



Kunnen gemeenten samenwerken?

Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten



Sioo

Newtonlaan 209, 3584 BH Utrecht

(030) 291 30 00 sioo@sioo.nl

www.sioo.nl

Voorwoord

Samenwerking met andere organisaties staat hoog op de gemeentelijke agenda. Zeker nu de gemeenten zich voorbereiden op de drie grote decentralisaties van rijkstaken naar de gemeenten (AWBZ, Jeugdzorg, Participatiewet), zoeken veel gemeenten elkaar op om gezamenlijk deze problematiek op te pakken. Ook op andere gebieden dan de decentralisaties is een groei waarneembaar van het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

In veel van de programma's die Sioo organiseert, brengen leidinggevenden van gemeenten hun samenwerkingsvraag in. Velen van hen geven aan dat zij nog op zoek zijn naar kennis op het gebied van samenwerking. Voldoende reden voor ons om op onderzoek uit te gaan. Daarbij kiezen we als invalshoek de vraag hoe goed gemeenten kunnen samenwerken. Wat is hun kennisniveau op het gebied van samenwerking? Wat is de kwaliteit van managementkennis op dit vlak? Welke processen, tools en functies zijn in gemeenten aanwezig om samenwerkingsverbanden te managen? Onze aanname is dat samenwerking vraagt om de opbouw van nieuwe kennis en vaardigheden in gemeenten: samenwerkingsvaardigheid is bepalend voor samenwerkingssucces.

Onze bevindingen laten zien dat samenwerking inderdaad een trend is en dat die trend voorlopig nog niet voorbij is. De meerderheid van de Nederlandse gemeenten voorziet een sterke groei in het aantal samenwerkingsverbanden. Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat de vraag hoe goed gemeenten kunnen samenwerken als volgt kan worden beantwoord: sommige gemeenten kunnen het al heel goed, sommige gemeenten zijn zeer onsuccesvol, maar de meeste gemeenten presteren voldoende en versterken hun samenwerkingsvaardigheid door te investeren in de verdere opbouw van hun samenwerkingsvaardigheid. Een aantal basiszaken kan echter nog beter worden ingericht. De meeste gemeenten hebben meer geïnvesteerd in control mechanismen dan in processen die daadwerkelijk bijdragen aan het effectiever functioneren van samenwerkingsverbanden. Met monitoring van samenwerking, gericht op leren en verbeteren, kan nog veel meer en beter worden toegepast. Een herbezinning op de vraag hoe investeren in de opbouw van samenwerkingsvaardigheid het meest kan opleveren, is dan ook noodzakelijk.

In het eerste hoofdstuk van deze rapportage gaan we kort in op de redenen achter de toenemende belangstelling voor samenwerking. Hoofdstuk 2 beschrijft de theoretische achtergrond van ons onderzoek, terwijl hoofdstuk 3 laat zien hoe wij ons materiaal verzameld hebben. In hoofdstuk 4 worden de resultaten besproken. In het laatste hoofdstuk formuleren wij enkele aanbevelingen.

Utrecht, mei 2014

Ard-Pieter de Man

Sandra Kensen

Annet Weitering

1. Gemeenten en samenwerking: een trend

Samenwerking tussen gemeenten is recent sterker in de belangstelling komen te staan. Er is sprake van een grote groei van het aantal samenwerkingsverbanden waarbij gemeenten betrokken zijn. In 2013 nam 85% van de gemeenten deel in een samenwerkingsverband voor bedrijfsvoering, terwijl de aandacht voor fusies en herindelingen scherp afnam¹. Daarnaast verandert ook de aard van de samenwerkingsverbanden. Steeds vaker raken zij de kernactiviteiten van gemeenten en wordt er samengewerkt met partners van buiten de gemeentelijke wereld, zoals bedrijven. Gemeenten zijn blijkbaar op zoek naar flexibeler vormen van samenwerking dan de onomkeerbare fusies. Het is daarom interessant te onderzoeken of gemeenten klaar zijn voor samenwerking.

Er zijn verschillende redenen aanwijsbaar voor gemeenten om samen te werken:

- **Strategische agenda's.** Hierbij gaat het om samenwerking die erop gericht is langetermijnprojecten te realiseren. Een voorbeeld is de samenwerking Holland Rijnland waarin 15 gemeenten gezamenlijk afstemmen over onder andere infrastructuurprojecten.
- **Kosten.** Samenwerken op het gebied van bedrijfsvoering om door schaalvergroting te kunnen besparen, is een andere populaire reden om tot samenwerking te komen². De gemeenten Zwolle en Kampen en de provincie Overijssel zijn in 2013 gestart met een Shared Service Centrum voor inkoop, ICT en HRM, dat uiteindelijk een besparing op moet gaan leveren van 7 à 8 miljoen euro.
- **Complexiteit.** Complexe opgaven die niet door één gemeente kunnen worden opgepakt, kunnen wel in gezamenlijkheid worden vormgegeven. Deze reden speelt een rol bij de MER samenwerking tussen Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen, die erop gericht is om te gaan met de complexe decentralisaties die momenteel plaatsvinden.
- **Kennis.** Niet elke gemeente kan op elk gebied voldoende expertise opbouwen. Het delen van bijvoorbeeld juridische expertise kan dan een oplossing zijn. Ook wordt samengewerkt om de kwaliteiten van verschillende gemeenten optimaal in te kunnen zetten voor andere gemeenten. Gemeenten in de regio Zaanstreek Waterland maken gebruik van elkaars kennis op arbeidsrechtelijk gebied. Daardoor heeft elke gemeente toegang tot meer kennis en zijn er per gemeente niet meerdere specialisten nodig.
- **Macht en kracht.** Grotere clusters van gemeenten hebben meer macht of kunnen een grotere vuist maken in onderhandelingen met provincies, ministeries, of het bedrijfsleven. Zo werken Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar samen om krachtiger te staan ten opzichte van zorgverzekeraars. Ook bestuurskwaliteit kan hier een rol spelen. Doordat de meest geschikte bestuurders op een bepaald dossier kunnen worden ingezet, zijn de samenwerkende gemeenten ook beter in staat hun stem krachtiger te laten klinken.
- **Wettelijke verplichting.** Tenslotte wordt samenwerking soms opgelegd vanuit de nationale overheid. De veiligheidsregio's en nationale politie zijn hier voorbeelden van.

¹Lysias Consulting Group, 2014, *Tendrapport intergemeentelijke samenwerking en herindeling*, maart; Postma, G., M. Benard, S. Enzerink, R. den Toom, 2012, *Tendrapport Samenwerking gemeenten*, Lysias Consulting Groep, 27 november.

²Korsten, A.F.A., L. Schaepkens, L. Sonnenschein, 2004, *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Den Haag, InAxis.

Uiteraard spelen in de meeste samenwerkingsverbanden combinaties van deze redenen een rol. Zeker bij de decentralisaties geldt dat complexiteit, kennis, macht en kosten vaak tegelijk een overweging vormen om te gaan samenwerken.

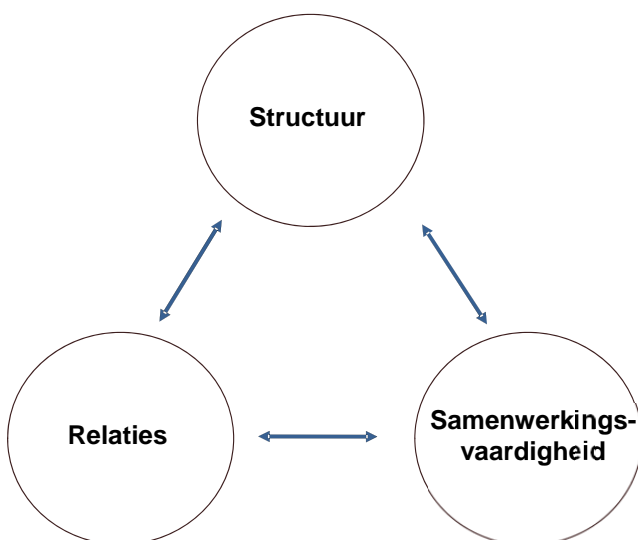
Voor dit onderzoek wordt een samenwerkingsverband gedefinieerd als een organisatievorm waarin twee of meer organisaties zelfstandig blijven, maar op een deel van hun activiteiten samenwerken. Alle partijen investeren in de samenwerking (tijd, geld, andere middelen) en hebben opbrengsten (financieel of anderszins, bijvoorbeeld een hogere kwaliteit of effectievere uitvoering van beleid). Ook besluiten zij gezamenlijk over de koers van de samenwerking. Gemeenschappelijke regelingen zijn een voorbeeld hiervan, maar privaatrechtelijke vormen van samenwerking ook. In samenwerkingsverbanden kunnen verschillende partijen betrokken zijn: gemeenten, zorginstellingen, sociale sector, bedrijven.

Buiten dit onderzoek vallen drie veel voorkomende categorieën. Ten eerste interne samenwerking, bijvoorbeeld tussen deelgemeenten van één gemeente of tussen verschillende afdelingen in een gemeente. Ten tweede vallen fusies tussen gemeenten en herindelingen buiten ons onderzoek. Bij deze twee vormen komt er uiteindelijk één college, één raad en één ambtelijke organisatie. De samenwerkingsvormen in dit onderzoek hebben te maken met minimaal twee colleges, raden en ambtelijke organisaties of, in geval van samenwerking met bedrijven, met college/raad/ambtenaren aan de ene kant en een Raad van Bestuur aan de andere kant. Dat levert een geheel andere dynamiek op dan fusie en vraagt dus ook om heel andere managementkwaliteiten. Ten slotte vallen eenvoudige klant-leveranciersrelaties buiten dit onderzoek, zoals de inkoop van cateringdiensten of kantoorartikelen. Ook verzelfstandigingen die tot een pure opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie leiden, vallen buiten dit onderzoek. Hier ligt wel een grijs gebied. Sommige klant-leveranciersrelaties leiden wel tot intensieve samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

2. Waarom samenwerkingsvaardigheid?

Het succes van samenwerkingsverbanden is in essentie afhankelijk van drie factoren: structuur, relatie, samenwerkingsvaardigheid (figuur 1). Bij structuuraspecten gaat het over de harde kant van samenwerken: welke doelen zijn gezet, welke structuur en besturing zijn gekozen, hoe vindt besluitvorming plaats³. De relationele aspecten gaan over de 'zachte' kant van samenwerking: identiteit van de gemeenten, cultuurverschillen, persoonlijke relaties en vertrouwen. In gemeenteland lijkt de meeste aandacht uit te gaan naar deze twee aspecten en dan vooral de structuurkant⁴. Zo heeft de gemeente Maastricht een uitstekend document gepubliceerd over de harde kant van de samenwerking met hun 'verbonden partijen'. Aandacht voor de relationele component of voor samenwerkingsvaardigheid ontbreekt echter bijna geheel⁵.

Figuur 1: De succesfactoren van samenwerking⁶



Toch is al meer dan een decennium bekend dat samenwerkingsvaardigheid een belangrijke succesfactor is. Met name in het bedrijfsleven is dit al een goed onderzocht vraagstuk⁷. Bedrijven hebben ook op grote schaal geïnvesteerd in de opbouw van samenwerkingsvaardigheid. Figuur 2 geeft weer wat samenwerkingsvaardigheid is. Bij samenwerking gaat in traditioneel onderzoek de aandacht uit naar de verhouding tussen de partijen die de

³ Man, A.P. de, 2013, *Alliances: An executive guide to designing successful strategic partnerships*, Chichester, Wiley.

⁴ Een uitzondering is Bruggen, A. van, P. van 't Zelfde, N. Gerritsen en H.J.M. ter Braak, 2011, *Grip zonder bestuurlijke drukte. Besturing van samenwerking als kunst en als kunde*. Den Haag, Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking. Een voorbeeld van hoe de juiste structuur te kiezen is te vinden in: Schilder, A., J. Pothuizen, J. Vader, M. Dobbe en O. Holla, 2013, *Bovenlokale samenwerking bij zorg voor de Jeugd*, Den Haag, Transitiebureau Jeugd en Ministerie van Binnenlandse Zaken. Over relationele aspecten zoals waarden zie Bosboom, F., L. Klinkers, M. Königs en H. Robertus, 2013, *Navigeren op waarden in netwerken, ketens en allianties*, Haastrecht, IKBOP.

⁵ Gemeente Maastricht, 2011, *Beleidsnota Governance gemeente Maastricht*, November.

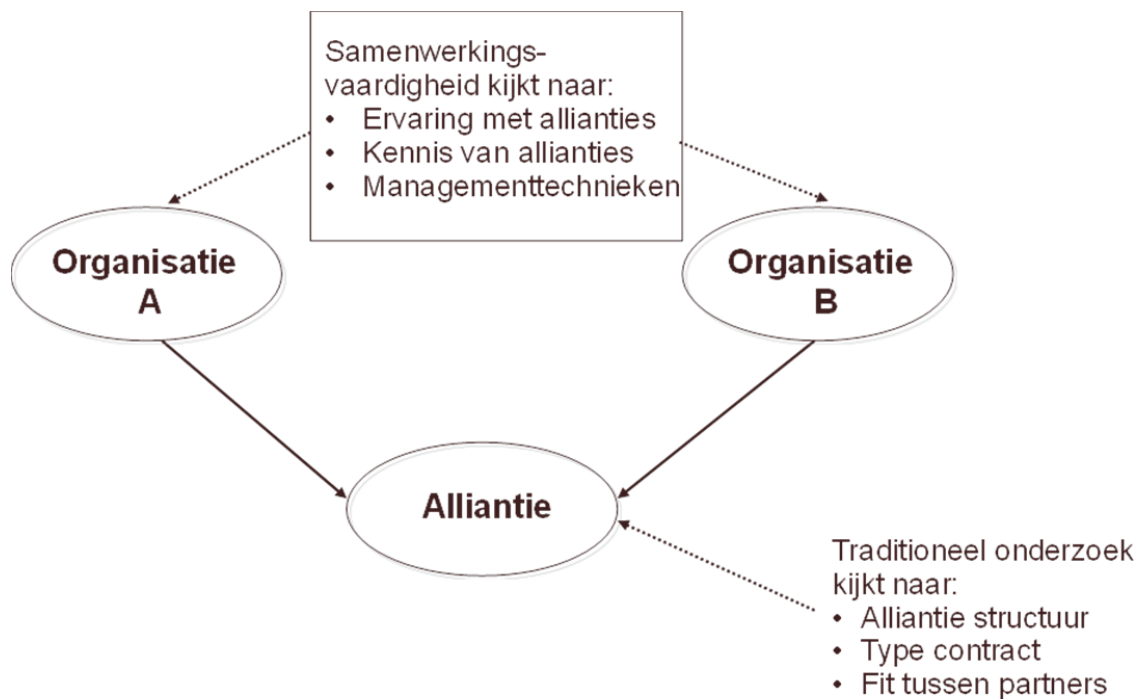
⁶ Waard, E. de, en A.P. de Man, 2005, Publiek-private samenwerking: Lessen uit het JSF-netwerk, *Militaire Spectator*, 174, 5, 192-206.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Draulans, J., A.P. de Man en H. W. Volberda, 2003, Building alliance capability: Management techniques for superior alliance performance, *Long Range Planning*, 36, 151-166; Heimeriks, K. H., en G. Duysters, 2007, Alliance capability as a mediator between experience and alliance performance: An empirical investigation into the alliance capability development process, *Journal of Management Studies*, 44, 1, 25-49; Kale, P., J. H. Dyer and H. Singh, 2002, Alliance capability, stock market response, and long-term alliance success: The role of the alliance function, *Strategic Management Journal*, 23, 8, 747-767.

samenwerking aangaan. De structuur en relatie staan daarbij centraal. Vaak wordt gesproken over de fit⁸ tussen partners: passen zij strategisch, organisatorisch en cultureel bij elkaar?

Samenwerkingsvaardigheid kijkt niet naar de relatie tussen partners, maar naar het vermogen van de individuele organisatie om effectief in samenwerkingsverbanden te opereren. De stelling van onderzoek op dit gebied is dat partijen die intern beter zijn ingericht op samenwerking, succesvoller zijn met samenwerking met andere partijen. Deze stroom van onderzoek kijkt naar de ervaring die een organisatie heeft met samenwerking en naar de kennis die op dat gebied in de organisatie aanwezig is. Vaak gebeurt dat door in kaart te brengen welke managementtechnieken, processen en functies een organisatie heeft ingevoerd op het gebied van samenwerking. Dit onderzoek is de eerste toepassing van dit denken op het gebied van gemeenten.

Figuur 2: Samenwerkingsvaardigheid ⁹



⁸ Douma, M.U., J. Bilderbeek, P. Idenburg en J.K. Looise, 2000, Strategic alliances: Managing the dynamics of fit, *Long Range Planning*, 33, 4, 579-598.

⁹ Draulans, J., A.P. de Man en H.W. Volberda, 1999, Alliantievaardigheid: een bron van concurrentievoordeel, *Holland/Belgium Management Review*, 63, januari, 52-59.

3. Het onderzoek

Ten einde de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten te onderzoeken is een vragenlijst ontwikkeld die in kaart brengt hoe gemeenten het management van hun samenwerkingsverbanden hebben georganiseerd. De vragenlijst is gebaseerd op eerder onderzoek in het bedrijfsleven¹⁰, maar aangepast voor de gemeentelijke praktijk op basis van gesprekken met experts op het gebied van gemeenten. Dit leverde een lijst op van dertig verschillende tools, functies, kennisbronnen en processen die gemeenten kunnen gebruiken om hun samenwerkingsvaardigheid op te bouwen. Appendix A geeft de hele lijst weer. Daarnaast is gevraagd naar enkele andere zaken, zoals de ervaring van gemeenten met samenwerking, succespercentages van samenwerkingsverbanden en de omvang van de gemeente.

In de maand april 2014 is onder 223 alumni van Sioo-opleidingen die werken bij gemeenten een enquête uitgezet, die in kaart brengt welke investeringen gemeenten doen in hun eigen kennisopbouw en managementcapaciteit op het gebied van samenwerking met externe partijen. Na twee weken is een herinnering gestuurd naar diegenen die toen nog niet hadden gereageerd. De enquête werd beantwoord door 53% van de benaderde personen. Zij vertegenwoordigen 106 van de 403 gemeenten in Nederland. De respondenten zijn voor 30% gemeentesecretarissen en voor 70% ambtelijke top met name griffiers, projectmanagers en interne adviseurs. De vragenlijst kon anoniem worden ingevuld.

Tabel 1: De grootte van gemeenten in de dataset en in Nederland

Inwoners	Onderzoek	Nederland
<25.000	30%	46%
25.001-50.000	37%	35%
50.001-80.000	10%	9%
80.001-150.000	11%	7%
>150.000	12%	3%

Tabel 1 geeft de omvang van de gemeenten weer die aan ons onderzoek hebben meegedaan, in vergelijking met de omvang van gemeenten in heel Nederland. Kleine gemeenten met minder dan 25.000 inwoners zijn in ons onderzoek ondervertegenwoordigd. Van onze respondenten werkt 30% in een kleine gemeente, terwijl in Nederland 46% van de gemeenten in deze categorie zit. Er is een sterke oververtegenwoordiging van grote gemeenten met meer dan 150.000 inwoners.

Naast de enquête zijn in deze rapportage ook andere bronnen gebruikt, waaronder literatuur, internet en input uit Sioo-opleidingen waarin medewerkers van gemeenten participeren. Daarnaast zijn de conceptresultaten gepresenteerd in een discussiesessie op 25 april ten huize van Sioo. Dat leidde met name tot scherpere interpretaties van onze bevindingen.

¹⁰ Zie onder andere: Duysters, G., A.P. de Man, D. Luvison en A. Krijnen, 2012, *The State of Alliance Management: Past, Present, Future*, Eindhoven, Brabant Centre of Entrepreneurship.

4. Samenwerkingsvaardigheid van gemeenten: de feiten

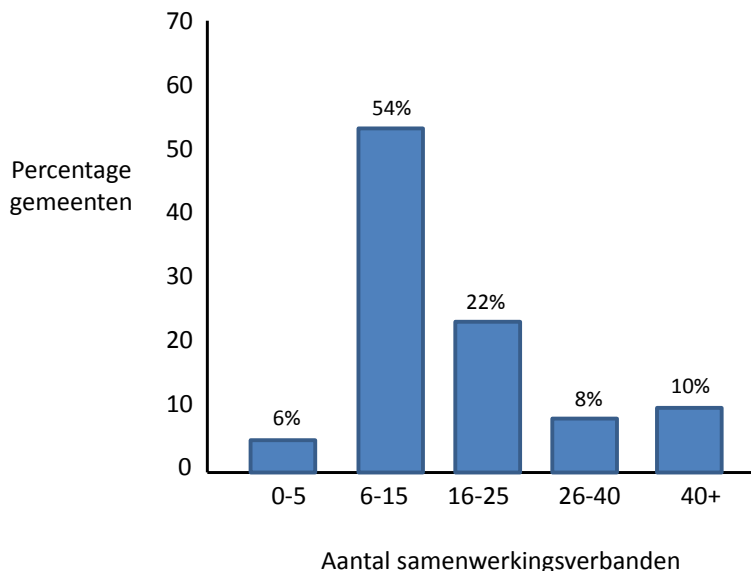
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek gepresenteerd. Eerst wordt besproken wat gemeenten eigenlijk doen op samenwerkingsgebied en hoe succesvol ze daarmee zijn. Daarna volgt een gedetailleerde analyse van hun samenwerkingsvaardigheid.

Aantal samenwerkingsverbanden

In figuur 3 is te zien dat de meerderheid (54%) van de gemeenten zes tot vijftien samenwerkingsverbanden heeft. Een klein gedeelte (10%) heeft een groot portfolio van meer dan 40 samenwerkingsverbanden. Een heel kleine groep van 6% doet niet of nauwelijks mee in de samenwerkingstrend. Voor de toekomst is de verwachting dat het aantal samenwerkingsverbanden sterk gaat toenemen. Gevraagd is of het belang van samenwerking groter of kleiner wordt, gaf geen enkele gemeente aan dat het belang afnam. Integendeel:

- 72% van de gemeenten ziet het belang van samenwerking sterk toenemen
- 21% van de gemeenten ziet het belang van samenwerking enigszins toenemen
- 7% van de gemeenten ziet het belang van samenwerking gelijk blijven.

Figuur 3: Aantal samenwerkingsverbanden per gemeente

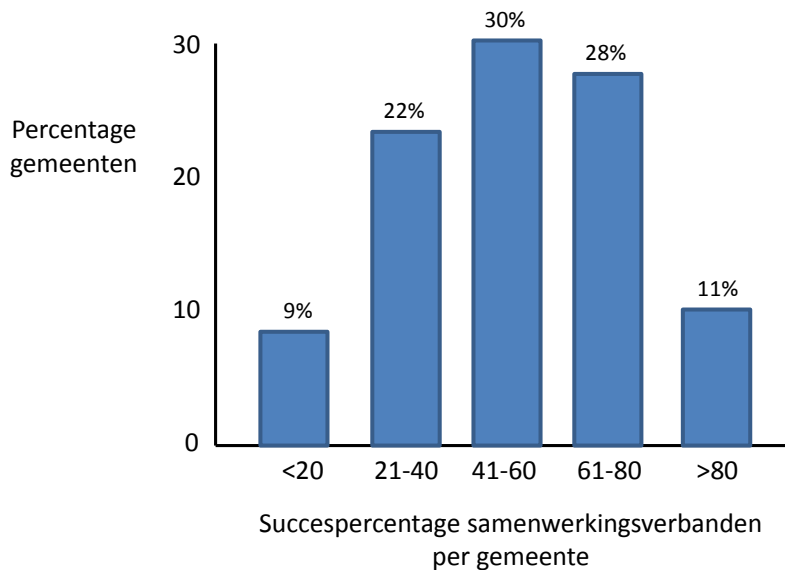


Succes van samenwerken

In de enquête is gevraagd naar het percentage samenwerkingsverbanden dat succesvol is in termen van beleidseffectiviteit, efficiëntie en/of leren. Figuur 4 geeft de antwoorden weer op deze vraag. Gemiddeld is 52% van de samenwerkingsverbanden succesvol. De rest voldoet minder of geheel niet aan de verwachtingen. Ook

op de vraag of de samenwerkingsverbanden op koers liggen om hun doel te bereiken antwoordde een kleine meerderheid positief. Het zelfde geldt voor de vraag of het proces van samenwerking soepel verloopt. Deze drie indicatoren voor succes wijzen dus in dezelfde richting: een kleine meerderheid van de samenwerkingsverbanden is succesvol.

Figuur 4: Succespercentage van samenwerkingsverbanden



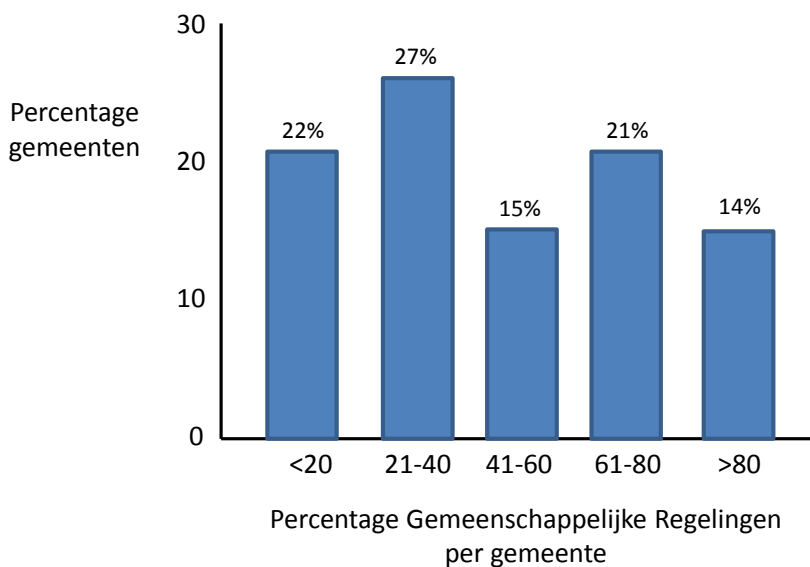
Interessanter is dat figuur 4 laat zien dat er een grote spreiding is in het succes van samenwerkingsverbanden. Een groep van 11% van de gemeenten geeft aan dat bijna al hun samenwerkingen succesvol zijn, terwijl een groep van 9% aangeeft dat bijna al hun samenwerkingsverbanden mislukken. Nader onderzoek laat zien dat dit niet samenhangt met de grootte van gemeenten. Er is wel een link te leggen met het aantal samenwerkingsverbanden dat een gemeente heeft.

De groep met 16-25 samenwerkingsverbanden blijkt namelijk een hoger faalpercentage te hebben dan de andere groepen. Het is blijkbaar lastig om zonder problemen van een klein naar een groot portfolio van samenwerkingsverbanden te komen. Feedback tijdens een presentatie van de resultaten gaf aan dat hier inderdaad een keerpunt zit. Wanneer het aantal samenwerkingsverbanden klein is, maken gemeenten veel gebruik van informeel management. Een enkel individu heeft een samenwerking in portefeuille en het is mogelijk voor het hogere managementniveau om alle samenwerkingsverbanden te overzien. Bij grotere aantallen samenwerkingsverbanden moet de organisatie echt anders worden ingericht. Dit wordt door veel gemeenten nog niet of te laat onderkend. Gelet op de verwachte groei van het aantal samenwerkingsverbanden zit hier dus een potentieel probleem: de komende jaren zullen waarschijnlijk veel gemeenten in de categorie 16-25 samenwerkingsverbanden gaan belanden. Met name zij dienen er alert op te zijn dat zij hun management tijdig professionaliseren.

Gemeenschappelijke Regelingen

De vraag welk percentage van de samenwerkingsverbanden van een gemeente een Gemeenschappelijke Regeling¹¹ is, leverde een interessant resultaat op. Er blijkt namelijk een enorm verschil te zijn tussen gemeenten op dit vlak (zie figuur 5). Sommige gemeenten gebruiken alleen maar Gemeenschappelijke Regelingen, andere niet of nauwelijks. Nader onderzoek laat zien dat bedrijven met weinig (minder dan 5) en veel (meer dan 25) samenwerkingsverbanden minder Gemeenschappelijke Regelingen gebruiken. De eerste groep kiest wellicht voor wat eenvoudiger vormen van samenwerking; de laatste groep heeft zoveel samenwerkingsverbanden dat het onwaarschijnlijk is dat het format van de Gemeenschappelijke Regeling voor al die samenwerkingsverbanden nuttig is.

Figuur 5: Percentage Gemeenschappelijke Regelingen per gemeente



Er zijn nog twee andere verklaringen mogelijk voor het verschil in gebruik van Gemeenschappelijke Regelingen. De eerste is dat de politieke kleur van de gemeente en de provincie sterk bepaalt of er voor een dergelijke regeling wordt gekozen of niet. De tweede verklaring is dat een Gemeenschappelijke Regeling gepaard gaat met het opgeven van zeggenschap. Dat gebeurt uiteraard alleen wanneer gemeenten elkaar voldoende vertrouwen. Aangezien het vertrouwen dat gemeenten in elkaar stellen sterk kan verschillen, verschilt ook het gebruik van Gemeenschappelijke Regelingen.

¹¹ Een Gemeenschappelijke Regeling is een samenwerkingsverband volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen die een aantal standaardopties voor samenwerking tussen gemeenten van een juridisch kader voorziet. De standaardopties zijn: openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid, centrumgemeente, bestuursovereenkomst. Naast de Gemeenschappelijk Regeling kunnen gemeenten ook kiezen voor andere manieren om hun samenwerking vorm te geven.

Samenwerkingsvaardigheid: tools, processen, functies

In het onderzoek is gevraagd naar het gebruik van 30 tools, processen en functies die kunnen worden ingezet voor het management van samenwerkingsverbanden. Het complete overzicht is opgenomen in Appendix A. Er vallen drie dingen op:

- Er lijkt een sterke nadruk te liggen op tools en processen die gericht zijn op de control van samenwerkingsverbanden. Juristen, financiële experts en het helder beleggen van de verantwoordelijkheid bij één persoon scoren alle drie in de top 5. Ook procedures voor overdracht van de verantwoordelijkheid voor samenwerking na verkiezingen zijn goed uitgewerkt.
- Ten aanzien van samenwerkingsvaardigheid valt te constateren dat de meeste gemeenten investeren in leren en kennisontwikkeling op dit vlak. Leren van andere organisaties scoort zelfs in de top 5. Andere vormen van kennisverwerving zoals literatuur lezen op dit vlak, intern leren en het gebruik van adviseurs komen ook veel voor.
- Dit leren heeft echter nog niet geleid tot de opbouw van specifieke samenwerkingskennis. Dit valt te zien aan het feit dat samenwerkings specifieke elementen bij minder dan de helft van de gemeenten aanwezig zijn. Het gaat dan met name om samenwerkings specialisten, samenwerkingshandboeken, tools voor gezamenlijke monitoring, gezamenlijke business planning en de aanwezigheid van een samenwerkingslevenscyclus¹².

Het laatste punt en het eerste punt samengenomen levert nog een mogelijke conclusie op. Het lijkt erop dat gemeenten nog meer bezig zijn met hun eigen rol en hun eigen belang in de samenwerking, dan dat zij ook ruimte geven aan de belangen van de samenwerkingspartner. In de voorbereiding van het onderzoek viel ook de term 'regiegemeente' nogal eens. Veel gemeenten gaven aan regiegemeente te willen worden. Dat daarbij ook een ander gedrag hoort, minder directief sturend en meer gezamenlijk¹³, lijkt nog niet overal te zijn doorgedrongen. De term regiegemeente impliceert ook dat een gemeente nog aan het stuur zit, terwijl wellicht de toekomst is dat een gemeente één van de vele bestuurders wordt in een netwerk.

De respondenten in ons onderzoek vermelden overigens dat de toepassing van de tools en processen niet altijd consistent gebeurt en ook niet plaatsvindt in alle samenwerkingsverbanden. Aanwezigheid van een tool, proces of functie betekent dus niet dat deze voor elke samenwerking wordt gebruikt, hetzij omdat dit niet nodig is, dan wel omdat een gemeente hier onvoldoende alert op is. In het algemeen blijkt overigens dat een groter portfolio van samenwerkingsverbanden gepaard gaat met de aanwezigheid van veel meer tools. Ook grotere gemeenten gebruiken er meer dan kleinere.

Kennisniveaus

Tabel 2 laat zien hoe de respondenten het kennisniveau over samenwerking inschatten van het college, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. Daarbij is een schaal van 1 (zeer laag kennisniveau) tot 5 (zeer hoog kennisniveau) gebruikt. In de tabel is een splitsing aangebracht tussen succesvolle en minder succesvolle gemeenten. In minder succesvolle gemeenten is de kennis van het college net voldoende (3,2); in succesvolle

¹² Wessel, A., E.J. Koekkoek en A.P. de Man, 2010, Professionalisering van gemeentelijke samenwerking, *TPC Tijdschrift voor Public Governance, Audit en Control*, Vol. 7, No.4, 40-46.

¹³ Hesselink, M., J. den Hollander en H. Keesmaat, 2010, 'Regiegemeente' worden: Onderschat vraagstuk, *Management Site*, 23 november, <http://www.managementsite.nl/14473/overheidsmanagement/regiegemeente-worden-onderschat-vraagstuk.html>.

gemeenten ruim voldoende (3,7). Het blijkt dus dat in succesvolle gemeenten met name het college meer weet van samenwerking dan de colleges van minder succesvolle gemeenten. Voor de ambtelijke organisatie is het verschil kleiner, waarbij wel moet worden aangetekend dat de ambtelijke organisatie de enquête heeft ingevuld en wellicht dus niet objectief over zichzelf heeft geoordeeld. De kennis van de gemeenteraad over samenwerking wordt als beperkt beoordeeld, maar het verschil tussen succesvolle en niet succesvolle gemeenten (2,7 versus 2,9) is hier verwaarloosbaar. De Raad weet er niet veel van, maar blijkbaar hoeft dat ook niet. Ook hier past de kwalificatie dat dit de inschatting van de ambtelijke organisatie is. Raadsleden zijn niet ondervraagd in ons onderzoek, terwijl zij zich wel ongerust maken over de rol van samenwerkingsverbanden in gemeenten¹⁴.

Tabel 2: Kennisniveaus (schaal 1-5) en samenwerkingssucces

	Succes <40%	Succes >60%
Kennis college	3,2	3,7
Kennis ambtelijke organisatie	3,4	3,7
Kennis gemeenteraad	2,7	2,9

Tools en succes

In de literatuur is vastgesteld dat met name tools rondom monitoring en het gebruik van prestatie-indicatoren het meest bijdragen aan het succes van samenwerkingsverbanden. Tabel 3 laat zien dat gemeenten deze tools weinig gebruiken, zeker in vergelijking met het bedrijfsleven waar deze tools bijna universeel worden toegepast. Monitoring heeft hier overigens niet zozeer een retrospectieve betekenis, als wel een toekomstgerichte. Gezamenlijke monitoringtools zijn bijvoorbeeld erop gericht te achterhalen in welke mate succesfactoren voor samenwerking in een bepaald samenwerkingsverband aanwezig zijn, daar gezamenlijk met de partner de discussie over aan te gaan en vervolgens gezamenlijk oplossingen voor knelpunten te definiëren¹⁵. De monitoringtools zijn er dus vooral op gericht het strategische gesprek tussen partners gaande te houden en continu op zoek te gaan naar verbetering van de samenwerking.

¹⁴ Raadslid.Nu, 2014, Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, www.raadslid.nu.

¹⁵ De basis voor deze vorm van monitoring is gelegd in de farmacie: Futrell, D., M. Slugay en C.H. Stephens, 2001, Becoming a premier partner: Measuring, managing and changing partnering capabilities at Eli Lilly and Company, *Journal of Commercial Biotechnology*, 8, 5-13. Inmiddels is in alle mogelijke sectoren, profit en non-profit, met dit soort gezamenlijke monitoring gewerkt.

Tabel 3: Het gebruik van de meest succesvolle tools door gemeenten en bedrijven

Tools die het meest aan succes bijdragen ¹⁶	Percentage gemeenten (2014)	Percentage bedrijven (2011) ¹⁷
Individuele monitoring	53	89
Gezamenlijke monitoring	40	92
Cross-samenwerking monitoring	11	81
Prestatie-indicatoren	33	88

Uiteraard kan er veel discussie plaatsvinden of zaken die in het bedrijfsleven gebeuren ook gelden voor gemeenten. In dat kader is het echter interessant dat de respondenten met name met betrekking tot deze tools erg veel reageerden in de ruimte die in de enquête was opengelaten voor het maken van opmerkingen. De opmerkingen gaven aan dat de respondenten vonden dat met name individuele en gezamenlijke monitoring en prestatie-indicatoren niet consistent worden toegepast en dat hier veel verbetering mogelijk is. Een andere groep gaf aan dat deze tools nu niet werden gebruikt in hun gemeente, maar dat zij hier wel grote kansen voor zagen. Het is dus met name rondom deze tools dat de respondenten zelf een groot verbeterpotentieel zien. Een aantal door de samenwerkingsliteratuur geïdentificeerde basiszaken is dus niet op orde.

¹⁶ Man, A.P. de, en G. Duysters, 2007, *The Second State of Alliance Management Study*, Maastricht, UNU-MERIT.

¹⁷ Duysters, G., A.P. de Man, D. Luvison en A. Krijnen, 2012, *The State of Alliance Management: Past, Present, Future*, Eindhoven, Brabant Centre of Entrepreneurship.

5. Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Samenwerking staat hoog op de gemeentelijke agenda. In de toekomst zal het belang van samenwerking alleen maar toenemen. Daarbij geldt dat samenwerkingsverbanden kunnen bijdragen aan de effectiviteit van gemeenten: meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden is succesvol. Succes komt echter niet vanzelf: sommige gemeenten zijn veel succesvoller dan andere.

Gemeenten kunnen zich nog beter op samenwerking inrichten. De meerderheid van de gemeenten kan meer gebruik maken van vitale kennis en basale methodieken voor management van samenwerking. Er wordt momenteel wel sterk geïnvesteerd in die kennisopbouw. De meerderheid van de gemeenten is actief bezig kennis over samenwerking te verwerven. Dit heeft er echter nog onvoldoende toe geleid dat specifieke samenwerkingskennis is opgebouwd.

De benadering van samenwerking is momenteel nog formeel en gericht op de structuurkant van samenwerking. Ook zetten gemeenten nog zichzelf centraal en lijken zij minder na te denken over gezamenlijke belangen. Op deze gebieden ligt nog een noodzaak tot verdere ontwikkeling van de samenwerkingsvaardigheid.

Aanbevelingen

De voorgaande bevindingen leiden tot een vijftal aanbevelingen. De eerste aanbeveling is dat gemeenten meer aandacht moeten besteden aan monitoren. Hiervoor kunnen standaardtools worden ontwikkeld die voor een breed scala aan samenwerkingsverbanden toepasbaar zijn. Met name op het gebied van gezamenlijke monitoring is in de afgelopen jaren een bewezen methodiek ontwikkeld, waarbij aan de hand van gestandaardiseerde vragenlijsten alle succesfactoren van samenwerking kunnen worden gemeten. De resultaten van een dergelijk monitorproces leiden vervolgens tot gezamenlijke reflectie op zowel het proces als de inhoud van de samenwerking. Daaruit zijn acties te destilleren die nodig zijn om een samenwerkingsverband een stap verder te brengen.

Een tweede aanbeveling is te zorgen voor voldoende kennis over samenwerking in het college. In succesvolle gemeenten heeft het college meer samenwerkingskennis dan in gemeenten waar de meerderheid van de samenwerkingsverbanden niet succesvol is. Dit punt is met name relevant omdat in colleges de doorstroming van wethouders vaak groot is, zeker rondom verkiezingen.

Ten derde geldt voor die gemeenten die zich de komende jaren van een kleiner (maximaal 15 samenwerkingsverbanden) naar een middelgroot portfolio (16 tot 25 samenwerkingsverbanden) gaan bewegen, dat zij extra alert moeten zijn op hun samenwerkingsvaardigheid. Waar een kleiner portfolio het nog mogelijk maakt overzicht te houden door een informele vorm van management van samenwerking, vraagt een middelgroot portfolio om meer capaciteit en kennis.

Aangezien de kennis over samenwerking nog beperkt is, is een vierde aanbeveling om in elk nieuw samenwerkingsverband expliciet aandacht te besteden aan het leren samenwerken met de partner(s). Een action learning benadering kan hierbij waardevol zijn. Door continu te reflecteren op de praktijk en de praktijk te vergelijken met de theorie kunnen waardevolle inzichten worden verkregen en vindt kennisopbouw gestructureerd plaats.

Tenslotte zouden gemeenten meer moeten werken aan een samenwerkingsgerichte cultuur in de gemeente. Steeds vaker zullen gemeenten onderdeel worden van netwerken, waarbij zij gezamenlijk zullen moeten besturen met andere partijen. Dat vraagt om ander gedrag waarbij de gemeente zelf minder centraal staat en verticale sturing vervangen wordt door horizontale sturing. Dit stelt belangrijke eisen aan de organisatiecultuur¹⁸.

Gelet op de actualiteit van de decentralisaties, is de vraag relevant of de zich ontwikkelende samenwerkingsvaardigheid van gemeenten voldoende is om de decentralisaties aan te kunnen. De decentralisaties zullen gepaard gaan met nieuwe vormen van samenwerking. Aangezien samenwerking iets is wat voor een belangrijk deel in de praktijk moet worden geleerd in combinatie met de theorie, geven onze bevindingen geen aanleiding om de decentralisaties uit te stellen. Gemeenten zijn bezig kennis te verwerven. Wanneer zij dat doorzetten en die kennis vervolgens door action learning met hun praktijk verknopen, ontwikkelt de kennis zich op een gestructureerde manier. Dat daarbij ook samenwerkingsverbanden zullen mislukken, is onvermijdelijk. Ook de meeste succesvolle organisaties halen immers geen 100% succes score.

¹⁸ Man, A.P. de, and D. Luvison, 2012, Heeft uw organisatie een alliantiecultuur?, *Holland Management Review*, 29, 142, March/April, 50-55.

Appendix A: Overzicht van tools, processen en functies en het percentage gemeenten dat deze gebruikt

Tool, proces of functie	Omschrijving	In gebruik in gemeenten (%)
Interne juristen	Uw gemeente gebruikt interne juristen om advies te geven rondom samenwerkingsverbanden	95
Interne financiële experts	Uw gemeente gebruikt interne financiële experts bij het opzetten of managen van samenwerkingsverbanden	95
Extern leren	Uw gemeente (of een deel daarvan) gaat op bezoek bij andere organisaties om van hen te leren hoe u het beste kunt omgaan met samenwerking	84
Overdracht	Rondom verkiezingen is de overdracht van samenwerkingsverbanden naar nieuwe politici goed geregeld	84
Verantwoordelijke	In uw gemeente is voor elk samenwerkingsverband een verantwoordelijke benoemd die de relatie periodiek onderhoud en/of output bewaakt (bestuurlijk en/of ambtelijk). Dit kan een part time functie zijn, maar één persoon kan ook verantwoordelijk zijn voor verschillende samenwerkingsverbanden	83
Literatuur	Uw gemeente bestudeert literatuur over samenwerking, allianties, publiek-private samenwerking, netwerken en dergelijke	80
Interne procesbegeleiders	Uw gemeente gebruikt interne procesbegeleiders die het samenwerkingsproces faciliteren	77
Interne adviseurs	Uw gemeente gebruikt interne adviseurs die inhoudelijke kennis aandragen voor het opzetten of managen van samenwerkingsverbanden	75
Intern leren	Gebaseerd op uw eigen ervaring formuleert u richtlijnen, checklists etc. die het samenwerken ondersteunen	73
Externe adviseurs	Uw gemeente gebruikt externe adviseurs die inhoudelijke kennis aandragen voor het opzetten of managen van samenwerkingsverbanden	70
Besluitvorming	Uw gemeente heeft duidelijke besluitvormingsprocedures rondom het aangaan en wijzigen van samenwerkingsverbanden	69
Verantwoording	Uw gemeente heeft een duidelijke procedure voor de rapportage en verantwoording van samenwerking	65
VNG / KING	Uw gemeente maakt gebruik van de diensten die instellingen als VNG en KING bieden rondom samenwerking	64
Externe juristen	Uw gemeente wint extern juridisch advies in rondom samenwerkingsverbanden	56

Platforms kennisuitwisseling	Uw gemeente maakt gebruik van andere platforms zoals G4, 100.000+, VGS om kennis over samenwerking uit te wisselen	55
Individuele monitoring	Uw gemeente monitort regelmatig intern of u tevreden bent met de samenwerking	53
Externe procesbegeleiders	Uw gemeente gebruikt externe procesbegeleiders die het samenwerkingsproces faciliteren	53
Externe opleiding	Medewerkers gaan naar externe opleidingen om te leren over samenwerking	43
Externe financiële experts	Uw gemeente gebruikt externe financiële experts bij het opzetten of managen van samenwerkingsverbanden	43
Gezamenlijke monitoring	Uw gemeente monitort regelmatig met de samenwerkingspartner waar de sterke en zwakke punten zitten; let op u monitort ook de processen, cultuurverschillen, besluitvorming e.d., niet alleen de uitkomst van de samenwerking	40
Samenwerkingspecialist	Er is in uw gemeente iemand verantwoordelijk voor samenwerking als kennisthema; deze persoon ondersteunt bij het opzetten en uitvoeren van samenwerkingsverbanden	34
Prestatie-indicatoren	Voor elke samenwerking worden meetbare doelstellingen gedefinieerd c.q. een scorecard gebruikt	33
Samenwerkingshandboek	Uw gemeente heeft een document (nota, richtlijnen, handboek e.d.) waarin beschreven staat hoe u met samenwerkingsverbanden omgaat	32
Interne opleiding	In interne opleidingen wordt aandacht besteed aan het management van samenwerking	31
Universiteiten/hogescholen	U werkt samen met kennisinstellingen die onderzoek doen naar samenwerking bij gemeenten	28
Mediators of arbitrage	Uw gemeente gebruikt mediators of arbitrage om conflicten in een samenwerking op te lossen	25
Gezamenlijke business planning	U heeft een gestandaardiseerde benadering in huis om samen met uw partner een meerjarenplan te schrijven over wat uw gemeente en de externe partij beogen	17
Samenwerkingslevenscyclus	Uw gemeente heeft een duidelijk stappenplan dat beschrijft hoe een samenwerkingsverband moet worden opgezet, gemanaged en afgebouwd	13
Ambassadeurs gemeentelijke samenwerking	U maakt gebruik van de diensten van de drie ambassadeurs die BZK heeft benoemd om gemeenten te ondersteunen	13
Cross-samenwerking monitoring	U vergelijkt de verschillende samenwerkingsverbanden waarin u zit, om te zien of zij van elkaar kunnen leren over hoe zij beter kunnen samenwerken met externe partners	11



Over Sioo

Sioo is een interuniversitair centrum voor organisatie- en veranderkunde. Sioo biedt een aantal professionaliseringsprogramma's die gericht zijn op de gemeentelijke context. Deze programma's en hun doelgroepen zijn:

- V&OG. Veranderen en Organiseren in Gemeenten, een leertraject voor leidinggevendenden, projectmanagers en adviseurs.
- Leiderschap in top van gemeenten. Leiderschap in de top van de gemeentelijke organisatie voor locosecretarissen en adjunct-directeuren.
- Lokaal Leiderschap. Lokaal leiderschap voor gemeentesecretarissen.
- Leren leiden in samenwerking. Leren leiden in samenwerking voor regio- en gemeenteambtenaren, die verantwoordelijkheid hebben voor de samenwerking met andere organisaties dan de eigen gemeentelijke organisatie.
- Wethouders. Wethouders in 3D perspectief voor wethouders die staan voor één of meer van de drie decentralisaties.

Sioo
Newtonlaan 209
3584 BH Utrecht
(030) 291 30 00
sioo@sioo.nl
www.sioo.nl