

A photograph of two young people hiking in a forest. The person on the left is using binoculars, and the person on the right is wearing a cap and a backpack. The background is a dense forest of tall trees.

Verslag van de verkenning

Samenwerkingsmogelijkheden
Noaberkracht en Oldenzaal in
beeld gebracht

Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Leeswijzer.....	3
2. De opdracht van de raden	4
3. Zo zag het verkenningsproces eruit	6
4. Wat is de urgentie?	9
5. Zijn Noaberkracht en Oldenzaal logische partners?	12
6. De mogelijke meerwaarde en nadelen/risico's van samenwerking	14
6.1 Algemene meerwaarde van samenwerking	14
6.2 Meerwaarde naar domeinen	15
6.3 Nadelen of risico's van samenwerking	17
7. Randvoorwaarden voor samenwerking	19
8. Vormen van samenwerking.....	22
8.1 Vorm 1 Organisch samenwerken	22
8.2 Vorm 2 Opgavegericht samenwerken.....	24
8.3 Vorm 3 Gezamenlijke taakuitvoering.....	25
8.4 Vorm 4 Ambtelijke fusie	26
8.5 Vorm 5 Zelf bouwen; het combinatiemodel.....	29
9. Ervaringen van andere gemeenten.....	31
10. Verdieping en meningsvorming.....	34

1. Inleiding

Oldenzaal en Noaberkracht verkennen of samenwerking tussen beide organisaties kan helpen om ook in de (nabije) toekomst alle taken adequaat uit te kunnen blijven voeren en om opgaven aan te kunnen.

Beide organisaties zien dat ze op termijn kwetsbaar worden, mede omdat veel verschillende en nieuwe ontwikkelingen op ze afkomen. Hier ligt ook materiaal van onderzoeken aan ten grondslag.

Elke gemeente heeft verwachtingen bij de verkenning

Ten aanzien van de verkenning willen de gemeenteraden en Colleges van de drie gemeenten verschillende zaken in kaart brengen. Deze zijn vastgelegd in de opdrachtbeschrijvingen die zijn vastgesteld door Colleges van B&W en/of gemeenteraden (zie hoofdstuk 2).

Uitgangspunt voor de verkenning is dat samenwerking direct of indirect tot positieve effecten voor de inwoners moet leiden en een oplossing moet vormen voor de ervaren en voorziene kwetsbaarheid.

De verkenning is uitgevoerd door de gemeenten

De gemeenten hebben de verkenning gezamenlijk uitgevoerd. De verkenning dichtbij houden door het zelf te doen was ook een expliciete wens. Er is een actieve rol ingenomen door de raden, colleges en ambtelijke organisaties. Het proces is gefaciliteerd door een projectgroep, bestaande uit interne projectleiders vanuit Noaberkracht en Oldenzaal, ondersteunende capaciteit en twee externe begeleiders voor de begeleiding.

In dit verslag leest u over het proces en wat de inhoudelijke resultaten van de verkenning zijn

Het onderliggend materiaal is in dit verslag van de verkenning verwerkt. In hoofdstuk 3 staat omschreven waar de verkenning uit heeft bestaan. De tussenstand die rond de zomer van 2022 is verspreid om de collega's mee te nemen in de stand van zaken en 'eerste oogst' is integraal in dit stuk opgenomen. De duiding van de informatie wordt opgenomen in een nog op te stellen Beslisdocument.

1.1 Leeswijzer

Het verslag begint met de opdracht van de raden. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de wijze waarop de verkenning heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt de urgentie besproken en hoofdstuk 5 beantwoordt de vraag of Oldenzaal, Dinkelland en Tubbergen logische partners zijn. Hoofdstuk 6 en 7 gaan over de mogelijke meerwaarde, nadelen en randvoorwaarden van samenwerking. In hoofdstuk 8 staan de verschillende organisatievormen voor samenwerkingsvormen centraal. Tot slot gaat hoofdstuk 9 in op de ervaringen van andere gemeenten en hoofdstuk 10 brengt verdieping aan en een lijn van redeneren gericht op een eventueel vervolg.

2. De opdracht van de raden

Het vertrekpunt voor de verkenning zijn de raadsinformatiebrief van de gemeente Oldenzaal en het raadsvoorstel van Dinkelland en Tubbergen, beiden de dato 23 november 2021. De kern van de verwachtingen van de raden zijn hiernavolgend opgenomen. Hieruit blijkt dat de drie gemeenten deels dezelfde en deels verschillende informatie nodig hebben om uiteindelijk een afweging te kunnen maken. De informatie is zo feitelijk mogelijk weergegeven, verder in dit verslag leest u hoe deze verwachtingen zijn 'geoperationaliseerd'.

Dit staat in het raadsvoorstel van Dinkelland en Tubbergen

De raden van Dinkelland en Tubbergen willen de meerwaarde van samenwerking met de gemeente Oldenzaal verkennen. Om de opgaven het hoofd te kunnen bieden is meer bestuurlijke en organisatorische slagkracht nodig. Het is een verkenning naar de mogelijkheden van het scenario opschalen. Met opschalen wordt bedoeld: functionele en ad hoc samenwerking wordt gericht ingezet om de uitvoeringskracht van Noaberkracht duurzaam te borgen. Bij gebleken succes kan samenwerking worden geformaliseerd.

De gemeenteraden van Dinkelland en Tubbergen hebben drie principes geformuleerd die leidend zijn voor samenwerking met anderen. Het betreft de volgende leidende principes:

1. het samenlevingsgericht besturen en werken (dienstverlening);
2. de kwaliteit (effectiviteit) van het bestuur en de ambtelijke organisatie;
3. een gezonde financiële positie is hierbij een voorwaarde.

Concreet is de opdracht van de raden van Tubbergen en Dinkelland:

Breng vanuit het perspectief opschalen de meerwaarde in beeld van diverse samenwerkingsmogelijkheden met de gemeente Oldenzaal en houd daarbij de volgende kaders en randvoorwaarden voor ogen:

- geef bij elk onderdeel van de verkenning duidelijk de voor- en nadelen, risico's en de impact voor de inwoners aan bijvoorbeeld in de vorm van een SWOT-analyse;
- gebruik de drie leidende principes als leidraad;
- betrek het verschil tussen stad en plattelandsgemeente in de verkenning;
- breng de ervaringen van de huidige samenwerking in beeld;
- betrek de bestuurlijke consequenties voor zowel college als raad;
- heb hierbij aandacht voor de verhouding tussen harmonie en autonomie (de wil tot verschil);
- verken ook hoe de samenwerking beëindigd kan worden;
- breng in beeld hoe we binnen de samenwerking omgaan met samenwerking en positionering in de regio;
- hou zeker de deur naar Losser open.

Dit staat in de raadsinformatiebrief van Oldenzaal

De raad van Oldenzaal wil graag investeren in de toekomstbestendigheid van de ambtelijke organisatie. De verkenning houdt in dat gekeken wordt of versterking van de ambtelijke organisatie mogelijk is middels samenwerking Noaberkracht. En om dit samen met Noaberkracht te verkennen. De vraag is of door deze samenwerking de (voorzien) kwetsbaarheid kan worden ondervangen.

De verkenning van de samenwerking met Noaberkracht moet voor Oldenzaal antwoord bieden op een aantal vragen:

- hebben de drie gemeenten een gedeeld beeld ten aanzien van de toekomstige opgaven voor

de lokale overheid? En welke inhoudelijke onderleggers zijn vanuit de drie gemeenten nodig om tot een vruchtbare samenwerking te kunnen komen?

- wordt vanuit de inhoudelijke opgave de nut en noodzaak tot samenwerking gevoeld?
- welke kwaliteiten/werkstijlen vragen de drie colleges van hun ambtelijke organisaties nu en in de toekomst? Hoe helpt samenwerking daarbij?
- sluiten de culturen van de diverse organisaties op elkaar aan?
- welke vormen van samenwerking zijn er mogelijk?

Oldenzaal wil ervaringen die elders in Nederland zijn opgedaan en de lessons learned meenemen.

Operationalisering in (intern) Toetsingskader

De verwachtingen/randvoorwaarden uit de raadsopdrachten zijn vertaald in een gezamenlijk toetsingskader. Hier zijn verwachtingen van het management aan toegevoegd. Toevoegingen van het management richten zich op aantrekkelijk werkgeverschap en versterking van het strategisch vermogen. Dit kader is gebruikt om ervoor te zorgen dat bij mogelijke manieren van samenwerken in kaart gebracht wordt wat belangrijk gevonden wordt en dat de besturen en het management in staat stelt een afgewogen beslissing te maken. Het toetsingskader is bedoeld als hulpinstrument om overzicht te kunnen houden. Niet als absolute beslisboom.

TOETSING SAMENWERKINGSMOGELIJKHEDEN IN 4 STAPPEN

STAP 1: Voor alle opties is de **mogelijke meerwaarde van samenwerking voor inwoners** basis voor de analyse en de vergelijking

STAP 2: Opties worden alleen uitgewerkt als de:

- gezonde financiële positie van de gemeenten niet wordt aangetast;
- autonome positie van gemeenteraden gewaarborgd is.

STAP 3: vergelijking varianten aan de hand van de volgende criteria:

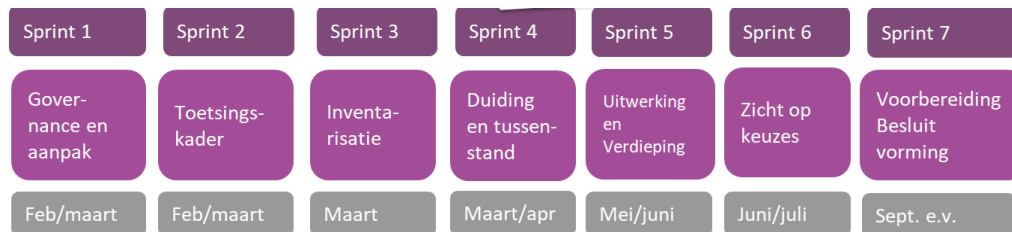
- mogelijke versterking strategisch vermogen organisaties;
- mogelijke versterking aantrekkelijkheid werkgeverschap;
- mogelijke efficiencyvoordelen en -nadelen;
- mogelijke vergroting effectiviteit in regio/allianties/samenwerkingen;
- mogelijke versterking effectieve aanpak inhoudelijke thema's;
- mogelijke vergroting kwaliteit advisering en ondersteuning bestuur;
- mogelijke versterking bestuurlijke slagkracht/slagvaardigheid.

STAP 4: Voor alle te kiezen opties moeten de volgende punten uitgewerkt worden:

- Samenlevingsgericht besturen;
- Omgang met verschil stad en platteland;
- Omgang met cultuurschillen in organisaties;
- Gevolgen voor werkstijlen en bestuurlijk/ambtelijk samenspel;
- Bestuurlijke consequenties colleges/raden (inrichting bestuursproces);
- Invloed op regionale verhoudingen (onder andere positie Lossen).

3. Zo zag het verkenningsproces eruit

De raadsopdrachten gaven een beeld bij wat verkend moest worden. Dit heeft geleid tot de volgende aanpak. De aanpak kenmerkt zich door de zogenaamde sprints (zie figuur).



In de eerste sprint is gezorgd voor een goede rol- en taakverdeling

De gemeenten wilden zelf aan het roer staan. Om deze reden is een “cockpit” gevormd uit het management van beide organisaties. Deze geeft richting aan de uitvoering van het verkenningsproces. De directies hebben de ambtelijke leiding en de burgemeesters de bestuurlijke leiding. Vanuit de organisaties zijn interne projectleiders en communicatieadviseurs aangewezen. Externe begeleiding is ingezet om het gehele proces in goede banen te leiden en onafhankelijk te adviseren.

De tweede sprint legde de basis voor een goede afweging

Om uiteindelijk een afweging te kunnen maken is in de tweede sprint een toetsingskader opgesteld. Deze is opgesteld vanuit de opdrachten gemeenteraden en colleges, plus een aantal elementen die vanuit het management belangrijk bleken bij de afweging van modellen of scenario's. Het toetsingskader is als leidraad gebruikt om te komen tot conclusies over verkenning van mogelijke samenwerkingsvormen.

Sprint 3 en 4 richtten zich op de kennis vanuit de organisaties

Er hebben twee dagen plaatsgevonden waarin circa 70 collega's vanuit beide organisaties elkaar en elkaars taakveld beter hebben leren kennen. Ze hebben besproken welke opgaven op hen afkomen. Ze hebben verkend, wat de meerwaarde van samenwerking kan zijn en welke randvoorwaarden bestaan om tot samenwerking te komen. Ook is verkend wat de voor- en nadelen van verschillende modellen van samenwerking kunnen zijn. Deze dagen worden de ‘dagen van de samenwerking’ genoemd.

Een tussenbericht gaf beeld van de resultaten tot dusver

Er is medio 2022 een tussenbericht opgesteld waarin een beschrijving stond van het resultaat dat tot dusver behaald was. Welke informatie is opgehaald? Wat betekent dit voor het vervolg? Zijn (voorlopige) keuzes mogelijk? Waar is verdieping nodig? Het tussenbericht is tijdens de zomer teruggeleegd in de organisaties met als vraag een reactie te geven en informatie aan te vullen. Deze input is verwerkt in dit verslag. Ook is het tussenbericht de basis geweest voor het bestuur om het gesprek aan te gaan en de fractievoorzitters bij te praten. Die laatste op basis van een presentatie en niet het tussenbericht als geheel.

Na de zomer ging het bestuur in gesprek (sprint 5 en 6)

Na de zomer konden de nieuwe besturen worden aangesloten op het proces. Dit was later dan gepland hetgeen samenhang met de verkiezingen en de formatie van de nieuwe colleges.

Er heeft een aantal verkennende en verdiepende gesprekken plaatsgevonden met de colleges onderling (twee keer) en met de gemeenteraden (één keer). Hiernaast is het bestuur samen met (een deel van) het management en de ondernemingsraden op excursie geweest om inspiratie in het land op te doen. De geleerde lessen van deze excursie zijn in dit verslag opgenomen.

Dit verslag biedt een informatie- en gespreksbasis voor oordeels- en besluitvorming

In dit verslag zijn de bevindingen opgenomen. Op punten worden de vragen van de raden expliciet beantwoord, op andere punten worden de vragen van de raad meer gaandeweg in de tekst aan de orde gesteld. Er is geen conclusie opgenomen. Die moet worden getrokken in een verder dialoog- en afwegingsproces gericht op oordeelsvorming en besluitvorming op de verschillende niveaus (ambtelijk, bestuurlijk, politiek).



4. Wat is de urgentie?

De vraag is waar de samenwerking een oplossing voor moet zijn. In de raadsinformatiebrief van Oldenzaal en het raadsvoorstel van Noaberkracht wordt over de urgentie gesproken en ook met de organisaties is deze urgentie verkend. Kort samengevat wordt de urgentie gevormd doordat de opgaven toenemen in complexiteit en de organisaties tekenen van kwetsbaarheid beginnen te vertonen en verwacht wordt dat met toenemende complexiteit ook de kwetsbaarheid toeneemt. Tijdens de verkenning is verdiept op de urgentie. Op de opgaven en (waargenomen/ervaren) kwetsbaarheid.

De gemeenten hebben te maken met diverse opgaven en ontwikkelingen

Kenmerkend aan gemeenten is dat ze midden in de veranderende maatschappij staan. Hieruit vloeien de interessante opgaven voort waaraan gewerkt wordt. De actuele ontwikkelingen anno 2022 worden gevormd door stikstof, veranderingen in het klimaat, stijging van de prijzen, stijging van het aantal woningzoekenden, stijgende zorgbehoefte, nieuwe economieën, verandering in mobiliteit en bereikbaarheid, toename IT mogelijkheden (online, robotisering, automatisering, digitalisering), gevolgen mondiale onrust, grote aantallen asielaanvragen... et cetera.

Ook is een verandering zichtbaar in de verhouding tussen overheid en samenleving en worden in toenemende mate verschillen zichtbaarder tussen inwoners. Tussen rijk(er) en arm(er). Opgeleid en minder opgeleid. Mobiel en minder mobiel. Gezondheid, zowel fysiek, mentaal, sociaal als financieel staat meer onder druk. Bestaande systemen wringen en het verschil tussen leefwereld en systeemwereld knelt. Het maakt ook mooie patronen zichtbaar. Inwoners komen op voor hun idealen. Dit verenigt en is een uiting van een zoekproces naar zingeving. Inwoners vinden nieuwe vormen om het noaberschap vorm te geven.

Bij deze (aanstaande) transitie gaat het om publieke waarde. Dit brengt vragen met zich mee. Wat doet de overheid, wat de samenleving? Hoe gaan we om met diverse (ethische) dilemma's en conflicterende belangen? Wie gaat het betalen? En tot slot; hoe geven we alles voldoende aandacht en voorkomen we "overheidsburn-out"?

De gemeenten zien dat het gaat om balans vinden. Bijvoorbeeld tussen versterking van het verdienvermogen (agrarisch, vrije tijdseconomie) en behoud leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Om het tonen van lef en innovatie om wonen voor iedereen mogelijk te maken (stad en dorpen). Er is behoefte aan innovatieve vormen van multifunctioneel land- en bodemgebruik en nieuwe verdienmodellen. Aan het clusteren en verbinden van voorzieningen (denk aan onderwijs, sport en cultuur/gebiedspromotie). Aan het ontwikkelen van nieuwe financieringsvormen. Het gaat om het zoveel mogelijk samen optrekken met de ondernemers en inwoners en met de regio.

Opgemerkt wordt dat op onderdelen de opgaven voor Dinkelland en Tubbergen anders zijn dan die voor Oldenzaal. Dit heeft te maken met het verschil tussen stad en platteland. Een opgave die bijvoorbeeld bestaat bij agrarische gemeenten is het vraagstuk van vrijkomende agrarische bebouwing. Oldenzaal als stad heeft als opgave bijvoorbeeld behoud van de vitaliteit van de binnenstad.

De organisaties vertonen tekenen van kwetsbaarheid

De gemeentelijke organisaties moeten voldoende zijn toegerust om de taken, welke uit de opgaven voortvloeien, op te kunnen pakken. En tot dusver zijn zowel Oldenzaal als Noaberkracht over het

algemeen goed in staat gebleken de taken uit te voeren. Met recht iets waar beide organisaties trots op mogen zijn. Dit wordt in de organisaties ook zo beleefd. Met als gevolg dat hier en daar vraagtekens geplaatst worden bij de noodzaak van samenwerking, bekeken vanuit het hier en nu.

Beide organisaties hebben wel zorgen naar de toekomst. Samenlevingsgericht organiseren vraagt in de praktijk veel van bestuurders en medewerkers. Op thema's als informatieveiligheid en inkoop wordt al kwetsbaarheid ervaren. In Noaberkracht wordt veelal op een kleine groep mensen een beroep gedaan 'kartrekkers' zo blijkt uit het rapport van BMC.

Uit ditzelfde rapport blijkt dat loyale mensen werken bij Noaberkracht en dat de organisatie de laatste jaren geprofessionaliseerd is, waardoor kwaliteit in dienstverlening is bereikt en het samenlevingsgericht werken is ontwikkeld. Het blijkt in de huidige praktijk van Noaberkracht dat de samenwerking extra inspanning kost. Met name om de gezamenlijkheid vorm te geven. De relatie tussen bestuurders op portefeuillehouder niveau is bepalend voor de mate waarin al dan niet samen wordt opgetrokken. Beide gemeenten behorende tot Noaberkracht vinden het belangrijk verschil te maken en maatwerk te leveren. Dat wringt soms met wat de organisatorische mogelijkheden zijn (in termen van kwaliteit en kwantiteit). De organisatie loopt aan tegen de grenzen van het haalbare. En crises, zoals de Corona crisis, zetten deze zaken op scherp. Aandachtspunten blijken het strategisch vermogen, rolvastheid, relatie tussen reguliere en programmatische processen en de scope van het management.

In Oldenzaal is merkbaar is dat de medewerkers steeds meer alleen komen te staan in hun inhoudelijke expertise. Ook dat is kwetsbaar. Dit oplossen met het toevoegen van formatie is financieel veelal niet haalbaar, wordt gesteld in de raadsinformatiebrief. Daarin staat verder te lezen dat vraagstukken vaak al regionaal worden opgepakt. En dat gemerkt wordt dat het niet altijd lukt in de samenwerking voldoende ambtelijke kwaliteit in te brengen. Ook lukt het de gemeente steeds minder goed het gewenste strategische niveau te bieden.

Naast groeiende kwetsbaarheid en de druk op ambtelijke kwaliteit stelt Oldenzaal dat de bedrijfsvoering een trend richting opschaling laat zien door het streven naar efficiency en de toenemende ICT-complexiteit. Dit komt de efficiency ten goede en borgt specifieke kennis. Het wordt in de raadsinformatiebrief van Oldenzaal geduid als een groeiende spiraal van complexiteit en opwaartse druk.

Hoe blijven de gemeenten ook in de toekomst aantrekkelijke werkgevers? Die talent aan zich kunnen binden? Talent met de juiste vaardigheden om de meeste publieke waarde te creëren?

Dit is het financiële perspectief

Financieel staan de drie gemeenten er goed voor. Vanaf 2027 kennen de gemeenten het zogenaamde ravijnjaar waarin onzekerheden liggen; vooral voor wat betreft de te wijzigen financieringssystematiek door het Rijk. De financiële vooruitzichten zijn door deze bril als onzeker te beschouwen. De reservepositie van Noaberkracht is goed, evenals die van Oldenzaal. Daarnaast krijgen de drie gemeenten in de BDO-Benchmark van 2022 dikke voldoende in het kader van de financiële stresstest gemeenten (Tubbergen een 10, Dinkelland een 9 en Oldenzaal een 8).¹

Wel urgent, maar niet acuut

Met de medewerkers, bestuurders en politiek is de urgentie besproken. Vanuit het bestuur, de politiek en een deel van de medewerkers wordt de urgentie gezien en beleefd. Al is de urgentie niet acuut. De

¹ [BDO Benchmark Nederlandse Gemeenten 2022.pdf](#)

gemeenten zien dat ze nu in alle rust een afweging kunnen maken. Ook omdat zich nu de kans aandient om vanuit de relatie en de praktijk van werken partners te vinden. Onderkend wordt dat de komende jaren stapsgewijs keuzes kunnen worden gemaakt.

5. Zijn Noaberkracht en Oldenzaal logische partners?

De drie gemeenten hebben elkaar gevonden in het proces van een verkenning. Dit voelde logisch. Met name omdat de gemeenten elkaar regelmatig tegenkomen in het gebied. Samen met de gemeente Losser vormen de drie betrokken gemeenten het natuurlijk samenhangende gebied Noordoost Twente. Het gebied is bovendien een Nationaal Landschap.

Maatschappelijke verbindingen

Als we inzoomen op het gebied kijken we naar de oriëntatie van inwoners. Dit vormt een basis voor de aanpak van opgaven. Denk dan aan bewegingen van inwoners rond wonen, werken, winkelen en onderwijs. Uit het rapport van BMC (Toekomstbestendigheid Noaberkracht, 13 januari 2021) blijkt dat gemiddeld genomen de geografische oriëntatie van de inwoners van Dinkelland meer gericht is op Oldenzaal en Enschede en die van Tubbergen meer op Almelo. Kijkend naar Oldenzaal geeft men ambtelijk aan dat de Oldenzalers zich over het algemeen niet snel op de omliggende steden of plaatsen richten, dit omdat er veel voorzieningen zijn in Oldenzaal zelf. Winkelen wordt nog wel eens gedaan in Enschede als men een dagje uit wil. En voor het uitgaan wordt soms ook gekozen voor Enschede.

Kijkend naar de organisatie van ondernemingen, belangenverenigingen (zoals de LTO) en projecten (neem de organisatie van Leader) wordt door de gemeenten gezien dat Noordoost Twente een logisch geheel is. Voorbeeld is de Coöperatie Gebiedscollectief Noordoost-Twente U.A.. Dit is een gebiedscollectief en bindende kracht voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer binnen Noordoost-Twente.

Deze maatschappelijke verbindingen worden in gesprekken met bestuurlijke vertegenwoordigers uit het gebied ook bevestigd. Zij zien in hun heden en vanuit hun (arbeids)verleden de samenhang. Die is niet 100%. Inwoners houden zich niet aan gemeentegrenzen. Wel is er veel overlap. Bijvoorbeeld op het gebied van jongeren die naar de middelbare school gaan en de organisatie van bedrijven op Noordoost Twente niveau.

Formele samenwerkingen en regionale indelingen (verbonden partijen)

De gemeenten Dinkelland, Tubbergen en Oldenzaal kennen veel overlap in regionale samenwerkingsverbanden. Dit zijn samenwerkingen op landelijk niveau, provinciaal niveau en op het niveau van Twente en Noordoost Twente.

Op het niveau van Twente wordt bijvoorbeeld samengewerkt op terreinen als gezondheid (GGD), organisatie voor zorg en jeugdhulp, veiligheid, data/informatieknooppunt, werkgelegenheid, bedrijvigheid en vrije tijdseconomie.

Met de Noordoost Twente gemeenten (Dinkelland, Oldenzaal, Tubbergen en Losser) wordt samengewerkt op het gebied van duurzaamheid, energie, natuur en milieu. Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld de Gebiedsgerichte Aanpak op de schaal van Noordoost Twente.

Dinkelland en Oldenzaal hebben iets meer formele relaties met de zuidoostelijke kant van Twente, Tubbergen iets meer met de noordwestelijke kant. Bijvoorbeeld op het gebied van (passend) onderwijs waarbij de stichting Katholiek Onderwijs Noordoost Twente in Dinkelland en Oldenzaal actief is en Tubbergen de Tubbergse Onderwijs Federatie als partner heeft.

Ondanks de verschillen scoren drie gemeenten boven het landelijk gemiddelde qua congruentie in samenwerkingen (dat is het samenvallen van gebieden waarbinnen wordt samengewerkt), zo blijkt uit de RegioAtlas van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betekent dat

bestuurders en medewerkers elkaar regelmatig aan dezelfde regionale tafels tegenkomen. Dat biedt een basis om te komen tot afstemming en efficiënte inzet van medewerkers in voorbereiding en borging. Een voorbeeld hiervan is de deelname aan de Twenteboard waar één van de bestuurders de vier gemeenten vertegenwoordigt.

Gelet op de oriëntatie op Noordoost Twente is het voor iedereen begrijpelijk dat het gewenst is dat Losser uiteindelijk bij een samenwerking met de drie verkennende gemeenten aansluit (of op termijn aan kan sluiten).

De gemeenten lijken op elkaar (cultuur)

Cultuur is de verzameling van normen, waarden en gedragsuitingen die worden gedeeld door de leden van een organisatie. Cultuur komt tot uiting in verschillende aspecten, zoals structuur, werkuren, inrichting of omgangsvormen.

Op het gebied van cultuur is veel herkenbaarheid. In gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeenten Dinkelland, Tubbergen en Oldenzaal wordt aangegeven dat de drie gemeenten veel overeenkomsten hebben. Het zijn actieve gemeenten die trots zijn op hun streek en betrokken zijn bij de samenleving. De stijl van de drie gemeenten is praktisch, pragmatisch, bourgondisch, nuchter en daadkrachtig. De mentaliteit is die van 'doe maar gewoon', vriendelijk en wordt gekenmerkt door niet altijd het achterste van de tong te laten zien. Dit laatste is van tijd tot tijd een lastig element gebleken, ook in de verkenning en zal in geval van verdere samenwerking aandacht vragen om tot effectieve samenwerking te komen.

Het zijn gemeenten gericht op verbinding en netwerken, waarin relaties belangrijk zijn en korte lijnen tussen medewerkers en bestuurders bestaan. De organisaties zijn 'plat'. De sfeer is open. In beide gemeenten wordt gerekend op initiatief van medewerkers en ambitie wordt gestimuleerd, zo blijkt ook uit uitingen om nieuw personeel aan te trekken.

Er zijn ook verschillen. Het verschil tussen stad en platteland is het meest in het oog springend. Dit leidt deels tot verschil in opgaven. Er zijn ook wel verschillen in werkstijlen en organisatieculturen. Tussen de beide organisaties en ook binnen de beide organisaties. Die hebben bijvoorbeeld te maken met de opbouw van de organisaties. Zo vraagt het werken voor twee besturen van de organisatie Noaberkracht meer onderlinge afstemming binnen en tussen de verschillende lagen van de organisatie en kan dat niet altijd informeel worden afgehandeld. Andere factor is de geschiedenis van de organisatie in relatie tot de stijl van besturen en leidinggeven die in de loop van de tijd is ontstaan. Cultuurverschillen zijn daarbij vaak een kwestie van beleving. Waar de één de organisatiecultuur als bijvoorbeeld als los informeel ziet, ziet een ander misschien juist veel ongeschreven regels en impliciete codes. Zeker als organisaties op elkaar lijken, kunnen kleine verschillen al snel opvallen.

Er heeft geen uitgebreide cultuuranalyse plaatsgevonden. Die is ook niet nodig, omdat daar waar verschillen werden gezien en ervaren deze waar mogelijk versterkend werden gezien en waar nodig als overbrugbaar in een goede samenwerking.

Voor een mogelijk toekomstige samenwerking is van belang hoe met overeenkomsten en verschillen om te gaan. De omgang daarmee vraagt dan wel een open en lerende houding.

6. De mogelijke meerwaarde en nadelen/risico's van samenwerking

Ambtenaren en bestuurders hebben zich uitgesproken over de mogelijke meerwaarde van samenwerking. Dit tijdens 'De dagen van de samenwerking' die bestonden uit gesprekken met de verschillende teams. En aparte bestuurlijke gesprekken. Ook is divers onderzoeksmateriaal over de meerwaarde van samenwerking benut. Deze elementen zijn in dit hoofdstuk verwerkt. De meerwaarde wordt eerst in algemene zin geschetst en vervolgens naar domein vertaald. Er zijn ook nadelen/risico's te benoemen van samenwerking, die hebben aan het eind van dit hoofdstuk een plek.

Opgemerkt wordt dat de meerwaarde is ingeschat zonder eerst in te zoomen op een samenwerkingsvorm. De te kiezen vorm en sturing is mede bepalend in of en hoe meerwaarde in de praktijk kan worden bereikt.

6.1 Algemene meerwaarde van samenwerking

Hiernavolgend worden de elementen genoemd die worden gezien als meerwaarde van samenwerking.

Dankzij samenwerking vergroten we de kennis en ervaring

Door uitwisselen van kennis en materiaal, aanvullen (complementariteit) en vergroten van de kennis en ervaring door bijvoorbeeld samen opleiden en leren van elkaars praktijk. Ook kan beleidsmatig samen worden opgetrokken. Hierdoor is meer focus mogelijk en kunnen meer thema's worden aangepakt (zij het dat dit met voorwaarden komt, zie verder).

Dankzij samenwerking is het werk efficiënter en effectiever te organiseren

Hierdoor kan beter gebruik worden gemaakt van schaarse uren, is minder snel noodzaak tot externe inhuur en wordt de continuïteit vergroot door de mogelijkheid tot rouleren/vervangen en flexibele inzet. Ook worden voordelen gezien in het gezamenlijk inkopen en uitvoeren van contractmanagement. Verder kan gebruik gemaakt worden van elkaars werklocatie. Ook kan worden samengewerkt in de uitvoering (zie verder).

De inwoner is hierbij gebaat omdat die een sterkere gemeente ontmoet met kennis van zaken, beschikbaarheid en die zorgt voor betaalbaarheid van de overall dienstverlening.

Opgemerkt wordt dat blijkt uit onderzoek van Berenschot naar Ambtelijke fusies² dat efficiencyvoordelen niet direct worden gerealiseerd. Rekening moet gehouden worden met een aanlooperperiode (in het geval van een ambtelijke fusie zo'n 2 tot 3 jaar).

Dankzij samenwerking wordt aantrekkelijk werk in een aantrekkelijke omgeving geboden

De gemeenten zijn door de samenwerking in potentie een meer aantrekkelijke werkgever. Dit hangt samen met meer mogelijkheid/kans tot specialisatie, interne mobiliteit en horizonverbreding. Afhankelijk van de gekozen wijze van samenwerking is ook het samen creëren van strategische functies een mogelijkheid. Inhoudelijk is het verschil tussen stad en platteland ook aantrekkelijk omdat dit tot differentiatie in de aanpak leidt. Dit alles leidt voor bestaande en nieuwe collega's tot een interessant werkveld. Het werkplezier kan toenemen door meer interessante werkmogelijkheden en de aanwezigheid van meer collega's uit hetzelfde werkveld om mee te sparren.

Uiteraard heeft dit een subjectief element in zich en gelden de voorziene voordelen niet voor iedereen. Dit laatste wordt door een deel van de organisaties als kanttekening meegegeven. Er zijn collega's die

² Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? Berenschot, 25 januari 2018

juist vanwege de kleinschaligheid bij één van de drie gemeenten werken en juist meerwaarde zien in de huidige differentiatie binnen de functies.

Tot slot heeft het gezamenlijk inzetten op werving en selectie meerwaarde. De wijze waarop is wel afhankelijk van de te kiezen samenwerkingsvorm. Want welke organisatie staat in de etalage bij de werving en hoe herkenbaar en aantrekkelijk is die?

Dankzij samenwerking is het extern optreden steviger/robuuster

Het is de wens en verwachting dat door samen op te trekken een grotere vuist kan worden gemaakt in de regio, naar grotere maatschappelijke organisaties en marktpartijen en naar andere overheden. Het maakt verschil of gesproken wordt namens ruim 20 a 30.000 inwoners of dat ongeveer 80.000 inwoners vertegenwoordigd worden. Ook maakt het in samenwerkingsverbanden verschil of namens drie gemeenten gesproken wordt en is er sneller effect als de drie gemeenten de handen ineen slaan. Het kent een aantal voorwaarden. Een van de voorwaarden is congruentie in de regio (zie hoofdstuk 5) en een voorwaarde is de bestuurlijke bereidheid tot samenwerking en afstemming.

Meerwaarde voor de sturing

Samenwerking heeft gevolgen voor de sturing. De twee organisaties hebben de wens van elkaar te leren als het gaat om de sturing van de organisatie. Meerwaarde wordt gezien in het sturen van samenlevingsgericht werken. Dit is de besturingsfilosofie in de gemeenten Dinkelland en Tubbergen en heeft een directe plek in de sturing van de organisatie. Het draait om nabijheid, zichtbaar zijn en in contact zijn met de samenleving. Dit is in de organisatie van Noaberkracht ingevoerd via gebiedsgericht werken en door het werken met programmaregisseurs, projectleiders en teamcoaches. De focus ligt op omgevingsbewust handelen en werken. Dit vraagt om ontwikkeling van specifieke competenties van collega's. In Oldenzaal wordt het samenlevingsgericht werken ook van groot belang geacht, nu nog vertaald in woorden als participatie. Vanwege die overlap in visies is er interesse in de wijze waarop dit wordt 'gericht' in de organisatie.

Verder worden kansen gezien ten aanzien van projectmatig werken als ontwikkelmogelijkheid. Een thema dat meer is ingebed in de Oldenzaalse manier van werken. Dit om de zakelijkheid toe te laten nemen. Dit laatste is overigens ook randvoorwaardelijk als de complexiteit als gevolg van de samenwerking toeneemt.

6.2 Meerwaarde naar domeinen

Als we inzoomen op een aantal verschillende domeinen zien we op een aantal punten de potentie om meerwaarde te bereiken. Ook deze potentie is ingeschat door ambtenaren en bestuurders. Dit is nog geen uitputtende lijst.

Kansen worden gezien op het gebied van bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering bestaat uit verschillende elementen. De zogenaamde PIOFACH taken (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting).

- Op het gebied van personeel en organisatie zijn kansen ten aanzien van de organisatieontwikkeling, werving- en selectie, het samen opleiden, interne mobiliteit en onderlinge vervangbaarheid. De hoop van de gesproken ambtelijke vertegenwoordiging is dat gezamenlijk personeelsbeleid mogelijk is en dat gestuurd kan worden op het toenemen van het strategisch vermogen. Tijdens de bestuurlijke sessie is ook uitgesproken dat samenwerking kan leiden tot een groter personeelsbudget waardoor het ook mogelijk wordt een aantal functies hoger in te schalen en daardoor een ander profiel aan te trekken. Dat wordt nodig

geacht kijkend naar de opgaven van nu en de voorziene opgaven in de toekomst. De voordelen die binnen het veld van personeel en organisatie worden gezien komen met voorwaarden. Zo is de inschaling van functies binnen gemeenten afhankelijk van de gemeentegrootte. En die verandert niet als gevolg van samenwerking. Verder in dit hoofdstuk valt te lezen dat hier oplossingen voor gevonden moeten en kunnen worden.

- Ten aanzien van financiën wordt meerwaarde gezien in het gezamenlijk advisering, het optimaliseren van processen en uitvoerende /repeterende werkzaamheden. Dit geldt ook ten aanzien van Control. Evenals het samen optrekken in de interne controle.
- Op het gebied van informatisering en automatisering zijn kansen in het samenwerken op het gebied van de infrastructuur en het applicatiebeheer, digitalisering (hierin een kans voor inwoners), het verder inregelen van informatieveiligheid, contractmanagement en aanpakken van kansen ten aanzien van het datagedreven werken. Aangezien de oriëntatie van beide organisaties op het gebied van ICT nu anders is (Noaberkracht doet dit zelf en Oldenzaal heeft het uitbesteed aan Hengelo) wordt opgemerkt dat harmonisatie op dit terrein mogelijk is, maar eerst gepaard gaat met kapitaalvernietiging/frictiekosten.
- Op het gebied van communicatie zijn kansen tot samenwerken als het gaat om participatie (intern en extern) en communicatie ten aanzien van regionale onderwerpen.
- En tot slot ten aanzien van Facilitair is het delen van locaties en producten meerwaarde.

Ten aanzien van dienstverlening en veiligheid gelden de kansen ook

Er wordt meer ruimte gezien om te specialiseren (denk aan klant contact centra, burgerzaken). Dit komt de inwoner direct ten goede omdat het tot snellere vraagbeantwoording leidt. Ook is dit door de mate van specialisatie kwalitatief vaak beter.

Samenwerking op het gebied van telefonie en burgerzaken helpt in het opschalen als het druk is. En tot slot kan het een manier zijn om toegankelijker te zijn voor inwoners (denk aan de openingstijden van balies en telefonie). Opgemerkt wordt dat om dit voordeel te behalen wel specifieke software nodig is die gekoppeld is aan de betreffende gemeente/locatie. Een investering is nodig voordat inwoners op een andere locatie terecht kunnen voor hun documenten.

Kansen zijn er ook ten aanzien van inzet van de buitendienst (denk aan het delen van tractiemiddelen, gezamenlijke inkoop en delen specialisaties).

Op het gebied van veiligheid zit meerwaarde in het samenwerken op het gebied van beleid. De gemeenten hebben op dit terrein opgaven die grenzen te boven gaan. Neem thema's als ondermijning en cybercriminaliteit. Beleidsmatig kan samen opgetrokken worden, bijvoorbeeld door thema's onderling als aandachtspunt te verdelen. Op het gebied van veiligheid/crisis worden mogelijkheden gezien in de uitvoering. Denk aan het delen van piket, vertegenwoordiging in de regio. Op dit terrein wordt overigens wel verschil gezien tussen stad en platteland, dit leidt tot andere aandachtsgebieden op het gebied van veiligheid.

En dit zijn de kansen die betrekking hebben op het fysieke domein

Kijkend naar het fysieke domein gaat het om het gebruik van de ruimte. Al eerder is gesteld dat de gemeenten deels verschillen in hun opgave. Toch kan het samenbrengen van deze verschillen de gemeenten ook goed helpen. Dit door het gezamenlijk voeren van een gebiedsgerichte aanpak en het samenbrengen van omgevingsvisies. Dit ook juist door op een hoger abstractieniveau gezamenlijk te kijken naar de inrichting van het gebied en keuzes rond woningbouw, locaties van bedrijventerreinen en landbouw, energie en natuur op elkaar af te stemmen. Dit vraagt een politieke en bestuurlijke bereidheid om anders om te gaan met verdeling van functies.

Kijkend naar het thema mobiliteit ligt de focus op een nog hoger abstractieniveau, namelijk regionaal of provinciaal. Wat hierin mogelijk is om met een gezamenlijke stem aan tafel te zitten of elkaar te vertegenwoordigen.

Op het gebied van toezicht en handhaving wordt een meerwaarde gezien omdat door samenwerking de kwetsbaarheid in bouwtoezicht kan worden opgelost. Taken kunnen worden verdeeld. Daarbij is het interessant te werken op andere plaatsen en van elkaar te leren.

Samenwerking op het gebied van Wabo/omgevingswet leidt tot het vergroten van het kennisniveau en verminderen van de kwetsbaarheid. Hierdoor hebben inwoners een nog betere gesprekspartner. Dat geldt ook voor civiel en projecten waar de meerwaarde zit in het delen van kennis van de specifieke vakgebieden. Deze voordelen worden ook gezien op het gebied van beleid duurzaamheid en Ruimtelijke Ontwikkeling. Beleidsmatig sterk door gezamenlijk optrekken en de inwoner centraal te stellen.

Op het gebied van water, duurzaamheid en klimaat wordt al samengewerkt en kennis uitgewisseld. Strategisch wordt samen opgetrokken. Dit geldt ook voor de inzet op bedrijvigheid, werkgelegenheid en economie. Ook hier is een kans in het gezamenlijk benutten van de kracht van afgerond 80.000 inwoners als het gaat om lobby.

En dit zijn kansen in het sociaal domein

Ten aanzien van het sociaal domein worden naast kansen ten aanzien van inkoop ook kansen gezien in het bereiken van integraliteit, nabijheid en inclusiviteit. Ook kan gezamenlijk worden ingezet op 'normaliseren'. Niet elk gedrag is afwijkend of behoeft hulp. Door deze gezamenlijke inzet kan ook worden ingezet op betaalbaarheid en het delen van kennis om met de complexe problematiek om te kunnen gaan. Hier zijn per thema nog keuzes in te maken. Gezien wordt dat het beste van twee werelden benut kan worden. Een concreet voorbeeld is de inzet van jongerenwerk.

Ook worden opgaven gedeeld als het gaat om positieve gezondheid, wonen en zorg en behoud van leefbaarheid en maatschappelijke infrastructuur. Dit ziet er voor de gemeenten mogelijk verschillend uit, maar het netwerk rond zorg en onderwijs is grotendeels gelijk.

6.3 Nadelen of risico's van samenwerking

Naast dat meerwaarde wordt gezien zijn er ook nadelen of risico's te benoemen aan samenwerking.

Inwoners moeten geen hinder ervaren en vooral baat bij samenwerking hebben

Dit wordt als risico gezien. Het te zeer met interne processen bezig zijn waardoor inwoners worden 'vergeten'. Dit kan ook ontstaan als de gemeenteraden op afstand komen te staan of als in te grote mate uitgegaan wordt van harmonisatie zonder maatwerk mogelijkheden.

Bij opschaling is standaardisatie in processen en in zekere mate ook beleid het uitgangspunt om een samenwerking beheersbaar te houden. Dit kan ervaren worden als verlies van autonomie. Ook ligt hier het risico van depolitisering op de loer. Waarbij beslissingen die een politiek karakter hebben binnen een samenwerkingsverband worden gemaakt. Met verminderde invloed van inwoners tot gevolg.

Een uitdaging is ook de democratische legitimatie. Raden hebben vaak moeite met democratische controle en zeggenschap als het gaat om samenwerkingsverbanden. Het gaat om grip, een verzamelterm voor kaderstelling, sturing, informatie- en verantwoordingsbehoefte.³ Dit vraagt om een goede inbedding van de sturing op het samenwerkingsverband (de governance) en het aanbrengen

³ [Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf \(proofadviseurs.nl\)](#)

van een goede scheiding tussen de opdrachtgeversrol en eigenaarsrol. Wettelijke regulering van formele samenwerkingsverbanden stelt spelregels aan kaderstelling, informatieverstrekking en verantwoording richting volksvertegenwoordigers. Bij informele samenwerkingsverbanden is het moeilijker dit te regelen.

Risico op kostenoverschrijding

Verdiepend op het thema kaderstelling ervaren raden zich soms aangetast in hun budgetrecht.⁴ Er kan veel geld omgaan in samenwerking en keuzes zijn te maken als het gaat om de wijze van financiering. Transparantie, duidelijkheid en voorspelbaarheid zijn belangrijke begrippen. Het komt in de praktijk voor dat sprake is van kostenoverschrijdingen. Hier zijn sturingsmiddelen voor en dit vraagt een actieve houding van zowel de raad als het bestuur en de ambtelijke organisatie.

Voor bestuur en organisatie treden veranderingen op

Als een vergaande samenwerking aan wordt gegaan beïnvloedt dit de identiteit van de gemeentelijke organisaties. De huidige identiteit komt op de achtergrond te staan. Dit kan worden ervaren als verlies. Er is dan geen sprake meer van 'zo doen we dat in Oldenzaal', of 'dat is typisch aan Noaberkracht'. Als de drie gemeenten zouden samengaan (in welke vorm ook) dan ontstaat een nieuwe (deel)organisatie waarin eigen normen en waarden ontstaan. Dat vraagt van de huidige gemeenten danwel organisaties dat ze hun eigen identiteit loslaten en investeren in een nieuwe realiteit.

Er zijn onmiskenbaar veranderingen in de aansturing, cultuur en collega's. Het kan ook het werkpakket van collega's raken. Denk aan taakversmalling. Dit kan ook leiden tot verlies van collega's die het werken in een grotere organisatie niet zien zitten. Deze nadelen worden ook gezien in de drie betrokken gemeenten. In het voordeel om personeel uit te kunnen wisselen schuilt nog een risico. Als ervoor gekozen wordt samen te werken tussen organisaties kan het voorkomen dat medewerkers die hetzelfde werk doen verschillend zijn ingeschaald. Dit kan pijnlijk zijn. Verschillen zijn te verklaren omdat de inschaling van gemeenten te maken heeft met de indeling in inwonersklasse. Deze kans wordt ook groter zodra gemeenten de mogelijkheid hebben te belonen boven het niveau van de functieschaal. Er is dan een grotere bandbreedte in beloningsruimte.

Met drie partijen neemt de complexiteit in coördinatie toe.

Samenwerking leidt tot de noodzaak van afstemming, zowel op raadsniveau, op bestuurlijk niveau en ambtelijk niveau. Dit wordt ervaren als bestuurlijke drukte en 'langere lijnen' tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur. Ook kan ergernis ontstaan dat autonomie moet worden ingeleverd. Het succes hangt van de ervaren cultuur van de samenwerking (wat onderling werkt, wat succesvol ervaren wordt), de intermenselijke verhoudingen (personen die de samenwerking levendig houden, de kwaliteit van de persoonlijke relaties) en de ruimte voor dynamiek. Opgemerkt wordt dat de kwaliteit van relaties aan wisselingen onderhevig is, en dat dit op zichzelf een risico vormt in de samenwerking.

⁵

Het risico op kapitaalvernietiging

Kapitaalvernietiging kan optreden als gevolg van harmonisatie (denk aan de ICT). Dit heeft financiële gevolgen, en deze middelen kunnen niet aan andere zaken worden besteed.

⁴ [beantwoording-kamervragen-over-samenwerkingsverbanden.pdf \(overheid.nl\)](#)

⁵ [Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf \(proofadviseurs.nl\)](#)

7. Randvoorwaarden voor samenwerking

Om de meerwaarde in de samenwerking te behalen is ook door de raadsleden, bestuurders en collega's een aantal randvoorwaarden benoemd. Belangrijk om in de afweging te betrekken of de mogelijkheid bestaat aan de voorwaarden te voldoen.

Bestuurlijk commitment is nodig

Het is belangrijk dat het bestuur gaat voor samenwerking. Vertrouwen en respect zijn essentieel, ook in de politiek. Het is belangrijk dat de drie gemeenten op alle niveaus blijvend investeren in de relatie en het onderling afstemmen. Bij dit afstemmen gaat het ook om het hebben van een hoge gunfactor en op tijden bereid blijken compromissen te sluiten omwille van het resultaat van het geheel.

Het is de uitdaging een manier te ontwikkelen waarop de korte lijnen behouden blijven. Zodat afstemmen juist snelheid bevordert en niet vertragend werkt. En hierbij rekening te houden met de verdeling van capaciteit en aandacht (conform een passende verdeelsleutel en overleg over excessen).

Organisatorische samenwerking zonder bestuurlijke gevolgen is niet mogelijk. Belangrijk in dit kader is ook dat de drie gemeenten gezamenlijk een samenwerking zoeken. Het is niet de bedoeling dat de ene organisatie (op onderdelen) aansluit bij de andere.

Tot slot in het kader van bestuurlijk commitment gaat het om het perspectief. Samenwerking is effectiever wanneer het perspectief op de samenwerking gedeeld wordt. Zodra gekozen wordt voor een vorm is het belangrijk door te praten over het perspectief. Wat voor de één het minimum is (met het zicht op andere, grotere, vormen van samenwerking) is voor het ander het maximum. Als dit niet helder wordt gaat dit later in het proces wringen.

Het algemeen belang blijvend voorop

Het behartigen van het algemeen belang en het verlenen van diensten aan inwoners en ondernemers moet gegarandeerd blijven. Belangrijk in het proces om rekening mee te houden en niet teveel op de gemeenten zelf gericht te zijn. Samenwerken vanuit het perspectief van de ondernemers en inwoners. Waarbij fysieke nabijheid van ambtenaren en bestuurders belangrijk is.

Dit gaat makkelijker wanneer de regionale oriëntatie gelijk is. Als de bestuurders aan dezelfde overlegtafels zitten is het delen van inhoud en menskracht gemakkelijker.

Houd hierbij ook rekening met het bieden van comfort aan de gemeenteraden. Die los van de gekozen constructie grip willen blijven houden op het beleid en de dienstverlening. Transparantie moet er zijn op het gebied van de kosten en investeringen.

Er hoort een bepaalde houding en gedrag bij

Het is belangrijk elkaar te zien als gelijkwaardige partners. En respectvol met elkaar om te gaan. Dit is nodig om elkaar goed te begrijpen en ook om elkaar goed te kunnen vertegenwoordigen. Dit is niet afhankelijk van een te kiezen samenwerkingsvorm.

Ook randvoorwaardelijk is tijd om elkaar te leren kennen en ruimte om elkaar feedback te geven. Denk aan de inzet op teambuilding.

Rendement in samenwerking vraagt investeren

Belangrijk is de bereidheid te investeren, dat (samen) voldoende mensen, budget, materialen en middelen beschikbaar worden gesteld. Voorwaardelijk is dat medewerkers elkaar opzoeken, kunnen

leren, met elkaar meelopen, goede voorbeelden delen, kennis uitwisselen, het netwerk delen en integraal willen werken. De verbinding aangaan met elkaars samenleving.

De gemeenten moeten rekening houden met frictiekosten en beseffen dat efficiencyvoordelen niet snel bereikt worden. Hier gaan investeringen aan vooraf.

Eenduidig beleid

De gemeenten zijn verschillend. En dit verschil mag er zijn ("de wil tot verschil"). Als het gaat om het bereiken van rendement uit de samenwerking wordt het echter voorwaardelijk gezien als beleid op elkaar kan worden afgestemd. Dit bijvoorbeeld conform de huidige verdeling in Noaberkracht (85% overeenkomst en 15% autonomie) of conform de samenwerking op het gebied van Energie (95% overeenkomst, 5% verschil). Uit het genoemde onderzoek van Berenschot blijkt dat hoe groter de bereidheid tot harmonisatie hoe groter het rendement is voor de samenleving.

Faciliteiten op elkaar afstemmen

Efficiency wordt bereikt als medewerkers kunnen werken met dezelfde ICT-systemen. En ook kunnen werken in elkaars nabijheid (eens in de zoveel tijd werken op dezelfde locatie). En samen zaken oppakken kunnen als aanbesteding en inkoop. Dit maakt dat faciliteiten op elkaar moeten worden afgestemd. Dit kan gepaard gaan met een mate van kapitaalvernietiging, omdat bijvoorbeeld bestaande faciliteiten worden afgestoten.

Ambtelijk is gesteld dat samenwerking op het gebied van ICT een harde voorwaarde is. Als samenwerking binnen systemen niet mogelijk is wordt dit gezien als rem/beperkende factor die het risico van het niet slagen van samenwerking meebrengt.

Het moet goed geregeld worden

Structuur is belangrijk. Duidelijke afspraken over het wat en over het hoe. Denk dan aan het beleggen van taken en verantwoordelijkheden. Het is belangrijk om de voorwaarden te scheppen voor eigenaarschap. Hiertoe is het belangrijk dat medewerkers goed worden betrokken en eventuele gevolgen voor het personeel inzichtelijk zijn.

Ook is het nodig dat onderzocht wordt of als gevolg van de samenwerking sprake kan zijn van een gelijke en op onderdelen hogere inschaling van personeel. Een mogelijkheid is opclassificatie. Dit houdt in dat een verzoek moet worden gedaan aan Gedeputeerde Staten om als gemeenten in een andere inwonersklasse ingeschaald te worden. Dit verzoek moet uitgaan van de gemeenteraad. Als gevolg van de opclassificatie wordt het plafond (de inschaling van de burgemeesters, wethouders en secretarissen) opgehoogd. Het is vervolgens aan de gemeenten zelf om een goede conversie van het personeel aan te brengen.⁶ Met klem wordt opgemerkt dat dit een eerste idee is, als de gemeenten besluiten verder te gaan met de samenwerking dient dit verder te worden uitgewerkt (met meerdere scenario's).

Aandacht voor cultuur

Hoe groter de verandering hoe meer aandacht nodig is voor de organisatieculturen en hoe die zich tot elkaar verhouden. Ingeschat wordt dat de drie gemeenten qua cultuur en werkstijl erg op elkaar lijken. Toch kunnen verschillen in cultuur en het typisch Twentse 'niet het achterste van de tong laten zien' leiden tot onbegrip en eventueel ook wrijving. Zeker als de onzekerheid toeneemt bij medewerkers.

⁶ Onderzoek marktconformiteit loongebouw gemeente Vaals - Actueel - Organisatieadviesbureau BuitenhekPlus: Opgeteld Beter!

Het is hierbij belangrijk hoe politiek, bestuur en management hiermee omgaan. Als die inzetten op integratie en het goede voorbeeld geven sterkt dit de organisaties. Afhankelijk van de te kiezen vorm moeten ook keuzes gemaakt worden over zaken die de cultuur beïnvloeden. Zoals gedragsnormen en de verdeling van bevoegdheden.

8. Vormen van samenwerking

In bestuurlijk Nederland zijn vele vormen van samenwerking te ontdekken. De meeste samenwerkingsverbanden richten zich op een primaire taak en zijn vormgegeven als een zelfstandige organisatie. Specifieke rechtsvormen die het meest voorkomen zijn het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het convenant en de stichting.⁷

De verschillen in vormen zijn te zien als een schaal variërend van een 'light' vorm bestaande uit incidentele samenwerking tot intensievere vormen zoals ambtelijke fusie. Ook meng- en combinatievormen zijn denkbaar. Het concept bestuurlijke fusie is de meest verre gaande vorm. Gelet op de opdracht van de raden is deze in dit verslag buiten beschouwing gelaten. In navolgende figuur staan de vormen weergegeven.



De verschillende vormen worden toegelicht. Per vorm wordt een algemene beschrijving gegeven. In hoofdstuk 9 valt te lezen hoe deze vormen toegepast zijn in het land (enkele illustraties). Opgemerkt wordt dat (teruggrijpend op het toetsingskader) de autonomie van de gemeenteraden in deze vormen gegarandeerd is evenals de gezonde financiële positie.

8.1 Vorm 1 Organisch samenwerken

Als het gaat om organisch samenwerken draait het om het opzoeken van elkaar om te sparren. En om het incidenteel taken van elkaar over te nemen (of voor elkaar uit te voeren) zoals het vertegenwoordigen van elkaar in de regio of het afstemmen van annotaties voor bestuurders.

Kenmerkend is dat deze samenwerking gaat zonder plan, programma of vooraf omschreven doel. Er zijn formeel geen rollen zoals 'eigenaar', 'opdrachtgever' of 'toezichthouder' belegd. Evenmin als formeel afstemmingsoverleg tussen bestuur en organisaties.

Het is feitelijk de samenwerking zoals deze al is tussen de drie gemeenten. De samenwerking is afhankelijk van het hebben van een klik en het 'kennen van elkaar'. In deze vorm is geen sprake van harmonisatie van beleid.

Tijdens het verkenningsproces is op deze vorm gereflecteerd. Gewaardeerd wordt dat deze vorm aansluit bij het bestaande. Er kan direct met begonnen worden ofwel voortgezet worden wat al is. Het

⁷ [Inventarisatie-Regionale-Samenwerking.pdf \(proofadviseurs.nl\)](#)

biedt de mogelijkheid voor collega's om van elkaar te leren en is in die zin interessant voor de drie gemeenten. Het voelt ook goed. Collega's zijn hier al toe gemotiveerd en cultuur en werkstijlen passen.

Gemeenten houden in deze variant hun autonomie en eigen beleid. Dit laat ook ruimte voor andere partners (zoals Losser) om aan te sluiten. Het verschil tussen stad- en platteland komt in de inhoudelijke thema's tot uiting. Naar verwachting wordt de samenwerking opgezocht rond thema's waar overeenkomsten te vinden zijn (en niet op die thema's waar de verschillen groot zijn).

Wat ervoor nodig is deze vorm te laten slagen is dat collega's elkaar kennen en weten te vinden. Dit geldt ambtelijk en bestuurlijk. Het effect van deze vorm van samenwerking wordt groter als het door bestuur en management gestimuleerd wordt.

Ingeschat wordt dat het effect voor inwoners klein is. Die ervaren niet door incidentele samenwerking structureel meer kwaliteit of effecten van bestuurskracht. Dat geldt ook voor het effect voor bestuurders. De samenwerkingsvorm draagt als risico in zich dat het fragmentarisch is en dat de vorm wordt ingezet naar beste inschatting van collega's. Daar kan geen structureel effect verwacht worden.

Het inzetten van deze vorm om kwetsbaarheid in de toekomst te voorkomen en samenleving gericht te kunnen blijven besturen is naar inschatting van de gemeenten dan ook niet toereikend.

In navolgend figuur is een overzicht opgenomen van de sterke punten, zwakte punten, kansen en bedreigingen.

Sterktes	Zwaktes	Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> •Autonomie raden gegarandeerd •Duidelijkheid in structuur omdat niets verandert •Gemakkelijk te beëindigen •Geen administratie •Flexibel 	<ul style="list-style-type: none"> •Geen structureel effect op verminderen kwetsbaarheid •Geen troef in positionering arbeidsmarkt •Succes afhankelijk van kwaliteit relaties en relatiemanagement •Raad en bestuur geen verankerde positie •Geen afstemming op stijl •Stap van te weinig betekenis 	<ul style="list-style-type: none"> •Draagvlak aanwezig •Collega's ervaren plezier in laagdrempelige samenwerking •Met de samenwerking worden incidentele successen bereikt 	<ul style="list-style-type: none"> •Financieel onzekere toekomst waarvoor dit een te kleine stap is •Afhankelijk van relaties •Geen harmonisatie systemen •Door autonomie teveel verschil •Te grote complexiteit in opgaven •Te kwetsbare organisaties zonder tijd om samen te werken

Figuur SWOT organisch samenwerken

8.2 Vorm 2 Opgavegericht samenwerken

Opgavegericht samenwerken stelt de inhoudelijke opgaven centraal. Dit gaat om opgaven als mobiliteit, arbeidsmarkt, economie zorg of onderwijs (en dus niet over bedrijfsvoering). Als de gemeenten de opgaven delen gaan ze een samenwerking aan. Dit kan de vorm krijgen van thematafels met ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid. Het is mogelijk om de samenwerking formeel vast te leggen. Bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld is de inhoudelijke samenwerking in de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden.

Het voordeel van deze vorm van samenwerking is gezamenlijke focus en het centraal stellen van het effect voor inwoners/ondernemers. Het kan zeker leiden tot een sterkere positie in de regio. Het maakt een verschil of je namens ruim 20.000 inwoners spreekt of namens 70.000 inwoners. Het is in deze vorm mogelijk en ook de bedoeling samenwerking met andere partners aan te gaan. Dit kunnen overheden zijn (zoals de gemeente Losser, de Provincie, Rijkswaterstaat) of instellingen of ondernemers. Beide organisaties doen dit ook al op het gebied van energie (Noord Oost Twente).

Wat ervoor nodig is deze vorm van samenwerking te laten slagen is een bewuste afweging en keuze van de opgaven waarop wordt samengewerkt. De ervaring uit de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden is 'hoe meer focus hoe beter'. Dus niet 1000 bloemen bloeien maar een gericht en beperkt aantal inhoudelijke opgaven.

Ook is een gedeelde visie nodig is op het aanpakken van opgaven (al is het op het niveau van het te volgen proces). Inhoudelijke uitdagingen (dat kan het verschil tussen stad en platteland zijn) kunnen in de aanpak een plek krijgen. Het is de ervaring vanuit Alblasserwaard Vijfheerenlanden dat deze vorm van samenwerking minder effectief is als de aard van de opgaven sterk verschilt. Dit geldt ook als de regionale oriëntatie sterk verschilt en tot slot als de partners eigenlijk groot genoeg zijn de opgaven zelf het hoofd te bieden.

Deze vorm van organiseren is helder en concreet en breekt de opgaven op in afgebakende trajecten. Afstemming tussen bestuurders en ambtenaren is nodig. Inhoudelijk geldt dat ook voor de gemeenteraden. De opgavegerichte samenwerking leidt tot de mogelijkheid gezamenlijk strategische capaciteit gezamenlijk aan te trekken en aan te sturen. Dit kan in één organisatie worden geplaatst (in een lichte Gemeenschappelijke Regeling) maar dit is geen voorwaarde. Alternatieve manieren van organiseren zijn de regeling zonder meer, het convenant, de bevoegdhedenovereenkomst of de bestuurs- of beleidsovereenkomst.⁸

Uit de verkenning blijkt dat collega's inschatten dat dit de brede behoefte aan strategische capaciteit niet direct oplost maar wel leidt tot een verhoging van kwaliteit en effect voor inwoners en bestuurders. Dit conform de huidige inzet op de samenwerking op jeugdzorg en inmiddels ook op veiligheid. Dit is het effect van focus. Dit kan ook een plus zijn in de arbeidsmarktcommunicatie.

Er kleeft een risico aan de organisatievorm. En dat is dat de samen georganiseerde opgaven inhoudelijk losgezongen onderdelen worden als niet voldoende aandacht wordt besteed aan verbinding met de rest van de organisatie. Als de opgave op mobiliteit bijvoorbeeld niet met de afzonderlijke teams RO wordt afgestemd kan dit elkaar op een gegeven moment in de wielen fietsen. Het kan ook verwarrend worden ervaren als er al andere constructen zijn waarbinnen wordt samengewerkt, denk aan een opgavegerichte samenwerking op het gebied van veiligheid terwijl ook binnen het verband van de veiligheidsregio wordt samengewerkt. Dit kan als overdaad voelen. Een ander risico is dat capaciteit voor de samenwerking niet structureel wordt geborgd. Dan kan de wil tot samenwerken er zijn, maar komt het niet goed uit de verf. Tot slot is het kwetsbaar op de relatie. Als het niet (meer) klikt, als lokale

⁸ Het is een afweging of de uitvoerende organisatie ook bevoegd is beleid voor te bereiden.

zaken voorgaan, als ambities verschillen of als de inbreng van de organisatie verschilt kan dit ook een risico vormen. In navolgend figuur is een overzicht opgenomen van de sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen.

Sterktes	Zwaktes	Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Open voor andere partijen om aan te haken (ook bedrijfsleven) • Focus op inhoudelijke resultaten (samenleving) • Formeel goed te regelen • Autonomie raden gegarandeerd, zijn toezichhouder • Positionering arbeidsmarkt mogelijk • Vergroot kwaliteit ambtelijke advisering op gekozen thema's 	<ul style="list-style-type: none"> • Leidt niet automatisch tot binding meer strategische capaciteit • Kan losgezongen onderdeel worden naast staande organisaties • Succes afhankelijk van relatiemanagement • Kan verwarrend zijn naast andere samenwerkingsconstructies 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking in de regio een verdere boost • Nieuwe complexe opgaven direct integraal aanvliegen • Gedeelde inhoudelijke visie 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan focus • Gebrek aan inhoudelijke visie • Overlap andere taakvelden en samenwerkingsverbanden • Ingrepen vanuit de rijksoverheid ten aanzien van de verbanden waarin opgaven opgepakt moeten worden

Figuur SWOT Opgavegericht samenwerken

8.3 Vorm 3 Gezamenlijke taakuitvoering

Taken kunnen ook gezamenlijk worden. Denk hierbij aan afvalinzameling of inkoop. Dit kan door samen een organisatieonderdeel te vormen (denk aan een shared service center) of te werken met contracten (bijvoorbeeld dienstverleningsovereenkomsten). Het is ook mogelijk om gezamenlijk taken *voor elkaar* uit te voeren. Dit is het gastheer construct (kan praktisch gezien vormkrijgen met een lichte Gemeenschappelijke Regeling of een bedrijfsvoeringsovereenkomst). Deze vorm houdt bijvoorbeeld in dat Oldenzaal de P&O taken uitvoert en Noaberkracht ICT en Financiën (let op, dit zijn willekeurige voorbeelden). Andere regio's in Nederland die werken met dit gastheerconstruct zijn de OWO-gemeenten (Opsterland, Weststellingwerf en Ooststellingwerf) en de BNLN samenwerking (Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten).

Gezamenlijke taakuitvoering gebeurt bij gemeenten vaak op het gebied van bedrijfsvoering of werken inkomen. Kenmerkend is dat de koppeling aan de inspanning en het resultaat duidelijk is. Het stelt de gemeenten in staat specialisatie aan te brengen. Dit geeft medewerkers gelegenheid om door te groeien.

Afhankelijk van de gemaakte keuze zijn de bevoegdheden verdeeld. In het geval van een Shared Service Center is een aparte organisatie in het leven geroepen waar een aparte 'directie' verantwoordelijk voor is en bestuurders ook in de vorm van een stuurgroep (dagelijks bestuur) verantwoordelijkheid voor dragen. In het aparte bedrijfsonderdeel is sprake van harmonisatie van werkprocessen, integratie van systemen en harmonisatie van organisatiebeleid. Ambtelijk ontstaat één organisatie met één identiteit. Hiermee kan de organisatie zich als werkgever positioneren.

Dit geldt allemaal niet wanneer het met aparte contracten of via een gastheerconstruct wordt geregeld. In elk geval is binding van de aparte taakuitvoering met de rest van de organisaties een aandachtspunt (zo blijkt uit ervaring van BNLN).

Er is aandacht nodig voor de relatie en het mogelijke spanningsveld tussen de rol van klant versus eigenaar. Het risico is dat door de ervaren afstand gemeenten zich meer als klant opstellen dan als eigenaar. In het construct blijven gemeenten verantwoordelijk voor de dienstverlening, ook al staat dat op afstand bij een netwerkpartner of SSC.

Voor de raad worden de genoemde bedrijfsonderdelen transparanter. Met als gevolg dat bedrijfsvoeringselementen politiek wordt. Dit ook omdat over de aansturing/besluitvorming is ook afstemming met/tussen de raden nodig.

Dat de vorm gericht is op de uitvoering betekent niet dat gezamenlijk niet ingezet kan/moet worden op het maken van beleid. Juist belangrijk om de verwevenheid met het beleidsproces goed vorm te geven voor een goede afstemming. Dit is ook de eigen ervaring van de gemeenten Dinkelland, Oldenzaal en Tubbergen in het kader van de samenwerking op de Participatiewet. Daar had de verwevenheid met het primair proces naar zeggen van betrokkenen beter gekund. Het is gelet op de vormgeving een afweging of de uitvoerende organisatie ook bevoegd is beleid voor te bereiden.

Deze vorm leidt niet tot effectievere samenwerking in de regio (denk aan lobby), dit omdat het gericht is op bedrijfsvoering of uitvoering. De thema's zijn bestuurlijk absoluut relevant maar zijn niet of beperkt relevant voor andere partners. Het verschil tussen stad en platteland is hier ook niet direct van invloed.

Tijdens het verkenningsproces is op deze vorm gereflecteerd. Als voordeel wordt gezien dat deze vorm leidt tot efficiencyvoordelen in termen van capaciteit en processen (zoals inkoop). Hierdoor heeft het een positief effect op de financiële positie. Kwetsbaarheid wordt verminderd en als gevolg van de mogelijkheid tot specialisatie is het de verwachting dat de kwaliteit op het gebied van dienstverlening toeneemt.

Het construct heeft tot voordeel dat werkgevers zich hiermee kunnen positioneren. En dat andere gemeenten kunnen aansluiten. Nadeel is dat het construct minder wendbaar of flexibel is doordat alles vastligt in contracten.

Omdat de vorm zich beperkt tot de uitvoering wordt het niet gezien als oplossing voor de voorziene kwetsbaarheid in de toekomst.

In navolgend figuur is een overzicht opgenomen van de sterke punten, zwakte punten, kansen en bedreigingen

Sterktes	Zwaktes	Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid in structuur • Vermindert kwetsbaarheid • Verhoogt kwaliteit • Autonomie raden gegarandeerd • Mogelijkheid tot positionering arbeidsmarkt • Mogelijkheid tot specialisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratie ingewikkeld • Succes afhankelijk van relatiemanagement • Geen duidelijke bijdrage aan samenlevingsgericht werken • Veel afstemming nodig tussen eigenaren • Niet flexibel • Friciekosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Opvangen meerkosten • Toetreding mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvolledige systeemintegratie • Bedrijfsvoering wordt politiek • Beperkt bereid tot harmonisatie beleid • Doorslaan in zoeken naar efficiency mogelijkheden • Eerst een stap terug in dienstverlening

Figuur SWOT gezamenlijke taakuitvoering

8.4 Vorm 4 Ambtelijke fusie

Noaberkracht is een voorbeeld van een ambtelijke fusie. Het draait om één gezamenlijke ambtelijke organisatie waarmee dienstverlening geboden wordt aan afzonderlijke besturen. Het is mogelijk deze constructie toe te passen op drie gemeenten.

- Kenmerkend is dat harmonisatie optreedt van werkprocessen, integratie van systemen en harmonisatie van organisatiebeleid. Ambtelijk ontstaat één organisatie met één identiteit. Hiermee kan de organisatie zich als werkgever positioneren.
- Harmonisatie van beleid (inhoudelijk) is tot op zekere hoogte voordeliger. Dit vraagt bestuurlijke afstemming en overeenstemming. Door de partners moet een modus gevonden worden tussen harmonisatie en autonomie. In de huidige samenwerking van Tubbergen en Dinkelland wordt bijvoorbeeld uitgegaan van 85% harmonisatie en 15% autonomie.
- Voordeel aan dit model is dat het leidt tot meer kracht en capaciteit. Ervaring is (blijkt uit het genoemde onderzoek van Berenschot) dat een ambtelijke fusie met name een oplossing is voor operationele kwetsbaarheid. Het is niet direct een oplossing voor meer kwaliteit (al zullen kleinere partners dit eerder wel ervaren). Het blijkt ook belangrijk dat gestuurd wordt op capaciteitsverdeling (zodat bestuurders niet altijd hun vertrouwde medewerker vragen) en op verbinding (zodat ook nieuwe gezichten bekend worden bij de bestuurders).
- Voordeel is ook dat het een betere positie op de arbeidsmarkt oplevert. Waarbij de vraag wel is welke organisatie in de 'etalage' komt te staan. Voor de herkenbaarheid en lokale binding is het goed als dit herleidbaar is naar de gemeenten.
- Nadeel is dat aan ambtelijke fusie 'an sich' niet direct leidt tot andere inschalingsmogelijkheden. Hier ervaart Noaberkracht nu ook hinder van. Dit heeft ermee te maken dat het salarishuis gekoppeld is aan het inwoneraantal van een gemeente. Dit verandert niet door een ambtelijke fusie. Dit is wel een spanning, want bij een grotere organisatie past doorgaans een gemiddeld hogere inschaling. En dit leidt ertoe dat meer strategisch georiënteerde mensen ingezet kunnen worden. Hier moet in de praktijk een oplossing voor gevonden worden. Eerder is in dit verslag gesproken over de mogelijkheid tot opclassificatie. Dit moet nader worden verkend als de gemeenten besluiten verder te gaan.

Ook op dit model is in de verkenning gereflecteerd. In algemene zin, maar ook gericht op de ervaringen in Noaberkracht.

Wat positief ervaren wordt is dat het een heldere constructie is die ook robuust ervaren wordt. Dit betekent dat de organisatie het reguliere takenpakket uitvoert en in zekere mate onverwachte gebeurtenissen kan opvangen. Een voorbeeld dat door Noaberkracht wordt gegeven is de Covid-19 crisis. Die had zonder de ambtelijke samenwerking niet zo goed kunnen worden aangepakt.

Gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de organisatie. Het leidt tot efficiency in de organisatie (systemen, organisatiebeleid) en heeft als gevolg hiervan mogelijk financieel effect. Op termijn kan dit voordelig zijn en dan met name (zo blijkt ook uit ervaringen van andere gemeenten) gericht op het bereiken van minder meerkosten. Het komt echter ook met desinvesteringen/kapitaalvernietiging op de kortere termijn. In het bijzonder omdat de ICT door Noaberkracht zelf wordt uitgevoerd en door Oldenzaal is uitbesteed aan Hengelo.

Kijkend naar de harmonisatie van taken biedt een ambtelijke fusie de kans op specialisatie. Dit is gelet op de voorziene kwetsbaarheid iets positiefs. Toch wordt ook ambtelijk aangegeven dat de taakdiversiteit die nu wordt ervaren prettig is. Hiermee wordt aangegeven dat specialisatie niet voor iedereen het gewenste doel is.

Het is de uitdaging open te blijven staan voor de 'couleur locale'. Dit is voor de bestuurders ook erg belangrijk en past bij het uitgangspunt 'samenlevingsgericht besturen'. Vanuit organisatieperspectief heeft het harmoniseren van beleid voordelen en is dit deels ook voordeliger. Als niet van een gedeelde basis uitgegaan kan worden is het voordeel in termen van efficiency en slagkracht beperkt. Vanuit bestuurlijk perspectief is het een mogelijkheid autonomie te behouden en lokale speerpunten

of gebiedskenmerken aandacht te geven. In de praktijk is het aftasten hoe (per thema) omgegaan kan worden met harmonisatie versus autonomie. Kenmerkend is wel dat het van bestuurders vraagt afstemming te zoeken. Bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijk portefeuillehoudersoverleg. En dit kan ook gelden voor de raden die afstemming zoeken over raadsopdrachten. Als de besturen erin slagen elkaar te blijven vinden en waar soms nodig over en weer ‘water bij de wijn te doen’ is dit model strategisch een grote kans.

Door de nodige afstemming voelt het model als ‘bestuurlijk druk’. Dat wordt al zo ervaren in Noaberkracht en de angst en verwachting is dat dit met drie gemeenten verergert. Tel daar het bestuur van de ambtelijke organisatie bij op.

De vraag is wat de gevolgen zijn voor medewerkers. Verwachting is dat het verlamd werkt, veel tijd kost. Vindt men hier geen modus in ligt het risico van overvraging van de ambtelijke organisatie op de loer (als alles prioriteit heeft vanuit drie besturen). Ook wordt door ambtelijke collega’s aangegeven dat een te ingewikkeld bestuurlijk palet een reden is om af te haken en elders een werkgever te zoeken.

Om met deze uitdagingen om te kunnen gaan is een stevige ambtelijke organisatie nodig die bestuurders en medewerkers ondersteunen bij prioritering. Door het management van Noaberkracht wordt aangegeven dat ook in de huidige samenwerking een zekere zakelijkheid nodig is. Gemeenten hebben een aantal uren in de praktijk afgenomen bij de organisatie. Als dit uit balans raakt wordt een gesprek gevoerd. Dit gesprek is niet altijd plezierig, wel nodig. Het is in de praktijk balanceren tussen autonomie en harmonisatie. Er zijn teams die dat zelf goed kunnen, anderen hebben hulp nodig. Het is de kunst de laagdrempeligheid vast te houden en grenzen aan te geven zonder als inflexibel ervaren te worden.

Ervaringen van andere gemeenten met ambtelijke fusie is dat als eenmaal voor het construct is gekozen het erg lastig is ervan terug te keren. Het komt voor, maar gaat gepaard met hoge frictiekosten. Ook het toetreden is niet zo gemakkelijk als het lijkt, met name op het punt van identiteit. Elke toetredende organisatie heeft eigen speerpunten en wil een samenwerking mede vormgeven. Dat maakt dat het model niet als erg flexibel wordt ingeschat.

In navolgend figuur is een overzicht opgenomen van de sterke punten, zwakte punten, kansen en bedreigingen.

Sterktes	Zwaktes	Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid in structuur • Vermindert kwetsbaarheid • Positionering arbeidsmarkt mogelijk • Autonomie raden gegarandeerd • Vergroot kwaliteit dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> • Veel afstemming nodig tussen eigenaren • Niet flexibel (toetreden of uittreden) • Succes afhankelijk van relatiemanagement • Frictiekosten en kapitaalvernietiging 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit in de regio door gezamenlijk optrekken • Aanpakken complexe opgaven en crises • Opvangen meerkosten • Opgaven die gelijk zijn of in elkaars verlengde liggen 	<ul style="list-style-type: none"> • Werken voor drie besturen ingewikkeld • Besturen die het niet eens worden en niet bereid blijken deels te harmoniseren • Kadering beschikbare capaciteit per bestuur • Onderstroom qua emoties • Opgaven die niet gelijk zijn of in elkaars verlengde liggen • Eerst een stap terug in dienstverlening

Figuur SWOT ambtelijke fusie

8.5 Vorm 5 Zelf bouwen; het combinatiemodel

Er zijn ook tussenvormen. En vormen die nog niet (volledig) zijn toegepast. Zoals de Federatiegemeente (waarbij een deel van de bevoegdheden en middelen worden overgedragen aan een regionale organisatie, ten aanzien van regionale thema's zoals verkeer en vervoer). Hierop is niet verder verkend.

Wel werd het combinatiemodel aantrekkelijk gevonden omdat het gelegenheid bood tot maatwerk. Gelegenheid voor het zelf construeren van een vorm die het meest bij de drie gemeenten past. Ambtelijk is tijdens het proces van de verkenning dit combinatiemodel in hoofdlijnen 'ingevuld' om te kunnen bepalen wat belangrijke kansen en risico's zijn. Een combinatiemodel kent verschillende variaties zoals samenwerking op de bedrijfsvoeringtaken eventueel aangevuld met uitvoerende taken (gemakshalve plustaken genoemd) op gebied van sociale zaken, handhaving, openbare ruimte, veiligheid. Een andere keuze daarin kan/moet nog worden gemaakt.

Een combinatiemodel heeft als voordeel dat:

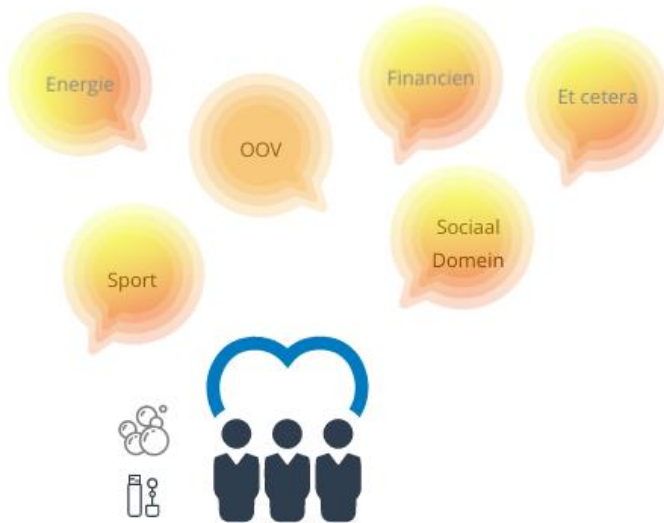
- een groeipad naar verdergaande (intensivering van) samenwerking kan worden uitgestippeld, met expliciete afweeg- en evaluatiemomenten;
- er tijd is om te bezien hoe bestuurlijke ontwikkelingen in Noordoost Twente de komende jaren verder vorm en inhoud krijgen, waarbij meer tijd (in relatie tot het fusiemodel) en qua context meer mogelijkheden ontstaan om Losser te verbinden aan een samenwerkingsmodel;
- vanuit een vastomlijnde vorm een betekenisvolle samenwerking wordt opgezet die niet vrijblijvend is;
- niet een gehele gemeente en alle terreinen op hetzelfde moment in een fusie worden betrokken > dit voorkomt grootschalig weglekken van ambtelijke capaciteit naar interne processen;
- te kiezen is of en welke eventuele uitvoerende taken (plustaken) worden toegevoegd;
- er voldoende eigenheid en lokale identiteit/inkleuring van beleid is. Een eventuele/mogelijk verschil tussen stad en platteland wordt zo ook eenvoudiger overbrugd;
- een goede terugvaloptie is geborgd voor met name Dinkelland en Tubbergen. In deze variant blijft – in tegenstelling tot het klassieke fusiemodel- de werkorganisatie Noaberkracht bestaan;
- de "bestuurlijke drukte" eenvoudig kan worden voorkomen door met name bijvoorbeeld een deel van de wethouders een exclusieve rol te geven in een nieuw op te richten Gemeenschappelijke regeling (en niet het hele college). Vanuit een samenwerking op bijvoorbeeld bedrijfsvoeringstaken zou dit een reële optie kunnen zijn.

Afhankelijk van de te kiezen taken wordt de organisatorische en bestuurlijke structuur en aansturing ingericht.

- Daarbij kan gekozen voor een meer "harde" structuur in een aparte werkorganisatie met eigen bestuurlijk construct (denk aan een shared servicecenter op het gebied van bedrijfsvoeringsonderdelen). In dat geval worden de huidige organisaties "opgedeeld" in meerdere compartimenten en wordt ook het bestuurlijk model complexer. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met effecten op de administratie.
- Ook kan gekozen worden voor een "zachtere" structuur via een programma-aanpak. In die aanpak worden vanuit concrete behoeftes samenwerkingsthema's benoemd en in een specifieke aanpak gebracht waarbij vanuit beide organisaties en besturen maatwerk wordt ingericht in de sturing. Zo kan bijvoorbeeld een samenwerkingsbubbel of samenwerkingshub worden georganiseerd. Een voorbeeld is de recent aangevane samenwerking op het gebied

van 'openbare orde en veiligheid' waarin thema's als de aanpak van ondermijning en cybercriminaliteit samen worden opgepakt. Momenteel wordt verkend hoe taken onderling kunnen worden verdeeld. Er is ambtelijke en bestuurlijke deelname in de hub/bubbel. De programma-aanpak schept meer ruimte en flexibiliteit maar tegelijkertijd ook extra risico van onoverzichtelijkheid en vrijblijvendheid.

Ter illustratie navolgende figuur (indicatief)



De positie van de raden is gericht op de inhoud. Autonomie van de raden is gegarandeerd. Afhankelijk van het thema kan wel afstemming en harmonisatie aan de orde zijn.

Sterktes	Zwaktes	Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> • Vermindert kwetsbaarheid • Positionering arbeidsmarkt mogelijk • Autonomie raden gegarandeerd • Vergroot kwaliteit dienstverlening • Flexibel (groeipad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet direct duidelijk in structuur • Succes afhankelijk van relatiemanagement • Zoeken in aansturing • Verschil in perspectief kan negatief van invloed zijn op de werking • Toenemend effect administratie 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit in de regio • Aanpakken complexe opgaven en crises • Opvangen meerkosten • Opgaven die gelijk zijn of in elkaars verlengde liggen • Samenlevingsgericht besturen hiermee mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Weglekken van energie • Opgaven die niet gelijk zijn of in elkaars verlengde liggen • Systemen die niet geïntegreerd zijn • Niet bespreken onderstroom • Onduidelijk perspectief

Figuur SWOT combinatiemodel

9. Ervaringen van andere gemeenten

Tijdens het verkenningsproces is verbinding gezocht met andere gemeenten om te leren van hun samenwerkingsconstruct. Een aantal van de bovengenoemde vormen is in de praktijk bevestigd. Het ging om de volgende samenwerkingsverbanden (zie figuur):

 <h3>Meerinzicht</h3> <p>De samenwerking 'Meerinzicht' is een samenwerking die begon met bedrijfsvoeringstaken via een lichte bedrijfsvoerings GR waar middelen in ondergebracht zijn (niet de programmagelden) en waar een enkelvoudig bestuur besluiten neemt op basis van unanimiteit. Beleid is geharmoniseerd. De samenwerking ontwikkelt en het voornemen is de samenwerking te versterken door meer beleid onder te brengen in de samenwerking. Willen ook een stap in het model. Dit wordt verkend.</p>	 <h3>BNLP samenwerking</h3> <p>De BNLP samenwerking is een samenwerking met als vorm een 'Regeling zonder meer'. Het is een 'gastheer construct' waarbij de vier gemeenten elkaar diensten verlenen. Het zijn vier entiteiten die elkaar ruilprestaties leveren. De BTW over de diensten wordt verrekend. Is een facturenstroom. Rechtspositioneel geen gevolgen voor de medewerkers. Aansturing via bedrijfsvoeringsoverleg. Binding is een uitdaging, inzet op bv samenwerkingsdagen. Werken grensontkennend (over de provinciegrenzen). Overwegen een ander construct (GR).</p>
	
 <h3>Grensoetkennend samenwerken AV</h3> <p>Gorinchem heeft een samenwerking met de gemeenten Vijfheerenlanden en Molenlanden. Het is een samenwerking (lichte GR) gericht op het samen realiseren van opgaven (rond mobiliteit, zorg et cetera). De drie gemeenten zijn het motorblok en brengen geld en menskracht in om de opgaven te trekken. Hierbij sluiten ook andere partners aan (zoals Rijkswaterstaat en de Provincies). Uitdaging is de verschillende orientaties van de gemeenten (op de grens van vier provincies, in verschillende Veiligheidsregio's et cetera). De samenwerking wordt gefocust om op die terreinen samen te werken waar inwoners en ondernemers baat bij hebben.</p>	 <h3>Ambtelijke fusie</h3> <p>De BAR-organisatie ondersteunt de drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Drie zelfstandige gemeenten, één moderne uitvoeringsorganisatie. Vanuit het perspectief van Barendrecht is gesproken over deze ambtelijke fusie. Het leerde ons dat veranderingen in de politieke context het draagvlak onder een samenwerking kunnen beïnvloeden. En dat het belangrijk is nabijheid te organiseren (van organisatie, raad en bestuur) en tijd te nemen de onderstroom te bespreken. Het leerde ons ook dat het niet voldoende is om alleen vanuit het perspectief van kostenbesparing een samenwerking aan te gaan. Het is belangrijk.</p>

Het succes van de samenwerkingsverbanden hangt samen met de motivatie om de samenwerking aan te gaan. Een intrinsieke motivatie (vanuit de wil iets voor elkaar te betekenen en samen sterker te worden) werkt beter dan een externe motivatie (bijvoorbeeld omdat het ministerie naar 100.000+ gemeenten wilde). Belangrijk is dat de verschillende motivaties om een samenwerking aan te gaan gedeeld worden. Uit het gesprek over de ambtelijke fusie op Voorne Putten bleek dat het gebrek aan transparantie het slagen van deze ambtelijke fusie in de weg heeft gezeten.

Wat opviel is dat alle vormen aan ontwikkeling onderhevig zijn. Vormen worden gekozen omdat het op dat moment de meest haalbare vorm is. Draagvlak is voorwaardelijk. Als het gaat om de ontwikkeling helpt het elkaar te gunnen om de gekozen vorm aan te mogen passen. Alle gemeenten wijzen erop dat samenwerking 'mensenwerk' is. Vanuit dat mensenwerk kan de wil ontstaan om de samenwerking verder door te ontwikkelen. Zo is het de wens van 'Meerinzicht' om nu ook inhoudelijke taken toe te voegen aan de samenwerking. Willen BNL doorontwikkelen naar een GR (met name om het administratief makkelijker te maken).

De gemeenten ervaren voor- en nadelen van de samenwerking

Ongeacht het construct was een rode draad te ontdekken in de voor- en nadelen van samenwerking en is een aantal tips te geven.

De voordelen van de samenwerking is dat de gemeenten minder meerkosten hebben. Samenwerking leidt in het geval van de gesproken vertegenwoordigers niet tot efficiencyvoordelen. Dit hangt samen met ontwikkelingen, noodzakelijke investeringen en frictiekosten. Wel leidt het tot minder meerkosten. Functies die verplicht zijn worden gedeeld, zoals de commissie bezwaar, control of de ombudsman.

Het leidt ook tot meer slagkracht, minder kwetsbaarheid (denk aan ziektevervanging) en ook voordelen bij de werving. De gemeenten hebben allen dit laatste voordeel ervaren omdat professionals in het gemeentelijk domein de complexiteit juist interessant vinden.

Negatief wordt ervaren dat de samenwerking gepaard gaat met veel afstemming en het inleveren van eigenheid. Het is voor bestuurders niet meer mogelijk 'hun eigen medewerker' te betrekken. Die invloed wordt minder. Ook wordt de organisatie politiek, ook als het een lichte GR betreft.

Tot slot dienen gedurende het proces zich altijd belemmeringen aan. Zoals fiscale uitdagingen die moeten worden opgelost, de AVG die verhindert dat gegevens kunnen worden uitgewisseld. Het is belangrijk dat de gemeenten beseffen dat dit soort vragen er in een latere fase bij hoort. Niet alles kan van te voren worden uitplozen. De wil is belangrijk om het op te lossen.

De bezochte gemeenten hebben een aantal tips gegeven

- Investeer in het leren kennen van elkaar; elkaar ontmoeten is belangrijk (organisatie, besturen en raden). Mensen voor structuur. Neem ook de tijd, samenwerken is een proces.
- Voorkom dat gemeenten alleen oog hebben voor wat zij zelf uit de samenwerking willen halen en stel je als 'grootste' partner bescheiden op. Het risico is anders dat diegene die het hardste roept de meeste aandacht krijgt, dit gaat wringen.
- Laat de burgemeester bewust een rol spelen gericht op de relatie en zorg dat hier voldoende ruimte voor is.
- Besef dat het primaat bij het bestuur ligt, de organisatie is er om het bestuur te helpen. Sla niet door in harmonisatie.
- Maak expliciet (en meetbaar) wat de voordelen zijn.
- Leg bij de start geen taakstelling op.
- Tip voor de organisatie, ga niet rijden voordat er getankt is (zorg dat personeelsbudgetten op orde zijn en dat opdrachten vanuit de besturen helder zijn).
- Stap niet in de valkuil van de efficiency, er zit waarde in ogenschijnlijk kleine dingen die gemeenten het gevoel van autonomie geven (zoals het gebruik van logo's en de aanwezigheid van kernfunctionarissen in het gemeentehuis).
- Kies geen ingewikkelde aanstuuringsvormen (vooral niet per gemeente differentiëren) en zorg voor eenduidigheid in de opdrachtgevende functie van de gemeenten.

Een andere tip is waarde te hechten aan een natuurlijke oriëntatie van gemeenten. Als gemeenten al op elkaar zijn gericht en een natuurlijk verband met elkaar hebben is dit helpend in het realiseren en mogelijk doorontwikkelen van een samenwerking. In het geval van de bezochte voorbeelden wordt bij enkelen de bestuurlijke grenzen als belemmerend ervaren. In het geval van de bezochte voorbeelden ging het om provinciegrenzen. Hoe meer congruentie hoe beter/meer vruchten geplukt kunnen worden.

Betrek de medewerkers

De gemeenten geven als tip om medewerkers aan de voorkant te betrekken. Opgemerkt wordt door de gemeenten dat medewerkers het werken voor een meer complexe samenwerking vaak leuk vinden. Met een aantal zaken moet rekening gehouden worden:

- tip is het harmoniseren van het loonebouw en de secundaire arbeidsvoorwaarden;
- let op dat loyaliteit naar de 'bron-organisatie' kan blijven bestaan;
- let op duidelijkheid in aansturing.

Ook is de positie van de ondernemingsraden besproken. Afhankelijk van het construct hebben zij ook mogelijkheden. Bijvoorbeeld het samenwerken in een Bijzondere Ondernemings Raad.

Verdeel de kosten op basis van een goede sleutel

Ongeacht het construct worden kosten gemaakt door de deelnemende gemeenten. In een verdere fase wordt gesproken over het delen van de kosten. Diverse manieren zijn denkbaar om de verdeling tot stand te laten komen. Gehoord zijn:

- verdeling naar ingebrachte formatie;
- verdeling naar case load (sociaal domein);
- verdeling naar oppervlakte;
- verdeling naar de maatstaven gemeentefonds;
- verdeling naar inwoneraantal.

De verdeling kan wel eens scheef gaan (in geval van crisis) dit vraagt afstemming vooraf.

Stoppen is (nagenoeg) geen optie

Hoewel samenwerking ontwikkeld is het belangrijk te beseffen dat zodra verdergaande keuzes zijn gemaakt stoppen nagenoeg geen optie meer is. Het terugdraaien van een aangegane samenwerking gaat gepaard met veel kosten. De BAR-gemeenten zetten de komende periode in op een ontvlechting omdat het politieke draagvlak verdwenen is. Dit gaat gepaard met een hoge prijs en leidt tot nieuwe kwetsbaarheden, omdat dit de problemen weer blootlegt waar de samenvoeging juist een oplossing voor moest zijn.

10. Verdieping en meningsvorming

Om tot een afweging te komen van het model dat passend is voor Dinkelland, Oldenzaal en Tubbergen is in diverse sessies, zowel ambtelijk als bestuurlijk verdieping aangebracht. De raden zijn een eerste keer geïnformeerd.

Meerwaarde in samenwerking vraagt een betekenisvolle stap

De drie gemeenten vormen (samen met de gemeente Lossler) een logisch regionaal verband. Er is een grote mate van gelijkenis in type opgaven en functioneren. Samenwerking kan meerwaarde opleveren, zoals in de voorgaande hoofdstukken benoemd.

De wil en de noodzaak tot samenwerken moet worden gezien tegen de achtergrond van de grote maatschappelijke transitie die nu en in de toekomst aan de orde zijn. Die worden groter, complexer, integraler en zetten op verschillende plekken de verhoudingen in de samenleving en tussen samenleving en overheid onder spanning. In die context gaat het bij het organiseren en besturen van gemeenten niet primair om een discussie over systemen en structuren. Het gaat veel meer om het leggen van verbindingen tussen inwoners, organisaties en overheden. Daarbij gaan de belangrijkste opgaven juist over de grenzen van systemen en structuren heen en schuilt een kans in het aansluiten bij wat logische verbanden zijn voor inwoners en ondernemers. De drie gemeenten noemen dit, allemaal in hun eigen bewoording, samenlevingsgericht besturen.

De lokale overheid moet continuïteit en betrouwbaarheid in relaties kunnen bieden, een stevige kern van deskundigheid kunnen organiseren op de belangrijkste thema's en vooral samenwerkings- en luistervaardigheid/nabijheid kunnen tonen. Schaal en structuur van de organisatie moeten hieraan ondersteunend zijn. Ze zijn nooit een doel op zich.

Om meerwaarde in een mogelijke samenwerking te bieden is het noodzakelijk om daarin een betekenisvolle stap te zetten. Daarin kunnen de gemeenten zelf regie houden op hun bestuurlijke toekomst en hoeven ze zich niet te afhankelijk op te stellen van andere gemeenten en eventueel de provincie hierbij. Zo'n betekenisvolle stap kan ook een onderdeel zijn van een groeiproces.

Er zijn ook vraagtekens gezet bij het aangaan van een verdergaande samenwerking

De verkenning richtte zich primair op de mogelijke meerwaarde. Die meerwaarde wordt gezien, zowel op het gebied van bedrijfsvoering als inhoudelijk. Waarbij de gemeenten ook graag van elkaars kracht gebruik maken als het gaat om vertegenwoordiging in de regio en lobby.

Tijdens het proces van de verkenning is ook aandacht gevraagd voor de risico's. De risico's en kanttekeningen die gezien worden zijn omschreven bij de verschillende modellen. Rode draad is dat het kiezen voor een samenwerkingsvorm altijd met een prijs komt. Denk aan teveel met 'jezelf' bezig zijn en daardoor verlies van focus op inwoners, kapitaalvernietiging, taakversmalling of verlies van collega's die het werken in een grotere organisatie niet zien zitten.

Samenwerking kan ook nadelen hebben, bijvoorbeeld als specifieke lokale organisatie identiteiten daarmee minder kunnen worden beleefd of als processen ingewikkelder en lijnen langer worden. Die nadelen zijn mogelijk te beperken door goede vormen te vinden met bijpassende randvoorwaarden te treffen. Dit moet in de eindafweging natuurlijk worden meegewogen.

Samenwerking vraagt een investering. In tijd, in geld, maar met name ook (blijvend) in houding en gedrag. Het mogelijk positieve effect wordt behaald op de langere termijn. Zeker in de beginfase is het goed te beseffen dat op inhoud en dienstverlening een stap terug gezet wordt. Het kost mogelijk extra

moeite en tijd om elkaar op te zoeken en zaken af te stemmen. Ook dit is ervaren tijdens het proces van de verkenning en ook hiermee moet bij een beslissing over samenwerking rekening worden gehouden. Het besef is er, zeker ook bestuurlijk, dat met deze samenwerkingsgerichte houding nu al begonnen kan worden/mee verder gegaan kan worden. In woord, maar zeker ook in daad. En dat het hiertoe ook heel zinvol is nog eens te verdiepen op elementen waarop de samenwerking al is aangegaan maar nog niet concreet tot resultaat is gekomen (denk aan sport). Zo komen de gemeenten samen over de drempel.

Samenwerking heeft consequenties

Gebleken is dat beide organisaties verschillen op zaken als aansturing, indeling, werkwijzen en cultuur. Daarnaast is ook gebleken dat de medewerkers elkaar in de gesprekken goed konden vinden, veelal dezelfde taal spraken en in de dagelijkse praktijk vaak met dezelfde type vragen en opgaven te maken hebben. In de Dagen van de Samenwerking bleek dat relaties en verbinding soepel en op een positieve manier worden aangegaan.

De deelnemers aan de cockpitbijeenkomsten constateerden in brede zin dat samenwerking betekenisvol effect heeft als daaraan gericht wordt gewerkt en gericht op gestuurd. Dit bijvoorbeeld via heldere afspraken over resultaten en aansturing. Vrijblijvendheid gaat naar verwachting niet tot duurzame en positieve effecten leiden. In de eerste plaats omdat in bijna alle gevallen toch iets extra's aan tijd, werk en energie nodig is en daar ruimte voor geboden moet worden. In de tweede plaats omdat het geloof in de kracht van samenwerking ook gevoed moet worden door een wederzijds commitment om – ook als het niet meteen vanzelf gaat – toch te blijven doorgaan en daar ook op gestuurd en aangesproken moet kunnen worden. Dit matcht met de ervaringen van andere gemeenten.

Weging van de verschillende modellen

Er worden kansen gezien in diverse modellen, zowel gezamenlijke taakuitoefening als het opgavegericht samenwerken. Ook de ambtelijke fusie en het construeren van een combinatiemodel bieden kansen voor samenwerking, uiteraard elk met eigen voor/nadelen, consequenties en impact.

Alle modellen gaan uit van autonomie van de raden en een gezonde financiële positie. Qua impact voor de samenleving zijn het opgavegericht samenwerken en de ambtelijke fusie meer geschikt. Qua impact voor de besturen geldt dat ook. Als het de wens is om het strategisch vermogen te laten toenemen vraagt dat om een harmonisatie van het loongebouw en extra inzet hierop. Dit is makkelijker met een ambtelijke fusie. In het combinatiemodel zijn alle inrichtingswensen van de drie gemeenten onder te brengen.

Binnen de colleges en de directies is vrij vertaald aangegeven dat een discussie over een keuze van een betekenisvol samenwerkingsmodel gebaseerd kan worden op 2 basisrichtingen/denklijnen:

1. Een combinatiemodel
2. Een ambtelijk fusiemodel

De vraag wordt gesteld of de kosten, in alle onderzochte varianten, opwegen tegen de baten. Een veelgehoorde ambtelijke reactie is of niet beter overwogen kan worden een bestuurlijke fusie aan te gaan. Deze reactie is ook bestuurlijk en politiek gehoord. Al wordt beseft dat dit buiten de opdracht valt.

Welk model ook gekozen wordt, het vraagt van alle partijen vertrouwen en het vermogen water bij de wijn te doen. Af te stemmen op opdrachten en inzet. Dit geldt ook voor de gemeenteraden. Belangrijke voorwaarde bij elke vorm van samenwerking is de borging van samenwerkingsmogelijkheden op ICT

gebied. Bij het ambtelijk fusiemodel dan wel een aantal varianten in het combinatie model zijn gezamenlijke ICT voorzieningen noodzakelijk.

Wat ook nodig is de borging van grip voor de gemeenteraden, gelet op autonomie en hun kaderstellende rol.

Tot slot is het nodig om voorspelbare negatieve invloeden te elimineren, zoals het verschil in het loongebouw. Hier is nader onderzoek voor nodig.

Hoe nu verder?

De belangrijkste afweging is nu wat de stip op de horizon is voor de drie partijen en wat een eerste haalbare stap is.