de bestuurlijke zelfstandigheid niet in het geding mocht komen en herindeling niet aan de orde zou zijn. Bij de totstandkoming van de keuze is ook gekeken naar voorbeelden van diverse samenwerkingsverbanden elders in Nederland. Hiervoor is gekeken naar Regio Rivierenland, BEL-gemeenten, Drechtsteden, K5, Land van Cuijk en ISZF Friesland. Ook de aard van de samenwerking werd essentieel geacht. Door de raden is daarom nadrukkelijk uitgesproken dat er primair samenwerkt moet worden op bedrijfsvoering en uitvoeringsaangelegenheden, met als doel de bestuursdracht te versterken. Om flexibiliteit te waarborgen is gekozen om voor een activiteit steeds overeenstemming van de afzonderlijke gemeenten te laten betuigen. Om tegelijk ook robuust te kunnen zijn moeten alle bestuurders goed betrokken worden. In de notitie werd bij de vaststelling aangegeven dat de '*Coleur Locale*' zeer belangrijk was voor alle betrokkenen. De identiteit van elke gemeente moet gerespecteerd worden en ieder moet in staat zijn om waar nodig eigen keuzes te kunnen maken. Al deze uitgangspunten en voorbeelden van andere samenwerkingsverbanden hebben er uiteindelijk toe geleid dat er een voorkeur ontstond voor een model binnen de carousel-gedachte. Dit was enerzijds vanuit de financiële gedachte dat de medewerkers op de bestaande gemeentehuizen gehuisvest konden worden. Anderzijds ook vanuit de inhoudelijke argumenten dat de samenwerking van de vijf gemeenten zou blijven en niet een eigen identiteit zou vormen die los zou staan van de (bestuurlijke of ambtelijke) gemeentelijke organisaties (Perriëns, 2009). Per 1 januari 2010 is deze samenwerking van kracht geworden.

### **6.2.2. De opbouw van de structuur**

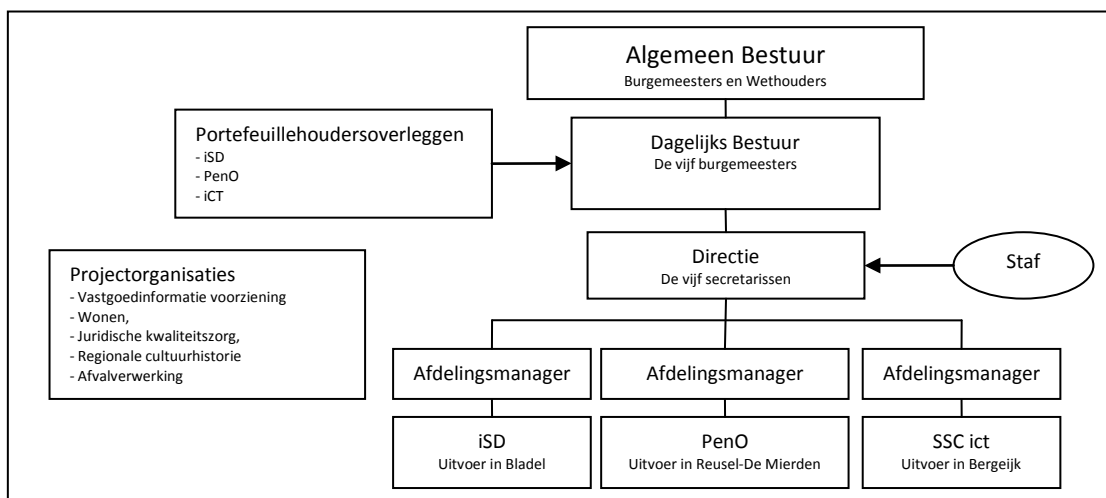
Bij de oprichting van het openbaar lichaam, dat fungeert als rechtspersoon, is de voormalige Koepelsturing vervangen door een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Er is een directie opgezet, en er volgen adviezen vanuit de verschillende portefeuillehoudersoverleggen.

Binnen de samenwerking zijn momenteel drie pijlers te onderscheiden: ISD, P&O en I&A. De heer Severijns geeft aan dat de I&A diensten voor alle vijf de gemeenten zijn gestationeerd in Bergeijk, dat de ISD is ondergebracht in Bladel en dat de afdelingen P&O van vier Kempengemeenten zijn geclusterd op het gemeentehuis van de gemeente Reusel-De Mierden.

Het AB dat aan het hoofd staat van de organisatie, zo licht de gemeentesecretaris van Bladel de heer Van Hout toe, bestaat uit de burgemeesters en wethouders. Er is dus geen sprake van politieke inmenging op dit niveau. Daarnaast is er nog het Dagelijks Bestuur dat wordt gevormd door de vijf burgemeesters. De directie wordt gevormd door de gemeentesecretarissen van de vijf samenwerkende partijen. De rol van deze secretarissen is volgens Van Hout divers en *“is te vergelijken met de rol van de gemeentesecretaris binnen een normale gemeentestructuur”*. Daarnaast zijn de verschillende portefeuilles tussen de vijf gemeentesecretarissen verdeeld. Zo trekt de gemeentesecretaris van Eersel de I&A-samenwerking en is zijn collega uit Reusel-De Mierden verantwoordelijk voor de samenwerking op P&O gebied. De portefeuillehoudersoverleggen spelen naast de directie en het AB en DB een belangrijke rol. Zij hebben namelijk tot doel het DB te adviseren rondom beleidsmatige en strategische aangelegenheden. De gemeenteraden worden in deze structuur buiten beschouwing gelaten. Wel blijven zij natuurlijk vanuit de autonome gemeenten hun zeggenschap behouden waar het gaat om de kaders waarbinnen samengewerkt mag worden. Tevens controleren zij ieder voor zich het functioneren van het samenwerkingsverband.

Daarnaast wordt er nog vanuit diverse projectorganisaties samengewerkt. Dit gebeurt op het gebied van wonen, juridische kwaliteitszorg, regionale cultuurhistorie en afvalverwerking. Voor deze terreinen zijn projectcoördinatoren benoemd, bestaan ambtelijke werkgroepen en zijn portefeuillehouders als ‘eigenaar’ toegewezen. Op het terrein van de cultuurhistorie is tevens gekozen voor een stuur- en klankbordgroep.

Het model van de samenwerking staat weergegeven in Figuur 11.



**Figuur 11) Bestuurlijke en ambtelijke structuur Kempengemeenten**

## 6.3. Strategie

---

In dit hoofdstuk draait het om de strategieën van ieder van de betrokken actoren. Het gaat hierbij om het doel dat ze nastreven en de achterliggende redenen en zingeving hiervan.

### 6.3.1. Bladel

#### Onderbouwing van de samenwerking

De samenwerking werd volgens Bladel ingegeven door verschillende ontwikkelingen. Er was in de loop der jaren een toename ontstaan van juridificering, europeanisering en nog meer ontwikkelingen. Dit zette bij Bladel de bedrijfsvoering onder druk en kwam er noodzaak om strategisch in te grijpen: *“we hebben toen gezegd dat er een noodzaak was om te gaan samenwerken vanwege kwaliteit, kwantiteit en ook efficiency”*. Als gevolg hiervan is in 2003-2004 het ontwikkelmodel ontstaan. Er werd nadruk op het aspect ontwikkeling gelegd omdat beseft werd dat dit slechts de start zou zijn. Het model was dan ook bedoeld *“om te kijken hoe de samenwerking zich zou ontwikkelen”*. Het was nodig om te kijken hoe het samenwerken zich zou ontwikkelen, omdat er in de regio nog maar vrij recent herindelingen hadden plaatsgevonden en herhaling voorkomen moest worden. Er werd door Bladel waarde gehecht aan de autonomie en vrijblijvendheid. Intensief samenwerken zou zodoende wellicht een risico zijn. Maar hoewel de eigen identiteit het kernelement is in de samenwerking, kan dit wel alleen maar bereikt worden door goed samen te werken, zo weet ook Bladel. En samenwerken ontstaat door binding en niet door jezelf er tegen af te zetten. Het is dan ook voor de cultuur van de samenwerking belangrijk dat Bladel *“wel beseft dat wij uiteindelijk ook de gemeenschappelijke regeling zijn. Het moet niet zo zijn dat straks gezegd wordt ‘zij van het Shared Service Center ICT’, want dat zijn we nog gewoon zelf”*.

Toen de samenwerking zich ontwikkelde en er onderling meer vertrouwen was ontstaan, kwamen de gemeenten op een punt waarop het model weer té vrijblijvend was. Er was een ander model nodig, omdat het limiet en de mogelijkheden van het toenmalige model bereikt waren. Bladel vond dat er sprake moest zijn van een nieuwe visie, omdat: *“we bedachten dat we in een concept moesten gaan denken over waar we naartoe zouden kunnen werken, vandaar ook dat de gemeenschappelijke regeling gemaakt is”*. Maar ongeacht het model waren er voor Bladel altijd een aantal strategische overwegingen om samen te werken. Deze overwegingen werden eigenlijk altijd trapsgewijs gezien. De eerste trap was de wens om de organisatie te verbeteren, waardoor *“je mensen kunt binden aan je eigen organisatie en streeft naar continuïteit, kwaliteit en als het even kan ook efficiency”*. De volgende trede op de trap was om zo *“uiteindelijk een betere bestuurskracht kunnen realiseren door met elkaar samen te werken”*.



## Belangrijke aspecten in de samenwerking

Een van de belangrijkste aspecten van de samenwerking is volgens Bladel de *'Coeur Locale'*, wat een representatie is van de identiteit, van de afzonderlijke gemeenten. Deze identiteit, die ook staat voor autonomie, mag voorlopig nog niet verloren gaan. Niet overal is het gewicht van identiteit evenveel aanwezig *"maar we hebben gezegd dat de burger recht heeft op een bestuurder die dicht bij huis is. Wat er achter de deur van het gemeentehuis gebeurt maakt niet zoveel uit, als de burger maar krijgt wat hij/zij nodig heeft"*. Hier blijkt ook een belangrijk aspect van de samenwerking Kempengemeenten uit, namelijk het onderscheid tussen enerzijds politieke taken en anderzijds ambtelijke taken. In de samenwerking van de Kempengemeenten gaat het echter alleen om operationele taken. Dat dit een strategische keuze is waarover goed is nagedacht wordt ook door Bladel erkend. Het is wel een complicerende factor in het proces geweest, volgens Bladel, omdat *"toen we in 2007 aan de slag gingen om de raden bij te praten ontstond er ook een geluid vanuit de raad dat ze zich afvroegen waar we nou mee bezig waren en of het allemaal wel goed was. Toen zijn we gaan nadenken over hoe we de raad in positie konden brengen"*. Uiteindelijk is in 2009 de gemeenteraad van Bladel akkoord gegaan met over de kaders waarbinnen de Kempengemeenten aan de slag mochten gaan. Zo wordt de autonomie gehandhaafd en geeft het de uitvoerders voldoende speelruimte.

Toch zijn er ook zaken die wat lastiger lopen in de samenwerking. Een onderdeel hierbij is communicatie. Enerzijds is er de gemeenteraad die graag geïnformeerd wil worden en anderzijds is het lastig om de raad te voorzien van de heldere resultaten die ze graag zouden willen zien. Volgens Bladel zijn deze resultaten namelijk niet altijd maar zo simpel weer te geven, een voorbeeld is de recente invoering van de WMO *"we kunnen niet aangeven hoeveel formatieplaatsen er bijgekomen zouden zijn, maar we kunnen wel zeggen dat er nu geen nieuwe formatieplaatsen zijn bijgekomen"*. Ondanks dat Bladel hierdoor geen exacte winst kan aangeven, kan wel aangetoond worden aan de gemeenteraad dat Bladel er baat bij heeft om samen te werken. Een volgend punt van aandacht dat gelegen is in de strategie en in het verlengde van communicatie ligt, is de onderlinge afstemming. In de praktijk is volgens Bladel gebleken dat de organisatie tegen grenzen aanloopt. Wat er volgens Bladel zou moeten gebeuren binnen de samenwerking, is dat *"wanneer je bepaalde diensten opricht onder de vlag van een gemeenschappelijke regeling, dan moet er eigenlijk ook een gemeenschappelijk bedrijfsbureautje zijn"*. Dat zorgt voor een betere onderlinge communicatie en (financiële) afstemming. Bovendien ondervang je ook twijfel. Momenteel is er namelijk twijfel bij de medewerkers over wat er nu wanneer precies van ze verwacht wordt, omdat *"medewerkers van de gemeenten nu ook gevraagd worden deze dingen te doen, en dat geeft ze de vraag waar het*



*zwaartepunt in de werkzaamheden die ze verrichten nu eigenlijk ligt: bij de gemeente of bij de Kempensamenwerking”.*

Een laatste lastig punt waar ook rekening mee gehouden moet worden in de strategie is het onderdeel ontwikkeling van diensten. Bladel ziet hierin onderlinge verschillen. Zo is de ene gemeente al verder met ICT dan de ander. Dit vereist dat er strategisch maar juist ook met begrip voor elkaars situatie met dit soort zaken wordt omgegaan. Dit begrip uit zich volgens Bladel ook in de voordelen en soms de nadelen die behaald worden *“het kan ook wel eens zo zijn dat er door een gemeenten geïnvesteerd moet worden en dan gaan de kosten voor de baat”*. Gemeenten moet zich zodoende instellen op een macro-voordeel en niet op een micro-nadeel.

### **Continuïteit volgens respondenten**

Op de vraag of Bladel verwacht dat de samenwerking in de nabije toekomst zal eindigen wordt vrij kort en helder geantwoord *“nee, ik denk dat we te alert zijn om de boel bij elkaar te houden”*. Natuurlijk speelt hierbij de ontwikkelgeschiedenis van de Kempengemeenten een rol. En hoewel het dan momenteel niet aan de orde is, wordt niet volledig uitgesloten dat er ooit overgegaan zal worden tot een nieuwe herindeling en discontinuïteit van de huidige Kempensamenwerking. Deze gedachte zorgde in eerste instantie ook voor een spanningsveld, want is deze samenwerking voor gemeenten nou een aanleiding tot herindeling of juist ter voorkoming ervan? Nu is het inmiddels zo dat iedere gemeente zich heeft uitgesproken voor de samenwerking en tegen herindeling, maar Bladel blijft realistisch *“mocht het alsnog ooit zover komen dan zijn we er ambtelijk klaar voor, dan zullen we in ieder geval geen ambtelijke stress meer hebben en is het dan alleen nog maar een bestuurlijk verhaal”*.

Wat volgens Bladel belangrijk voor de voortzetting van de samenwerking is geweest, is dat de samenwerking ook echt iets geworden is van de colleges. Er is vastgesteld dat *“de samenwerking ook echt iets geworden is van de colleges, maar wel binnen de kaders zoals de raden die gesteld hebben”*. Dit getuigt ook van tevredenheid over de gekozen structuur. Echter om in de toekomst de samenwerking ook succesvol te kunnen blijven voortzetten is er meer nodig. Bladel ziet het dan ook als uitdaging om de huidige drie samenwerkingspunten uit te bereiden. De strategie die ze hiervoor wil gebruiken is om door *“waar we nu mee bezig zijn een dusdanig effect te laten geven, dat het een soort sneeuwbaaleffect genereert dat ook allerlei andere bedrijfsvoeringonderdelen meetrekt”*. Op deze manier kunnen meer onderdelen van de bedrijfsvoering worden gedeeld en de bestuurskracht verder worden vergroot, waardoor de noodzaak tot herindeling ook in de toekomst nog verder zal afnemen.

## Kleur van de strategie in de samenwerking

De veranderkleuren van de gemeente Bladel zijn op denken en doen verschillend van elkaar. Om te beginnen met de kleur van denken, de dominante kleur hier is de kleur groen. Dat het niet verrassend is dat deze kleur juist in het denken overheerst (met een op de voet gevolgde witte kleur), omdat bij het model gehamerd wordt op de doorontwikkeling. Het model waarmee gewerkt wordt is nooit klaar, maar nog belangrijker is dat er geleerd wordt wat er fout aan is, zodat het in het volgende stadium beter uitgevoerd kan worden. Er wordt telkens gesproken over het “ontwikkelen van diensten” bij de Kempengemeenten. Daarnaast moet men zich niet alleen spiegelen aan de nadelen die op micro-niveau behaald worden, maar moet men leren in te zien dat er op macro-niveau voordelen behaald worden.

De dominante kleur voor doen is de kleur rood. Ook dit zal niet echt een verbazende uitkomst zijn. Bij Bladel heerst er een cultuur die sterk hangt naar het samen oplossen van de problemen en er wordt zeer letterlijk voor gewaakt dat er geen situatie ontstaat waar het een ‘wij tegen zij’-situatie wordt. Bovendien wordt er gewerkt aan binding. Bladel hecht er aan om de mensen aan de eigen organisatie te binden om zo efficiency en effectiviteit te behalen in de dienstverlening. Krachten die deze binding tegen werken (zoals twijfel) probeert men uit te bannen. Dit gedrag heeft er dan ook onder meer toe geresulteerd dat “de samenwerking ook echt iets geworden is van de colleges”. Binding en verbinding is dus een belangrijk punt voor Bladel.

De uitkomsten van de veranderkleurentest, zoals die ingevuld is door de gemeente Bladel staan hierna weergegeven in Tabel 15.

Tabel 16) Uitkomsten kleurttest Bladel

Kempen	Bladel			
	Denken		Doen	
	%	N	%	N
Geel	10%	3	20%	6
Blauw	0%	0	3%	1
Rood	27%	8	33%	10
Groen	33%	10	27%	8
Wit	30%	9	17%	5

## 6.3.2. Oirschot

### Onderbouwing van de samenwerking

Voor Oirschot was de reden tot samenwerking tweeledig, er zat een element in dat gericht was op bedrijfsvoering en er was een element dat gericht was op zelfstandigheid. Zelfstandigheid was een aandachtspunt, omdat Oirschot merkte dat de overheid steeds met nieuwe taken omkleed

met voorwaarden kwam en die ze niet allemaal zelf kon oplossen. De bedrijfsvoering was echter wel de drijvende kracht *“we wilden als kleinere gemeenten een aantal bedrijfsvoeringsprocessen zo efficiënt mogelijk organiseren”*. Om dit te bereiken moesten er een aantal keuzes gemaakt worden. Ze moesten besluiten met wie ze samen wilden werken en bepalen in welke vorm. De keuze voor de samenwerkingspartners was naar mening van Oirschot vrij makkelijk te maken vanwege de band vanuit de Kempen *“de gemeenten die hier aan deelnemen hebben als kenmerk dat ze ongeveer gelijke omvang hebben maar ook dat ze aan elkaar zitten, Kempen gemeente zijn”*. Het voordeel is dat de gemeenten eenzelfde achtergrond hebben. Daarnaast zorgt het voordeel van gelijke omvang er volgens Oirschot voor dat er niet één partner is die vooruit wil lopen en de baas wil spelen. Dit tezamen maakt voor Oirschot dat *“we elkaar konden vinden in dezelfde problematiek en we elkaar op een goede manier aanvoelden. Dat is dan ook de basis van de samenwerking geweest”*. Er is ook naar alternatieven gekeken om met andere partners samen te werken, maar die boden geen goede uitkomst. Een mogelijk alternatief was bijvoorbeeld om met Oosterhout aan oplossingen te werken, maar Oirschot zag dat niet zitten, omdat *“dan mag je alleen maar doen wat Oosterhout vindt. Wij voelden er niet zoveel voor om onze autonomie op dat gebied aan Oosterhout op te geven”*.

Qua vorm is de carrousel-gedachte belang. Ook de keuze voor taken is terug te vinden in de manier waarop er samengewerkt wordt. Er is door Oirschot ook strategisch gekozen, vanuit de gedachte dat het een bedrijfsvoeringsaangelegenheid was, hoe bijvoorbeeld de gemeenteraad gepositioneerd moest worden. Er is gekozen om ze de controlerende functie en een kaderstellende functie te geven. Voor Oirschot was dit ook vrij vanzelfsprekend omdat *“de gemeenschappelijke regeling eigenlijk alleen maar gaat over collegebevoegdheden. Dus er is formeel geen taak voor de gemeenteraad in wat de gemeenten samen doen”*. Door de strategische rol die ze nu gekregen hebben zijn ze betrokken en de gemeenteraad bepaalt nog altijd een duidelijke rol. Daarnaast zijn er het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur, maar dit is niet de politieke spil. Volgens Oirschot ligt dit bij het portefeuillehouderoverleg *“als je kijkt waar de politieke knopen worden geteld, dan is dat daar. De overleggen hebben ook hun achterbannen en worden gevoed door de ambtelijke organisatie van waar die vandaan komt”*. Zo werden alle actoren strategisch over de gehele structuur verdeeld om de uitvoer van taken optimaal te harmoniseren.

### **Belangrijke aspecten in de samenwerking**

In de samenwerking vallen wat betreft Oirschot wel een paar zaken op die belangrijk zijn. Allereerst is het volgens Oirschot namelijk belangrijk dat je het stapje voor stapje doet en *“dat je eerst onderling alles goed geregeld hebt”*. Als dat het geval is, en er is een goede basis, dan kan er ook nagedacht worden over hoe de samenwerking verder uitgebreid kan worden. Dit kan door er nog meer taken erbij te nemen, maar ook door bijvoorbeeld meer samenwerkingspartners in de

uitvoer mee te nemen. In de structuur is namelijk gekozen om niet per definitie het te laten bij deze vijf samenwerkende gemeenten. Maar dat was niet de enige gedachte bij de totstandkoming van de structuur. Met name vrijheid was ook van groot belang, maar door de toename van de samenwerking was een omslagpunt naar minder vrijheid onontkoombaar. Oirschot zag dit ook in en denkt hier heel praktisch over *“er zijn inmiddels teveel financiële en personele gevolgen die nu op het spel staan. De belangen zijn zodoende inmiddels te groot om nog vrije in en uittreding mogelijk te houden”*. Dit praktische denken is bij Oirschot ook kenmerkend en komt terug in meerdere aspecten. Oirschot is van mening dat er niet alleen gepraat moet worden maar ook aangepakt. Vervolgens kan daarvan geleerd worden om te verbeteren. Dit blijkt onder meer uit het feit dat Oirschot erkent dat de schaalgrootte niet in alle gevallen optimaal is, maar door een sterk onderling vertrouwen en het elkaar goed aanvoelen kunnen er resultaten geboekt worden. Er wordt goed nagedacht en Oirschot stort zich niet zonder meer in elk samenwerkingsavontuur. Een samenwerking op omgevingsdiensten is bijvoorbeeld niet doorgegaan *“we hebben onlangs gekeken naar de omgevingsdiensten, maar na onderzoek luidde de conclusie dat de Kempen dan te klein is. We proberen daar gewoon zakelijk in te zijn”*. Oirschot gaat dus graag aan de slag, maar blijft wel realistisch over waar de grenzen van de mogelijkheden liggen.

Toch is het volgens Oirschot niet zo dat wanneer er nieuwe taken door de nationale of regionale overheid overgedragen worden aan de lokale overheid er zonder meer overgegaan wordt tot Kempensamenwerking. Het is een afwegingsproces waarbij de eerste reactie van Oirschot is *“kunnen we dit als gezonde autonome gemeente niet gewoon zelf? Als dat niet het geval is, dan moet er toch naar een oplossing gezocht worden die zo dicht mogelijk bij de autonomie blijft. Als het niet lokaal kan dan kan er gewerkt worden binnen de Kempengemeenten en desnoods kan er nog via de Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) gewerkt worden”*. Autonomie komt ook terug in de manier waarop er met de verschillende gedeelde taken wordt omgegaan. Het moet wel mogelijk zijn voor gemeenten om er een eigen invulling aan te geven. Oirschot beseft dat dit soms lastig kan zijn maar *“natuurlijk moet je als je samenwerkt wel zorgen dat je op een groot aantal punten op dezelfde lijn zit want anders mis je de efficiëntie, maar lokaal moet er wel de ruimte blijven”*. De autonomie van de gemeente blijft een belangrijk punt en herindeling is niet aan de orde. Mocht het ooit zo zijn dat er overgegaan moet worden tot herindeling, dan ligt het volgens Oirschot helemaal niet vast dat er dan ook met de Kempengemeenten wordt samengegaan: *“het kan best zo zijn dat we dan vinden dat we als gemeente beter bij een ander gemeente passen”*.

### **Continuïteit volgens respondenten**

Wanneer bij Oirschot gevraagd wordt naar discontinuïteit, lijkt daar op korte termijn geen sprake van te zijn. De samenwerking loopt goed en moet worden voortgezet luidt het motto. Dat de

continuïteit niet echt in gevaar lijkt te komen wijt Oirschot het onderling vertrouwen, de gemeenschappelijke belangen van gemeenten en het feit dat alles stapje voor stapje gedaan wordt.

Toch zijn er ook wel aandachtspunten en zaken die een minder positieve bijdrage leveren aan de samenwerking. Voordat de gemeenschappelijke regeling werd opgericht voelden de gemeenteraden zich buitengesloten, omdat het iets was van alleen het college van BenW en de ambtenaren. De kwestie is toen opgelost met de hulp van een buitenstaander die de raad hielp in de discussie over hoe het verder moest. Hoewel dit goed opgelost is, was het wel een bedreiging van de continuïteit. Oirschot ziet de gemeenteraad dan ook als belangrijke speler en *“het is dan ook belangrijk om de raad te betrekken om het iets van ‘ons’ te laten zijn en niet iets van ‘hun’”*.

### Kleur van de strategie in de samenwerking

In de uitkomsten van Oirschot zien we dat er een sterke rode kleur aanwezig is in zowel het denken als het doen. Maar met name in het denken zijn daarnaast de kleuren blauw en wit nog wel latent aanwezig. De rode kleur in het denken komt met name tot uiting in de manier waarop er met de partners wordt omgegaan. Dit wordt ondermeer zichtbaar door de pogingen om alle partijen en actoren zo maximaal mogelijk te betrekken, maar wel op een manier die (praktisch) werkbaar blijft. Er gaat een sterke wil van Oirschot uit om onderling de zaken goed te regelen (=blauw) door ook goed met elkaar te communiceren (=rood) zonder dat het einddoel nou precies vastligt (=wit). De rode kleur komt tot slot nog sterk terug in de uitvoering waarin het ‘wij’-gevoel voorop staat. Zo geeft Oirschot aan dat ze het belangrijk vindt dat samenwerken iets van ‘ons’ en niet van ‘hun’ moet zijn wanneer het over de gemeenteraad gaat.

Tabel 17) Uitkomsten kleurttest Oirschot

Kempen	Oirschot			
	Denken		Doen	
	%	N	%	N
Geel	10%	3	13%	4
Blauw	23%	7	17%	5
Rood	27%	8	40%	12
Groen	17%	5	20%	6
Wit	23%	7	10%	3

## 6.4. Continuïteit

---

### 6.4.1. De betekenis van structuur voor continuïteit

Iets wat direct opvalt in de structuur van de Kempengemeenten, is een structuur aspect dat wezenlijk anders is dan in de andere twee samenwerkingsverbanden: de manier waarop de raden betrokken worden. Daar waar bij de Drechtsteden en de K5 in het samenwerkingsverband een gemeenschappelijke raad is opgericht die bestaat uit leden van de afzonderlijke gemeenteraden, moeten ze daar bij de Kempen niks van weten. Er heerst binnen de Kempen een afgunst tegen iets wat zich zou kunnen ontwikkelen tot een (schijnbare) vierde bestuurslaag. Politiek hoort volgens hen bij de gemeenten, dat is ook waar de autonomie ligt. In het geval van de Kempen werkt deze structuurkeuze goed. Het is een wens van de betrokken actoren om het zo te doen, dus wanneer er tegenin gegaan zou worden dan zou het juist negatief werken. De gemeenteraden worden wel op een andere manier betrokken, ze bepalen op welke terreinen er samengewerkt wordt en houden controle. Deze constructie werkt goed en draagt bij aan de continuïteit.

Daarnaast is er de rol van het bestuur. Deze is verdeeld over drie organen in de samenwerking. Dit zijn het AB, het DB en de PO's. Hoewel de eerste twee belangrijke organen zijn, worden de echte noten in de portefeuillehoudersoverleggen gekraakt. Hier wordt door de secretarissen samen met ambtenaren gekeken naar de adviezen die naar het bestuur worden gestuurd. De daadwerkelijke input is dan ook van hen afhankelijk en heeft een positieve invloed op de continuïteit. Het AB en het DB zijn daarentegen meer van neutrale invloed.

Tot slot is er de uitvoering. Deze wordt aangestuurd door de directie, bestaande uit de vijf secretarissen. Ook hier hebben de gemeentesecretarissen dus een positieve bijdrage in de continuïteit. De diensten lopen goed, er worden voordelen behaald en de betrokkenen zijn te spreken over de manier waarop de taken verdeeld zijn. Ook het scheiden van gevoelige zaken in projectorganisaties, werkt goed. Het biedt de mogelijkheid om samen te werken aan bijvoorbeeld een onderwerp als wonen zonder dat de grip op de situatie te verliezen. Ook de uitvoeringsorganisaties hebben in de Kempensamenwerking een positief effect op de continuïteit. Hierbij moet wel toegevoegd worden dat dit succes ook voor een belangrijk deel wordt bepaald door de koppeling met het ambtelijk apparaat. In zowel de PO's, de ondersteunende staf als ook in de projectorganisaties is deze koppeling succesvol en de samenwerking zou zonder deze ambtenaren niet goed functioneren.

### **6.4.2. De betekenis van strategie voor continuïteit**

Ook in de strategie zijn een paar kenmerkende elementen terug te vinden die van invloed zijn op de continuïteit. Allereerst is er een instelling bij de betrokkenen die er op wijst dat de samenwerking constant in ontwikkeling is. Fouten zijn acceptabel, mits er van geleerd wordt. Het ontwikkelmodel, dat stapje voor stapje uitgevoerd wordt, lijkt ook nooit af te zijn, het einddoel is onbepaald, maar er is wel een gedeelde visie en een wij-cultuur. In deze visie, die tevens ook de strategie bepaalt, wordt de eigen identiteit samen met de autonomie centraal gezet. Hierdoor is er geen twijfel over de intentie van de samenwerkingspartners, maar juist vertrouwen wat ook een positief effect heeft op de continuïteit.

Een volgend punt is de manier waarop er strategisch omgegaan wordt met de rolverdeling. Er wordt zakelijk naar gekeken en praktisch denken lijkt hierbij het credo. De gedachte die er heerst is dat wanneer het gaat over zaken waar de gemeenteraad in de gemeente niet over gaat, waarom zouden ze daar in een samenwerkingsverband wel over moeten gaan? Door deze basisgedachte door te laten werken in de rolverdeling in de samenwerking, kan ook de politieke discussie beperkt worden. De kaders worden vastgesteld en de controle op de uitvoering wordt in de gaten gehouden, maar dat is het dan ook wel voor de raad. Het elimineren van verdere inmenging voorkomt problemen en draagt positief bij aan de continuïteit.

Een punt wat negatief bijdraagt aan de continuïteit is de communicatie met betrekking tot concrete resultaten. Binnen de Kempen zijn de gemeenten positief over de samenwerking, maar aan concrete resultaten ontbreekt het nog. Het blijkt in de praktijk lastig om precieze gegevens te verstrekken, waarin deze resultaten worden weergegeven. Wanneer dit op termijn niet verandert kan dit voor de raad een probleempunt worden, omdat ze hun controlerende functie niet naar behoren kunnen uitvoeren. Ook de communicatie met de eigen ambtenaren, die ingezet worden als ondersteunende staf in het samenwerkingsverband, is nog een punt van aandacht. Aangezien medewerkers van de individuele gemeenten ingezet worden om ondersteunende taken te vervullen ontstaat er twijfel. Deze twijfel zorgt voor een onevenwichtige situatie in wat medewerkers denken te moeten doen. Doordat ze niet weten of ze voor de gemeente of het samenwerkingsverband aan de slag moeten, kan dit bijdrage aan een demotivatie van het eigen personeel en zo negatief van invloed zijn op de continuïteit.

## 6.5. Casusconclusie

Tot slot worden ook bij deze laatste casus in de kolom hiernaast de verschillende repertoires van de actoren weergegeven. Hieruit kan het autopoietische gedrag van de actoren verklaard worden. Hierna zullen conclusies getrokken worden die specifiek zijn voor deze casus.

In de Kempengemeenten was het uitgangspunt van de gemeenten ook om, net als bij de Drechtsteden en de Krimpenerwaard, te overleven zoals in fase 1 van autopoiese. Ook hier speelt de schaalgrootte in de repertoires van zowel de gemeente Bladel als ook in die van Oirschot een centrale rol. Bij beide gemeenten wordt vanuit fase twee en drie door teleurstelling vastgesteld dat de schaal te klein is om alle functies goed uit te voeren en dat, na fase 4 en 5 van autopoiese gezet te hebben, samenwerken daarom noodzakelijk is.

Bij het zoeken naar samenwerkingspartners is geen lange zoektocht nodig geweest voor de betrokken gemeenten en hebben ze elkaar makkelijk kunnen vinden. Dit komt allereerst omdat de Kempengemeenten een historische band met elkaar hebben. Bovendien zijn ze vrijwel even groot qua omvang en aantal inwoners en liggen ze geografisch dicht bij elkaar. Daar komt bij dat de gemeenten elkaar kennen uit het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, waardoor het geen vreemden meer van elkaar waren voor wat betreft samenwerken. Dit tezamen geeft de gemeenten een goede basis waarop verder gebouwd kon worden.

In deze gezamenlijk basis van repertoires zat ook nog een andere gedeelde wens verscholen, namelijk de wens om niet over te gaan tot herindeling. Doordat in het verleden dit al gebeurd was, wil men nu herhaling hiervan ten zeerste voorkomen. Bovendien staat het voor Oirschot ook helemaal niet vast dat bij herindeling met de Kempengemeenten samengegaan wordt. Maar beiden zijn voorlopig tegen herindeling en in het begin was het dan ook noodzakelijk om te kijken hoe de samenwerking zich zou gaan ontwikkelen en of de autonomie en vrijblijvendheid wel voldoende gehandhaafd zouden blijven. Hierdoor werd eerst afgetast en gekeken hoe fase 3 van de autopoiese stand zou houden, of dat er op korte termijn sprake zou zijn van teleurstelling. Het noodzakelijke vertrouwen kon zo getoetst worden.

Vanuit de gedachte dat er een goede basis was ontstaan is later afgewogen volgens fase 4 en besloten volgens fase 5 van de autopoiese, dat de vrijheid enigszins ingeperkt moest worden doordat

### Bladel

- *Schaalgrootte*
- *Herindelen is niet wenselijk*
- *Een goede basis is noodzakelijk*
- *Als actor moet je stap voor stap naar het einddoel toewerken*
- *De lokale identiteit, de colour locale, staat voorop*
- *Er is onderscheid tussen lokaal en regionaal*
- *De Kempen vormen een samenhangend gebied*
- *Hanteer een zakelijke houding*
- *Je moet de netwerkkrachten kunnen inzien/beheersen*
- *Vertrouwen is noodzakelijk*
- *Gemeentesecretarissen zijn zeer belangrijk voor de samenwerking*

### Oirschot

- *Oirschot is op zichzelf te klein van schaalgrootte*
- *Herindelen is niet wenselijk*
- *Een goede basis is noodzakelijk*
- *Als actor moet je stap voor stap naar het einddoel toewerken*
- *De lokale identiteit, de colour locale, staat voorop*
- *Er is onderscheid tussen lokaal en regionaal*
- *De Kempen vormen een samenhangend gebied*
- *Hanteer een zakelijke houding*
- *Je moet de netwerkkrachten kunnen inzien/beheersen*
- *Vertrouwen is noodzakelijk*



de risico's te groot geworden waren. Oirschot ziet dit als een logisch gevolg omdat de financiële en de personele risico's te groot geworden waren om de samenwerking op informele basis voort te zetten. Het zou dan ook een gevaar kunnen vormen voor fase 1 en het voortbestaan van de samenwerking. Ook bij Bladel zagen ze de basis als goed punt om op verder te bouwen en kon er inmiddels wel iets minder vrijheid gepermitteerd worden. Bij beide gemeenten hangen ze bovendien aan de gedachte, dat de stap die je zet weer een vervolgstap nodig heeft om vooruit te komen en te veranderen volgens fase 5. Het zetten van stappen moet alleen niet ten koste gaan van de lokale identiteit (ook wel 'colour locale') zo vinden ze. Dit staat symbool voor de autonomie en vereist wel dat de betrokkenen soms moeten schakelen in de communicatie uit fase 2 tussen de belangen van de eigen gemeente en die van de regio, doordat ze er vanuit meerdere dimensies inzitten. Dit betekent voor beide gemeenten, dat er gestreefd moet worden naar uniformiteit om effectiviteit, maar wel met een mogelijke invulling uit de eigen identiteit. Maar altijd centraal staat dus de eigen autonomie. Bij nieuwe taken wordt er door Oirschot dan ook niet zondermeer samengewerkt. Er wordt eerst gekeken of het zelf uitgevoerd kan worden en anders wordt er een oplossing gezocht die zo dicht mogelijk bij de eigen gemeente staat.

Opvallend is ook dat er in deze casus gekozen wordt voor een uitgesproken zakelijke houding. Zo maakt Bladel een onderscheid in de politieke en ambtelijke taken die worden uitgevoerd en stelt men vast dat het taken zijn van het college van BenW. Hierdoor hoeven de individuele gemeenteraden hier niet bij betrokken te worden. Bovendien blijft zo de complexiteit van communicatie uit fase 2, voor wat betreft de communicatie, en de complexiteit van keuzes maken uit fase 4 beperkt. Oirschot onderschrijft dit en is ook van mening dat er niet alleen gepraat moet worden, maar ook rationeel moet worden aangepakt. Zo maken ze afwegingen over hoe taken moeten worden uitgevoerd en kijken ze, wanneer herindeling aan de orde zou zijn, weer naar de situatie die er dan is, met de kennis die er dan is. De focus ligt voor hen dan ook heel erg op fase 4.

Dan is er tot slot ook bij de Kempengemeenten in de repertoires de aanwezigheid van de netwerkgedachte. Deze komt bij Bladel bijvoorbeeld tot uiting in de manier waarop nagedacht is hoe de gemeenteraad in stelling gebracht moest worden. Ook Oirschot denkt na over de verdeling van machten en krachten in het netwerk. Toch lijkt er van één gemeente als uitgesproken leider geen sprake, wat ook de communicatie uit fase 2 ten goede komt. Volgens Bladel lijken de gemeentesecretarissen de leidende actorgroep die bepalend zijn voor het succes. In Oirschot wordt dit ook zo ervaren doordat als politieke spil in de samenwerking de portefeuillehoudersoverleggen worden aangewezen. Daarnaast ziet Bladel dat er in de communicatie en in de afstemming van het netwerk nog verbetering mogelijk is. De komst van een bedrijfsbureau zou daarom uitkomst bieden. Het zou de mogelijkheid bieden om het netwerk beter te bedienen en coördinerende taken kunnen vervullen. Hierdoor kunnen teleurstellingen uit fase 3 nog beter worden voorkomen.

# Conclusies

## 6.6. Conclusie strategie

---

Als eerste deelvraag werd de kijker gericht op strategie. De volgende vraag stond hierbij centraal:

- *Welke strategie hanteren gemeenten?*

In het theoretisch kader werd duidelijk dat bij het kijken naar strategie het gaat om intentie. Deze intentie wordt enerzijds bepaald door normen en waarden en anderzijds door opvattingen. Maar dit is slechts het begin. Daarna volgt het moment waarop de gemeenten die willen samenwerken geconfronteerd worden met de strategie van andere gemeenten en hun opvattingen, normen en waarden. In het onderzoek is naar voren gekomen dat het helpt als er onderling een sterke band is. Deze band wordt gevormd door een aantal factoren. Zo was bij elk samenwerkingsverband de geografische ligging van belang en was er sprake van gedeelde cultuuraspecten zoals de gebiedshistorie (de Kempen) of het delen van eenzelfde geloofsovertuiging (K5). Al deze aspecten die de gezamenlijke band bepalen komen terug in de basis, het repertoire van de actoren.

Deze basis is alleen maar een uitgangspunt, het verklaart op zichzelf de verandering niet. Om dit te doen blijkt dat de in dit onderzoek gebruikte autopoiesebriil in de praktijk een goed perspectief geeft om hiernaar te kijken. Allereerst wordt er immers voortbestaan nagestreefd van het samenwerkingsverband, de gemeente of dienst. Er wordt intern en extern gecommuniceerd over de uitgangspunten en de belangen en dit leidt tot de volgende fase. Er ontstaan teleurstellingen en conflict, doordat gemeenten niet meer in staat zijn om alles zelf op te lossen, of (in een later stadium) omdat problemen niet opgelost worden binnen de huidige gekozen structuur. Hiervoor moet er naar oplossingen gezocht worden. Er wordt binnen het samenwerkingsverband en met de eigen gemeente nagedacht over oplossingen en de alternatieven worden met de partijen onderling gecommuniceerd. Hoewel de uitgangspunten verschillend waren tussen Sliedrecht en Dordrecht, was er een gezamenlijk belang/visie: nut op korte termijn en noodzaak op de lange termijn. Om dit te bereiken moesten de bestaande repertoires opengebrouwen worden om zo nieuwe verbindingen te kunnen leggen. Dit gold ook voor de K5 en de Kempen, die ook de noodzaak om te veranderen inzagen. Vervolgens kon het veranderingstraject ingezet worden. De structuur veranderde, maar ook de repertoires van de actoren werden aangepast.

Als dit proces gevolgd is en de stappen goed doorlopen zijn volgens het model, waarom heeft het in de K5 dan geleid naar een waarschijnlijke herindeling en discontinuering van het

samenwerkingsverband? Dit kan verklaard worden na het invullen van de verschillende stappen in het model, waarbij bepaalde stappen opvallen.

Als eerste een nadere toelichting op de stap communicatie. Uit de autopoiese bleek eerder al dat communicatie het belangrijkste onderdeel is van voorbestaan. In de praktijk blijkt dat het ook belangrijk is dat de gemeenten open zijn in de communicatie. Bij de Kempen en de Drechtsteden wordt in dit verband gesproken over de aanwezigheid van vertrouwen, wat erop neer komt dat de betrokken actoren helder zijn over hun motieven, doelstellingen en uitgangspunten. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld dat 'het kleine Sliedrecht' zich eerst niet aangetrokken voelde tot 'het grote Dordrecht'. Hierover is onderling goed gecommuniceerd en struikelblokken zijn weggehaald, waarna er weer goed samengewerkt kon worden. Bij de K5 is hier minder sprake van. Hier wordt onderling gecommuniceerd dat de gemeenten hetzelfde zijn, maar de gedachten zijn anders en er wordt al gekeken naar wie de centrale rol zal spelen in de nieuwe gemeenten zonder dat hierover onderling gecommuniceerd wordt. Een negatieve invloed op de continuïteit lijkt het gevolg.

Een ander aspect dat belangrijk gebleken is, is de manier waarop de systemen communiceren met de omgeving en hoe ze de link leggen naar het interne systeem. In het onderzoek kwam dit naar voren als het spanningsveld tussen lokaal en regionaal. Het spanningsveld wordt door alle respondenten als lastig ervaren, want hoe verdedig je belangen van de regio als die ongunstig kunnen uitpakken voor je eigen gemeente? De oplossing voor dit dilemma lijkt te liggen in een langetermijnvisie/strategie. Dit blijkt uit de uitgangspunten van Dordrecht in de casus Drechtsteden. Dordrecht streeft ernaar zichzelf sterker te maken door de regio sterker te maken. Met andere woorden: het belang van de regio is ook lokaal van belang. Gevoelsmatig is deze afweging tussen lokaal en regionaal nog lastig voor betrokkenen.

Een laatste punt in communicatie is met wie er gecommuniceerd wordt. Bij de Kempen kwam naar voren dat de gemeenteraad in eerste instantie niet betrokken was bij de eerste samenwerkingsvorm. Later bleek dat de raad een belangrijke strategische rol had. Ook de Drechtsteden hebben de kracht van communicatie ervaren door het Floriadeproject. Hier bleken de spelers van het netwerk elkaar verkeerd ingeschat te hebben en dit heeft geleid tot de discontinuïteit van het project. De samenwerkingsverbanden hebben hier veel van geleerd. Bij de Drechtsteden is een speciale regisseursrol opgenomen in de structuur die hier nu nog scherper op let en de Kempen denken ook na over een regieorgaan. De K5 lijkt meer te worstelen en een goede inventarisatie van netwerkbetrokkenen lijkt niet van de grond te komen. Eerst werd de raad niet goed betrokken en toen dit probleem opgelost was, ontstonden er problemen bij het verdelen van de macht binnen het bestuur. Het samenwerkingsverband wordt dan ook niet getypeerd als iets waar de betrokkenen zich gebonden mee voelen: "het is niet iets van ons". Het niet inventariseren of te weinig rekening

houden met de krachten en machten in het netwerk heeft een negatieve invloed op de continuïteit van de samenwerking bij de K5.

Niet alleen uit deze aspecten van communicatie blijkt het belang, de volgende stap naar het ontstaan van teleurstelling en conflict toont dat aan. Wanneer de samenwerkingsverbanden eenmaal gestart zijn en de eerste resultaten zichtbaar worden, wordt communicatie zo mogelijk nog belangrijker. Er moet over de resultaten gecommuniceerd worden en dit blijkt in de praktijk niet makkelijk. De manier waarop er gecommuniceerd wordt en hoe er naar oplossingen gezocht wordt voor het communicatieprobleem zijn hierin van groot belang. Bij de K5 wordt veel waarde gehecht aan de nadelen en dat blijkt een grote bron voor teleurstelling. Bij de Drechtsteden en de Kempen heerst echter een andere mentaliteit. Hier is duidelijk onderling gecommuniceerd, dat niet te veel naar de nadelen gekeken moet worden, maar juist naar de voordelen. Het repertoire is hier dusdanig op aangepast. Het is belangrijker dat er macrovoordeel is dan dat er micronadeel is. Dit heeft dan ook zo zijn effect bij het voorkomen van teleurstellingen. Dit onderwerp lijkt een belangrijk aandeel te hebben in de discontinuïteit van de K5-samenwerking.

Een voorbeeld waarin de onmogelijkheid van wensen meespeelt is ook terug te vinden in de wens tot maatwerk. De bestuurders willen graag dat er effectief wordt samengewerkt, maar dit leidt vervolgens niet tot een hoge mate van uniformiteit. Dit is omdat ze wel graag maatwerk willen blijven houden. Bij de andere samenwerkingsverbanden is hier praktischer naar gekeken en heerst de gedachte dat je bij succesvolle samenwerking niet altijd èn-èn kunt krijgen. Een praktische realistische kijk voorkomt zodoende teleurstelling.

De volgende belangrijke stap is fase 4. Hier komen ook opvallende zaken voor en moeten er cruciale stappen gezet worden. Belangrijk is hierbij het besef dat het samenwerken een organische en cyclische ontwikkeling is. Als de cyclus doorlopen is, is het niet voorbij, want er moet immers worden voortbestaan. Dit besef is belangrijk in de afwegingen die gemaakt worden, omdat het totaalproces dus geen aanwijsbaar einde heeft, iteratief en lerend is, wat duidt op een wit-groene strategie. Dit leidt tot bepaalde keuzes. Zo uit zich dit bij de Drechtsteden en Kempen tot het hanteren van een ontwikkelmodel met de wens deze stapje voor stapje te laten groeien. Bij de K5 lijkt echter meer de gedachte te heersen dat de ontwikkeling ophoudt na oplevering van een samenwerkingsmodel en dat model zelf de oplossing is voor de problemen. De keuze voor een model is belangrijk wanneer er gekeken wordt naar de continuïteit. Het is ook belangrijk dat er gezorgd wordt voor een goede basis waarop verder gebouwd kan worden. Bij de Drechtsteden en de Kempen is het juist de basis, omdat het als ontwikkelmodel opgezet is. De samenwerking kon zo afgetast worden zonder dat het tot onnodig hoge spanningen zou leiden. Dit hangt vanzelfsprekend ook samen met stap 3: het ontstaan van teleurstellingen.

Een tweede punt is de keuze voor invulling van het model. Hier zijn globaal twee mogelijkheden: samenwerking op operationeel vlak enerzijds en op strategisch vlak anderzijds. Bij de Kempen wordt er heel duidelijk voor operationele samenwerking gekozen, terwijl de K5 zich door de provincie gedwongen ziet ook strategisch samen te werken. Zo lijkt het dat K5 de keuze voor strategische samenwerking verder moet doorvoeren dan ze eigenlijk zelf kan en wil. Een opvallend laatste punt bij deze fase, is terug te vinden in het ontbreken van de keuzemogelijkheid om te stoppen met de samenwerking. Hierbij wordt aangegeven door K5 en door de Drechtsteden dat geconstateerd is dat stopzetten van de samenwerking eigenlijk niet meer mogelijk is. Doordat er dermate veel in is geïnvesteerd, zijn de kosten om uit de samenwerking te stappen (exit-costs) te hoog geworden. De enige manier om nog te overleven is te kiezen om verder te gaan met de samenwerking.

## 6.7. Conclusie structuur

---

De tweede vraag van dit onderzoek ging over structuur. De vraag was:

- *Wat voor structurele arrangementen kiezen de gemeenten?*

In de praktijk zien we dat de gemeenten kunnen kiezen uit een aantal varianten. In de hier onderzochte casussen gaat het in alle gevallen om meervoudig gedeconcentreerde samenwerking. Dit heeft een aantal implicaties voor de structuur, die ook doorwerken en bepalend zijn voor de continuïteit. Dit blijkt uit de theorie, maar ook in de praktijk.

Allereerst is er de manier waarop de uitvoer en daarmee de ambtenaren gealloceerd kunnen worden in een samenwerkingsverband. In het geval van de K5 en van de Drechtsteden worden deze (grotendeels) extern gehuisvest. In het geval van de Kempen is er nadrukkelijk voor gekozen om deze intern te blijven huisvesten volgens een carouselgedachte. Hiermee werd getracht te voorkomen dat er een losstaande cultuur zou ontstaan. Dit lijkt een positief effect te hebben op de continuïteit. Wel is het zo dat de diensten in alle gevallen werken volgens een shared-servicegedachte, waarbij diensten geleverd worden aan de cliënten, de samenwerkende gemeenten. Dit houdt voor de ambtenaren in dat ze in dienst zijn van de gemeenschappelijke regeling en niet meer van de gemeente zelf. Doordat de gemeenten zorgen voor een goede overgangsregeling, en de ambtenaren gelijk behandeld worden hier negatieve teleurstelling en conflict voorkomen.

Een tweede aspect van de samenwerking is de rol die is weggelegd voor de gemeenteraad. In het geval van de K5 en de Drechtsteden is er namelijk voor gekozen een raad op te richten in het samenwerkingsverband. De taak van deze raad is om de kaders van de samenwerking vast te stellen en controle op de samenwerking te houden. Bij de Kempen heeft men expliciet gekozen om geen gemeenschappelijke raad in te stellen, omdat men de samenwerking ziet als een college-aangelegenheid en zo de complexiteit hoopt te beheersen. Wel hebben de lokale raden van de Kempen dezelfde taken gekregen als de gemeenschappelijke raden van K5 en Drechtsteden.

Het derde structuuraspect is de rol van het gemeentebestuur. Het gaat hierbij om de wethouders, de burgemeesters en de secretarissen van de gemeenten in het samenwerkingsverband. De rolverdeling van deze groepen verschilt per samenwerkingsverband. Deze worden verdeeld over het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur en een adviesorgaan dat advies geeft aan het dagelijks bestuur, namelijk de portefeuillehoudersoverleggen. Deze laatste zijn ook van belang, omdat ze de koppeling met het ambtelijk apparaat mogelijk maken. Het geeft ook aan dat er sprake is van een netwerk, waarin bij ieder van de samenwerkingsverbanden andere nadrukken gelegd worden. Zo hechten zowel de Drechtsteden als de Kempen veel belang aan het goed betrekken van de secretarissen, omdat ze een belangrijke rol hebben. Ze hebben hier geleerd

dat ze ook de andere partijen nodig hebben en dat ze de gemeenteraad zeker niet buitengesloten kan worden wanneer continuïteit nagestreefd wordt.

Het laatste structuuraspect is de structuur zelf. Doordat bij het ontstaan van de meervoudigheid van diensten er in het systeem ook meerdere kernen zijn gekomen, is het ook fysiek een polycentrisch model geworden. Opvallend is dat in de Drechtsteden men ervoor gekozen heeft om deze polycentrische kernen centraal op elkaar af te stemmen met een netwerkdirectie. Bij de K5 en de Kempen ontbreekt de aanwezigheid van een dergelijk organisatieonderdeel. Bij de Kempen vindt men het echter wel een gemis dat een dergelijk centraal en aansturend orgaan ontbreekt. Daarnaast valt op, dat wat betreft reproductie en samensmelting het succes van de samenwerking belangrijk is. Wanneer een samenwerking goed loopt zal er reproductie plaatsvinden door meer diensten te delen. Daarnaast geeft Kempen aan dat men nadenkt over een nog verdergaande vorm van reproductie. Zij denkt namelijk op termijn, wanneer de samenwerking een stevigere basis heeft, meer samenwerkingspartners bij de samenwerking te voegen. Beide mooie voorbeelden van mogelijkheden tot reproductie in de samenwerking.

## 6.8. Conclusie continuïteit

---

Nu de eerste twee deelvragen beantwoord zijn, is het de beurt aan de laatste vraag van dit onderzoek, deze vloeit voort uit de eerste twee onderdelen. Deze vraag is:

- *Hoe is de continuïteit of discontinuïteit van samenwerkingsverbanden hierdoor te verklaren?*

In de theorie is al gezien dat er diverse zaken inspelen op de continuïteit en dat die van invloed zijn op de discontinuïteit. In de praktijk zijn veel van deze zaken ook teruggevonden.

Als eerste is er het aspect van schaaldifferentiatie. Bij de Drechtsteden is dit een zeer belangrijk punt. Hier wordt, met name door het regieorgaan, veel nagedacht over op welke schaal zaken afgehandeld moeten worden. Ze hebben ook gezien bij het Floriadeproject dat het kan leiden tot discontinuïteit van een project. Ook bij de Kempen spelen deze overwegingen. Hier wordt bij ieder probleem nagedacht of het lokaal of bijvoorbeeld binnen de SRE afgehandeld moet worden. Ook wordt naast deze strategische afwegingen nagedacht over wie als partner betrokken moet zijn in de structuur, zo kiest de Kempen ervoor om de gemeenteraad bijvoorbeeld indirect in plaats van direct te betrekken zoals dat gebeurt bij de K5 en de Drechtsteden.

Het tweede probleem gaat hier verder op in doordat het gelegen is in de democratische verantwoording. Het bestuur van de K5 geeft aan dat het ontevreden is over de manier waarop het grip heeft op de samenwerking. Het heeft voor zijn gevoel de autonomie opgegeven en ziet daarom ook geen bezwaar meer tegen herindeling. Dit is nog een grote angst voor de Kempen en daarom wil men ook geen gemeenschappelijke raad instellen. Men is bang voor een vierde bestuurslaag.

Het derde probleem is dat van vrijblijvendheid. Dit is terug te zien in de manier waarop omgegaan wordt met toe- en uittreding. In het begin is het een vrijblijvende samenwerking, maar later wordt geconstateerd dat de risico's te groot zijn geworden om het nog langer vrijwillig af te handelen. Dit was voor de Kempen dan ook een reden om over te gaan op een GR. Door hier op tijd in te grijpen zijn problemen met discontinuïteit voorkomen. Bij de K5 zijn de spanningen iets meer op scherp gezet. Hier heeft de gemeente Nederlek aangegeven na te denken om uit de samenwerking te stappen en met Krimpen aan de IJssel samen te gaan werken. Dit is uiteindelijk niet doorgegaan, maar het heeft de verhoudingen wel verstoord. Wanneer het wel doorgegaan was, had het (door de grootte van deze actor) wellicht zelfs tot discontinuïteit van de samenwerking als geheel kunnen leiden.

Het vierde probleem is dat van integrale belangenafweging. Doordat er een goede basis voor vertrouwen is bij de Drechtsteden en de Kempen is de integrale belangenafweging ook goed op orde. Bij de K5 ontbreekt het echter aan dit vertrouwen. Hierdoor kan er niet van uitgegaan worden dat er tot overeenstemming gekomen wordt en is men minder bereid elkaar de ruimte te geven. Zo zegt



Schoonhoven dat het altijd met 4 tegen 1 weggestemd wordt en zeggen de anderen dat Schoonhoven niet wil samenwerken. Integrale belangen zijn dan ook ver te zoeken.

Het laatste punt gaat hier op verder, omdat het zich richt op belangentegenstellingen. Wie betaalt wat en wat krijgt die ervoor terug? Bij de Drechtsteden en de Kempen is al vastgesteld dat deze vanuit hun nieuwe repertoire zich vooral richten op de macro-voordelen en niet zo zeer op de micro-nadelen. Binnen de K5 wordt wel de focus op de nadelen gelegd en dat is dan ook van negatieve invloed op de continuïteit.

Behalve deze vijf punten uit de theorie valt nog iets anders op. Het is in de samenwerkingsverbanden gebleken dat er overal aandacht besteed is aan de structuur. Bij de Drechtsteden maken ze echter een terecht punt: *“structuur volgt op inhoud”*, zo luidt hun credo. Hoewel er opgelet moet worden dat er niet te weinig aandacht aan wordt gegeven, geldt dat zeker ook voor het omgekeerde en moet er ook niet te veel aandacht zijn voor de structuur. Bij de K5 is dit wel gebeurd. Nadat de problemen van de eerste samenwerking waren geconstateerd werd bij de adviezen van SGBO voornamelijk geadviseerd om de structuur te veranderen terwijl, zoals ook blijkt uit dit onderzoek, er fundamentele zaken ook een belangrijke rol spelen, zoals netwerkkrachten en repertoires. Een mooie oplossing is dan ook te vinden bij de Drechtsteden. Toen deze geconfronteerd werden met een soortgelijke negatieve evaluatie, waarbij bleek dat er ook een focus was op de negatieve resultaten, is het Mandenmaken project gestart. Door dit project werden door alle partijen concrete voordelen behaald en werd aangetoond wat de kracht van het collectief was. Wanneer dit bij de K5 ook had plaatsgevonden, was het verloop door andere inzichten wellicht anders geweest.

Een andere observatie is dat is gebleken dat strategisch gebruik van bestaande structuren ook kan helpen als stevige basis waarop samengewerkt wordt. Zo is de Drechtsteden uit Zuid-Holland Zuid ontstaan en is de Kempen gevormd uit samenwerking in de SRE. Hier hebben ze al ervaring op kunnen doen met samenwerken en zijn de repertoires al meer op elkaar afgestemd. Bij de K5 was dit minder het geval, waardoor de bouw van deze basis nog intensiever moest verlopen.

## 6.9. Slotconclusie

---

In de slotconclusie zal de koppeling gemaakt worden met de hoofdvraag en de oorspronkelijke doelstellingen van dit onderzoek.

Allereerst zal gekeken worden naar de doelstellingen. Deze waren:

*1) Onderzoek doen naar de structuur en de rol van strategie bij gemeenten die initiatieven tot vernieuwde vormen van ambtelijke samenwerking aangaan;*

*2) prescriptieve aanbevelingen doen die bij toekomstige initiatieven tot samenwerking de discontinuïteit, als gevolg van conflicterende opstellingen en strategieën, kunnen voorkomen.*

De eerste doelstelling was het doen van onderzoek naar structuur en strategie, dit is inmiddels afgerond. De tweede doelstelling was om naar aanleiding van het onderzoek met aanbevelingen te komen die gemeenten zouden kunnen helpen de discontinuïteit te voorkomen bij het aangaan van een samenwerking. Dit onderzoek heeft tot de volgende aanbevelingen geleid:

### **1. Een goede basis is al de helft van de sleutel**

Wat precies 'een goede basis' is en waar de basis ophoudt en er verder gebouwd kan worden, is lastig te zeggen en verschilt (vanuit zijn repertoire) ook per actor, maar dat het een toegevoegde waarde heeft, is duidelijk naar voren gekomen. Een aantal aspecten is aan te wijzen. Zo spelen geografische en culturele aspecten (vanuit de repertoires) een zeer belangrijke rol in de gepercipieerde basis. Ook kan samenwerking die voortkomt uit een ander samenwerkingsverband gezien worden als een solide basis, omdat daar al ervaring is opgedaan met het onderling samenwerken. Daarnaast speelt vertrouwen een belangrijke rol. Dit vertrouwen kan ontstaan doordat actoren, met begrip voor elkaars positie, openlijk communiceren over de uitgangspunten en doelstellingen die ze hebben in de samenwerking. Wanneer dit vertrouwen goed gefundeerd is, kan dit een goede basis zijn om verder te evolueren tot een hoger niveau van samenwerking. In de praktijk uit zich dit ook doordat de betrokken aangeven dat er een 'wij-gevoel' is. Ook het tegengestelde is mogelijk en dan wordt er juist gezegd dat er geen goede basis is en dat het 'niet iets van ons' is.

### **2. Stapje voor stapje door blijven ontwikkelen**

Het moet geen streven zijn om hazensprongen te maken in de ontwikkeling, beter is het om met kleine stapjes richting het doel dat men voor ogen heeft toe te werken. Iedere stap is zodoende weer een stap naar een volgende trede. Het hebben van een illusie dat de ontwikkeling ooit op zal houden, is dan ook weinig zinvol. De tijd staat niet stil en de ontwikkeling ook niet. Bij het kiezen

voor een bepaald model (in een structuur) moet dan ook niet gedacht worden dat de problemen daarmee wel even opgelost kunnen worden. Ieder model brengt weer nieuwe uitdagingen met zich mee. Algehele structuuroplossingen die geen problemen met zich meebrengen, bestaan dan ook niet. Bij het opzetten van een samenwerkingsverband zal de structuur voldoende flexibel moeten zijn en de ruimte moeten bieden aan (door)ontwikkeling en communicatie. Het advies is dan ook: kies een model en ga daar stapje voor stapje mee aan de slag om de uitdagingen waar men tegenaan loopt te lijf te gaan.

### **3. Structuur als de gulden middenweg**

In het verlengde van aanbeveling 2 moet geadviseerd worden om niet te weinig, maar zeker ook niet teveel focus te leggen op het aspect structuur. Men moet zich realiseren dat structuur een middel is om bepaalde doelen te bereiken, niet het einddoel zelf. De andere onderdelen/organen om de doelen te bereiken zijn dan even belangrijk om te overleven. Wanneer er een probleem erkend wordt en dan de gedachte ontstaat dat de structuur veranderd moet worden, zoek dan eerst goed naar de werkelijk aard van het probleem en bepaal van daaruit welke oplossing uitkomst biedt. Zo zijn problemen in het onderling vertrouwen geen goed uitgangspunt om aan een ander model te gaan werken. Los dan eerst de vertrouwensproblemen op en kijk daarna of intensiveren van de samenwerking of werken aan de structuur de oplossing is.

### **4. Samenwerken vereist scherpte**

De samenwerking, maar ook de actoren vereisen aandacht en verzorging. Verhoudingen van samenwerkingsverbanden zijn net zo organisch als de (actoren van) samenwerkingsverbanden zelf. In een samenwerking dient er dan ook rekening mee gehouden te worden dat alles aan verandering onderhevig is. De meest eenvoudige aanbeveling is om in gedachten te houden dat iedere actor op een bepaald moment belangrijk kan zijn. Net zo goed als dat er een situatie kan ontstaan waarin jij als actor ineens niet meer van groot belang bent. Het hanteren van een deels 'gele'-strategie kan hierbij helpen. Probeer je als gemeente niet polariserend op te stellen, maar coöperatief en als partner. Een meer ingrijpende aanbeveling is om een regisseursrol te benoemen in de samenwerking. Hiermee kunnen de connecties binnen en buiten het netwerk in de gaten gehouden worden. De betrokken netwerkpartners kunnen hierop worden geattendeerd en bij verschuivingen in verhoudingen kunnen passende maatregelen genomen worden. Hoewel een dergelijke rol geen garanties kan bieden voor alle ontwikkelingen, kan het wel een groot deel van de (zichtbare) afstemmingsproblemen opvangen. Alleen daarvoor heeft het al een positieve bijdrage.

## 5. Vervolgonderzoek

De laatste aanbeveling gaat over vervolgonderzoek. Hierbij zal een tweedeling gemaakt worden tussen enerzijds een pleidooi voor verbreding van de autopoiesetheorie in de organisatiekunde en anderzijds vervolgonderzoek specifiek toegespitst op continuïteit.

Als eerste het onderdeel autopoiese. In de theorie hierover wordt veel aandacht besteed aan voortbestaan vanuit biologisch oogpunt. Minder aandacht gaat uit naar de strategie die hiermee gepaard gaat. Er wordt weliswaar gesteld dat systemen door nutsbeleving bepalen hoe ze zich opstellen naar de omgeving toe, maar over hoe dit vorm krijgt is nog weinig bekend. Het denken in termen van repertoires biedt hierbij een adequate toevoeging, maar laat nog ruimte over voor strategische acties die juist vanuit die repertoires komen. Zo zijn er vanuit de natuur gevallen bekend waarbij een organisme een bepaalde vorm aanneemt om zich anders voor te doen of zichzelf op laten gaan in de omgeving. Dit nabootsen wordt 'Mimicry' en 'Crypsis' genoemd (Zabka & Tembrock, 1986). Wanneer dit vertaald wordt naar de sociale organisatiekunde in relatie tot autopoiese zou dit wellicht kunnen verklaren waarom gemeenten andere strategieën hanteren dan ze naar buiten communiceren. Het kan verklaren waarom gemeenten zich extern anders voordoen dan ze daadwerkelijk intern zijn. Dit zou wellicht door het fenomeen 'Crypsis' verklaard kunnen worden. Hierbij past een organisme zich aan door zichzelf te laten opgaan in de omgeving (door bijvoorbeeld camouflage, transparantie of mimicry) om zich zo te verbergen of juist om zijn prooi te kunnen besluipen. Dit zou kunnen verklaren waarom een actor als Schoonhoven zich het ene moment voorstander van samenwerking toont, maar in werkelijkheid de kans afwacht om toe te kunnen slaan en de 'prooi' te dwingen tot herindeling. De toepassing van deze biologische verschijnselen in de organisatiekunde in relatie met autopoiese is nog niet op deze manier onderzocht. Ook Linze Schaap en Luhmann gaan hier in hun betogen niet op in, en de relatie tot sociale systemen wordt in dit verband niet uitgewerkt. Mijn aanbeveling is dan ook om dit gebied in relatie tot organisatiestrategie bij autopoiese verder te verkennen en uit te werken voor de organisatiekunde.

Dan de tweede aanbeveling. In dit onderzoek staat centraal wat van positieve en wat van negatieve invloed is op continuïteit vanuit structuur en strategie. Het is niet aan te geven wanneer negatieve invloed omslaat in discontinuïteit. Wel is vastgesteld dat discontinuïteit op een bepaald moment geen optie meer is ("*er is al teveel geïnvesteerd*"). Of dat er juist een situatie ontstaat die voor een betrokkene aanleiding geeft de stekker eruit te trekken ("*liever samenvoegen [...] dan autonomie opgeven aan een vierde bestuurslaag*"). In de theorie over complexiteit in governance staat dit bekend als een 'lock-in' door het 'padafhankelijk' volgen van 'events' naar een 'tipping point' (omslagpunt) en dat leidt tot een 'change event' (een nieuwe situatie van discontinuïteit) in het totaal proces (Teisman, et al., 2009). Mijn aanbeveling is dan ook om te onderzoeken wanneer er

een 'lock-in' bereikt is (in het repertoire van de betrokken actoren) en er een 'tipping point' en 'change event' ontstaan die leiden tot discontinuïteit.

Nu de doelstellingen behandeld zijn, kan ter afsluiting de koppeling met de hoofdvraag nog gemaakt worden. De hoofdvraag was:

*“Hoe kunnen (de gehanteerde) strategie en structuur bij een intergemeentelijke samenwerking de continuïteit of discontinuïteit van verschillende vormen van samenwerkingsverbanden bij gemeenten in Nederland verklaren?”*

Uit het onderzoek is gebleken dat strategie en structuur bepaald worden vanuit de repertoires van de betrokken actoren en zo doorwerken naar continuïteit of discontinuïteit. Het is het raamwerk waarmee de actoren de wereld in kijken en de weegschaal waarmee ze de zin van de (verschillende onderdelen van de) samenwerking in de verschillende levensfasen afwegen. Tevens blijkt dat er sprake is van een hoge mate van verwevenheid onder de betrokken onderzoeksonderdelen. Zo kan structuur niet los gezien worden van strategie en kan strategie niet los gezien worden van structuur. Hoe dit vorm krijgt en hoe organisaties hun eigen voortbestaan veilig proberen te stellen, is een stapsgewijs, organisch en (co-)evolutionair proces. Communicatie is hierbij belangrijk en vormt een elementair deel van de strategie. In een strategie kan open communicatie gebruikt worden om de continuïteit te bevorderen en gesloten communicatie om de eigen agenda te bewaken of aan te sturen op discontinuïteit. Ook structuur is een belangrijk element. Het gaat hierbij niet alleen om de structuur als model van samenwerking, maar ook om structuur in relatie tot het netwerk van actoren. De gepercipieerde relaties van actoren die de krachten en machten in de samenwerking voorstellen, zijn even organisch als de samenwerking zelf en de stand van zaken van het ene moment kan het volgende moment weer anders zijn. Een strategie en structuur die zich niet te veel vastpint op de inertie en starheid van situaties lijkt dan ook noodzakelijk voor de continuïteit.

Met deze uitspraken eindigt dit onderzoek, maar de uitkomsten zullen ongetwijfeld in vervolgonderzoek en in de repertoires van gemeenten verder leven.



## Literatuur

- Allers, M. A. (2010a). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *Economisch-statistische Berichten*, 95 (4586), 341-342.
- Allers, M. A. (2010b). Het dogma van decentralisatie. *Binnenlands Bestuur*, week 17/18 (jaargang 31), 34-37.
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2002). *Governance and politics of the Netherlands*. Basingstoke (GB): Palgrave Macmillan.
- Bekkers, V. J. J. M. (2002). Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In P. J. Prins, V. J. J. M. Bekkers, A. J. J. Bogaart, M. T. Maas, A. W. Van der Pennen, K. Putters & I. J. M. Zaat (Eds.), *Handboek Sturing in de sociale sector* (pp. A2-1-1 t/m A-2-1-25). 's Gravenhage: Elsevier.
- Blijenberg, C., Tjalma, H., & Castenmiller, P. (2003). Samen in de Krimpenerwaard: Tussenrapportage evaluatie K5-samenwerking (de Eenmeting). Den Haag: SGBO.
- Boonstra, J. J., & Steensma, H. O. (1997). *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties* (2e druk ed.). Maarsen: Elsevier.
- Bouwman, H. (2005). *Information and communication technology in organizations : adoption, implementation, use and effects*. London: Sage Publications Ltd.
- Buijs, J., Van Doorn, V., & Noordam, P. (2004). *Shared service centers : een kwestie van doen*. [Deventer]: Kluwer.
- De Caluwé, L., & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen : een handboek voor de veranderkundige*. Deventer: Kluwer.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2010). Gemeentelijke indeling op 1 januari 1997, from <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/1997/default.htm> (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Derksen, W., & Schaap, L. (2007). *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: Overheidsmanagement.
- Dijkstal, H. F. (2003). 'Samen stad' betekent wat: Advies over samenwerking in de Drechtsteden. Amersfoort: Commissie Dijkstal.
- Drechtsteden.nl. (2010). De Drechtsteden - Geschiedenis: wat vooraf ging, from <http://drechtsteden.waxtrapp.com/drechtsteden?waxtrapp=znwflsHuOnMocBdmBFF> (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Haenen, H. (2009, 5 december). Autonomie is doorgeschoten: pak lagere overheden stevig aan, *Het Financieele Dagblad*, p. 17.
- Ten Have, S., Ten Have, W., & Van Aken, J. (2005). *Het boek verandering : over het doordacht werken aan de organisatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Hernes, T., & Bakken, T. (2003). Implications of Self-Reference: Niklas Luhmann's Autopoiesis and Organization Theory. *Organization Studies*, 24(9), 1511-1535.
- Van Hout, J., & Van der Linden, W. (2004). Samenwerking tussen vijf Kempengemeenten: eerste evaluatie (13-11-2004).
- Houterman, G. J., Leeuwenburg, R., Slooijer, J., & Tjalma, H. (2008). De stip boven de horizon: Eindrapportage Evaluatie K5. Den Haag: SGBO.
- Huisman, M., (raadsgriffier gemeente Den Helder), (2008, 27 oktober). [Notitie over het te bepalen standpunt van het gemeente bestuur van Den Helder inzake de bestuurlijke toekomst van de Kop van Noord-Holland].
- Kempengemeenten. (8 juli 2003). Intentieverklaring tot samenwerken
- Kempengemeenten. (2007). Voortgangsrapportage Samenwerking Kempengemeenten (vastgesteld op 18 september 2007).
- Kempengemeenten. (2009). *Memo: uitkomsten koepeloverleg 22 september 2009*.
- Kempengemeenten. (2010). Hoera voor GRSK, from <http://www.kempengemeenten.nl/index.php?simaction=content&mediumid=5&pagid=328&fontsize=10&stukid=23327> (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Kickert, W. J. M. (1993). Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense. *ORGANIZATION STUDIES -BERLIN- EUROPEAN GROUP FOR ORGANIZATIONAL STUDIES-*, 14(2), 261.
- Koenen, S. (2005). Kwestie van vertrouwen: het model-Ten Boer. *Binnenlands Bestuur*, week 36 (jaargang 26), 29-31.
- Korsten, A. F. A. (2007). SETA-gebieden: breed centrum concept, from <http://www.samentochapart.nl/setagebieden%20-%20breed%20centrum%20concept.html> (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Korsten, A. F. A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. J. M. J. (2004). *Shared services : nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: InAxis Commissie Innovatie openbaar bestuur.
- Van der Krogt, S. C. (2007). *Transitie in het licht van autopoiese*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Luhmann, N. (1987). *Soziale Systeme : Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Van der Meer, F. B. (1998). Geslotenheid, waarden en sociale verandering
- Van der Meer, F. B., & Ringeling, A. B. (1998). *Bestuurskunde en praktijk : liber amicorum voor prof. mr dr I.Th.M. Snellen, ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam*. Alphen aan den Rijn: Samsom.



- Meerhof, R. (2010, 17 september 2010). Ambtenaren deze keer toch niet niet melkkoe, *de Volkskrant*.
- Meijdam, H. M. (2010). Rapportage Visitatiecommissie Drechtsteden. 31 maart 2010, Dordrecht.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6, 257-272.
- Morgan, G. (1992). *Beelden van organisatie*. Londen, Engeland: Sage Publications.
- Oevering, F., & Rutgers, R. (2007). Duurzame Kempen? *De Triple P-monitor voor de Kempen*, from [http://overons.rabobank.com/content/images/DeKempenmei2008\\_tcm64-74583.pdf](http://overons.rabobank.com/content/images/DeKempenmei2008_tcm64-74583.pdf) (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Oostendorp, J. H. W., & Roos MIM, J. H. (2005). Kempen kiest de coalitie *Beslisdocument Visie op de vormgeving van de samenwerking tussen vijf Kempengemeenten*
- Palstra, R. B. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr: Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. 's Graveshage: VNG Informatiecentrum.
- Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden. (2010). D.IJ.W. (Dieuwke) de Graaff-Nauta, from <http://www.parlement.com/9353000/1/j9vvhy5i95k8zxl/vg09lloidqy9> (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Perriëns, P. (2009). Voorstel voor een Wgr-structuur voor de samenwerking tussen de vijf Kempengemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden. Oirschot: Kempengemeenten.
- Peters, G. C., & Boering, E. (2007). De kracht van de Krimpenerwaard. *Overheidsmanagement*, nr. 4, 12-16.
- Provincie Zuid-Holland. (2010). Planning herindeling Krimpenerwaard, from [http://www.zuid-holland.nl/overzicht\\_regios/content\\_gemeenten/gemeentelijkeherindelingen/c\\_herindeling\\_krimpenerwaard/c\\_planning\\_herindeling\\_krimpenerwaard.htm](http://www.zuid-holland.nl/overzicht_regios/content_gemeenten/gemeentelijkeherindelingen/c_herindeling_krimpenerwaard/c_planning_herindeling_krimpenerwaard.htm) (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)
- Schaap, L. (1997). *Op zoek naar prikkelende overheidssturing : over autopoiese, zelfsturing en stadsprovincie*. Delft: Eburon.
- Scholten, A. S. (2004). Lange termijn afspraken bestuurlijke organisatie Drechtsteden: Hoe 'springen' we van bestuurlijke drukte en schijnconsensus naar uitvoeringskracht en gedragen inhoudelijk resultaat? Zwijndrecht: Commissie Scholten.
- SGBO. (2004). Evaluatie K5-samenwerking: Tweemeting. Den Haag: SGBO.
- Shared Services bij de Overheid. (2010). Samenwerking Kempengemeenten, from <http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl/praktijkvoorbeelden?id=57> (laatst geraadpleegd op 8-8-2010)

- Ter Steege, D., & Van de Waart, F. (2009). *Leven in NL : feiten en ontwikkelingen in lokaal Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 't Hart, H., Van Dijk, J., De Goede, M., Jansen, W., & Teunissen, J. (2001). *Onderzoeksmethoden (5e druk)*. Amsterdam: Boom.
- Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance systems : dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. New York; London: Routledge.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Timp, M. (2006). Samenwerkingsverband Regio Eindhoven: Neem plaats op onze kennisbank. Eindhoven: Drukkerij SNEP.
- In 't Veld, R. J., Schaap, L., Termeer, C. J. A. M., & Van Twist, M. J. W. (1991). *Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering*. Dordrecht; Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Verhoef, R. (2010). *Drechtsteden: 'Samen stad aan het water'*, Sliedrecht.
- VNG. (2010). VNG-notitie: Financiële gevolgen van het Regeerakkoord voor de gemeenten (Oktober 2010 ed.). 's Graveshage: VNG.
- Wagenaar, R. W. (2006). *Governance of shared service centers in public administration: dilemmas and trade-offs*. Paper presented at the Proceedings of the 8th international conference on Electronic commerce: The new e-commerce: innovations for conquering current barriers, obstacles and limitations to conducting successful business on the internet, Fredericton, New Brunswick, Canada.
- Zabka, H., & Tembrock, G. (1986). Mimicry and crypsis - a behavioural approach to classification. *Behavioural Processes*, 13(1-2), 159-176. doi: Doi: 10.1016/0376-6357(86)90023-9
- Van der Zee, H. (1995). Opleiding & ontwikkeling: een prospectieve balans - Vijf antwoorden op de educatieve kwestie. *M&O : tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 2, 107-134.

# Bijlagen

## 6.10. Bijlage 1: interviewvragen

---

### 6.10.1. Interviewvragen

1. Wat was uw rol in het samenwerkingsverband?
2. Wat was de directe of noodzakelijke aanleiding voor de samenwerking?
3. Waren de uitgangspunten van het verandertraject onderdeel van een strategische visie?
4. Tegen welke elementen uit de strategische visie stond u positief of negatief en waarom?
5. Waren er mogelijkheden voor andere strategieën en waarom is gekozen voor die strategie?
6. In welke opzichten wilt u autonoom blijven?
7. In hoeverre belemmeren de uitgangspunten van de samenwerking deze wensen?
8. In hoeverre was autonomie een belangrijke factor bij de samenwerkingspartners? in de samenwerking?
9. Wat is de huidige fase van de ontwikkeling?
10. Wat zijn de structuurkenmerken van het samenwerkingsverband?  
*(het aantal diensten, de manier waarop gedeeld wordt, beheerders, partnerrelaties)*
11. Wat zijn de cultuurkenmerken van het samenwerkingsverband?  
*(omgang met personeel, informeel, hiërarchie, betrokkenheid personeel, etc.)*
12. Welke wijze van communiceren was het meest succesvol? Welke vorm van overleg was het minst succesvol?
13. Wat waren bij aanvang de centrale thema's voor een doelgerichte communicatie tussen partijen?
14. Wie (*welke partner -gemeente-, welke beslisser -raad, college, secretaris, medewerkers-*) was wanneer betrokken/ bepalend?
15. Kunt u aangeven wat voor soort communicatie – *economisch, juridisch, politiek* – er voornamelijk met welke partijen – *provincie, ministerie van Binnenlandse Zaken, Wethouders, burgemeesters, raadsleden, ambtenaren, dagelijks bestuur, algemeen bestuur, overige organisaties of betrokkenen hiervoor niet genoemd* – plaatsvond bij het verandertraject?
16. Over welke elementen in de onderhandeling was er direct overeenstemming?
17. Over welke elementen in de onderhandelingen stuitte u op tegenstellingen?
18. Welke oplossingen zijn gekozen om de verschillen te verkleinen?
19. Welke factoren zijn cruciaal voor het in stand houden van het huidige samenwerkingsverband?
20. In welke fase van de ontwikkeling ondervond u de grootste problemen en wat was hiervan de reden?
21. Verwacht u dat het samenwerkingsverband in de nabije toekomst zal eindigen? Wat zou de reden van beëindiging zijn?
22. Wat zijn voornaamste dilemma's in de huidige dagelijkse praktijk?  
*(bijvoorbeeld opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, verrekensystematiek, etc)*
23. Wat zijn de voornaamste bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking gebleken? Waar mogelijk te onderscheiden naar ontwikkelstadia van de samenwerking.
24. Wat waren voor uw gemeente de belangrijkste beweegredenen om te kiezen voor het gekozen samenwerkingsmodel?
25. Welke andere modellen zijn er overwogen? Wat waren de belangrijkste redenen om niet te kiezen voor de alternatieve methode?
26. Welke waarden waren/zijn voor u van belang in het traject van samenwerking?  
*(waarden als idealen en motieven die in een organisatie als nastrevenswaardig worden beschouwd, het geeft aan wat wenselijk is)*
27. Welke mijlpalen zijn er inmiddels bereikt? Wat zijn de volgende streefdoelen?
28. Zijn er nog belangrijke documenten of mensen die geraadpleegd moeten worden?

## 6.10.2. De Caluwé kleurenscaan

### Kleurenscaan 'denken'

Dit eerste deel van de Kleurenscaan heeft als doel de visie van uw deelnemende partij op veranderen in kaart te brengen. Lees de onderstaande uitspraken en kies steeds die uitspraak die het best past bij de visie op veranderen van uw partij. Het gaat hier om de overtuigingen van uw partij: om wat uw partij denkt dat goed werkt, om wat uw partij een gewenste en realistische benadering vindt.

- |           |  |
|-----------|--|
| <b>1</b>  | A Een verandering kan pas succesvol worden als de belangrijkste actoren er achter staan  |
|           | B Een verandering kan pas succesvol zijn als je de eigen energie en kracht van mensen aanspreekt                               |
| <b>2</b>  | A Zaken zullen veranderen als je mensen motiveert en verleidt  |
|           | B Zaken zullen veranderen door gebruik te maken van macht, status of invloed   |
| <b>3</b>  | A Organisaties veranderen door te zorgen dat mensen elkaar spiegels voorhouden   |
|           | B Organisaties veranderen wanneer mensen hun roeping volgen  |
| <b>4</b>  | A Er verandert iets als er een verlokkelijk perspectief kan worden geschetst voor/met de betrokkenen                           |
|           | B Er verandert iets als er een dialoog ontstaat tussen meervoudige perspectieven   |
| <b>5</b>  | A Een veranderaar moet zorgen dat de belangrijkste actoren hun opvattingen zo veranderen dat ze er samen mee kunnen leven      |
|           | B Een veranderaar moet zorgen dat mensen naar elkaar luisteren en van elkaar leren   |
| <b>6</b>  | A Een organisatie verandert pas als mensen zich ontwikkelen  |
|           | B Een organisatie verandert pas als je goed weet wat je als organisatie wil bereiken   |
| <b>7</b>  | A Het is belangrijk dat denken en doen zo dicht mogelijk op elkaar volgt   |
|           | B Het is belangrijk dat mensen zich begrepen voelen, respect krijgen en verbinding ervaren                                     |
| <b>8</b>  | A Organisaties kunnen pas veranderen als je eerst analyseert wat de beste oplossing is   |
|           | B Organisaties kunnen pas veranderen als je de belangrijkste mensen op één lijn krijgt   |
| <b>9</b>  | A Organisaties veranderen door aandacht te hebben voor mensen en in hen te investeren.   |
|           | B Veranderingsdoelen en -aanpakken mogen niet teveel afhangen van de mensen die het treft                                      |
| <b>10</b> | A In veranderingsprocessen moet je de complexiteit zoveel mogelijk reduceren   |
|           | B In een veranderingsproces moet je de dynamiek/complexiteit zien en gebruiken   |
| <b>11</b> | A Om belangrijke knopen door te hakken is het zinvol tijdsdruk en urgentiegevoel in te bouwen                                  |
|           | B Om beweging te krijgen is het zinvol ruimte te scheppen (heilige huisjes en bestaande machtsverhoudingen te slechten)        |
| <b>12</b> | A Een goede sfeer is belangrijk voor het doen slagen van een veranderingstraject   |
|           | B Het vormen van coalities is belangrijk op dingen of mensen te doen veranderen  |
| <b>13</b> | A Organisaties kunnen pas veranderen als vooraf een duidelijk resultaat/doel is geformuleerd waar je naartoe wilt.             |
|           | B Organisaties kunnen pas veranderen als je de historie van een organisatie begrijpt en daarop weet in te spelen               |
| <b>14</b> | A In een effectief veranderingsproces moet er ruimte blijven om te onderhandelen   |
|           | B Aan een effectief veranderingsproces moet een deskundig ontwerp voorafgaan   |
| <b>15</b> | A Een veranderaar moet eerst een veilige leeromgeving creëren door het opstellen van interactieregels en door rolmodel te zijn |
|           | B Een veranderaar moet een goed gevoel voor humor hebben en dat inzetten: niets is heilig                                      |

- 16** A Een veranderaar moet met verstand van zaken zorgen dat alle activiteiten aan het resultaat bijdragen  
 B De empathie van een veranderaar helpt mensen zich te uiten en stimuleert dat ze ook onderling beter communiceren
- 17** A Er verandert iets als je mensen iets teruggeeft voor wat zij de organisatie geven  
 B Er verandert iets als je mensen gezamenlijk nieuwe inzichten helpt opdoen
- 18** A Verandering heeft ruimte nodig maar ook prikkels, anders wordt het een saaie boel  
 B Een zorgvuldige inbedding van een veranderingstraject is belangrijk: je moet verwachtingen managen
- 19** A Een veranderaar moet kansen en mogelijkheden voor het personeel bieden  
 B Een veranderaar moet op basis van vooraf gestelde criteria en normen de voorgang bewaken opdat hij op basis daarvan kan bijsturen
- 20** A Organisaties veranderen als eerst het beleid verandert  
 B Organisaties veranderen als mensen veranderen
- 21** A Een veranderaar moet dieperliggende krachten achter problemen kunnen ontwaren zodat hij daarop kan interveniëren  
 B Een veranderaar moet verstand van zaken hebben en planmatig kunnen werken
- 22** A Een veranderaar moet ervoor zorgen dat hij/zij het veranderingsproces zoveel mogelijk stabiel en beheersbaar houdt  
 B Een veranderaar moet zorgen dat belangen zo zorgvuldig mogelijk worden afgewogen
- 23** A Dingen verbeteren als de mensen zich welkom voelen  
 B Dingen verbeteren als er naar rijkere betekenissen wordt gezocht
- 24** A Een veranderaar moet allereerst nieuwsgierig zijn  
 B Een veranderaar moet allereerst zorgvuldig zijn
- 25** A Communicatie tussen alle betrokkenen is een onmisbare factor in een veranderingstraject  
 B Goede analyses en benchmarks zijn doorslaggevend voor het doen slagen van verandering
- 26** A Een veranderaar moet zichzelf zijn, hoe confronterend dat ook mag uitpakken  
 B Een veranderaar zoekt de balans tussen continue reflectie én het gebruikmaken van bestaande kennis
- 27** A Als een veranderaar moet kiezen kan hij/zij het best zijn energie steken in het veranderen van een hard aspect van de organisatie (structuur, systemen, strategie)  
 B Als een veranderaar moet kiezen kan hij/zij het best zijn energie steken in het veranderen van een zacht aspect van de organisatie (managementstijl, cultuur, personeel)
- 28** A Het is belangrijk mensen bewust te maken van wat ze doen, dan kunnen ze zonder alt te veel brokken hun eigen keuzen maken.  
 B Het is belangrijk om bij een verandering het aantal vrijheidsgraden te beperken anders worden mensen het nooit eens
- 29** A Een veranderaar moet zorgen dat mensen het eens worden  
 B Een veranderaar moet aandacht hebben voor mensen
- 30** A Een veranderaar moet veel inzicht vergaren over de krachten en netwerken rond een probleem  
 B Een veranderaar moet veel inzicht vergaren in de patronen die het probleem instandhouden.

## Kleurenscaan 'doen'

Dit tweede deel van de scan heeft als doel het handelen van uw partij bij veranderingen in kaart te brengen.

Voor u naar de vragen gaat, haalt u eerst drie veranderingen voor de geest uit het samenwerkingstraject) waarin uw partij een rol van betekenis heeft gespeeld. De scan geeft de beste resultaten als u rol(len) in deze veranderingen redelijk representatief is (zijn) voor het gedrag van uw partij in veranderingstrajecten. Het heeft de voorkeur als de veranderingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen twee jaar. Ga nu eerst na wat in elk van de drie veranderingen de situatie was, wat er nagestreefd werd en wat u rol was.

Richt vervolgens uw aandacht op de onderstaande vragen. Baseer uw keuze voor een A- of B-bewering zoveel mogelijk op uw feitelijke gedrag in de door u geselecteerde specifieke situaties.

- |           |   |  |
|-----------|---|--|
| <b>1</b>  | A | Ik was rolmodel voor anderen en was daarop bevroagbaar   |
|           | B | Ik katalyseerde dat nieuwe rolmodellen de ruimte kregen  |
| <b>2</b>  | A | Ik stond achter oplossingen die leven in de brouwerij brachten   |
|           | B | Ik stond voor de beste oplossing: goed doordacht en ontworpen  |
| <b>3</b>  | A | Ik probeerde te zorgen dat er genoeg ruggensteun was voor de verandering zodat die niet van de agenda kon vallen         |
|           | B | Ik probeerde re natuurlijke wil en kracht voor verandering te vinden en te mobiliseren                                   |
| <b>4</b>  | A | Ik had er vertrouwen in dat mensen gezamenlijk veranderingen tot stand zouden brengen                                    |
|           | B | Ik waakte ervoor dat de vooraf geformuleerde uitkomsten niet werden aangepast door de doelgroep van de implementatie     |
| <b>5</b>  | A | Ik hiel mensen een spiegel voor  |
|           | B | Ik was in staat mensen te enthousiasmeren  |
| <b>6</b>  | A | Ik probeerde mensen in een veranderproces te ondersteunen in het stapsgewijs verder ontwikkelen van hun talenten         |
|           | B | In een veranderingsproces probeerde ik helden te spotten en te creëren   |
| <b>7</b>  | A | Mensen spraken mij aan op mijn zorgvuldigheid naar anderen toe   |
|           | B | Mensen spraken mij aan op mijn planmatigheid en verstand van zaken   |
| <b>8</b>  | A | Ik waakte ervoor dat geen van de belangrijke partijen gezichtsverlies leed   |
|           | B | Ik zorgde ervoor dat mensen fair werden behandeld en dat ze eer naar werk ontvingen                                      |
| <b>9</b>  | A | Ik ging voor de beste oplossing  |
|           | B | Ik ging voor de meest haalbare oplossing   |
| <b>10</b> | A | In het begeleiden van processen schroomde ik niet gebruik te maken van mijn (machts)positie                              |
|           | B | Ik legde de verantwoordelijkheid voor het resultaat bij de groep   |
| <b>11</b> | A | Ik maakte duidelijke inhoudelijke afspraken met alle betrokkenen en hield mijzelf en anderen daaraan                     |
|           | B | Ik liet de belangrijkste spelers het met elkaar eens worden over de koens zonder me al te veel met de inhoud te bemoeien |
| <b>12</b> | A | Ik zorgde ervoor dat ik manoeuvreerruimte hield en alles goed verankerd bleek  |

- B Ik zorgde ervoor dat mensen wisten wat de verandering voor hen zou betekenen
- 
- 13** A Ik mat de voortgang aan de hand van vastgestelde normen
- 
- B Ik hielp mensen gezamenlijk de voortgang te bespreken door mij te richten op het communiceren en leren tussen mensen
- 
- 14** A In het veranderingstraject richtte ik mij erop dat ieder zijn bijdrage kon leveren en zich kon verbeteren
- 
- B In het veranderingstraject richtte ik mij op het leren waarnemen en bewust worden van uiteenlopende aspecten in hun samenhang door de betrokken partijen
- 
- 15** A Ik creëerde situaties waarin mensen met hun collegae aan hun eigen leerdoelen konden werken
- 
- B Ik zorgde voor opleidingen waarin specifieke doelgroepen zich vooraf vastgestelde competenties eigen maakte
- 
- 16** A Ik hanteerde conflicten om eensgezindheid te bereiken tussen de belangrijkste spelers
- 
- B Ik optimaliseerde conflicten om dynamiek en energie te creëren in de organisatie als geheel
- 
- 17** A Ik onderzocht wat de beste oplossing was en streefde ernaar dat we die implementeerden
- 
- B Ik ondersteunde mensen om eigen oplossingen te bedenken, uit te voeren en bij te stellen
- 
- 18** A Ik richtte mij op het verstoren van die krachten die oplossingen frustreren of onmogelijk maken
- 
- B Ik richtte mij op het helder ontwerpen van het implementatieproces en het bewaken van de erop volgende uitvoering
- 
- 19** A Ik stimuleerde het uitwisselen van ervaringen
- 
- B Ik zocht naar en deelde onderliggende mechanismen en nieuwe manieren van kijken
- 
- 20** A Ik bevroeg mensen, maar vond het ook prima als ze mij bevroegen
- 
- B Ik stelde mij onafhankelijk en beheerst op
- 
- 21** A Ik probeerde draagvlak voor een oplossing te creëren en te behouden
- 
- B Ik waakte ervoor dat alle activiteiten doelgericht waren
- 
- 22** A Ik stond voor bepaalde waarden en hield me daar ook zoveel mogelijk aan
- 
- B Ik doorvoelde en deconstrueerde wat er gebeurde en liet mijn handelen daardoor bepalen
- 
- 23** A Ik gedroeg mij diplomatiek en situatieafhankelijk
- 
- B Ik zette mijzelf op het spel en stond voor dat wat er in de gesprekken ontbrak
- 
- 24** A Ik motiveerde mensen door hun prestaties te belonen en te erkennen
- 
- B Ik hiel mensen leren door hen feedback te geven over hun prestaties
- 
- 25** A Ik zorgde ervoor dat we al doende steeds beter leerden werken met elkaar
- 
- B Ik hield mijzelf en anderen aan gemaakte afspraken
- 
- 26** A In conflictsituaties trad ik op als bemiddelaar
- 
- B Ik coachte mensen in het verbeteren van hun onderlinge communicatie
- 
- 27** A Ik maakte het veranderingsproces beheersbaar
- 
- B Ik creëerde ruimte voor verandering
- 
- 28** A Ik probeerde mensen ertoe te bewegen hun standpunten aan te passen wanneer dit een stagnatie kon doorbreken
- 
- B Ik probeerde een goede sfeer te scheppen en benadrukte dat we met elkaar een gemeenschap vormen
- 
- 29** A Ik richtte mij erop een resultaat te realiseren waarbij niemand in het gedrang zou komen
- 
- B Ik heb ervoor gezorgd dat de aanpak niet verwaterde wanneer iemand er het zijne van vond
- 
- 30** A Ik richtte mij op het scheppen van een veilige omgeving om te experimenteren
- 
- B Ik richtte mij op het creëren van constructieve conflicten en dialogen
-

## Bijlage 2: Lijst van afkortingen

---

<b>Afkorting</b>		<b>Betekenis</b>
Arhi	-	Wet algemene regels gemeentelijke herindeling
B&W / BenW	-	College van Burgemeesters en Wethouders
GR	-	Gemeenschappelijke regeling
GRD	-	Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden
K5	-	Krimperwaard Vijf
SRE	-	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
Wgr	-	Wet gemeenschappelijke regelingen



## Bijlage 3: Lijst van respondenten

datum	Aanhef	Naam	Naam informeel	Namens	Functie
<b>K5-gemeenten</b>					
16-04-2010 11:30 uur	De heer	A. van Erk	Arie van Erk	K5 / Bergambacht	Bestuursvoorzitter K5 / burgemeester
07-04-2010 13:00 uur	De heer	D.W. de Cloe	Dick de Cloe	Schoonhoven	Burgemeester / Lid Stuurgroep / K5 Bestuur
09-04-2010 11:00 uur	De heer	drs. J. de Prieëlle	John de Prieëlle	Ouderkerk	Burgemeester / Lid Stuurgroep
<b>Kempengemeenten</b>					
15-04-2010 15:00 uur	De heer	mr. J.J.P.M. van Hout	Jos van Hout	Bladel	Gemeentesecretaris
13-04-2010 13:00 uur	De heer	mr. R.A.L. Severijns	Ruud Severijns	Oirschot / de koepel	Burgmeester / Voorzitter koepel
19-07-2010 (schriftelijk contact)	De heer	drs. L.J.M. Bertens	Leon Bertens	Reusel-De Mierden	Gemeentesecretaris Reusel-De Mierden
<b>Drechtsteden</b>					
08-04-2010 16:30 uur	De heer	H.W. Wesseling	Henk Wesseling	Drechtsteden / voormalig Dordrecht	Voorzitter Netwerkdirectie / voormalig gemeentesecretaris Dordrecht
26-04-2010 14:00 uur	De heer	G.J. Vogelaar	Gert-Jan Vogelaar	Drechtsteden / voormalig Zwijndrecht	Secretaris netwerkdirectie / directeur Bureau Drechtsteden / voormalig wethouder van Zwijndrecht
21-04-2010 15:00 uur	De heer	Dhr. drs. M.J. Verhoef	Riny Verhoef	Sliedrecht	Lid Netwerkdirectie / Gemeentesecretaris Sliedrecht