

# Zelfstandig naar Samen

## *Rapportage 4GG-samenwerking*



Gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen en Goirle

BMC  
16 mei 2012 (versie 2.0)  
C.L. Derickx MBA  
mr.drs. N.M. Lourens  
drs. R.W.C van Woerkum MMC  
Projectnummer: 157054  
Correspondentienummer: AD-0305-56521

**INHOUD**

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
HOOFDSTUK 2	WAAROM WILLEN DE 4GG SAMENWERKEN?	3
HOOFDSTUK 3	WAT WILLEN DE 4GG BEREIKEN MET SAMENWERKING?	5
HOOFDSTUK 4	HOE WILLEN WE DE SAMENWERKING VORMGEVEN?	6
HOOFDSTUK 5	OP WELKE WIJZE KUNNEN DE 4GG DAT REALISEREN?	8
HOOFDSTUK 6	TOETSING, CONCLUSIES EN ADVIEZEN	9
BIJLAGE 1	PRESENTATIE COLLEGESESSIES	15
BIJLAGE 2	TUSSENRAPPORTAGE VERSIE 1.0	22

## 1. INLEIDING

De vier Groene Gemeenten (4GG) Alphen-Chaam, Gilze en Rijen, Baarle-Nassau en Goirle hebben de ambitie om verregaand ambtelijk te gaan samenwerken. Belangrijkste uitgangspunt, of kader daarbij zijn de *bestuurlijke zelfstandigheid* van elke gemeente. Uitdaging voor het samenwerkingsproces is dan ook de verbinding te leggen tussen deze zelfstandigheid en de wens tot verregaande ambtelijke samenwerking. Dit betreft de reikwijdte van de samenwerking, welke diensten en taken en/of beleidsthema's, en de wijze waarop het samenwerkingsverband wordt vormgegeven. De antwoorden op deze vragen hangen echter sterk samen met wat de vier besturen onder die bestuurlijke zelfstandigheid verstaan en welke eisen zij vanuit dat kader stellen aan de inhoud en vorm van de samenwerking. Om hiervan een beeld te krijgen, hebben wij in uw opdracht een onderzoek uitgevoerd met de volgende kernvraag:

*Op welke wijze kunnen wij de wens en ambitie van verregaande samenwerking tussen onze vier gemeenten verder vormgeven op inhoud en constructie, vanuit het behoud en borging van bestuurlijke zelfstandigheid, zowel formeel als ervaren?*

Het onderzoek moest leiden tot een geobjectiveerd afwegingskader om een afgewogen keuze te maken tussen de reeds door u ontwikkelde samenwerkingsscenario's B en C<sup>1</sup>:

- Scenario B: samenwerking op de meeste terreinen, vanuit een gedeelde visie/sterke beleidscongruentie;
- Scenario C: volledig geïntegreerde samenwerking, gezamenlijke visie bestuurlijke taakvelden en beleidsontwikkeling en één ambtelijke organisatie.

Aldus diende een programma van eisen (PvE) voor de in te richten samenwerkingsvorm tot stand te komen, waaraan uw beschreven scenario's dienden te worden getoetst om vervolgens tot een advies te komen over de inhoud en vorm van samenwerking van de 4GG. In deze rapportage wordt op basis van de onderzoeksresultaten in objectiviteit en onafhankelijkheid de kernvraag beantwoord.

### Verantwoording onderzoek

Zoals bovenstaande kernvraag aangeeft, hebben wij de vraag naar de invulling van de bestuurlijke zelfstandigheid *tweeledig* geïnterpreteerd, namelijk vanuit de feitelijke situatie en afspraken/regels (formeel, of 'wat op papier staat') en vanuit wat de subjectieve ervaringen, meningen en wensen van betrokkenen inzake het daadwerkelijk *samenwerken* (de beleving). Vervolgens hebben wij gekeken naar *drie perspectieven* op deze vraag: vanuit het bestuur (hoofdperspectief) en vanuit de directie (secretarissen) en de organisatie (delegatie OR). Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen:



<sup>1</sup> Zoals beschreven in 'Uitwerking bestuursopdracht nadere verkenning intergemeentelijke samenwerking Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen en Goirle', van 12 december 2011.

Allereerst hebben wij een deskresearch uitgevoerd op de belangrijkste strategische documenten van de 4GG. Aldus is een beeld verkregen van de karakteristiek, ambities, prioriteiten en werkwijzen van de vier gemeenten en hun doelstellingen inzake de samenwerking. Op basis van deze beelden hebben wij interviews afgenomen: met de vier secretarissen gezamenlijk, en met de secretaris en de portefeuillehouder. Vervolgens hebben verdiepende gesprekken plaatsgevonden met elk college van B&W. In deze gesprekken stonden de volgende thema's centraal<sup>2</sup>:

- de achtergronden en context van de samenwerking (motieven en doelen);
- 'elementen en aspecten' die voor de gemeentebesturen van belang zijn om de bestuurlijke zelfstandigheid te borgen en te ervaren en hun rol als bestuurder in de samenwerking;
- wensen en eisen (randvoorwaarden) voor de verregaande samenwerking;
- de reikwijdte van de samenwerking aan de hand van de gemeentelijke rollen;
- mogelijke samenwerkingsvormen in relatie tot de twee scenario's;
- de wijze van aanpak implementatie samenwerking.

De uitkomsten van deze verkenning en verdieping hebben wij vervat in een eerste tussenrapportage, waarin wij de beelden hebben gerangschikt aan de hand van het 6D-model over de kernfactoren voor samenwerking<sup>3</sup>. Deze is met de vier secretarissen besproken en vervolgens herschreven op de door u geformuleerde hoofdvragen:

1. Waarom willen we samenwerken?
2. Wat willen we bereiken met samenwerking?
3. Hoe willen we de samenwerking vormgeven?
4. Op welke wijze kunnen we dat realiseren?

Deze notitie is vervolgens opnieuw met de vier secretarissen besproken en u hebt de inhoud voorgelegd aan uw colleges. Op basis van deze beide besprekingen hebben wij de eindrapportage opgesteld. Deze rapportage bevat de bevindingen op de bovenstaande vragen, aangevuld met ons advies. Dit advies bestaat uit een reflectie op de gevonden beelden, een toetsing van uw 'PvE' aan de door u geformuleerde scenario's en de gevolgen daarvan. Vervolgens geven wij u een doorkijk voor mogelijke oplossingsrichtingen en de wijze waarop deze kunnen worden gerealiseerd. Een en ander wordt ondersteund door praktijkvoorbeelden.

### **Leeswijzer**

Het hiernavolgende hoofdstuk gaat in op de motieven, nut en noodzaak en gevoelde urgentie voor samenwerking. Hoofdstuk 3 geeft de doelen en ambities weer van de 4GG. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de vorm die daarbij zou kunnen passen, waarbij burgerrollen als uitgangspunt zijn genomen. Hoofdstuk 5 behandelt de wijzen waarop de samenwerkingspartners de realisatie kunnen vormgeven. Het laatste hoofdstuk bevat onze analyse en adviezen aangaande de scenario's: de toetsing en gevolgen daarvan, de alternatieve samenwerkingsvormen en de wijze van implementatie.

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 1: presentatie collegesessies.

<sup>3</sup> Zie bijlage 2: tussenrapportage versie 1.0.

## 2. WAAROM WILLEN DE 4GG SAMENWERKEN?

Er is binnen de vier gemeenten in de basis eensgezindheid over de meerwaarde van verregaande samenwerking. Deze meerwaarde wordt gestimuleerd door met name de volgende gesignaleerde ontwikkelingen:

- *Decentralisatie van overheidstaken*  
De toenemende decentralisatie trekt een zwaardere wissel op de bedrijfsvoering van gemeenten. De ontwikkeling van eigen beleid en de uitvoering van nieuwe taken doet een groot beroep op de inzet en kwaliteit van de ambtelijke organisatie.
- *Nieuwe eisen aan de output van gemeenten*  
Heeft het Rijk enerzijds ingezet op verdere decentralisatie van taken, anderzijds stelt het Rijk als centrale overheid steeds meer eisen aan gemeenten. Steeds vaker wordt ook een instrumentarium ontwikkeld om te toetsen of gemeenten hun opgaven naar de eisen van de tijd (en de wetgever) realiseren. Belangrijker is nog dat er ook sprake is van een sterk veranderende omgeving van gemeenten en dat ook burgers, bedrijven en instellingen hogere eisen aan de dienstverlening van gemeenten stellen.
- *Plaatsen van beleidsvragen in een bredere context*  
Onderdeel van die complexer wordende omgeving is ook het gegeven – of het nu om de Jeugdzorg, de Wmo, de Wabo of de vele andere beleidsontwikkelingen gaat – er steeds meer in complexe, gemeentegrenzen overstijgende, ketens en netwerken gewerkt en gedacht dient te worden. Dat stelt steeds hogere eisen aan de organisatievermogens van een gemeente. Deze eisen vragen bovendien beleidsoplossingen op een grotere schaal wil een gemeente bestuurskrachtig optreden.
- *Ontwikkeling naar versterking van de gemeentelijke autonomie*  
De VNG heeft een bestuursakkoord met het kabinet gesloten. Daarin staat onder meer verwoord dat de gemeentelijke autonomie versterkt zou moeten worden. Dit moeten gemeenten dan wel ‘aankunnen’. Versterking van de gemeentelijke autonomie vergt een ambtelijke organisatie die de ontwikkeling en uitvoering hiervan ook waar kan maken.
- *Financiële taakstellingen*  
Veel gemeenten, zo ook de 4GG, kennen een relatief kleine organisatie. Daarbij zijn de gemeenten niet alleen in formatief en kwalitatief opzicht, maar ook in financieel opzicht kwetsbaar.

Kortom, de gemeenten staan voor complexe uitdagingen. Dit betekent dat er krachtadig bestuur wordt gevraagd welke bestuurskracht tentoonspreidt en een hoge kwaliteit van dienstverlening biedt tegen een aanvaardbare prijs. Daar zijn alle vier de gemeenten het over eens. Met andere omringende gemeenten zijn er verschillende samenwerkingsverbanden die behouden moeten blijven. Maar tegelijkertijd willen de vier gemeenten hun organisatorische kwetsbaarheid met elkaar oplossen.

De samenwerking tussen Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen en Goirle is om een aantal redenen ‘logisch’:

- de geografische ligging;
- een vergelijkbare culturele identiteit;
- de kennis en ervaring met verschillende dorpskernen (het bieden van ‘eenheid in verscheidenheid’).
- de vergelijkbare strategische opgaven (voorzieningenniveau kernen, openbare ruimte/groen, recreatie en toerisme et cetera).

De *uitgangsposities* bij de samenwerking zijn echter verschillend. In de eerste versie van de tussenrapportage (bijlage 2) hebben wij aan de hand van het 6D-model van Bernard hierover verslag gedaan. Organisatorische kwetsbaarheid (zowel kwantitatief als kwalitatief) wordt in Gilze en Rijen en Goirle minder gevoeld dan in Alphen-Chaam en Baarle-Nassau. Ook over de toegevoegde waarde (of gelijkwaardige inbreng) van de ander bij het oplossen van organisatorische kwetsbaarheden wordt verschillend gedacht. Deze bevindingen moeten geplaatst worden in de context, dat er nog geen concrete ervaring is opgedaan met samenwerken in 4GG-verband. De huidige samenwerking in de vier gemeenten is wisselend (met verschillende partners), dat geldt ook voor de ervaringen.

Wij merken op dat de basis voor een succesvolle samenwerking is gelegen in een sterke relatie tussen de samenwerkingspartners. Niet alleen voortvloeiend uit logica, maar ook uit bewuste en gevoelde keuzes (nut en noodzaak). Twijfel over elkaars toegevoegde waarde en spreken in termen van 'groot en klein' doen afbreuk aan dit principe.

### **Beelden uit de organisatie**

Ter beantwoording van de hoofdvraag (bestuurlijke zelfstandigheid) staat het bestuurlijke perspectief centraal. Het zijn echter straks de mensen in de vier organisaties die daadwerkelijk moet gaan samenwerken. Met een delegatie uit de organisaties (OR-en) is daarom ingezoomd op de hoofdvragen van het waarom van de samenwerking (nut en noodzaak), de kansen en draagvlak.

Vanuit de organisatie worden de doelen van het verminderen van kwetsbaarheid en het vergroten van continuïteit en kwaliteit onderschreven, al is men zich terdege bewust van de verschillende noodzaken en urgenties hierin (uitgangsposities). Ook constateert men dat de organisaties van de 4GG sterk verschillen van elkaar, in cultuur en wijze van taakuitoefening (zelf doen, uitbesteden of samenwerken) en dus misschien andere opvattingen hanteren over kwaliteit en continuïteit. Organisatiemodellen en sturingsprincipes verschillen dus en dat maakt ook dat het praktisch 'samenvoegen' geen eenvoudige klus is en voor de mensen ook een grote verandering zal betekenen.

Men constateert dat de 'chemie' tussen de organisaties nog niet aanwezig is, al geldt dat in mindere mate voor Alphen-Chaam en Baarle-Nassau. Het leeft nog niet in de organisaties, men kent elkaar ook nog niet goed en heeft weinig ervaring met samenwerking binnen de 4GG. Dit is ook nog geen natuurlijk gedrag binnen de organisatie om elkaar in dit verband op te zoeken. Uiteraard zijn de gemeenten wel vergelijkbaar qua karakteristiek en cultuur, maar de structuren en culturen van de organisaties zijn nu nog sterk verschillend. Er is weerstand waarneembaar in de organisatie tegen samenwerking, die voortkomt uit het mislukken van eerdere samenwerkingstrajecten.

Men ziet bedreigingen voor de samenwerking in de niet altijd aanwezige binding op inhoud van de ambtenaren. Uit ervaring weet men bovendien dat het zeer belangrijk is bij samenwerking te kijken naar de wijze van aansturing, teveel 'kapiteins op het schip' zijn daarbij niet bevorderlijk en niet wenselijk. Vanuit de organisatie bestaat bovendien de vrees dat men de gemeentelijke eigenheid te sterk wil laten domineren in de samenwerking, waardoor de organisatie te maken zal krijgen met continue spanningen tussen de besturen. Dit laatste geldt ook voor de wens om alle verschillende oriëntaties in de samenwerking (regio's) te behouden. Dit zal in de praktijk voor de organisaties niet werkbaar zijn. Het is

raadzaam daar heldere keuzes in te maken. Vanuit de organisatie bestaat er kortom een beeld dat de wijze waarop de bestuurlijke zelfstandigheid op dit moment wordt ingevuld een grote belemmering zal vormen voor de effectieve samenwerking in de praktijk. Bovendien vraagt men zich af hoe de kosten en de effecten van de huidige samenwerkingswensen (de scenario's) zich verhouden met die in een andere mogelijkheid namelijk een herindeling.

Ongeacht de keuze die uiteindelijk bestuurlijk wordt gemaakt klinkt er vanuit de organisatie het pleidooi om in ieder geval te komen met één duidelijke visie en besluit, waarin consequente keuzes worden gemaakt vanuit de doelen die men zich stelt (ook vanuit de invulling van bestuurlijke zelfstandigheid). Er is behoefte aan eenduidige en slanke aansturing en communicatie over de samenwerking. Waarbij men wel wil benadrukken dat de basis voor het slagen binnen de organisaties een goede en echt gedragen bestuurlijke samenwerking is. Mocht het komen tot een vergaande samenwerking dan zou de organisatie voorkeur hebben om snelle en grote stappen te zetten, om zo min mogelijk tijd en energie kwijt te zijn en snel duidelijkheid te creëren. Betrokkenen constateren echter dat dit gezien het draagvlak en de weinige ervaring met samenwerking onderling niet haalbaar zal zijn en dat men zal moeten kiezen voor een stapsgewijze aanpak.

### 3. WAT WILLEN DE 4GG BEREIKEN MET SAMENWERKING?

De gemeenten zijn zich ervan bewust dat verregaande samenwerking nodig is om de regie over de eigen toekomst te kunnen behouden. Behoud van *lokale identiteit en zelfstandigheid* zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. De gemeenten willen dat de 4GG-samenwerking bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van de eigen gemeente. Bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeenten staat derhalve centraal.

Veel gebruikte woorden of begrippen die 'zelfstandigheid' benadrukken zijn: *eigenheid, zichtbaarheid, zeggenschap, beleidsvrijheid, 'baas in eigen huis', dichtbij de burger en 'couleur locale'*. Bij de keuze voor een samenwerkingsvorm vormen deze begrippen belangrijke randvoorwaarden. Zelfstandigheid brengt ook met zich mee dat er met andere omringende gemeenten verschillende samenwerkingsverbanden zijn die behouden moeten blijven.

Vanuit de belangrijkste randvoorwaarde van zelfstandigheid en eigen identiteit willen de 4GG hun *organisatorische kwetsbaarheid* met elkaar oplossen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarnaast zijn de volgende subdoelen voor de samenwerking genoemd:

- het behoud en versterken van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger (ook: bedrijven en instellingen);
- het verbeteren van effectiviteit en efficiency van beleid en uitvoering (kwaliteit en slagvaardigheid);
- samen een sterkere concurrentiepositie op de arbeidsmarkt;
- op termijn meer bezuinigingsmogelijkheden;
- gezamenlijke belangenbehartiging in de richting van andere overheden en maatschappelijke instellingen (die veelal op een hoger schaalniveau zijn georganiseerd).

Wij merken op, dat de gemeenten zich bewust moeten zijn van de spanning tussen enerzijds het streven naar *uniformiteit* (efficiencywinst door schaalvoordelen) en anderzijds naar *pluriformiteit* (behoud van eigenheid en beleidsvrijheid). De kunst is om in de samenwerking de balans tussen beide waarden te vinden.



## 4. HOE WILLEN WE DE SAMENWERKING VORMGEVEN?

Het is inmiddels niet zozeer meer de vraag óf de gemeenten willen samenwerken, maar meer de vraag hóe de vier gemeenten deze samenwerking moeten vormgeven en hoe dit samenwerkingsmodel het beste tot stand kan komen. Op basis van de verkenning is duidelijk geworden dat een verregaande samenwerkingsvorm vanuit het uitgangspunt van bestuurlijke zelfstandigheid (kernvraag) in ieder geval moet voldoen aan de volgende bestuurlijke en organisatorische voorwaarden:

### 1. Bestuurlijke voorwaarden:

- De samenwerkingsvorm moet bijdragen aan het versterken van de zelfstandigheid en bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten.
- De lokale identiteit en zelfstandigheid van de betrokken gemeenten blijft behouden. Dit komt tot uitdrukking in het behoud van de mogelijkheid om eigen beleidskeuzes te kunnen maken en verbonden te blijven met de lokale gemeenschap: stel de burger centraal.
- Het model moet ruimte laten om verschillende, andere samenwerkingsverbanden te continueren of aan te gaan.
- De afbakening met andere samenwerkingsverbanden moet helder zijn.
- Er moet sprake zijn van één besturingsfilosofie, een goed afgebakend takenpakket en vooraf SMART-geformuleerde doelstellingen van de samenwerking.

### 2. Organisatorische voorwaarden:

- Er moet zo min mogelijk sprake zijn van bestuurlijke en ambtelijke drukte. De nieuwe samenwerkingsvorm moet zo efficiënt mogelijk zijn qua tijd, capaciteit en energie die de vier gemeenten erin moeten stoppen.
- De nieuwe samenwerkingsvorm moet een zo effectief mogelijk aanpak bieden voor de realisatie van gemeentelijke taken en ambities.
- Er moet sprake zijn van een krachtige ondersteuning van de doelen van de samenwerking (verminderen organisatorische kwetsbaarheid, kwaliteit dienstverlening et cetera).

### **Burgerrollen als principe voor de keuze van de samenwerkingsvorm**

De intensiteit van de samenwerking kan op verschillende manieren worden bepaald. Ten eerste kan de intensiteit worden bepaald vanuit het perspectief van het differentiëren op taakniveau. Op basis van een zogenaamde groslijst is in oktober 2011 vastgesteld dat samenwerking op voldoende terreinen kansrijk is. Voor het bepalen van de intensiteit van de samenwerking kan naast de *aanbodoriëntatie* vanuit de organisatie en bedrijfsvoering ook worden gekeken naar de *vraagoriëntatie* die de burger ten opzichte van de gemeente heeft. Als tegenhanger van vijf vraaggerichte burgerrollen zijn vijf gemeenterollen te onderscheiden, te weten:

- politieke organisatie/bestuurder;
- dienstverlener;
- ontwikkelaar;
- regeltoepasser/handhaver;
- beheerder openbare ruimte.

Door middel van het vervullen van deze rollen werkt de gemeente aan het realiseren van haar maatschappelijke en bestuurlijke opgaven (bestuurskracht) en aan een goede dienstverlening naar de burgers.

Aangezien het doel van de samenwerking vooral het vergroten van de bestuurskracht en het verbeteren van de dienstverlening naar de burgers is, lijkt het perspectief gericht op de gemeenterollen geschikt voor de bepaling van de intensiteit van de samenwerking. Per rol kan worden bepaald of deze rol in de samenwerking gezamenlijk door de vier gemeenten (volledig of gedeeltelijk) wordt ingevuld of niet. Tegelijkertijd bieden deze rollen de vrijheid voor de gemeenten hun eigen beleidsmatige keuzes te blijven maken die door de gezamenlijke (werk)organisatie worden gerealiseerd.

Het gesprek met de colleges van B&W heeft tot het volgende (algemene) overzicht geleid.

<b>Overheid/ burgerrol</b>	<b>Vorbereiding en uitvoering (beleids)taken</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>
Politieke organisatie (kiezer, belastingbetaler)	Zelf: essentie bestuurlijke zelfstandigheid	Gedeeltelijk samen (bijzondere positie griffie)
Dienstverlener (klant)	Gedeeltelijk samen	Samen
Ontwikkelaar (partner)	Gedeeltelijk samen	Samen
Regeltoepasser en handhaver ('onderdaan')	Samen	Samen
Beheerder openbare ruimte (gebruiker)	Samen	Samen

*Figuur 1: samenwerking naar burgerrollen*

## 5. OP WELKE WIJZE KUNNEN DE 4GG DAT REALISEREN?

In de gesprekken is ook gediscussieerd over mogelijke implementatiestrategieën. Los van de exacte invulling die de afzonderlijke gemeenten voor ogen hebben, worden voor de implementatie van de samenwerking in grote lijnen twee mogelijkheden gezien:

### Gefaseerd via groeimodel

Volgens deze strategie wordt er volgens een groeimodel gewerkt waarin met kleine stappen een nieuwe samenwerkingsorganisatie wordt gevormd. In deze strategie wordt gestart met een beperkt aantal onderdelen, die door de vier gemeenten gezamenlijk worden uitgevoerd. Naarmate de tijd vordert neemt het aantal onderdelen (en daarmee het aantal betrokken medewerkers) toe en groeit de samenwerking.

Het voordeel van deze strategie is dat de vier gemeenten met elkaar kunnen bepalen welke onderdelen worden ondergebracht bij de samenwerking en in welk tempo. Ook biedt deze weg de kans of het risico de samenwerking tussentijds te stoppen.

Bij deze strategie is echter wel een langere tijd van onzekerheid dan wel onduidelijkheid voor zowel de organisatie als het personeel over de toekomstige situatie. Ook levert deze strategie extra bestuurlijke drukte op. Daarnaast zullen er extra kosten gemaakt worden om de tijdelijke personeelssituatie te financieren (onder andere dubbele overhead- en managementkosten). Dit alles maakt dat deze strategie uitgestelde winst oplevert. Deze strategie heeft de voorkeur in die situaties, waar er nog onzekerheid is over de noodzakelijke intensiteit van de samenwerking.

### In één keer ('big bang')

Een tweede implementatiestrategie is om in één keer (op een vast moment) over te gaan van de huidige situatie naar de nieuwe samenwerkingsvorm. Deze strategie kan als minder veilig worden ervaren, omdat er geen gewenningsperiode is. Ook kost deze strategie in aanvang ogenschijnlijk meer tijd en energie in de voorbereidende fasen en zal naar verwachting in de eerste twee jaar van de nieuwe samenwerkingsvorm sprake zijn van een terugval.

Feitelijk is deze strategie efficiënter en effectiever. Zo kan in deze strategie veel sneller de samenwerking op een hoger niveau komen, kost het minder extra bestuurlijke drukte, is de ambtelijke organisatie minder langdurig afgeleid door de veranderopgave en kan zij eerder en consequenter toegewijd aan haar uiteindelijke opgave werken.

Uit het onderzoek blijkt, zowel tussen de colleges van B&W als soms binnen de colleges van B&W, dat er voor verschillende snelheden wordt gekozen. Waar de een de organische aanpak waardeert, is de ander er voor het in één keer te doen. De reden voor dit laatste verschilt vanuit motieven van afbreukrisico bij het groeimodel, tot het tonen van daadkracht en visie en het creëren van doorzettingsmacht.

Uiteraard zijn er ook tussenvormen denkbaar. Wanneer overall-commitment voor een van beide strategieën ontbreekt, is het raadzaam uit te kijken naar tussenvormen, die meer recht doen aan de specifieke wensen en eisen van de vier gemeenten. Wij merken op, dat ook hier de basis van vertrouwen, maar ook het respect hebben voor elkaars uitgangspunten en wensen het uiteindelijke resultaat bepalen.

## 6. TOETSING, CONCLUSIES EN ADVIEZEN

### Toetsing van scenario's B en C

Zoals in hoofdstuk 1 omschreven, is het onze opdracht geweest om de samenwerkings-scenario's B en C te toetsen vanuit de gevonden beelden en een geobjectiveerd kader. We halen de omschrijvingen van de scenario's nogmaals terug:

- Scenario B: *samenwerking op de meeste terreinen, vanuit een gedeelde visie, actieve sturing op een gezamenlijke vervulling van de meeste taken, zo veel mogelijk beleidscongruentie.*
- Scenario C: *volledig geïntegreerde samenwerking. Alle werkprocessen en procedures worden volledig geïntegreerd, ook op de bestuurlijke taakvelden en strategische beleidsontwikkeling vanuit één gezamenlijke visie. Er komt een centrale werkorganisatie tot stand.*

Wat opvalt is dat in de scenario's een sterke koppeling qua 'vergaandheid' is gemaakt tussen de *inhoud* (strategische beleidsafstemming/integratie inhoud) en *vorm* (van Shared Service Centre-constructie tot één organisatie). Volledige samenwerking uit variant C betekent dan niet alleen volledige ambtelijke samenwerking, organisatorisch, maar dit is ook gekoppeld aan volledige samenwerking op bestuurlijk en strategisch vlak (één visie). In variant B is juist op beide terreinen, organisatorisch en inhoudelijk/strategisch, gekozen voor een middenvorm. Dus niet één ambtelijke organisatie en waar het gezamenlijk beleid betreft, alleen daar waar het niet treedt in de beleefde autonomie van de verschillende gemeenten. Wij merken op dat deze koppeling sowieso niet perse noodzakelijk is, maar dat de gekozen koppeling in de scenario's er tegelijkertijd ook voor zorgt dat geen van beide varianten in hun *zuiverste vorm* (dus zoals beschreven in de *Uitwerking bestuursopdracht*) als optie kunnen worden aangemerkt vanuit de randvoorwaarden zoals die door alle vier de gemeenten zijn geformuleerd. De strijdigheid daarmee in de scenario's zit met name op de strategische afstemming en de behoefte aan het kunnen blijven maken van de eigen beleidskeuzes. Toetsen we beide scenario's op basis van de gemeentelijke rollen zoals die door de vier gemeenten worden gezien, dan leidt dat tot de conclusie dat variant B in alle vier de gemeenten haalbaar is (maar soms als niet wenselijk wordt gezien), maar variant C in ieder geval niet haalbaar is.

### Conclusies

Op basis van de voorgaande beelden en conclusies, zetten wij de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek op een rij:

- Eensgezindheid over de meerwaarde van vergaande samenwerking.
- Verregaande samenwerking tussen de vier groene gemeenten (4GG) ligt om verschillende redenen voor de hand.
- Investeren in de relatie met elkaar en het leren samenwerken zijn belangrijke aandachtspunten bij het bepalen van een gedeelde visie en strategie voor samenwerking.
- Er is in belangrijke mate overeenstemming over wat de vier gemeenten met de samenwerking willen bereiken, wat ze onder bestuurlijke zelfstandigheid verstaan en wat randvoorwaarden zijn bij de keuze voor een samenwerkingsvorm.

Waarom?

Wat?

## Hoe?

- In de meest zuivere vorm passen zowel scenario B, als scenario C niet binnen de gevonden randvoorwaarden. Dit hangt sterk samen met de koppeling die in deze scenario's is aangebracht tussen vorm en inhoud vanuit het niveau van samenwerking (en de 'vergaandheid' daarin).
- Op basis van het onderzoek is variant B wellicht in alle vier de gemeenten haalbaar, maar wordt niet direct wenselijk geacht door allen, variant C is in zijn geheel niet haalbaar.
- Over de wijze waarop het samenwerkingsverband tot stand moet komen wordt verschillend gedacht, organisch of in één keer.
- Wanneer commitment voor een van beide strategieën ontbreekt, is het raadzaam uit te kijken naar tussenvormen die meer recht doen aan de specifieke wensen en eisen van de vier gemeenten.

### Onze adviezen

Belangrijkste bevinding van het onderzoek is dat de varianten B en C in hun *zuivere vorm* niet passen binnen de door de colleges van B&W gestelde randvoorwaarden. Voor beantwoording van de kernvraag betekent dit tegelijkertijd dat op basis van de uitkomsten de vertaling van het begrip '*bestuurlijke zelfstandigheid*' (neergelegd in de randvoorwaarden) op dit moment niet kan worden verbonden aan de wens van verregaande samenwerking via de invulling zoals die in de scenario's B en C is geschetst. Dit komt vooral omdat bestuurlijke zelfstandigheid door de vier besturen wordt ingevuld als het willen behouden van 100% beleidsvrijheid, dus geen gezamenlijke visie- en beleidsvorming (scenario C), maar ook geen vanzelfsprekende beleidscongruentie (scenario B).

In de gesprekken over deze conclusie hebben we tevens vastgesteld dat er onduidelijkheid bestaat over de uitleg van beide varianten en de ruimte die beide varianten laten voor de invulling van de samenwerking en met name ook die beleidsvrijheid. In ons advies 'herformuleren' we daarom beide varianten. Dit doen we op zo'n manier, dat ze wel passen binnen de gestelde randvoorwaarden van de 4GG. Belangrijkste fundament in deze herformulering is dat we de eerder besproken koppeling tussen inhoud en vorm hebben losgelaten. Die 'nieuwe varianten' illustreren we aan de hand van bestaande samenwerkingsvormen in het land. Op deze wijze komen we tot een advies over de keuze voor een samenwerkingsvorm en de wijze van realisatie.

### Herformulering van de scenario's B en C

#### Scenario B 2.0

Deze 'nieuwe' variant gaat uit van een samenwerking op één of meerdere taakvelden van de gemeenten. In die samenwerking wordt de uitvoering van taken samengevoegd. De individuele gemeenten blijven zelf het beleid bepalen. Beleidsvoorbereiding kan in gezamenlijkheid plaatsvinden, waarin van dezelfde expertise en ervaring gebruik kan worden gemaakt, maar wel de eigen 'couleur locale' volledig kan worden aangebracht (maatwerk). Beleidscongruentie is pas aan de orde als er een duidelijke meerwaarde bestaat voor de vier gemeenten. De vier huidige ambtelijke organisaties blijven bestaan. Verschil met de 'oude' variant is derhalve dat niet direct voor 'de meeste terreinen en taken' wordt gekozen en niet voor beleidscongruentie als uitgangspunt. Ook binnen deze variant zijn er nog verschillende invullingen denkbaar. Op inhoud, maar ook op (juridische) vormgeving (denk bijvoorbeeld aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke constructies).

**Voorbeeld I : De Kempensamenwerking**

Om 'samen sterk' te staan vormen de gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden, sinds 2003 het samenwerkingsverband Kempengemeenten (gebied van circa 85.000 inwoners). In 2010 heeft een versterking van de samenwerking plaatsgevonden in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GRSK). Deze gemeenschappelijke regeling (GR) voorziet in een openbaar lichaam waaraan de collegebevoegdheden op het gebied van de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), Personeel & Organisatie (P&O) en Informatisering & Automatisering (I&A) zijn overgedragen. De regeling kan als 'licht' worden aangemerkt.

De gemeenten in de Kempen hechten veel waarde aan de kenmerken van het eigen gebied en aan de lokale cultuur. De vraag doet zich echter voor hoe je deze 'couleur locale' zo veel als mogelijk overeind kunt houden, omdat samenwerking tornt aan deze eigenheid. De vijf partnergemeenten hebben ervoor gekozen om bij het vaststellen van gezamenlijk regionaal beleid, zo veel mogelijk ruimte te laten voor de lokale wensen van de gemeenten. Voorbeeld daarvan is het armoedebeleid vanuit de ISD. Het armoedebeleid in Reusel-De Mierden is op hoofdlijnen gelijk aan dat van andere gemeenten, maar weer net even anders ingericht dan bijvoorbeeld in Bladel.

Momenteel ligt de nadruk binnen dit samenwerkingsverband overigens op het operationele vlak. Ten aanzien van krachtenbundeling op strategisch en tactisch gebied wordt nog een beetje de boot afgehouden. De autonomie van de individuele gemeenten in de Kempen is een gevoelig item in deze samenwerking. Wat beleidsinhoudelijke taken betreft, geven de partnergemeenten voorlopig nog de voorkeur aan (tijdelijke) projectopdrachten. Op dit moment loopt echter een uitgebreide verkenning om de samenwerking te hernieuwen en te intensiveren.

**Voorbeeld II: K5-gemeenten**

In het samenwerkingsverband K5 werken de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist (ruim 53.000 inwoners) op een aantal taken samen, te weten de Bezwarencommissie, ICT, Onderwijs, P&O, Sociale Zaken en diverse bovenlokale strategische taken. De 'K5-formule'. komt erop neer dat de vijf gemeenten zo veel mogelijk gezamenlijk optreden in de ontwikkelingen die op hen afkomen. Hierbij kunnen de gemeenten per taakveld specifieke afspraken met elkaar maken. Het is niet vanzelfsprekend dat alle gemeenten in dezelfde mate bij de samenwerking op ieder taakveld betrokken zijn. Er wordt op deze manier een zekere 'eenheid in verscheidenheid' nagestreefd ten aanzien van ambities, drijfveren en potenties van de betrokken gemeenten.

De basis voor de vorm die momenteel door K5-gemeenten gebruikt wordt, is gelegd op 1 januari 2007. Toen zijn de adviezen van de werkgroep Bestuurlijke & Organisatorische Vormgeving (BOV) door de vijf gemeenteraden overgenomen. Deze adviezen bestonden uit het feit dat er meer (regionaal) strategisch samengewerkt moest worden, er een stevigere GR moest komen, een dagelijks en algemeen bestuur (AB) moesten worden opgericht en gezorgd moest worden voor een organisatie die de operationele taken zou kunnen opvangen. Deze (nieuwe) GR omvat een aantal belangrijke onderdelen. Zo worden 'bovenlokale' besluiten alleen nog door de Krimpenerwaardraad behandeld en niet meer door de vijf afzonderlijke gemeenteraden. Daarnaast is geregeld dat de operationele taken waarop wordt samengewerkt, worden ondergebracht in de gezamenlijke K5-organisatie, maar dat beleidskeuzes daaromtrent bij de gemeenteraden blijven. De K5-organisatie kan de individuele gemeenten zodoende de mogelijkheid bieden tot lokale inkleuring van de gezamenlijke uitvoering, waardoor verschillende eindproducten kunnen ontstaan. Het onderbrengen van de operationele taken bij de K5-organisatie betekent ook dat medewerkers in dienst zijn gekomen van de GR en niet langer gedetacheerd worden naar een 'centrumgemeente'. Een laatste verschil met de eerdere GR is de mate van verbondenheid. Eerder was sprake van veel vrijheid voor gemeenten. Deze vrijheid heeft plaatsgemaakt voor gebondenheid. Er is een (selectieve) uittredingsbepaling opgesteld, waarmee de gevolgen bij uittreding helder zijn vastgelegd. Het is echter nog altijd mogelijk voor partnergemeenten om op onderdelen niet mee te doen aan de samenwerking.

**Voorbeeld III: De PLE1N-samenwerking**

PLE1N is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Haaren, Sint-Michielsgestel en Sint-Oedenrode. In het woord staat niet de letter i, maar het cijfer 1. Daarmee wordt bedoeld dat deze gemeenten op een aantal terreinen één plein vormen. Een plein is een plaats van ontmoeting, vaak een centrale plek, waar meer wegen op uitkomen.

Na een lange en intensieve voorbereiding is de samenwerking op 1 januari 2012 van start gegaan. Dit is het begin van een traject waarin meer taken en hopelijk meer gemeenten zullen volgen. Met deze samenwerking verwachten de gemeenten – met behoud van zelfstandigheid – de kwaliteit te versterken, de kwetsbaarheid te verminderen en de kosten te beheersen. Concreet betekent de samenwerking dat alle ambtenaren die met belastingen, invorderingen en Wet Onroerend goed Zaken (WOZ) te maken hebben in Sint-Oedenrode komen te werken en die van automatisering en informatievoorziening (ICT-breed) in Sint-Michielsgestel en die van personeel en organisatie vanaf 1 april in Haaren.

**Voorbeeld IV: BOCE-samenwerking**

Vanuit de doelstelling om door het bundelen van krachten de continuïteit van de processen in de gemeenten te waarborgen, de kwaliteit te verbeteren, de efficiency te verhogen, en/of de kosten te reduceren, werken de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen samen op de gebieden dienstverlening, Onderwijs en Jeugd, Werk en Inkomen, Bedrijfsvoering, Facilitair en ICT. Dit doen zij echter in een vernieuwende constructie, het Gastheergemeentemodel. In 2010 is (na uitgebreid vooronderzoek) gekozen voor het Gastheergemeentemodel, waarbij de grootste gemeente (Emmen) een duidelijke centrumfunctie heeft. Het Gastheergemeentemodel beoogt een structurele oplossing te bieden voor structurele knelpunten in de dienstverlening. Concrete uitwerking heeft plaatsgevonden door middel van een strategische visie, een raamovereenkomst en diverse deellovereenkomsten met daarin domeinspecifieke afspraken op onderscheiden terreinen van dienstverlening. Sturing op de samenwerking vindt plaats via de BOCE-stuurgroep, waarin de drie gemeentesecretarissen zijn vertegenwoordigd. Daarnaast vindt minimaal eenmaal per jaar bestuurlijk overleg plaats tussen de gezamenlijke colleges. Voor iedere deellovereenkomst is een apart bestuurlijk overleg opgericht, waarin de portefeuillehouders en de verantwoordelijke managers van de drie gemeenten participeren.

Organisatorisch is er sprake van een personele bundeling op formele basis voor beleidsterreinen, bedrijfsvoering of projecten bij een gemeenschappelijke regeling of gemeente (bijvoorbeeld matrixmodel, centrumgemeente, SETA: Samen En Toch Apart).

**Scenario C 2.0**

Deze 'nieuwe' variant gaat uit van een samenwerking op *alle* taakvelden van de gemeenten. In die samenwerking wordt de voorbereiding van beleid en uitvoering van taken samengevoegd. De individuele gemeenten blijven echter zelf het beleid bepalen. Beleidscongruentie is wederom pas weer aan de orde als er een duidelijke meerwaarde bestaat voor de vier gemeenten. De vier huidige ambtelijke organisaties verdwijnen, daarvoor in de plaats komt één nieuwe ambtelijke organisatie voor de vier gemeenten. Het verschil met het 'oude' variant is dus met name het niet direct aangaan van de samenwerking op strategisch en inhoudelijk vlak. Dit zou wel een groeiomgeving kunnen zijn om meer efficiencywinst te boeken, maar ook om effectiever te kunnen zijn in regionale strategische opgaven.

**Voorbeeld V: De BEL Combinatie**

De drie gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren vormen sinds 1 januari 2008 de BEL Combinatie; destijds uniek in haar soort. Gezamenlijk tellen deze gemeenten ongeveer 30.000 inwoners. Opvallend is dat de gemeenten Blaricum en Laren in de provincie Noord-Holland liggen en Eemnes in de provincie Utrecht. De politiek-bestuurlijke geledingen van de drie organisaties zijn zelfstandig gebleven en zijn ieder voorzien van een kleine ondersteunende ambtelijke staf van beleidsregisseurs, een controller en de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris heeft geen managementtaken meer en treedt op als adviseur van en procesbewaker voor het betreffende college en als opdrachtgever richting de BEL Combinatie. De werkorganisatie is dus 'op afstand' geplaatst van haar opdrachtgevers en treedt op als opdrachtnemer, in de persoon van de directeur van het werkapparaat. De ambtelijke werkapparaten van de drie organisaties zijn op alle taken volledig samengebracht in een nieuwe werkorganisatie, de BEL Combinatie.

Als belangrijkste uitgangspunten voor de samenwerking benoemden de gemeenten bij de start dat de samenwerking het behoud van de eigen identiteit en democratische legitimiteit van een eigen bestuur per gemeente zou blijven garanderen. Tevens moest er een korte afstand blijven bestaan tussen de burger en het bestuur, waarbij de lokale beleidsvrijheid behouden diende te worden. De ambities betroffen een versterking van de bestuurskracht en een minder kwetsbaar ambtelijk apparaat. Op termijn werd eventueel ook een vergroting van de efficiency verwacht. Daarnaast was de ambitie dat er een verbetering van de dienstverlening aan de burger zou plaatsvinden.

Het BEL-model vereist veel afstemming over planning, uniformering en kosten. Daarnaast vraagt het model veel van de competenties van medewerkers en leidinggevenden. Er wordt vooral meer assertiviteit verwacht van ambtenaren, zij mogen en moeten soms 'nee' zeggen tegen bestuurders in verband met prioritering of onderliggende afspraken. Dit vergt een 'ander type' ambtenaar dan traditioneel gebruikelijk was.

Anno 2012 is te zien dat deze vorm van samenwerking zijn vruchten heeft afgeworpen. Blaricum, Eemnes en Laren zijn bestuurskrachtiger. Dat is de conclusie van Twynstra Gudde uit de bestuurskrachtmetingen die zij hebben uitgevoerd voor deze gemeenten.

**Voorbeeld VI: de CGM samenwerking**

De gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert (CGM) werken sinds 2009 actief met elkaar samen. Na samenwerking op de gebieden Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD), Personeel & Organisatie (P&O) en Informatisering & Automatisering (I&A) is eind 2011 besloten een proces te starten, dat moet leiden tot één ambtelijke organisatie voor de drie gemeenten. Bij de inrichting van de nieuwe organisatie staan twee principes centraal: 'aansluiten bij de logica van de burger' en 'centraal, tenzij'. Met het eerste principe wordt bedoeld, dat in het hele denken en doen van de organisatie steeds de burger – in zijn verschillende hoedanigheden – centraal staat. Het tweede principe geeft aan dat alle werkzaamheden worden ondergebracht in de nieuwe organisatie, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om daar vanaf te zien. Die zwaarwegende redenen zijn tot dusver uitgebleven, wat maakt dat de CGM-samenwerking qua samenwerking verder gaat dan de BEL-samenwerking. In de CGM-samenwerking hebben de drie colleges immers niet een eigen ondersteunende ambtelijke staf, maar betrekken zij die ondersteuning uit de werkorganisatie. Hierdoor profiteren de gemeenten optimaal van het efficiencyvoordeel van de schaa sprong. Kritische succesfactor in het proces tot dusver is het samenspel tussen de drie gemeentesecretarissen, OR'en, colleges en de raden. In dat samenspel en de relatie is voortdurend en zorgvuldig geïnvesteerd.



**Tot slot**

Wij menen dat beide scenario's goed zouden kunnen passen bij de wensen en ambities en karakteristiek van de 4GG. Er liggen ook voldoende kansen voor samenwerking en met een lichte aanpassing van de scenario's, die met name gaat over het behouden van de eigen beleidsvrijheid, liggen er voldoende mogelijkheden. Uiteraard behoeft het geen betoog dat de meest vergaande vorm uiteindelijk de meeste winst kan opleveren. Dit betekent echter wel dat men de bestuurlijke zelfstandigheid zoals men daar op dit moment nog invulling aan geeft (100% beleidsvrijheid), anders zou moeten definiëren.

Gegeven de onderzoeksbevindingen en onze ervaringen met het proces van samenwerken tussen de vier gemeenten (zoals ervaren tijdens het onderzoek), de verschillende uitgangsposities en daarmee samenhangende wensen en gevoelde urgentie, is het ons advies om op dit moment te kiezen voor de weg der geleidelijkheid. Dit hangt dan wel weer samen met zowel de reikwijdte van de samenwerking als de vorm die daarvoor gekozen wordt en de wijze van realisatie (groeimodel).

De voorbeelden zoals genoemd bij scenario B 2.0 kunnen als inspiratie gelden voor de start van de 4GG-samenwerking. Zoals gezegd zijn er binnen het nieuwe scenario ook nog tal van verschillende wijzen van invulling mogelijk, op taken en werkzaamheden, maar ook de constructie die wordt gekozen.

Wij menen dat het goed is dat de gemeenten eerst ervaring opdoen met de samenwerking in 4GG-verband, elkaar beter leren kennen en (meer) begrip krijgen voor elkaar wensen en behoeften in de samenwerking.

Wij merken bovendien op dat het afbreukrisico dat vaak genoemd werd als gevaar voor de weg der geleidelijkheid, ook op andere manieren te ondervangen is. In de kern gaat dit proces echter over vertrouwen, visie en daadkracht. Daar moet men aan bouwen.

Vervolgens is van belang dat het begin van de samenwerking en de uitwerking daarvan gezien worden als leerproces en pas na enige tijd (bijvoorbeeld na twee jaar evalueren) er besloten wordt over een nog verdergaande vorm van samenwerking (te weten scenario C, of een zwaardere variant van scenario B).

## BIJLAGE 1 PRESENTATIE COLLEGESESSIES

# Zelfstandig naar Samen

*Onderzoek afwegingskader scenariokeuze  
intergemeentelijke samenwerking*

**BMC** | advies  
management

Interview college  
maart 2012

Noor Lourens / Rob van Woerkum

## Zelfstandig naar Samen: *het kader*

**BMC** | advies  
management

*Op welke wijze kunnen wij de wens en ambitie van verregaande samenwerking tussen onze gemeenten verder vormgeven op inhoud en constructie, vanuit het behoud en borging van de bestuurlijke zelfstandigheid, zowel formeel als ervaren?*

### **Bestuurlijke zelfstandigheid**

- twee dimensies:** feitelijke borging (formeel) en ervaren (beleving)
- drie perspectieven:** bestuur, directie, organisatie (OR)

### **Doel:**

toetsing scenario B en C aan geobjectiveerd afwegingskader, tevens een programma van eisen (PvE) voor de vorm van samenwerking

## De scenario's

**BMC** | advies  
management

Scenario B: samenwerking op de meeste terreinen, vanuit een gedeelde visie

- vaste samenwerkingspartners
- geen toeval, maar actieve sturing op meeste taken
- gedeelde visie/beleidscongruentie, alleen waar autonomie zeer van belang is geen samenwerking

3

## De aanpak

**BMC** | advies  
management

In vier fasen naar de verbinding tussen Zelfstandig en Samen

Planning: half april 2012 oplevering eindrapportage

4

## Interviewvragen

BMC | advies  
management

1. Waarom vergaande samenwerking?
2. Waarom binnen GG4-verband?
3. Hoe ver wilt u gaan? (reikwijdte samenwerking)
4. Welke samenwerkingsvorm heeft uw voorkeur?

5

## Waarom vergaande samenwerking?

BMC | advies  
management

- Steeds hogere eisen aan gemeentelijke dienstverlening (Eerste overheid)
- Steeds meer taken (decentralisatie).
- Kwetsbaarheden ambtelijke organisatie verminderen
- Realiseren strategische opgaven?
- .....?

6

## Waarom vergaande samenwerking?

BMC | advies  
management

- Rationeel
- Gevoelsmatig (‘chemie’) uw rol als bestuurder?
- Exclusiviteit of ‘Brabants Bont’
- Huidige situatie verschillende uitgangspunten, oriëntaties en partners: regio West-Brabant, Baarle-Nassau/Baarle-Hertog, Oosterhout, Tilburg, Breda

7

## Hoe ver wilt u gaan?

BMC | advies  
management

### Wat kan centraal, wat moet decentraal/lokaal?

Burger centraal → gemeentelijke rollen (burgerlogica)

- Gemeente als *politieke organisatie*
- Gemeente als *dienstverlener*
- Gemeente als *ontwikkelaar*
- Gemeente als *beheerder openbare ruimte*
- Gemeente als *regeltoepasser en handhaver*

8

## Welke samenwerkingsvorm voorkeur?

BMC | advies management

1. Eén werkorganisatie voor de vier gemeenten (ambtelijke fusie)
2. Verregaande samenwerking op bedrijfsvoering en meerdere beleidsterreinen (maar niet alle...)
3. Randvoorwaarden/condities?

9

## Bestuurlijke zelfstandigheid?

BMC | advies management

### Formeel (*objectief*)

autonome besluitvorming  
eigen ondersteuning  
geen overdracht taken/bevoegdheden  
zelfstandige uitvoering  
publiekrechtelijk construct  
democratische legitimatie  
controle en verantwoording

### Functioneel

### Materieel (*subjectief*)

'couleur locale' eEigenheid/indentiteit  
zeggenschap  
afhankelijkheid  
gelijkwaardigheid  
baten-lasten  
verhoudingen/relaties  
herkenbaarheid  
snelheid  
leiderschap  
zichtbaarheid  
(inhoudelijk) commitment

### Inhoudelijk

10

# Uw rol als bestuurder

**BMC** | advies  
management

**Volksvertegenwoordiger:**  
*relatie met burger*

**Partner:**  
*regio en  
maatschap-  
pelijk veld*

Collega:  
*gemeenten*

**Portefeuillehouder:**  
*politiek en organisatie*

11

## BIJLAGE 2 TUSSENRAPPORTAGE VERSIE 1.0

### 1. Inleiding

In het onderzoek naar de vergaande samenwerking tussen de vier 'Groene Gemeenten' zijn de eerste fasen afgerond: de verkenning en verdieping. Er heeft deskresearch plaatsgevonden van de belangrijkste strategische documenten en er hebben gesprekken plaatsgevonden met secretarissen en portefeuillehouders. Met de colleges van de vier gemeenten is vervolgens in afzonderlijke sessies ingezoomd op nut en noodzaak van de samenwerking, het uitgangspunt en de invulling van de 'bestuurlijke zelfstandigheid', en doelen en ambities die men heeft op basis van de verschillende gemeentelijke rollen. Op basis daarvan hebben wij een beeld gekregen van de standpunten, wensen en behoeften die elke gemeente heeft bij de gewenste vergaande samenwerking en de mogelijkheden die reeds in beeld zijn gebracht.

Deze beelden vormen de basis voor de door u gevraagde toetsing, dan wel het afwegingskader/PvE en op de scenario's die u al zelf hebt opgesteld. In deze tussenrapportage schetsen wij onze bevindingen uit deze eerste fasen. Dat doen wij tegen een geobjectiveerd kader vanuit de literatuur (6D-model). In dit stadium wordt deze analyse nog niet vertaald naar de daadwerkelijk toetsing of een advies over een te kiezen vorm. We leggen dit tussenresultaat aan u voor zodat u allereerst kennis kunt nemen van het beeld en ten tweede zodat u gezamenlijk de basis kunt bepalen voor het vervolg. Om in uw beeldspraak van 'de treinreis' te blijven: de trein (van het onderzoek) is op stoom, de wagons zijn gevuld en aan elkaar gekoppeld, maar we maken een korte tussenstop om stil te staan bij de bagage die is 'ingecheckt', de koppelingen die zijn gemaakt en het vervolg van het reisplan. Om de gedachte aan 'NS-achtige taferelen' direct uit de lucht te halen: onze trein komt altijd aan, de vraag is alleen hoe we de wissels zetten en wat we eventueel verder nog meenemen aan bagage.

### 2. Probleemstelling

Uw gemeenten hebben de ambitie om verregaand ambtelijk te gaan samenwerken. Belangrijkste uitgangspunt, of kader daarbij is de *bestuurlijke zelfstandigheid* van elke gemeente. Dit vormt het kader voor zowel de uitwerking op inhoud, als op vorm van de samenwerking. Uitdaging voor het samenwerkingsproces is dan ook de verbinding te leggen tussen die zelfstandigheid en de wens tot verregaande samenwerking. Voordat besluiten over de 'hoe-vraag' kunnen worden genomen, dient daarom eerst de 'of-vraag' te worden beantwoord en deze hangt sterk samen met wat de vier besturen onder bestuurlijke zelfstandigheid verstaan en welke eisen zij vanuit dat kader stellen aan de inhoud en vorm van de samenwerking. Met deze kernvraag is dit onderzoek dan ook uitgevoerd:

*Op welke wijze kunnen wij de wens en ambitie van verregaande samenwerking tussen onze vier gemeenten verder vormgeven op inhoud en constructie, vanuit het behoud en borging van bestuurlijke zelfstandigheid, zowel formeel als ervaren?*

In de eerste fase hebben wij ons gericht op de deelvragen 1 tot en met 3 van de onderzoeksaanpak. Dat betekent dat we:

- de achtergronden van de samenwerking en de context van de gemeenten nader hebben verkend;
- op zoek zijn gegaan naar 'elementen en aspecten' die voor de gemeentebesturen van belang zijn om de bestuurlijke zelfstandigheid te borgen en ervaren;
- op zoek zijn gegaan naar de wensen en eisen voor de samenwerking in breder verband, ergo: het vinden van randvoorwaarden en eisen van de vier gemeenten;



- de gevonden opbrengsten hebben geduid binnen de bestaande context van de GG4 en in een bruikbaar theoretisch kader.

### 3. Kader: het 6D-model

In de onderzoeksaanpak is gekozen om de afzonderlijke wensen en behoeften van de vier gemeenten op de deelvragen in kaart te brengen. Zo krijgt elke gemeente zijn eigen 'kleur' en context, waarin overeenkomsten, maar wellicht ook verschillen kunnen worden gevonden waar bij de vormgeving rekening mee dient te worden gehouden. Voor deze aanpak is gekozen omdat de GG4 enerzijds aan het begin staan van een samenwerking (er is nog weinig tot geen ervaring met samenwerking binnen dit verband en het gezamenlijke ambitieniveau dient nog te worden bepaald), maar ook omdat het uiting geeft aan de wens tot zelfstandigheid en eigen identiteit binnen de GG4-samenwerking. De vier afzonderlijke beelden dienen te worden samengebracht in een geobjectiveerd kader: een kapstok voor de beoordeling van de context en uitgangspunten, maar eventueel in een later stadium ook voor de inrichting van de samenwerking. Wij hebben hierbij gekozen voor het *6D-model* van Bernard.<sup>4</sup> Hij onderscheidt zes succesfactoren voor regionale samenwerking:

- draagvlak;
- druk van boven (hogere overheden);
- druk van buiten (samenleving);
- duidelijke doelen;
- doelmatig instrumentarium;
- doorzettingskracht en -macht.

We kunnen deze als volgt in beeld brengen:

QuickTime™ en een  
-decompressor  
zijn vereist om deze afbeelding weer te geven.

#### **Figuur 1: 6D-model in beeld**

Door deze factoren in kaart te brengen binnen de GG4-samenwerking, krijgen we een goed beeld van de basis voor de samenwerking (is die voldoende 'op orde', of sterk zo men wil) en het gezamenlijke ambitieniveau.

---

<sup>4</sup> Bernard (gebaseerd op Norton 1994, Savitch & Vogel 1996, Weir 2000 en 2001, Dijkstal ea. 2003), *Aanpoten in de polder, burgemeesters in de veiligheidsregio*, Amersfoort 2005.

Het biedt echter gelijk de mogelijkheid om dit te vertalen naar criteria of eisen die door de samenwerkende gemeenten benoemd zijn en waaraan de scenario's dienen te worden getoetst. In het navolgende schetsen wij het beeld van de GG4 op de zes factoren zoals verkregen uit de verdiepende gesprekken.

#### 4. De GG4-samenwerking

##### 1. Draagvlak

Draagvlak bij de samenwerkende partners is een essentiële voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Zonder commitment van alle betrokkenen zullen namelijk onvoldoende inspanningen worden gedaan om de met samenwerking beoogde doelen te behalen. Anderzijds is het in samenwerkingsrelaties ook vaak lastig om over alles (inhoud en vorm) consensus te bereiken. Draagvlak heeft te maken met politieke en bestuurlijke wil, onderlinge relaties, gedeelde belangen en eerdere ervaringen en/of bestaande structuren. Draagvlak doelt ten slotte ook op de dichtheid van het netwerk, de verbondenheid met elkaar (cohesie), waaronder wij ook verstaan de exclusiviteit en intensiteit van de gewenste samenwerking.

Wij constateren dat er binnen de GG4 op bestuurlijk niveau veel *commitment* aanwezig is. De wil tot samenwerken kan breed worden gevonden. Er is sprake van eensgezindheid over de meerwaarde van verregaande samenwerking en men heeft ook (voor een deel) gedeelde belangen. De meerwaarde is voor allen gelegen in het blijven bieden van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening tegen een acceptabele prijs. Samenwerking moet het resultaat voor de burger borgen of liever nog vergroten. Het centraal stellen van de samenleving en burger is een grote gemene deler binnen de GG4.

Belangen liggen dus op het vlak van kwaliteit van dienstverlening, beheersbaarheid van de kosten, vergroten van de continuïteit van de organisatie en verminderen van de kwetsbaarheid. We constateren echter ook dat er binnen de gemeenten sprake is van zeer verschillende *uitgangsposities*: er zijn twee kleinere gemeenten en twee grotere. Dat maakt dat de onderlinge invulling van nut en noodzaak (en de weging van belangen) wel verschilt. Die uitgangsposities brengen met zich mee dat er verschillende wensen zijn ten aanzien van de reikwijdte en werkwijzen van de samenwerking, het tempo van het samenwerkingsproces en daarmee de mate waarin men bereid is tot het doen van concessies op inhoud en vorm. De inschatting van het eigen 'gewin' van de samenwerking en toegevoegde waarde van de ander in het samenwerkingsverband wordt hierdoor verschillend beleefd. Deze context bepaalt voor de partijen de 'gevoelde' gelijkwaardigheid en dergelijke omstandigheden hebben uiteindelijk ook invloed op de sluitstukken van de samenwerking, zoals bijvoorbeeld het verrekenen van de kosten. Dit hoeft geenszins een belemmering te zijn in het aangaan van de GG4-samenwerking – en wordt als zodanig ook niet gezien door de vier gemeenten – maar volgens sommige betrokkenen is het wel raadzaam om reeds in deze fase daarover een verkennend gesprek aan te gaan in het kader van de ambitiebepaling.

Hoewel de *onderlinge verhoudingen* en het 'gevoel' (de chemie) ook als goed wordt beoordeeld door de betrokkenen, leverde de vraag wat de GG4-gemeenten onderling bindt een diffuus beeld op. Uiteenlopend van 'slechts' de geografische ligging, of 'het in ieder geval niet bij de stad willen horen', tot en met een sterke gemeenschappelijke identiteit en karakteristiek van de vier gemeenten met dezelfde opgaven en ambities die ook regionale kansen biedt. De vier gemeenten zijn allen bekend met het bieden van 'eenheid in verscheidenheid' binnen de kernen, dat zou een belangrijke gemeenschappelijke deler kunnen zijn, maar wordt vaak (bestuurlijk) niet zo benoemd.

Er is in 4GG-verband geen ervaring met samenwerking. Dus wat men over en weer van elkaar kan verwachten en hoe men goed gebruik kan maken van elkaars sterke punten is daarmee onduidelijk. Ook kan men dus niet gebruik maken van bestaande samenwerking en deze verder uitbouwen. Het ontbreken van de ervaring in GG4-verband kan van invloed zijn op de te kiezen veranderstrategie (organisch of 'big bang').

Wellicht is vanuit deze achtergrond de vraag van onderlinge binding ook moeilijker te beantwoorden geweest. Voor een succesvolle samenwerking is het echter wel van belang dat er een duidelijk beeld is van wat de meewaarde is van juist van deze vier gemeenten.

Een ander punt dat hier speelt en waarover uitgebreid is gesproken is de *exclusiviteit* van het GG4-samenwerkingsverband. Constatering is dat de vier gemeenten in hun samenwerkingsverbanden verschillende oriëntaties hebben, binnen verschillende regio's (Midden-Brabant, West-Brabant). Volgens betrokkenen hoeft dit geen belemmering te zijn in het aangaan van het GG4-verband en kan het zelfs van toegevoegde waarde zijn om uit beide regio's het beste te halen. Tegelijkertijd wordt ook door sommigen onderkend dat dit 'Brabants Bont' afbreuk kan doen aan de effectiviteit, maar ook efficiency van het GG4-verband. Uniformiteit in deze oriëntaties lijkt geen randvoorwaarde voor de GG4-samenwerking te zijn, maar moet ook niet genegeerd worden als factor die (mede) bepalend is voor het behalen van de gezamenlijke doelen.

In dit exclusiviteitsvraagstuk speelt op de achtergrond ook nog het aangaan van relaties met andere gemeenten, of verkenningen die daartoe in het verleden zijn ondernomen. In dit licht is het belangrijk te constateren dat één GG, Baarle-Nassau, een zeer bijzondere verwevenheid heeft met een andere gemeente, die ook nog eens over de grens ligt: Baarle-Hertog. Voor deze gemeente is het een randvoorwaarde en vereiste dat deze ('Siamese') verbinding volledig tot zijn recht kan komen binnen het GG4-verband. Ook de toenadering die de politiek in Gilze-Rijen heeft gezocht in de richting van de gemeente Dongen heeft een negatieve invloed (gehad) op het onderlinge vertrouwen tussen de gemeenten.

## 2. Druk van boven

In een samenwerkingsverband zijn niet alleen de lokale overheden van belang, maar ook de omgeving. Die omgeving bestaat uit andere (hogere) overheden en de maatschappelijke actoren. De invloed van samenwerking met andere (gelijkwaardige) overheden is voor een deel hiervoor al besproken, aangaande de wens of voorwaarde van exclusiviteit en het effect op de effectiviteit van de GG4-samenwerking.

Geconstateerd wordt dat de druk van boven een belangrijke drijfveer is tot de GG4-samenwerking. Met dit verband probeert men een zekere *robuustheid* te bereiken om *bestuurskracht* te behouden. Opvallend is echter dat er verschillende opvattingen zijn over de beweegredenen daartoe. Zo zegt de één een gelijkwaardige partner te willen zijn van Breda en Tilburg, terwijl de ander dit juist ziet om tegenwicht te kunnen bieden tegen deze steden. Wederom spelen hierbij de verschillende uitgangspunten een rol. Dit heeft ook invloed op het concept van 'bestuurlijke zelfstandigheid'. In verschillende gesprekken is nogmaals duidelijk uitgesproken dat nu en voor de nabije toekomst de bestuurlijke zelfstandigheid voorop staat, maar dat een groeimodel naar een bestuurlijke fusie op de termijn als reële optie zou kunnen, of moeten worden gezien. Het spreekt van openheid en durf dat men dit al bespreekbaar maakt. Hoewel dit echter meerdere malen bij alle vier de gemeenten benoemd is, is het beeld echter dat er met elkaar (nog) niet zo open over gesproken is en wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor de ontwikkeling, of huidige invulling van de samenwerking.

Kijken we naar de invloed van andere maatschappelijke actoren dan moet worden geconstateerd dat er nog geen helder beeld is van de gewenste relatie/krachtenveld van het GG4-verband.

### 3. Druk van buiten

De druk vanuit de samenleving is vaak moeilijker te duiden dan de druk van boven. Deze is namelijk meer ongericht en vager. In de GG4-samenwerking staat het *belang van de burger centraal* voor de invulling van de samenwerking. Het kunnen voldoen aan de veranderende klantvraag en eisen aan dienstverlening, omgaan met steeds mondiger burgers en kunnen meebewegen met de complexer en sneller wordende maatschappij is de *belangrijkste gemene deler* en heeft het besef van onderlinge afhankelijkheid gebracht. De gemeenten huldigen echter allen ook nog de stelling dat zij het ook nog zelf zouden kunnen doen, indien nodig.

Randvoorwaarde 1 voor de gewenste samenwerking is daarmee dat het resultaat voor de burger wordt vergroot: kwaliteit van dienstverlening, effectiviteit van beleid en efficiëntie (tegen gelijke of lagere kosten). Er bestaan echter verschillende beelden over wat die maatschappij, de burger, maar ook andere klanten, van de GG4 nodig zullen hebben en in hoeverre er homogeniteit is tussen de gemeenschappen van de vier gemeenten en hun burgers en burgervraag. Het inzicht hebben in die klantvraag, opgaven en/of wensen en behoeften heeft echter wel degelijk invloed op de invulling van de samenwerking. Heel praktisch gaat dat al over zaken als dat een klant van de gemeente Alphen-Chaam bijvoorbeeld ook bediend wil worden aan het loket door een ambtenaar van die gemeente, of dat dit ook door de medewerkers van de andere gemeenten kan gebeuren. De gemeenschappelijke delers, maar juist ook de verschillen in identiteit ('de couleur locale') zijn tevens van belang voor de mogelijkheden om samen te werken op strategisch niveau. Als er gezamenlijke ambities/opgaven zijn biedt dit kansen voor het vergroten van de effectiviteit van de samenwerking.

Opvallend is in dit verband vooral dat de (voorbereiding op) de samenwerking tot op heden functioneel, of *aanbodgericht* is ingestoken. Er is een clustering van taken gemaakt, waarvan de meerwaarde van samenwerking is beoordeeld.<sup>5</sup> Deze beoordeling zal veelal hebben plaatsgevonden vanuit bedrijfsvoeringsaspecten. Vanuit de gedachte en de centrale positionering van de burger is het echter de vraag hoe deze rangschikking eruit zal zien vanuit de redenatie van de samenleving. Een eerste verkenning van die kanteling heeft plaatsgevonden in de collegesessies, door een vertaling te maken van individuele ambities naar gemeentelijke rollen (afgeleid van de burgerrollen). Zonder op dit moment de afzonderlijke opvattingen en ambities op die rollen hier uitvoerig weer te willen geven, (dan zijn we immers al bezig met de praktische invuloefening van het samenwerkingsverband) konden we in ieder geval al constateren dat daar veel gemeenschappelijke elementen in zitten, maar ook verschillende gedachten bij de praktische vertaling en reikwijdte van de gemeentelijke rollen in de samenwerking.

Gedachte van deze indeling is dat per rol kan worden bepaald of deze rol in de GG4-samenwerking gezamenlijk door de vier gemeenten (volledig of gedeeltelijk) wordt ingevuld of niet. Het beeld uit de gesprekken ziet er globaal als volgt uit (*let op: hierin zitten onderling nog wel nuanceverschillen, echter voor nu gaat het om het algemene beeld*):

---

<sup>5</sup> 'Vertaling groslijst (taken en kleuren) naar bundeling', bijlage bij 'Uitwerking bestuursopdracht'.

Overheid/ burgerrol	Voorbereiding beleid ( <i>strategie</i> ) en uitvoering beleid/taken ( <i>uitvoering</i> )	Bedrijfsvoering ( <i>Poifach</i> )
Politieke organisatie ( <i>kiezer, belastingbetaler</i> )	Zelf: essentie bestuurlijke zelfstandigheid	Gedeeltelijk samen
Dienstverlener ( <i>klant</i> )	Gedeeltelijk samen	(Gedeeltelijk) samen
Ontwikkelaar ( <i>partner</i> )	Gedeeltelijk samen	Samen
Regeltoepasser en handhaver ( <i>onderdaan</i> )	Samen	Samen
Beheerder openbare ruimte ( <i>gebruiker</i> )	Samen	Samen

Vertrekkend vanuit het burgerperspectief verdient dit beeld van het gezamenlijke ambitieniveau echter nog een verdiepingsslag, want er zitten nog wel differentiaties in het algemene beeld. ‘*Wat willen we met elkaar bereiken voor onze burgers door middel van onze samenwerking op de verschillende rollen?*’ is dan de hoofdvraag die verdergaand beantwoord zou moeten worden.

#### 4. Duidelijke doelen

Zeer belangrijk in een samenwerking is het *gezamenlijke streefbeeld*. Dit biedt bestuurders de mogelijkheid om individuele initiatieven in een bredere context te plaatsen en steeds af te wegen wat nodig is voor het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen. Deze doelen dienen maatschappelijk relevant te zijn om aan de gemeenschap de nut en noodzaak van de samenwerking duidelijk te maken. Uiteindelijk ontstaat op basis daarvan een gemeenschappelijke beleving en gemeenschappelijke identiteit.

Dit onderzoek dient voor een belangrijk deel om dat gezamenlijke streefbeeld nader te bepalen. Hoewel de algemene doelen van samenwerking duidelijk zijn, ontbreekt het aan een eenduidige *bestuurlijke visie* over de *reikwijdte, invulling en resultaat* van de samenwerking, maar ook de daarvoor te kiezen vorm. Uit de verkenning blijkt wel dat de uiteindelijke vorm dienend moet zijn aan de inhoud en dat daarin wellicht differentiatie kan worden betracht. Belangrijk is te constateren dat de twee scenario's B (samenwerking op de meeste terreinen vanuit gedeelde visie) en C (volledig geïntegreerde samenwerking) zoals ze nu geformuleerd zijn een sterke koppeling kennen tussen vorm en inhoud (reikwijdte). In scenario C is gekozen voor de meest vergaande vorm qua inhoud, namelijk bestuurlijke taakvelden en strategische beleidsontwikkeling vanuit een gezamenlijke visie, georganiseerd vanuit de meest vergaande vorm: een gezamenlijke werkorganisatie. In scenario B is voor zowel de inhoud, als de vorm een niveau lager beschreven.

Belangrijk is te beseffen dat er ook *tussenvormen* denkbaar zijn, bijvoorbeeld door wel de meest vergaande organisatievorm te kiezen (werkorganisatie), maar niet op inhoud een dergelijke vergaande samenwerkingswijze na te streven.

Op basis van de verkenning kunnen we constateren dat er *verdeeldheid* is op bestuurlijk niveau over de te kiezen variant. Niet alleen tussen de colleges van B&W, maar ook binnen de colleges van B&W lopen de opvattingen soms uiteen. Die verdeeldheid zit voornamelijk op de reikwijdte qua inhoud: de een ziet wel sterk strategische kansen om gezamenlijke ambities op te pakken, de ander zoekt het alleen in organisatorische schaalvoordelen. Als we inzoomden op de praktische uitvoering van de samenwerking op bedrijfsvoering, waren er echter ook differentiaties merkbaar.

Het beeld varieert derhalve van de wens tot variant C in de meest uiterste vorm (vergaande strategische én organisatorische samenwerking) tot een variant aan de 'onderkant' van scenario B, waarin nog geheel sprake is van eigen beleid (geen afstemming) en slechts op bedrijfsvoeringstaken wordt samengewerkt, maar ook daaraan grenzen worden gesteld bijvoorbeeld door nog eigen voorkeuren daarin te kunnen aanbrengen (bijvoorbeeld uitbesteden in plaats van eigen beheer). Over de organisatiewijze lijkt minder discussie te bestaan, het beeld van een *gezamenlijke werkorganisatie* staat allen voor ogen (die in de scenario's alleen gekoppeld is aan C), maar de wijze waarop dat wordt ingevuld (geheel/gedeeltelijk personeel overgang, werkwijzen en onderlinge uitwisselbaarheid van personeel) bestaan wel weer verschillende ideeën.

Op basis van de verkenning kan dus nog geen eenduidig gezamenlijk streefbeeld dan wel ambitieniveau worden vastgesteld.

#### 5. Doelmatig instrumentarium

Samenwerking is gebaat bij een gereedschapskist die gevuld wordt met instrumenten die goed toepasbaar zijn op de samenwerking. Deze gereedschappen kunnen van allerlei aard zijn. Tezamen vormen ze het sturingsarrangement van een regionaal samenwerkingsorgaan.

Juridische instrumenten zorgen ervoor dat de nodige bevoegdheden ook vastgelegd zijn. Dat maakt dat taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn, zodat geen conflicten over taakuitoefening ontstaan. Juridische instrumenten zijn er in verschillende vormen, met een verschillend karakter (publiek-privaat) gewicht van vrijblijvendheid en flexibiliteit en de (ervaren) democratische legitimatie. De te kiezen juridische variant heeft ook gevolgen voor de politiek-bestuurlijke structuur en organisatorische inrichting/aansturing.

Financiële instrumenten vergroten de slagkracht van het samenwerkingsverband. Wanneer het samenwerkingsverband zelf over financiële middelen kan beschikken, is het mogelijk om sneller de daadwerkelijke uitvoering ook ter hand te nemen. Het op een duidelijke wijze verdelen van de kosten en baten van de samenwerking is evident.

In de sessies is slechts globaal gesproken over het instrumentarium en bijvoorbeeld de juridische basis, of onderdelen van de aansturing/inrichting. Waar het aan de orde is geweest, heeft dit plaatsgevonden als invulling van de bestuurlijke zelfstandigheid en de rol van de bestuurders zelf. Zo dient het juridische instrumentarium *niet vrijblijvend* te zijn (continuïteit), maar wel voldoende flexibel (efficiëntie) en ook een sterke *democratische legitimatie* te hebben om bestuurders en politici goed in hun rollen binnen de samenwerking te kunnen positioneren. In praktische zin is gesproken over wat bestuurders nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen in termen van sturing en zichtbaarheid binnen de samenwerking. Een beeld dat daarbij meermalen naar voren kwam was de behoefte aan een eigen staf of medewerker, die – in het geval van een gehele gezamenlijke werkorganisatie – een verbindende en adviserende rol kan vervullen (bestuursadviseur/regisseur). Ook het behouden van de eerste adviseur, de gemeentesecretaris, is een gedeeld beeld.

De daadwerkelijke invulling van het instrumentarium is echter pas in een volgende fase aan de orde (na keuze voor een scenario).

## 6. Doorzettingskracht en -macht

*Doorzettingskracht* is het uithoudingsvermogen van het samenwerkingsverband. *Doorzettingsmacht* gaat over de aanwezigheid van bevoegdheden om beslissingen te forceren en navolging af te dwingen. Over dit laatste is een beeld verkregen waar het gaat om het proces, maar ook de samenwerking zelf. Deze moet volgens betrokkenen niet vrijblijvend zijn. (zie hiervoor). Doorzettingskracht en -macht hebben echter een-op-een ook veel te maken met het daadwerkelijk (maar ook vooraf organiseren van randvoorwaarden voor het) bereiken van de doelen *effectiviteit van beleid* en *efficiency*. Dat gaat naast vrijblijvendheid bijvoorbeeld ook over de exclusiviteit van het samenwerkingsverband en de inhoudelijke reikwijdte, waarbij ‘grosso modo’ kan worden gesteld dat hoe groter de exclusiviteit en reikwijdte zijn, hoe meer doorzettingsmacht en kracht er kan worden bereikt om ook daadwerkelijk effectiever en efficiënter te zijn als vier gemeenten op hun ambities. Gezien het bovenstaande beeld van opvattingen daarover kan worden geconstateerd dat daar nog spanningsvelden aanwezig zijn.

Invulling van deze begrippen is vervolgens met name aan de orde bij de inrichting van het *opdrachtgever- en opdrachtnemerschap van de samenwerking*. Eerst als er besloten is over de visie op samenwerking en de daarbij horende samenwerkingsvorm kan bepaald worden welke type opdrachtgeverschap gewenst is.

## **4. Randvoorwaarden en eisen: *samenwerking en proces***

Op zoek naar het kader voor het beantwoorden van de kernvraag dienen nu de randvoorwaarden gedestilleerd te worden voor de GG4-samenwerking. Op basis van het voorgaande beeld wordt echter duidelijk dat er naast brede, algemene voorwaarden/eisen, ook nog veel individuele wensen/eisen zijn en dat opvattingen over reikwijdte en organisatie nog sterk uiteenlopen. Dit hangt samen met het ontbreken van een gezamenlijk gedragen bestuurlijke visie. Aan de hand van de hiervoor geschetste verkenning en verdieping is duidelijk geworden dat een uiteindelijke invulling van de samenwerking moet voldoen aan in ieder geval de volgende voorwaarden en eisen:

1. *De samenwerking moet bijdragen aan het versterken van de bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten (burger centraal).*
2. *De lokale identiteit en zelfstandigheid van de betrokken gemeenten blijft behouden. Dit komt tot uitdrukking in het behoud van de mogelijkheid om eigen beleidskeuzen te kunnen maken en verbonden te blijven met de lokale gemeenschap.*
3. *Er moet zo min mogelijk sprake zijn van bestuurlijke en ambtelijke drukte. De nieuwe samenwerkingsvorm moet zo efficiënt mogelijk zijn qua tijd, capaciteit en energie die de vier gemeenten moeten leveren.*
4. *De samenwerkingsvorm moet een zo effectief mogelijke aanpak bieden voor de realisatie van gemeentelijke taken en ambities.*
5. *Er moet sprake zijn van een krachtige ondersteuning van de gestelde doelen van de samenwerking (continuïteit, kwaliteit en versterken dienstverlening).*
6. *Het model moet ruimte laten om verschillende, andere samenwerkingsverbanden te continueren of aan te gaan.*
7. *Er moet sprake zijn van één besturingsfilosofie, een goed afgebakend takenpakket en vooraf SMART-geformuleerde doelstellingen van de samenwerking zijn. De afbakening met andere samenwerkingsverbanden moet helder zijn.*

#### 4. Tot slot: vraagpunten

Dit document is een tussenresultaat dat als handvat moet dienen om te komen tot een uiteindelijke toetsing en advies ten aanzien van de GG4-samenwerking. Het karakter van dit document is daarom beschrijvend en analyserend van karakter, doch nog niet normerend en wij trekken ook nog geen conclusies. We kunnen in dit stadium alleen constateren. Belangrijkste constatering is dat de beelden (ambitie, wensen en eisen) tussen de vier gemeenten belangrijke gemene delers in zich dragen, maar dat er ook nog veel differentiatie waarneembaar is over de invulling van de algemene doelen, het ambitieniveau en de organisatie daarvan. Met andere woorden: er is op basis van dit beeld nog geen eenduidig gezamenlijk streefbeeld te verwoorden. Onderdeel van de constatering van differentiatie in ambities is ook dat (zonder dat de toets in dit stadium heeft plaatsgevonden) scenario B of C beide geen eindbeeld lijken te zijn voor alle vier de afzonderlijke gemeenten, aangezien ze nergens in hun zuivere vorm (zoals beschreven in 'Uitwerking bestuursopdracht') als eindbeeld worden gezien. Het verder uitwerken van deze constatering kan echter ook leiden tot een tussenvariant die wel aan de randvoorwaarden voldoet. Ook voor een dergelijke tussenvariant dienen echter sommige punten nader verkend te worden om een helder ambitieniveau te verkrijgen en ook gefundeerde aanbevelingen te doen voor een te kiezen vorm/scenario waarmee een ieder kan instemmen.

Belangrijk in dit stadium is dat u het beeld toetst. Ter de bespreking stellen wij u de volgende vragen:

1. Is de tussenrapportage herkenbaar vanuit de inbreng van de individuele gemeente?
2. Zijn de geformuleerde randvoorwaarden herkenbaar en compleet en voldoende basis voor de beoogde toetsing aan de geformuleerde scenario's B en C?
3. Is beantwoording van de centrale vraag op basis van deze bevindingen mogelijk of moeten er aanvullende gegevens worden verzameld?
4. Kan het onderzoeksproces zoals beschreven in de aanpak op basis van dit tussenresultaat doorgang vinden zoals gepland, of is een tussenstap noodzakelijk? Gedacht kan worden aan het nader bepalen van de bestuurlijke visie gezien de gevonden differentiaties.