

4 | DE WAARD; SAMENWERKING ALS OPSTAP NAAR HERINDELING

Bundeling van de ambtelijke organisaties van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland in één gezamenlijke werkorganisatie

Dionne Pierik en Stan van de Laar

4.1 Inleiding en typering

De drie gemeenten Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland, liggen geografisch gezien in Zuid-Holland in de Alblasserwaard. De gemeenten maken deel uit van een groen gebied, waarbij de beleving van hun inwoners veelal overeen komt: ‘rustig wonen in een groene omgeving’. Het gebied tussen deze gemeenten staat bekend als ‘de Binnenwaard’ en telt circa 30.000 inwoners, zie tabel 7:

Gemeente	Inwoneraantal ¹
Liesveld	9.740
Graafstroom	9.804
Nieuw-Lekkerland	9.530
Totaal	29.074

Tabel 7: Inwoneraantallen van de gemeenten die samen De Waard vormen.

Sinds 1998 wordt al gesproken over een eventuele herindeling van deze gemeenten. In 2007 besluit de gemeente Graafstroom echter van een herindeling af te zien. De gemeente Nieuw-Lekkerland was juist in die tijd tot de conclusie gekomen dat herindeling zou leiden tot de grootste winst op het terrein van de bestuurskracht. In de regio wordt dan wel besloten te onderzoeken op welke terreinen samenwerking gewenst en haalbaar is. De toenemende complexiteit van de samenleving en regelgeving zorgt ervoor dat de gemeenten genoodzaakt worden om intensief samen te gaan werken. Alle drie de gemeenten willen dan ook de eigen bestuurskracht verbeteren. Dit leidt uiteindelijk tot het samenvoegen van de drie ambtelijke organisaties in één gemeenschappelijke werkorganisatie op 1 juli 2009. Wel zijn de drie afzonderlijke gemeentebesturen in stand gehouden en destijds werd ook nog vanuit drie gemeentekantoren geopereerd. Het samenwerkingsverband was in eerste instantie bekend onder de werktitel ‘A3’, maar is tegenwoordig bekend onder de naam ‘De Waard’.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline, gegevens per 1 januari 2010.

Voor de leesbaarheid wordt in het vervolg van deze beschouwing alleen nog maar gesproken over 'De Waard'. De Waard is het samenwerkingsverband in de vorm van een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie van de gemeenten Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Graafstroom. We typeren een dergelijke samenwerkingsvorm als een meervoudig geconcentreerde samenwerking. Deze vorm komt, zoals in hoofdstuk 2 gesteld, voor in het concept van de 'gastheergemeente' en kan worden vormgegeven volgens het concept van het 'facilitair bedrijf'. In het geval van De Waard is sprake van een facilitair bedrijf.

Overigens is in 2009 tussen de drie gemeenten besproken dat op termijn over zou kunnen worden gegaan tot een herindeling. De gemeenten staan positief ten opzichte van deze gedachtegang. Het jaar 2013 wordt daarvoor als streefjaartal aangehouden.

Dit hoofdstuk gaat vooral over het proces tot samenvoeging van de drie ambtelijke organisaties en niet of nauwelijks over de discussie rondom de beoogde herindeling. In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen we achtereenvolgens de aanleiding tot en doelstellingen van deze vergaande vorm van samenwerking. We bieden daarna inzicht in de doorlopen ontwikkelstadia van het samenwerkingsverband, vanaf het eerste initiatief tot aan de stand van zaken anno 2010. Vervolgens staan we stil bij de opzet van de samenwerking, wordt de structuur geschetst en de werkwijze nader toegelicht. Ook worden daarbij de dilemma's die in de dagelijkse praktijk een rol spelen of hebben gespeeld benoemd. Natuurlijk is in dit hoofdstuk ook uitgebreid aandacht voor de factoren die inwerken op de ontwikkeling en effectiviteit van De Waard. Het geheel overziend worden de verwachtingen van de onderzoekers, in de vorm van negen stellingen, getoetst aan de samenwerking binnen de praktijk van De Waard. In welke mate blijken deze stellingen in het geval van De Waard juist of onjuist? Tevens 'beoordelen' we in welke mate de potentiële voor- en nadelen van samenwerking in de vorm van een facilitair bedrijf, zoals De Waard, in dit specifieke praktijkgeval ook daadwerkelijk herkenbaar zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een puntsgewijze samenvatting, waarin de voornaamste lessen uit de samenwerking in De Waard op een rij zijn gezet.

4.2 Aanleiding en doelstellingen

Aanleiding samenwerking

De gemeenten krijgen meer taken vanuit de overheid opgedragen. Er wordt van gemeenten verwacht dat ze kwalitatief goede dienstverlening kunnen bieden aan de inwoners. Dit is in de praktijk echter niet altijd het geval, aangezien er vaak slechts één persoon gespecialiseerd is in een specifiek onderdeel en de kwetsbaarheid daarmee groot is. Samenwerken beoogt de effectiviteit te vergroten en de kwetsbaarheid van kleine gemeenten te doen afnemen. Door het samenvoegen van de ambtelijke organisaties komt een kwalitatief betere dienstverlening dan ook binnen handbereik. Begin deze eeuw lopen de drie betreffende gemeenten, die tegenwoordig samen De Waard vormen, tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan.

Ze zijn genoodzaakt om samenwerking te zoeken met andere gemeenten. Enerzijds beoogden de gemeenten daarmee de bestuurskracht te vergroten, anderzijds beoogden zij een verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan hun inwoners. Stapsgewijs wordt vervolgens op basis van het plan van aanpak 'Dienstbaarheid en Daadkracht' toegewerkt naar één gemeenschappelijke werkorganisatie.

In 2007 werd door sleutelfiguren uit de drie afzonderlijke gemeenten nog verschillend aangekeken tegen de snelheid, intensiteit en de vorm waarin de samenwerking opgezet zou moeten worden. De verwachtingen ten aanzien van de vorm en inhoud van de samenwerking liepen dus nogal uiteen. Nieuw-Lekkerland is in die periode vooral van mening dat de bestuurskracht al jaren te laag ligt, waarbij de kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat groot is. Nieuw-Lekkerland verwacht dat de beide andere gemeenten voor de oplossing van deze problemen kunnen zorgen. Graafstroom maakt zich dan echter minder zorgen over de kracht van het bestuurlijke en ambtelijke niveau, maar ziet de toekomstige opgaven als noodzaak tot samenwerking. De gemeente Liesveld wil evenals Nieuw-Lekkerland de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht vergroten, maar legt daarin wel andere prioriteiten voor wat betreft de intensiteit en snelheid van het proces tot samenwerking. Herindeling is voor de betrokken gemeentebesturen, in deze fase van verkenning en ontwikkeling, overigens nog geen optie. Vooral de afzonderlijke gemeenteraden wensten politiek-bestuurlijke autonomie te behouden.

Doelstellingen samenwerking

De missie van De Waard luidt: 'De Waard werkt aan een levendig en leefbaar landelijk gebied waar het goed wonen is'. Van daaruit is als visie geformuleerd: 'De Waard is een daadkrachtige, professionele organisatie die kwalitatief hoogwaardige dienstverlening levert naar tevredenheid van haar klanten'. Met de samenwerking wordt meer concreet het volgende beoogd:

- a. Verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven.
- b. Vergroten van de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht.
- c. Toekomstige taken krachtig oppakken.
- d. De belangen van het gebied samen beter behartigen.
- e. Versterken van integraliteit bij regionale ontwikkelingen.
- f. Beperken van de kwetsbaarheid.
- g. Vergroten van de efficiency.
- h. Beter inspelen op arbeidsmarktproblemen.

Het rapport 'Dienstbaarheid en Daadkracht' is het basisdocument waarop de samenwerking is gebaseerd. De doelen zijn nader gespecificeerd in het brondocument van de voorbereidingsfase: 'De Waard in wording'. De doelen zijn daarin opgesplitst aan de hand van de verschillende thema's en afdelingen. Voor alle afdelingen is een andere manier van meten gehanteerd voor het bepalen van de beoogde effectiviteit en efficiëntie. Een veel voorkomende meting die bij verschillende afdelingen wordt gehanteerd is de 'pretest-posttest' meting.

Daarbij is een meting verricht naar een ‘verschijnsel’ voordat de werkorganisatie is opgericht en deze meting zal worden herhaald nadat de werkorganisatie in werking is gesteld. Dit als evaluatie van de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd.

4.3 Schets van de ontwikkelstadia

Refererend aan het model betreffende de ontwikkelingsfasen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zoals geschetst in paragraaf 1.4.3 van dit boek, bevindt De Waard zich momenteel in fase vier: ‘Monitoren en verbeteren’ en ook in fase vijf: ‘Doorontwikkelen’. Fase vier is namelijk nog niet volledig afgerond, maar er is wel reeds met fase vijf een voorzichtige start gemaakt. Uiteraard lopen de vijf fasen in de praktijk vaak op natuurlijke wijze in elkaar over, waardoor er geen sprake is van een strikte scheiding tussen de verschillende fasen.

Fase 1: Initiatief en oriëntatie

In 2006 werd een opzet gemaakt voor een samenwerkingsverband onder de noemer ‘Samen meer Waard’. Een samenwerkingsverband, mogelijk resulterend in herindeling, tussen in eerste instantie de gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld. Later sluit daarbij ook de gemeente Giessenlanden aan. Dit initiatief wordt de A4-gemeenten genoemd. De gemeente Graafstroom beëindigt deze samenwerkingspoging in 2007 echter voortijdig. Graafstroom stelt zich op het standpunt dat er wat hen betreft van herindeling voorlopig geen sprake zal zijn. Deze gemeente wil op dat moment de daarmee gepaard gaande investeringen niet doen en is van mening dat de effecten van herindeling nog onvoldoende duidelijk zijn. Overigens was er in die periode op het terrein van de Brandweer, P&O en ICT reeds sprake van samenwerking tussen de betreffende gemeenten.

Ondanks het afketsen van de herindeling, spraken de gemeentebesturen van Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland wel de intentie met elkaar uit gezamenlijk verder te gaan in een intensief samenwerkingsverband. Iedere gemeenten kon dan toch haar doelstellingen verwezenlijken. Nieuw-Lekkerland zag door deze intentie af van verdere verkenning van eventuele deelname in een ander samenwerkingsverband, namelijk de Drechtsteden.

De ‘sense of urgency’ tot intensieve en volledige samenwerking werd gecreëerd door het onderzoek naar de bestuurskracht van de drie gemeenten. Hieruit bleek dat in de betreffende gemeenten de bestuurskracht betrekkelijk laag was. In de maanden oktober en november 2007 wordt vervolgens intensief gesproken over vergaande samenwerking tussen de drie gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld. Andere potentiële samenwerkingspartners worden vanaf dat moment afgehouden. Zij kunnen eventueel in een later stadium aansluiten bij de samenwerking. Het duurt echter nog even voordat de vele discussies en bijeenkomsten tussen de drie partijen tot eenduidigheid leiden. Eind november en medio december 2007 worden dan twee informele informatieavonden belegd.

Hierin kunnen zowel raadsleden, collegeleden, de ambtelijke top als ook inwoners de gevolgen van de samenwerking met elkaar bespreken. Deze bijeenkomsten hebben de beweegredenen van alle gemeenten geëxpliciteerd, er is vertrouwen gecreëerd en er ontstaat een bredere basis om verder te gaan in de opzet van de samenwerking.²

Fase 2: Uitwerking en besluitvorming

In januari 2008 besluiten de gemeenten tot het laten uitvoeren van een onderzoek naar de meest wenselijke vorm van samenwerking. Resultante van deze exercitie is dat besloten wordt tot het volledig samenvoegen van de ambtelijke organisaties en dat eventueel op de middellange termijn over een herindeling nagedacht kan worden. De tijd lijkt daarvoor namelijk in 2008 nog niet rijp genoeg.

In mei 2008 wordt het plan van aanpak voor de implementatie van de samenwerking opgesteld: 'Dienstbaarheid en Daadkracht'. In dit startdocument wordt de missie, visie en het takenpakket voor het samenwerkingsverband vastgelegd. Daarnaast wordt door een extern adviesbureau in concept een plan van aanpak opgesteld: 'De Waard in wording' genaamd. Het plan maakt het traject waarlangs de drie ambtelijke apparaten tot een gezamenlijke werkorganisatie kunnen worden vervlochten duidelijk, benoemt doelstellingen van de samenwerking en schetst het tijdpad. Het plan steekt nadrukkelijk in op het creëren van een projectstructuur, waarbinnen ook de medewerkers vanuit de drie gemeenten een nadrukkelijke rol krijgen. Op basis van input vanuit de gemeenten en de ingestelde stuurgroep wordt het plan van aanpak bijgesteld, ook wordt de Gemeenschappelijke Regeling aangescherpt. Het definitieve rapport: 'De Waard, missie, visie en cultuurwaarden' van eind oktober 2008 is uiteindelijk het document op basis waarvan de feitelijke implementatie plaatsvindt.

Coaching en begeleiding zorgen ervoor dat ambtenaren in het veranderproces worden betrokken. Er wordt fors ingezet op opleidingsmogelijkheden voor medewerkers, zodat zij tijdens dit verandertraject de kans kunnen grijpen om van functie te veranderen. Na een plaatsingsprocedure voor medewerkers en een selectieprocedure voor het nieuwe management van de gezamenlijke werkorganisatie, worden beide categorieën in april 2009 benoemd op hun nieuwe functies. Het daartoe doorlopen traject heeft de organisatie kansen geboden om vooral sterk op gewenste managementkwaliteiten te sturen. Opvallend is hierbij dat zeer weinigen boventallig zijn verklaard en er ook nauwelijks sprake was van bezwaren. Er is blijkbaar een zorgvuldige procedure doorlopen. In juli 2009 wordt de gemeenschappelijke werkorganisatie gelanceerd.

² Raadsvoorstel van de raadsvergadering van de gemeenteraad van Nieuw-Lekkerland, behorende bij raadsbesluit RB08004.

Fase 3: Implementatie en pionieren

Op 1 juli 2009 behoren de drie ambtelijke organisaties van Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland daadwerkelijk tot één werkorganisatie onder het motto 'De Waard Werkt'. De relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer is nu definitief vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie De Waard. De regeling wordt aangegaan voor een onbepaalde tijd op basis van een gelijke verdeling van stemrecht. Na een zorgvuldige berekening wordt tot een kostenverdeling van 34%, 34% en 32% gekomen. Deze gedetailleerde uitwerking van de verrekensystematiek heeft, mogelijk mede dankzij de in het vooruitzicht gestelde herindeling, nog niet tot discussies geleid.

Fase 4: Monitoren en verbeteren

Het eerste jaar wordt door de betrokken ambtenaren vooral als 'opstartjaar' ervaren. Ambtenaren moeten erg wennen aan de schaalgrootte, maar over het algemeen wordt de verandering als positief ervaren. De ambtenaren benoemen overigens dat de gemeenschappelijke werkorganisatie wel erg veel nieuwe ontwikkelingen moet oppakken en grote stappen wil zetten in haar ontwikkeling. In combinatie met de huidige bezuinigingsdruk waarmee ook De Waard wordt geconfronteerd leidt dit op sommige plaatsen binnen de organisatie tot capaciteitsdruk. Inmiddels zijn op politiek-bestuurlijk niveau keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld; het ambitieniveau is daarbij in tact gebleven. Overigens worden ook medewerkers door middel van training en coaching geholpen in het stellen van prioriteiten en het voorleggen van keuzes aan hun leidinggevendenden of bestuurders.

Vanaf oktober 2009 wordt binnen De Waard gewerkt op basis van 'dienstverlening à la carte'. Inwoners hebben voortaan een servicepunt in de eigen gemeente, een digitaal loket en een gemeenschappelijk klantcontactcentrum in het gezamenlijke gemeentekantoor als ingangen ter beschikking. De kwaliteit en kwantiteit van de gemeentelijke dienstverlening wordt overigens niet via duidelijke prestatie-indicatoren gemeten. Burgerparticipatie wordt verder uitgewerkt, waardoor inwoners kunnen deelnemen aan veranderingen binnen het werkgebied van De Waard en ook mee kunnen denken over de eventuele herindeling. Er wordt dus nadrukkelijk geïnvesteerd in de relatie tussen De Waard en haar inwoners.

Bij de start van de werkorganisatie zijn de ambtelijke organisaties van de gemeenten tijdelijk fysiek samengevoegd in één gebouw. Vanaf januari 2008 werd echter reeds gediscussieerd over een mogelijke locatie om vanuit één gemeentekantoor te gaan werken.³ In Bleskensgraaf staat nu het gezamenlijke gemeentekantoor 'De Waard'.

³ Rapport haalbaarheidstudie, realisatie nieuw gemeentehuis van 8 mei 2009.

Fase 5: Doorontwikkelen

De hiervoor geschetste optimalisatieslag gaat chronologisch gezien gelijk op met het doorontwikkelen van de samenwerking. De drie gemeentebesturen willen waarschijnlijk overgaan tot herindeling in 2013. Hoewel niet 100% gegarandeerd, is overigens de hele organisatieontwikkeling van De Waard gefinancierd op basis van het feit dat rekening is gehouden met herindelingsgelden vanaf 2013. Er is geen weg terug meer.

Inmiddels hebben de drie gemeentebesturen, via de weg van een fundamentele discussie met nadrukkelijke burgerparticipatie, besloten tot het opstellen van een strategische visie in de eerste helft van 2011. Deze visie moet antwoord geven op de vraag: 'Wat voor gemeente wil de per 2013 nieuw te vormen gemeente Kinderdijk zijn, wat wil zij haar klanten bieden en welke organisatie past daarbij?' Daarbij hebben de gemeentebesturen uitgesproken dat het kernprogramma 'De Waard 2009 – 2013' zich kenmerkt als beleidsmatig passend voor de nieuwe gemeente Kinderdijk.

4.4 Huidige structuur, werkwijze en dilemma's

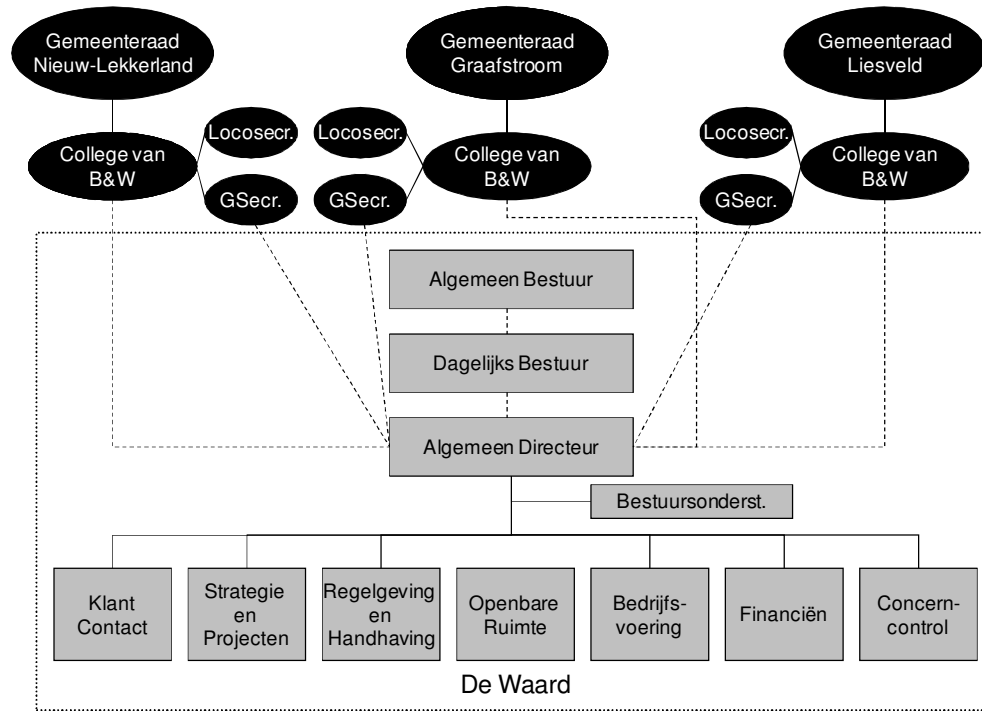
Structuur en werkwijze

De huidige situatie die hieronder wordt geschetst betreft de situatie van De Waard van februari 2010.⁴ Op dat moment bestaat een duidelijk beeld van het functioneren van het samenwerkingsverband en zijn tevens de voornaamste kinderziekten uit de bedrijfsvoering gehaald. Het uitgangspunt van de drie gemeenten is dat de gemeenten voorlopig blijven bestaan en autonoom blijven in hun beleidsvorming. Dit geeft iedere gemeente de mogelijkheid om een eigen missie en visie uit te dragen en eigen beleidskeuzes te maken. De werkorganisatie De Waard opereert binnen deze profielen/ randvoorwaarden van de betreffende opdrachtgevende gemeenten. De missie van De Waard luidt dan ook: 'De Waard werkt aan een levendig en leefbaar landelijk gebied met kernen waar het goed wonen is. Zij doet dit vanuit de 'mission statement': 'De Waard werkt!' De visie luidt: 'De Waard is een daadkrachtige, professionele organisatie die kwalitatief hoogwaardige dienstverlening levert naar tevredenheid van haar klanten'. Zij faciliteert de gemeentebesturen loyaal, zodat die de rollen en taken van de gemeenten optimaal kunnen vervullen en de belangen van haar inwoners, instellingen en bedrijven kunnen behartigen.

Naast de missie en de visie onderscheiden de gemeenten cultuurwaarden. De cultuurwaarden geven sturing aan hoe de werkorganisatie de taken uitvoert. De eerste waarde betreft 'een zakelijke dienstverlening'. Professioneel, betrouwbaar, daadkrachtig, gedisciplineerd en resultaatgericht vallen onder deze cultuurwaarde.

⁴ Gemeenschappelijke Regeling De Waard, april 2010.

Daarnaast moeten de ambtenaren klantgericht zijn. Sociaal, loyaal en betrokken moeten de ambtenaren binnen de organisatie te werk gaan. Er wordt tevens verwacht dat de ambtenaren een proactieve werkhouding hebben. De laatste cultuurwaarde is de waarde 'open communicatie'. De medewerkers opereren vanuit de organisatiestructuur zoals in figuur 8 geschetst:



Figuur 8: Organisatiestructuur gezamenlijke werkorganisatie De Waard.

De werkorganisatie is gebaseerd op de juridische constructie: 'De Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie De Waard'. In deze regeling zijn de definities, bedoeling en belang, duur van de regeling, openbaar lichaam, financiële administratie en controle, bestuur van de werkorganisatie, werkwijze, bevoegdheden, taken, kwaliteitsborging, informatie en verantwoordingsplicht van en aan het dagelijks en algemeen bestuur juridisch vastgelegd.

De organisatiestructuur van de gezamenlijke werkorganisatie bevat weinig hiërarchische lagen en is daarmee behoorlijk 'plat' gehouden. Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheden laag in de organisatie, dus bij de medewerkers, liggen. Medewerkers moeten plannen wat ze gaan doen en verantwoording afleggen over wat ze gedaan hebben.

Opvallend in deze constructie is het gegeven dat de algemeen directeur van De Waard tevens optreedt als gemeentesecretaris van alle drie de gemeenten. Deze keuze is gemaakt vanuit de gedachte dat betrokkenen willen voorkomen dat de drie gemeentebesturen tegenover elkaar en ten opzichte van de werkorganisatie worden uitgespeeld. De algemeen directeur/ gemeentesecretaris bevindt zich daarmee zowel in de rol van opdrachtgever als in die van opdrachtnemer. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de situatie in de BEL-gemeenten, waarbij gekozen is voor expliciete scheiding van deze rollen.

In deze samenwerking is ervoor gekozen om een kleine ambtelijke ondersteuning, in de vorm van een loco-secretaris, in de drie afzonderlijke gemeenten 'achter te laten'. Dit ten behoeve van de administratieve ondersteuning van ieder college. Inmiddels functioneert de structuur van De Waard ruim een jaar en lijkt deze gekozen constructie werkbaar. Kritisch beschouwd kan toch nog de vraag worden opgeworpen in hoeverre deze dubbelrollen, vooral op langere termijn, te combineren vallen en werkbaar blijven.

Dilemma's in de praktijk

In de samenwerkingspraktijk tussen de drie gemeenten is een aantal dilemma's aan te wijzen. Sommige daarvan bleken in de aanloopfase naar feitelijke samenvoeging van de ambtelijke organisaties een dilemma te vormen. Andere dilemma's speelden pas op nadat de gezamenlijke werkorganisatie al stond en enkele daarvan spelen nu nog steeds.

Vertrouwen versus betrouwbaar

Gemeenten moeten elkaar enerzijds vertrouwen, anderzijds moet men wel kritisch en scherp blijven op elkaars feitelijke situaties en de aanwezige knelpunten binnen de afzonderlijke organisaties. Er moet niet gemakzuchtig vanuit worden gegaan dat alle gemeenten alles op orde hebben qua dienstverlening en bedrijfsvoering. Alleen maar vertrouwen op elkaars 'blauwe ogen' is te risicovol bij een dergelijk ingrijpend veranderproces. Te weinig zelfreflectie en/ of teveel vertrouwen in elkaar kan de implementatie bemoeilijken. Indien er tijdens het proces van samenvoegen alsnog 'lijken uit de kast' komen, kan dat het vertrouwen beschadigen en daarmee funest zijn voor de samenwerking.

Uit gedegen onderzoek vooraf ('due dilligence') bleek dat de transparantie van de gemeentelijke financiën van de drie partijen als verschillend beoordeeld werd. Mede door dergelijke zaken expliciet en bespreekbaar te maken is het vertrouwen behouden gebleven. Overigens blijkt vaak pas achteraf, in de praktijk, hoe partners er daadwerkelijk voorstonden qua financiën, kwaliteit van dienstverlening, etcetera. Het gaat er in een dergelijk proces dan ook vooral om dat men vertrouwt op elkaars intenties. Daarbij moet geaccepteerd worden dat er achteraf altijd tegenvallers op het samenwerkingspad zullen komen.

Voortvarendheid versus zorgvuldigheid

Enerzijds willen sleutelfiguren rondom de samenwerking een voortvarend proces, waarbij beslissingen snel gemaakt moeten worden en draagvlak bij werknemers wordt behouden. Anderzijds moet er gedegen onderzoek plaatsvinden en een plan van aanpak worden gemaakt om de implementatie zo goed mogelijk te laten verlopen. In het geval van De Waard is gezegd dat 'er geleerd moet worden door fouten te maken'. Er is in dit geval gekozen voor een voortvarend proces, waarbij wel degelijk aandacht is geweest voor zorgvuldigheid. Ten opzichte van de BEL-gemeenten heeft De Waard geleerd dat zij de uitwerking van structuren en processen minder diepgaand wilde uitkristalliseren voorafgaand aan de implementatie van de samenwerking.

Fysieke bundeling medewerkers versus contact met en service aan de burger

Het samenbrengen van de ambtelijke capaciteit op een locatie binnen de gemeentegrenzen van de drie gemeenten samen, brengt met zich mee dat andere gemeenten hun servicepunt kwijt zouden kunnen raken. Gemeenten wilden dit oorspronkelijk behouden en besluiten om te komen tot zowel één gemeenschappelijke vestiging (back-office) als één servicepunt per gemeente (front-office). Het behouden van deze servicepunten zorgt ervoor dat er voor de burger weinig verandert. De combinatie van meerdere servicepunten en één centrale vestiging blijkt in de praktijk al snel onhoudbaar. De kosten van het in stand houden van deze servicepunten worden als te groot beoordeeld. De drie gemeenten hebben dan ook besloten om met ingang van juli 2010 de lokale servicepunten voor burgers te sluiten.

Afstand versus betrokkenheid

De relatie tussen opdrachtgevende gemeenten enerzijds en de opdrachtnemende werkorganisatie De Waard anderzijds zorgt voor een afstand tussen beleidsbepaling en uitvoering. Dit kan bijdragen aan zakelijke en transparante verhoudingen. Echter, deze constructie kent ook nadelen ten opzichte van de traditionele werkrelaties binnen een gemeentelijke organisatie. Zo hebben sommige ambtenaren het gevoel dat er onbegrip heerst in de gemeenteraden ten aanzien van de activiteiten binnen de werkorganisatie.

Enerzijds zien de gemeenteraden onvoldoende wat er op de werkvloer gebeurt, terwijl de gemeenteraden wel het gevoel hebben enigszins te zijn aangetast in hun budgetrecht. Zij moeten vooral ook wennen aan nieuwe werk- en handelwijzen. Anderzijds weet de ambtelijke organisatie soms onvoldoende wat er op gemeentelijk (politiek-bestuurlijk) niveau speelt. Hiermee hangt samen dat er op ambtelijk niveau zoveel als mogelijk wordt gestreefd naar het invulling geven aan de 'bottom-up' geformuleerde gezamenlijke cultuur en de harmonisatie van beleid. De afzonderlijke gemeentebesturen omarmen echter op gezette tijden, om voor hen moverende redenen, het argument van de lokale autonomie, waardoor maar beperkt of na een trager verlopend proces sprake kan zijn van afstemming van beleid.

Inulling rollen van eigenaar en opdrachtgever versus rol van opdrachtnemer

Er zijn twee gevallen binnen de samenwerking waarin een dubbelrol wordt bekleed. De gezamenlijke colleges van de drie gemeenten vormen het Algemeen Bestuur van de werkorganisatie De Waard. De drie burgemeesters vormen samen het Dagelijks Bestuur. In deze positie opereren zij als eigenaar van de samenwerking, daarnaast zijn zij als bestuurder van de eigen gemeente opdrachtgever van dezelfde samenwerking. Deze, overigens in het kader van een Wgr-constructie gebruikelijke, dubbelrol kan in sommige gevallen voor een dilemma zorgen. Enerzijds wil men als eigenaar van de samenwerking het beste voor het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld uniformering), anderzijds wil men als opdrachtgever het beste voor de eigen gemeente (bijvoorbeeld confectie).

Een complexere positie wordt bekleed door de algemeen directeur van de gemeenschappelijke werkorganisatie. Deze is tevens gemeentesecretaris van alle drie de gemeenten. Hij zit daarmee als gemeentesecretaris aan opdrachtgeverzijde, maar treedt als algemeen directeur tevens op als opdrachtnemer. Een lastige positie om invulling aan te geven. Er kan zodoende namelijk minder scherpte ontstaan in de profilering van de individuele gemeenten. Het gemeenschappelijk belang kan nadrukkelijker voorop komen te staan en er zal de neiging zijn om te zoeken naar consensus en uniformiteit in opdrachtverlening. Dit is echter niet altijd wenselijk. 'De 'couleur locale' is namelijk een voornaam element in de gekozen constructie, anders had direct tot herindeling kunnen worden overgegaan. Daarnaast dient de algemeen directeur van een dergelijke gezamenlijke werkorganisatie ook vrijuit tegengas te kunnen geven aan zijn opdrachtgevers, ter 'bescherming' van zijn beschikbare ambtelijke capaciteit. Ook deze rol lijkt in de gekozen opzet moeilijk uit de verf te kunnen komen.

4.5 Factoren die inwerken op ontwikkeling en effectiviteit samenwerking

De volgende factoren werken in of hebben ingewerkt op de ontwikkeling en effectiviteit van de samenwerking tussen de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. Deze factoren hebben de samenwerking op sommige momenten gestimuleerd (bevorderende factoren) dan wel afgeremd (belemmerende factoren).

4.5.1 Bevorderende factoren voor ontwikkeling en effectiviteit

Noodzaak

Een bevorderende factor voor de ontwikkeling en effectiviteit van de samenwerking betrof het feit dat de noodzaak tot samenwerking door alle drie de gemeentebesturen werd onderkend. Nieuw-Lekkerland en Liesveld wilden al eerder ambtelijk samenwerken, terwijl Graafstroom eerst duidelijk wilde hebben tot welke resultaten een ambtelijke samenvoeging concreet zou leiden.

Toen alle drie de gemeenten slecht uit de bestuurskrachtmeting kwamen, werd de noodzaak tot samenwerking breed gevoeld.

Vertrouwen

Tijdens de oriënterende gesprekken tussen de gemeenten, is het belangrijk gebleken dat er sprake was van onderling vertrouwen tussen de bestuurders en gemeentesecretarissen. Doordat bestuurders en gemeentesecretarissen op één lijn zaten, kon de vaart in het proces worden gehouden. Betrokkenen waren naar medewerkers toe dan ook zeer positief over de kansen van het slagen van een samenvoeging van de ambtelijke organisaties.

Ook zijn de gemeenteraden intensief betrokken in het oriënterende proces door te vragen om kaders en het verstrekken van informatie over de stand van zaken. Dit vertrouwen is nodig gebleken om verdere samenwerking door te kunnen zetten. Overigens is het vertrouwen op enkele momenten in het proces ook flink op de proef gesteld.

Vergelijkbaarheid

Een ander vereiste is dat er tevens sprake is van een ‘vergelijkbaar karakter’ van de gemeenten. Gemeenten denken vaak dat verschillen erg groot zijn. In de praktijk blijken alle gemeenten veelal hetzelfde doel voor ogen te houden en dezelfde problemen te ervaren. De gemeenten die samenwerken in De Waard, met een tamelijk identiek karakter, kregen makkelijk de neuzen dezelfde kant op. De omvang, cultuur en historie was bij deze drie gemeenten relatief identiek.

Zorgvuldigheid

De start van de werkorganisatie is gedegen voorbereid en uitgewerkt, voordat met de feitelijke implementatie is begonnen. Deze zorgvuldige aanpak heeft ook bijgedragen aan het draagvlak voor de samenwerking onder de gemeenteraadsleden. Er heeft tevens een doorlichting plaatsgevonden van de drie gemeenten in de voorbereidingsfase. Dit om te voorkomen dat er in een later stadium alsnog ‘lijken uit de kast’ zouden komen. Daarbij is een nulmeting gehouden, zodat in de toekomst ook de prestatie van het samenwerkingsverband geëvalueerd kan worden. Tevens zijn er doelstellingen geformuleerd, die de partnergemeenten met de samenwerking wilden bereiken. Als nadeel van deze zorgvuldige voorbereiding kunnen de relatief hoge frictiekosten, die gepaard gaan met de vorming van het samenwerkingsverband, worden genoemd.

Onafhankelijkheid

Alle voormalige gemeentesecretarissen van respectievelijk Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld zijn met de vorming van De Waard, om uiteenlopende redenen, vertrokken. Voor de gezamenlijke werkorganisatie De Waard is vervolgens een algemeen directeur aangetrokken van buiten de drie bestaande gemeentelijke organisaties. De onafhankelijkheid en ‘frisse blik’ van deze nieuwe algemeen directeur ten opzichte van de drie gemeenten bleek bij te dragen aan de ontwikkeling van de samenwerking.

Training en coaching

Tijdens de implementatie van de gezamenlijke werkorganisatie De Waard zijn de ambtenaren intensief getraind en gecoacht ter voorbereiding op hun nieuwe rol. Ook na het implementatieproces is veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van de competenties van managers en medewerkers. Deze investering werpt ook zichtbaar vruchten af, wat tot uiting komt in de dagelijkse prestaties. Cultuurverschillen tussen de voormalige drie 'bloedgroepen' worden met behulp van training overbrugd. De nieuwe cultuurwaarden van De Waard, zoals klantgerichtheid, zakelijkheid, proactiviteit en een open communicatie, zijn daarbij geïntroduceerd.

4.5.2 Belemmerende factoren voor ontwikkeling en effectiviteit

Focus op draagvlak

Tijdens de initiatief- en oriëntatiefase mocht iedereen meedenken over hoe een samenwerkingsverband tussen de drie gemeenten eruit moest komen te zien. Dit vanuit het oogpunt dat grote betrokkenheid zou leiden tot veel draagvlak binnen alle geleidingen van de drie organisaties. Deze aanpak zorgde ervoor dat de oriëntatiefase een tijdrovend proces werd. Ook leidde deze aanpak op sommige plaatsen tot weerstand in plaats van draagvlak; het proces duurde lang en niet alle geopperde ideeën kregen uiteindelijk ook een plaats in de uitwerking. Doordat er nu eenmaal sprake is van vele verschillende belangen in een dergelijk complex veranderproces voelden sommige betrokkenen zich onvoldoende gehoord.

‘Gemeenteraden, bestuurders, managers en medewerkers; iedereen mocht meedenken en meepraten over hoe het samenwerkingsverband eruit moest komen te zien’

Weinig zelfreflectie bij bestuurders

Tijdens de besluitvormingsfase is te weinig sprake geweest van zelfreflectie door bestuurders ten opzichte van de prestaties en werkwijzen binnen de eigen gemeenten. De eigen gemeente wordt vaak als 'best practice' gezien en daarmee als voorbeeld voor de gezamenlijke werkorganisatie. Deze instelling van enkele bestuurders heeft daardoor het proces op onderdelen onnodig vertraagd.

Werkdruk

Elke bestuurder wil het beste voor zijn eigen gemeente. Van prioritering en beleidsafstemming tussen de gemeenten is over het algemeen nauwelijks sprake. De werkorganisatie wordt daardoor overladen met projecten en nieuw opkomende vragen. De Waard blijkt dan ook met capaciteitsproblemen te kampen, veroorzaakt door deze nagenoeg ongeremde stroom aan vooral ad hoc vragen vanuit de opdrachtgevers. Door deze werkdruk is de werkorganisatie op zoek naar een betere invulling van haar rol en taken.

4.6 De verwachtingen getoetst aan De Waard

De contouren van het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld zijn geschetst. We maken in deze paragraaf de balans op door te reflecteren op de verwachtingen, zoals geformuleerd bij aanvang van het onderzoek in de vorm van stellingen en potentiële voor- en nadelen.

4.6.1 De stellingen; juist of onjuist?

Bij aanvang van het onderzoek zijn negen stellingen geformuleerd, zoals opgenomen in hoofdstuk 1. Deze stellingen zijn, op basis van de casusbeschrijving van de samenwerking tussen de gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld binnen De Waard, door de onderzoeker getoetst. Deze toets maakt duidelijk of een stelling in het geval van De Waard juist of onjuist is. We lopen de stellingen hieronder een voor een langs.

Stelling 1: Effectieve intergemeentelijke samenwerking kan alleen worden gerealiseerd indien sprake is en blijft van een grote 'druk' om samen te werken. Deze druk kan extern ontstaan (rijk, provincie) of intern gevoeld worden (financieel, kwetsbaarheid).

Juist. Met de uitkomsten van de gehouden bestuurskrachtmeting ontstond direct 'druk' op de politiek-bestuurlijke geledingen van de betrokken gemeenten. Het besef was overduidelijk aanwezig dat niet alleen verder kon worden gegaan, in ieder geval niet op ambtelijk niveau. De organisaties waren te kwetsbaar en onvoldoende in staat om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Er is inmiddels een 'point of no return' in de samenwerking gepasseerd. De 'druk' blijft daardoor aanwezig om minimaal in de huidige setting verder te gaan.

Stelling 2: Het komt effectieve intergemeentelijke samenwerking ten goede indien weinig partnergemeenten, maximaal drie of vier, samenwerken.

Juist. Het overgaan tot een meervoudig geconcentreerde samenwerking, zoals de gemeenten Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Graafstroom hebben gedaan, grijpt onomkeerbaar in op de bedrijfsvoering van de gemeenten. Er ligt een complexe veranderopgave aan deze krachtenbundeling ten grondslag, waarbij partners zoveel mogelijk op één lijn moeten komen en op één lijn moeten blijven. In dit geval is het proces met drie gemeenten doorlopen, die een zekere sociale en geografische connectie met elkaar hebben. Naar alle waarschijnlijkheid was een dergelijk proces met meer partijen niet van de grond gekomen.

Stelling 3: Intergemeentelijke samenwerking kan alleen tot ontwikkeling komen en effectief worden indien een 'Gideonsbende' aanwezig is. De Gideonsbende is een dragende groep van bestuurlijk en/ of ambtelijk betrokkenen uit verschillende partnergemeenten, kent een zekere vastigheid qua samenstelling en de leden ervan vertrouwen elkaar en zorgen voor sturing van het proces.

Juist. Rondom de totstandkoming van De Waard was sprake van een vaste groep bestuurders en gemeentesecretarissen die voor sturing op en richting in het proces hebben gezorgd. Bijkomend ‘voordeel’ in de samenstelling van deze Gideonsbende was wellicht het feit dat de betreffende gemeentesecretarissen, om uiteenlopende redenen, geen aanspraak wensten te maken op de toekomstige positie van algemeen directeur van De Waard casu quo gemeentesecretaris van de drie gemeenten. Zij konden derhalve tamelijk onafhankelijk het proces trekken, er speelden nauwelijks persoonlijke belangen.

Stelling 4: Processen die leiden tot effectieve intergemeentelijke samenwerking starten, redenerend vanuit de veranderperspectieven van De Caluwé en Vermaak, vanuit een ‘gele’ veranderaanpak.

Juist. Al tijdens de eerste stappen in de samenwerking bestond een groot besef van de noodzaak tot samenwerking onder de betrokken partijen. Vanuit een stevige vertrouwensbasis en de nodige onderlinge loyaliteit is gezocht naar ‘win-win’ situaties. We kenmerken deze fase, in lijn met de kleurdrukken van De Caluwé en Vermaak, dan ook als een veranderproces waarin ‘geeldruk denken’ heeft plaatsgevonden.

Zonder te pretenderen volledig en tot in detail van de analyse nauwkeurig te zijn, hebben we in het kader van dit onderzoek ook ‘gespeeld’ met de gehanteerde veranderkleuren in de fasen die volgden na deze ‘gele’ aanpak. We hebben deze korte analyse hieronder verwoord voor de geïnteresseerde lezer.

We stellen dat de gele fase werd gevolgd door een fase van ‘blauwdruk’ denken. Het eindresultaat en de doelstellingen van de samenwerking werden helder omschreven en vastgelegd. Hier wordt vervolgens ook plan- en projectmatig, onder begeleiding van een extern adviesbureau, naar toe gewerkt.

Na deze blauwe fase staat de volgende fase in de ontwikkeling van de samenwerking vooral in het teken van ‘leren’. Leren in termen van omgaan met de nieuwe rollen en taken die op medewerkers afkomen, maar ook bestuurders worden getraind in het omgaan met hun rol als eigenaar en opdrachtgever. Het doel is telkens wel helder omlijnd, maar het is vooral een kwestie van oefening gebleken om daaraan ook invulling te kunnen geven. We bestempelen deze fase derhalve als ‘groendruk denken’.

Daarna volgt een periode die vooral in het teken staat van ‘training en coaching’ van zowel ambtenaren als bestuurders. Medewerkers op alle niveaus worden in leersituaties gebracht en er wordt vanuit deze setting gezocht naar oplossingen voor ontstane knelpunten. Er worden zodoende tevens nieuwe cultuurwaarden gecreëerd. We bestempelen ook deze fase derhalve als ‘groendruk denken’.

Tot slot staat de huidige situatie vooral in het teken van ‘borging’. HRM is daarbij een belangrijk punt, maar ook het creëren van goede verhoudingen en een heldere communicatie worden belangrijk geacht. We spreken daarom in deze fase overwegend van ‘rooddruk denken’.

Met het oog op de beoogde herindeling in 2013 is het uitstippelen van de koers daartoe een aandachtspunt. Er lijkt weer een ‘blauwe fase’ aan te komen.

Stelling 5: Bij aanvang van het proces tot effectieve intergemeentelijke samenwerking formuleert de Gedeondbende de urgentie van de samenwerking en worden doelstellingen zowel kwalitatief als kwantitatief vastgelegd.

Onjuist. Voorafgaand aan de samenwerking zijn door de drie partnergemeenten acht doelstellingen geformuleerd. Deze doelstelling zijn echter niet gekwantificeerd, waardoor momenteel lastig is vast te stellen of de doelen daadwerkelijk worden bereikt. Ook lijkt het erop dat niet alle verwachtingen van betrokkenen expliciet zijn gemaakt in deze aanloopfase. Hierdoor blijken ambities nu vaak te hoog gegrepen. Er is vooraf wel een nulmeting gehouden, waardoor de discrepantie tussen de oorspronkelijke en huidige situatie kan worden aangetoond.

Stelling 6: Wil een proces tot intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk tot een effectief samenwerkingsverband leiden, dan wordt tijdig in het proces afspraken gemaakt over het aantal partnergemeenten, de hierin onder te brengen taken en de (juridische) vorm van het samenwerkingsverband.

‘De samenwerking voldoet nog niet helemaal aan de bestuurlijke verwachtingen. Verwachtingen lagen te hoog, zijn onvoldoende uitgesproken of er kan (nog) niet aan worden voldaan’

Juist. Na een korte verkenning waarbij ook de gemeente Giessenlanden was betrokken, werd al snel duidelijk dat de gemeenten Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland de krachten onderling zouden bundelen. De mate en vorm waarin deze samenwerking gegoten zou worden was eigenlijk vooral een kwestie van implementeren, de ‘stip op de horizon’ werd al vroegtijdig

gezet.

Stelling 7: Samenwerking op ondersteunende of uitvoerende processen, ofwel op a-politieke taken, leidt relatief eenvoudiger tot effectieve samenwerking. Samenwerking op beleidsinhoudelijke terreinen werkt daarentegen sterk complicerend en vermindert de kans op effectieve samenwerking op langere termijn.

Onjuist. De Waard toont aan dat krachtenbundeling op alle ambtelijke taken leidt tot effectiviteit. De beleidsinhoudelijke samenvoeging, met behoud van lokale autonomie, schept daarbij een soort onvoorwaardelijkheid van de samenwerking. Er is simpelweg geen weg terug denkbaar.

Stelling 8: De complexiteit van de samenwerking neemt toe naarmate het aantal taken binnen het samenwerkingsverband groeit. Op langere termijn is daarom een gedeconcentreerd samenwerkingsverband dat meer taakvelden omvat dan het partners telt onhoudbaar.

Juist. De complexiteit van het samenwerkingsmodel van De Waard is herkenbaar, maar zorgt niet voor belemmeringen in termen van ontwikkeling of effectiviteit.

Gezien de noodzaak tot samenwerking die aan de totstandkoming van De Waard ten grondslag lag, kan de gekozen meervoudige geconcentreerde samenwerkingsvorm als beste oplossing worden gezien. Een samenwerkingsvorm op minder taken was waarschijnlijk een suboptimale oplossing gebleken.

Stelling 9: Iedere vorm van intergemeentelijke samenwerking, ongeacht het aantal samenwerkende partners, de in de samenwerking ondergebrachte taken en de mate van effectiviteit, roept na enkele jaren op tot een verder reikend perspectief op de samenwerking of leidt tot herindeling.

Juist. De samenwerking in De Waard is gestart vanuit de wetenschap dat het een ‘tijdelijk’ model zal zijn. Herindeling is op afzienbare termijn het perspectief.

4.6.2 De potentiële voor- en nadelen; herkenbaar?

Naast de toetsing van de praktijksituatie in De Waard aan de stellingen, kunnen we De Waard ook ‘beoordelen’ op de mate waarin de potentiële voor- en nadelen van een dergelijke meervoudig geconcentreerde samenwerking, in de vorm van een facilitair bedrijf, zich voordoen. Ook deze voor- en nadelen lopen we hieronder een voor een langs.

Voordeel 1: Betere dienstverlening aan burgers door impuls kwaliteit en capaciteit

Herkenbaar. Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening is volgens alle gesprekspartners gerealiseerd. Zo zijn er mooie resultaten geboekt op het terrein van de Wmo; voorheen waren huisbezoeken niet mogelijk, maar met de komst van De Waard is dit gerealiseerd. Tevens is met de komst van De Waard de dienstverlening verder gedigitaliseerd. Ook dit zou binnen de afzonderlijke gemeenten niet gerealiseerd zijn. De dienstverlening is hiermee sterk geprofessionaliseerd en goed bereikbaar geworden voor burgers. De verwachting is dat de kwaliteit van de dienstverlening in de toekomst nog verder toe zal nemen.

‘Voor herindeling is nu eenmaal de vrijwillige instemming van alle partnergemeenten nodig. Als die er niet is, dan is deze vorm van krachtenbundeling (voorlopig) een prima alternatief.’

Voordeel 2: Toegenomen efficiency door professionalisering (kennis en competenties)

Herkenbaar. De mate waarin de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht is toegenomen en dit geresulteerd heeft in efficiency, is over de hele linie lastig te bepalen. Wel kan gesteld worden dat de kwetsbaarheid is afgenomen. Ook is op sommige afdelingen sprake van meer specialismevorming en minder uitval.

Door de herformulering van diverse cruciale processen is op belangrijke onderdelen wel sprake van aantoonbare efficiencywinst.

Voordeel 3: Beleidsbiaten zijn opgevuld en beleid is verder verdiept

Herkenbaar. Reeds bij ‘voordeel 1’ is benoemd dat, bijvoorbeeld in het geval van de Wmo, beleidsbiaten zijn opgevuld, dan wel dat bestaand beleid verder is verdiept.

Nadeel 1: Complexe structuur en grote coördinatielast (kostanteoedeling is lastig)

Niet herkenbaar. De opzet en werking van een meervoudig geconcentreerde samenwerking blijkt complex te zijn. Deze complexiteit wordt gevoed door de relatieve onbekendheid met deze manier van werken in gemeenteland. Strikter werken binnen relaties van eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer kent aanpassingsverschijnselen. De verschillende rollen rondom de samenwerking kunnen ook een grotere coördinatielast met zich meebrengen. Toch lijkt de complexiteit van het model geen belemmering te vormen in de dagelijkse praktijk. Ook is een nauwkeurige analyse gemaakt van de kostenverdeling, welke zonder veel discussie wordt toegepast.

Nadeel 2: Vooraf weinig zicht op toekomstig kostenniveau

Herkenbaar. Het blijkt in het geval van De Waard inderdaad lastig te zijn om vooraf de investeringskosten en exploitatielasten van het samenwerkingsverband goed te begroten. De situatie die na samenvoeging van de ambtelijke organisaties ontstaat is dan ook al snel niet meer vergelijkbaar met de oorspronkelijke situaties van drie afzonderlijke ambtelijke organisaties. De professionalisering van het gezamenlijke werkapparaat brengt daarnaast ook een ander kostenniveau met zich mee.

Belangrijke kanttekening hierbij is dat de financiering van De Waard voor de periode 2009 tot 2013 vooraf is begrensd door de beschikbaar komende herindelingsgelden. Tevens is De Waard inmiddels geconfronteerd met een aantal bezuinigingsronden.

‘Negen bestuurders op 30.000 inwoners. Is dat een teken van slagkracht of bestuurlijke drukte?’

Nadeel 3: Spanningsveld tussen confection (efficiency) en maatwerk (autonomie)

Herkenbaar. Ondanks het wenkend perspectief van herindeling, bestaan er ook tussen de gemeentebesturen van Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland nog verschillende wensen ten aanzien van de beleidsuitvoering door De Waard. Zolang er sprake is van een samenwerkingsvorm lijken partijen toch vooral het eigen belang voorop te stellen.

4.7 De Waard samengevat, belangrijkste lessen op een rij

De beschrijving en analyse van de casus De Waard geeft een beeld van de meervoudig geconcentreerde samenwerking tussen de gemeenten Nieuw-Lekkerland, Graafstroom en Liesveld. De gezamenlijke werkorganisatie die is gevormd onder de naam 'De Waard' kan conceptueel worden aangeduid als een 'facilitair bedrijf'. Om te voorkomen dat deze samenvatting een herhaling van zetten wordt, kiezen we voor een opsomming van de voornaamste lessen die de uiteenzetting van De Waard bevat.

Dilemma's
Vertrouwen versus betrouwbaar
Voortvarendheid versus zorgvuldigheid
Fysieke bundeling medewerkers versus contact met en service aan de burger
Afstand versus betrokkenheid
Invulling rollen van eigenaar en opdrachtgever versus rol van opdrachtnemer

Bevorderende factoren
Noodzaak
Vertrouwen
Vergelijkbaarheid
Zorgvuldigheid
Onafhankelijkheid
Training en coaching

Belemmerende factoren
Focus op draagvlak
Weinig zelfreflectie bij bestuurders
Werkdruk

Stellingen	Juist of onjuist?
1. Aanwezigheid interne of externe 'druk' noodzakelijk	Juist
2. Weinig partnergemeenten werkt bevorderend	Juist
3. Gideonsbende moet aanwezig zijn	Juist

Stellingen	Juist of onjuist?
4. Proces dient vanuit 'gele' veranderaanpak te starten	Juist
5. Gideonsbende formuleert bij start urgentie en doelen	Onjuist
6. Tijdige afspraken over partners, taken en vorm is vereiste	Juist
7. Beleidsinhoudelijke samenwerking werkt sterk complicerend	Onjuist
8. Complexiteit stijgt naarmate takenpakket groeit	Juist
9. Iedere vorm roept na enkele jaren om nieuw perspectief	Juist

Potentiële voor- en nadelen	Herkenbaar?
+ Betere dienstverlening aan burgers	Herkenbaar
+ Toegenomen efficiency door professionalisering	Herkenbaar
+ Beleidskaders zijn opgevuld en beleid is verder verdiept	Herkenbaar
-/- Complexe structuur en grote coördinatielast	Niet herkenbaar
-/- Vooraf weinig zicht op toekomstig kostenniveau	Herkenbaar
-/- Spanningsveld tussen confectie en maatwerk	Herkenbaar

Deze casusbeschrijving maakt integraal onderdeel uit van het boek:

‘Samen sterker’
samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd

In dit boek zijn naast De Waard nog elf praktijkgevallen van (pogingen tot) intergemeentelijke samenwerking geanalyseerd. Waarom is het initiatief tot samenwerking genomen? Hoe heeft de samenwerking zich ontwikkeld in de loop der jaren? Welke dilemma's doen zich daarbij voor? Voldoen deze samenwerkingsverbanden aan de verwachtingen? Is er sprake van succesvolle samenwerking? Zo ja, wat bevordert het succes? Of hapert de samenwerking en welke factoren hebben dan blijkbaar een remmende werking? De auteur leidt u in dit boek langs de antwoorden op deze vragen.

Naast de casusbeschrijvingen bevat het boek tevens enkele inleidende hoofdstukken waarin wordt stilgestaan bij de verschillende samenwerkingsvormen en de voor- en nadelen van deze vormen. Tevens bevat het boek een uitgebreid analysehoofdstuk, waarin de balans wordt opgemaakt op basis van de twaalf casusbeschrijvingen.

Het boek is tot stand gekomen door een samenwerking tussen SeinstravandeLaar B.V. en het programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor vragen of opmerkingen over deze casusbeschrijving of het boek ‘Samen sterker’ kunt u contact opnemen met Stan van de Laar. Stan is auteur van de publicatie en verrichte tevens het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt. Stan is bereikbaar via 06 – 303 72 997 of s.vandelaar@seinstravandelaar.nl.

‘Samen sterker’ is uitgegeven door Eburon (ISBN 978-90-5972-464-8) en onder andere verkrijgbaar via www.eburon.nl, www.seinstravandelaar.nl en www.managementboek.nl.