



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Succesvol samenwerken in de bedrijfsvoering

*Onderzoek naar 'Succes- en faalfactoren in
intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering'*

*Het vertrouwen in de samenwerking komt te voet met het investeren
in goede relaties, een gezamenlijke ambitie en een passende aanpak
en gaat te paard als het mis gaat in de uitvoering*

Dit is een uitgave in opdracht van:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Uitgevoerd door:

Dr Henriëtte van den Heuvel

In samenwerking met:

Thomas Danenberg

Bo van 't Schip

Mohamed Gahtan



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Shared services
bij de overheid



Platform voor organisaties
in het publieke domein



Voorwoord

Wat maakt intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering tot een succes? Dit is de centrale vraag in dit onderzoek.

In 2007 ben ik door het Ministerie van BZK ook op pad gegaan met deze vraag, in een tijd dat vrijwillige intergemeentelijke samenwerking als mogelijk alternatief voor herindeling opgeld deed. De focus op dat moment was dan ook: Wat maakt dat een samenwerking van de grond komt? Het korte antwoord was te lezen in de titel: “Noodzaak, vertrouwen en tijd”.

Nu, 10 jaar later, is het aantal samenwerkingsverbanden gestaag gestegen naar een gemiddelde van 27 per gemeente. Er wordt niet alleen samen gewerkt in de uitvoering van gemeentelijke taken maar ook steeds meer de “backbone” van de gemeente: de bedrijfsvoering. Het gaat om samenwerking op één of enkele taken zoals ICT of Inkoop en samenwerkingsverbanden waarin de gehele bedrijfsvoering is ondergebracht. In de laatste jaren stijgt het aantal samenwerkingsverbanden waar de bestuurders het gehele ambtelijke apparaat onderbrengen in één organisatie, waar dan de bedrijfsvoering deel van uit maakt.

De vraag is nu: als de samenwerking van de grond is gekomen, wat maakt het dan tot een succes? Zit het nog steeds in de ambitie? Is het vertrouwen nog zo belangrijk? Of zit het hem meer in de aanpak, de governance en de gekozen juridische en organisatorische vorm? In dit onderzoek brengen we de door bestuurders, gemeentesecretarissen en directeuren genoemde **succes- en faalfactoren** in kaart. Ook delen we de **geleerde lessen** die ze graag willen doorgeven aan hun collega's in het land.

In de eerste plaats bedanken we hierbij iedereen die bereid was om aan het onderzoek mee te werken! Dankzij de participatie van drie afstudeerstudenten van de Vrije Universiteit in Amsterdam heb ik onderzoek breder kunnen opzetten. Mijn dank gaat dan ook uit naar Bo van 't Schip, Mohamed Gahtan, Thomas Danenberg. Tenslotte wil ik graag Almar Wimer Siebenga, specialist in samenwerken, bedanken voor het meelezen en meedenken.

Dr Henriëtte van den Heuvel

Coach | Consultant | Change agent
Governance & Psychologie van samenwerking
Directeur Platform Shared Services bij de Overheid

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	7
Succesfactoren	10
Faalfactoren	15
Geleerde lessen	19
Conclusies met kwantitatieve illustraties	23
Aanbevelingen voor bestuurders, secretarissen en directeuren	39
Aanbevelingen - Een geparafraseerde mix van uitspraken uit de interviews	40
Bijlagen:	
Bijlage 1 Geïnterviewden	42
Bijlage 2 Factsheets	43

Samenvatting

In het voorjaar van 2017 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) een onderzoek uitgevoerd naar de succes- en faalfactoren van intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering, waarin ook is gevraagd naar de geleerde lessen die de 28 geïnterviewde bestuurders, secretarissen en directeuren willen delen met hun collega's in het land. Deze sleutelfiguren komen uit 12 samenwerkingsverbanden, die variëren in aantal taakgebieden waarop wordt samengewerkt: variërend van één (ICT of Inkoop) tot enkele taken (veelal ICT, Inkoop, Administraties) tot de gehele bedrijfsvoering en uiteindelijk ook het gehele ambtelijk apparaat, inclusief de bedrijfsvoering.

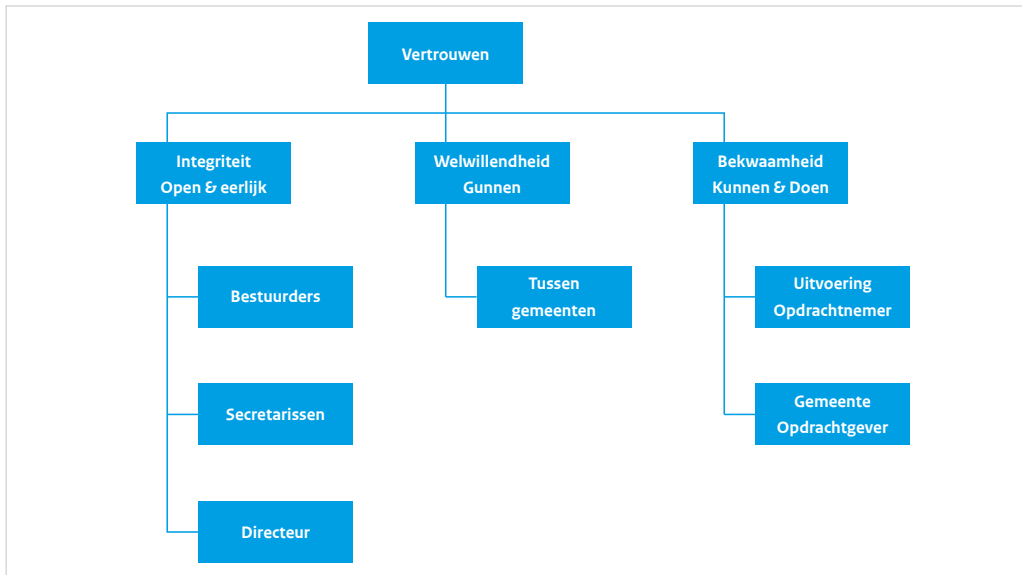
Wat valt op?

- Dat succes vooral gaat over vertrouwen en gezamenlijke ambities. En het bij vragen naar risico's en falen meteen gaat over de uitvoering. Vooral bij ICT.
- Dat afhankelijk van de juridische vorm die je kiest een verschillen in omvang tussen gemeenten juist een voordeel is of een risico.
- Dat bestuurlijke drukte een bestuurlijke keuze is.
- Dat volgens velen bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk is maar dat de uitvoering van de bedrijfsvoering beter in handen van de ambtenaren kan blijven.
- Dat vertrouwen niet alleen gaat 'klik' en blauwe ogen maar juist heel hard en zakelijk is.
- Dat wat men vooraf vaak vreest bij samenwerking niet zo ervaren wordt als men eenmaal samen aan de slag is.
- Dat de meeste mensen tevreden zijn met wat het oplevert: minder kwetsbaarheid en meer continuïteit.

Bent u nieuwsgierig naar wat u collega's vertellen, lees de hoofdstukken met de door hen genoemde succesfactoren, faalfactoren en geleerde lessen. Bent u geïnteresseerd in de grote lijn en de uitkomsten uit het vragenlijst onderzoek dan kunt u volstaand met het lezen van de conclusies. Hier komen de volgende thema's aan de orde:

Vertrouwen met stip op 1
Gemeenschappelijke wil, ambitie, visie en aanpak
Bedrijfsvoering & Bestuurlijke drukte: bestuurlijk of ambtelijk aansturen?
Aanpak: Blauw aanvliegen of organisch laten groeien?
Opdrachtgeverschap – opdrachtnemer: partnership of klant-leverancier?
Kwaliteit in het algemeen en ICT in het bijzonder
Voldoende budget
Grootte verschillen: succes- of faalfactor?
Veranderingen onderweg: wisseling van de wacht & herindelingen
Wat heeft het samenwerkingsverband tot nu opgeleverd en hoe gaat het verder?

Je kunt ook meteen doorgaan met de aanbevelingen op pagina 38. Hier wordt gestart met één van belangrijkste schakels in succes:



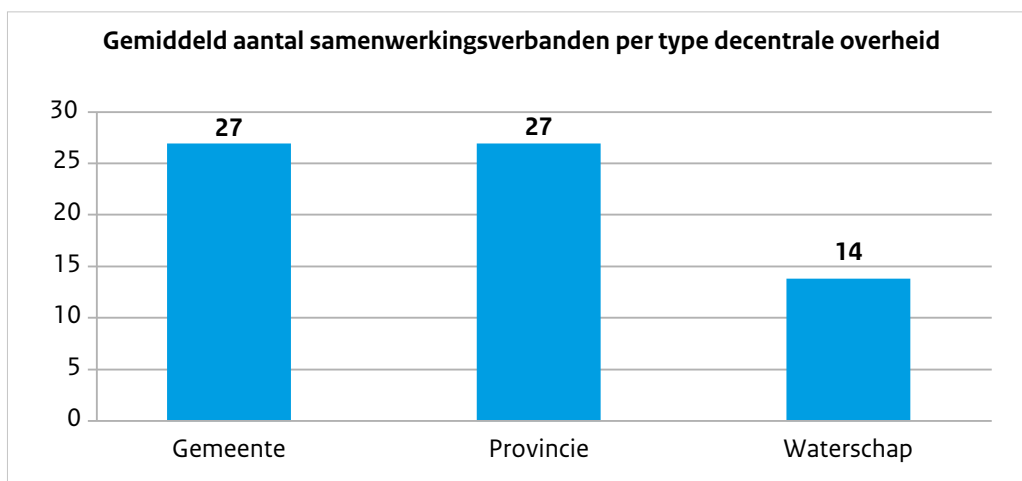
Samenwerken gaat over het vinden van een goede mix tussen het persoonlijke en het zakelijke: het gaat om investeren in alle aspecten van **vertrouwen**: het tonen van **integriteit** (openheid, eerlijkheid en transparantie) **welwillendheid** (niet alleen nemen maar ook geven, elkaar wat gunnen) en **bekwaamheid** (bereid en in staat zijn om ook goed te leveren). Het gaat om goede relaties, en het gaat om goede resultaten. Het eerste wordt gezien als belangrijkste succesfactor, het achterblijven op het laatste als belangrijkste faalfactor.

Inleiding

“Wat maakt dat intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering een succes wordt?”

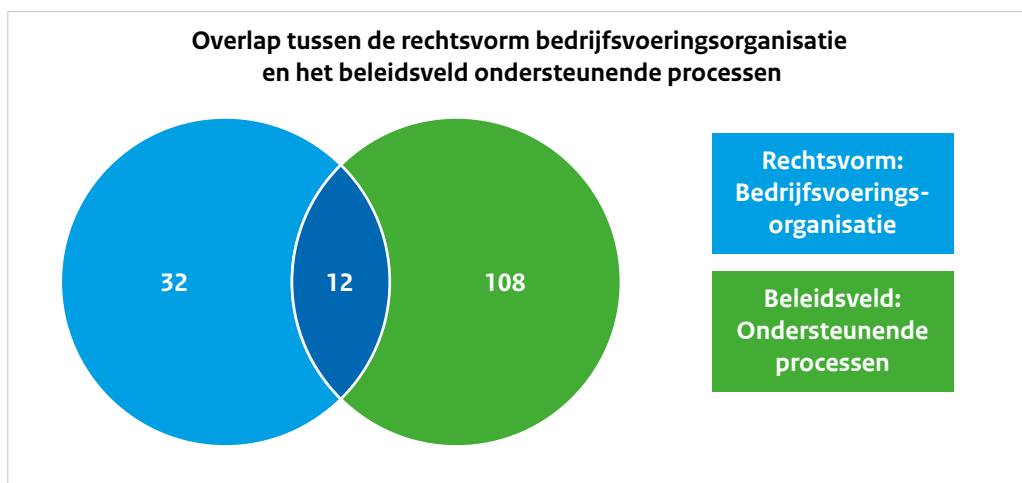
Dit is de centrale vraag in het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK). Samenwerking wordt door het BZK gezien als een belangrijk instrument om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Dit geldt voor intergemeentelijke samenwerking in beleid, uitvoering en bedrijfsvoering¹. Daar waar de Rijksoverheid sturend optreedt op de eerste twee terreinen, zoals bij de decentralisaties en de omgevingswet, geldt dat er ten aanzien van de bedrijfsvoering alleen sprake is van ondersteunend rijksbeleid. Voorbeeld hiervan is de nieuwe Wgr bedrijfsvoering, die per 1 januari 2015 van kracht is, waarmee is ingespeeld op de behoefte van gemeenten om samen te werken en dit vorm te geven in een bestuurlijk lichte vorm van de Wgr.

Uit recent onderzoek blijkt dat gemeenten deelnemen aan gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden, in het bijzonder ten behoeve van beleidsafstemming en uitvoering (Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden, BZK, 2017). In de bedrijfsvoering wordt ook steeds meer samengewerkt; 7% van alle samenwerking is gericht op ondersteunende processen, in het bijzonder bedrijfsvoeringstaken.



Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden op het beleidsveld ‘ondersteunende processen’ kiest voor een zelfstandige organisatie. Men heeft vaker gekozen voor een GR met openbaar lichaam dan voor een GR bedrijfsvoeringsorganisatie. Mogelijk heeft dit ook te maken met het feit dat de rechtsvorm nog niet zo lang bestaat en het omzetten van rechtsvorm intensieve besluitvorming vergt.

¹ De focus binnen dit rapport is op gemeenten. Bij één van de deelnemende samenwerkingsverbanden wordt ook deelgenomen door een provincie. Omwille van de leesbaarheid spreken wij in het rapport over gemeenten.



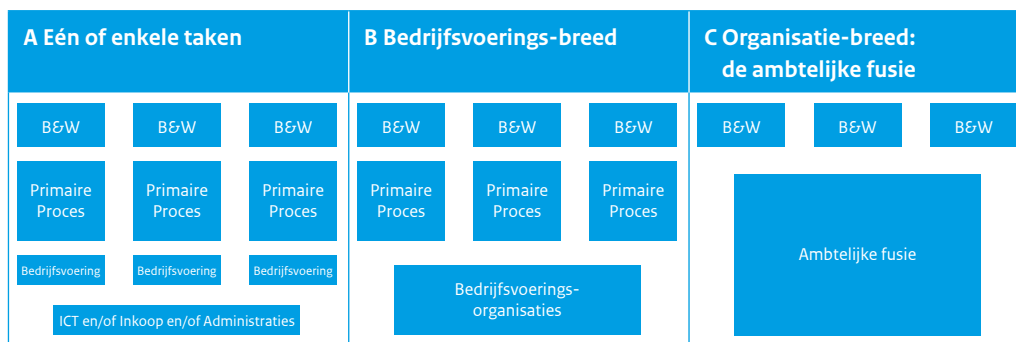
In aansluiting op het *overzicht* van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in bovengenoemd onderzoek wil het Ministerie van BZK tevens meer *inzicht* in de succes- en faalfactoren, toegespitst op intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering. Dit laatste is onderwerp van dit onderzoek.

Onderzoeksopzet

De samenwerkingsverbanden in de bedrijfsvoering die voor dit onderzoek zijn benaderd verschillen in scope (aantal domeinen, hoge of lage knip) en juridische vorm (ssc/zwaar of onderling/licht). Er zijn interviews gehouden met zowel burgemeesters, secretarissen als directeuren van gemeenten en samenwerkingsorganisaties. Bij de meeste samenwerkingsverbanden zijn meerdere betrokkenen geïnterviewd. In eerste instantie was het uitgangspunt om één of meerdere interviews te doen per samenwerkingsverband, maar dit is lopende het onderzoek veranderd. *Ten eerste* omdat de onderzoeker, na overleg met de opdrachtgever, drie studenten van de VU bereid heeft gevonden om aan het onderzoek mee te werken in het kader van hun afstudeerscriptie: Thomas Danenberg, Mohamed Gahtan en Bo van 't Schip van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Dit maakte het mogelijk om meer interviews te doen en maakte het daarmee ook zinvol om het kwalitatieve onderzoek uit te breiden met een kwantitatief deel. *Ten tweede* bleek er groot enthousiasme bij de samenwerkingsverbanden te zijn om hun medewerking te verlenen. De combinaties van geïnterviewde functies verschillen nu per samenwerkingsverband, waardoor we voorzichtig moeten zijn in de conclusies. De grote verschillen tussen respondenten binnen samenwerkingsverbanden die niet alleen samen leken te hangen met positie en perspectief leren ons ook dat we wat voorzichtiger moeten zijn in het afgaan op onderzoek waar slechts één iemand is gesproken of waar geen aandacht is besteed aan de verschillen in perspectief.

In het voorjaar van 2017 is dit onderzoek naar succes- en faalfactoren in samenwerkingsverbanden uitgevoerd. Daarbij is ook gevraagd naar de geleerde lessen die de 28 geïnterviewde bestuurders, secretarissen en directeuren willen delen met hun collega's in het land. Om ook meer algemene uitspraken te kunnen doen is in aanvulling op de interviews een kwantitatief onderzoek uitgevoerd, met behulp van een vragenlijst.

De 28 sleutelfiguren die zijn geïnterviewd komen uit 12 samenwerkingsverbanden, die variëren in aantal taakgebieden waarop wordt samengewerkt: variërend van één (ICT of Inkoop) tot enkele taken (veelal ICT, Inkoop en Administraties) tot de gehele bedrijfsvoering en uiteindelijk ook het gehele ambtelijk apparaat, inclusief de bedrijfsvoering.



In bovenstaand plaatje is er sprake van gemeenschappelijk eigenaarschap van – in dit geval – drie gemeenten die werkzaamheden gezamenlijk uitvoeren. Dit varieert van één taak tot enkele taken tot de gehele bedrijfsvoering tot zowel de bedrijfsvoering als het primair proces, de zogenaamde ambtelijke fusie. In dit onderzoek hebben de samenwerkingsverbanden gekozen voor één van de volgende drie juridische vormen: Gemeenschappelijke Regeling (GR) bedrijfsvoeringsorganisatie, GR met openbaar lichaam en de private vorm van de Stichting.

Een alternatieve vorm van samenwerken is dat een gemeente één of meer taken uitvoert voor één of meer andere gemeenten. Bij een aantal samenwerkingsverbanden in dit onderzoek was hier sprake van. Zij kozen voor vormgeving in een GR Centrumgemeenteregeling. Binnen één samenwerkingsverband is gekozen voor een variant hierop, het matrixmodel, waarbij niet één centrumgemeente als gastheer optreedt, maar waar de gastheerfunctie voor de ene taak (bijvoorbeeld Personeel en Salarisadministratie) wordt vervuld door de ene gemeente, en de gastheerfunctie van een andere taak (bijvoorbeeld ICT) door een andere gemeente.

De twee typen relaties bij intergemeentelijke samenwerking in de bedrijfsvoering

Twee relaties staan centraal: die tussen de samenwerkende gemeenten en die tussen gemeente(n) en uitvoeringsorganisatie. Bij gemeenschappelijk eigenaarschap gaat het zowel om de samenwerking tussen de gemeenten als om de samenwerking tussen gemeenten en de uitvoeringsorganisatie. De aard van de relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie verschilt naar de rol die de gemeente heeft: De gemeenten zijn zowel gemeenschappelijk eigenaar als gemeenschappelijk opdrachtgever. De individuele gemeenten zijn tegelijkertijd ook afnemer van de uitvoeringsorganisatie en kunnen – afhankelijk van de gemaakte afspraken – ook individueel opdrachten geven aan de uitvoeringsorganisatie. Bij de andere vorm, de centrumregeling, geldt dat er strikt genomen één relatie is: tussen gemeente die de diensten levert en de gemeente die diensten afneemt. Hier kan, analoog aan wat er bij gemeenschappelijk eigenaarschap gebeurt, vraagafstemming plaatsvinden. Dit is echter geen inherent onderdeel van het gekozen model.

Overzicht van samenwerkingsverbanden die hebben meegewerkt in het kort (een meer uitgebreide beschrijving staat in Bijlage 2):

Eén taak	Verskillende taken	Bedrijfsvoerings-breed	Organisatie-breed: de ambtelijke fusie
ICT - Equalit	SSC ONS	SSC Drechtsteden	BEL
ICT - Hoekse Waard	Matrix DOWR	SSC Servicepunt71	BAG
ICT - ISZF*	SSC Leeuwarden	Bedrijfsvoeringsorganisatie West	
Inkoopbureau West Brabant		Betuwe	

* Het ISZF is opgenomen omdat het een succesvol samenwerkingsverband was wat ondanks dat ter zielen is.

Begeleidingsgroep

Het schrijven van de publicatie is begeleid door een begeleidingsgroep vanuit BZK: Jelle Bluemink, Daphne Lureman en Rick Brouwer, die 4 keer bij elkaar is gekomen om de vinger aan de pols te houden.

Succesfactoren

De relatie, en in het bijzonder het vertrouwen, tussen de samenwerkende gemeenten is de meest genoemde succesfactor. Behalve vertrouwen moet er ook sprake zijn van een gezamenlijke wil en ambitie om een succes van de samenwerking te maken. Meer concreet wordt de gezamenlijke aanpak als een succesfactor gezien, evenals het kiezen voor een goede vorm en het hebben van een helder kader voor de samenwerking. Naast de succesfactoren die primair betrekking hebben op de samenwerkende gemeenten wordt ook een aantal succesfactoren genoemd die meer gericht zijn op de relatie tussen gemeente(n) en uitvoeringsorganisatie. Waar het tussen gemeenten eerder gaat over vertrouwen, wordt hier eerder gesproken over partnership, openheid en transparantie.

Vertrouwen tussen deelnemende gemeenten
Gezamenlijke wil en ambitie
Gezamenlijke aanpak
Een goede vorm & helder kader
Vertrouwen & partnership gemeenten en organisatie
Openheid en transparantie

2.1 Vertrouwen tussen deelnemende gemeenten

De meeste geïnterviewden noemen de onderlinge relatie tussen gemeenten als belangrijke succesfactor. ‘Vertrouwen’ is hierbij de term die het meest is genoemd: *“Vertrouwen binnen het bestuur en binnen de gemeentesecretarissen, binnen de ambtelijke top”* (R27²). Er is ook doorgevraagd naar de betekenis van vertrouwen. Hieruit kwam naar voren dat vertrouwen altijd gaat over integriteit, betrouwbaarheid, dat je van de ander op aan kunt. Twee andere aspecten van vertrouwen werden ook genoemd, zij het dat deze verschilden met het type relatie. Welwillendheid en elkaar iets gunnen is van belang bij de relatie tussen gemeenten. Bekwaamheid wordt vooral genoemd in relatie tot uitvoeringsorganisatie.

Tussen gemeenten wordt vooral gesproken over persoonlijk vertrouwen, een klik tussen de mensen *“Dat als het regent, je samen kan schuilen. Dat je niet buiten staat en de deur is op slot. ... En dat je van elkaar op aan kunt, dus dat wat je afspreekt, ook zo uitkomt. En dat komt tot nu toe redelijk goed”* (R3) en sommigen zeggen letterlijk: *“Er is een klik tussen de bestuurders en dat is eigenlijk het belangrijkste wat er is”* (R7); *“De allerbelangrijkste succesfactor is de klik tussen de mensen”* (R25).

Dit werd ook in verband gebracht met elkaar kennen goed kennen, informeel overleggen en de verbinding zoeken: *“De tweede succesfactor is dat we elkaar kennen en opzoeken”* (R6); *“Wat een belangrijke succesfactor is dat je elkaar veel ziet, dus er is verbondenheid. Je kent elkaars vraagstukken, problemen”* (R4).

Sommigen benadrukten dat vooral de bestuurlijke verbinding een succesfactor is: *“De collectiviteit in het bestuur. Bij de gemeentesecretaris zie je soms wel wat verdeeldheid, die zitten natuurlijk ook dicht op die bedrijfsvoering. maar de collectiviteit zit in het bestuur. Ze weten elkaar te vinden en houden de boel bij elkaar”* (R13); *“... Maar de belangrijkste factor is toch wel het bestuur, kijk wij kunnen als gemeentesecretarissen van alles willen en vinden, maar als de bestuurders niet de koers vasthouden, dan stort het toch in”* (R27). Anderen wijzen juist op het vertrouwen tussen de gemeentesecretarissen: *“Onder de secretarissen is het vertrouwen flink gegroeid. Onder bestuurders ligt dat anders, politiek belangen zijn gewoon sterker. ... Er is een permanent gesprek tussen secretarissen. Zij hebben geen eigen agenda. Natuurlijk wel een eigen visie, maar het moet wel passen in de kaders. Je bent gebonden aan de colleges”* (R10).

² De nummering is niet gelijk aan de volgorde waarin de respondenten zijn genoemd in de bijlage. Er is random omgenummerd.

Is er sprake van vertrouwen en verbondenheid dan ontstaat ook de ruimte om elkaar iets te gunnen en rekening te houden met de verschillen tussen de gemeenten: *“De samenwerking is nogal scheef in de zin dat wij meer inwoners hebben en dus een grotere organisatie dan de partners waarmee we samenwerken. Dat betekent dus dat als je het hebt over temporisering van nieuwe ontwikkelingen dit wel in goede onderlinge afstemming moet doen. Dan kan er niet een dominante situatie ontstaan, want dan ben je gelijk alle vertrouwen kwijt”* (R3); *“Het komt wel eens voor dat er meer kosten zijn en dat het slecht uitkomt in de raad ... dan gaat het om elkaar financieel wat gunnen, het af en toe opvangen van kosten ... en kijken hoe we een gemeente in de luwte kunnen houden”* (R18).

Meerder geïnterviewden merken op dat het niet altijd vanzelf gaat. Er zijn momenten dat belangen botsen, zienswijzen verschillen en dat het erop aankomt om dan het gesprek goed te voeren, in alle eerlijkheid: *“Schone relaties. Dat je echt bereid bent om je niet te laten verleiden tot vooringenomen denkbeelden, maar dat je ze checkt. ... Schone relaties betekent ook ongelooflijk eerlijk zijn en lef hebben”* (R20).

2.2 Gezamenlijke wil en ambitie

Veel van de geïnterviewden noemen als succesfactor dat gemeenten echt een gezamenlijke ambitie hebben. Of het nu gaat om gedeelde urgentie, kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit of kansen voor medewerkers, het gaat om het gemeenschappelijke daarin, en het verbinden van mensen. En het ontwikkelen van de gezamenlijke agenda: *“Terugkijkend naar hoe het begon, dan was dat wel echt het gevoel van urgentie bij verschillende gemeenten, dus het onderkennen van een gemeenschappelijke probleem. Wat door de gemeentesecretarissen voor het eerst werd benoemd. Zij zijn gaan investeren in het verwerven van draagvlak en hebben meteen veel tijd gestoken in het meenemen van de organisatie en tegelijkertijd het investeren in het bestuur”* (R23). Meer specifiek wordt ook de noodzaak genoemd dat er meer werd geïnvesteerd in ICT, wat als kleine gemeente niet alleen kon worden opgepakt. Sommige benoemden dit simpelweg als de bestuurlijke wil: *“De grootste succesfactor is eigenlijk dat er een bestuurlijke wil is”* (R28) en *“De gezamenlijke wil om er een succes van te maken ... en op sturingsniveau de bereidheid om ambtelijk dingen van elkaar overpakken”* (R1) en het hebben van een gezamenlijke agenda, soms alleen waar het gaat om de bedrijfsvoering, en soms ook bredere gezamenlijke, regionale opgaven.

In onderstaand citaat wordt als succesfactor ook het concretiseren van de gemeenschappelijke ambitie genoemd: *“Operationalisering van de visie. Een stip op de horizon waar je naar toe wilt en dat gewoon consequent operationaliseren. Daarbij in gesprek blijven met elkaar over verwachtingen onderling. Zowel tussen de gemeenten als tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie. Het gaat om openstaan voor elkaar belangen en elkaar wat gunnen daarin”* (R9).

Velen wijzen erop dat er andere belangen dan kosten de drijfveer waren, ook al is dat soms wel hoe het aan de start van het traject is voorgesteld: *“De derde succesfactor is dat wij merkten dat we op teveel onderdelen kwetsbaar waren. Geld is nooit een drijfveer geweest bij ons”* (R25). Aanvullend door een andere geïnterviewde uit dit samenwerkingsverband: *“Je zegt dat het over bezuinigingen gaat, maar het gaat echt over kwetsbaarheid en kwaliteit, en kosten en kansen voor medewerkers komen daarna”* (R18). Ook elders wordt dit het niet hebben van een bezuinigingsdoel als succesfactor genoemd: *“Dat we vanuit de inhoud gedreven een bewuste keuze hebben gemaakt om samen te werken. Niet vanuit de voorkant met de irrealistische verwachting dat het goedkoper zou worden. En dat de tijd genomen is om samen te werken”* (R15). Ook anderen maken een kanttekening bij de kostenbesparing: *“Als je de couleur locale belangrijk vindt dan moet je niet gaan proberen te besparen. We hebben geprobeerd om die portefeuilles samen te voegen om efficiency te bewerkstelligen, maar dat heeft weinig succes opgeleverd.”* (R10). En een andere betrokkene bij dit samenwerkingsverband voegt hieraan toe: *“Goed investeren, en van tevoren met name veel aandacht aan het ICT-systeem geven. En zeker niet taakstellend bezuinigen.”* (R26).

Een ander succesfactor is dat de gezamenlijke ambitie van de start ook getoetst moet blijven worden, het kan immers ook in de loop van de tijd veranderen: *“Dat we echt gedeelde intenties hebben. Dat is het fundament, dat je echt de intentie hebt om het succesvol te maken. ... Wij beginnen elke bijeenkomst meestal met 'wat is de intentie van deze bijeenkomst?' Het is echt geborgd, elke keer. Want het is iets wat verschuift. Want de realiteit vraagt dat je soms andere intenties krijgt. En dat is niet erg, maar dan moet je dit wel weer bespreken”* (R20).

Als succesfactor worden niet alleen ambities op termijn maar ook directe gezamenlijke voordelen genoemd: *“We zien gezamenlijke voordelen. Als je dat niet ziet moet je ook onmiddellijk stoppen denk ik”* (R3); *“Ik denk dat iedereen gewoon de noodzaak ervan inziet dat het wat oplevert, en ik vind ook dat als je denkt dat het niet meer wat oplevert, dan moet je direct de overeenkomst beëindigen”* (R12).

Dat het ook wat vraagt van de mensen blijkt uit het volgende citaat: *“Succesfactor? Ik denk wel een soort volhardendheid. We hebben een gedeelde visie waar we naartoe willen, maar tegelijkertijd moeten we ook snappen dat het niet meteen lukt om dat te bereiken.”* (R2).

2.3 Gezamenlijke aanpak

In aansluiting op de gemeenschappelijke ambitie wordt ook “de aanpak” als succesfactor genoemd. Hoe de aanpak wordt ingevuld verschilt van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband.

Zo wordt bij de één het “gewoon starten” genoemd, het zorgen voor een zeker pragmatisme en bij anderen een voorspelbare aanpak in combinatie goede communicatie van verwachtingen: *“Ook de durf om niet alles vooraf uitgewerkt te hebben en toch te starten. ... Dus niet alles vastleggen in business case en programmaplan, maar gewoon doen”* (R17); *“En er zit ook een bepaalde nuchterheid in. En daarmee bedoel ik te zeggen dat je ook niet de lat hoger wilt leggen dan dat je kan springen. Snap je wat ik bedoel?”* (R3); *“Een programmatische en voorspelbare aanpak waar sterk op succes wordt gestuurd. Dat vind ik ontzettend belangrijk. ... Een beetje een blauwe aanpak, dat komt misschien een beetje strak over, maar dat zorgt er wel voor dat je resultaten haalt die motiveren. Alle doelstellingen zijn op tijd gehaald En dat komt door die aanpak durf ik te zeggen”* (R13).

Meer concreet worden ook verschillende aspecten van de aanpak genoemd, zoals bijvoorbeeld: *“Altijd redeneren vanuit de vier K's, zowel voor jezelf als voor de desbetreffende gemeente”* (R16) en *“Het feit dat we ze allemaal bij elkaar hebben gestopt, dat is toch wel heel belangrijk. Huisvesting, het feit dat ze met z'n allen in één gebouw zitten is belangrijk”* (R27).

2.4 Een goede vorm en helder kader

Het gekozen hebben van een gezamenlijk (juridisch) kader is volgens velen ook een succesfactor van het samenwerkingsverband: *“Allereerst dat we een strak kader hadden waarbinnen die samenwerking gestalte moet geven”* (R6). En bovendien een kader die de weg terug onmogelijk maakt. *“Uiteindelijk is het zo vormgegeven dat er ook geen weg meer terug was. Het is niet iets vrijblijvends”* (R14). Een andere aspect waardoor de gekozen vorm een succesfactor werd de grip die wordt ervaren in dit samenwerkingsverband: *“Er is sprake van één en dezelfde constructie. Dat maakt het voor de raadsleden en wethouders uiteindelijk wel beter behapbaar. We zijn ook met een beperkt aantal gemeenten waardoor je het gevoel hebt je er grip op houdt”* (R14).

Succesfactor is ook de wijze waarop en de mate waarin de bestuurders betrokken zijn. In een aantal samenwerkingsverbanden ziet men het als een voordeel dat er geen bestuurlijke betrokkenheid is, of dat het lukt om de zaken ambtelijk op te lossen: *“Wij hebben ook geen bestuurlijke overleggen met wethouders ... en waarom het behoorlijk goed loopt, is omdat je op de inhoud met elkaar praat. Er zitten geen politieke ladingen bij. We zijn gewoon als collega's op de inhoud met elkaar aan het overleggen en de ene keer ben je het met elkaar eens, en soms niet. Wij hebben alleen maar belang bij de inhoud. Dat die inhoud goed gaat, onze bedrijfsvoering goed gaat, dat de business ontzorgd wordt. We hebben geen politiek belang. En dat maakt het wel een stuk makkelijker”* (R19); *“En dat mag ik misschien niet zo hard roepen, maar het afwezig zijn van een politieke laag. Gewoon wij met directeuren bedrijfsvoering, want dit is een bedrijfsvoeringstaak; het enige belang dat we met elkaar dienen - als we in gesprek zijn - is de bedrijfsvoering”* (R24); *“Laat het geen bestuurlijke kwestie worden, want als het een bestuurlijke kwestie wordt verlies je het altijd. ... Het ambtelijk houden is denk ik de afgelopen jaren wel een succesfactor is geweest. Ik vertel ze wat ze moeten weten, zo dat ze niet voor onverwachte verrassingen komen te staan. Maar zij willen ook liever niet dat ik kom vragen om geld en moeilijke dingen, dus geef mij dan ook de ruimte om dingen een beetje te regelen. En daar hebben ze ook vertrouwen in, ze weten ook dat ik het niet over de balk zit te smijten, maar dat het ten goede komt aan de bedrijfsvoering”* (R14). Ook een bestuurder merkt op: *“Succesfactor is ook dat het een lichte regeling is. Het is van de secretarissen”* (R18).

2.5 Vertrouwen en partnerschap van gemeenten en organisatie

Naast het vertrouwen en de goede relatie tussen deelnemende gemeenten wordt ook de relatie tussen gemeenten en de uitvoeringsorganisatie als succesfactor gezien: “Voor mij is een van de belangrijkste succesfactoren het vertrouwen dat er is tussen de directeuren bedrijfsvoering onderling en richting ons” (R5).

Een woord dat hierbij vaker wordt genoemd is ‘partnership’: “Wederzijds vertrouwen is echt heel belangrijk. Ik noem ook ‘wederzijds’ want daar zit dat woord partnership ook heel sterk in” (R11); “Derde succesfactor is dat we niet op basis van opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met elkaar omgaan, maar op basis van partnership. Dat je in feite elkaar dingen gunt en tot ontwikkeling komt” (R6). Anderen spreken over dat het geen wij- zij is maar “wij”: “Wat ook heel belangrijk is dat je de samenwerking ziet als ‘wij’. Dus echt als gezamenlijk iets en niet een op afstand geplaatste activiteit met tweederangs ambtenaren die niet meer van jou zijn” (R17).

De directeuren van de SSC’s investeren ook zelf in het vertrouwen: “Ik investeer ook heel veel in die relatie. Ik wil horen hoe het gaat. Ook om te horen als er chagrijn is wil ik weten hoe dat ontstaat. Ik denk dat het gevoel dat ze bij ons hebben, is dat wij er niet zijn voor onszelf, maar voor hen. En dat dat wel het vertrouwen heeft gegeven” (R14); “Ik denk dat je vertrouwen wint door vooral heel goed te luisteren, door je heel goed te verplaatsen in hun schoenen van wat zij nodig hebben om hun bedrijfsvoering goed te doen. Het is **hun** bedrijfsvoering en wij voeren dat voor een gedeelte voor ze uit. Zij gaan daar uiteindelijk over. En het is aan ons om hen in staat te stellen daarover te gaan” (R14).

2.6 Openheid en transparantie

Openheid en transparantie wordt door meerderen genoemd als succesfactor, met name in de relatie tussen uitvoering en gemeenten. Zo zegt de directeur van een uitvoeringsorganisatie: “Open, eerlijk en transparant. Je moet open, eerlijk en transparant communiceren en open en eerlijk de cijfers overleggen” (R16).

Dit blijkt van belang als er extra investeringen nodig zijn: “We zijn heel open en transparant en dat maakt dat we goed te volgen zijn door het bestuur en de politiek en de bestuurders van de colleges. En daarmee hebben wij wel een aantal stappen gered in de afgelopen tijd waar we meer geld nodig hadden, zonder dat dit meteen geleid heeft tot wantrouwen. ... Op het moment dat wij nu met een verhaal komen dat we meer geld nodig hebben, wat afen toe gebeurt, dan merk je dat ... ze ook het vertrouwen hebben dat het allemaal klopt wat we zeggen. En dat komt ook wel door het open en transparant opereren” (R2).

En het blijkt ook van belang omdat bedrijfsvoering een onderdeel is waarover regelmatig wordt geklaagd: “Een tweede succesfactor is transparantie, gewoon laten zien wat je doet. Want ze hebben geen idee. Ze hebben ook geen idee hoe hard er gewerkt wordt en waarvoor, ze horen alleen maar klachten van hun eigen organisatie. Van dingen die nog niet kloppen. ... Dus transparantie is een hele belangrijke” (R5).

Mede in relatie tot het voorgaande wordt ook communicatie genoemd als belangrijke succesfactor, in het bijzonder het verwachtingenmanagement: “... .. je krijgt natuurlijk een dip in de dienstverlening. Mensen waren gewend dat de HRM-adviseur naast hun op de gang zat en op een gegeven moment is hij ineens weg. ... Wat niet goed genoeg georganiseerd was bij het begin van het samenwerkingsverband is dat het niet alleen een verandering is voor de uitvoeringsorganisatie, maar ook verandering voor de gemeenten. Iedereen dacht dat alles hetzelfde bleef. Maar alles ging op de schop en veranderde. Dus daar moest iedereen aan wennen en dat kostte behoorlijk veel communicatie inspanningen om reële verwachtingen te krijgen. Dus communicatie is wel één van de allerbelangrijkste punten” (R13).

Eén van de geïnterviewden van een uitvoeringsorganisatie noemt een heel concrete vorm van verwachtingenmanagement als succesfactor, het werken met vaste prijzen: “Wat belangrijk is gebleken is het werken met vaste prijzen werken zodat onze collega’s niet steeds terug hoeven naar hun raad van “Het is 1000 euro goedkoper of 100.000 euro duurder”. Want dan heb je altijd dat gedoe in de raad, en krijg je de vraag “kan het niet goedkoper?” (R19).

2.7 Overige factoren

In deze paragraaf worden de onderwerpen genoemd die weliswaar slechts door een enkeling zijn aangewezen als succesfactor maar elders in de interviews wel vaker naar voren kwamen.

Toename in kwaliteit en professionaliteit

Een aantal geïnterviewden noemt dat er meer mogelijk is in het samenwerkingsverband dan wanneer men deze stap niet had gezet. Het gaat zowel om de doorontwikkeling van diensten als het werven van beter personeel, zo wordt door één van de ICT-samenwerkingsverbanden naar voren gebracht: *“Succesfactor is de kwaliteit van het product, de dienstverlening en de mensen. En dat moet beter zijn dan wat je zelf in huis had. Dat is best een uitdaging”* (R1). Hierbij wordt ook gewezen op de kansen die de samenwerking biedt voor de eigen mensen.

Gelijke grootte

Het samenwerken met gemeenten van gelijke omvang wordt ook naar voren gebracht als succesfactor: *“Dat was ook een van de succesfactoren: de vijf en ook later de zesde waren gemeenten van vergelijkbare grootte. Dus er was niemand die op basis van omvang de baas was. Er waren gelijkwaardige verhoudingen”* (R23).

Goede mensen

Ook de aanwezigheid van goede medewerkers in de eigen organisatie wordt gezien als succesfactor: *“Het heeft ook iets te maken met de mensen, de kwaliteit van degene die je op een bepaald domein hebt zitten. De kwaliteit van een mens is ook een factor”* (R8). Eén van de bestuurders noemt ook de *“de vakvolwassenheid van bestuurders”* (R7) als een belangrijke succesfactor, wat onder meer blijkt uit de mate waarin men oog heeft voor het gemeenschappelijk belang.

Faalfactoren

Falende performance (vooral ICT)
Groeiende afstand tot de uitvoering
Governance
Veranderingen: Wisseling van de wacht en Herindeling
Uiteenlopende agenda
Vershil in omvang

In de interviews is gevraagd wat de belangrijkste faalfactor of het grootste risico is voor het samenwerkingsverband. Meest genoemd werden dat het mis gaat in de uitvoering en de financiële risico's. In het bijzonder wordt ICT genoemd. Dit geldt zowel voor samenwerkingsverbanden die specifiek daartoe zijn opgericht als waar ICT onderdeel is van het totaal.

Door velen werd ook gewezen op het risico van veranderingen doordat er andere bestuurders of gemeentesecretarissen komen, of door herindelingen die niet overeenkomen met het bestaande samenwerkingsverband. Veel van de geïnterviewden noemen ook de governance of vrezen dat de afstand tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers zo groot wordt dat dit een gevaar is voor het succes van het samenwerkingsverband. Bij twee samenwerkingsverbanden wordt door meerdere geïnterviewden gewezen op de krappe begroting die het onmogelijk maakt de gewenste kwaliteit te leveren. Minder vaak genoemd zijn de risico's dat de agenda's gaan divergeren, verschillen in omvang tussen gemeenten, cultuurverschillen en kwaliteit van mensen.

3.1 Falende performance (vooral ICT)

Tegenvallende prestaties en financiële risico's zijn de grootste faalfactoren. ICT wordt door veel geïnterviewden genoemd als een risico. Er worden ook voorbeelden gegeven, zoals van een zaakstelsel dat nooit goed ging werken en eindigde met een afscheid van het externe bedrijf.

Zoals iemand aangeeft: "ICT is toch wel voor overheidsorganisaties de grootste risico factor geworden. We worden steeds afhankelijker van die digitale werkprocessen en we hebben allerlei digitale werkprocessen dus worden we steeds afhankelijker van ICT. Er is geen enkel ander proces waar je zo last van hebt als het niet werkt als ICT." (R8)

Velen wijzen op het feit dat als het ICT-systeem ergens niet werkt dit meteen grote gevolgen heeft. Afhankelijk van wat er mis is, heeft dit consequenties voor zowel de bestuurders en medewerkers binnen de gemeente als voor de buitenwereld, bijvoorbeeld in de klantcontactcentra.

ICT blijkt ook een bron van onvrede: "Over ICT wordt natuurlijk altijd gemopperd. Als hier, zoals nu het geval is, 2,5 uur de telefoon eruit is dan betekent dat twee dagen gemopperd." (R21). Iemand anders merkt hierover op dat dit nu eenmaal hoort bij het werken in de bedrijfsvoering: "Ik zeg altijd: je kan 100 dingen goed doen, ze onthouden dat ene ding wat je fout doet. Als het goed gaat dan hoor je er nooit over. Bedrijfsvoering is een soort hygiëne factor. Het moet het gewoon doen" (R14).

Meer in het algemeen wordt gewezen de tegenvallende performance. Degenen die dit naar voren brengen relateren dit ook aan de verwachtingen: *"Ik denk op zich dat de keuzes die we gemaakt hebben goed zijn geweest qua governance en qua structuur. Wat ik absoluut anders zou doen zijn de moeilijke discussies met de Raden vooraf, ik zou het verwachtingspatroon echt wat temperen. Dat hebben we niet goed gedaan. Ambitie versus realiteit. Dat neem ik mezelf wel kwalijk. Ik heb hierdoor de organisatie onnodig onder druk gezet" (R6).*

In het volgende citaat gaat het zowel om het verschil tussen ambitie en werkelijkheid als een te krap budget: *“Wij zijn die fusie ook aangegaan vanuit politiek-bestuurlijke ambitie. En als je dat aangaat, dan vergeet je weleens te kijken naar de realiteit, naar tempo, naar geld. Je ambitie is dan hoger dan de realiteit. Heel simpel voorbeeld: we hadden hier een besparingsopdracht en dat liep goed. Die hebben wij, ik, doorgedrukt op heel die ambtelijke organisatie. Dat is gewoon teveel geweest. Dat is gewoon de bestuurlijke wil geweest die ook afgesproken was met mijn Raad. ... Dat heeft ertoe geleid dat we ze financieel teveel onder druk gezet hebben. Dat heeft consequenties gehad. Dit zeg ik ook in de Raad als we terugkijken op het jaar; dat hebben wij niet goed gedaan”* (R7).

3.2 Groeiende afstand tot de uitvoering

Een aantal mensen wijst op het risico dat bij samenwerking een te grote afstand ontstaat tussen de opdrachtgevers en de uitvoering van de bedrijfsvoering. Dit kan zowel gaan om gemeenten die de uitvoering in een SSC vorm geven, of gemeenten die diensten afnemen bij een andere gemeente. Dit wordt op verschillende wijzen verwoord en daarbij gerelateerd aan situaties waarin het mis gaat. Zo noemt iemand: *“Het grootste risico is als we in een klant-leverancier rol belanden”* (R16) en wijst op het belang van investeren in de onderlinge relaties. Een ander geeft aan dat doordat er nu gewerkt wordt in een samenwerkingsverband de ondersteuning soms niet onmiddellijk aanwezig is en er even moet worden gewacht vanwege de planning: *“Dat zijn kwetsbaarheden. Hoe zorg je dat het niet uit elkaar groeit? Vooral veel gesprekken voeren met elkaar er geen ruis ontstaat.”* (R18).

Een bestuurder wijst ook op het risico van een grote afstand en verslechterde verhoudingen tussen wethouders en ambtenaren: *“Het gevoel dat het echt van ons is wordt steeds minder. Er ontstaat ook onenigheid tussen bestuurders en organisatie. Wethouders hebben soms lak aan organisatie. Ik ben heel erg van oude stempel. Bestuurders staan voor de eigen organisatie. Tegenwoordig worden ambtenaren geschoffeerd”* (R26). Dat het zo scherp wordt is een uitzondering. Wel vaker wordt hierbij gewezen op de moeilijke positie die hierdoor de gemeentesecretaris heeft in de dubbelrol als hoofd van de organisatie en dienend aan het bestuur.

De afstand kan ook groter worden doordat de opdrachtnemer meer professionaliseert dan de opdrachtgever. De nieuwe organisatie is druk bezig met het ontwikkelen van producten en diensten en het opleiden van het personeel, terwijl de achterblijvende gemeenten veelal niet meteen gericht zijn op het goed inrichten van het opdrachtgeverschap. Voor een goed evenwicht tussen is dit wel nodig: *“Het is in het belang van het SSC dat je heel goed ontwikkelde opdrachtgevers hebt en ook bestuurders die snappen dat ze niet alleen verantwoordelijk zijn voor de gemeente maar ook voor het SSC. En je zou dat ook willen, dat is het stokpaardje van mij, dat de bestuursleden van het SSC, de samenwerking, dat die zich gaan ontwikkelen met kennis op het vakgebied van het SSC. Dus dat ze beter weten wat daar gebeurt. Maar ook dat ze een hele volwaardige, volwassen opdrachtgever binnen het ambtelijk apparaat hebben. Die snapt hoe die regie moet voeren. Dat is essentieel voor het succes.”* (R17)

3.3 Veranderingen: Wisseling van de wacht en herindeling

Bij één van de samenwerkingsverbanden worden veel wisselingen verwacht op belangrijke posities, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Dit wordt gezien als een risico voor het vertrouwen dat dan weer moet worden opgebouwd: *“Wisseling van poppetjes. Volgend jaar een nieuwe gemeentesecretaris en ook gemeentelijke verkiezingen. Dan krijgen we een compleet nieuw bestuur zoals het nu naar uit ziet. Dat vind ik heel spannend. En we krijgen natuurlijk ook allemaal nieuwe raadsleden. Die hebben allemaal een eigen beelden, verwachtingen... Wisseling betekent ook nieuwe relaties en vertrouwen opbouwen”* (R20). Gelukkig, zo wordt hierbij aangegeven zijn de resultaten goed, zowel financieel als ook in de uitvoering.

Naast de veranderingen in het bestuur of de ambtelijke organisatie is er een andere verandering die grote consequenties kan hebben voor een bestaande samenwerking: herindeling. Herindelingen hebben uiteraard vaak vergelijkbare doelen als samenwerkingsverbanden: het versterken van de bestuurskracht en kwaliteit van de gemeenten en vaak ook het terugdringen van bestuurlijke drukte. En er wordt hierbij ook gekozen voor een vorm die geen verdere hulpconstructies vereist. Dit neemt niet weg dat vanuit het perspectief van een bestaand samenwerkingsverband, zeker als de herindeling een andere combinatie van

gemeenten betreft, gezien wordt als een risico voor het succes van het betreffende samenwerkingsverband, zonder daarmee overigens een uitspraak te doen over de wenselijkheid van de herindeling als zodanig. De vorm, of het nu gaat om een samenwerking of een herindeling, is immers geen doel op zich maar een middel om een doel te bereiken.

Bij de drie samenwerkingsverbanden waar een herindeling speelde of speelt herindeling en dit werd genoemd als een risico voor de bestaande samenwerking. Bij één van de samenwerkingsverbanden leidde de herindeling uiteindelijk tot het beëindigen van de toentertijd zeer succesvolle samenwerking. Bij één van twee samenwerkingsverbanden loopt een procedure. In beide gevallen tegen de zin van in ieder geval een deel van de gemeenten. Een ambtenaar van één van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat het veel vertraging geeft in de samenwerking: *“Herindeling is de grootste faalfactor. ... Al met al is er heel veel onzekerheid. Dat is vervelend. Dat werkt een beetje belemmerend op het werk. Het bestuurlijke werkt natuurlijk door op het ambtelijke”* (R28). Vanuit een ander samenwerkingsverband wordt ook herindeling gezien als belangrijkste risico voor het bestaande samenwerkingsverband, omdat deze herindeling slechts een deel van de deelnemende gemeenten betreft: *“Herindeling. Het is een spannende tijd. Dat merk je ook in de organisatie. We weten niet wat er gaat gebeuren”* (R26).

3.4 Governance

Verschillende aspecten van governance worden genoemd als risicofactor. Er wordt gewezen op nieuwe manieren van sturen en organiseren die een SSC met zich mee brengt, het risico van het onvoldoende betrekken van de gemeenteraden, het gedrag van bestuurders en de samenwerkingsgerichtheid van de deelnemers.

Zo wijst één van de geïnterviewden op een doorwerkend risico als je aan de start niet voldoende helder hebt hoe je de samenwerking met elkaar wilt organiseren en aansturen. Dit is vooral van belang omdat er sprake is van een nieuwe situatie in de uitvoering, die ook andere manieren van sturen vergt: *“Een verticale hiërarchie is iets heel anders dan een horizontaal samenwerkingsverband. Dat vraagt namelijk andere vaardigheden, andere competenties die meer gericht zijn op netwerken, verbinden en overbruggen, en het meer gaan voor het collectieve belang. Dit betekent anders acteren, de dialoog zoeken in plaats van je mening erdoor drukken. In een horizontaal samenwerkingsverband is eigenlijk niemand de baas.”* (R13) Deze geïnterviewde geeft ook aan dat er meer tijd gestoken had moeten worden in het inrichten van de governance: *“Er is heel veel geïnvesteerd in deadlines en in resultaten en formele structuren, zodat dat allemaal werkt, maar er is te weinig geïnvesteerd in ‘Wat voor concept werken we eigenlijk?’. Gesprekken zonder agenda’s, zonder formele stukken. Los van de inhoud: Hoe werkt het in een horizontaal samenwerkingsverband? Hoe werkt het in gebundelde bedrijfsvoering? We hadden wat meer tijd moeten nemen voor het proces en het eigenaarschap daarin benadrukken, want het was teveel wij-zij”* (R13).

Er werd ook gewezen op risico's die kunnen ontstaan als de gemeenteraden niet voldoende ruimte geven aan de gemeenschappelijke uitvoering. Zo noemde iemand als risicofactor dat *“de Raden niet bereid zouden zijn om een stukje van hun verantwoordelijkheid over te dragen aan de gemeenschappelijke regeling. Dit omdat er binnen veel raden discussie is over de veelheid aan gemeenschappelijke regelingen en het verlies van democratische legitimatie. Dat was voor mij het voornaamste risico”* (R25). Tegelijkertijd wijzen meerdere geïnterviewden erop dat de gemeenteraden vanaf de start worden geïnformeerd, ook inhoudelijk, zodat zij weten wat de samenwerking zal betekenen. Er wordt ook gepoogd de gemeenteraden op een zelfde wijze te bedienen als voorheen. Er wordt ook voorzichtigheid betracht bij het harmoniseren van sommige producten en diensten waar de raadsleden direct mee worden geconfronteerd.

Een deel van de geïnterviewden ziet bestuurlijke betrokkenheid bij de bedrijfsvoering als risicofactor. De redenatie is dat wanneer bestuurders meer verantwoordelijkheid krijgen, het risico groter wordt dat er bezuinigd wordt waardoor de kwaliteit van de bedrijfsvoering in gevaar komt. Iemand anders noemt het risico dat wanneer wethouders in een bestuur zitten van een samenwerkingsverband het snel politiseert wanneer er iets niet goed gaat. Hierbij wordt door meerdere mensen ook gewezen op de dubbele verantwoordelijkheid die bestuurders hebben, voor de eigen gemeente en voor het samenwerkingsverband. Zo geeft iemand aan: *“Mijn grootste risico is dat het politiseert op het moment dat er dingen niet goed gaan. Juist omdat er*

wethouders in het bestuur zitten. En wethouders zijn wat minder gericht op consensus dan ambtenaren. Die zitten met een dubbele pet. En als wethouder zijn ze gewend om voor de eigen gemeente op te komen” (R5). Iemand anders: “De politieke invloed in het bestuur. De wethouders blijven te veel eigenaar en te weinig opdrachtgever. Ze zijn te veel met zichzelf bezig. De pettenscheiding betekent te veel complexiteit” (R10).

Anderzijds wordt ook gewezen op het belang van bestuurlijk overleg wanneer je een lichte regeling hebt gekozen, waarin niet is voorzien in een gemeenschappelijk bestuur, en het spreiden van verantwoordelijkheden in plaats van deze allemaal te leggen bij de gemeentesecretaris: “Als je je bestuurlijke aanhaking niet georganiseerd hebt, wat gebeurt er dan als het ergens begint te piepen? Want dan heb je in één keer meerdere raden die piepen. We wonen allemaal heel dicht bij elkaar, dus een burengerucht is zo verder gebracht natuurlijk. Dus dat vraagt gewoon coördinatie en afstemming in hoe vragen worden afgevangen en ook hoe die beantwoord worden. En dat vraagt dan ook om coördinatie over de gemeenten heen. Dat betekent dus ook dat je op dat moment de nodige behoefte hebt om bestuurlijk, de besturen van de betrokken gemeenten op eenzelfde en goede manier aan te haken. Dit was het risico in de voormalige governance” (R3).

Eén van de geïnterviewden ziet het gebrek aan samenwerkingsgericht gedrag als risico: “Volgens mij gaat het meeste gaat mis door haantjesgedrag. Er gaat veel mis doordat mensen zo nodig moeten, zo van ik ben de burgemeester van de grootste gemeente, dus ben ik de baas. Of als een wethouder zich wil profileren en dat baantje wil hebben” (R23).

3.5 Uiteenlopende agenda

Als risico wordt ook genoemd dat de wensen uiteen gaan lopen en het niet meer lukt het collectief opdrachtgeverschap vorm te geven. Als voorbeeld kan worden genoemd dat wordt gewerkt met een op vertrouwen gebaseerde afspraak dat je dezelfde keuzes maakt met elkaar, ook als de één daar later aan toe is dan de ander. Op het moment dat een gemeente dan wil gaan afhaken loopt het moeilijk. Iemand anders noemt het risico dat mensen te veel gericht zijn op eigenbelang. Er wordt een mooie vergelijking gemaakt met de vroegere brink in het dorp: “De share is als vroeger de brink in het dorp. De brink is een gedeeld grasveld op een dorpsplein. Daar konden de mensen met z’n allen hun vee op zetten. En er was ruimte voor tien huizen, tien schapen. En dan vraagt iemand zich af: als ik nou gewoon eentje bijzet? Dat is slechts 10% van het totaal en dan heb ik twee keer zoveel omzet. Als iedereen dat doet, als iedereen stopt met elkaars belang te respecteren, en zelf meer wil pakken dan trek je uiteindelijk het collectieve onderuit. En dat is exact het risico wat je voortdurend ziet in de share. Je moet er voor zorgen dat niet iedereen voor zichzelf er net even meer uit haalt. Dat gaat niet. Op een bepaald moment, als je twintig schapen op de brink hebt gezet, is er geen gras meer. Dan stort het systeem in” (R24).

3.6 Verschil in grootte

Eén van de geïnterviewden ziet de verschillende grootte van gemeenten als belangrijkste risico: “De grootste faalfactor is denk ik toch het verschil in grootte. Vooral in combinatie met tempo waarin sommige dingen moeten” (R9). Dit verschil in grootte wordt verder niet genoemd als mogelijke faalfactor.

Geleerde lessen

Investeren in de onderlinge relaties
Investeren in een gezamenlijke ambitie en agenda
Investeren in de eigen organisatie – welke aanpak kies je?
Investeer ook financieel
Kies een goede juridische vorm: hou het simpel
Investeren in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
Gelijke grootte

De geïnterviewden is ook gevraagd naar hun belangrijke 'geleerde les' van de afgelopen periode binnen dit samenwerkingsverband, een les die ze zouden willen delen met hun collega's in het land. De belangrijkste thema's bij de geleerde lessen corresponderen vooral met de genoemde succesfactoren: investeren in het gemeenschappelijke, of het nu over mensen, de gezamenlijke agenda, de aanpak of concreet over de financiën gaat. De juridische vorm die is gekozen wordt ook een aantal keren genoemd, met daarbij de voor- en nadelen die een bepaalde vorm met zich meebrengt. Een deel van de geïnterviewden gaat in op wat de nieuwe situatie vraagt van de gemeenten zelf. Opvallend zijn ook de verschillende opvattingen over wat de verschillen in omvang tussen gemeenten betekenen voor de vraag met wie je samenwerkt. En in combinatie met de houding tegenover een mogelijke herindeling blijkt het van invloed op de juridische vorm die men kiest.

4.1 Investeren in de onderlinge relaties

Meerdere respondenten wijzen bij de vraag naar de belangrijkste les op het belang van vertrouwen en gelijkwaardigheid, en de noodzaak hierin te investeren. Het zorgen dat je elkaar kent. Er wordt ook gewezen op het belang van perspectief leren nemen en het oog hebben voor elkaars belangen. Zo zegt één van de geïnterviewden: *"Heb echt oog voor elkaars belangen, blijf daarover in gesprek en ken elkaar. Ik denk dat dat nog wel het belangrijkste is. Iedere samenwerking valt of staat bij elkaar kennen. En weten wat er bij de ander speelt. Als je dat niet weet en je redeneert alleen maar vanuit je eigen belang dan gaat de samenwerking uiteindelijk niet lukken. Bestuurlijk, ambtelijk, en ook de raden"* (R9). Het belang van het onderhouden van de relaties wordt ook elders genoemd: *"De allerbelangrijkste les is dat je dus echt moet investeren in elkaar als persoon. Je moet echt de relatie onderhouden. En als het een keer niet goed gaat betekent dat dat we met elkaar een strategisch kopje thee gaan drinken. Om eens even elkaar op een andere manier te ontmoeten. Als je dat niet doet, en alleen maar technisch overlegt, puur op inhoud, dan gaat de samenwerking een keertje stranden. Je moet in elkaar blijven investeren"* (R25). Sommigen noemen ook dat wanneer je meer in de relatie investeert er ook meer ruimte is om samen plezier te hebben en elkaar te kunnen steunen. Een bestuurder merkt op dat het gaat om de onderlinge relaties tussen bestuurders, secretarissen en de betrokken directeur, waarbij het onderscheid tussen bestuurder en secretaris in het samenwerkingsverband niet zo relevant is: *"Het onderscheid tussen bestuurder en secretarissen is niet heel erg relevant ... De bestuurders hebben niet de behoefte heel erg als bestuurder op te treden. Het gaat erom dat bestuurders, secretarissen en de directeur het met elkaar tot een succes proberen te maken."* (R18). Anderen noemen ook het belang dat bestuurders en secretarissen op één lijn zitten en elkaar vertrouwen in de koers die je samen vaart.

4.2 Investeren in een gezamenlijke ambitie en agenda

De belangrijkste geleerde les voor meerdere geïnterviewden is het belang van helderheid over wat je wilt gaan doen aan de start van de samenwerking. Sommigen wijzen er op dat er bij de start van hun samenwerking onvoldoende zicht was op wat er werkelijk moest gaan gebeuren. Er was te gemakkelijk vanuit gegaan dat door de samenwerking kosten bespaard zouden gaan worden, zonder helder te hebben hoe dit gerealiseerd moest gaan worden. Anderen merken op dat het sowieso niet zal leiden tot besparingen maar eerder tot meer kosten, of preciezer minder meerkosten: *“Eerst een gezamenlijke agenda. Dat is echt cruciaal. En zo’n gezamenlijke agenda dan ook vertalen naar een aantal doelen die je hebt. Dat is cruciaal aan het begin. Kijk niet direct naar de kostenkant, zeker in dit traject weten we dat het altijd meer gaat kosten. Maar we weten ook dat als we het alleen hadden gedaan dat het nog veel meer had gekost”* (R11). Vanuit een ander samenwerkingsverband wordt benadrukt dat het bouwen van een goed fundament cruciaal is: *“Creëer met elkaar een goede basis. Tast bij elkaar goed af of iemand echt wil wat hij zegt. Of dat hij alleen iets zegt zonder het te willen. Anders heb je geen goed fundament. Creëer dus een goed fundament en ga dan bouwen. Bouw asjeblijft niet teveel in de breedte, ook niet alleen maar in de hoogte maar heb focus. Ga niet alles doen, durf te zeggen wat je niet doet. Heb twee sporen, een aantal dingen die je echt politiek moet regelen met je raden, en dingen waarbij het handig is als je met elkaar meer volume hebt. Weeg af of het politiek is en dat het via de bestuurlijke lijn moet. Of dat je met elkaar een stuk uitvoering, krachtenbundeling en volume doet. ... Bedrijfsvoering is gestart met volume. Daarvan is gezegd, we gaan zoveel mogelijk eenduidig doen, we gaan zoveel mogelijk efficiënt doen en het zo goedkoop mogelijk.”* (R4).

Eén van de respondenten wijst ook op het belang deze gezamenlijke agenda levend te houden: *“Wat belangrijk is, is dat je wel een collectief geheugen houdt. Mensen zijn heel erg geneigd om wat dingen te afspraken te vergeten en dan moet je elke keer weer hetzelfde leren. Het blijft toch een soort van herhaling van zetten op onderdelen.”* en ook om hetzelfde binnen de eigen gemeente te zeggen als binnen het samenwerkingsverband: *“Leiderschap betekent ook dat je iets afsprekt en dat je naar huis durft te gaan en te zeggen: ‘Dit hebben we afgesproken en dit gaan we dus gewoon zo doen’. Nu zie je nog weleens dat er in het collectief iets wordt afgesproken, en dat men binnen de eigen gemeente zegt ‘Belachelijk, ik was het ook niet zo eens met die afspraak’, dan ben je weg”* (R14).

4.3 Investeren in de eigen organisatie – welke aanpak kies je?

Door de geïnterviewden wordt gewezen op het belang van investeren in de eigen organisatie en dat je realistisch moet zijn in wat je kan verwachten van de mensen. Zo merkt iemand op dat er weliswaar naast kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid ook wordt gesproken over kansen voor medewerkers als motief voor samenwerking, maar dat dit niet altijd realistisch is: *“Wat ik niet meer zou doen is de samenwerking brengen als ontwikkelkansen voor medewerkers. Van de managers is niemand meer over: Demotie, burn-out. De stap van kleine gemeente naar een grote organisatie is best een grote stap. Dat konden ze bij ons niet aan. Dat is onderschat, we hebben een te positief beeld gehad van de managers. Het is als kans gepresenteerd, en mensen bijten zich erin en dan kunnen ze het toch niet. Ze vragen te laat om hulp en krijgen dan een burn-out”* (R15).

Er wordt gewezen op het belang om te investeren in goed opdrachtgeverschap, ook door te zorgen dat je mensen in huis hebt die voldoende know how hebben: *“Adviseren aan mijn collega’s in het land? Sowieso, altijd doen! Want nee want dat gerommel in die techniek daar moeten wij ons niet mee bezig houden, het liefst zou ik een ICT-SSC midden in het land hebben en dat wij er met z’n allen bij aangesloten zijn, want dat technische gerommel daar moeten wij niets mee doen. Het tweede is: houd zelf wel voldoende capaciteit zodat je mee kan praten. Het rare is dat we dat op alle andere gebieden wel doen, als wij samenwerken met de jeugdzorg dan zorgen wij er ook voor dat wij een ambtenaar jeugdzorg houden en bij dit soort vraagstukken is het niet als vanzelfsprekend dat je die opdrachtgeverschap houdt”* (R21).

Een blauwe aanpak levert resultaten op, maar roept ook de vraag op wat je uiteindelijk wil van je medewerkers: uitvoerders of ondernemers? *“Een geleerde les betreft de blauwe aanpak. Een aanpak die gericht is op deadlines en resultaten en waarbij je zegt wat er wanneer moet gebeuren. Dit leidt er toe dat mensen uitvoerders worden. Maar wat je eigenlijk wil in de volgende fase zijn ondernemers, mensen die om zich heen kijken. Pro-activiteit en ondernemerschap waren niet kenmerkend voor de manier van werken de eerste paar jaar. De plannen waren helder dus mensen werden vanzelf uitvoerend”* (R13). Waar de organisatie nu tegenaan loopt is dat terwijl de mensen in een “uitvoeringsstand” staan er juist behoefte is aan meer innovatie, opgavegericht werken en co-creatie. Dit vergt een omslag en opnieuw investeren in de organisatie zodat deze zich verder kan ontwikkelen, en waarbij vakmensen weer

meer wordt gevraagd na te denken over hoe het slimmer en beter kan. De geïnterviewde wijst hier op een dilemma: *“Ik had eerder het eigenaarschap meer bij de vakmensen willen leggen. Maar het gevolg zou geweest dat je dan wat langer doet over de eerste opbouw. Dat is natuurlijk weer lastig want de gemeenten leggen een knetterharde taakstelling op. Dat is een dilemma, want als je na 2 jaar niet zorgt dat die tent hier rechtop staat met al die taakstellingen en die financiële sloperij dan heb je een probleem als directeur naar de raden en ook naar de colleges. Dus of het mogelijk is vanaf het begin het begin anders te werken?”* (R13).

In een interview met een ander samenwerkingsverband noemt iemand dat de geleerde les juist is om niet te sturen op resultaten en te werken vanuit vertrouwen in de kennis en kunde van de vakmensen, en met resultaat: *“Ik heb een jaar lang niet gestuurd op KPI's. Op helemaal niks. Ik heb zes en een halve ton over. Wat wij hier gedaan hebben is aan de vakspecialisten van hoog tot laag gevraagd: wat is nodig? En ik heb er gewoon blind vertrouwen in gehad dat zij dat als beste konden inschatten, want ik kan niet verzinnen wat op een postkamer nodig is, of in de boekhouding. Dus ik heb aan al die mensen individueel gevraagd: wat zou er volgens jullie moeten gebeuren? En dat zijn ze gaan doen, en heeft ertoe geleid dat de taakstelling is gerealiseerd”* (R20).

Deze vraag over de aanpak wordt vooral gesteld binnen de brede SSC's waar de meeste geïnterviewden op de lijn zitten van het intern formuleren van doelstellingen en een strakke aanpak, maar met – achteraf – de idee dat er meer aandacht moet zijn op organisch ontwikkelen.

4.4 Investeer ook financieel

Een aantal geïnterviewden wijzen op te krappe begrotingen voor het samenwerkingsverband. Er wordt aangegeven dat er goed geïnvesteerd moet worden aan de start. Daarbij moet er vooral aandacht worden gegeven aan de ICT-systemen, en zeker niet *“taakstellend bezuinigen.”* (R26). Iemand anders van hetzelfde samenwerkingsverband merkt op dat er vanaf de start een te krappe begroting was: *“Vanaf het moment dat we eigenlijk moesten investeren moesten we flink bezuinigen. Er moet nu flink geïnvesteerd worden in ICT, in de infrastructuur maar ook in kwalitatief goede mensen.”* (R10) Uit het interview blijkt dat er een achterstand is ontstaan die nog steeds niet is ingelopen, dat er *“te weinig ruimte om de organisatie echt op orde te krijgen”*. Een geïnterviewde uit een ander samenwerkingsverband merkt op dat je in het eerste jaar vooral ook moet zorgen voor een budget om de frictiekosten op te vangen. Het gaat niet alleen om de opbouw van de organisatie maar ook omdat er allerlei problemen zich aandienen die niet zijn voorzien: *“Zo hebben we bijvoorbeeld een heel hoog ziekteverzuim gehad, en dat is nog steeds wel heel hoog. Er zijn verschillende groepen mensen op verschillende tijdstippen uitgevallen. Dat kun je bijna voorspellen. Je kunt ook bijna voorspellen wie dat zijn en om dat niet te laten escaleren moet je er eigenlijk meteen vanaf het begin bovenop zitten.”* Op de vraag waar het ziekteverzuim vandaan komt wordt geantwoord: *“Je haalt mensen uit hun comfort zone. Mensen worden in een andere omgeving geplaatst. Met andere collega's en leidinggevenden, in andere kantoren. Ook maak je als organisatie een sprong, van een soort van familie organisatie naar een professionele organisatie en dat is voor heel veel mensen een hele grote stap. Sommige mensen waren gewend aan heel veel duidelijkheid en leidinggevenden die heel dicht erboven op zaten. Dat hadden ze in de nieuwe organisatie allemaal niet. Bovendien kwamen ze in een situatie dat je collega's kreeg die het beter doen dan jij. Dan komt de vraag op: is wat je kon nog wel goed genoeg? Die hele dynamiek brengt een bepaalde werkdruk met zich mee, dat hoort er ook bij. En dan zie je dat mensen die al een beetje iets van een rugzakje mee hebben genomen, dat die dan in het begin eigenlijk al verzuimen. We zitten nu aan het einde van de tweede golf. Hopelijk gaat het dan naar beneden. Maar het ziekteverzuim betekent dat je in het eerste jaar ook een groot deel van je capaciteit gewoon niet hebt terwijl je dat hartstikke nodig hebt”* (R2). Deze geïnterviewde wijst erop dat bij de start ook goed onderzoek te doen: *“Als je een samenwerking begint moet je heel nauwkeurig onderzoek doen naar achterstanden op het gebied van een aantal belangrijke werkprocessen, zoals bijvoorbeeld de archieven en de digitalisering”*. Er wordt aangegeven dat er wel onderzoek is gedaan maar onvoldoende: achterstanden zijn deels te laat geconstateerd.

4.5 Kies een goede vorm: hou het simpel

Een aantal geïnterviewden noemen de gekozen vorm als geleerde les die ze willen delen met de collega's in het land. Zo zegt iemand: *“Hou het simpel, geen ingewikkelde structuren, geen politieke drukte.”* (R19) Sommige mensen zijn kritisch over “Gemeenschappelijke regelingen”³: *“Denk heel goed na over de vorm, GR is volgens mij standaard de verkeerde oplossing.”* (R12) Iemand anders formuleert het als volgt: *“Ik vind er heel veel voor te zeggen, als je elkaar goed vertrouwt, om zo'n uitvoeringsorganisatie dan ook zo simpel mogelijk neer te zetten. Als je kijkt naar de gemiddelde bedrijfsvoeringorganisatie en wat daar alweer aan bestuurlijke drukte omheen georganiseerd wordt, terwijl het vaak geen bestuurlijke zaken zijn die er spelen is dat de vraag of dat een goede en efficiënte manier is om die samenwerking te organiseren. Je hebt het vaak over bedrijfsvoeringcomponenten. En als je het hebt over bedrijfsvoeringcomponenten is het heel simpel. Als het allemaal goed werkt, is het niet politiek, is het bestuurlijk niet relevant. Dan ben je gewoon blij als je daar efficiëntie voordelen weet te halen. Dus ik ben wel voor een hele lichte constructie”* (R3).

4.6 Investeren in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

De geleerde les vanuit een ICT-samenwerkingsverband zit hem in de verbinding van de mensen uit de gemeenten met de mensen in de uitvoeringsorganisatie die verder gaat dan de inrichting van demand management via een “trechter” model. De geïnterviewde vertelt dat indien je een trechtermodel gebruikt het risico ontstaat van stagnatie, omdat alles via de accountmanagers loopt. Bovendien ontstaat er dan: *“afstand tussen onze bevlogen mensen en de gebruikers. En hoe groter de afstand wordt tussen wat je maakt en voor wie je het maakt, hoe moeilijker het wordt om mensen tevreden te stellen”* (R24).

De geïnterviewde geeft ook aan dat er soms bij opdrachtgevers het idee kan ontstaan dat beter opdrachtgeverschap voornamelijk betekent dat ze meer gaan checken of er goed is geleverd. Deze controlemodus leidt ertoe dat de ruimte om organisch te ontwikkelen eruit gaat, zo werd ook aangegeven door een ander ICT samenwerkingsverband. De geleerde les bestond eruit dat men met elkaar erkende dat het een samenwerkingsverband is, dat zich kenmerkt doordat er sprake is van overlap zit tussen leverancier en afnemer. Het doel is dan ook niet om het terug te brengen tot een “streep” met aan de ene kant de leverancier en aan de andere kant de afnemer. Het doel is juist om met elkaar tot de beste oplossingen te komen: *“Voor de dingen die we ontwikkelen, roepen we nu expertgroepen in het leven met mensen van ons en mensen van de deelnemers. Die gaan in Scrum-sessie voorstellen uitwerken. En de resultaten koppelen ze terug aan het technisch overleg”* (R24).

4.7 Gelijke grootte

De geleerde les van één van de samenwerkingsverbanden is dat de samenwerking goed werkt als de gemeenten ongeveer even groot zijn. Bij gelijke grootte is zou er meer begrip zijn voor elkaar en is er sprake van gelijkwaardigheid. Als er een grotere gemeente bij zou zijn, zo geeft de geïnterviewde aan, zou het beter zijn te werken met een dienstverleningsovereenkomst waarbij de kleinere gemeente diensten afneemt van de grote gemeenten.

In dit ICT samenwerkingsverband werkten kleinere gemeenten samen, waarbij de samenwerking ook een gunstig effect had op de betrokkenheid van de bestuurders en het loopbaanperspectief van de ICT 'ers die in dienst waren: *“Het heeft geleid tot vermeerdering van kennis en een vergroting van de betrokkenheid van de bestuurders bij de ICT. Wij werden ook toonaangevend als het ging om de implementatie van ICT in de gemeenten. Dus dat geeft ook voldoening. Het waren alle gemeenten van vergelijkbare grootte, dus er was niemand die op basis van omvang de baas was. Er waren gelijkwaardige verhoudingen en dat werkte goed”* (R23).

³ Hierbij lijkt vooral gerefereerd te worden aan “zwaardere” Gemeenschappelijke regelingen waarin er sprake is van gemeenschappelijk eigenaarschap, zie verder hoofdstuk V.

Conclusies met kwantitatieve illustraties

Uit een nadere analyse van de succes- en faalfactoren en de geleerde lessen blijken er 10 thema's te zijn die cruciaal zijn voor het succesvol samenwerken in de bedrijfsvoering. In dit hoofdstuk wordt vooral teruggegrepen op de in de vorige hoofdstukken gepresenteerde resultaten. Waar nodig wordt dit aangevuld met wat verder naar voren kwam in de interviews. Ter illustratie zullen ook de bevindingen in de conclusies een aantal kwantitatieve gegevens worden gepresenteerd.

Thema's

Vertrouwen met stip op 1
Gemeenschappelijke wil, ambitie, visie en aanpak
Bedrijfsvoering & Bestuurlijke drukte: bestuurlijk of ambtelijk aansturen?
Aanpak: Blauw aanvliegen of organisch laten groeien?
Oprachtgeverschap – opdrachtnemer: partnership of klant-leverancier?
Kwaliteit in het algemeen en ICT in het bijzonder
Voldoende budget
Grootte verschillen: succes- of faalfactor?
Veranderingen onderweg: wisseling van de wacht & herindelingen
Wat heeft het samenwerkingsverband tot nu opgeleverd en hoe gaat het verder?

1. Vertrouwen met stip op 1

Vertrouwen is één van de meest genoemde inhoudelijke begrippen in de interviews (zie de *Word-Cloud* hieronder) met een gemiddelde van 12 per interview. En het zal niet toevallig zijn dat “mensen” en “elkaar” nog vaker is genoemd.



Vertrouwen tussen mensen als belangrijkste succesfactor

Bij de succesfactoren wordt gewezen op het belang van vertrouwen tussen bestuurders van de verschillende gemeenten en bij de ambtelijke top. Vertrouwen wordt vaak in een adem genoemd met het belang van collectiviteit van het bestuur, elkaar goed kennen en verbondenheid. Er wordt gesproken over een klik tussen mensen, onderling vertrouwen, op mensen kunnen rekenen, betrouwbaarheid.

Openheid, eerlijkheid en transparantie komen ook naar voren als belangrijke aspecten van vertrouwen. Het gaat tussen bestuurders en ambtenaren van gemeenten vooral om eerlijk te kunnen zijn en weten dat wat in vertrouwen wordt gedeeld binnenskamers blijft. Het gaat ook om eerlijk benoemen wat er aan de hand is zodat problemen niet blijven doorwerken in de onderstroom.

Openheid en transparantie komen ook naar voren in meer zakelijke zin. Dan gaat het er meer om dat de uitvoeringsorganisatie open en transparant is over wat er wordt geleverd “laten zien wat je doet”. Zodat het helder is voor de ander wat er aan de hand is, waarmee ook de verwachtingen worden gemanaged.

Binnen sommige samenwerkingsverbanden wordt er ook flink geïnvesteerd in het bouwen aan vertrouwen. Dit gebeurt door elkaar regelmatig te zien, zowel formeel als informeel. De gedachtegang is dat je hierdoor – als er dan een keer iets mis gaat – elkaar snel weet te vinden. Voorbeelden die worden genoemd zijn een gemeente die ingaat tegen de afspraken en tegenvallende prestaties van de uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijk effect van vertrouwen is dat het de ruimte kan bieden om elkaar iets gunnen. Dit kan variëren van het accepteren van tempoverschillen tot zelfs een periode financieel overbruggen als dat nodig is. Stephen Covey spreekt van de ‘Speed of Trust’: Trust als ‘vertrouwen op de blauwe ogen’ en tegelijkertijd checken van het ‘track record’. Als je op de ander kunt rekenen, weet dat deze zich aan afspraken kan én wil houden, dan wordt de samenwerking veel gemakkelijker, dan hoeft niet alles te worden dichtgetimmerd, en kun je sneller stappen zetten op het moment dat die nodig zijn.

Verlies van vertrouwen als risicofactor

Alhoewel gebrek aan vertrouwen niet als zodanig benoemd is als risico of faalfactor, komt het indirect wel aan de orde. Zo kan het grootste risico, namelijk tegenvallende prestaties, leiden tot afnemend vertrouwen: *“We hebben natuurlijk een bepaald vertrouwen gehad in die ICT en dat is de grond geweest voor een bepaalde afstand die wij daarvan genomen hebben. Wij voelen natuurlijk wel dat we daar misschien wel te veel vertrouwen in hebben gehad”* (R8).

De tweede faalfactor, de groeiende afstand tussen gemeenten en uitvoering, wordt gezien als een risico omdat de relatie dan minder berust op het zoeken naar gemeenschappelijkheid, en meer op een zakelijke klant-leverancier relatie die uiteindelijk leidt tot grotere ontevredenheid. Binnen een samenwerkingsverband wordt ook genoemd dat met het gevoel dat het “minder van ons” is ook meer onenigheid ontstaat.

Tenslotte komt het risico van het verlies van vertrouwen bij de faalfactoren het duidelijkst naar voren in relatie tot veranderingen die onderweg kunnen optreden, zoals een wisseling van de wacht bij bestuurders of gemeentesecretarissen. Dit wordt vooral als risicovol gezien omdat je dan niet weet of je het vertrouwen dat er eerder was weer opgebouwd kan worden. Dit speelt in het bijzonder bij één van de samenwerkingsverbanden in sterke mate waar dan ook gewezen wordt op het belang om met de nieuwe relaties het vertrouwen weer op te bouwen.

De rol van vertrouwen in de geleerde lessen

Net als bij de succesfactoren is ook bij de geleerde lessen het vertrouwen tussen de betrokkenen het meest genoemde onderwerp. Vele geïnterviewden noemen het investeren in de relatie als cruciale voorwaarde. Hierbij worden verschillende aspecten benadrukt, zoals goed luisteren en het proberen te begrijpen van het perspectief van de ander, het formuleren van het gemeenschappelijk belang en ook hier weer: elkaar leren kennen. Of zoals een bestuurder het zei: *“Investeren in elkaar. Investeren in de relatie. En daarna kan er alles. Dat geeft ook pret. Durf ook te lachen en leed te delen. ... Veel belangrijker dan alle andere lessen!”* (R18).

Kwantitatieve resultaten

Vertrouwen werd niet alleen belangrijk gevonden maar bleek ook aanwezig te zijn, zo bleek uit het kwantitatieve onderzoek. Er is een gemiddeld tot hoog vertrouwen tussen zowel de secretarissen van de deelnemende gemeenten als tussen de bestuurders. De respondenten hebben ook aangegeven dat het vertrouwen van de raadsleden in het samenwerkingsverband aanwezig is. In overeenstemming met het dat laatste wordt ook aangegeven dat er voldoende draagvlak is voor de samenwerking bij de raden. Bij medewerkers van de bedrijfsvoeringsorganisatie is er ook voldoende draagvlak. Nog steeds voldoende, maar iets minder positief, het draagvlak ingeschat bij de medewerkers van de deelnemende gemeenten.

Tabel 1 Vertrouwen

	N	Gemiddelde*
Er is sprake van vertrouwen tussen de gemeentesecretarissen	33	3,94
Er is sprake van vertrouwen tussen de gemeentebestuurders	34	3,85
De raadsleden van de gemeenten hebben vertrouwen in het samenwerkingsverband	33	3,73
Er is sprake van vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers	34	3,88

* Schaal: 1 (zeer oneens) - 5 (zeer eens)

Tabel 2 Draagvlak

	N	Gemiddelde*
Het samenwerkingsverband heeft voldoende draagvlak in de raden	34	3,82
Het samenwerkingsverband heeft voldoende draagvlak bij de medewerkers van de bedrijfsvoering	34	3,65
Het samenwerkingsverband heeft voldoende draagvlak bij de medewerkers van de deelnemende gemeenten	33	3,48

* Schaal: 1 (zeer oneens) - 5 (zeer eens)

De bredere betekenis van vertrouwen

In het vragenlijstonderzoek is ook gebruik gemaakt van een aparte (gevalideerde) schaal om vertrouwen te meten. Vertrouwen wordt in de onderzoeksliteratuur als volgt gedefinieerd: “Vertrouwen is een geneigdheid en houding waarbij men bereid is om te rekenen op en kwetsbaar te zijn ten opzichte van een andere partij, in een situatie waar sprake is van contractuele en sociale verplichtingen met samenwerkingspotentieel” (Edkins & Smyth in Smyth, Gustafsson, & Ganskau, 2010). De aanwezigheid van vertrouwen blijkt het mogelijk te maken complexe samenwerkingssituaties met zogenaamde wicked problems het hoofd te bieden. Vertrouwen kent twee vormen: een emotionele, persoonlijke kant waar het vooral gaat om de relatie tussen mensen en een meer rationele, zakelijke vorm, waarbij het behoren tot een bepaalde organisatie meer op de voorgrond is. De kern van vertrouwen is integriteit, waarbij het gaat om de openheid, transparantie en eerlijkheid. Twee andere kenmerken zijn welwillendheid en bekwaamheid. In de interviews werd welwillendheid vooral genoemd tussen gemeenten, en bekwaamheid als gewenst kenmerk van de uitvoeringsorganisatie. Het lijken in daarmee onderscheiden componenten die samenhangen met de aard van de relatie: tussen gelijke partners als gemeenten, en tussen partners die een verschillende positie hebben, zoals enerzijds de gemeenten en anderzijds de uitvoeringsorganisatie.

Interessant is dat ondanks dat vertrouwen bestaat uit op het oog zeer verschillende componenten deze wel allemaal een duidelijke samenhang vertonen. Er is gebruik gemaakt van een schaal met 10 items die zowel integriteit, welwillendheid en bekwaamheid meten. Toetsing leert dat het een betrouwbare schaal is, die één dimensie meet (Factoranalyse leverde één factor op; de Cronbach's alpha was 0,897). Dit betekent dat er sprake is van een duidelijke samenhang: de toegeschreven integriteit, welwillendheid en bekwaamheid gaan hand in hand.

Er blijkt ook een sterke samenhang te zijn tussen deze algemene vertrouwen schaal en de aparte items die het onderling vertrouwen meten (Pearson correlatie = 0,766; sign. 2-zijdig = 0,000). Respondenten gaven dus betrouwbare antwoorden op de vragen over vertrouwen. Dit betekent ook dat het vertrouwen in het samenwerkingsverband en het vertrouwen in personen overlapt.

2. Gemeenschappelijke wil, ambitie, visie en aanpak

Gemeenschappelijke willen en handelen als succesfactor

Het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie is een randvoorwaarde voor succes, of het nu gaat om het willen terugdringen van kwetsbaarheid, het bespreken van kosten of het verbeteren van kwaliteit. Meerdere geïnterviewden noemen: “de gezamenlijke wil om er een succes van te maken” als belangrijkste succesfactor. Meer concreet wordt er ook gesproken over het hebben van een gezamenlijke focus, agenda, het in gesprek zijn over onderlinge verwachtingen, maar ook een volhardendheid. De nadruk ligt op de combinatie van *gezamenlijkheid en richting*.

In lijn met de ambities wordt in een aantal samenwerkingsverbanden ook concreet getoetst bij beslissingen of het iets oplevert in termen van de 3 of 4 K's: 1. kosten, 2. kwaliteit, 3. kwetsbaarheid en 4. kansen voor medewerkers. Meerdere respondenten wijzen erop dat het eigenlijk vooral gaat over kwetsbaarheid en veel minder over kosten (alhoewel dit vaak wel de manier is waarop het aan de buitenwereld wordt gepresenteerd). In tabel 3, die is opgenomen aan het einde van deze paragraaf staat welke motieven bij de respondenten het meest van belang waren.

Verlies van gezamenlijke agenda als risicofactor

Het uiteenlopen van ambities wordt gezien als risicofactor. Dit risico kan uiteraard optreden bij een wisseling van de wacht en bij een herindeling met andere gemeenten. Maar ook bij de bestaande deelnemers kunnen agenda's uiteen gaan lopen, of men kan te zeer gericht zijn op het eigen belang: *“De share is als vroeger de brink in het dorp. De brink is een gedeeld grasveld op een dorpsplein. Daar konden de mensen met z'n allen hun vee op zetten. En er was ruimte voor tien huizen, tien schapen. En dan vraagt iemand zich af: als ik nou gewoon eentje bijzet? Dat is slechts 10% van het totaal en dan heb ik twee keer zoveel omzet. Als iedereen dat doet, als iedereen stopt met elkaars belang te respecteren, en zelf meer wil pakken dan trek je uiteindelijk het collectieve onderuit. En dat is exact het risico wat je voortdurend ziet in de share. Je moet er voor zorgen dat niet iedereen voor zichzelf er net even meer uit haalt. Dat gaat niet. Op een bepaald moment, als je twintig schapen op de brink hebt gezet, is er geen gras meer. Dan stort het systeem in.”* (R24)

De rol van een gedeelde ambitie in de geleerde lessen

Bij de geleerde lessen wordt ook het investeren in een gezamenlijke ambitie en agenda genoemd. In dit geval wordt juist gewezen op het ontbreken van voldoende investeringen in de gemeenschappelijkheid en dat er meer tijd had moeten worden genomen om goed uit te zoeken wat men samen wilde bereiken. Eén respondent wijst er ook op dat er vanwege kostenbesparingen gekozen is om samen te gaan werken op het terrein van ICT, waarbij er niet is nagedacht over bijvoorbeeld de complexiteit van standaardisatie. Een andere respondent stelt dat het nodig is niet alleen aandacht te besteden aan de kosten maar vooral ook aan de doelen die je wilt realiseren. Het blijkt niet alleen belangrijk om aan de start helder te hebben wat de ambitie is, ook gaandeweg: de agenda moet levend worden gehouden, er moet zorg worden gedragen voor een collectief geheugen.

Kwantitatieve resultaten

Zoals ook naar voren kwam in de interviews blijkt ook uit het schriftelijk onderzoek dat de belangrijkste motieven om samen te gaan werken te maken hadden met kwetsbaarheid en versterking van de organisatie. Opvallend is ook dat de samenwerking eigen initiatief was van de gemeenten en er geen sprake was van druk vanuit provincie of rijk om samen te werken.

Tabel 3 *Motieven*

	N	Gemiddelde*
Er was sprake van een te grote kwetsbaarheid van de organisatie	33	3,85
De professionaliteit van de organisatie moest worden verbeterd	33	3,67
Door taakuitbreiding en toenemende complexiteit van gemeentelijke taken	33	3,55
De efficiency moest sterk worden verbeterd	33	3,39
De continuïteit van de dienstverlening was onvoldoende geborgd	33	3,30
Er was noodzaak tot kostenreductie	34	3,15
Er was sprake van urgentie om samen te gaan werken	33	2,82
Het was moeilijk goede mensen binnen te krijgen en te houden	33	2,82
De strategie van de gemeente is om meer een regie organisatie te zijn (kerntaken)	33	2,82
De kwaliteit van de dienstverlening was onvoldoende	33	2,70
Vergelijkenderwijs was de gemeentelijke bedrijfsvoering onvoldoende op orde	33	2,48
De bestuurskracht behoefde versterking	34	2,38
De positie van de gemeente ten opzichte van derden was onvoldoende sterk	34	2,32
Er was druk vanuit de provincie of rijk om samen te werken	34	1,71

* Schaal: 1 (helemaal niet waar) - 5 (zeer waar)

Om na te gaan wat maakt dat gemeenten voor elkaar kiezen is ook gevraagd naar wat gemeenten gemeenschappelijk hebben. Uit de antwoorden die zijn opgenomen in Tabel 4 blijkt dat het met name een combinatie is van geografische samenhang en gedeelde ambitie.

Tabel 4 *Samenhang tussen de gemeenten van het samenwerkingsverband*

	N	Gemiddelde*
Geografische samenhang	34	4,00
Gedeelde ambitie	34	3,74
Economische samenhang	34	3,06
Sociaal-culturele samenhang	34	2,94
Gedeelde geschiedenis	34	2,50

* Schaal: 1 (helemaal niet waar) - 5 (zeer waar)

3. Bedrijfsvoering & Bestuurlijke drukte: bestuurlijk of ambtelijk aansturen?

In de loop van de interviews ontstond het beeld dat er twee ‘typen’ samenwerkingsverbanden zijn, waarbij meer of minder ‘bestuurlijke drukte’ het onderscheid is. In het algemeen kun je onderscheid maken tussen lichte regelingen (convenanten, afspraken) en regelingen waarbij de samenwerking zwaarder wordt vormgegeven, namelijk in de vorm van een nieuwe organisatie.

Zwaar

Dit laatste is het geval bij ssc’s en ambtelijke fusies die veelal de vorm krijgen van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) openbaar lichaam of GR Bedrijfsvoeringsorganisatie. Hier ontstaat een nieuwe organisatie met een gemeenschappelijk eigenaarschap, waarbij burgemeesters en/of wethouders een bestuur vormen en waarmee de bestuurlijke betrokkenheid bij de bedrijfsvoering aanzienlijk toeneemt. Dit betekent ook een toename van wat zowel bestuurders als ambtenaren benoemen als “bestuurlijke drukte”: er is veel afstemming nodig tussen de deelnemende gemeenten om het eens te worden over doelstellingen, kaders,

begrotingen, verrekensystemathieken, et cetera. Bovendien vormen zij een bestuur van de uitvoeringsorganisatie waardoor zij in het bestuurlijk overleg met de uitvoeringsorganisatie zich q.q. moeten buigen over het reilen en zeilen van deze organisatie, iets wat bij de bedrijfsvoering normaliter is voorbehouden aan de gemeentesecretaris. Dit betekent in de meeste gevallen dat ook de organisatiebegroting separaat in de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten wordt besproken, wat kan leiden tot krappe budgetten en een beperking van het innovatief vermogen van de organisatie: er wordt immers niet meer begroot dan wat strikt noodzakelijk lijkt te zijn voor de lopende werkzaamheden. Er kan een situatie ontstaan waarbij er minder ruimte is in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, of het nu gaat om nieuwe vragen vanuit het primair proces, nieuwe ambities van de gemeente als geheel of het inspelen op technologische ontwikkelingen.

Deze manier van organiseren betekent dat in het gemeenschappelijk overleg een spanning kan blijken te bestaan tussen het eigen belang van iedere individuele gemeente en het gemeenschappelijk belang van het geheel. De bestuurders hebben een dubbele pet: zij zijn én verantwoordelijk voor de eigen gemeente, én verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk belang als bestuurder van de uitvoeringsorganisatie. De gemeentesecretarissen hebben eenzelfde pettenproblematiek: ook zij hebben zowel een rol in het creëren van gemeenschappelijk intergemeentelijk succes als in het realiseren van de eigen gemeentelijke doelstellingen.

Licht

Een andere manier om de samenwerking tussen gemeenten vorm te geven is in bijvoorbeeld een convenant, of als één gemeenten de uitvoering doet voor een andere gemeente in een centrumregeling. Er is dan geen sprake van gemeenschappelijke eigenaarschap, alhoewel er natuurlijk wel bestuurlijke goedkeuring moet worden gegeven komt de begroting van de organisatie alleen in de raad van de centrumgemeente. Hierdoor wordt de bestuurlijke betrokkenheid veelal minder. Ook omdat de afnemende partijen, net als wanneer zij diensten uit de markt afnemen alleen op de begroting terugzien wat zij aan kosten hebben voor de geleverde diensten. Er is geen sprake van een nieuwe, extra begroting zoals wanneer je een nieuwe organisatie inricht. Juridisch gaat het om enerzijds de GR centrumregeling, GR regeling zonder meer en een Stichting. Ook bij deze laatste is sprake van uitvoering op ambtelijk niveau met relatief weinig betrokkenheid vanuit de politiek.

Bedrijfsvoering politiek?

Voordat de conclusies worden gepresenteerd dient zich bij de bespreking van de bestuurlijke betrokkenheid de vraag aan hoe men naar bedrijfsvoering kijkt. Meer in het algemeen wordt bedrijfsvoering gezien als ondersteunend, het staat ten dienste van het primair proces. Bedrijfsvoering gaat niet over de politieke prioriteiten van een gemeente, het staat wel ten dienste aan het realiseren van deze prioriteiten. Bijvoorbeeld door te zorgen voor een goede digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven, competente ambtenaren, een helder financieel systeem, rechtmatige besluiten, een sterke communicatie en een prettige, goed werkende organisatie voor zowel bestuurders als ambtenaren. Wanneer een gemeente zelfstandig de bedrijfsvoering uitvoert, valt de bedrijfsvoering onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris, en afhankelijk van de grootte van de gemeente onder een hoofd of directeur bedrijfsvoering/middelen. Over het algemeen, wanneer de gemeente de taak zelf uitvoert, is er relatief weinig bestuurlijke betrokkenheid bij de uitvoering van de bedrijfsvoering (uiteraard wel de kaders waarbinnen). Dit verandert echter wanneer er een samenwerking wordt gestart. In het bijzonder wanneer er wordt gekozen voor gemeenschappelijk eigenaarschap met een bestuur, dat zich conform de zal moeten buigen over de uitvoering door de gemeenschappelijke bedrijfsvoeringsorganisatie. In de lichtere samenwerkingsverbanden daarentegen lijkt het adagium meer te zijn: bedrijfsvoering is geen politieke zaak.

Gegeven de relevantie van het onderscheid tussen “zware” en “lichte” samenwerkingsverbanden zullen wij dit betrekken bij het trekken van conclusies uit de resultaten die in de hoofdstukken hiervoor zijn besproken.

Een goede vorm en helder kader als succesfactor

Meer in het algemeen wordt gehecht aan een helder, strak kader voor de inrichting van het samenwerkingsverband. In een aantal samenwerkingsverbanden ziet men het als een voordeel dat er geen bestuurlijke betrokkenheid is en dat het lukt de zaken ambtelijk op te lossen. De gedachte lijkt ook te zijn dat je dan puur zakelijk, als collega's met elkaar kan spreken, zonder dat dit een 'politieke lading' krijgt. Sommigen zien het als succesfactor dat de verantwoordelijkheid bij de secretarissen ligt, anderen dat het bij de directeuren bedrijfsvoering ligt. Ook een bestuurder merkt op: *"Succesfactor is ook dat het een lichte regeling is. Het is van de secretarissen"* (R18) en zegt een ander: *"Dat mag ik misschien niet zo hard roepen, maar het afwezig zijn van een politieke laag. Gewoon wij met directeuren bedrijfsvoering, want dit is een bedrijfsvoeringstaak; het enige belang dat we met elkaar dienen - als we in gesprek zijn - is de bedrijfsvoering."* (R24)

Meerdere geïnterviewden verwijzen ook expliciet naar de gekozen juridische vorm, waarbij men vooral kritisch is over Gemeenschappelijke regelingen waarbij sprake is van gemeenschappelijk eigenaarschap, omdat deze zou leiden tot een te grote bestuurlijke drukte en het politiseren van de bedrijfsvoering.

Deze kritische noten betekenen niet de geïnterviewden tegen het betrekken van de besturen en raden zijn. Integendeel, ook bij de lichtere samenwerkingsverbanden ziet men het als essentieel dat de bestuurders en raden achter de samenwerking staan en dat het van belang is dat zij dit steunen. Het beeld dat zich aandient is dat het in het bijzonder van belang is dat bestuurders eensgezind zijn, en de ambitie om er een succes van te maken delen en uitdragen – maar de uitvoering over laten aan de ambtenaren.

Governance als risicofactor

Ook bij de risicofactoren wordt vanuit één van de samenwerkingsverbanden waar sprake is van gemeenschappelijk eigenaarschap (SSC) gewezen op het belang van het goed inrichten van het samenwerkingsverband waarbij ook helder is wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe je met elkaar "het spel gaat spelen". De nadruk ligt hier meer op de governance, of zoals een van directeuren zegt *"Hoe speel je in een elftal als eigenlijk niemand de baas is?"*. Dat weinig tijd is uitgetrokken om daar goed met elkaar over na te denken en aan te werken ziet hij als een risico. Dit heeft er ook toe geleid dat er te veel een 'wij-zij' situatie was ontstaan tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie. Dat had kunnen worden vermeden als de vraag was geadresseerd: *"Wat gaan we nou precies doen? Wat voor beweging moeten we eigenlijk maken? Los van de inhoud. Hoe werk dat in een horizontaal samenwerkingsverband, hoe werkt dat in gebundelde bedrijfsvoering?"* (13).

Bestuurlijke drukte

Er wordt gewezen op het risico dat wanneer bestuurders een meer prominente rol krijgen in de bedrijfsvoering deze in de politieke arena wordt gebracht. Hiermee ontstaat, vooral bij zware vormen, een complexe situatie met een verschuiving in rollen en verantwoordelijkheden. Dit kan leiden tot meer 'bestuurlijke drukte' en gedoe in de uitvoering. In onderstaand kader wordt weergegeven hoe dit kan werken.

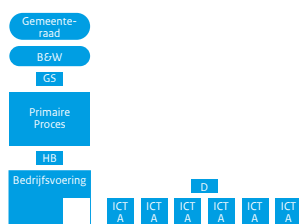
Bestuurlijke drukte en gedoe

Aan de hand van een voorbeeld van een ICT-samenwerkingsverband⁴ kunnen we zien hoe het in de praktijk kan werken wanneer in de governance de verantwoordelijkheden te veel bij de bestuurders, en te weinig bij het ambtelijk management komen te liggen.

Hoe gaat het in één gemeente?

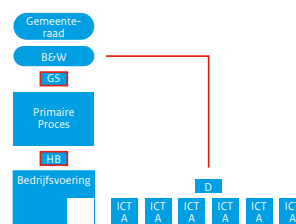


Je hebt een afdeling ICT-A, onderdeel van de bedrijfsvoering. In overleg met collega's onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris (en evt. hoofd bedrijfsvoering) wordt er gewerkt.



Je brengt die onder in een nieuwe organisatie. De baas heet directeur.

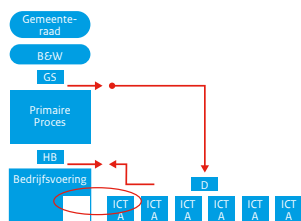
Hoe gaat het in een GR Openbaar lichaam, als er niets is gemandateerd aan de secretarissen?



De directeur overlegt nu met de bestuurders over formatie en andere interne zaken. De gemeentesecretarissen vormen een adviescommissie en staan daarmee, net als de hoofden bedrijfsvoering, 'tussen haakjes' **Effect:** De boel zit op slot in een vicieuze cirkel van **bestuurlijke drukte & ambtelijke onmacht.**

Hoe krijg je het weer van het slot?

Door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering weer terug te geven aan de gemeentesecretarissen en hoofden bedrijfsvoering, die er – net als in de 'gewone' situatie weer over gaan. En dan kunnen zij ook zorgen voor een goede vraagafstemming en een soepel lopend proces tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.



Ook bij de faalfactoren komt naar voren dat 'bestuurlijke drukte' niet wenselijk is, maar bestuurlijke betrokkenheid essentieel. Zo wordt het risico onderkend bij een lichte regeling dat er te weinig bestuurlijke betrokkenheid is, wat in het bijzonder als er een probleem zich voordoet negatief kan uitpakken. Dit was dan ook aanleiding om informeel regelmatig bestuurlijk bijeen te komen. Een andere faalfactor die werd genoemd is onvoldoende steun vanuit de raden, wat voor de betrokken gemeenten ook aanleiding was om veel tijd te besteden aan het inzicht bieden aan de raden wat de samenwerking inhoudt en wat de resultaten zijn.

Hou het simpel als geleerde les

Drie van de 'lichte' samenwerkingsverbanden zien de gekozen vorm als een geleerde les die ze willen delen met collega's in het land. Zo formuleert iemand het als *"Hou het simpel, dus geen ingewikkelde structuren, geen politieke drukte, ga samenwerken als je echt wilt"* (R19). Ook elders is er een voorkeur voor 'simpel', en ook daar ziet men simpel als afwezigheid van te veel bestuurlijke drukte, vooral omdat velen de uitvoering van de bedrijfsvoering zien als niet-politiek: *"Ik vind er veel voor te zeggen om, als je elkaar vertrouwt en je werkt op een goede manier samen, zo'n uitvoeringsorganisatie dan ook zo simpel mogelijk neer te zetten. ... Dus ik ben wel voor een hele lichte constructie"* (R3). Alhoewel de wenselijkheid van een 'lichte' regeling vooral wordt benadrukt door gemeentesecretarissen en directeuren zijn er ook bestuurders die dit punt naar voren brengen.

Vorm en vertrouwen

Wat uit de resultaten blijkt is dat als er al een voorkeur wordt genoemd bij de succes- en faalfactoren en de geleerde lessen dit een voorkeur voor lichte vormen is. Ook komt duidelijk naar voren dat men wel bestuurlijke betrokkenheid wil, maar geen bestuurlijke drukte.

De zwaarte van de vorm van het samenwerkingsverband is ook belang voor het gewenste vertrouwen. Bij meer complexe, zwaardere samenwerkingen is (emotioneel) persoonlijk vertrouwen van groter belang dan bij lichtere, minder complexe samenwerkingsverbanden. De gemeenten gaan werken in een horizontaal samenwerkingsverband waar er niemand de baas is, en waar het succes afhankelijk is van de mate waarin bestuurders en secretarissen elkaar weten te vinden. Vertrouwen is hierbij cruciaal. Is het er niet, dan kun je rekenen op bestuurlijke drukte bij elke tegenslag. Verzakelijking kan ontstaan door bijvoorbeeld wisseling van mensen of een ICT-probleem. Dat het zakelijk wordt is prima zolang het gaat om openheid, transparantie, helderheid over kaders, et cetera. Tegelijkertijd blijft echter wel gelden dat persoonlijk vertrouwen, juist ook in moeilijke tijden, van groot belang is. Zoals ook uit de interviews blijkt is een fout die gemaakt kan worden, dat er zodanig gestuurd gaat worden op cijfers en prestaties, dat dit contraproductief gaat werken. Het is immers niet 100% voorspelbaar en ook niet 100% onder controle te krijgen, hoe zeer men ook probeert voldoende checks en balances in te bouwen. De indruk bestaat dat daar waar er veel aandacht is voor elkaar informeren, openheid en transparantie, het onderhouden van ook informele contacten, een vertrouwenscrisis uiteindelijk juist bijdraagt aan het onderling vertrouwen. De deelnemers weten dan dat ook als het lastig wordt de anderen ook bereid zijn om zich extra in te spannen, elkaar wat te gunnen of te accepteren dat er een tegenvaller was.

Een opvallend gegeven is dat lichte samenwerkingen meer gewenst lijken te zijn dan zware samenwerkingen, maar dat tegelijkertijd is het vertrouwen bij zware samenwerkingen meer persoonlijk is en dat elkaar daar meer gegund wordt. Het lijkt erop dat men een zo licht mogelijke samenwerking wil maar met een zo 'zwaar' (persoonlijk, informeel, emotioneel) mogelijk vertrouwen.

Bestuurlijke en andere effecten van de samenwerking

In de aanloop naar een samenwerking is er vaak de vrees dat het ten koste gaat van de democratische legitimatie. In de interviews was dit voor veel samenwerkingsverbanden die hebben gekozen voor een zwaardere vorm ook de belangrijkste reden: ook als het gaat om bedrijfsvoering is dit uiteindelijk een zaak van de gemeenteraad, dat betekent dat je een vorm moet kiezen die daar bij past. Bij de aanloop zijn er ook onderwerpen waarvan men bang is dat deze onder druk komen te staan, zoals het verlies van grip, minder flexibiliteit en maatwerk, en daarmee minder ruimte voor de couleur locale. In bijgaande tabel zijn de resultaten opgenomen op de volgende vraag: *"Wat zijn de effecten van de samenwerking op tal van aspecten?"* Deze vraag werd als volgt ingeleid: *"Er zijn vaak allerlei overtuigingen over de consequenties van samenwerking die niet zo positief zijn, vaak rond het thema governance. Hierbij leggen wij u een aantal voor. De vraag is of dit zo blijkt uit te pakken in uw samenwerkingsverband."*

Tabel 5 Effecten van de samenwerking

	N	Gemiddelde*	N	Zwaar	N	Licht
Standaardisatie	34	4,0	17	4,1	13	4,2
Transparantie	34	3,4	17	3,5	13	4,2
Bestuurlijke drukte	34	3,3	17	3,6	13	2,7
Grip op (onderdeel van) de bedrijfsvoering	34	3,1	17	2,9	13	3,3
Maatwerk	33	3,1	17	3,2	13	2,8
Gedoe tussen bedrijfsvoering en primair proces	34	3,1	17	3,2	13	2,8
Flexibiliteit	34	3,0	17	2,8	13	3,2
Democratische legitimatie	34	2,9	17	3,1	13	2,8
Behoud couleur locale	34	2,9	17	3,0	13	3,1
Nabijheid van dienstverlening	34	2,9	17	2,8	13	3,0

* Schaal: 1 (zeer afgenomen), 2 (afgenomen), 4 (toegenomen) - 5 (zeer toegenomen)

Standaardisatie blijkt het meest te zijn toegenomen, maar niet ten koste van maatwerk, flexibiliteit of verlies van de couleur locale. Dat betekent dat men realiseert wat men wil, maar dat het niet gepaard gaat met de gevreesde nadelen. Opvallend is meer in het algemeen dat veel van wat men aangeeft van tevoren te vrezen in de praktijk niet of nauwelijks op treedt: de democratische legitimatie is niet afgenomen en de grip is niet verslapt. Ook over de nabijheid van de dienstverlening zegt men dat deze niet is afgenomen, terwijl een enkeling in de interviews het wel genoemd heeft dat het even wennen was, in het bijzonder met de ICT ondersteuning. Grosso modo wordt het werken in een samenwerkingsverband op deze aspecten blijkbaar niet gezien als een groot verschil ten opzichte van de situatie zoals die daarvoor was.

Zwaar en licht

Er zijn slechts twee verschillen van gemiddeld meer dan 0,5 tussen respondenten uit de zwaardere en de lichtere vorm. Lichtere vormen worden gezien als transparanter en met minder bestuurlijke drukte dan zwaardere vormen. Dit komt overeen met hetgeen naar voren is gebracht in de interviews.

Vertrouwen

Uit een nadere analyse blijkt dat het vertrouwen in de samenwerking (gemeten met de vertrouwenschaal) samen hangt met de ervaren democratische legitimatie en de grip op de bedrijfsvoering en het behoud van de couleur locale. Vooral het behoud van de couleur locale heeft een sterk verband met vertrouwen.

4. Aanpak: Blauw aanliegen of organisch laten groeien?

Sommige samenwerkingsverbanden kiezen voor 'gewoon starten', anderen voor een organische groei en weer anderen voor een meer blauwe aanpak waar voorspelbaarheid centraal staat. Sommigen zijn achteraf blij met de gekozen aanpak, anderen plaatsen hier kanttekeningen bij. Kunnen er conclusies worden getrokken over de superioriteit van de ene of de andere aanpak?

De aanpak als succesfactor

De durf om gewoon te beginnen, zonder eerst alles vast te leggen in een business case of programmaplan wordt genoemd als een succesfactor. Tegengesteld aan een ander samenwerkingsverband waar juist de programmatische en voorspelbare aanpak als succesfactor wordt gezien. Dat wordt ook als volgt gemotiveerd: "Een beetje een blauwe aanpak, en dat is misschien een beetje strak overkomend, maar dat zorgt er wel voor dat je resultaten haalt die motiveren. Alle doelstellingen zijn op tijd gehaald En dat komt door die aanpak durf ik te zeggen" (R13). De aanpak wordt ook op concreter niveau gezien als een succesfactor, zoals het altijd toetsen aan de 4 K's wanneer je nieuwe projecten start, of het kiezen voor gemeenschappelijke huisvesting. Volgordelijkheid wordt ook gezien als succesfactor. Zo wordt gewezen op het belang te starten met de ICT-systemen, waarbij wel achteraf wordt geconstateerd dat dat dan niet moet gebeuren met taakstellende bezuinigingen.

De aanpak als risicofactor

Door geen van de geïnterviewden wordt de aanpak aangemerkt als een risico factor.

De aanpak in de geleerde lessen

Interessant is dat degene die de blauwe aanpak als succes noemt bij de geleerde lessen ook wijst op de keerzijde van deze aanpak. Voor de doorontwikkeling heb je ondernemers nodig en door deze aanpak met een focus op deadlines en resultaten krijg je meer uitvoerders: *“Nu vragen we slimme bedrijfsvoering, innovatieve bedrijfsvoering en opgavegericht, co-creatie. Maar dat is natuurlijk wel wat anders dan mensen eerst in de uitvoeringsstand zetten. Dus dan wachten ze op een opdracht. En dan doen ze het hartstikke goed. Nu ga ik zeggen: nee ik ga het niet meer zeggen, ik ga de bedoeling uitleggen maar hoe het precies moet en met wie je dat precies doet dat is aan jou”* (R13). Een ander samenwerkingsverband is juist hiermee begonnen: *“Ik heb een jaar lang niet gestuurd op KPI's, op deelresultaten. Op helemaal niks, niks, niks. Ik heb zes en een halve ton over. Wat wij hier gedaan hebben is aan de vakspecialisten van hoog tot laag gevraagd wat is nodig? ... Dit is jouw vak, wat zou jij willen? Dat je het idee hebt: als ik dat heb gerealiseerd dan loopt het voor mij. En daar wist iedereen een antwoord op te geven. Toen heb ik alleen maar gezegd ga maar doen. Ik organiseer dat jij de ruimte krijgt om dat te gaan doen”* (R20).

Opvallend is dat beide samenwerkingsverbanden ook hun financiële doelstellingen hebben gehaald. Blijkbaar zijn beide aanvieligroutes mogelijk. Helder is wel dat als je kiest voor de meer strakke aanpak dat je op enig moment ook moet gaan investeren in het innovatievermogen van je organisatie en daartoe je mensen op een andere manier moet inspireren.

5. Opdrachtgeverschap – opdrachtnemer: partnership of klant-leverancier?

Of er nu gekozen wordt voor een ‘zware’ of ‘lichte’ vorm, een goede inrichting van de relatie tussen enerzijds de gemeenten(/provincie) in hun rol als eigenaar, opdrachtgever en afnemer en anderzijds de uitvoeringsorganisatie is cruciaal voor het welslagen van het samenwerkingsverband. Dit stelt eisen aan de opdracht-gevende kant, de opdrachtnemer en aan de relatie.

Partnership als succesfactor

In de paragraaf over vertrouwen is ook het belang van vertrouwen tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie genoemd. Dit wordt door sommigen ook verbonden met het woord partnership: *“Ik noem ook wederzijds (vertrouwen) want daar zit dat woordje partnership heel sterk in”* (R2). Anderen noemen letterlijk als succesfactor dat ze niet op basis van opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met elkaar omgaan maar op basis van partnership. Anderen verwoorden het als de samenwerking zien als “wij” (R17).

Klant-leverancier relatie als risicofactor

Binnen een van de lichte samenwerkingsverbanden wordt het als een risico gezien om in een klant-leverancier relatie terecht te komen, omdat dit mogelijk zou leiden tot een verzakelijking waarbij er ook te veel risico's bij de uitvoerende organisaties komen te liggen. De focus zou dan ook mogelijk te veel verschuiven van samenwerken naar wat er wel, en vooral ook niet goed gaat in de uitvoering.

Samenwerking tussen uitvoering en opdrachtgever in de geleerde lessen

Eén van de samenwerkingsverbanden heeft op het terrein van ICT de organisatie veranderd van demand management via een trechtermodel naar versterken van de samenwerking tussen gebruikers en uitvoering. Het was te veel klant-leverancier geworden in plaats van een ‘share’.

Tenslotte

Over het algemeen lijkt men een grotere voorkeur te hebben voor partnership dan voor een klant-leverancier relatie. Maar hoe ziet men dan de huidige relatie?

Hadden we de vragenlijst na de interviews afgenomen dan hadden we partnership afgezet tegen een klant-leverancier relatie. Uit eerder werk leek het vooral te gaan of men elkaar nog zag als “wij”, als collega's of als “wij-zij”, als klant-leverancier. Daarom is de vraag voorgelegd aan de geïnterviewden: Ziet u de relatie als een relatie tussen collega's (1) of als klant-leverancierrelatie (5). Dit leverde het volgende resultaat op:

Tabel 6 Aard van de relatie

	N	Gemiddelde*	N	Zwaar	N	Licht
Collega's – Klant-Leverancier	31	2,81	14	2,64	13	3,12

* Schaal: 1 (Collega's), - 5 (Klant - Leverancier),

Hieruit blijkt dat de deelnemers het *gemiddeld* niet heel sterk als "wij-zij" of "klant-leverancier" te zien. Wel blijkt er een verschil naar de aard van het samenwerkingsverband: in lichte samenwerkingsverbanden zie men de relatie meer als een klant-leverancier relatie dan in samenwerkingsverbanden waar er sprake is van een SSC of gemeentelijke fusie. Mogelijkerwijs wordt de uitvoering dan toch iets meer beleefd als "van ons" dan wanneer de uitvoering wordt gedaan door een andere gemeente of een Stichting.

6. Kwaliteit in het algemeen en ICT in het bijzonder

Kwaliteit als succesfactor

Een aantal geïnterviewden benoemt de mogelijkheid van het samenwerkingsverband om door te ontwikkelen als belangrijke succesfactor, waarbij men ook aangeeft dat men dat zelf als zelfstandige gemeente niet had gekund. Ook wordt gezegd dat het kunnen leveren van een betere kwaliteit van de bedrijfsvoering een succesfactor is, met daarbij de kanttekening dat dit ook een uitdaging vormt, en ook nog niet op alle vlakken lukt. Een ander perspectief op toenemende kwaliteit en professionaliteit is dat de doorontwikkeling kansen biedt voor medewerkers om verder door te groeien.

Kwaliteit als faalfactor

Tegenvallende prestaties zijn het meest genoemde risico, waarbij vrijwel door alle samenwerkingsverbanden hierbij wijzen op falen van de ICT. Het gaat om een falende performance (systemen die uitvallen waardoor het werk niet kan worden gedaan, stilvallende balies, niet werkende telefonie, een zaakstelsel dat niet doet wat het belooft te doen, mislukte projecten). En mede hierdoor ook om de financiële risico's die dat met zich mee brengt: om problemen op te lossen, systemen te vervangen, nieuwe investeringen. Vrijwel alle processen binnen de gemeente zijn gedigitaliseerd, of maken gebruik van digitalisering. Het ICT-risico is dan ook groot omdat het zowel effecten heeft op de interne dienstverlening aan bestuur en medewerkers van de eigen organisatie als op de externe dienstverlening aan burgers en bedrijven (en de uitwisseling met organisaties waarmee wordt samengewerkt). Falende ICT is hierdoor ook een politiek risico.

Meer in het algemeen wordt gewezen op bedrijfsvoering als commodity: het moet het gewoon doen. Of zoals anderen het verwoorden: het kent alleen maar dissatisfiers, geen satisfiers. En dan geldt daardoor, zoals een van de directeuren naar voren brengt, dat je 100 dingen goed kan doen maar dat het ene ding dat fout gaat wordt onthouden.

Kosten x Kwaliteit

Binnen twee samenwerkingsverbanden wordt door meerdere geïnterviewden gewezen op de krappe begroting die het onmogelijk maakt de gewenste kwaliteit te leveren. Sommigen relateren dit aan de gewekte verwachtingen, die maken dat de kans op tegenvallers wordt vergroot. Veelal wordt de beslissing om samen te gaan werken genomen op basis van een business case. De toekomst wordt dan veelal rooskleurig voorgesteld, met toenemende kosten besparingen (waarbij vaak te laag ingeschatte frictiekosten worden genoemd), en na een initiële dip in de kwaliteit deze in een paar jaar beter wordt dan ooit te voren. Met name het sturen op kosten aan het begin zet de organisatie zo sterk onder druk dat dit een aanslag kan betekenen op het personeel en ook op de kwaliteit. Ook wordt door een van de gemeentesecretarissen naar voren gebracht dat het beeld dat is geschetst bij de gemeenteraden te rooskleurig was, dat het verwachtingspatroon had moeten worden getemperd.

Kwaliteit in de geleerde lessen

Bij de geleerde lessen wordt kwaliteit niet veel genoemd. Alleen in relatie tot de begroting. Binnen verschillende samenwerkingsverbanden wordt gewezen op de noodzaak vanaf de start meer te investeren in de ICT-systemen en ruimte te creëren voor het aannemen van kwalitatief goed personeel.

Tenslotte

In het kwantitatieve onderzoek is ook gevraagd naar wat de samenwerking heeft opgeleverd. Op de vraag of de interne dienstverlening is verbeterd antwoordt men gemiddeld redelijk positief, ondanks alle kanttekeningen die hierboven zijn genoteerd.

7. Voldoende budget

In de interviews wordt regelmatig gewezen op het belang van voldoende budget. Vooral bij de zwaardere samenwerkingsverbanden, en dan vooral de ambtelijke fusies, kwam naar voren dat er vaak te krap is begroot, zowel aan de start met een taakstelling als gaandeweg omdat de begroting gericht is op precies voldoende voor wat er wordt gedaan en onvoldoende ruimte laat voor vernieuwing en aanvullende vragen.

Voldoende budget als succesfactor

Voldoende budget wordt genoemd als succesfactor vanwege noodzakelijke investeringen bij de start van de samenwerking, in het bijzonder in ICT-systemen. Dit wordt wel naar voren gebracht in een context waarbij juist te weinig is geïnvesteerd en men achteraf constateert niet gestart had moeten worden taakstellende bezuinigingen maar juist met investeringen.

Voldoende budget als risicofactor

Het niet gelijktijdig starten met een samenwerkingsverband en bezuinigen komt ook naar voren bij de faalfactoren. Zo geeft een bestuurder aan dat, achteraf gezien, onvoldoende is gekeken naar wat gerealiseerd kon worden. De ambitie bleek groter dan de realiteit. Er is te hard gestuurd op besparen, en op het tempo van realiseren. Dit heeft de ambtelijke organisatie te veel onder druk gezet.

Voldoende budget bij de geleerde lessen

Ook bij de geleerde lessen wordt genoemd dat het bouwen van een nieuwe organisatie met een te krappe begroting roofofbouw kan plegen op de mensen. Twee samenwerkingsverbanden hebben mede hierdoor ook te kampen gehad met hoog ziekteverzuim, omdat de druk hoog was en het tegelijkertijd het voor de mensen een grote stap was van vaak een kleine organisatie met een familiecultuur naar een zakelijker grotere organisatie, waar meer eisen worden gesteld.

8. Grootte verschillen: succes- of faalfactor

Een relevante contextfactor is de grootte van de deelnemende gemeenten. In de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn er gemeenten die samen met werken met gemeenten van gelijke grootte, en gemeenten waar er sprake is van een verschil in omvang.

Bij samenwerkingsverbanden waar er sprake is van verschillen in omvang van de gemeenten zie je dat er gekozen kan worden voor verschillende oplossingen. Zo voert Leeuwarden de ICT (en enkele andere taken) uit voor een groeiend aantal gemeenten in de buurt. Deventer en Raalte leveren de diensten in DOWR verband. En binnen de Drechtsteden en Servicepunt⁷¹ wordt samengewerkt door één grotere en enkele kleinere gemeenten.

Het ISZF, met Equalit het eerste succesvolle ICT-SSC in Nederland, startte juist als groep gemeenten van vergelijkbare grootte, maar hield als zodanig op te bestaan vanwege herindelingen. Saillant detail is dat een gemeente die deel uitmaakte van het ISZF aangeeft dat er eigenlijk niet veel is veranderd in de praktijk van alledag: de ICT-dienstverlening wordt nog steeds geleverd vanuit het zelfde gebouw, met dezelfde mensen, op dezelfde manier.

Vershil en overeenkomst in grootte als succesfactor

Eén van de samenwerkingsverband noemt gelijke grootte als belangrijke succesfactor, omdat er dan sprake is van gelijkwaardige verhoudingen, waardoor niemand de baas was op basis van de omvang.

Een andere insteek wordt gekozen door een tweede samenwerkingsverband die het benutten van grootteverschillen juist als een succes ziet, mits je werkt vanuit gelijkwaardigheid. Er wordt erkend dat de gemeenten niet gelijk zijn, in grootte of in problematiek. Maar wel *gelijkwaardig*: een kleine gemeente heeft net zozeer een goede bedrijfsvoering nodig als een grote gemeente. Dit betekent dat als je daarvanuit gaat de grootte verschillen geen probleem hoeven te worden. Sterker nog, de investeringen die een grote gemeente kan doen kan juist benut worden door de kleine gemeenten.

Vershil in grootte als faalfactor

Binnen een derde samenwerkingsverband wordt het verschil in grootte aangewezen als risico: *“De grootste faalfactor is denk ik toch het verschil in grootte”* (R9). Het verschil in grootte heeft immers direct betrekking op wat organisaties nodig hebben: *“Daar waar het in kleine gemeente nog op de achterkant van een sigarenkistje kan, bij wijze van spreken, is dat binnen de grote gemeente gewoon echt niet mogelijk. En dat zorgt er wel voor dat je op een gegeven moment denkt van: ‘waar geef je nou genoeg ruimte voor die couleur lokaal’ of zeg je ‘we gaan echt voor de standaardisatie’* (R9).

Binnen enkele interviews kwam ook de vraag naar grootte in relatie tot de gekozen organisatorische en juridische vorm aan de orde. Opvallend is dat enkele van de geïnterviewden uit de samenwerkingsverbanden met ongelijke grootte aangaven mogelijk uiteindelijk een voorkeur te geven aan een centrumregeling boven een gemeenschappelijk SSC. Dan kan het verschil in grootte beter worden benut. Men maakt hierbij de kanttekening dat dit geen reële optie was en is: de kleinere gemeenten zouden hier nooit mee akkoord gaan, onder meer omdat dit het kans op een herindeling, die een aantal gemeenten niet wenselijk achtte, zou vergroten.

9. Veranderingen onderweg: wisseling van de wacht & herindelingen

Het kwam al eerder naar voren. Er kunnen zich wanneer het samenwerkingsverband al bezig is situaties voordoen die een risico vormen voor het succes van het vervolg van de samenwerking. Het gaat om de wisseling van de sleutelfiguren, in het bijzonder de verantwoordelijke bestuurders en gemeentesecretarissen als dragers van het samenwerkingsverband. Het kost tijd om samen wat te bouwen, en nieuwe mensen betekent opnieuw investeren en ook, zeker waar het gaat om bestuurders, hopen dat de volgende er net zo positief in staat. Herindelingen zijn uiteraard grotere bewegingen, die ingewikkelde situaties op kunnen leveren. Bij één van de samenwerkingsverbanden heeft het herindelen van een deelnemende gemeenten met niet-deelnemende gemeenten geleid tot het beëindigen van het samenwerkingsverband. Binnen een ander samenwerkingsverband is het gelukt iedereen binnenboord te krijgen, maar is het tegelijkertijd ook spannend hoe dat in de praktijk uit gaat pakken.

Succesfactor

Wisseling van mensen wordt niet genoemd als succesfactor.

Faalfactor: Wisseling van de wacht

Wisseling van de wacht wordt vooral door de geïnterviewden van één samenwerkingsverband genoemd, waar de komende periode veel wisselingen worden verwacht op belangrijke posities, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Dit heeft mede, maar niet alleen, te maken met de verkiezingen in maart 2018. Dit wordt gezien als een risico voor het vertrouwen dat dan weer moet worden opgebouwd. Er wordt daarbij ook gewezen op eerdere ervaringen waar men een samenwerking heeft zien sneuvelen als gevolg van een nieuwe bestuurder die er geen fiducia in had. Iedereen realiseert zich dat dit betekent dat er opnieuw geïnvesteerd moet worden: *“Wisseling betekent ook nieuwe relaties en vertrouwen opbouwen”* (R20). Wat zal helpen zijn de goede resultaten die inmiddels zijn geboekt: *“Je begint weer op nul. Nou ja, niet helemaal natuurlijk: er zijn ook financiële resultaten. Voor een raad is dat eigenlijk het enige wat geldt. Er zijn twee dingen die gelden voor een raad als het gaat om een bedrijfsvoeringorganisatie. Dat je financiële resultaten goed zijn, dat ze daar geen rottigheid over hebben en dat de producten die je levert niet leiden tot een probleem”* (R 20).

Herindeling kan einde betekenen voor een samenwerkingsverband

Meerdere mensen hebben een herindeling genoemd als risico voor het bestaande samenwerkingsverband. Het speelde of speelt bij verschillende samenwerkingsverbanden. Bij één van de samenwerkingsverbanden, het ISZF, betekende dit het einde van een succesvol samenwerkingsverband. Tegelijkertijd, zo kwam hiervoor al aan de orde heeft de bouw van het ISZF geleid tot een goed werkende ICT-uitvoeringsorganisatie die tot op de dag van vandaag, zij het in een andere structuur, nog steeds zorgt voor een goede dienstverlening. Bij een ander samenwerkingsverband gaat het om een herindeling van één van de deelnemende gemeenten met andere gemeenten, die ook daarmee onderdeel worden van de samenwerking. Dit wordt niet gezien als risico, al wordt wel gezegd dat het een “spannende tijd” zal worden. Bij een derde samenwerkingsverband kan herindeling van een deel van de deelnemende gemeenten met een gemeente buiten het samenwerkingsverband mogelijk leiden tot een beëindiging van het samenwerkingsverband, en wordt daardoor gezien als een risico voor het voortbestaan van het bestaande samenwerkingsverband. Bij een vierde samenwerkingsverband komt het mogelijk tot een herindeling van de al aan het samenwerkingsverband deelnemende gemeenten maar heeft een deel van de gemeenten een voorkeur voor samenwerking boven herindelen, wat nu doorwerkt in de uitvoering. Dat bij de vraag naar risico's voor het bestaande samenwerkingsverband herindeling naar boven komt betekent uiteraard niet per se dat men een tegen herindeling is. De antwoorden moeten begrepen worden als antwoord op de vraag: wat zijn de risico's van het bestaande samenwerkingsverband?

Verwachte ontwikkelingen

In de vragenlijst is gemeenten ook gevraagd naar de te verwachten ontwikkeling van het samenwerkingsverband, waarbij ook aandacht besteed is aan uitbreiding, herindeling en juist uittreden. Uit onderstaande tabel kan worden gelezen dat de kans op uitbreiding reëel groot is, wat ook niet verbazingwekkend is omdat bijvoorbeeld de Drechtsteden gaan uitbreiden met Hardinxveld-Giessendam en West Betuwe met Neerijnen en Lingewaal, die dankzij een herindeling van deze gemeenten met de deelnemer Geldermalsen straks zullen deelnemen als nieuwe gemeente West Betuwe.

Gemiddeld genomen denkt men niet aan intensivering, taakuitbreiding of ontwikkeling richting een fusie. Extensivering qua vorm, en in het bijzonder uittreden, wordt gemiddeld genomen niet als waarschijnlijk gezien. Overall lijkt intensivering meer in de rede te liggen dan extensivering. Mogelijk ten overvloede, het gaat hier nadrukkelijk over waarschijnlijkheden. Niet over wat men wenselijk acht. Opvallend is echter wel, zo blijkt uit een nadere analyse, dat naarmate er meer vertrouwen is in het samenwerkingsverband men taakuitbreiding waarschijnlijker vindt ($P < 0.05$).

Tabel 7 Toekomstige ontwikkeling van het samenwerkingsverband

	N	Gemiddelde*
Uitbreiding met andere gemeenten	31	3,71
Intensivering door andere juridische of organisatorische vorm	32	3,31
Taakuitbreiding (indien het nu beperkt is)	31	3,13
Ontwikkeling richting fusie van gemeenten	31	2,68
Extensivering door andere juridische of organisatorische vorm	31	2,29
Uittreden van één of meer gemeenten uit de samenwerking	31	2,03

* Schaal: 1 (helemaal niet waarschijnlijk), 2 (niet waarschijnlijk), 4 (waarschijnlijk) - 5 (zeer waarschijnlijk)

10. Wat heeft het samenwerkingsverband tot nu opgeleverd en hoe gaat het verder?

Bij de meeste samenwerkingsverbanden is men over het geheel genomen tevreden over het samenwerkingsverband. Zowel over hoe het gaat als over de opbrengsten van de samenwerking. In deze laatste paragraaf presenteren we de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek waarin expliciet is gevraagd naar het realiseren van de beoogde doelen.

Hierbij is zowel gevraagd naar de doelen die direct te maken hebben met de bedrijfsvoering als naar mogelijke opbrengsten voor de gemeente als geheel. Deze laatste zijn ontleend aan het onderzoek van Boogers et al. (2015). De letterlijke vraag die is gesteld was: 'Er waren doelen om samen te gaan werken. Is men, dankzij het samenwerkingsverband, op weg deze doelen te realiseren?'

Tabel 8 *Opbrengsten in de bedrijfsvoering*

	N	Gemiddelde*
De kwetsbaarheid van de organisatie is afgenomen	34	4,00
De continuïteit van de dienstverlening door de bedrijfsvoering is verbeterd	34	3,91
De bedrijfsvoering is beter op orde	34	3,82
De professionaliteit van de organisatie is verbeterd	34	3,79
Er is sprake van kostenreductie en/of minder meerkosten	34	3,62
De kwaliteit van de interne dienstverlening is verbeterd	34	3,59
De efficiency is sterk verbeterd	34	3,59
Het is gemakkelijker om goede mensen binnen te krijgen en te houden	34	3,32

* Schaal: 1 (helemaal niet waar) - 5 (helemaal waar)

Allereerst komt naar voren dat alle vragen (licht) positief zijn beantwoord: het samenwerkingsverband is op weg de verschillende doelen te realiseren. Het is goed om te constateren dat het belangrijkste motief 'kwetsbaarheid verminderen' ook hier naar voren komt als hetgeen het meest is gerealiseerd. Ook breder blijkt de organisatie van de bedrijfsvoering beter op orde te zijn. Uit onderstaande Tabel 9 blijkt tevens dat de samenwerking in de bedrijfsvoering ook een breder effect heeft: de effectiviteit van de gemeente als geheel is toegenomen.

Tabel 9 *Opbrengsten gemeente-breed*

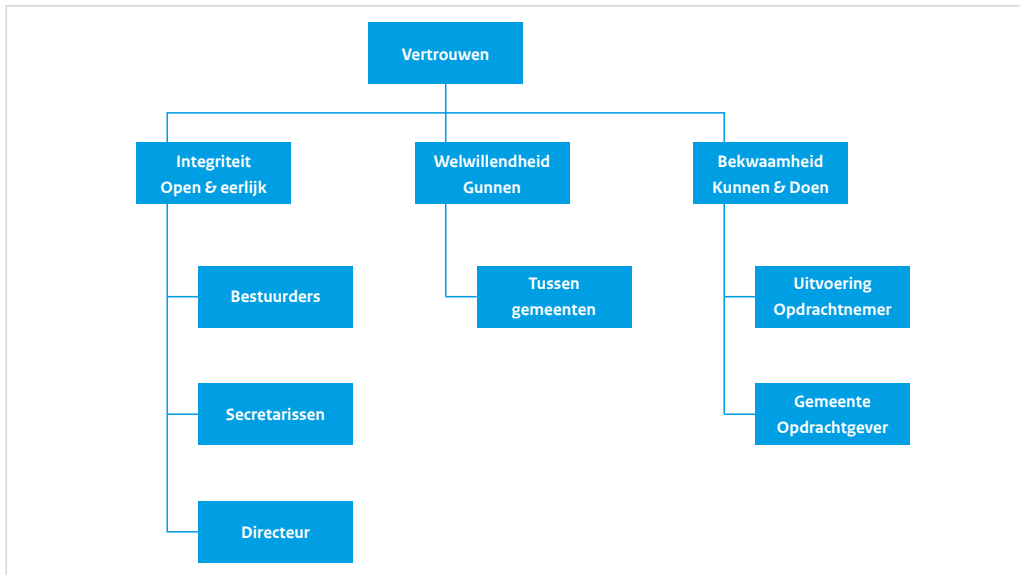
	N	Gemiddelde*
De effectiviteit van de gemeente is versterkt door samenwerking in de bedrijfsvoering	34	3,76
Het probleemoplossend vermogen van de gemeente is vergroot	34	3,62
De kwaliteit van de externe dienstverlening aan burgers en bedrijven is verbeterd	32	3,34

* Schaal: 1 (helemaal niet waar) - 5 (helemaal waar)

Vertrouwen en opbrengsten

Er is ook nagegaan of er een positieve samenhang is tussen vertrouwen en de waargenomen opbrengsten. Hierbij is berekend of er een significante correlatie is tussen de score op de samengestelde schaal van vertrouwen (integriteit, welwillendheid en bekwaamheid) en de mate waarin men de doelen gerealiseerd acht. Hieruit blijkt dat naarmate het vertrouwen groter is met ook meer van mening is dat de kwaliteit van de interne en externe dienstverlening is verbeterd, dat de effectiviteit en professionaliteit vergroot, dat de continuïteit en efficiency is verbeterd en het probleemoplossend vermogen is toegenomen. Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen of vertrouwen leidt tot betere resultaten of dat betere resultaten meer vertrouwen geven. Wel is duidelijk dat vertrouwen en succes hand in hand gaan.

Aanbevelingen voor bestuurders, secretarissen en directeuren



Samenwerken gaat over het vinden van een goede mix tussen het persoonlijke en het zakelijke: het gaat om investeren in alle aspecten van **vertrouwen**: het tonen van **integriteit** (openheid, eerlijkheid en transparantie) **welwillendheid** (niet alleen nemen maar ook geven, elkaar wat gunnen) en **bekwaamheid** (bereid en in staat zijn om ook goed te leveren). Het gaat om goede relaties, en het gaat om goede resultaten. Het eerste wordt gezien als belangrijkste succesfactor, het achterblijven op het laatste als belangrijkste faalfactor.

Het ging in de interviews veel over **simpel en licht**. Zo simpel en licht als mogelijk.. Ook in de juridische vorm en in de governance. Zodat de mensen van de praktijk de ruimte hebben om goede diensten te ontwikkelen. Met **bestuurlijke betrokkenheid**, ook van de raden, maar zonder bestuurlijke drukte. Met de **gemeentesecretarissen** in hun positie als directeur van de organisatie om te zorgen dat de gemeente zelf alles doet om een goede **opdrachtgever** te zijn. Met ruimte voor de **vakmensen** om goede oplossingen te kiezen. Met heldere **kaders** zodat ook duidelijk is waar deze oplossingen op hoofdlijnen aan moet voldoen. En ook **met voldoende budget**, in het bijzonder voor ICT, om te kunnen doen wat gedaan moet worden.

De samenwerkingsverbanden blijkt vooral te leiden tot een **versterking** van de organisatie en een betere **dienstverlening**, en minder tot kostenbesparingen. De vaak gevreesde nadelen verlies van grip en vermindering van de democratische legitimatie bleken geen werkelijkheid te zijn geworden.

Zijn deze conclusies generaliseerbaar naar samenwerking op andere terreinen of op dezelfde terreinen bij andere overheden? Veel van de patronen die hier zichtbaar worden gelden ook voor samenwerking in de gemeentelijke uitvoeringstaken. Ook hier is immers weinig beleidsruimte en is het daarom ook relatief gemakkelijk om gemeenschappelijk uit te voeren en stappen naar harmonisatie te zetten. Op een bepaalde manier is uitvoering samen doen ook minder complex dan bedrijfsvoering. Dit heeft te maken met het feit dat de bedrijfsvoering meer verweven is met het primair proces. Waar het gaat om samenwerking in de bedrijfsvoering op rijksniveau geldt dat er één factor beduidend verschilt, namelijk een minder sterke politieke factor. De complexiteit hier zit primair in de uitvoering van de samenwerking, de governance, het opdrachtgeverschap, en – net als bij gemeenten – de behoefte aan maatwerk, flexibiliteit naast de harmonisatie en standaardisatie. Het is van belang dat ook in deze meer apolitieke omgeving vertrouwen niet alleen gaat over integriteit en bekwaamheid maar ook over welwillendheid en de bereidheid elkaar over en weer iets te gunnen. En de openheid om als het even niet gaat zoals men wil dit met elkaar bespreekbaar te maken: zowel de bovenstroom als de onderstroom.

Aanbevelingen - Een geparafraseerde mix van uitspraken uit de interviews

Aan de bestuurders, secretarissen en directeuren:

“Durf elkaar wat te gunnen, geef ruimte aan elkaars rollen en expertise, zie elkaar ook informeel en wees klip en klaar over teleurstellingen!”

“Geef vertrouwen. En toon vertrouwen. Vertrouwen gaat over integriteit, bekwaamheid en welwillendheid. Het kan beginnen met een klik tussen mensen. Het toont zich in het handelen: eerlijk, open en transparant.”

“Investeer continu in de onderlinge relaties – blijf vertrouwen bouwen!”

“Is er crisis – gebruik deze om de relatie en dus het vertrouwen te versterken: zonder wrijving, geen glans.”

Aan de bestuurders:

“Leg op tafel wat u echt wilt bereiken, maak intenties helder, sta voor de gezamenlijke visie en draag deze overal uit. Bestuurders zijn de inspiratoren!”

“Geef zowel heldere kaders als ruimte: het is bedrijfsvoering, een ondersteunend proces!”

“Wees reëel in uw ambities en verwachtingen, ook richting de raad. Neem de business case niet te letterlijk – het is de projectie van een wenselijke ontwikkeling. En geef dus ook voldoende geld mee, zeker voor de ICT-systemen!”

“U bent zelf als bestuurder verantwoordelijk voor ‘de bestuurlijke drukte’. U kunt ervoor kiezen of niet: in de juridische vorm, in de governance, in het betrekken van uw gemeenteraden. En in de toon van het samenwerkingsverband.”

“Volg daar waar het gaat om uitvoering de gemeente secretaris. Blijf op de handen zitten, nadat u met de raad besloten heeft over het inhoudelijk en financieel kader. Laat de bedrijfsvoering niet politiek worden.”

“Gelijkwaardigheid is waar het om gaat. Of je nu groot bent of klein. En ja, gelijke of ongelijke omvang doet er toe! Je kunt zowel de gelijke grootte als ongelijke grootte benutten, als je werkt vanuit gelijkwaardigheid van partners.”

“Vermijd 2 x frictiekosten: Kies, als je gaat samen werken in een zwaarder samenwerkingsverband, voor gemeenten met wie je – als het er ooit van zou komen – mogelijksterwijs ook zou willen fuseren. En in ieder geval niet voor gemeenten met wie je dat op voorhand al zeker niet zou willen.”

Aan bestuurders en raadsleden:

“Reserveer voldoende geld voor digitalisering! Je infrastructuur, je gedigitaliseerde diensten, je mensen. De gemeentelijke ICT is voorwaardenscheppend voor de uitvoering van je maatschappelijke taken en dienstverlening van de gemeente. En een risicofactor!”

Aan de gemeentesecretarissen:

“Pak uw rol als directeur van de organisatie, en neem gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor een goedlopend samenwerkingsverband, binnen de eigen organisatie, met elkaar, en met de uitvoering.

Zorg dat de ambitie ook handen en voeten krijgt.

Wees reëel in je ambities en verwachtingen – richting je gemeentecollega's

Zorg dat jullie aan beide zijden mensen hebben die elkaar kunnen (en willen) verstaan. Wijs niet te snel naar opdrachtnemer bij tegenvallende prestaties, focus vanaf de start op inrichting opdrachtgeverschap binnen de eigen gemeente (en niet alleen een demand manager!), en vraagafstemming tussen de deelnemende organisaties.”

“Trek van te voren bij elkaar de kasten open! Weet wat en wie meegaat.”

“Welke aanpak je ook kiest: Kies voor wat past, maar besef dat de andere kant ook nodig is: Verzeker je van blauwe ondersteuning bij een organische aanpak; haal een mensgerichte, ondernemende relatiegerichte manager erbij om ook van onderop innovatie te laten ontstaan als je kiest voor een marsroute.”

Directeuren van uitvoeringsorganisaties:

“Neem iedereen mee: eigen mensen, secretarissen, bestuurders, raden. Neem ook het perspectief van de andere kant – wordt niet defensief. Wees open en transparant en trots op de successen!”

Bijlage 1 Geïnterviewden*

Samenwerken op één onderdeel van de bedrijfsvoering: ICT

1. SSC Equalit
 - Directeur middelen en dienstverlening gastheer
 - Gemeentesecretaris afnemer
 - Directeur SSC
2. SSC Hoekse Waard
 - Directeur bedrijfsvoering gemeente
3. SSC ISZF – opkomst en ondergang
 - Burgemeester, oud voorzitter
 - Oud directeur

Samenwerken op één onderdeel van de bedrijfsvoering: Inkoop

4. Inkoopbureau West Brabant Stichting
 - Directeur Stichting

Samenwerken op delen van de bedrijfsvoering

5. Centrum gemeente en SSC Leeuwarden
 - Gemeentesecretaris gastheer
 - Gemeentesecretaris afnemer
 - Directeur SSC
6. SSC ONS
 - Directeur bedrijfsvoering afnemer
 - Directeur SSC
7. Matrix DOWR
 - Wethouder gastheergemeente
 - Directeur bedrijfsvoering gastheer

Samen werken op alle onderdelen van bedrijfsvoering

8. SSC Drechtsteden
 - Wethouder, voorzitter DB
 - Directeur SSC
9. SSC Servicepunt71
 - Wethouder, Voorzitter DB
 - Directeur SSC
10. SSC West Betuwe
 - Burgemeester
 - Gemeentesecretaris
 - Gemeentesecretaris
 - Gemeentesecretaris
 - Directeur Afdeling BWB

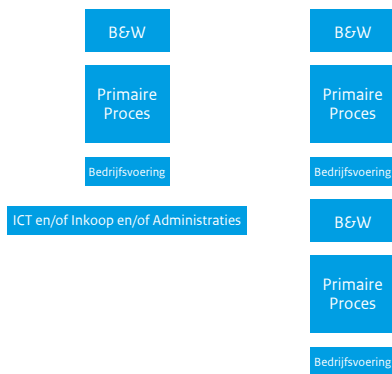
Samen werken over de volle breedte: een ambtelijke fusie, inclusief de bedrijfsvoering

11. Ambtelijke fusie BEL
 - Wethouder, Voorzitter DB
 - Burgemeester deelnemer
 - Gemeentesecretaris/directeur
12. Ambtelijke fusie BAG
 - Wethouder, lid DB
 - Gemeentesecretaris/directeur

* De nummering hier correspondeert ten behoeve van de anonimiteit van de geïnterviewden niet met de nummers in de tekst van het rapport.

Bijlage 2 Factsheets

1. Gastheer model



Samenwerkingsverband

Deelnemende Gemeenten
Juridische vorm

Centrumgemeente
Organisatorische vorm
Huisvesting
Terreinen

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten

Juridische vorm
Centrumgemeente
Organisatorische vorm
Huisvesting

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten

Juridische vorm
Organisatorische vorm
Huisvesting

Samenwerkingsverband
Deelnemende gemeenten
Juridische vorm
Organisatorische vorm
Huisvesting

SSC ONS

Zwolle, Kampen en Provincie Overijssel
Wgr Centrumgemeente
Het wordt een GR bedrijfsvoeringorganisatie
Zwolle
SSC
Provinciehuis Zwolle
ICT, Salarisadministraties, Inkoop

SSL Shared Servicecentrum Leeuwarden

Dantumadeel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland (DDFK)
Franekeradeel, Menameradiel, Het Bildt
Samenvoeging: Leeuwarderadeel, Littenseradiel
Convenanten: Schiermonnikoog, Terschelling, Ameland, Vlieland, Texel
Wgr Centrumgemeente
Leeuwarden
Interne SSC + Centrumgemeente
Leeuwarden

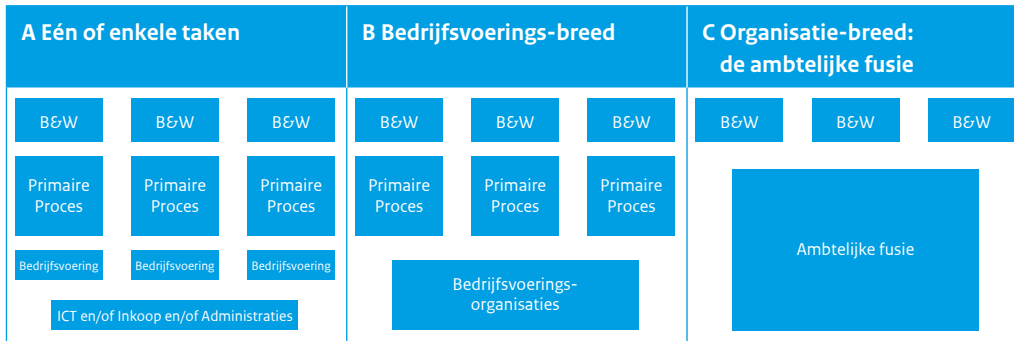
Equalit

Alphen-Chaam Baarle-Nassau, Gilze en Rijen, Hilvarenbeek,
Loon op Zand, Oisterwijk, Oosterhout, Woensdrecht, Zundert
Gr Regeling zonder meer
SSC
Oosterhout

DOWR

Deventer, Olst-Wijhe en Raalte
Bestuursconvenant
Gastheermodel (NB over en weer)
Deventer en Raalte

2. Gemeenschappelijk eigenaarschap



A Eén of enkele taken

Samenwerkingsverband

Deelnemende gemeenten waren

Juridische vorm

Organisatorische vorm

ISZF, opgeheven in 2012, grotendeels opgenomen in ICT-afdeling Súdwest-Fryslân.

In eerste instantie: Littenseradiel, Bolsward, Lemsterland, Gaasterlân-Sleat, Nijefurd, Wunseradiel en in tweede instantie Harlingen. Vanaf 1 januari 2011: Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Lemsterland, Littenseradiel en Súdwest-Fryslân.
GR Openbaar lichaam

SSC

Samenwerkingsverband

Deelnemende Gemeenten

Juridische vorm

Organisatorische vorm

ICT- Hoekse Waard

Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen

GR Openbaar lichaam

SSC

Samenwerkingsverband

Deelnemende Gemeenten

Juridische vorm

Organisatorische vorm

Stichting Inkoopbureau West-Brabant

Etten-Leur, Binnenmaas, Cromstrijen, Drimmelen, Geertruidenberg, Halderberge, Kapelle, Moerdijk, Noord-Beveland, Oud-Beijerland, Reimerswaal, Rucphen, Steenberg, Strijen, Tholen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem en Zundert

Stichting

SSC

B Bedrijfsvoerings-breed

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten

Juridische vorm
Organisatorische vorm

Servicecentrum Drechtsteden
Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht,
Sliedrecht en Zwijndrecht; vanaf 1-1-2018 Hardinxveld Giesendam
Gr Openbaar lichaam
SSC

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten
Juridische vorm
Organisatorische vorm

Servicepunt 71
Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude
GR bedrijfsvoeringorganisatie
SSC

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten
Juridische vorm
Organisatorische vorm

Bedrijfsvoering West Betuwe
Tiel, Culemborg en Geldermalsen
GR Bedrijfsvoeringsorganisatie
Afdeling

C Organisatie-breed: een ambtelijke fusie

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten
Juridische vorm
Organisatorische vorm

ABG organisatie
Alphen-Chaam, Baarle-Nassau en Gilze en Rijen
Gr Bedrijfsvoeringorganisatie
Ambtelijke fusie

Samenwerkingsverband
Deelnemende Gemeenten
Juridische vorm
Organisatorische vorm

BEL organisatie
Blaricum, Eemnes en Laren
Gr Bedrijfsvoeringorganisatie
Ambtelijke fusie

Dit is een uitgave van:

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Den Haag, 2017 | 107456