

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderzocht

Afstudeeropdracht Thomas ter Elst

September 2016 t/m januari 2017



Student

Naam:	Thomas ter Elst
Adres:	Jipkesbeltweg 38
Postcode en woonplaats:	7443 PN Nijverdal
Telefoon:	06-51596638
Email privé:	thomasterelst@hotmail.com
Email school:	326074@student.saxion.nl
Studentnummer:	326074

Saxion Hogescholen Enschede

Adres:	M.H. Tromplaan 28
Postcode en plaats:	7513 AB Enschede
Academie:	Bestuur, Recht en Ruimte
Opleiding:	Bestuurskunde
Klas:	EBS4VA
Afstudeerperiode:	September 2016 t/m januari 2017

Begeleiding

Eerste lezer:	Dhr. Frits Jellema
Tweede lezer:	Dhr. Joost Nijrees

Afstudeer organisatie

Provincie Overijssel	
Bezoekadres:	Provinciehuis Luttenbergstraat 2 8012 EE Zwolle
Postadres:	Postbus 10078 8000 GB Zwolle
Eenheid:	Bestuurs- en Concernzaken
Team:	Democratie, openbaar bestuur en kabinet
Praktijkbegeleider:	Mr. Drs. WJM. Pol (Helma)
Email:	WJM.Pol@overijssel.nl
Telefoon:	06-10434560

Managementsamenvatting

Maatschappelijke ontwikkelingen maken het voor veel gemeenten aantrekkelijk om samen te gaan werken met andere gemeenten. Dit kunnen zij op tal van manieren en om diverse redenen doen. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te genereren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de provincie Overijssel. Ook wordt onderzocht welke afwegingen de gemeenten in de praktijk gemaakt hebben bij het instellen van, of deelnemen aan, een samenwerkingsverband. Het is de bedoeling dat uit dit onderzoek blijkt of de provincie de juiste criteria hanteert en of er wellicht aanvullende criteria denkbaar zijn waarmee de provincie vanuit haar verantwoordelijkheid tegen de samenwerkingsverbanden aankijkt. De bevindingen zouden input kunnen zijn voor de visie op de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze van gemeenten in Overijssel voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking?

Het onderzoek is afgebakend tot publiekrechtelijke vormen van samenwerkingen. Deze zijn in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) beschreven. Er zijn een vijftal vormen, namelijk: 1) het gemeenschappelijk openbaar lichaam, 2) het gemeenschappelijk orgaan, 3) de bedrijfsvoeringsorganisatie, 4) de centrumgemeenteconstructie en 5) de regeling zonder meer. De laatste vorm staat echter niet in de WGR, dit betreft samenwerking op basis van een convenant of andere afspraak.

Alle samenwerkingsverbanden van Overijsselse gemeenten, ook de privaatrechtelijke, zijn vervolgens in kaart gebracht. Uit dit overzicht zijn een aantal verbanden geselecteerd. Er is hierbij gekeken naar spreiding in de provincie en diversiteit op juridische basis.

Na deze theorie zijn de door de provincie reeds gehanteerde criteria nader uitgelegd en is er op basis van literatuuronderzoek een lijst met aanvullende criteria geformuleerd.

Om een beeld te krijgen van welke criteria gemeenten in Overijssel in de praktijk hanteren, is kwalitatief onderzoek verricht. Er zijn een tiental direct betrokkenen bij samenwerkingsverbanden geïnterviewd over de afwegingen die ten grondslag lagen aan de samenwerking. Een analyse van de interviews en het doornemen van beschikbare raadsverslagen, visies op de samenwerking, beleidsnota's en evaluaties hebben tot de volgende conclusies en aanbevelingen geleid.

Conclusies

1. Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat de criteria die de provincie hanteert in haar notitie uit 2014, namelijk: 1) Doel, 2) Aard van het takenpakket, 3) Keuzepartners en 4) Betrokkenheid raad, in de praktijk daadwerkelijk door gemeenten worden meegenomen in de afwegingen.
2. Daarnaast maken vraagstukken omtrent flexibiliteit, identiteit van de organisatie en de basis- en institutionele structuur van de samenwerking onderdeel uit van de afwegingen.
3. De meest voorkomende redenen om te gaan samenwerken zijn het besparen van kosten, het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Vervolgens valt op dat medewerkers nieuwe kansen, die door de samenwerking ontstaan, aangrijpen. Dit speelt echter niet mee in de afwegingen maar is een neveneffect.

4. De keuze voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke samenwerking hangt af van de inrichting van het bestuur van de WGR-vorm, de aanwezigheid van rechtspersoonlijkheid, de voorgenomen onder te brengen taken en de mate van flexibiliteit die de regeling biedt.
5. Bedrijfsvoerings- en beleidsuitvoeringstaken maken vaak onderdeel uit van samenwerking omdat dit collegebevoegdheden zijn.
6. Culturele, sociaaleconomische en geografische aspecten spelen een beperkte rol in de keuze van de samenwerkingspartner. De keuze wordt namelijk gemaakt na onderzoek met welke gemeente de doelstellingen het meest effectief te behalen zijn.
7. De snelheid waarin medewerkers zich identificeren met de samenwerking is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin zij erbij betrokken worden tijdens de totstandkoming. Hier spelen organisatieculturele aspecten mede een rol.

Aanbevelingen

1. De juridische basis van het samenwerkingsverband zou, wanneer dit wettelijk mogelijk is, zo licht mogelijk gehouden moeten worden om zo flexibel mogelijk te kunnen inspelen op ontwikkelingen. In de praktijk blijkt dat dit de slagkracht bevordert.
2. Medewerkers moeten vanaf het begin worden betrokken bij het aangaan van een samenwerkingsverband met een andere gemeente. Dit vermindert de weerstand, vergemakkelijkt het harmonisatieproces en versterkt de nieuwe identiteit van de organisatie. Dit alles draagt bij aan het succes van de samenwerking.
3. De provincie zou haar kennis omtrent intergemeentelijke samenwerking kunnen inzetten om gemeenten te ondersteunen bij het oprichten van verbanden met andere gemeenten. Zij zou gemeentebesturen met elkaar in contact kunnen brengen om van elkaars ervaringen te leren.
4. De samenwerkingsverbanden moeten regelmatig worden geëvalueerd. Het is aan te raden de termijn waarop geëvalueerd wordt in de overeenkomst op te nemen. In de praktijk blijkt dat evaluatierapporten inzicht verschaffen in het verloop en als basis dient om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren. Daarnaast kan de raad het als instrument gebruiken om te monitoren.
5. Gemeenteraden moeten betrokken worden bij de samenwerkingen voor het behouden van voldoende draagvlak. Afhankelijk van de aard van het takenpakket verschilt de mate waarin zij betrokken zouden moeten worden. Met name bij het GBT en de OLCT, moeten de baten die gemeenten van de samenwerking hebben, gecommuniceerd worden met de raad. De samenwerking en de beslissingen die er genomen worden moeten transparant zijn.

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat ik heb gemaakt in het kader van mijn afstudeerstage voor de opleiding Bestuurskunde/Overheidsmanagement aan Saxion Hogescholen in Enschede. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Provincie Overijssel.

In september 2016 ben ik begonnen met het werken aan dit rapport en langzamerhand heb ik veel kennis opgedaan over het onderwerp intergemeentelijke samenwerking. Het was leuk om zoveel verschillende organisaties te bezoeken en betrokkenen bij samenwerkingsverbanden te spreken. Ik heb buiten mijn werkzaamheden kansen gekregen om de provinciale organisatie te leren kennen, dit was voor mij zeer boeiend en leerzaam.

Mijn dank gaat uit naar de collega's binnen de afdeling Democratie, Openbaar bestuur en Kabinet voor de gezellige tijd en voor het feit dat zij altijd voor me klaarstonden om hulp te bieden. In het bijzonder wil ik mijn praktijkbegeleider Helma Pol bedanken voor haar goede begeleiding en wijze raad. Verder wil ik de respondenten bij de verschillende samenwerkingsverbanden bedanken voor de bereidwilligheid voor het geven van informatie in de vorm van een interview.

Zwolle, 16 december 2016

Thomas ter Elst

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

Voorwoord

Inhoudsopgave

H.1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	9
1.2. Doelstelling	9
1.3. Beschrijving Hoofdvraag	9
1.4. Beschrijving Deelvragen	10
1.5. Beschrijving analyse en conclusies	11
1.6. Leeswijzer	11
H.2. Theoretisch en juridisch kader	12
2.1. Algemeen Kader	12
2.2. Beschrijving WGR-vormen	13
2.2.1. Het Gemeenschappelijk Openbaar lichaam	13
2.2.2. Het Gemeenschappelijk orgaan	16
2.2.3. De Bedrijfsvoeringsorganisatie	16
2.2.4. De Centrumgemeenteregeling	17
2.2.5. De Regeling Zonder meer	17
H.3. Methoden en instrumenten	19
3.1. Onderzoeksstrategie	19
3.2. Deelvragen 1 en 2	19
3.3. Deelvragen 3 en 4	20
3.4. Hoofdvraag	21
3.5. Betrouwbaarheid	21
3.6. Validiteit	22
H.4. Resultaten Deelvragen 1 en 2	23
4.1. Deelvraag 1	23
4.1.1. Voor- en nadelen Openbaar Lichaam	23
4.1.2. Voor- en nadelen Gemeenschappelijk Orgaan	24
4.1.3. Voor- en nadelen Bedrijfsvoeringsorganisatie	24
4.1.4. Voor- en nadelen Centrumgemeenteregeling	24
4.1.5. Voor- en nadelen Regeling Zonder meer	24
4.2. Deelvraag 2	25
4.2.1. Doel	25
4.2.2. Aard van het takenpakket	26
4.2.3. Keuzepartner	27
4.2.4. Betrokkenheid gemeenteraad	27
4.3. Aanvullingen op provinciale criteria	28
4.3.1. Culturele identiteit	28
4.3.2. Sociaaleconomische en geografische factoren	29
4.3.3. Flexibiliteit	29
4.3.4. Identiteit organisatie	29

4.3.5. Duurzaamheid/toekomstbestendigheid	29
4.3.6. Basis- en institutionele structuur	30
4.3.7. Gelijkwaardigheid	30
4.3.8. Samenwerkingskosten	30
H.5. De samenwerkingsverbanden in de praktijk	31
5.1. De Gemeenschappelijk Openbare Lichamen	31
5.1.1. Het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente	31
5.1.2. De Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	31
5.1.3. Het Openbaar Lichaam Crematoria Twente	32
5.2. De Bedrijfsvoeringsorganisaties	32
5.2.1. Noaberkracht Dinkelland - Tubbergen	32
5.2.2. De uitvoeringsorg. Jeugdzorg IJsselland	33
5.2.3. Het Shared Service Netwerk Twente	33
5.3. De Centrumgemeenteregelingen	34
5.3.1. Enschede -Losser	34
5.3.2. Samen Maakt Sterker Borne - Hengelo - Haaksbergen	35
5.4. De Regelingen Zonder Meer	35
5.4.1. DOWR Deventer - Olst-Wijhe - Raalte	35
5.4.2. Regio Zwolle	36
H.6. Praktijksituaties vergeleken	37
6.1. Uitkomsten interviews ten aanzien van criteria	37
6.1.1. Aard van het Takenpakket	38
6.1.2. Doelen	39
6.1.3. Betrokkenheid gemeenteraden	40
6.1.4. Samenwerkingspartners	40
6.1.5. Culturele identiteit, soc. eco. en geogr. factoren	41
6.1.6. Flexibiliteit, Duurzaamheid en toekomstbestendigheid	42
6.1.7. Basis- en institutionele structuur	42
6.1.8. Identiteit van de organisatie	43
6.1.9. Gelijkwaardigheid	44
6.1.10 Samenwerkingskosten	44
6.2. Evalueren samenwerking door deelnemers	45
H.7. Conclusies	46
7.1. Beantwoording Hoofdvraag	46
7.2. Beantwoording Deelvraag 3	46
7.3. Beantwoording Deelvraag 4	46
7.4. Conclusie	48
H.8. Aanbevelingen	49
Literatuurlijst	50
Bijlage A: Overzichtskaart samenwerkingen gemeenten Twente	
Bijlage B: Overzichtskaart samenwerkingen gemeenten West-Overijssel	
Bijlage C: Vragenlijst voor interviews	
Bijlage D: Verwerkte interviews	

H.1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Provincies en gemeenten zijn decentrale overheden. Op een aantal terreinen zijn zij daarom verplicht mee te werken aan de uitvoering van taken die vanuit de centrale overheid worden opgedragen. Dit worden medebewindstaken genoemd. Daarnaast hebben zij ook autonome bevoegdheden, dit houdt in dat zij ook zelf verordeningen kunnen vaststellen die zij noodzakelijk achten. Dit kan echter alleen wanneer deze verordeningen niet in tegenspraak zijn met landelijke wet- en regelgeving. En voor gemeenten ook niet met provinciale verordeningen (Rijksoverheid, 2016).

Nederland kent 12 provincies en 390 gemeenten (CBS, 2016). Zij voeren taken uit die op regionaal of lokaal niveau het meest efficiënt kunnen worden aangepakt. Zo hebben de provincies de volgende zeven kerntaken op diverse terreinen (IPO, 2016).

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

Deze taken hebben betrekking op vraagstukken die boven het niveau van individuele gemeenten uitstijgen. Voor dit onderzoek is het laatste punt, de kwaliteit van het openbaar bestuur, relevant. Hieronder vallen taken als financieel toezicht, interbestuurlijk toezicht (IBT), faciliteren en stimuleren van intergemeentelijke samenwerking en samenwerken met partners.

Actuele maatschappelijke ontwikkelingen maken dat het voor veel gemeenten aantrekkelijk wordt samen te werken met andere gemeenten. Wanneer gemeenten gaan samenwerken wordt dit intergemeentelijke samenwerking genoemd. Zij doen dit om gemeenschappelijke belangen te behartigen. Voor gemeenten zelf kan het voordelen hebben als een kostenreductie en de kwetsbaarheid te verminderen, daarnaast kan het de kwaliteit verbeteren. Als neveneffect kan het kansen bieden voor medewerkers voor het ontwikkelen van hun carrière.

Maatschappelijke factoren hebben grote invloed op hoe de overheid georganiseerd is en welke bestuurslaag belast is met de uitvoering van bepaalde taken. Een belangrijke verandering in de maatschappij van de afgelopen jaren is dat de globalisering toeneemt. Mede door de opkomst van technologische ontwikkelingen en een verbeterde mobiliteit van burgers is de wereld ogenschijnlijk kleiner geworden. Mensen werken, winkelen en recreëren vaker buiten de gemeente of provincie dan waarin zij woonachtig zijn. Dit alles zorgt voor een trend binnen de organisatie van het openbaar bestuur dat decentrale overheden, met name gemeenten, genoodzaakt zijn om op te schalen en samen te werken met andere gemeenten. Een recent voorbeeld hiervan is dat het huidige kabinet Rutte II een aantal ingrijpende decentralisaties binnen het sociaal domein heeft doorgevoerd naar gemeenten. Zij zijn sinds begin 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen (Rijksoverheid, 2015).

1.2. Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te genereren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de provincie Overijssel. En het moet een beeld geven van welke afwegingen de gemeenten in de praktijk gemaakt hebben bij het instellen van, of deelnemen aan een samenwerkingsverband.

In de notitie Samenwerken in Overijssel – samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere partners, zijn een aantal criteria opgesteld. Eén van de aandachtspunten voor de provincie is dat er geen gemeenten uitgesloten worden van voor die gemeente relevante samenwerkingsmogelijkheden. Bovendien is democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een belangrijk punt van aandacht voor de provincie.

Het is de bedoeling dat uit dit onderzoek blijkt of de provincie de juiste criteria hanteert en of er wellicht aanvullende criteria denkbaar zijn waarmee zij vanuit haar verantwoordelijkheid tegen de samenwerkingsverbanden aankijkt. De bevindingen zouden input kunnen zijn voor de visie op de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De provincie werkt samen met allerlei partijen en heeft soms een stimulerende rol in de verschillende samenwerkingsverbanden tussen partners. Ook draagt de provincie zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Bij de provincie Overijssel gebeurt dit binnen de eenheid Bestuurs- en Concernzaken. Eén van de teams binnen deze eenheid is het team Democratie, Openbaar bestuur en Kabinet. Dit team houdt zich onder meer bezig met de provinciale taken omtrent intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen Overijssel (Provincie Overijssel, 2016).

1.3. Beschrijving hoofdvraag

Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze van gemeenten in Overijssel voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking?

Deze hoofdvraag heeft als doel om inzichtelijk te maken welke afwegingen gemeenten in de praktijk maken, wanneer zij de keuze krijgen om te participeren in een intergemeentelijk samenwerkingsverband of er een op te richten. Het onderzoek beperkt zich tot publiekrechtelijke samenwerking. Publiekrechtelijke samenwerking houdt in dat er een samenwerkingsvorm is tussen gemeenten op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (hierna: WGR). Deze wet beschrijft een vijftal vormen van intergemeentelijke samenwerking. Deze komen aan de orde in de eerste deelvraag. Het onderzoek licht er enkele vormen uit die zich in de praktijk in Overijssel voordoen. Aan de hand van een literatuurstudie en kwalitatief onderzoek bij bestaande samenwerkingsvormen zal een beeld ontstaan van de praktijk.

Aangezien het onderzoek zich beperkt tot publiekrechtelijke vormen van samenwerking worden samenwerkingsvormen met bedrijven, stichtingen en andere private organisaties buiten beschouwing gelaten. Dit omdat het hier een ander juridisch kader betreft en het onderzoek te complex wordt wanneer private samenwerkingsverbanden ook worden meegenomen.

1.4. Beschrijving deelvragen

1. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de WGR?
2. Zijn er op basis van literatuurstudie nog andere en/of aanvullende criteria denkbaar op de criteria die de provincie heeft opgesteld en zo ja, welke?

Deze eerste deelvragen zijn theoretisch van aard. Het is van belang om een beeld te krijgen van de verschillende samenwerkingsvormen die op basis van de WGR kunnen worden ingesteld en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. De verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking uit de WGR, bevatten grote verschillen in gewicht en ingrijpendheid voor individuele gemeenten. Om de afwegingen voorafgaand aan participatie van gemeenten te interpreteren, is het nodig de theoretische achtergrond en toepassing van de wet gedetailleerd in kaart te brengen. Dit gebeurt door de WGR-vormen (1) het gemeenschappelijk openbaar lichaam, (2) het gemeenschappelijk orgaan, (3) de bedrijfsvoeringsorganisatie, (4) de centrumgemeenteconstructie en (5) de regeling zonder meer gedetailleerd te beschrijven, inclusief de voor- en nadelen ervan.

De uitwerking van deze deelvragen vindt plaats in hoofdstuk 4.

De provincie Overijssel zou vanuit haar verantwoordelijkheid voor het geheel van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden graag weten of de criteria die zij gebruiken bij het faciliteren en stimuleren, in de praktijk ook worden gebruikt door gemeenten bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. In de provinciale Notitie Samenwerking in Overijssel uit juni 2014 worden de volgende criteria genoemd: doel, aard van het takenpakket, keuzepartners en de betrokkenheid van de raad (Provincie Overijssel, 2014, p2-3).

Wat deze criteria exact inhouden en hoe deze worden geïnterpreteerd binnen het thema intergemeentelijke samenwerking op publiekrechtelijke basis, wordt in hoofdstuk 4 beschreven. Voor de tweede deelvraag wordt onderzocht of er aanvullende of andere criteria denkbaar zijn die relevant zijn voor de beoordeling door de provincie. Een veronderstelling over wat aanvullende criteria zouden kunnen zijn en de uitleg van deze begrippen volgt eveneens in hoofdstuk 4.

Vervolgens is het noodzakelijk om een actueel beeld te hebben van welke vormen van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking zich voordoen in Overijssel. Deze deelvragen zijn dan ook meer praktisch van aard.

3. Welke publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn er in de praktijk in Overijssel?
4. Welke criteria lagen er voor gemeenten ten grondslag aan hun keuze voor een dergelijke samenwerkingsconstructie?

Door middel van het bestuderen van programmabegrotingen van alle 25 Overijsselse gemeenten, met name in de verplichte paragraaf 'verbonden partijen' is veel informatie te vinden voor het beantwoorden van de eerste vraag. Om de afwegingen van gemeenten daadwerkelijk in de praktijk te kunnen toetsen is het krijgen van een actueel overzicht inzake intergemeentelijke samenwerkingen in Overijssel noodzakelijk. Ook voor de provincie is het relevant dat het huidige overzicht van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Overijssel uit 2014 geactualiseerd wordt.

Het is de bedoeling om op basis van literatuurstudie en het geactualiseerde overzicht, te komen tot een keuze van samenwerkingsverbanden die nader onderzocht zullen worden. Vertrekpunt daarbij vormen de verschillende samenwerkingsvormen uit de WGR die in het geactualiseerde overzicht zijn opgenomen. Er wordt getracht om van een aantal vormen een casus uit te zoeken en op locatie interviews af te nemen. Bij de selectie wordt gezocht naar verschillende WGR-vormen en diverse gemeenten.

Het interviewen is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de praktijk. Het aantal interviews dat per samenwerkingsverband wordt afgenomen is afhankelijk van de beschikbare tijd van de contactpersonen. Bovendien speelt de beschikbare tijd voor dit onderzoek een rol. Om het onderzoek representatief te maken zijn echter voldoende respondenten noodzakelijk. Daarom wordt als doel gesteld om van elke te onderzoeken praktijksituatie ten minste één direct betrokkene te interviewen.

Door middel van het houden van interviews met direct betrokkenen en het bestuderen van beleidsstukken uit verschillende gemeenten en diverse samenwerkingsverbanden, zal er een beeld ontstaan van hoe de verschillende samenwerkingsvormen in de praktijk ontstaan zijn en tegenwoordig verlopen. De criteria uit de provinciale notitie en uit de literatuurstudie zal worden voorgelegd aan de respondenten. Er wordt gesproken met personen die nauw betrokken zijn of zijn geweest bij het samenwerkingsverband en de totstandkoming ervan. Zo wordt er gestreefd naar representativiteit.

1.5. Beschrijving Analyse en Conclusies

Op basis van de verkregen inzichten uit het onderzoek zullen in hoofdstuk 6 een analyse en in hoofdstuk 7 conclusies volgen. Er zal blijken of de door de provincie in 2014 opgestelde criteria en de criteria die op basis van literatuurstudie verondersteld worden, overeenkomen met de praktijk. Hiermee wordt de gehanteerde hoofdvraag beantwoordt.

Het is de bedoeling dat op basis van de verkregen inzichten, gefundeerde aanbevelingen ontstaan omtrent de criteria die de provincie hanteert bij de beschouwing van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit kan als input worden gebruikt voor de provinciale visie op de kwaliteit van het openbaar bestuur.

1.6. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt het theoretisch kader, hierin worden de verschillende vormen beschreven die de Wet Gemeenschappelijke regelingen biedt. Hoofdstuk 3 beschrijft de methoden en instrumenten die voor dit onderzoek geraadpleegd zijn. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de antwoorden gegeven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek. Het is noodzakelijk de definities van de criteria te begrijpen voordat de beschrijving van de onderzochte samenwerkingsverbanden en de daarbij gemaakte afwegingen gelezen wordt in hoofdstuk 5.

De vergelijking van de praktijksituaties met de criteria vindt in hoofdstuk 6 plaats. In hoofdstuk 7 volgen de antwoorden op de deelvragen 3 en 4 en daarnaast het antwoord op de hoofdvraag. Tot slot worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen gedaan aan de provincie, maar ook aan gemeenten die voornemens zijn een samenwerkingsverband op te starten.

H.2. Theoretisch en juridisch kader

In dit theoretisch en juridisch kader worden de relevante literatuur en juridische begrippen voor het onderzoek geïnventariseerd. Ten eerste worden juridische kaders beschreven die van toepassing zijn op het thema intergemeentelijke samenwerking. Deze zijn van belang om de juridische achtergrond van het thema te begrijpen.

Daarnaast worden de verschillende vormen van samenwerking op basis van de WGR beschreven. Voor het begrijpen van dit onderzoek is het belangrijk onderscheid tussen deze vormen te kunnen maken. De deelvragen en ook de hoofdvraag van dit onderzoek, betreffen namelijk de voor- en nadelen van deze verschillende vormen en daarnaast welke criteria een rol hebben gespeeld bij de afwegingen van gemeenten om tot een bepaalde WGR-vorm te komen.

Het inzichtelijk maken van de verschillen maakt dat de afwegingen van gemeenten begrijpelijk zijn. Kortom: het beschikken over kennis van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen is essentieel voor het plaatsen van de informatie die in dit onderzoek beschreven wordt. Daarom tracht dit theoretisch kader de kenmerken van elke vorm inzichtelijk te maken. In de beantwoording van deelvraag 1, dat volgt in hoofdstuk 4, worden de voor- en nadelen van de diverse vormen beschreven. Deelvraag 2, betreffende de provinciale criteria en de aanvullingen daarop, volgt tevens in hoofdstuk 4.

2.1. Algemeen kader

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, gebaseerd op de theorie uit 'het huis van Thorbecke' dat uitgaat van drie zelfstandige bestuurslagen, namelijk het Rijk, provincies en gemeenten. De wetgever laat echter ruimte voor aanvullende vormen van regionaal bestuur. Volgens artikel 135 van de Grondwet is intergemeentelijke samenwerking mogelijk, zij het slechts een hulpstructuur op de drie bestuurslagen uit het Huis van Thorbecke (Korsten, 2007,p9).

Op basis van Art. 1 lid 1 WGR zijn de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester bevoegd om een gemeenschappelijke regeling te treffen. De wet schrijft voor dat zij dit kunnen doen ter behartiging van één of meer bepaalde belangen van de gemeente.

Lid 2 van dit artikel vereist toestemming van de gemeenteraden. Deze toestemming kan worden onthouden als de regeling in strijd is met het recht of algemeen belang.

Artikel 8 van de WGR biedt gemeenten vier verschillende vormen van samenwerkingen die beschreven worden in de beantwoording van de eerste deelvraag. De WGR is in 2015 gewijzigd. Het doel van deze wetswijziging is het versterken van de invloed van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen (Rijksoverheid, 2015). Met deze wijziging is tevens een nieuwe vorm van samenwerking ontstaan: de bedrijfsvoeringsorganisatie.

De provincie heeft, zoals in de aanleiding van dit onderzoek vermeld is, een aantal kerntaken. Eén daarvan is de zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Vanaf 2005 is de provincie niet meer bevoegd om gemeenschappelijke regelingen goed te keuren. Hiermee verviel de enige wettelijke bevoegdheid die de provincie binnen het thema intergemeentelijke samenwerking had. Zij voelt echter nog wel een verantwoordelijkheid. Vanuit deze verantwoordelijkheid, is het voor de provincie relevant om inzicht te krijgen in welke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden er zijn en wat er in de praktijk binnen Overijssel gebeurt omtrent dit thema.

2.2. Beschrijving WGR-Vormen

De publiekrechtelijke Wet Gemeenschappelijke Regelingen is een overeenkomst tussen bestuursorganen. De regeling zelf is geen rechtsvorm maar het is een juridisch document. Het is de wet die de gemeenschappelijke regelingen omvat. De WGR onderscheidt vijf vormen van gemeenschappelijke regeling, namelijk: 1) Het gemeenschappelijk openbaar lichaam, 2) Het gemeenschappelijk orgaan, 3) De bedrijfsvoeringsorganisatie, 4) De centrumgemeenteregeling en 5) De regeling zonder (De Greef en Huntjes, 2014, p35).

In de volgende paragraaf worden deze vormen van gemeenschappelijke regelingen uit de WGR beschreven.

2.2.1. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam

Artikel 41 jo. Art. 8 lid 1 Wgr stelt dat bij een gemeenschappelijke regeling, een openbaar lichaam (hierna: OL) kan worden ingesteld, dit OL is een rechtspersoon. Dit betekent dat het OL op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Zo kan het overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken aanschaffen. Met het rechtspersoonsschap kan het OL daarnaast contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus (VNG,nd). In de praktijk worden OL vooral ingesteld om relatief omvangrijke beleidsinhoudelijke en/of uitvoerende taken van de samenwerkende bestuursorganen effectiever en efficiënter te kunnen uitvoeren (IPO, 2014).

Het OL wordt gezien als de zwaarste vorm van gemeenschappelijke regeling, dit omdat alle bevoegdheden van provincies of gemeenten kunnen worden overgedragen, zowel raadstaken als college taken (VNG,nd). Het heeft een geleed bestuur, dit houdt in dat het ten minste een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter heeft. Het gemeenschappelijk OL kan volgens de onderstaande regelingen worden ingesteld. Het type regeling heeft invloed op de samenstelling van het algemeen bestuur. Tevens wordt er aan de hand van het karakter van de over te dragen taken een regeling gekozen.

- Raadsregeling (art. 41 jo. Art. 13 lid 1 Wgr)

Bij een raadsregeling komen de leden van het algemeen bestuur uit Provinciale Staten (hierna: PS) of gemeenteraad, zij wijzen deze leden ook aan. Leden van het algemeen bestuur zijn dus altijd Staten- of raadsleden. Bovendien kan de raad met het initiatief komen om de regeling te treffen en zij kan ook amenderen. De raadsregeling wordt getroffen wanneer er verordenende of kaderstellende bevoegdheden worden overgedragen. Dit zijn namelijk bevoegdheden van de gemeenteraad. In de praktijk komt deze regeling zelden voor.

- Collegeregeling(Art. 41 jo. Art. 13 lid 6 Wgr)

Bij deze regeling worden de leden van het algemeen bestuur door en uit GS of het college van B&W aangewezen. Zij beslissen over het treffen van de regeling. Zij moet hierbij echter wel toestemming hebben van PS of de raad. De raad kan de samenwerking niet initiëren of amenderen zoals bij een raadsregeling wel kan. Een collegeregeling wordt getroffen wanneer de taken die overgedragen worden uitvoerend of bedrijfsvoerend van aard zijn. Dit zijn namelijk college taken, of bij een provincie taken van Gedeputeerde Staten (GS). Deze regeling is bij alle samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek worden uitgelicht van toepassing.

- Gemengde regeling(Art. 41 jo. Art. 13 lid 1 Wgr)

Hier worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door PS of gemeenteraad, zij kunnen afkomstig zijn uit alle bestuursorganen. De over te dragen taken betreffen bij een

gemengde regeling zowel die van gemeenteraad/PS als die van College/GS. (De Greef en Huntjes, 2014) Hier kan de raad wel initiëren en amenderen, maar hier moet ook het college een beslissing nemen. Dit omdat zij ook gaat deelnemen (Vereniging van Griffiers, 2015).

De voorzitter

De voorzitter van het OL is een bestuursorgaan en heeft eigen bevoegdheden zoals het buiten rechte vertegenwoordigen van het gemeenschappelijk OL.(Art. 33d lid 1 Wgr) Zij is bovendien altijd voorzitter van het algemeen én het dagelijks bestuur en tevens lid van het dagelijks bestuur van rechtswege. De voorzitter wordt volgens art. 13 lid 9 Wgr door het algemeen bestuur aangewezen uit het algemeen bestuur. De gemeenschappelijke regeling kan bepalen dat de voorzitter afkomstig moet zijn van de vertegenwoordigers van één bepaalde deelnemer of dat het voorzitterschap rouleert (De Greef en Huntjes, 2014, p37).

Algemeen bestuur (AB)

Aan het hoofd van het OL staat het algemeen bestuur, dat volgens art 12 lid 2 Wgr eindverantwoordelijk is voor hetgeen er binnen de organisatie gebeurt. Het algemeen bestuur is het vertegenwoordigend orgaan, de lidgemeenten of –provincies zijn hierin allemaal met ten minste één lid vertegenwoordigd. De keuze voor de personen die zitting nemen in het algemeen bestuur is in handen van de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen. Bovendien hangt dit af van of er sprake is van een statenregeling, collegeregeling of een gemengde regeling. Meestal hebben wethouders met de portefeuille waarin de aard van het takenpakket van de GR overeenkomt zitting in het AB.

Het is niet verplicht dat alle deelnemende bestuursorganen iemand afvaardigen, men kan namelijk bepalen dat twee of meer bestuursorganen samen één lid van het algemeen bestuur aanwijzen. (Art. 13 lid 5 Wgr) Echter is het niet toegestaan dat het algemeen bestuur slechts bestaat uit één deelnemer. Degene die door het bestuursorgaan is afgevaardigd in het algemeen bestuur van een OL wordt geacht de in 'zijn' raad levende opvattingen te vertegenwoordigen.

Aangezien het algemeen bestuur aan het hoofd van het OL staat, legt het aan niemand verantwoording af over het door haar gevoerde bestuur. Dit past ook niet bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Echter moet het algemeen bestuur Provinciale Staten of de Gemeenteraad wel inlichtingen verschaffen wanneer hierom verzocht wordt. (art. 17 Wgr)

Gezien het feit dat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kunnen individuele leden ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het algemeen bestuur. Dit kan uitsluitend 'voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur', dus voor wat hij zelf heeft gedaan.

Bij een statenregeling of een gemengde regeling waaraan Provinciale Staten of de gemeenteraad deelnemen legt het lid van het algemeen bestuur verantwoording af aan PS of raad. Bij gebrek aan vertrouwen kan hij door PS of raad worden ontslagen.

Bij een collegeregeling zijn Gedeputeerde Staten (GS) en College van B&W primair verantwoordelijk. Het lid van het algemeen bestuur legt hier verantwoording af en handelt dus namens GS of het College van B&W. Zij kunnen het lid dan ook ontslaan wanneer hij niet langer het vertrouwen geniet.

GS of het College van B&W zijn op hun beurt weer verantwoording schuldig aan PS of gemeenteraad. Zij zijn collegiaal maar ook individueel verantwoordelijk voor wat namens GS of het College van B&W gedaan is in het algemeen bestuur van het OL. Overigens geldt er ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het algemeen bestuur tegenover PS of raad.

Zij hebben geen recht om leden van het algemeen bestuur te ontslaan. Wanneer PS of raad echter een gedeputeerde of wethouder ontslaat, leidt dit er automatisch toe dat hij/zij als lid van het algemeen bestuur verdwijnt (De Greef en Huntjes, 2014, p38).

Dagelijks bestuur (DB)

Het dagelijks bestuur van een OL is een collegiaal bestuursorgaan en is volgens art. 33b lid 1 onder a WGR, verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur (hierna: DB). Dit betekent dat, in tegenstelling tot het algemeen bestuur, leden zich committeren aan de besluiten van het DB. Voor zover zij als lid handelen. De taken beslaan het voorbereiden van besluiten van het algemeen bestuur en het uitvoeren van deze besluiten. Tevens is het verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie en voor het benoemen, schorsen en ontslaan van ambtenaren (art. 33b lid 1 onder c en c WGR).

De voorzitter van het OL en ten minste twee door en uit het algemeen bestuur aangewezen leden vormen het dagelijks bestuur. Deze personen zijn dus altijd lid van beide besturen. Uitzondering hierop is dat 'een beperkt aantal', zogenaamd externe leden van buiten het algemeen bestuur mag worden aangewezen.

Het aantal leden van het DB wordt bepaald door degene die de gemeenschappelijke regeling treffen. De leden van het dagelijks bestuur mogen echter nooit een meerderheid vormen in het algemeen bestuur. Bovendien moet er een spreiding zijn over de provincies of gemeenten waaruit de leden afkomstig zijn. Ieder lid van het dagelijks bestuur heeft één stem en de meerderheid beslist. Bij staking van de stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag.

Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan en de leden committeren zich dus aan de besluiten die genomen worden. Het dagelijks bestuur en zijn leden leggen verantwoording af aan het algemeen bestuur, dat staat aan het hoofd van het OL. Er is geen verantwoordingsplicht tegenover GS of het College van B&W of PS of de gemeenteraad. Het dagelijks bestuur licht het algemeen bestuur in omtrent de werkzaamheden die zij voor de uitoefening van haar taak nodig heeft. Leden van het DB kunnen wegens gebrek aan vertrouwen door het algemeen bestuur worden ontslagen (De Greef en Huntjes, 2014, p37/38).

Democratische legitimatie

De democratische legitimatie van het OL is afkomstig van de deelnemers, zij zijn immers gekozen door het volk of via gekozen organen aangewezen. Dit wordt bij gemeenten verlengd lokaal bestuur genoemd. Dit houdt in dat er nauwe banden moeten zijn tussen het OL en haar deelnemers. Deze nauwe banden komen tot uitdrukking in de bestuurssamenstelling, namelijk in principe van iedere deelnemer één. Daarnaast uit de verantwoordingsrelaties en de financiële banden die de participerende provincies of gemeenten hebben met het OL (De Greef en Huntjes, 2014).

Financiën OL

En OL heeft een eigen begroting en het budgetrecht berust, net als bij PS of de gemeenteraad, bij het algemeen bestuur dat de begroting vaststelt (Art. 47 lid 1 Wgr). De gelden op de begroting zijn verplichte uitgaven voor de deelnemende provincies of gemeenten. Wat betreft het budget kunnen PS of gemeenteraden veel invloed uitoefenen op het OL. Hoewel zij wel gebonden zijn aan afspraken die gemaakt zijn met andere deelnemende gemeenten of provincies.

2.2.2. Het gemeenschappelijk Orgaan

Artikel 41 jo. Art. 8 lid 2 Wgr biedt provincies of gemeenten de mogelijkheid om samen te werken zonder het instellen van een OL maar enkel door het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan (hierna: GO) Dit is de minst voorkomende vorm van intergemeentelijke samenwerking op basis van de WGR en heeft, in tegenstelling tot een OL, geen rechtspersoonlijkheid (De Greef en Huntjes, 2014, p45). Daarom wordt het vaak ingesteld als alternatief voor een OL en voor regelingen van eenvoudige aard en gebruikt als intergemeentelijk overleg of adviesorgaan. Vaak voor partijen die hetzelfde belang hebben op terreinen als welzijn of volkshuisvesting (IPO, 2014). In Overijssel komt deze regeling niet voor.

Het GO is een vertegenwoordigend en collegiaal orgaan. De bestuurssamenstelling geschiedt op dezelfde wijze als die van een OL. Namelijk dat er in principe van elke deelnemende partij een afgevaardigde in het algemeen bestuur zitting neemt. De democratische legitimatie vloeit voort uit verlengd lokaal of verlegd regionaal bestuur en komen tot uitdrukking in de eerder beschreven 'nauwe banden'. Wie het bestuur is hangt af van of er sprake is van een staten-, college- of gemengde regeling. De leden van het GO leggen verantwoording af op dezelfde wijze als leden van het algemeen bestuur van een Openbaar Lichaam dat doen. Ook de financiering en de totstandkoming van de begroting geschiedt op dezelfde wijze.

Het valt op dat er veel overeenkomsten zijn tussen het Gemeenschappelijk Orgaan en een OL. Het grote verschil is dat een OL rechtspersoonlijkheid heeft en dus contracten kan sluiten, medewerkers kan aannemen, enzovoorts. Hier gaat het dan ook om relatief gewichtige taken die worden overgedragen. Het GO voert minder omslachtige en bedrijfsvoerings- of beleidsuitvoerende taken uit waarvoor het overbodig is om rechtspersoonlijkheid te hebben. Daarnaast kunnen er geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd maar alleen beschikkingsbevoegdheden (De Greef en Huntjes, 2014).

2.2.3. De bedrijfsvoeringsorganisatie

Gemeenten hebben veel taken die grotendeels op dezelfde wijze als buurgemeenten geregeld kunnen worden. Daarom is er behoefte ontstaan aan een regeling waarin gemeenten kunnen samenwerken op een weinig omslachtige wijze maar toch met rechtspersoonlijkheid om benodigdheden te kunnen inkopen en personeel te kunnen aannemen. Hiervoor biedt de WGR sinds 2015 de mogelijkheid. In het derde lid van Art. 41 jo. Art 8 wordt namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BO) beschreven. Dit is naast het OL de enige gemeenschappelijke regeling in de WGR die rechtspersoonlijkheid heeft. Deelnemende partijen mogen alle bevoegdheden van GS of het College van B&W, behalve kaderstellende of verordenende, overdragen aan het BO.

In de praktijk worden bedrijfs- of beleidsuitvoeringstaken overgedragen die niet bestuurlijk hoeven te worden aangestuurd. Omdat er veelal ondersteunende en uitvoerende taken worden overgedragen, is rechtspersoonlijkheid vereist.

In tegenstelling tot de eerder genoemde gemeenschappelijke regelingen, is hier enkel de collegeregelings mogelijk om in te stellen. Dit betekent dat alleen leden van Gedeputeerde staten, bij een provincie en het College van B&W bij een gemeente, zitting kunnen nemen in het Algemeen bestuur. Omdat de BO geen geëld bestuur kent, maar alleen één bestuursorgaan (Art. 14a WGR) zijn de leden van het Algemeen bestuur tegelijkertijd ook de leden van het Dagelijks bestuur.

Uit elke deelnemende partij is in principe een lid afgevaardigd in het algemeen bestuur, de uitzondering op deze regel is hetzelfde als bij het OL. Bovendien is bij de BO verlengd lokaal of regionaal bestuur van toepassing om de democratische legitimiteit te waarborgen. Het bestuur dat eindverantwoordelijk is voor de BO legt aan niemand verantwoording af. Maar zij licht PS

of gemeenteraad wel in. Leden van het algemeen bestuur kunnen enkel 'voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur' ter verantwoording worden geroepen door GS of het college van B&W. Het is dus geen collegiaal bestuur maar elk lid is verantwoordelijk voor zijn eigen handelen, er is geen interne verantwoordingsstructuur.

GS of het college van B&W kunnen het lid ontslaan (art. 18 jo. Art. 16 lid 4 Wgr) en zij zijn verantwoording schuldig aan PS en respectievelijk de gemeenteraad. De eigen begroting die een BO bezit komt op dezelfde wijze tot stand als die van een OL, namelijk afkomstig van de deelnemende partijen (De Greef en Huntjes, 2014).

2.2.4. De Centrumgemeenteregeling

Provincies en gemeenten kunnen onderling veel verschillen op terreinen als deskundigheid binnen de organisatie, ambtelijke capaciteit, effectiviteit van werkprocessen, etcetera. Toch is het niet altijd noodzakelijk om een gemeenschappelijk openbaar lichaam, orgaan of gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid in te stellen. Daarom biedt de WGR een lichte vorm van samenwerking in de vorm van een centrumregeling.

De centrumregeling (Art. 41 jo. Art. 8 lid 4 Wgr) is, zoals de naam al aangeeft, een regeling waarbij bevoegdheden van provincies of gemeenten via een contract kunnen worden gemandateerd aan een zogenaamde centrumprovincie of –gemeente. De GS of het college van B&W en ambtenaren van de centrumprovincie of –gemeente voeren simpelweg ook de taken uit voor de meestal kleinere gemeente. Personeel van de kleinere gemeente wordt ondergebracht bij de centrumgemeente.

Er is geen rechtspersoonlijkheid in de centrumregeling opgenomen en de 'gast'provincie of –gemeente heeft geen zeggenschap binnen de centrumgemeente. Er kunnen overigens wel algemene instructies of instructies per geval worden gegeven (Art 10.6 Awb). Ook mogen gastprovincies of -gemeenten de gemandateerde bevoegdheden zelf blijven uitoefenen (Art. 10.7 Awb). De mandaten kunnen bovendien weer worden ingetrokken onder de condities die zijn afgesproken bij het opstellen van het contract (Art. 10.8 Awb) (De Greef en Huntjes, 2014, p53/54).

Op de uitgesloten bevoegdheden om te mandateren na, zoals de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften (Art. 10.3 lid 2, 3 en 4 Awb), kunnen partijen veel bevoegdheden overdragen. Tenzij de aard van de bevoegdheid zich hier tegen verzet (Art. 10.3 lid 1 Awb). De WGR geeft op het bovenstaande na, geen specifieke regels over de totstandkoming en het inrichten van een centrumregeling.

Zo is het ook mogelijk om meerder provincies of gemeenten te betrekken bij de regeling die mandaten overdragen aan de centrumprovincie of –gemeente. Meestal wordt er om het voortbestaan van relatief kleine gemeenten gekozen voor een intensieve samenwerking met een grotere, vaak aangrenzende, gemeente.

2.2.5. De regeling zonder meer

De wet schrijft niet voor dat elke vorm van samenwerking tussen provincies of gemeenten per se uit de WGR voortvloeit. De regeling zonder meer komt dan ook niet als aparte samenwerkingsvorm voor in de WGR maar vloeit voort uit artikel 1 waarin gesteld wordt dat raden, colleges van B&W en burgemeesters van twee of meer gemeenten een gemeenschappelijke regeling mogen treffen. Simpelweg kan gesteld worden dat alle vormen van samenwerking die niet in de eerder genoemde vier vormen passen, een regeling zonder meer zijn.

Afstemming of het sluiten van een convenant met andere gemeenten is, doordat alle andere vormen van samenwerking al binnen één van de regelingen uit de WGR vallen, het enige dat past bij een regeling zonder meer.

Een regeling zonder meer heeft dus geen rechtspersoonlijkheid en bovendien is er geen sprake van de oprichting van een organisatie. Vaak worden afspraken gemaakt op basis van convenanten, intentieovereenkomsten of bestuursafspraken. In dergelijke afspraken is het aan degenen die de afspraak maken om overeen te komen hoe de conflicten die eventueel ontstaan worden beslecht (VNG, nb).

Wanneer het college van B&W een regeling zonder meer treft met een andere gemeente, is zij verantwoording schuldig aan de gemeenteraad (De Greef en Huntjes, 2014, p54).

H.3. Methoden en instrumenten

In dit hoofdstuk worden de methoden en instrumenten waarvan in dit onderzoek gebruik zal worden gemaakt beschreven. Het onderzoek is opgebouwd uit onderzoeksvragen met een verschillend karakter. De eerste twee deelvragen zijn theoretisch van aard en deelvragen 3 en 4 hebben een praktisch karakter. Er is gekeken op welke wijze de onderzoeksmethoden en – instrumenten bijdragen aan de beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag. En daarnaast of ze tot betrouwbare, valide en bruikbare gegevens leiden. Eerst volgt er een onderzoeksstrategie, vervolgens worden de methoden per deelvraag opgesteld en tot slot die van de hoofdvraag.

3.1. Onderzoeksstrategie

Het betreft een kwalitatief onderzoek. Dit houdt in dat er geen cijfermatige gegevens zullen worden verzameld maar de informatie afkomstig zal zijn van teksten die worden geanalyseerd en interviews die worden gehouden (Verhoeven, 2011).

Er is voor kwalitatief onderzoek gekozen omdat dit achterliggende motivaties en beweegredenen van gemeenten beter inzichtelijk maakt dan kwantitatief onderzoek. Daarnaast kan er worden doorgevraagd in de interviews. Bovendien zijn er relatief weinig respondenten waarvan gegevens moeten worden verzameld.

Het doel is om inzicht te krijgen in de afwegingen van gemeenten. Hiervoor is het noodzakelijk om uitvoerige gesprekken te voeren met direct betrokkenen. De te analyseren teksten zullen met name afkomstig zijn uit bijvoorbeeld literatuur over de WGR, gemeentelijke documenten zoals de programmabegroting, beleidsnota's, intentieverklaringen en raadsverslagen. Ook zijn er tal van relevante onderzoeken gedaan omtrent het onderzoeksthema, hieruit kan eveneens informatie worden opgenomen. De geraadpleegde bronnen zijn opgenomen in de literatuurlijst.

3.2. Deelvragen 1 en 2

Deelvragen 1 en 2 zullen door middel van een literatuurstudie worden beantwoordt. De WGR vormt het uitgangspunt en een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek omdat hier publiekrechtelijke vormen van samenwerking worden beschreven. Zij geeft echter geen gegevens over de voor- en nadelen. Hiervoor is deskresearch nodig.

Er wordt geput uit de vele onderzoeken die gedaan zijn naar de werking van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Ook wordt er in interviews gevraagd naar de ervaringen van de respondenten. Hieruit zullen naar verwachting positieve en negatieve kenmerken naar voren komen.

De onderzoeken bevatten doorgaans een bronnenlijst waar vervolgens gebruik van kan worden gemaakt tijdens het zoeken naar nieuwe bronnen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om secundaire literatuur.

Wanneer naar verloop van tijd blijkt dat uit de bronnen van andere onderzoeken de meest relevante informatie verwerkt is, zal de volledigheid en betrouwbaarheid gewaarborgd zijn. Tevens zal zorgvuldig worden nagegaan of de bronnen het wetenschappelijk niveau bevatten. Ook zullen er nooit op basis van één bron conclusies worden getrokken. Literatuur als notities van de Provincie Overijssel of beleidsstukken van gemeenten, zullen naar verwachting regelmatig als bron worden opgevoerd. Met name voor de beantwoording van de tweede deelvraag die gaat over de criteria. Deze beleidsstukken kunnen inzicht verschaffen in de praktijk en de achterliggende motivaties van de gemeenten.

Een grondige analyse van de literatuur omtrent intergemeentelijke samenwerking zal tevens inspiratie vormen voor het opstellen van de interviewvragen, die gebruikt zullen worden bij het praktische deel van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 zullen de deelvragen 1 en 2 worden beantwoordt. Dit omdat deze deelvragen over de definitie van de in dit onderzoek te gebruiken begrippen gaan. Deze criteria worden in de beschrijving van de samenwerkingsverbanden in hoofdstuk 5 meegenomen.

3.3. Deelvragen 3 en 4

Na de eerste twee deelvragen te hebben onderzocht, richten deze vragen zich op de praktijk in Overijssel. Enkele jaren geleden is er door de provincie een overzicht opgesteld van alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Overijssel. Het gaat hier zowel om publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vormen van verbondenheid. Een actualisatie van dit overzicht is te maken op basis van de programmabegrotingen in de verplichte paragraaf genaamd 'verbonden partijen'. Echter niet alle samenwerkingsverbanden zijn opgenomen in die paragraaf. Via deskresearch is veel informatie te krijgen over de andere vormen van samenwerking. Dit vormt het antwoord op de derde deelvraag.

Wanneer actualisatie van het overzicht van betrokken partijen van gemeenten heeft plaatsgevonden, wordt een aantal verschillende samenwerkingsverbanden nader onderzocht. Het is de bedoeling dat hier veldwerk wordt verricht en interviews worden afgenomen met direct betrokkenen. Dit is noodzakelijk om inzicht te genereren in de criteria die gemeenten hanteerden en die ten grondslag lagen aan de participatie in of oprichting van de samenwerkingsconstructie.

Wat betreft de respondenten kan gedacht worden aan gemeentesecretarissen van samenwerkende gemeenten, medewerkers van een gemeente die te maken hebben met het samenwerkingsverband of personeel van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Gezien het feit dat het een relatief kleine populatie betreft, is er de mogelijkheid om de diepte in te gaan tijdens de interviews. Er zal gevraagd worden terug te gaan naar het ontstaan van het samenwerkingsverband en te achterhalen welke afwegingen er door wie en waarom gemaakt zijn.

Afhankelijk van praktische omstandigheden zoals de beschikbare tijd, is het exacte aantal interviews bepaald. Daarnaast speelt de beoordeling van de verworven informatie een rol in de afweging voor het houden van een eventueel tweede interview. De betrouwbaarheid en representativiteit komen in de paragrafen 3.5 en 3.6 aan de orde.

Het doel is om van elke WGR-vorm een praktijksituatie nader te onderzoeken en ook enkele verbanden zonder de WGR als juridische basis uit te lichten. Bij samenwerkingsverbanden zijn vanzelfsprekend altijd meer partijen betrokken. Het is daarom belangrijk neutrale respondenten te selecteren die van beide partijen weten wat de afwegingen waren. Dit kan namelijk per gemeente verschillen.

De interviewvragen zullen in overeenstemming met de opdrachtgever en op basis van relevante literatuur worden opgesteld. Ook de selectie van de personen die geïnterviewd zullen worden, gebeurt in overleg. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het netwerk van collega's van de provincie bij gemeenten. De vragen zullen worden opgesteld door middel van een topic list, dit is een aan de hand van de begripsafbakening samengestelde lijst met onderwerpen waarover vragen worden gesteld. Een flexibele opstelling in het interview zal naar verwachting veel informatie opleveren over het proces van oprichting en het verloop in de praktijk van het verband (Verhoeven, 2011, 180).

Aanvankelijk is ervoor gekozen een viertal praktijksituaties te bezoeken. Gedurende het onderzoek bleek dat de tijd de mogelijkheid bood om meerdere verbanden te benaderen. Om een zo compleet en betrouwbaar mogelijk inzicht te verkrijgen is gekozen om er een zestal aan toe te voegen. Zo is de diversiteit wat betreft juridische bases uitgebreid. De interviews zijn niet de enige bron van informatie over de samenwerkingsverbanden in de praktijk. Er zijn daarnaast raadsstukken, evaluatierapporten en andere relevante documenten doorgenomen die samen met de interviews voor een compleet en betrouwbaar inzicht zorgen.

3.4. Hoofdvraag

Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze van gemeenten in Overijssel voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking?

Na onderzoek gedaan te hebben op zowel theoretische als praktische terreinen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Overijssel kan de hoofdvraag worden beantwoord. Er zal uitvoerig naar de afwegingen van gemeenten gevraagd worden in de interviews, ook de doorgenomen literatuur uit de gemeenten vormt een bron.

In hoofdstuk 5 worden de praktijksituaties gekoppeld aan de criteria die de provincie Overijssel hanteert in het beoordelen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze zijn opgesteld in de notitie 'Samenwerking in Overijssel – samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere partners' uit 2014. Op basis van het literatuuronderzoek dat nodig is voor de eerste twee deelvragen en het praktijkonderzoek, kunnen conclusies worden getrokken met betrekking tot de criteria.

De samenwerkingsverbanden die worden onderzocht verschillen in grote mate van aard van het ondergebrachte takenpakket. De interviews met betrokkenen zullen betrouwbare informatie opleveren over de criteria die ten grondslag ligt aan de oprichting van het samenwerkingsverband.

Deze informatie is wellicht niet representatief voor vergelijkbare situaties elders in de provincie. Maar het geeft wel een praktisch beeld en genereerd kennis in de provinciale organisatie over hoe de onderzochte vormen van samenwerking in de praktijk werken.

Daarnaast biedt het gemeenten die willen gaan samenwerken inzicht in de afwegingen die andere gemeenten hebben gemaakt. Doordat er zo veel situaties onderzocht zijn is het aannemelijk dat er voor elk nieuw samenwerkingsverband een vergelijkbare casus is onderzocht. Het feit dat er verschillende gemeenten worden onderzocht die verspreid in Overijssel liggen, draagt bij aan de generaliseerbaarheid van de conclusies.

3.5. Betrouwbaarheid

Hier gaat het om de vraag of het kwalitatieve onderzoek bij herhaling tot dezelfde resultaten zou leiden. Het is voorstelbaar dat betrokkenen bij een samenwerkingsverband dat in dit onderzoek onderzocht wordt, aanvankelijk anders tegen de situatie aankeken dan tegenwoordig. De nieuwe inzichten worden daarom ook in de analyse en conclusies meegenomen.

Er is gebruik gemaakt van een zo uitgebreid mogelijke formulering van de hoofdvraag zodat er veel informatie kan worden meegenomen. Er wordt opnameapparatuur geraadpleegd om te voorkomen dat er later discussie ontstaat over de exacte formulering en het geeft de mogelijkheid om bepaalde termen die gebruikt worden te tellen.

Een andere methode is dat er aanvullende gegevens worden verzameld uit de literatuurstudie (Verhoeven, 2011, p317/320). Dit om te voorkomen dat er informatie van de respondenten in het onderzoek terechtkomen, terwijl dit niet volledig of kloppend is.

Wanneer de interviews zijn uitgewerkt zal het transcript ter controle worden teruggekoppeld aan de respondent. Zo kunnen eventuele foutieve interpretaties worden gewijzigd, aanvullingen worden gegeven en kan worden voorkomen dat er uitspraken worden opgenomen in het transcript die niet voor publicatie bestemd zijn.

3.6. Validiteit

Bij validiteit betreft het zowel de generaliseerbaarheid als de representativiteit van de meetinstrumenten die gebruikt zijn. In dit onderzoek wordt met een kleine groep geselecteerde respondenten gewerkt. Dit zorgt ervoor dat de representativiteit minder wordt. Dit is echter geen probleem omdat de doelstelling van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de praktijk van de gekozen samenwerkingsverbanden.

Er is voor gekozen de aanvankelijk te onderzoeken casussen uit te breiden en er is gezocht naar een grote diversiteit wat betreft de juridische basis. Dit geeft naar verwachting voldoende inzicht om antwoord te geven op de vraag of de provincie de juiste criteria gebruikt en of er mogelijk criteria toegevoegd kunnen worden.

In theorie zou het kunnen dat de respondenten, aangezien zij direct betrokken zijn bij de samenwerkingsverbanden, enigszins gekleurde en subjectieve informatie geven. De gegevens die uit de interviews naar voren komen worden daarom bij twijfel gecheckt aan de hand van beschikbare literatuur.

Omdat het doel is om inzicht in de praktijk te krijgen, speelt het gevaar van subjectiviteit minder. Het zegt namelijk iets over hoe direct betrokkenen de situatie, in de praktijk, ervaren.

H.4. Resultaten Deelvragen 1 en 2

In dit hoofdstuk zullen deelvraag 1 en 2 worden beantwoordt. Om de in het volgende hoofdstuk beschreven koppeling tussen theorie en praktijk te begrijpen, is het belangrijk de definities van de criteria te kennen. De voor- en nadelen van de WGR-vormen worden in paragraaf 4.1. beschreven. Vervolgens komen in paragraaf 4.2. en 4.3. de criteria en de betekenis ervan aan de orde. Deze wordt in hoofdstuk 5 gekoppeld aan de praktijksituaties.

4.1. Deelvraag 1: *Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de WGR?*

4.1.1. Voor- en nadelen Openbaar Lichaam

Wanneer meerdere bestuursorganen besluiten om een OL op te richten of daarin te participeren, moet er rekening mee worden gehouden dat er niet alleen voordelen op zullen treden. Hieronder een overzicht van het Interprovinciaal Overleg over de voor- en nadelen die gerelateerd zijn aan het deelnemen in een gemeenschappelijk OL op basis van de WGR (IPO, 2014).

Tabel 1. Voor- en nadelen Openbaar Lichaam (IPO, 2014)	
Voordelen	Nadelen
Rechtspersoonlijkheid, waardoor het een echte organisatie wordt die personeel kan aannemen, contracten kan sluiten en goederen kan inkopen en verkopen.	
Doordat een gemeenschappelijk OL in de WGR is opgenomen moet de organisatie zich houden aan regels en opereren binnen kaders die de wet biedt. Dit heeft als voordeel dat zaken als repressief toezicht, transparantie, democratische controle gewaarborgd zijn.	De kaders die de WGR biedt en de beschreven waarborgen, kunnen als resultaat hebben dat er aanzienlijk minder slagvaardig en flexibel kan worden opgetreden dan marktpartijen. Er kan bestuurlijke drukte ontstaan.
De WGR biedt regels voor het oprichten van een samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Zij hoeven hier geen goedkeuring voor te vragen. Dit vergemakkelijkt het proces inzake de totstandkoming.	Wanneer rechtspersonen in een openbaar lichaam deelnemen, geldt dat zij aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen: - afhankelijk van de over te dragen bevoegdheden kan voor het rijk gelden dat er instemming van beide kamers nodig is; - voor andere rechtspersonen geldt dat het bestuur via een KB in Staatscourant geplaatst, gemachtigd moet zijn.
Financiële risico's zijn veelal beperkt. Er is sprake van risicospreiding, dat wil zeggen het delen van (financiële) risico's met andere partijen. Dit verkleint het risico dat individuele gemeenten lopen.	Als wordt deelgenomen aan een GR, dan zullen deelnemers moeten bijdragen aan het afdekken van eventuele exploitatiekosten. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de organisatie, de omvang van het belang van de deelnemer in de organisatie, en de precieze afspraken die zijn gemaakt. Dit kan voor deelnemers onbevredigend zijn wanneer zij moeten meebetalen aan kosten die elders in de regio gemaakt worden.
Rechtstreekse sturing mogelijk door deelname aan algemeen (en dagelijks bestuur).	Deelnemers moeten vertegenwoordigers voor algemeen bestuur en dagelijks bestuur afvaardigen. Dat vraagt de nodige tijd van bestuurders, die toch al vaak overvolle agenda's hebben en hierdoor is mogelijk niet elke deelnemer even goed vertegenwoordigd.
Er is geen opstartkapitaal nodig.	Publiekrecht biedt niet altijd maatwerk voor atypische situaties. Het publiekrecht is minder flexibel dan het

	privaatrecht, wat slagvaardig opereren soms moeilijk maakt.
OL kan private gelden (bijvoorbeeld van banken) aantrekken.	De praktijk heeft geleerd dat het genereren van gelden van private marktpartijen over het algemeen beter door particuliere instellingen kan gebeuren dan door overheden (zoals bijvoorbeeld een bestuurscommissie).
Bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn overdraagbaar aan OL.	Geen winstuitkering mogelijk. Maar er worden wel direct kosten gemaakt.

4.1.2. Voor- en nadelen Gemeenschappelijk Orgaan

De eenvoud van een GO wordt als belangrijk voordeel gezien ten opzichte van het oprichten van een OL. Ook kan het een voordeel zijn dat het GO kan worden opgericht voor één specifiek terrein waar gemeenten elkaar kunnen voorthelpen, dan is een OL wat te omslachtig. Als belangrijk nadeel kan het ontbreken van de rechtspersoonlijkheid aangedragen worden. Dit beperkt de samenwerking in de mogelijkheden om taken onder te brengen in de GO. Er wordt dan ook vaker voor een OL of een bedrijfsvoeringsorganisatie gekozen.

4.1.3. Voor- en nadelen Bedrijfsvoeringsorganisatie

Het belangrijkste voordeel van een bedrijfsvoeringsorganisatie is dat het zonder veel bestuurlijke drukte, slagvaardig en efficiënt kan worden opgetreden. Dit zal voor gemeenten kostenbesparend werken (De Greef, 2013). Zoals vermeld kan een BO worden ingesteld voor beleidsarme taken die geen bestuurlijke aansturing behoeven. Het nadeel van een BO kan zijn dat er onduidelijkheid ontstaat over wat precies nog beleidsarm is en of taken die binnen het BO spelen niet toch bestuurlijke aansturing behoeven. In de praktijk kunnen vraagtekens ontstaan of de grens, namelijk daar waar beleidsmatige afwegingen gemaakt worden, al dan niet overschreden wordt. Er is in de WGR nadrukkelijk voor gesteld dat er geen beleidsinhoudelijke taken in een BO kunnen worden ondergebracht omdat zij geen interne verantwoordingsstructuur kent zoals een OL dat heeft (Rijksoverheid, 2014).

4.1.4. Voor- en nadelen Centrumgemeenteregeling

Het belangrijkste voordeel is het waarborgen van de continuïteit van de zelfstandigheid van vaak kleinere gemeenten. Zij behouden hun identiteit en een eigen volksvertegenwoordiging en college.

Daarnaast treedt er efficiency op doordat taken gezamenlijk uitgevoerd worden. Personeel kan van elkaar leren wanneer zij in een organisatie met elkaar in aanraking komen, dit versterkt de kansen van medewerkers en de grotere schaal van medewerkers vermindert de kwetsbaarheid. Bovendien kan als voordeel worden aangedragen dat het voor medewerkers weliswaar kansen biedt en de kwetsbaarheid van de beide gemeenten vermindert. Echter wanneer er bezuinigd wordt op personeel doordat er meerdere medewerkers dezelfde taken uitvoeren, vergroot dit de kwetsbaarheid van beide gemeenten. Dan wordt het beoogde voordeel een nadeel. Nadelen liggen met name op het gebied van persoonlijke aspecten van betrokkenen. Zo kan het voorkomen dat er spanningen ontstaan tussen medewerkers die intensief moeten gaan samenwerken en afkomstig zijn van andere gemeenten. Dit kan ook voorkomen tussen wethouders of gemeentesecretarissen.

Daarnaast kan de reorganisatie en het overplaatsen van medewerkers naar een centrumgemeente op verzet stuiten (Seinstra en van de Laar, 2016, p2).

4.1.5. Voor- en nadelen Regeling Zonder Meer

Het voordeel van een regeling zonder meer is dat gemeenten met elkaar kunnen onderhandelen en binnen de kaders van de wet kunnen afspreken wat zij nodig achten. Het nadeel is dat de mate van vrijblijvendheid vrij groot is en het door de lichte juridische basis,

relatief eenvoudig te ontcrachten is. De lichte vorm van bijvoorbeeld een convenant maakt dat er actief gestuurd moet worden, wil er resultaat worden bereikt.

4.2. Deelvraag 2: Zijn er op basis van literatuurstudie nog andere en/of aanvullende criteria denkbaar op de criteria die de provincie heeft opgesteld en zo ja, welke?

De tweede deelvraag betreft de criteria waarmee aan kan worden gekeken tegen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De provincie noemt in de Notitie Samenwerking in Overijssel uit juni 2014 de volgende criteria: doel, aard van het takenpakket, keuzepartners en de betrokkenheid van de raad (Provincie Overijssel, 2014). Voor de duidelijkheid worden deze begrippen hieronder met behulp van literatuur beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 4.3. de aanvullende criteria uiteengezet waarmee de deelvraag wordt beantwoordt.

4.2.1. Doel

De provincie Overijssel stelt het volgende als het gaat om het vaststellen van het doel van een gemeente. *“Gaat het de deelnemende gemeenten om kwaliteitsverbetering, kostenbesparing of een combinatie van beide?”* (Provincie Overijssel, 2014, p3).

Veel gemeenten zijn er van overtuigd dat het samenwerken met andere gemeenten de kwaliteit van het openbaar bestuur bevordert. En dat het daarnaast de kosten en kwetsbaarheid vermindert (Boogers, Denters en Sanders, 2015, p26).

“Gemeenten beogen met samenwerking onder meer de kosten te drukken, de kwaliteit te verhogen, de kwetsbaarheid te verminderen en het innovatieve vermogen te verbeteren” (Herweijer en Fraanje, 2011, p12). In onderzoek naar motieven en doelen van ambtelijke fusies, één van de vormen van intergemeentelijke samenwerking, wordt gesteld dat de doelen betrekking hebben op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. En ook het verminderen van de kwetsbaarheid en de kosten. Het bieden van kansen en carrièreperspectieven aan de medewerkers is vaak een neveneffect van samenwerkingen. Deze kansen en mogelijkheden blijken niet voor iedere medewerker in dezelfde mate op te gaan.

Enkelens blijken niet in staat om met de nieuwe situatie en de vereiste flexibiliteit om te gaan. In sommige verbanden krijgen ambtenaren namelijk een andere werkplek en werken zij voor een ander college (Seinstra en van de Laar, 2016, p2). In het onderzoek van Seinstra en van de Laar wordt echter ook nog een vijfde ‘K’ toegevoegd. Namelijk een toename van de kracht die een gemeente in de regio heeft. Dit ontstaat vooral wanneer twee gemeenten een intensieve samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een ambtelijke fusie, aangaan.

Wat opvalt zijn de overeenkomsten in de terminologie binnen de diverse bronnen die een uitspraak doen over het doel van gemeenten bij samenwerking, de ‘K’s’ komen veelvuldig terug in de literatuur. Deze terminologie wordt hieronder nader gedefinieerd.

Kostenbesparing

Dit begrip valt in het kader van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten als volgt te definiëren: *“Gemeenten werken samen omdat er schaalvoordelen te behalen zijn bij uitvoerende taken en omdat gezamenlijk inkoop kortingen met zich meebrengt”* (CBS, 2015 p11). Vaak is er de eerste periode van de samenwerking geld nodig om de zaken op gang te brengen. Bij een gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam levert het na verloop van tijd in de meeste gevallen een besparing op. Deze besparing ontstaat veelal door het reduceren van personeelskosten, het verminderen van externe inhuur en een efficiëntere inzet van ICT (Seinstra en van de Laar, 2016, p33).

Kwaliteitsverbetering

Dit begrip heeft betrekking op het verbeteren van de 'knowhow' in gemeenten. Wanneer er samen wordt gewerkt met andere gemeenten, zal er kennis onder het personeel gedeeld worden. Dit kan de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komen. (ROB, 2015). Ook de kwaliteit van het werk kan op een hoger niveau komen en samenwerking maakt het mogelijk om 'beleidshiaten' op te vullen.

Dit zijn zaken waar gemeenten voor de samenwerking, door beperkte capaciteit en werkdruk, vaak niet aan toe komen. Door samenwerking en het uitbesteden van taken krijgt dit meer aandacht. Een ander aspect is dat er meer specialisatie ontstaat wanneer ambtenaren in bijvoorbeeld een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie samen gaan werken. Juristen van diverse gemeenten zouden zich kunnen gaan specialiseren in andere rechtsgebieden. Gevaar hierbij is echter dat de kwetsbaarheid, namelijk wanneer een specialist uitvalt, niet verkleind wordt (Korsten, Becker, van Kraaij, 2006, p29).

Kwetsbaarheid

Kwetsbaarheid van een gemeente ontstaat als alles op één of twee personeelsleden aankomt. Samenwerken is vaak noodzakelijk als de druk op het ambtelijk apparaat van een (vaak kleinere) gemeente te groot wordt (ROB, 2015 p22).

In dit onderzoek zal ingegaan worden op welke doelstellingen de gemeenten in een samenwerkingsverband vooraf hebben gesteld en de prioriteit die zij aan bepaalde doelstellingen gaven.

Het is bijvoorbeeld interessant om te achterhalen of de doelen van de samenwerkingspartners in een verband overeenkomstig waren bij het aangaan van de samenwerking en hoe dit bij de afwegingen werd meegenomen. Ook de vraag hoe er met personeel is omgegaan en hoe zij op de hoogte werden gehouden in het proces van samenwerking en het aangaan daarvan, is in interviews inzichtelijk te maken.

4.2.2. Aard van het takenpakket

De aard van de taken die in een intergemeentelijke samenwerkingsverband worden ondergebracht vormen een tweede factor die een rol speelt. De inhoud van het takenpakket is een beslissend aspect in de keuze voor de WGR-vorm van het samenwerkingsverband.

De provincie Overijssel onderscheid in haar notitie 'Samenwerking in Overijssel – samenwerking tussen gemeenten en gemeenten en andere partners' uit 2014 een drietal verschillende takenpakketten. Het betreft ten eerste bedrijfsvoeringstaken, dit zijn taken die elke gemeente uitvoert zoals personeelszaken, financiën, ICT en juridische zaken. Vervolgens kunnen het beleidsuitvoerende taken betreffen, hierbij kan worden gedacht aan afvalverwerking of uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Tot slot de beleidsvormingstaken, dit zijn taken die horen bij het ontwikkelen of de totstandkoming van nieuw beleid (Provincie Overijssel, 2014 p2-3).

Door de Vereniging Nederlandse Gemeenten wordt in de handreiking voor toepassing van de WGR ook over de aard van het takenpakket gesproken. Zij maakt onderscheid tussen bedrijfsvoeringstaken, beleidsuitvoeringstaken en beleidsbepalende taken. De bedrijfsvoeringstaken zijn taken die gemeenten moeten uitvoeren omdat zij simpelweg ook een organisatie is.

Hiermee worden bijvoorbeeld salarisadministratie en inkoop bedoelt. Beleidsuitvoeringstaken zijn taken zoals het geven van beschikkingen en besluiten tot handhaving, dit is een verschil met wat er in de provinciale notitie met uitvoeringstaken wordt gesteld. Bij beleidsbepalende taken gaat het om taken waar de gemeenteraad een rol in speelt, bijvoorbeeld het opstellen van verordeningen (VNG, 2013, p12-13).

Voor het aangaan van een samenwerkingsverband is het nodig om een goede afweging te maken van welk effect er bereikt zou moeten worden op welke gemeentelijke taken. Wanneer het uitvoerende taken betreft is het meestal eenvoudiger om tot overeenstemming te komen met andere participerende gemeenten. Dit omdat zij een overeenkomstig belang hebben bij de samenwerking, het relatief beleidsarme taken betreft en het bovendien makkelijk is om de opbrengsten eerlijk te verdelen. Wanneer beleidsvormingstaken in een samenwerkingsverband aan de orde zullen komen, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van een regionaal bedrijventerrein, krijgt het verband te maken met politieke gevoeligheden en zijn de opbrengsten minder eenvoudig te verdelen (Boogers, 2013, p15).

4.2.3. Keuze Partner

De keuze van de samenwerkingspartner hangt, zoals de notitie van de provincie in haar notitie al stelt, van vele factoren af. Prof. Dr. Boogers stelt in zijn onderzoek 'Effecten van regionaal bestuur' uit 2016 het volgende: *"Voor het functioneren van de samenwerking en de effecten ervan zijn de kenmerken van dit netwerk van belang."*

Er worden een drietal kenmerken in deze literatuur genoemd met betrekking tot het functioneren tussen de partijen. De eerste is het aantal samenwerkingsrelaties dat een gemeente heeft. Wanneer dit er veel zijn wordt democratische controle lastiger. Verder spelen congruentie en integraliteit een rol.

Congruentie zegt iets over de mate waarin er met verschillende partners wordt samengewerkt. Een grote congruentie betekent dat er eenduidigheid bestaat bij de vraag met welke partners wordt samengewerkt. Wanneer de congruentie laag is, wordt er sneller met verschillende partners samengewerkt.

De integraliteit betekent de mate waarin de beleidsterreinen variëren waarop gemeenten samenwerken in een beperkt aantal meervoudige verbanden (Boogers, 2016, p14). In Overijssel wordt er tot op heden altijd gekozen voor samenwerking met omliggende gemeenten.

Er zijn een aantal factoren waarmee door gemeenten rekening dient te worden gehouden voor zij een samenwerkingsverband met een bepaalde partner aangaan. Het doel van de samenwerking kan door het maken van een verkeerde partnerkeuze niet bereikt worden. In dit onderzoek zal in de praktijk worden onderzocht hoe de partnerkeuze gemaakt is en wat hiervoor de afwegingen waren.

4.2.4. Betrokkenheid van de raad

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden spelen zich boven het gemeentelijk niveau af. Er worden bevoegdheden overgedragen naar de gemeenschappelijke regeling. De vraag komt dan op in hoeverre de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, waarvan de leden door het volk gekozen zijn, nog invloed hebben op het samenwerkingsverband en de overgedragen taken. In de literatuur wordt het begrip 'democratische legitimiteit' gebruikt.

Eén van de criteria die de provincie Overijssel omtrent democratische controle geformuleerd heeft is de volgende: *"Welke voorzieningen zijn er voor democratische controle door de volksvertegenwoordigende organen?"* (Provincie Overijssel, 2014, p3).

In de literatuur is de volgende definitie te vinden over democratische legitimiteit:

"Democratische kwaliteit is de mate waarin gemeenten, gemeenteraadsleden en inwoners invloed hebben op de regionale besluitvorming." (Boogers, Denters en Sanders, 2015, p43).

Volgens het rapport 'Grip op regionale samenwerking' van de vereniging van griffiers, kan een gemeenteraad ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een drietal rollen aannemen: (1) de raad op de achterbank. Hier speelt zij een toezichhoudende en vooral controlerende rol. Het college informeert de raad enkel wanneer dat hoogst noodzakelijk is. (2)

De raad als bijrijder. Hier spelen zij nog steeds een toezichthoudende rol maar worden zij meer op de hoogte gehouden en adviseren zij het college over de koers. (3) De raad als bestuurder. Hier speelt de raad een zeer actieve rol. Dit gebeurt met name in een raadsregeling. Zij vervult de kaderstellende en vertegenwoordigende rol (Vereniging van Griffiers, 2015, p49).

Er wordt in de literatuur gebruikt gemaakt van de termen 'verlegd' en 'verlengd' lokaal bestuur. Verlegd lokaal bestuur betekent dat de samenwerking niet bijdraagt aan het realiseren van lokale doelen. Wanneer er tevens geen mogelijkheden zijn voor de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op het samenwerkingsverband, wordt dit uitholling genoemd. Het tegenovergestelde van uitholling is aanvulling. Dit betekent dat de raden wel invloed hebben op de samenwerking. Verlengd lokaal bestuur houdt in dat het verband wel bijdraagt aan het realiseren van lokale doelstellingen (BZK, 2016, p4).

Het feit dat verlengd lokaal bestuur als iets positiefs wordt beschouwd, neemt niet weg dat de democratische legitimiteit een kritisch punt blijft, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur stelt: *"Het principe van verlengd lokaal bestuur beperkt de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheidsoptreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats"* (ROB, 2015, p7).

Bij het Gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie is de democratische legitimiteit van de deelnemers afkomstig. Hier is sprake van verlengd lokaal bestuur omdat het lokale bestuurders betreft. De definitie van de wetgever van verlengd bestuur is dat er 'nauwe banden' moeten zijn tussen de democratische vertegenwoordiging van de gemeenten en het bestuur van een samenwerkingsverband. Dit komt terug in de bestuurssamenstelling, de verantwoordingsrelaties en financiële banden met het samenwerkingsverband (De Greef en Huntjes, 2014, p35/36).

Voor dit onderzoek is het interessant om te kijken naar de wijze waarop de gemeenteraden betrokken zijn bij het samenwerkingsverband. In de af te nemen interviews bij de diverse samenwerkingsvormen is het interessant om te vragen naar de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is of was bij de oprichting van het verband en wat voor rol zij aanneemt.

4.3. Aanvullingen op provinciale criteria

Het is de bedoeling te onderzoeken in hoeverre de vier criteria die door de provincie worden genoemd een rol hebben gespeeld bij de keuze voor een samenwerkingsvorm door gemeenten. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of er op basis van de theorie en literatuur, nog andere criteria zijn die voor gemeenten een rol hebben gespeeld in de afwegingen. Deze veronderstelde criteria zullen in het kwalitatief onderzoek worden getoetst, in deze paragraaf worden ze gedefinieerd met behulp van de literatuur waaruit ze afkomstig zijn.

4.3.1. Culturele identiteit

Een aspect dat bij de keuze van de partner meespeelt is de samenwerkingscultuur. Wanneer gemeenten eenvoudig overeenstemming bereiken over onderwerpen die in het samenwerkingsverband spelen, is de kans op effectiviteit groter en zijn de kosten van besluitvorming lager. Wederzijds vertrouwen is hierbij cruciaal. Tevens is de zakelijkheid van de bestuurscultuur van belang. Samenwerken op een zakelijke manier zou de effectiviteit en transparantie van het verband verhogen (Boogers, 2016, p12/13). Het is dus aannemelijk dat bij de keuze van de partnergemeente onderzocht wordt of er sprake is van een overeenkomstige culturele identiteit.

In de literatuur van de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt eveneens over cultuuraspecten gesproken met betrekking tot de keuze van de samenwerkingspartner. Hier gaat het om aspecten als consensus, het vertrouwen en de ervaren zakelijkheid.

“Het blijkt dat met name het onderlinge vertrouwen van belang is. Naarmate er tussen de partners meer vertrouwen bestaat, is het oordeel over de effectiviteit van de samenwerking positiever. En: als dezelfde gemeenten in meer samenwerkingsverbanden samenwerken, neemt het onderling vertrouwen toe” (ROB, 2015, p27).

Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat een samenwerkingsverband tussen een gemeente die een relatief religieuze bevolking heeft en een gemeente waarin mensen relatief weinig met religie bezig zijn, moeilijk te organiseren is. De normen en waarden liggen anders en dit kan voor het maken van afspraken en de vorderingen van onderhandelingen problematisch zijn. Dit kan een relevant aspect zijn voor een gemeente om op bepaalde terreinen te gaan samenwerken met een andere gemeente.

4.3.2. Sociaaleconomisch en geografisch

In de literatuur wordt een uitspraak gedaan over de sociaaleconomische samenhang. Daarbij worden ook geografische factoren betrokken. Er wordt gesteld dat de kosten van de samenwerking mede afhangen van de geografische en sociale structuur van de regio. Wanneer de samenstelling van de bevolking van de ene gemeente sterk verschilt van die van de andere, kan overeenstemming over gemeenschappelijke doelen moeilijker te bereiken zijn. De wensen en opvattingen zullen verschillen en er kan discussie ontstaan over de gelijkwaardigheid.

Wat betreft geografische factoren kunnen moeilijkheden ontstaan wanneer er veel gemeenten vertegenwoordigd zijn in het samenwerkingsverband. Het kan voorkomen dat bijvoorbeeld een gemeente als Enschede zich niet betrokken en verantwoordelijk voelt voor problemen in Rijssen-Holten, omdat deze relatief ver van de eigen gemeentegrens spelen (Boogers, 2013, p15/16). Geografische aspecten kunnen een rol spelen bij het selecteren van een partner in samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld wanneer zij beiden aan de grens liggen met het buitenland of beiden last hebben van een snelweg door de gemeente. Dergelijke aspecten kunnen een motief zijn voor samenwerking.

4.3.3. Flexibiliteit

Kunnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden snel inspelen op veranderende omstandigheden? (Schaap en van den Dool, 2015, p18) Bijvoorbeeld nieuwe taken die moeten worden ondergebracht in het samenwerkingsverband, gaat de besluitvorming vlot of duurt het lang om de verschillende partners op één lijn te krijgen? Dergelijke vragen horen bij dit criterium.

4.3.4. Identiteit organisatie

In de literatuur wordt omschreven dat het voor enkele medewerkers moeilijk is zich aan te passen aan nieuwe samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld in het geval van een centrumgemeenteconstructie. Daar werken medewerkers van de gemeente Losser bij de gemeente Enschede. Er kan sprake zijn van een spanningsveld tussen de mate waarin medewerkers zich willen en kunnen identificeren met de veranderende organisatie (Seinstra en van de Laar, 2016, p40). Dit kan ook een rol spelen in de afwegingen.

4.3.5. Duurzaamheid/toekomstbestendigheid

In hoeverre zijn de samenwerkingsvormen bestand tegen toekomstige ontwikkelingen (voor zover deze zijn in te schatten)? (Schaap en van den Dool, 2015, p18). Hierbij kan gedacht

worden aan het veranderen van politieke verhoudingen na gemeenteraadsverkiezingen of een economische crisis waardoor bezuinigen noodzakelijk wordt.

4.3.6. Basis en institutionele structuur samenwerking

Dit houdt het onderscheid in dat de basis vormt voor de samenwerking. Deze kan vrijwillig zijn maar ook opgelegd. Bijvoorbeeld wanneer het noodzakelijk is voor de zelfstandigheid van een gemeente in de toekomst. Dit criterium bevat ook de formele structuur van de samenwerking, is deze zwaar of licht (Boogers, 2016, p11).

Hierbij moet gekeken worden naar de mate van vrijblijvendheid. De varianten uit de WGR verschillen in de wijze waarop ze wettelijk vastgelegd zijn. Zo is een gemeenschappelijk openbaar lichaam een zware variant en een regeling zonder meer licht. Factoren die de zwaarte bepalen zijn bijvoorbeeld de rechtspersoonlijkheid, het feit of er personeel moet worden aangenomen, de inhoud van de over te dragen taken en de kosten voor deelnemende gemeenten.

In eerder onderzoek van Prof. Dr. Boogers uit 2013 wordt ook aandacht besteed aan de mate waarin participatie vrijwillig is of opgelegd. Er wordt gesteld dat deelname in de meeste gevallen vrijwillig is, maar partijen hiervoor wel voldoende reden moeten hebben (Boogers, 2013, p18). Het is aannemelijk dat de motivatie bij gemeenten, wanneer het oplossen van problemen in het samenwerkingsverband niet in hun belang is, ontbreekt.

4.3.7. Gelijkwaardigheid

Een ander punt van aandacht dat het onderzoek aandraagt is de gelijkwaardigheid van de betrokken partijen omtrent macht en middelen. Wanneer hier verschil in zit kan dit het besluitvormingsproces bemoeilijken (Boogers, 2013, p18).

4.3.8. Samenwerkingskosten

In het onderzoek van Prof. Dr. Boogers uit 2013 wordt de institutional collective action-benadering aangedragen als belangrijke theorie voor de keuze van samenwerkingspartners. Volgens deze benadering gaan gemeenten pas over tot samenwerking als de baten hoger zijn dan de kosten. Kosten zijn in dit model niet alleen financieel, ze bevatten ook onderhandelingen, vergaderingen en overleggen die nodig zijn om deze gezamenlijke doelen te kunnen realiseren. Dit worden de transactiekosten genoemd (Boogers, 2013, p9). In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre dergelijke afwegingen een rol speelden.

H.5. De samenwerkingsverbanden in de praktijk

In dit hoofdstuk zal de informatie die is verworven over de samenwerkingsverbanden worden beschreven. Per WGR-vorm komen de praktijksituaties aan bod. In het vorige hoofdstuk is de deelvraag over de voor- en nadelen van de diverse WGR- vormen beantwoordt. Daarnaast is in de paragrafen 4.2. en 4.3. een uiteenzetting van de criteria, die aan de respondenten is voorgelegd in de interviews, beschreven.

Het doel van dit hoofdstuk is om de onderzochte samenwerkingsverbanden te introduceren en aan de in hoofdstuk 4 beschreven criteria te koppelen. Zo kan in hoofdstuk 6 een vergelijking plaatsvinden tussen de samenwerkingsverbanden en de mate waarin bepaalde criteria meespeelden bij de totstandkoming.

5.1. De Gemeenschappelijke Openbare Lichamen

5.1.1. Het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente (GBT)

Het GBT is een organisatie die taken uitvoert omtrent gemeentelijke belastingen voor de gemeenten Enschede, Hengelo, Borne, Almelo, Oldenzaal, Losser, Haaksbergen en Berkelland en Bronckhorst. In 2007 is het idee voor het samenwerkingsverband ontstaan na een initiatief vanuit de gemeente Enschede. Het voornaamste doel was een kwaliteitsverhoging van de dienstverlening naar inwoners en het verminderen van de kwetsbaarheid van de afdelingen binnen individuele gemeenten. In 2009 zijn de gemeenten Enschede, Hengelo en Borne daadwerkelijk van start gegaan met het GBT. Dit was tijdens de economische crisis en hierdoor kreeg de 'K' van Kostenbesparing snel de hoogste prioriteit. Inmiddels is de crisis voorbij en krijgt het verhogen van de kwaliteit weer meer aandacht binnen het GBT.

De samenwerking bleek succesvol en in de loop van de jaren namen steeds meer gemeenten in de regio deel aan het GBT. De taken die er voor de deelnemende gemeenten uitgevoerd worden, verschillen omdat niet elke gemeente eenzelfde aantal belastingen heft. Ze betalen dus niet evenveel. Daarom is er een verdeelsleutel overeengekomen om de financiering van het GBT te verdelen. Sociaaleconomische factoren verschillen per gemeente, dit ziet men terug in de gegevens die men uit gemeenten krijgt.

Omdat het GBT een openbaar lichaam is heeft het een geleed bestuur met een AB en een DB. Hierin zitten wethouders van de deelnemende gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor het informeren van de gemeenteraden. Deze staan gezien de uitvoerende en beleidsarme aard van de taken op afstand. De 90 medewerkers zijn afkomstig uit de deelnemende gemeenten waardoor de cultuur en de werkwijze nogal eens verschillen. Het GBT investeert in hun mensen en zorgt ervoor dat het één team wordt en nieuwe medewerkers snel integreren in de organisatie. Dit wordt gedaan door nieuw personeel te coachen. Deze coaching richt zich op de waarden en normen, richtlijnen en werkhouding. Na een half jaar wordt dit traject geëvalueerd met de medewerker.

De WGR-vorm bedrijfsvoeringsorganisatie bestond nog niet toen het GBT van start ging. Gezien de aard van de taken zou dit een voor de hand liggende juridische basis zijn. Toch is er voor gekozen om een openbaar lichaam te blijven, dit omdat het goed functioneert en de bestuurders in het AB en DB als ambassadeurs van het GBT worden gezien en dat uitdragen. Er wordt gestreefd naar een beheerste groei met als doel participatie van alle Twentse gemeenten.

5.1.2. De Bestuursdienst Ommen-Hardenberg

De bestuursdienst van de gemeenten Ommen en Hardenberg is de naam van de ambtelijke fusie van beide gemeenten die in juli 2012 heeft plaatsgevonden. Alle in totaal ongeveer 600

ambtenaren van beide gemeenten zijn ondergebracht in de bestuursdienst. De gemeenten behouden wel hun eigen gemeenteraad en College, ook blijven zij een eigen gemeentesecretaris en raadsgriffier behouden. De doelen verschilden tussen de gemeenten. Voor Ommen was het verbeteren van de kwaliteit in de dienstverlening belangrijk. Ook de vermindering van de kwetsbaarheid was een voorname doelstelling omdat het een relatief kleine organisatie is. Voor Hardenberg was het voornaamste doel efficiency, kosten besparen door te gaan samenwerken.

Culturele, sociaaleconomische aspecten hebben in de afwegingen nauwelijks een rol gespeeld. In de beginfase was te merken dat medewerkers uit Ommen een andere werkwijze en cultuur gewend waren dan de medewerkers uit Hardenberg, inmiddels is iedereen gewend aan de nieuwe situatie en de voor een aantal medewerkers andere werkplek.

Er is een hoge mate van flexibiliteit in de samenwerking. Overeengekomen is dat gemeenten ook met andere gemeenten samenwerking mogen zoeken. Dit zie je terug op beleidsthema's als toerisme, dat in Ommen een andere rol speelt dan in Hardenberg.

Wat betreft de gelijkwaardigheid in de bestuursdienst kan worden gesteld dat deze aanwezig is. Het enigste onderscheid is dat er financieel een 25%-75% verhouding is afgesproken voor respectievelijk Ommen en Hardenberg. Dit heeft te maken met het verschil in omvang van de organisaties. Verder heeft men het gevoel gelijkwaardig te zijn. Er is bewust voor de relatief zware vorm van het openbaar lichaam gekozen omdat men het niet laagdrempelig wou maken. Bij een centrumgemeenteconstructie zou Hardenberg de centrumgemeente worden, ook dit speelde een rol in de keuze voor een openbaar lichaam. De ambtelijke directie is eindverantwoordelijk voor alles wat er in de bestuursdienst speelt.

5.1.3. Het Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT)

Een twaalfstal gemeenten heeft zich verenigd in een Gemeenschappelijke regeling, de OLCT, en fungeren sinds 2000 als aandeelhouder en eigenaar van de B.V. Crematoria Twente. Het is een in Nederland unieke situatie dat gemeenten zich verenigen om een crematorium uit te baten. Meestal gebeurt dit door particuliere bedrijven. Het doel van de gemeenten om samen te werken is het spreiden van financieel risico, dat er bij het ontstaan van het crematorium zo'n dertig jaar geleden nog was. Inmiddels is er vanwege een sterk toenemend aantal mensen dat zich tegenwoordig laat cremieren minder financieel risico voor gemeenten. De winst die de crematoria in Twente, die onder de regeling vallen, jaarlijks maken wordt verdeeld over de gemeenten die deelnemen. Dit gebeurt op basis van het aantal inwoners dat er dat jaar gecremeerd is per gemeente.

Het crematorium in Usselo bij Enschede is de grootste in Nederland en samen met de vestiging in Almelo bestaat het bedrijf uit ongeveer 40 medewerkers. Niet elke Twentse gemeente doet mee aan de gemeenschappelijke regeling, dit zou te maken kunnen hebben met een andere religieuze overtuiging in die gemeenten.

In gemeenten die wel deelnemen komt met regelmaat de discussie terug of het zijn van aandeelhouder van crematoria wel een gemeentelijke taak is en of dit niet beter aan de markt kan worden overgelaten. Vertegenwoordigers van het crematorium gaan dan het gesprek aan met het gemeentebestuur. Zij overtuigen ze van het publieke nut en bovendien laten ze zien dat het een gezonde organisatie is in financieel opzicht, waar gemeenten jaarlijks een bedrag van meekrijgen. De gemeenteraden zijn over het algemeen weinig betrokken bij het OLCT.

5.2. De Bedrijfsvoeringsorganisaties (BVO's)

5.2.1. Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen

In 2013 zijn de ambtelijke organisaties van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen samen gaan werken in de organisatie Noaberkracht. Dit om de kwetsbaarheid van de beide gemeenten te

verminderen en ook omdat er bezuinigd moest worden. Deze bezuiniging kon eigenlijk alleen maar gerealiseerd worden door intensieve samenwerking met een andere gemeente. Omdat er in Noord-Oost Twente al een lange traditie van samenwerking was en deze gemeenten bovendien een vergelijkbare cultuur en sociaaleconomisch veel overeenkomsten hebben, lag samenwerking tussen deze gemeenten in zekere zin voor de hand.

Er is in 2013 gekozen voor de WGR-vorm Openbaar Lichaam, waar een Algemeen- en Dagelijks bestuur bijhoren. Toen de wetgever in 2015 de optie bood om een bedrijfsvoeringsorganisatie op te zetten, is de WGR-vorm gelijk veranderd. Dit omdat gezien de aard van de taken een enkelvoudig bestuur volstaat volgens de gemeenten.

Het opzetten van de organisatie en het herplaatsen van ongeveer 340 medewerkers verliep relatief soepel en de meeste ambtenaren zijn inmiddels gewend aan de nieuwe situatie. Inmiddels zijn ook de meeste systemen met elkaar geharmoniseerd. De gemeenteraden zijn betrokken bij de Noaberkracht organisatie. Er zijn voorstanders van een samenwerking die verder gaat, namelijk de bestuurlijke fusie.

5.2.2. De uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland

De regiogemeenten IJsselland hebben in 2012 afgesproken dat zij de transformatie in de jeugdzorg, die het kabinet destijds voornemens was door te voeren naar gemeenten, gezamenlijk oppakken. Hierbij speelde de capaciteit die de nieuwe taken vereisten een grote rol. Gemeenten waren min of meer verplicht deze taken op regionaal niveau te organiseren. Er is voor gekozen om geen bestuurlijke taken in de regeling onder te brengen. Het zijn praktische uitvoeringstaken omdat men anders veel verantwoordelijkheden bij de gemeenteraden weg zou moeten halen. Men wilde een eenvoudige structuur zonder lagen ertussen. Hier bood de WGR de mogelijkheid toe in de vorm van een BVO. Ook gezien de uitvoerende aard van de taken lag deze vorm voor de hand.

De taken die zijn ondergebracht in de BVO betreffen inkoop, facturering en monitoring. De gemeenten die samenwerken in de organisatie werkten al samen binnen de GGD en de veiligheidsregio. Daarom lag de keuze voor deze gemeenten voor de hand. De bestuurders en beleidsmedewerkers waren vanuit andere regionale overleggen al bekend met elkaar. Culturele of sociaaleconomische aspecten zijn niet specifiek meegenomen in de afwegingen. De gemeenten wisten niet welke zorginstellingen er waren en wat zij exact deden, enzovoorts. Er is daarom geen afweging gemaakt wat betreft doelgroepen, klanten of achtergronden. De beperkte tijd heeft de gemeenten min of meer gedwongen om verder te borduren op de bestaande samenwerking in de regio.

De BVO wordt bekostigd door de gemeenten naar inwonertal. In het bestuur, dat bestaat uit wethouders uit de gemeenten met deze taken in hun portefeuille, is sprake van gelijkwaardigheid. Er wordt niet vaak gestemd tijdens overleggen in het bestuur, meestal wordt er na overleg een oplossing gevonden over hoe zaken worden opgepakt. Ook over de totstandkoming van de BVO was snel overeenstemming. Gemeenten voelden de noodzaak en urgentie om samen te werken.

5.2.3. Het Shared Service Netwerk Twente (SSNT)

Tijdens een conferentie in 2012 raakten verschillende Twentse burgemeesters met elkaar in gesprek over gezamenlijke bedreigingen en uitdagingen waar zij mee te maken zouden krijgen in de nabije toekomst. Het initiatief om het SSNT op te starten lag dan ook niet bij één gemeente. Wel heeft met name de burgemeester van Enschede een grote rol gespeeld. Er kwam overeenstemming om te samen te gaan werken om kosten te besparen en de kwetsbaarheid te verminderen als regio.

Het SSNT heeft als doel de samenwerking te bevorderen op bedrijfsvoeringsonderdelen van Twentse gemeenten.

Uit het SSNT komen projecten voort die vervolgens worden ondergebracht binnen de organisatie van de Regio Twente. Niet elk project wordt door alle veertien deelnemende Twentse gemeenten mede ontwikkeld. Het SSNT gaat uit van het principe 'Coalition of the Willing'. Dit maakt het erg flexibel.

Het principe houdt in dat gemeenten vrij zijn om aan te sluiten bij projecten wanneer zij daarvan denken te kunnen profiteren. Culturele en sociaaleconomische aspecten spelen onder de Twentse gemeenten in de samenwerking een rol. De gemeenten hechten over het algemeen veel waarde aan hun lokale autonomie en Twente bestaat uit een mozaïek van samenwerkingsverbanden onderling, zoals de West Twente 4, Netwerkstad en Noaberkracht.

De gemeenteraden staan, gezien het feit dat het over bedrijfsvoeringstaken gaat, op afstand van het SSNT. De wethouders informeren de raad wanneer zij dat nodig achten. Binnen het SSNT wordt er op een gelijkwaardige manier samengewerkt, verschillende opvattingen van gemeenten worden gerespecteerd. Er is een convergentiestrategie afgesproken. Hier hoort een tweetal hoofddoelstellingen bij, namelijk: werken voor de Twentse overheid (harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren) en informatievoorziening zonder belemmeringen (één systeem binnen de Twentse overheid). Hiervoor moeten diverse obstakels en gevoeligheden tussen gemeenten worden overwonnen. In 2020 zouden de doelstellingen bereikt moeten zijn en wordt het programma opgeheven.

5.3. De Centrumgemeenteregelingen

5.3.1. Enschede – Losser

In 2011 zijn de gemeenten Losser en Enschede een centrumgemeenteregeling overeengekomen waarin Enschede onder meer de bedrijfsvoeringstaken van Losser voor haar rekening neemt. Dit zijn taken omtrent personeelszaken, communicatie, financiën en ook de dienstverlening (burgerzaken) en het primaire proces zoals veiligheid. Ook planeconomie en de uitvoering van het leerlingenvervoer wordt vanuit Enschede geregeld.

Het doel voor het aangaan van deze samenwerking is dat Losser voor een flinke bezuinigingsopgave stond gedurende de economische crisis en haar zelfstandigheid als gemeente wilde bewaren. Enschede was geen vanzelfsprekende keuze voor Losser. Gezien het feit dat het een plattelandsgemeente is heeft zij wat betreft culturele en geografische banden namelijk meer met Oldenzaal, Dinkelland of Tubbergen.

De gemeente Enschede stond open voor de samenwerking. Omdat het noodzakelijk was dat er snel gehandeld zou worden heeft Losser voor de stad Enschede gekozen als centrumgemeente.

De omvang van de gemeentelijke organisatie speelde daarin een belangrijke rol. Er is bewust voor de centrumgemeenteregeling gekozen omdat dit een relatief lichte vorm is. Enschede wilde Losser wel helpen, maar wel op haar manier. Losser bepaalt wat zij onderbrengen in de regeling en Enschede bepaalt vervolgens hoe zij dat inhoudelijk gaan regelen.

Deze regeling biedt een hoge mate van flexibiliteit. Een flink aantal medewerkers van de gemeente Losser werkt onder deze regeling in Enschede. In de afwegingen is hier rekening mee gehouden, omdat de gemeente Enschede een heel andere organisatie is om in te werken. Zaken als arbeidsvoorwaarden, reiskostenvergoeding zijn in de medezeggenschapsraad besproken. Inmiddels zijn alle medewerkers gewend aan de nieuwe situatie en zien zij de kansen die een samenwerking met een grotere gemeente biedt. Er is op elk niveau sprake van een gezonde opdrachtgever/opdrachtnemer samenwerking. Men ervaart gelijkwaardigheid.

5.3.2. Samen maakt sterker Borne – Hengelo – Haaksbergen

In 2013 zijn Borne en Hengelo een lichte centrumgemeenteregeling overeengekomen waarin zij samenwerken op het terrein van sociale zaken. Voor Borne was dit vooral om de kwetsbaarheid te verminderen. Dit zodat zij als relatief kleine gemeente de taakuitbreiding in het werkveld goed uit zou kunnen voeren. Ook voor de gemeente Hengelo was het verminderen van de kwetsbaarheid van het team dat over sociale zaken ging belangrijk. Voor beide gemeenten speelde dat er bezuinigingen moesten worden doorgevoerd en dus samenwerking een effectieve oplossing bleek.

De uitvoeringsorganisatie bestaat nu uit ongeveer 8 FTE's en is gevestigd in het stadskantoor in Hengelo. Aanvankelijk zouden enkel de uitvoerende en dienstverlenende onderdelen omtrent sociale zaken worden ondergebracht in de samenwerking, maar omdat het beleid tussen Hengelo en Borne nauwelijks van elkaar verschilde, is ook het beleidsonderdeel meegenomen. De medewerkers van de gemeenten waren enthousiast en zijn door hun leidinggevenden direct betrokken bij de ontwikkeling van de samenwerking. In de praktijk blijkt dat de kansen die de samenwerking voor het personeel biedt ook daadwerkelijk gegrepen worden.

Niet alleen geografisch maar ook wat betreft culturele en sociaaleconomische aspecten liggen Hengelo en Borne dichtbij elkaar. Inwoners maken veel gebruik van voorzieningen die de gemeenten te bieden hebben. De duurzaamheid van de samenwerking is geborgd in de dienstverleningsovereenkomst, die tevens een hoge mate van flexibiliteit biedt. Haaksbergen zag het succes van deze samenwerking en is er in 2016 bij aangesloten.

Er zijn korte lijntjes naar het bestuur en tussen collega's in de drie gemeenten. Borne heeft aangegeven dat de huidige regeling, wanneer er een vierde gemeente aansluit zwaarder moet worden gemaakt.

Borne wil zich niet vastleggen aan samenwerking met één gemeente, maar wil samenwerken met allerlei Twentse gemeenten wanneer dat voor haar voordelen biedt. De gemeenteraad van Borne houdt in de gaten hoe de samenwerking verloopt en stelt de (financiële) kaders vast. Ook wordt zij regelmatig geïnformeerd door betrokken ambtenaren. Er wordt gelijkwaardigheid ervaren bij de deelnemende gemeenten. Het feit dat Hengelo de grootste is, speelt geen enkele rol in vergaderingen waar besluiten worden genomen.

5.4. De Regelingen zonder meer

5.4.1. DOWR

In 2012 hebben de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte een bestuursconvenant ondertekend waarin is opgenomen dat zij gaan samenwerken op verschillende bedrijfsvoeringsonderdelen. De onderdelen worden in de samenwerking 'percelen' genoemd, te weten: belastingen, facilitair bedrijf, inkoop, juridische zaken en ICT. De percelen worden verdeeld over de deelnemende gemeenten op basis van praktische overwegingen en het verdelen van de overheadkosten. De samenwerking is geïnitieerd door de gemeente Olst-Wijhe, omdat zij de dienstverlening naar haar burgers op niveau wilde houden en daarvoor de kwetsbaarheid wilde verminderen en kosten wilde besparen.

De andere gemeenten zagen kansen om kosten te besparen. Het was een vlot proces om de samenwerking op te starten. Hierbij scheelde het in tijd dat er geen WGR-constructie hoefde te worden opgezet.

Culturele en sociaaleconomische aspecten speelden geen rol in de afwegingen. De gemeenten liggen dicht bij elkaar, maar er is geen sprake van een specifiek sterk overeenkomstige cultuur. Voor de aard van de taken in de samenwerking is dit echter ook niet noodzakelijk. De medewerkers van de verschillende gemeenten zijn inmiddels op elkaar ingespeeld. Aan het begin moesten zij qua werkwijze en cultuur aan elkaar wennen. Dit had even tijd nodig. Zij zijn

niet door middel van een speciaal traject meegenomen, dit heeft zich in de praktijk moeten ontwikkelen.

Er is zeer bewust gekozen om te gaan samenwerken zonder WGR-vorm, dit maakt het mogelijk zeer flexibel te zijn. Wanneer een gemeente voorstelt om op een bepaalde uitvoeringstaak te gaan samenwerken, kan dit snel via de afdelingshoofden, gemeentesecretarissen en vervolgens het college en de gemeenteraden geregeld worden. Wat betreft de gelijkwaardigheid kan worden gesteld dat deze aanwezig is. De percelen werken voor drie gemeenten en elke gemeente draagt daarin evenveel bij. Voor de financiën is er een verdeelsleutel afgesproken waar iedereen het mee eens is. Wanneer er verschillend over zaken wordt gedacht, dan bereikt men in overleg overeenstemming.

5.4.2. Regio Zwolle

In 2008/2009 heeft de gemeente Zwolle het initiatief genomen om bij de gemeenten in de regio te inventariseren of er behoefte was aan samenwerken om de economische positie van de regio te bevorderen. Deze behoefte was er en inmiddels zijn er 20 gemeenten uit Drenthe, Flevoland, Gelderland en Overijssel aangesloten bij de Regio Zwolle.

Het samenwerkingsverband is er echter niet alleen voor gemeenten: ook bedrijven, het onderwijs en maatschappelijke organisaties participeren in de Regio Zwolle. Er is bewust gekozen voor een lichte organisatievorm zonder WGR. Dit omdat de gemeenten daar uit het verleden geen goede ervaringen mee hebben in regioverband.

Elke gemeente legt 1 euro per inwoner per jaar in, waar de Regio projecten van uitvoert met als doel de economische situatie te bevorderen. Kenmerkend aan de Regio Zwolle is dat gemeenten zich bewust zijn van het feit dat ze van elkaars succes profiteren. Zo is er geen enkele discussie over bijvoorbeeld Zwolle in de naam van de organisatie. Het is geen streek zoals Twente of Friesland maar er zijn sociaal-culturele banden in dit gebied, ook al gaat het over allerlei grenzen heen. Men is zeer pragmatisch ingesteld.

Met de 20 gemeenten die momenteel deelnemen is voorlopig het maximum bereikt. Wanneer een gemeente zich aanmeldde als deelnemer werd er gekeken of de zij deel uitmaakt van het 'daily urban system'. Dit houdt in dat ze sociaaleconomische banden hebben met voornamelijk Zwolle. Bijvoorbeeld dat jongeren in Zwolle op school zitten of mensen in Zwolle naar het ziekenhuis gaan.

De Regio wordt bestuurd door de 20 burgemeesters die regelmatig bij elkaar komen om besluiten te nemen over bijvoorbeeld het aangaan van nieuwe projecten. Er wordt een hoge mate van gelijkwaardigheid ervaren en het is een efficiënte en slagvaardige werkwijze. Dit komt ook door de lichte organisatiestructuur zonder WGR-vorm. Er is een drietal medewerkers fulltime bij de Regio Zwolle betrokken, de rest moet komen van ambtelijke ondersteuning uit de gemeenten die betrokken zijn bij de projecten.

H.6: Praktijksituaties vergeleken

In het vorige hoofdstuk zijn de diverse onderzochte samenwerkingsverbanden en de daarbij relevante criteria beschreven. In deze analyse worden verbanden getrokken tussen de verschillende samenwerkingsverbanden en de mate waarin de criteria uit de theorie een rol hebben gespeeld bij de praktijksituaties. De verschillende vormen worden vergeleken. Ook worden zaken die opvallen uitgelicht. Deze analyse maakt een aanloop naar het laatste hoofdstuk, dat van conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 6.2. is aandacht voor de evaluatie van de samenwerkingsverbanden.

Er zit in de onderzochte praktijksituaties in Overijssel veel verschil in de juridische basis van de samenwerking. Sommigen zijn op de WGR gebaseerd, anderen op een convenant. Zoals in de theorie van dit onderzoek te lezen is biedt de WGR ook weer diverse vormen. De grote diversiteit in onderzochte samenwerkingsverbanden maakt het vergelijken complex.

6.1. Uitkomsten interviews ten aanzien van criteria

Bij het tiental samenwerkingsverbanden dat nader onderzocht is, is aan respondenten gevraagd of de criteria uit hoofdstuk 4 een rol hebben gespeeld. Gezien de complexiteit van het vergelijken van de diverse onderzochte verbanden op basis van de criteria, is in tabel 2 een overzicht weergegeven. Hieruit valt af te lezen in hoeveel verbanden respondenten aangaven dat bepaalde criteria meespeelden. Wanneer zij aangaven dat er bij de onderhandelingen over de criteria is gesproken, is dat samenwerkingsverband hieronder meegenomen. Er is voor een kwantitatieve weergave gekozen omdat het geven van een score enige mate van subjectiviteit bevat. Tabel 2 geeft simpelweg aan hoe vaak een criterium in de praktijk wordt meegenomen in de afwegingen van gemeenten, voor het aangaan van een samenwerkingsverband.

Tabel 2. Criteria in de praktijk.

	Aard Taken-pakket	Doel	Betrokkenheid raden	Samenwerking partner	Cultureel aspect.	Social-economische	Geografisch factor	Flexibiliteit	Institutionele. Structuur	Identiteit Organisatie	Gelijkw.	Samw. Kosten
Afweging	10	9	7	5	5	4	6	9	10	6	4	4

Er is voor gekozen om de analyse niet per samenwerkingsverband in te delen maar per criterium. Dit om de overeenkomsten en verschillen inzichtelijk te maken. In de beschrijving van de criteria worden voorbeelden genoemd van hoe deze speelden in bepaalde verbanden. De volgorde van de criteria uit tabel 2 wordt hierbij overgenomen. Om de leesbaarheid te bevorderen is gekozen om niet bij elk criterium elk onderzocht verband te noemen. In de bijlage D van dit onderzoek zijn de interviewtranscripts te vinden waarop deze analyse is gebaseerd.

6.1.1. Aard van het takenpakket

Om de overzichtelijkheid van deze analyse te bevorderen wordt er allereerst een indeling gemaakt naar de aard van het takenpakket dat is ondergebracht in de samenwerking. De taken zijn onderverdeeld aan de hand van het in hoofdstuk 4 beschreven onderscheid dat de Provincie Overijssel maakt in haar notitie Samenwerking in Overijssel – samenwerking tussen gemeenten en gemeenten en andere partners (Provincie Overijssel, 2014).

Tabel 3. Overzicht Onderzochte samenwerkingen

Onderzochte samenwerking	Juridische basis	Aard van het takenpakket
GBT	Openbaar Lichaam	Bedrijfsvoering
SSNT	Reg. Zonder meer	Bedrijfsvoering
Borne – Hengelo – Haaksbergen op sociaal domein	Centrumgemeenteregeling	Bedrijfsvoering Beleidsuitvoering
Crematoria Twente	Openbaar Lichaam	Bedrijfsvoering
BOH	Openbaar Lichaam	Bedrijfsvoering en Beleidsuitvoering
Enschede – Losser	Centrumgemeenteregeling	Bedrijfsvoering
DOWR	Reg. Zonder meer	Bedrijfsvoering
Regio Zwolle	Geen	Beleidsvorming
Noaberkracht	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Bedrijfsvoering en Beleidsuitvoering
Uitvoeringsorg. Jeugdzorg IJsselland	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Beleidsuitvoering

Bedrijfsvoeringstaken

In tabel 3 is te zien dat het vaak om bedrijfsvoeringstaken gaat. Een kenmerk van bedrijfsvoeringstaken is dat hiervoor geen raadsbevoegdheden of -verantwoordelijkheden hoeven te worden overgedragen omdat het college van B en W over deze taken gaat. Gemeenten willen over het algemeen de beleidsinhoudelijke keuzes zelf blijven maken om hun autonomie te bewaren. Bedrijfsvoeringstaken moet elke gemeente uitvoeren en het is vaak goedkoper om dat samen te doen. Vaak zit de uitdaging in het harmoniseren van systemen, het institutionaliseren van nieuwe werkprocessen en het integreren van ambtenaren in een nieuwe situatie. Wanneer de samenwerking loopt, treden bij alle onderzochte samenwerkingsverbanden voordelen op wat betreft kostenbesparing, kwetsbaarheid verminderen en kwaliteit bevorderen.

Dit geldt voor het GBT, de centrumgemeenteregeling tussen Losser en Enschede en de DOWR. In de 'kraamkamer' die het SSNT is, worden processen ontwikkeld die er toe moeten leiden dat de Twentse gemeenten meer op dezelfde wijze werken. Deze harmonisatie draagt bij aan het vergemakkelijken van de samenwerking op bedrijfsvoeringstaken tussen gemeenten.

Beleidsuitvoering

Bij Noaberkracht, de Bestuursdienst en de samenwerking tussen Borne, Hengelo en Haaksbergen zijn naast bedrijfsvoering ook beleidsuitvoeringstaken ondergebracht in de GR. Bij deze laatste enkel binnen het sociale domein.

Bij de samenwerking tussen Hengelo en Borne, voordat Haaksbergen aansloot, is hiervoor gekozen omdat het beleid op het sociale domein veel overeenkomsten bevatte. Bij Noaberkracht en de Bestuursdienst wordt het beleid zoveel mogelijk op elkaar afgestemd

zodat de uitvoering ervan door dezelfde medewerkers kan worden gedaan, zonder onderscheid tussen de gemeenten.

Beleidsvorming

Bij de Regio Zwolle werken gemeenten samen om een gezamenlijk beleid op bepaalde thema's te vormen in verschillende samenstellingen. Bijvoorbeeld op het ontwikkelen van economisch beleid in de regio. De deelnemende gemeenten aan de Regio Zwolle hebben als speerpunten gesteld dat zij op een vijftal terreinen samenwerken, namelijk: 1) economisch beleid ontwikkelen, 2) lobby en netwerken gezamenlijk oppakken, 3) op het gebied van verkeer en vervoer samenwerken, 4) bedrijfsvoeringsonderdelen en 5) op het terrein van vrijetijdseconomie.

Samenvattend

Vooraf collegebevoegdheden zijn ondergebracht in de samenwerkingsverbanden. Dit betreft namelijk bedrijfsvoeringstaken en taken op het gebied van beleidsuitvoering. Beleidsvormingstaken die de Regio Zwolle uitvoert vinden plaats met instemming en financiële bijdragen van gemeenten, hier is geen GR ingesteld.

6.1.2. Doelen

Te zien is dat de meeste van de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn ontstaan in de jaren dat er bezuinigd moest worden bij de Nederlandse overheid en dus ook bij de gemeenten. Daar komt bij dat er in 2011 vanuit het Kabinet doorschemerde dat gemeenten te maken zouden krijgen met een taakuitbreiding in het sociale domein. Om op deze transities voorbereid te zijn en de kwaliteit van de dienstverlening in de toekomst te waarborgen werden samenwerkingsverbanden opgestart.

Voorbeelden hiervan zijn de Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorgregio IJsselland en die tussen de gemeenten Borne, Hengelo en Haaksbergen. Ook andere gemeenten speelden hierop in door samen te gaan werken op bedrijfsvoeringstaken waardoor zij de transities beter aan konden. De doelen die gemeenten hebben met het aangaan van samenwerkingsverbanden komen in grote mate overeen.

Kosten besparen en het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie na de decentralisaties zijn belangrijke redenen om samen te gaan werken.

Ook het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening speelt soms mee. Vaak kan er in samenwerking meer kwaliteit geboden worden, bijvoorbeeld doordat er meer personele capaciteit is. Borne, Haaksbergen, Losser, Olst-Wijhe, Raalte en Ommen zoeken een grotere buurgemeente op om samen te gaan werken.

Voor Noaberkracht en de Bestuursdienst geldt dat ze samen een minder kwetsbare organisatie vormen die kosten voor beide gemeenten bespaart.

Niet alleen de kleinere gemeenten in dergelijke samenwerkingsverbanden profiteren ten aanzien van deze twee aspecten. Ook voor grotere gemeenten zoals Hengelo, Enschede, Deventer en Hardenberg geldt dit. Het initiatief ligt doorgaans echter bij de kleinere gemeenten.

Het bieden van kansen voor de medewerkers is bij dergelijke samenwerkingsverbanden tussen twee of drie gemeenten niet primair het doel maar treedt in de praktijk wel op. Dit speelt bijvoorbeeld bij het overdragen van werkzaamheden aan het GBT. Een gespecialiseerde organisatie op het terrein van belastingen kan de kwaliteit van de dienstverlening bevorderen. Medewerkers uit diverse gemeenten leren van elkaar, dit blijkt ook in de praktijk.

De Regio Zwolle heeft als doel om de economische positie van de regio te bevorderen. Er wordt samengewerkt om daar beleid voor te vormen.

Samenvattend

Kostenbesparing en kwetsbaarheid verminderen zijn bij de onderzochte verbanden de belangrijkste doelen om te gaan samenwerken. De derde 'K' van kwaliteitsverbetering speelt daarnaast ook een rol in de afwegingen.

Bezuinigingen en decentralisaties zijn de redenen om partners op te zoeken, kleinere gemeenten initiëren vaak de samenwerking. Het bevorderen van kansen voor medewerkers volgt wanneer de samenwerking loopt, maar is niet het primaire doel.

6.1.3. Betrokkenheid van de gemeenteraden

De raden willen graag betrokken blijven bij de samenwerking en de ontwikkelingen die er spelen. De mate van betrokkenheid verschilt naargelang de aard van het takenpakket en hangt tevens af van de institutionele structuur van het verband.

Dat de aard van het takenpakket meespeelt is te zien bij het opstarten van de Noaberkracht regeling. Hier werd eerst voorgesteld bestuurlijk te fuseren maar heeft een verdeelde raad uiteindelijk gekozen voor een ambtelijke fusie om het bestuur dicht bij de burger te houden. De raad is betrokken bij de ambtelijke organisatie en hecht er waarde aan geïnformeerd te worden.

Wat betreft de DOWR en de samenwerking van Borne, Hengelo en Haaksbergen zagen de raden snel de voordelen van samenwerking en willen ze betrokken blijven. Hier valt op dat de samenwerking relatief snel opgestart is. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in het feit dat er bij de DOWR geen WGR-vorm hoefde te worden opgericht, er is gekozen voor een bestuursconvenant.

Tussen Borne, Hengelo en Haaksbergen is er een relatief lichte juridische basis overeengekomen en kwam het beleid al in grote mate overeen, waardoor ook beleidsuitvoeringstaken makkelijk konden worden ondergebracht. Hoe zwaarder de WGR-vorm, hoe meer tijd het kost om het op te zetten.

Bij samenwerkingsverbanden waarbij meer dan drie gemeenten betrokken zijn, namelijk het SSNT, het OLCT, het GBT, de Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland en de Regio Zwolle, zijn gemeenteraden minder betrokken dan bij ambtelijke fusies. De wethouders die in de gemeenschappelijke regeling zitting hebben in het bestuur, zijn verantwoordelijk voor de terugkoppeling van informatie aan de raad in hun gemeente. Bovendien zijn raden minder betrokken wanneer het, bijvoorbeeld bij het OLCT en het GBT, om bedrijfsuitvoerende taken gaat. Dit is een bevoegdheid van het college. Er is bij deze taken maar zelden besluitvorming nodig op raadsniveau, dit beperkt zich doorgaans tot het inzien van informatie, financiële zaken of besluitvorming omtrent in- of uittreding uit de regeling. Bij beleidsvormingstaken van de Regio Zwolle wordt er in projecten gewerkt volgens het principe van 'Coalition of the Willing'. Dit geldt ook voor het SSNT.

Samenvattend

De aard van de over te dragen bevoegdheden en institutionele structuur speelt een rol voor de mate van betrokkenheid van de gemeenteraden. Bij samenwerkingsverbanden waarbij meer dan drie gemeenten betrokken zijn, zijn gemeenteraden minder betrokken dan bij ambtelijke fusies.

6.1.4. Samenwerkingspartners

Het selecteren van samenwerkingspartners heeft met diverse aspecten te maken. Voor bedrijfsvoeringstaken geldt dat er vaak een grotere gemeente in de omgeving wordt gezocht. Dit omdat daar meer specialistische kennis aanwezig is en de omvang van de grotere gemeente de kwetsbaarheid verminderd. Bovendien biedt het kansen voor medewerkers, zij kunnen zich

specialiseren in bepaalde werkzaamheden wanneer zij voorheen een breder takenpakket hadden. Dit alles draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

Er zijn verbanden waar nieuwe deelnemers zich kunnen melden om zich aan te sluiten bij de samenwerking. Dit geldt voor het GBT, het OLCT en de Regio Zwolle, hoewel bij die laatste voorlopig geen nieuwe gemeenten kunnen aansluiten. Bij de drie genoemde verbanden kan een gemeente een intentie uitspreken te willen deelnemen en dat voorleggen aan het bestuur van het samenwerkingsverband.

Het GBT heeft als doelstelling gestaag te groeien tot uiteindelijk een lidmaatschap van alle Twentse gemeenten. Het OLCT heeft geen specifieke doelstelling betreffende een ledenaantal. De aanvankelijke gedachte van risicospreiding tussen zo veel mogelijk deelnemende gemeenten is inmiddels minder urgent. Dit komt door het toenemend aantal crematies en de daardoor verwachte winst van het bedrijf in de komende jaren. Toch zijn nieuwe leden welkom. Andere bestaande samenwerkingen lenen zich in sommige gevallen ook voor deelname van andere gemeenten. Zo is Haaksbergen in 2016 aangesloten bij de lopende centrumgemeenteregeling tussen Hengelo en Borne en biedt de Bestuursdienst of de DOWR mogelijkheden voor omliggende gemeenten om toe te treden.

In de gemeenten die de Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland vormen werd al samengewerkt binnen GGD en de Veiligheidsregio. Zij hadden geen keuze in de samenwerkingspartners, deze werd namelijk wettelijk opgelegd.

Gemeenten kiezen hun samenwerkingspartner(s) ook omdat er al wordt samengewerkt en de bestuurders elkaar kennen. De beleidsambtenaren en bestuurders uit Borne en Hengelo kenden elkaar al voor de samenwerking en de gemeenten die de Noaberkracht organisatie vormen hadden al een lange geschiedenis van samenwerken met elkaar in de regio.

Samenvattend

Samenwerkingspartners worden geselecteerd doormiddel van onderzoek door de initiërende gemeente. Zij bekijkt de mogelijkheden voor samenwerking met omliggende gemeenten. Kwetsbaarheid en kosten verminderen zijn zoals vermeld, de belangrijkste redenen om te gaan samenwerken voor kleinere gemeenten. Door bedrijfsvoeringstaken onder te brengen bij, of samen te doen met, een grotere buurgemeente trachten zij deze doelstellingen te bereiken. Gemeenten kiezen hun samenwerkingspartner(s) ook omdat er al wordt samengewerkt en de bestuurders elkaar kennen. Daarnaast zijn er verbanden waarbij gemeenten zich aansluiten, ook hier speelt het behalen van de doelstellingen een belangrijkere rol in de afweging dan de samenwerkingspartners.

6.1.5. Culturele identiteit / Sociaaleconomische factoren / Geografische samenhang

Criteria zoals de culturele identiteit, sociaaleconomische aspecten en geografische samenhang spelen minder mee in de afwegingen. Deze aspecten hebben, zoals beschreven staat in het theoretisch kader, betrekking op de inwoners van de gemeente en de relaties die zij hebben met een partnergemeente. Dit speelt wanneer het om bedrijfsvoeringstaken gaat een minder belangrijke rol en wordt dan ook beperkt meegenomen in de afwegingen van een gemeente om te gaan samenwerken.

De factoren speelden bijvoorbeeld nauwelijks in de afwegingen voor de totstandkoming van het DOWR bestuursconvenant, de Bestuursdienst en de overeenkomst tussen Enschede en Losser. Ze liggen dan wel geografisch bij elkaar maar er is sprake van een andere organisatiecultuur, met name bij medewerkers binnen de organisaties. Zo zijn Deventer en Enschede stedelijke gemeenten met een groter ambtelijk apparaat dan hun landelijke samenwerkingspartners. Dit aspect komt terug bij het criterium van de identiteit van de organisatie.

Het behalen van de doelstellingen om kosten te besparen, kwaliteit te verbeteren of de kwetsbaarheid te verminderen zijn leidend bij de keuze voor een samenwerkingspartner.

Het GBT en het SSNT richten zich specifiek op Twentse gemeenten om bij te dragen aan betere kwaliteit van de Twentse overheid. In de onderzochte samenwerkingen valt op dat de gemeenten binnen Twente niet of nauwelijks samenwerking zoeken met gemeenten buiten Twente. Hier zouden culturele aspecten een rol kunnen spelen. De Regio Zwolle trekt zich bewust niets aan van provinciegrenzen. De deelnemende gemeenten en andere partijen voelen een verbondenheid met de regio rondom Zwolle. Wanneer nieuwe gemeenten zich aanmelden wordt er gekeken of zij sociaaleconomische banden hebben met de regio.

Samenvattend

Bij de Regio Zwolle wordt rekening gehouden met deze criteria. Bij bedrijfsvoeringstaken amper, hier is het behalen van doelstellingen de drijfveer. Hierbij spelen culturele en geografische verschillen binnen de organisatie een rol wanneer deze is opgestart. Zij spelen amper bij het vooraf selecteren van de partnergemeente.

6.1.6. Flexibiliteit / Duurzaamheid of toekomstbestendigheid

Gemeenten krijgen met regelmaat te maken met nieuwe taken, reorganisaties of verkiezingen. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op het samenwerkingsverband. In theorie zijn de gemeenschappelijke regelingen te ontbinden maar in de praktijk, zo zeiden direct betrokkenen, is dit bijna onmogelijk. Dat vergt namelijk een enorm politiek risico voor bestuurders, hoge kosten en veel ambtelijke capaciteit. Bovendien presteren de samenwerkingsverbanden goed en is er dus geen reden voor om ermee te stoppen. Relatief eenvoudig voor gemeenten om te stoppen met de samenwerking is het bij de Regio Zwolle of het OLCT, hier kan eenzijdig de overeenkomst worden opgezegd.

Het kost de gemeente echter wel geld en zij profiteren niet meer van de voordelen. Uittreding heeft bij het OLCT één keer plaatsgevonden omdat er een crematorium werd geopend dichterbij de inwoners van die gemeente.

De Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland heeft een takenpakket dat gemeenten simpelweg niet alleen kunnen uitvoeren en aangezien het verplichte taken zijn, is stoppen met deze samenwerking niet mogelijk. De verbanden zijn allemaal duurzaam te noemen en er zijn geen tekenen dat er in de toekomst een zal verdwijnen, hooguit van juridische basis veranderen zoals bij de Noaberkracht samenwerking.

Bij het kiezen van een juridische basis voor de samenwerking wordt rekening gehouden met de flexibiliteit, dit valt ook op in tabel 2. Op te merken is dat hoe lichter de regeling, hoe flexibeler. Zo zijn bij de DOWR, met haar bestuursconvenant, relatief eenvoudig nieuwe bedrijfsvoeringstaken onder te brengen.

Samenvattend

De gekozen juridische basis speelt mee in de mate van flexibiliteit. Een lichte juridische basis is flexibeler dan een zware WGR-vorm. Elk samenwerkingsverband heeft een juridische basis, behalve de Regio Zwolle. In de juridische basis is de duurzaamheid geborgd, dit hangt tevens af van het succes dat de samenwerking in de praktijk is. Het ontbinden van een samenwerkingsverband is een omslachtig proces, hiervoor geldt dat een zware vorm ook moeilijker te ontbinden is dan een lichte vorm.

6.1.7. Basis en institutionele structuur samenwerking

Opvallend is dat gemeenten die een aantal van de bedrijfsvoeringstaken onderbrengen in de samenwerking, niet allemaal voor dezelfde juridische basis kiezen. In de interviews werden

argumenten zoals de mate van vrijblijvendheid en flexibiliteit genoemd als redenen om een zware of lichte GR op te richten. Gemeenten als Tubbergen, Dinkelland, Ommen, Hardenberg en Losser hebben de ambtenaren ondergebracht in een nieuwe organisatie. Of zoals Losser bij een andere gemeente. Tubbergen, Dinkelland, Ommen en Hardenberg hebben alleen nog een eigen college, gemeentesecretaris en een zelfstandige gemeenteraad. Voor de samenwerkingsverbanden die zij hebben, is echter een verschillende juridische basis gekozen.

Samenvattend

Opvallend is dat bij twee samenwerkingsverbanden met eenzelfde takenpakket de juridische basis verschilt. Factoren als vrijblijvendheid, flexibiliteit, duurzaamheid en onder te brengen taken spelen hierin een belangrijke rol, zo gaven respondenten aan.

6.1.8. Identiteit van de organisatie

Het aangaan van een samenwerkingsverband kan voor de betrokken ambtenaren veranderingen tot gevolg hebben. Zo komt het voor dat zij niet meer voor één gemeente, maar voor twee of meerdere gemeentebesturen werken. Dit geldt echter niet bij het OLC en de Regio Zwolle, waar geen of enkele ambtenaren gedetacheerd in dienst zijn. En in mindere mate bij het SSNT waar gemeenteambtenaren vanuit hun eigen gemeente bijdragen aan gezamenlijke projecten. In de praktijk blijkt dat het overgaan van medewerkers na een periode van gewinning goed verloopt en dat men na verloop van tijd niet meer terug wil naar de oude situatie.

Het verschil in omvang van de gemeentelijke organisaties maakt dat de cultuur en werkprocessen anders zijn. Een sterk overeenkomstige organisatiecultuur kan echter wel bijdragen aan het succes van het samenwerkingsverband en de snelheid waarin medewerkers de nieuwe situatie accepteren. In het geval van Borne, Hengelo en Haaksbergen en Dinkelland en Tubbergen is sprake van een sterk overeenkomstige cultuur onder de bevolking en veel sociaaleconomische overeenkomsten.

Medewerkers zijn, aangezien zij ook deel uitmaken van de bevolking, al betrokken bij de gemeente waarmee wordt samengewerkt.

Ambtenaren hebben soms bewust gekozen om te werken voor een kleine gemeente, omdat ze dan vaak een breder takenpakket hebben dan in een grote organisatie. Wanneer zij vervolgens toch ondergebracht worden in een grotere organisatie kan dit weerstand teweegbrengen. Bovendien is het vaak een uitdaging om medewerkers van diverse gemeenten met een andere werkwijze en organisatiecultuur aan elkaar te laten wennen en één nieuwe organisatie te vormen met een gemeenschappelijke identiteit.

Dit geldt vooral voor de Bestuursdienst en Noaberkracht, waar de ambtenaren van de verschillende gemeenten overgingen in één nieuwe organisatie.

In mindere mate speelt dit bij de DOWR, Losser en Enschede en de samenwerking tussen Borne, Haaksbergen en Hengelo. Hier is geen sprake van een gehele ambtelijke fusie, maar ambtenaren moeten wel taken verrichten voor meer dan één gemeente en hun werkplek is veranderd. In de praktijk biedt intergemeentelijke samenwerking carrièrekansen voor medewerkers.

Het GBT is een voorbeeld van een organisatie waar medewerkers van zeer veel gemeenten bij elkaar ondergebracht worden. Zij zijn dan ook actief in het begeleiden van medewerkers uit nieuwe deelnemende gemeenten in de nieuwe organisatie. Het GBT tracht een meer bedrijfsmatige cultuur aan te nemen en dat vereist een andere werkhouding dan men uit de ambtenarij gewend is.

Bij alle onderzochte situaties werd in interviews aangegeven dat de betrokken medewerkers vanaf het begin betrokken en geïnformeerd zijn over de voorgenomen samenwerking. Zo is in

Borne vooraf gepeild hoe de medewerkers aankeken tegenover de voorgenomen samenwerking en werd hun mening zwaar meegewogen.

In andere gemeenten was het een bestuurlijk besluit waar de mening van medewerkers weliswaar belangrijk was en werd meegenomen in de afwegingen, maar dit was niet doorslaggevend. Het vlot creëren van een overeenkomstige organisatiecultuur is belangrijk voor het succes van een samenwerkingsverband.

Samenvattend

Medewerkers van gemeenten die samen gaan werken, waardoor de werkplek en werkgever veranderen en zij een breder of meer specialistisch takenpakket krijgen, zijn na verloop van tijd gewend aan de nieuwe situatie. Het is vaak wennen aan een nieuwe organisatiecultuur. Bij alle onderzochte situaties werd aangegeven dat de betrokken medewerkers vanaf het begin betrokken en geïnformeerd zijn over de voorgenomen samenwerking.

6.1.9. Gelijkwaardigheid

In de onderzochte samenwerkingsverbanden is er een afspraak overeengekomen wat betreft de gelijkwaardigheid. Meestal is hierin opgenomen dat het inwonertal van gemeenten bepalend is. Dit wordt door de kleinere gemeenten niet als ongelijkwaardig ervaren. Zo zie je in de centrumgemeenteregeling van Enschede en Losser dat Enschede bepaalt hoe zaken geregeld worden en niet Losser. Losser bepaalt wat ze willen overdragen en in overleg pakt Enschede het op. In de Bestuursdienst is er financieel een 25%-75% verhouding afgesproken gezien het verschil in omvang van beide gemeenten. Ook binnen de DOWR is er een financiële verdeelsleutel overeengekomen. Bij al de onderzochte verbanden sprake is van een gezonde samenwerkingsrelatie.

De direct betrokkenen bij samenwerkingen op het terrein van bedrijfsvoerings- of beleidsuitvoeringstaken gaven namelijk aan dat er, wanneer er verschillende meningen zijn, in overleg tussen de gemeenten altijd uit te komen is en er zelden gestemd hoeft te worden. In vergaderingen wordt continu gezocht naar een gelijkwaardige verdeling wat betreft aanwezigen uit diverse gemeenten in vergaderingen. Goede onderlinge relaties zorgen voor korte lijntjes en vertrouwen.

Bij regionale verbanden met meer dan drie deelnemende gemeenten wordt ook gelijkwaardigheid ervaren. In de regelingen zijn hier afspraken over opgenomen die door gemeenten zullen moeten worden geaccepteerd wanneer zij willen deelnemen. Bij samenwerken is de gunfactor belangrijk, zo werd meer dan eens aangegeven door de respondenten. Het draagt bij aan het succes van de samenwerking wanneer de deelnemers begrijpen dat het succes van één van de partners positief effect heeft op de andere partners. Zo wordt de naam Zwolle in het samenwerkingsverband Regio Zwolle door de andere gemeenten niet als een probleem beschouwd. Zij profiteren van de landelijke naamsbekendheid van de stad.

Samenvattend

Er wordt in de onderzochte samenwerkingsverbanden gelijkwaardigheid ervaren. De aard van het takenpakket maakt hierin niet uit. Er zijn bij het aangaan van de verbanden afspraken gemaakt over onder meer stemverhoudingen, financiële bijdragen en verdeling van de financiële opbrengst. Hierdoor wordt dit zelden tussentijds als probleem ervaren.

6.1.10. Samenwerkingskosten (inspanningskosten)

Wanneer er een (politieke) wil is om samen te werken, valt op dat het bij alle samenwerkingsverbanden snel opgestart wordt. Het is een kwestie van het afstemmen welke juridische basis er voor een samenwerkingsverband moet komen, wat de voorwaarden van

gemeenten zijn, welke taken die opnemen in het op te richten verband en hoe personele aangelegenheden worden opgepakt. Vaak moeten arbeidsvoorwaarden geharmoniseerd worden. Bij een zware vorm van gemeenschappelijke regelingen is er meer onderlinge afstemming nodig dan bij een lichte vorm. De DOWR heeft een bestuursconvenant als juridische basis. Dit is een lichte vorm en is dan ook relatief snel van de grond gekomen. Dit vraagt wel flexibiliteit van de medewerkers. Zij moeten mee in de snel veranderende organisatie.

Lichtere vormen van samenwerking zijn over het algemeen flexibeler en kunnen sneller inspelen op nieuwe ontwikkelingen omdat zij geen Algemeen- en Dagelijks bestuur hebben. Een voorbeeld hiervan is de Regio Zwolle waar enkel de 20 burgemeesters van de gemeenten hoeven in te stemmen met een voorstel.

De Noaberkracht samenwerking is vanaf het moment dat de wetgever de optie bood, overgestapt van een Openbaar Lichaam naar een BVO. Dat houdt in dat er geen geëleed bestuur meer boven hoeft te staan, maar een enkelvoudig bestuur. Dit bevordert de snelheid van het besluitvormingsproces.

Bij de inspanningskosten om te komen tot een samenwerking spelen de doelen die zijn opgesteld een belangrijke rol. In sommige gevallen werden er bezuinigingstaakstellingen meegegeven die in de samenwerking gerealiseerd moesten worden.

Samenvattend

De juridische basis en institutionele structuur van de op te richten samenwerking speelt een belangrijke rol in de benodigde (inspannings-)kosten om tot de samenwerking te komen. Bij zware regelingen die beleidsuitvoerende taken bevatten zijn deze hoger dan bij lichtere regelingen waarin alleen bedrijfsvoeringstaken zijn opgenomen. Uitdagingen vormen de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en softwareprogramma's. Bij het OLCT, de Regio Zwolle, het SSNT en het GBT zijn de kosten relatief laag. Gemeenten kunnen hier deelnemen wanneer zij voordelen zien. Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgericht.

6.2. Evalueren van de samenwerking door de deelnemers

De gemeenschappelijke regelingen zijn allemaal geëvalueerd. Bij sommigen zijn resultaten inzichtelijk gemaakt in de begroting en jaarrekening, anderen hebben een extern onderzoek laten uitvoeren om verbeterpunten inzichtelijk te krijgen.

Bij de Bestuursdienst is bijvoorbeeld vooraf afgesproken dat de samenwerking op gezette tijden geëvalueerd moet worden. Bij het GBT vindt jaarlijks een evaluatie plaats en Noaberkracht werkt met programmajournaals die regelmatig openbaar worden.

Bij alle samenwerkingen zijn de resultaten in de evaluatie positief, de gemeenten hebben baat bij de samenwerking en de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd. Gemeenteraden hechten grote waarde aan de evaluaties. Zij zien deze rapporten als een middel dat helpt om haar taken beter te kunnen uitvoeren.

H.7. Conclusies

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag en de deelvragen 3 en 4 van dit onderzoek en het vormt de conclusie. De beantwoording van de eerste twee deelvragen is opgenomen in hoofdstuk 4. De beantwoording van alle deelvragen samen, leidt tot de beantwoording van de hoofdvraag. Daarom wordt er bij de hoofdvraag eerst een verband getrokken met de theorie.

7.1. HOOFDVRAAG: Welke afwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze van gemeenten in Overijssel voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking?

Het antwoord op de hoofdvraag geeft de afwegingen weer die voor gemeenten een rol hebben gespeeld bij de keuze van een bepaalde publiekrechtelijke juridische basis voor de samenwerking. In het theoretisch kader is beschreven dat de WGR een viertal juridische bases bevat, namelijk: 1) Het Gemeenschappelijk Openbaar lichaam, 2) Het gemeenschappelijk Orgaan, 3) de bedrijfsvoeringsorganisatie en 4) de centrumgemeenteregeling. Daarnaast is er de mogelijkheid om een regeling zonder meer te treffen, bijvoorbeeld op basis van een convenant. In dit onderzoek zijn van elke vorm, op het gemeenschappelijk orgaan na, van meerdere praktijksituaties de afwegingen onderzocht. Hieronder worden de deelvragen 3 en 4 beantwoordt, vervolgens volgt een korte samenvatting die het antwoord op de hoofdvraag vormt.

7.2. Deelvraag 3: Welke publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn er in de praktijk in Overijssel?

Om deze deelvraag te beantwoorden is de inventarisatie die de provincie in 2014 heeft uitgevoerd als startpunt genomen. Met behulp van onder andere recente gemeentebegrotingen van alle 25 Overijsselse gemeenten en de daarin opgenomen paragraaf 'verbonden partijen', is er een actualisatie gemaakt van de samenwerkingsverbanden waarin gemeenten ten opzichte van 2014 deelnemen. Ook die waar zij financieel bij betrokken zijn, zijn in de actualisatie opgenomen. Zo ontstaat namelijk tevens inzicht in de verschuivingen, nieuw opgerichte samenwerkingsverbanden of wijzigingen in de juridische basis.

Dit overzicht is breder dan alleen de publiekrechtelijke vormen van samenwerking binnen de WGR waar dit onderzoek zich op richt. Er zijn ook privaatrechtelijke samenwerkingen meegenomen.

Uit de actualisatie valt op te maken dat er weinig veranderingen hebben plaatsgevonden tussen 2014 en 2016. Vooral bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, zoals de Stichting Overijsselse Ombudsman of de N.V. Rova, zijn enkele nieuwe gemeenten zijn aangesloten. Ook zijn veruit de meeste van de verbanden die in 2014 nog als intentie werden aangemerkt, inmiddels gerealiseerd. Bij samenwerkingen waar gemeenten zijn uitgetreden is allemaal sprake van een privaatrechtelijke basis. De overzichten zijn opgenomen in bijlagen A en B van dit rapport.

7.3. Deelvraag 4: Welke criteria lagen er voor gemeenten ten grondslag aan hun keuze voor een dergelijke samenwerkingsconstructie?

Deze vraag betreft de criteria die voor de partijen in de onderzochte situaties in de praktijk ten grondslag lagen aan het aangaan van een samenwerkingsverband.

De criteria die de provincie hanteert in haar notitie uit 2014, namelijk: 1) Doel, 2) Aard van het takenpakket, 3) Keuzepartners en 4) Betrokkenheid raad, worden in de praktijk daadwerkelijk

door gemeenten meegenomen in de afwegingen voor het aangaan van een samenwerkingsverband. Dit zijn de vier criteria die de meeste afwegingen vereisen. Er kan worden geconcludeerd dat deze de categorieën vormen waar de aanvullende criteria, die in het theoretisch kader beschreven zijn, onder zijn te plaatsen.

Doelen

De doelen van de samenwerking kunnen worden onderverdeeld in de drie 'K's'. In de praktijksituaties worden deze daadwerkelijk gehanteerd als criteria voor samenwerking. Kostenbesparing en kwetsbaarheid verminderen zijn de belangrijkste doelen om te gaan samenwerken. Daarnaast speelt de kwaliteitsverbetering een belangrijke rol. Het bevorderen van kansen voor medewerkers volgt wanneer de samenwerking loopt, maar is niet het primaire doel. Bezuinigingen en decentralisaties zijn redenen om partners op te zoeken. Kleinere gemeenten initiëren vaak de samenwerking omdat zij meer kwetsbaarheid ervaren.

Aard van het takenpakket

Alleen collegebevoegdheden zijn ondergebracht in de onderzochte samenwerkingen. Dit betreft bedrijfsvoeringstaken en taken op het gebied van beleidsuitvoering. Harmonisatie van het beleid en softwaresystemen leidt ertoe dat medewerkers werkzaamheden kunnen uitvoeren voor meer gemeenten. Dit is terug te vinden bij de DOWR, bij Noaberkracht en bij de Bestuursdienst. Gemeenten profiteren van de aansluiting bij de Regio Zwolle en het SSNT die bevordering van de economische positie en harmonisatie van werkprocessen en systemen met andere gemeenten als aard van het takenpakket hebben.

Keuzepartners

De keuze van de samenwerkingspartners wordt gemaakt door te onderzoeken met welke gemeenten in de omgeving de doelstellingen het meest effectief te behalen zijn. Dit is een pragmatische keuze. Uit de interviews bleek dat culturele, sociaaleconomische en geografische aspecten een beperkte rol speelden in de keuze van de partner, dit geldt alleen voor de Regio Zwolle niet. Verschillen in deze aspecten komen naar voren wanneer ambtenaren van samenwerkende gemeenten samen moeten gaan werken. In de onderzochte praktijksituaties is na enige tijd sprake van een gezamenlijke identiteit. De snelheid waarin medewerkers zich identificeren met de samenwerking is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin zij erbij betrokken worden.

Betrokkenheid raad

In de onderzochte samenwerkingsverbanden zijn allemaal collegebevoegdheden ondergebracht. De Openbare lichamen hebben allemaal een collegeregelgeving. Dit houdt in dat er leden van het college zitting hebben in het algemeen- en/of dagelijks bestuur van het verband. Zij leggen verantwoording af aan de gemeenteraad over het door hen gevoerde bestuur in het bestuur van de samenwerking. Verder verschaffen zij informatie aan de raad. Per onderzochte situatie verschilt de mate waarin de raden betrokken zijn bij de samenwerking wanneer die loopt. De raden zijn echter betrokken bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. Afwegingen die daar in de praktijk gemaakt worden, betreffen het borgen van de zelfstandigheid van de gemeente, de kosten/baten afweging en de keuze van de juridische basis. Het SSNT heeft een lichte juridische basis en de Regio Zwolle geen. Zij voeren projecten uit met gemeenten volgens het 'Coalition of the Willing'-principe. Hier worden geen bevoegdheden overgedragen en de gemeenteraad staat hier op afstand.

7.4 Conclusie

Uit deze deelvragen blijkt dat de afwegingen voor een bepaalde juridische basis, afhangt van de doelen die de samenwerking beoogd te bereiken en de aard van het onder te brengen takenpakket. Wanneer dit helder is wordt hier een keuze in gemaakt.

Als er een nieuwe organisatie voor een ambtelijke fusie wordt opgericht, zoals Noaberkracht en de Bestuursdienst, is rechtspersoonlijkheid noodzakelijk. Hier worden bedrijfsvoeringstaken en beleidsuitvoeringstaken ondergebracht. Dit beperkt de keuzemogelijkheden in WGR-vormen.

Wanneer gemeenten enkel samenwerken door bedrijfsvoeringstaken samen op te pakken binnen een van de gemeentelijke organisaties, kan een centrumregeling of convenant volstaan. De keuze voor een bepaalde vorm van publiekrechtelijke samenwerking hangt af van de inrichting van het bestuur van de WGR-vorm, de aanwezigheid van rechtspersoonlijkheid, de voorgenomen onder te brengen taken en de mate van flexibiliteit die de regeling biedt.

H.8. Aanbevelingen

De bevindingen uit dit onderzoek resulteren in de volgende aanbevelingen:

1. De juridische basis van het samenwerkingsverband zou, wanneer dit wettelijk mogelijk is, zo licht mogelijk gehouden moeten worden om zo flexibel mogelijk te kunnen inspelen op ontwikkelingen. In de praktijk blijkt dat dit de slagkracht bevordert.
2. Medewerkers moeten vanaf het begin worden betrokken bij het aangaan van een samenwerkingsverband met een andere gemeente. Dit vermindert de weerstand, vergemakkelijkt het harmonisatieproces en versterkt de nieuwe identiteit van de organisatie. Dit alles draagt bij aan het succes van de samenwerking.
3. De provincie zou haar kennis omtrent intergemeentelijke samenwerking kunnen inzetten om gemeenten te ondersteunen bij het oprichten van verbanden met andere gemeenten, zij zou gemeentebesturen met elkaar in contact kunnen brengen om van elkaars ervaringen te leren.
4. De samenwerkingsverbanden moeten regelmatig worden geëvalueerd. Het is aan te raden de termijn waarop geëvalueerd wordt in de overeenkomst op te nemen. In de praktijk blijkt dat evaluatierapporten inzicht verschaffen in het verloop en als basis dient om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren. Daarnaast kan de raad het als instrument gebruiken om te monitoren.
5. Gemeenteraden moeten betrokken worden bij de samenwerkingen voor het behouden van voldoende draagvlak. Afhankelijk van de aard van het takenpakket verschilt de mate waarin zij betrokken zouden moeten worden. Met name bij het GBT en de OLCT, moeten de baten die gemeenten van de samenwerking hebben, gecommuniceerd worden met de raad. De samenwerking en de beslissingen die er genomen worden moeten transparant zijn.

Literatuurlijst

Publicaties en documenten

Bedrijfsvoeringsorganisatie Regionale Jeugdzorg (2016). Jeugdzorg IJsselland.

Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (2016). Organisatie en Taken.

Prof. Dr. Boogers M. (2013). *Het raadsel van de regio*.

Prof. Dr. Boogers M., Prof. dr. Denters B. en Dr. Sanders M. (2015). *Quickscan effecten van regionaal bestuur*.

Prof. Dr. M. Boogers, Dr. P-J. Klok, Prof. dr. B. Denters, Dr. M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur*.

Centraal planbureau (2015). *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan*.

Dr. Schaap L. en Dr. v.d Dool L. (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*.

De Greef, R.J.M.H. en Huntjes, L.C.L. (2014). Rekenkamer Oost-Nederland, *Sturing & toezicht op gemeenschappelijke regelingen – handreiking voor Provinciale Staten Overijssel*.

Gemeente Deventer (2014). *Samenwerken bedrijfsvoering DOWR*.

Interprovinciaal Overleg (IPO) (2014). *Samenwerkingsvormen op basis van WGR, bijlage 4*

Korsten A.F.A. (2006). *Samenwerking beproefd*.

Korsten A.F.A., Becker B.L., van Kraaij T. (2006). *Samenwerken beproefd*.

Ministerie Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Reactie op advies Wisselwerking van Raad voor het Openbaar Bestuur*.

Provincie Overijssel (2014). *Notitie samenwerken in Overijssel – samenwerken tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere partners*.

Provincie Overijssel (2014). *Notitie Bestuurlijke Organisatie provincie Overijssel*.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden*.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Wisselwerking - Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*.

Seinstra en van de Laar (2016). *Samen sterker, maar toch apart*.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*.

Vereniging van griffiers (2015). *Grip op regionale samenwerking*

Literatuur

Herweijer M. en Fraanje M.J. (2011). *Samenwerken aan bestuurskracht, intergemeentelijke samenwerking onderzocht*.

Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek?*

Websites

Centraal bureau voor de Statistiek (2016). *Aantal gemeenten daalt in 2016 naar 390*.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390>

Grondwet Art. 135 (2008).
www.wetten.overheid.nl

Interprovinciaal Overleg (2016). *De 7 kerntaken van de provincies*.
<http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>

Provinciewet Art.174 (2016).
www.wetten.overheid.nl

Provincie Overijssel (2016). Bestuur, team Democratie Openbaar bestuur en Kabinet.
<http://www.overijssel.nl/bestuur/kwaliteit-openbaar/>

Rijksoverheid (2016). *De gedecentraliseerde eenheidsstaat*.
<http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>

Rijksoverheid (2015). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Rijksoverheid (2015). *Intergemeentelijke samenwerking*.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/intergemeentelijke-samenwerking>

Wet gemeenschappelijke regeling Art 1 lid 1 (2015).
www.wetten.overheid.nl

BIJLAGE A: Overzichtskaart Twente - samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere partners (30-11-2016)

Gemeenten en andere partners	Jur. Basis	Enschede	Hengelo	Borne	Almelo	Oldenzaal	Losser	Tubbergen	Dinkelland	Wierden	Rijssen/Holt	Twenterand	Hellendoorn	Hof van Twente	Haaksbergen	Provincie	Andere gemeenten in OV	Andere gemeenten buiten OV	Andere partners	Regio Twente
Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden		Divers																		
Regio Twente	WGR+OL																			
Netwerkstad Twente																				
Veiligheidsregio Twente	WGR+OL																			
Euregio	WGR+OL																			
Stedendriehoek	Ovk																			
		Economie																		
Stichting Kennispark Twente	Stichting																			
Stichting Regiobranding Twente	Stichting																			
XL Businesspark / RBT	WGR+OL																			
Area Development Twente	WGR+OL																			
Wadinko NV	NV																			
		Milieu, energie en afval																		
RUD Twente	Ovk																			
Twence Holding BV	BV																			
Twente Milieu NV	NV																			
NV Rova Holding	NV																			
Cogas NV	NV																			
Enexis NV	NV																			
		Natuur en Landschap																		
NL Noordost-Twente	Ovk																			
NP De Sallandse Heuvelrug	Land.																			
		Water en Ruimte																		
Vitens NV	NV																			
Stichting Dataland	Stichting																			
		Financiën																		
Stadsbank Oost-Nederland	WGR+OL																			
Gemeentelijk Belastingkantor Twente	WGR+OL																			
Rekenkamer West-Twente	Stichting																			
BNG NV	NV																			
		Sociaal domein																		
GGD Twente	(WGR)																			
Soweco	WGR OL																			
SWB Twente	WGR OL																			
Hameland	WGR OL																			
Samenwerking soza Borne/Hengelo	Besluit (BVO)																			
OL Crematorium Twente	WGR OL																			
Stichting Roos	Stichting																			
Stichting Ov. Ombudsman	Stichting																			
Sociale reherce Twente	WGR cg (best. Ovk)																			
Werkvoorzieningschap Oost-Twente (WOT)	WGR-OL																			
		Nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking																		
Centrumregeling Enschede-Losser	WGR cg																			
Naoberkracht Dinkelland Tubbergen	WGR BVO																			
Dimpact	Ver.																			
Plein Midden Twente	Ovk																			
Totaal Publiek WGR+OL per gemeente		5	5	5	5	4	4	5	5	4	3	3	3	4	3					
Totaal Privaat per gemeente		9	8	11	9	10	9	9	8	11	10	12	10	9	7					
Subtotaal (=verbonden partijen)		14	13	16	14	14	13	14	15	15	13	15	13	13	10					
Totaal overig publiek per gemeente		8	8	8	7	8	7	5	5	4	5	4	5	4	7					
Totaal per gemeente		22	21	24	21	22	20	19	20	19	18	19	18	17	17					
		Intenties (in mei 2014) tot intensivering van intergemeentelijke samenwerking																		
Shared Service Centre Twente	WGR - BVO																			
Intergemeentelijke bedrijfsvoeringsorganisatie	Intentie BVO																			
WT4-Gemeenten	Ovk																			
Haaksbergen en Hof van Twente	Convenant 2012																			
Jeugdzorgregio Twente	Ovk																			
Werkbedrijf Twente/Participatiewet	WGR - BVO																			
WMO/Awbz	In Regio OL verband																			
Totaal aantal (gerealiseerde) intenties per gemeente		4	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3					

Publieke Intergemeentelijke samenwerking WGR OL
Overige publieke intergemeentelijke samenwerking
Private intergemeentelijke samenwerking
(plannen voor) nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking
Inmiddels gerealiseerde samenwerking
Niet meer participierend, in 2014 nog wel
Nieuwe participaties ten opzichte van schema uit 2014

Nieuw

BIJLAGE B Overzichtskaart West-Overijssel - Samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere partners (30-11-2016)

Gemeenten en andere partners	Jur. Basis	Zwolle	Kampen	Dalfsen	Ommen	Hardenberg	Staphorst	Zwartew. Land	Steenw. Land	Raalte	Olst-Wijhe	Deventer		Provincie	Andere gemeenten in OV.	Andere gemeenten buiten OV.	Andere partners	Regio
Samenwerkingsverbanden																		
		Diversen																
Regio Zwolle	Fin. Bijdr.																	
Regio Stedendriehoek	WGR OL																	
Zwolle Kampen Netwerkstad	Ovk																	
Veiligheidsregio IJsselland	WGR OL																	
Euregio	WGR OL																	
		Economie																
Stichting Kennispoort Regio Zwolle	Stichting																	
Overeenkomst Economie Regio Zwolle	Ovk																	
Stichting Stedendriehoek Innoveert	Stichting																	
Stichting Strategische Board Stedendriehoek	Stichting																	
Zuiderzeehaven BV/CV	BV/CV																	
NV Luchthavn Teuge	NV																	
Wadinko NV	NV																	
		Milieu, energie en afval																
RUD IJsselland	Ovk																	
NV Rova Holding	NV																	
Circulus BV	BV																	
Rendo Holding	NV																	
Cogas NV	NV																	
Enexis NV	NV																	
		Natuur en Landschap																
NL IJsseldelta	Ovk																	
Recreatiegemeenschap Salland	WGR OL																	
Coöperatie Randmeren U.A.	Coöp																	
Overlegorgaan NP Wieden-Weerribben	Land.																	
		Water en ruimte																
Ruimte voor de Rivier IJsseldelta	Ovk																	
Ruimte voor de Vecht	Ovk																	
Vitens NV	NV																	
Stichting DataLand	Stichting																	
		Cultuur																
Historisch Centrum Overijssel	WGR OL																	
Gr Archeologie	WGR II																	
Vechtdal Cultuurarrangement	Ovk																	
		Financieel																
Gemeensch. Belastingkant. Locosens. Trictijn	WGR OL																	
BNG NV	NV																	
		Sociaal domein																
GGD IJsselland	WGR OL																	
Werkvoorzieningschap Zwolle Wezo	WGR OL																	
Sallcpm	WGR OL																	
Larcon	Stichting																	
Werkvoorzieningschap Kampen-Dronten	WGR OL																	
Reestmond	WGR OL																	
IGSD Steenwijkerland-Westerveld	WGR OL																	
Stichting de Mare	Stichting																	
Reg. Sociale recherche IJssel-Vechtstreek	WGR (II)																	
Stichting Werk en Scholing NO-Overijssel	Stichting																	
Zorggroep Oude en Nieuwe Land	Ovk (priv)																	
Sw Integrale ondersteun. Passend onderwijs	Ovk																	
Stichting de Overijsselse Ombudsman	Stichting																	
		Nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking																
Bestuursdienst Ommen-Hardenberg	WGR OL																	
Shared Service Centre Bedrijfsvoering	WGR cgc																	
DOWR	Ovk																	
Dimpact	Coop. Ver.																	
		Totaal																
Totaal publiek WGR met OL per gemeente		5	3	4	3	3	3	3	3	4	4	5						
Totaal privaat per gemeente		9	9	7	9	11	8	8	8	10	9	8						
Subtotaal (=verbonden partijen)		14	12	11	12	14	11	11	11	14	13	13		7				8
Totaal overig publiek per gemeente		10	9	7	7	8	3	5	3	4	4	2						
Totaal per gemeente (WGR-OL+Privaat+ov.publiek)		24	21	18	19	22	14	16	14	18	17	15		14		8	13	13
		Intenties voor intensivering intergemeentelijke samenwerking																
Steenwijkerland, Zwartewaterland, Staphorst (Soc. Do	Gerealiseerd																	
Belastingen Dalfsen, Kampen, Zw.Waterland	BVO																	
Jeurgdzorgregio IJsselland	BVO																	
Arbeidsmarktregio IJssel- en Vechtstreek	Gerealiseerd																	
Arbeidsmarktregio st. driehoek en Nw-Veluwe	Gerealiseerd																	
WMO/AWBZ regio 1	Intentie																	
WMO/AWBZ regio 2	Intentie																	
Totaal (gerealiseerde) intenties per gemeente		3	4	4	3	3	4	4	4	3	3	3						

	Publieke Intergemeentelijke samenwerking WGR OL
	Overige publieke intergemeentelijke samenwerking
	Private intergemeentelijke samenwerking
	(plannen voor) nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking
	Inmiddels gerealiseerde samenwerking
	Niet meer participierend, in 2014 nog wel
Nieuw	Nieuwe participaties ten opzichte van schema uit 2014

Bijlage C: Vragenlijst interviews

'Bovenhangende' Deelvraag: Welke criteria lagen er voor gemeenten ten grondslag aan hun keuze voor een dergelijke samenwerkingsconstructie?

Wat was het **doel** voor het aangaan van het samenwerkingsverband?
(Kwaliteit, kostenbesparing, kwetsbaarheid, kansen medewerkers) welke zijn het belangrijkste en verschilt dit tussen de gemeenten? En bij wie lag het initiatief?

Wat is de **aard van het takenpakket** waarin wordt samengewerkt?

Hoe werden de **samenwerkingspartners** gekozen? Was dit onderwerp van discussie of juist vanzelfsprekend? Kunnen er nog meer gemeenten aan sluiten? Worden er eisen gesteld?

Wat kunt u zeggen over de **betrokkenheid van de gemeenteraden** bij het samenwerkingsverband?
Hoe werden de raden betrokken bij de start van het samenwerkingsverband en hoe is/wordt zij er nu bij betrokken?

Speelde de **culturele identiteit** van de samenwerkingspartners een rol? En zo ja, op welke wijze?
Spelen deze factoren nu nog een rol?

Speelden **sociaaleconomische factoren** een rol in de afweging en zo ja, op welke wijze? En nu?
Bijvoorbeeld financiële situaties die verschillen in gemeenten? Of economische stromen van de bevolking qua werk en wonen.

Is de **geografische samenhang** van de samenwerkingspartners een onderwerp geweest bij het aangaan van de samenwerking en zo ja, op welke manier?

Kan het verband inspelen op nieuwe gebeurtenissen of ontwikkelingen? (**Flexibiliteit**)
En op welke wijze is dat georganiseerd?

Speelde de nieuwe **identiteit van de organisatie** door de samenwerking een rol bij de afwegingen en zo ja, hoe?

Wat kunt u zeggen over de **duurzaamheid/toekomstbestendigheid** van het samenwerkingsverband?

Wat kunt u vertellen over de keuze voor een bepaalde WGR vorm? Waarom is er voor de huidige vorm gekozen (**Basis en institutionele structuur samenwerking**)

Is er sprake van **gelijkwaardigheid** tussen de partners in het samenwerkingsverband en hoe uit zich dit? Speelde dit aspect een rol in de afwegingen?

Wat kunt u zeggen over de **samenwerkingskosten**, hiermee worden de inspanningskosten bedoeld die nodig waren om tot overeenstemming over en oprichting van het samenwerkingsverband te komen.

Verliepen of verlopen de onderhandelingen voorspoedig of juist stroef en waarom? En zit hierin verschil tussen gemeenten?

Hoe werden de onderhandelingen over de totstandkoming van het samenwerkingsverband door u ervaren? En wordt deze ervaring gedeeld?

Zijn er naast deze nog andere criteria waar u rekening mee hield of die afweging vereisten?

Zijn er afspraken over het evalueren van de samenwerking? En over de gevolgen van de uitkomst van deze evaluatie.

Bijlage D: Verwerking interviews

Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT)

Interview: 19-10-2016 van 14.00 tot 15.00 uur met R. Tijink, Manager Bedrijfsvoering **Omschrijving**

organisatie: GBT is een Openbaar Lichaam op basis van de WGR , voert taken uit omtrent gemeentelijke belastingen voor gemeenten Enschede, Hengelo, Borne, Almelo, Oldenzaal, Losser, Haaksbergen en Berkelland en Bronkhorst. Collegeregeling van toepassing.

AB ledenaantal: 7 **DB ledenaantal:** 3 **Totaal aantal medewerkers:** 90

criterium	Samengevat antwoord na codering
Doel	Eerst kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheid verminderen, later kostenbesparing prioriteit, nu langzamerhand weer kwaliteit en kwetsbaarheid en ook kansen en couleur locale.
Aard van het Takenpakket	Beleidsarme taken die daarom politiek minder gevoelig liggen en makkelijk over te dragen zijn. Per gemeente verschil in taken aangezien belastingbeleid verschilt. Hiervoor wordt financiële verdeelsleutel toegepast.
Samenwerkings-partners	Beheerst groeien. Groei mag niet ten koste van kwaliteit of winst gaan. Voorkeur Twentse gemeenten want onderdeel van proces om Twente sterker te maken.
Betrokkenheid Raad	Elke bestuurder (wethouder) uit Alg. Bestuur zelf verantwoordelijk voor terugkoppeling. GBT ondersteund hierin indien nodig.
Culturele identiteit	Veel verschil in werkcultuur tussen medewerkers uit diverse gemeenten. GBT investeert in medewerkers om houding en gedrag te veranderen naar de cultuur binnen het GBT. Obstakels bij gemeenten om deel te nemen voornamelijk op ambtelijk niveau. Ambtenaren voelen zich bedreigd, voelen geen noodzaak. Kracht van de secretaris of bestuurder is belangrijk.
Sociaaleconomische factoren	Sociale aspecten zichtbaar in data. Te zien is in welke regio veel financiële moeilijkheden zijn en waar niet. Bijv. door aantal kwijscheldingsverzoeken. Sociaaleconomische positie van een gemeente wordt mede met behulp van gegevens van GBT zichtbaar.
Geografische samenhang	Verskil niet merkbaar in ligging, wel tussen landelijke of stedelijke gemeenten. Landelijke gemeenten vragen meer aandacht qua klantcontacten, loslaten taken is moeilijker. Ze zijn te weinig een regiegemeente.
Flexibiliteit	Politieke voorkeur gemeentebestuur heeft effect op werkzaamheden GBT. Gemeenten met een links college en raad heft bijv. meer belastingen of andere soorten dan rechtse colleges en raad. Bij decentralisaties ziet GBT kansen om taken op zich te nemen omtrent PGB uitkeringen door goede digitale infrastructuur.
Identiteit organisatie	Sommige medewerkers voelen zich nog sterk verbonden met de gemeente waaruit zij afkomstig zijn. Ze krijgen hier wel meer kansen voor hun ontwikkeling. Het GBT is een innovatieve en moderne organisatie. Wil het ambtelijke eruit en het bedrijfsmatige erin.
Duurzaamheid/toekomst	Streven naar een beheerste groei met als doel participatie van alle Twentse gemeenten.

Basis en institutionele structuur samenwerking	Tevreden met bestuurders die ook tevreden zijn met GBT. Geen noodzaak om WGR vorm te veranderen naar BVO.
Gelijkwaardigheid	Binnen GBT is omdat het over beleidsarme taken gaat makkelijk overeenstemming te krijgen.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Iedereen heeft eigen belangen, overeenstemming verkrijgen op beleidsinhoudelijk niveau is daardoor lastig.
Evaluatie	Elk jaar vindt een evaluatie plaats. Inzichtelijk voor gemeenten in begroting, jaarrekening en bestuursrapportage.

Shared Service Network Twente WGR regeling zonder meer

Interview: 25-10-2016 van 11.00 tot 11.45 uur met Gert-Jan Eikenaar, Programmaleider SSNT

Omschrijving organisatie:

Geen medewerkers in dienst, afspraak tussen 14 gemeenten ter stimulering en faciliteren van de samenwerking bedrijfsvoering in Twente. Gebaseerd op Communiqué van Zenderen. 100 medewerkers van gemeenten die parttime werken aan projecten uit SSNT.

Criterion	Samengevat antwoord na codering
Doel	Nieuwe gemeentelijke taken en bezuinigingsopgave voor elke gemeente. Kostenbesparing en sterker staan in Den Haag en Brussel (kwetsbaarheid) waren belangrijke afwegingen. Tegenwoordig meer ontwikkelen van de samenwerkingsmogelijkheden.
Aard van het Takenpakket	Het zijn de 'platte bedrijfsvoeringstaken', dus personeel, ICT, communicatie en juridische zaken. Dit zijn ondersteunende taken dus er is altijd een verbinding met de primaire opgave van gemeenten, de dienstverlening naar burgers en bedrijven. In afweging soms moeilijk voor gemeenten om taken uit handen te geven.
Samenwerkingspartners	Het SSNT is geen rechtspersoon. Kan gezien worden als 'kraamkamer' voor samenwerking binnen Twente. Gemeenten mogen meedoen op basis van 'Coalition of the Willing'-principe.
Betrokkenheid Raad	Bedrijfsvoeringstaken, de colleges en gemeentesecretarissen beschouwen dit als hun taak. Zij informeren raad over samenwerking en voortgang. Bij het Twentebedrijf zijn de raden wel aangesloten en is toestemming vereist.
Culturele identiteit	14 Twentse gemeenten hechten aan hun bestuurlijke autonomie. De verschillende culturen, belangen en politiek strategische afwegingen spelen een grote rol bij de afwegingen om deel te nemen aan samenwerking. Je ziet langzaam een mozaïek ontstaan van centrumgemeente constructies.
Sociaaleconomische factoren	Dit zie je zeker terug. Niet zozeer de stromen van mensen maar wel de verschillende samenwerkingen zoals Noordoost Twente, de Netwerkstad gemeenten of de WT4 gemeenten. Je ziet echt een soort patroon. Dit maakt het soms lastig om uiteindelijk resultaten te boeken met samenwerken. De beweegredenen inzichtelijk maken is best een opgave.
Geografische samenhang	Noordoost Twente, de Netwerkstad gemeenten of de WT4 gemeenten trekken met elkaar op in de samenwerking. Verder 'coalition of the willing' naar profijt wat de gemeente er van heeft.

Flexibiliteit	We hebben een erg flexibel programma. Het is niet zo dat elke gemeente op elk onderdeel mee doet. Gekozen voor een 'Coalition of the Willing', ook niet elk onderwerp leent zich voor de aanpak op de grote Twentse schaal.
Identiteit organisatie	Convergentiestrategie, hierbij horen een tweetal hoofddoelstellingen, namelijk: werken voor de Twentse overheid (één werkgever, dit is momenteel een brug te ver) en informatievoorziening zonder belemmeringen (één systeem binnen de Twentse overheid). SSNT is bedoeld als groeipad naar de twee hoofddoelstellingen. Deze horen bij een organisatie met één bestuur en één werkgeverschap. Dit is op dit moment niet bespreekbaar. Ook harmonisatie arbeidsvoorwaarden is lastig.
Duurzaamheid/ toekomst	Tijdelijke programma. In 2020 zouden de twee hoofddoelstellingen bereikt moeten zijn en wordt het programma opgeheven. De programma's die uit het SSNT zijn gekomen moeten een vaste plek hebben gekregen in organisaties. Daarna nieuwe vormen van samenwerking, maar stapje voor stapje.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Kleine structuur, het SSNT wordt uitgevoerd in opdracht van de 14 gemeentesecretarissen. Er wordt op acht domeinen gewerkt aan de meerwaarde van samenwerking van al die onderdelen. Het kan een valkuil zijn om aan de structuurkant te beginnen en dan naar de inhoud te werken. Het kan verkeerde verwachtingen wekken en een obstakel vormen voor gemeenten om deel te nemen aan een vaste structuur in WGR vorm.
Gelijkwaardigheid	Bij maken afspraken uitgesproken respect voor elkaar en elkaars standpunt te hebben. Noodzakelijk geweest gezien sentiment dat er leefde onder enkele deelnemers over anderen. Dit is inmiddels verdwenen en er is binnen SSNT gelijkwaardigheid ontstaan. In Twente kunnen de gemeenten redelijk goed met elkaar overweg. Dit heeft ook te maken met het feit dat de bestuurders elkaar kennen. Grotere gemeenten leveren in de projecten van SSNT meer menskracht dan kleinere.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Bij het programma ging het snel. Elke gemeente levert inspanning. Dit gebeurt met meer dan 100 mensen die aan het werk zijn op de acht onderwerpen waar SSNT uit bestaat. Klein, door gemeenten gefinancierd, programmabureau stuurt aan. We hebben acht projectleiders, ook betaald door gemeenten, die deelnemen aan het onderwerp. Kleine bedragen. Hogere kosten bij Twentebedrijf. Dat zorgt voor heel andere discussies. Bij het SSNT valt het mee, ook omdat er geen vaste structuur is maar een afspraak.
Evaluatie	Begin 2015 evaluatie plaatsgevonden over SSNT, uitkomst positief beeld.

Samen Maakt Sterker (SMS) samenwerking Borne-Hengelo-Haaksbergen op sociaal terrein

Interview: Interview met Gerald ten Thij, Teamleider sociale zaken Borne. Op 26-10-2016 van 15.00 tot 16.00 op stadhuis Borne.

Aantal medewerkers: 7/8 medewerkers in dienst van de uitvoeringsorganisatie. Lichte centrumgemeenteregeling.

Criterium	Samengevat antwoord na codering
Doel	Voor Borne vooral verminderen kwetsbaarheid maar ook kostenbesparing door taakstelling van het college. Voor Hengelo gold ook een flinke taakstelling dus was kostenbesparing en efficiëntie daar het belangrijkste. Ook speelde kwetsbaarheid voor Hengelo wel degelijk een rol. Het was dus de opgave om een plan te maken waarmee we ook deze bezuinigingen doorvoerden. Tegenwoordig veel kosten bespaard en kwetsbaarheid enorm vermindert.
Aard van het Takenpakket	Uitvoering en beleid omtrent sociaal domein in de uitvoeringsorganisatie. Vanuit de achterliggende gedachte dat het Hengelose beleid en het Bornse beleid voor 90% bleek overeen te komen.
Samenwerkings-partners	Om kwetsbaarheid te verminderen moest samenwerking gezocht worden. Hengelo en Borne kwamen qua beleid overeen en dus gewerkt aan gezamenlijk bedrijfsplan.
Betrokkenheid Raad	Deze staat er volledig achter. Nu ook weer met de jeugd en de WMO. We zoeken wel eerst committent bij de raad over de eventuele uitbreiding van de samenwerking. Dit loopt dan via de communicatie tussen B en W en de raad. We nemen ze dus het hele traject mee en houden ze goed op de hoogte. Dit hebben we bij de SMS samenwerking ook continu gedaan. Sterke filosofie: koesteren zelfstandigheid van de Borne en zoeken constant naar samenwerking.
Culturele identiteit	Deze hebben geen rol gespeeld. Wij liggen vanuit geografisch oogpunt zeer dicht bij elkaar. Het lag dus voor de hand en zeker ook op de fysieke samenwerking vanuit bediening van de klant.
Sociaaleconomische factoren	De mensen uit Borne vindt het fijn in een dorp te wonen maar zeker ook dat ze kan profiteren van de voorzieningen uit de stad Hengelo. Dit geldt ook andersom. Een groot deel van de inwoners steekt de gemeentegrens vaak over.
Geografische samenhang	Zeer dicht tegen elkaar aan gelegen gemeenten met veel verbondenheid in de bevolking.
Flexibiliteit	Onze dienstverleningsovereenkomst biedt ruimte voor flexibiliteit. Het zijn zeer korte lijntjes. Ik heb de regisseurstaak richting de uitvoeringsorganisatie en in Hengelo zit een accountmanager die zorgt voor de afwikkeling van vragen vanuit Borne en optreedt wanneer er wat afgestemd moet worden. Via deze persoon kom ik terecht bij de juiste mensen. Dit werkt erg goed.
Identiteit organisatie	Dit is meegenomen in de afweging. Medewerkers zijn van begin af aan meegenomen in de samenwerking en de ontwikkeling. Zij waren positief en in de laatste fase van de ontwikkeling was het zelfs zo sterk dat de medewerkers naar een nieuwe start verlangden. Het aspect dat het kansen voor de loopbaan van personeel bood speelde een grote rol en zie je nu in de praktijk terug.

Duurzaamheid/ toekomst	Wat betreft de intentieverklaring richten we onze peilers nu op de jeugd en de WMO, eerst op de uitvoerende taken die daarmee samenhangen. Dit omdat deze taken erg veel op elkaar lijken in de verschillende gemeenten. Wij zijn constant op zoek naar mogelijkheden waarin we slimmer, beter en met goede kwaliteit tot samenwerking kunnen komen. Duurzaamheid is geborgd in de dienstverleningsovereenkomst.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Dit gold voor Borne vooral wat betreft de centrumgemeente regeling. Deze moet wat ons betreft niet eeuwig durend zijn. We hebben nu een derde partner erbij gekregen en er is uitgesproken dat wij bij de aansluiting van een vierde partner over willen gaan naar een zwaardere GR-constructie. De centrumgemeenteconstructie zegt in feite dat Hengelo fungeert als centrumgemeente en onze filosofie is dat we vooral in Twente willen samenwerken en niet per se alleen met Hengelo. Voor Hengelo geldt dit wat minder, hoewel ze het wel respecteren.
Gelijkwaardigheid	Het is gelijkwaardig. De samenwerking begint met het uitspreken van vertrouwen in elkaar. Ik kon het goed vinden met de Hengelose collega's, zij zien geen verschil in grote of kleine gemeenten. Altijd gelijkwaardig gevoeld en ook nu nog.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Het was erg lastig om een goed en sluitend bedrijfsplan neer te leggen waarin de ambitie kon worden uitgesproken dat de ombuigingen zouden worden gehaald, zowel voor Hengelo als voor ons. Samenwerking werd ook bestuurlijk aangemoedigd en is het na een behoorlijke krachtsinspanning gelukt. Er is een financiële paragraaf uitgekomen waar we mee naar het college durfden te stappen.
Evaluatie	Vorig najaar hebben we een onderzoek gedaan onder de cliënten en wat zij vinden van de verandering die is doorgevoerd in 2014. Uitkomst zeer positief, cijfer een 7.6

Openbaar Lichaam Crematoria Twente OLCT

Interview: 28-10-2016 van 13.00 tot 14.00 uur met Peter Molema, directeur/bestuurder

Aantal medewerkers: 37 medewerkers in dienst in 2011

Criterium	Samengevat antwoord na codering
Doel	Kwetsbaarheid verminderen door risicospreiding. Niet één gemeente verantwoordelijk voor crematorium maar meerdere en kosten besparen door verdelen investeringen en het rendement te verdelen.
Aard van het Takenpakket	Maatschappelijke behoefte om crematievoorzieningen in de omgeving te hebben. Gemeenten speelden daar samen op in.
Samenwerkings- partners	In het verleden en tegenwoordig melden de Twentse gemeenten zich aan wanneer zij dat willen. Niet bekend hoe snel alle gemeenten aan boord waren. Raad bepaald dit wanneer zij denkt dat er voldoende

	belangstelling is onder de inwoners. Men deelt in rendement alleen als de gemeente ook deelneemt, zo niet hebben hun inwoners wel kosten als ze gecremeerd worden maar geen baten voor de gemeenten.
Betrokkenheid Raad	Weinig behoefte uit raden voor informatie en geen populair onderwerp, tenzij er iets gebeurt als plannen voor nieuw crematorium in eigen gemeente. Uit onderzoek naar betrokkenheid van de gemeenteraden bij betrokken partijen waar wij aan hebben deelgenomen is gebleken dat wij het voldoende informatie verstrekken. Wanneer zij tussentijds vragen hebben en mij benaderen geef ik uiteraard antwoord. Meestal doen ze dit echter via hun eigen wethouder.
Culturele identiteit	Cultuur in gemeente wordt weerspiegeld in raad. Verder speelt vooral de vraag of de kosten/baten verhouding voor gemeenten voldoende is een rol.
Sociaaleconomische factoren	Mensen hechten erg aan voorzieningen in de eigen omgeving. Gemeente kan gaan deelnemen wanneer zij dat wil.
Geografische samenhang	Vooral focus op Twentse gemeenten, één gemeente uit achterhoed doet mee in OLCT. Usselo en Almelo zijn geïnstitutionaliseerde locaties voor Twentse inwoners, hoe dichter bij huis hoe beter.
Flexibiliteit	Voor het deelnemen aan de organisatie in de GR zijn regels opgesteld wat betreft het uitreden van gemeenten. Daar zit tegenwoordig geen risico meer in omdat er zo veel gemeenten deelnemen, dit was vroeger anders omdat het risico gespreiden moest worden tussen de gemeenten. Aantal crematies neemt toe, in Twente ligt percentage al op 66%. Op deze trend en mogelijke toename moet worden ingespeeld. Nieuwe trends op gebied van lijkbezorging worden in de gaten gehouden, de markt is leidend.
Identiteit organisatie	Toen we vroeger een Openbaar lichaam waren, werden er wel mensen vanuit gemeenten hier te werk gesteld. Dit is inmiddels achterhaald en we hebben eigen personeel met een eigen CAO. De mensen zijn hier geen ambtenaar.
Duurzaamheid/toekomst	Kerntakendiscussie komt periodiek bij gemeenten terug. Tot nu toe is de meerderheid echter nog voor handhaven van de huidige regeling. Wanneer de discussie opkomt gaan we er naar toe en leggen we precies uit wat voor de gemeente het nut is.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Wij zijn geen openbaar lichaam maar eigendom van een groep samenwerkende gemeenten. De groep gemeenten heeft de naam OLCT gekregen. Het is een GR waar alle colleges de besluiten nemen voor de individuele gemeenten. Er is een AB en DB die een bestuur vormen in een GR en eigenlijk is het geen openbaar lichaam. Dat is een naam voor een intergemeentelijke samenwerking, dat is het wel maar binnen een GR. Wij voorzien in een behoefte, zijn legitiem, en leveren geen risico's met collectief geld. Het AB van de GR gaat statutair over de statutair aan hen voorbehouden bevoegdheden. Onderwerpen worden ambtelijk voorbereid.
Gelijkwaardigheid	Wanneer het gaat om formeel stemrecht is dit gerelateerd aan het aantal inwoners. Een grote gemeente heeft een grotere stem dan een kleinere. Dit zijn spelregels die zelden zijn gebruikt en als het gebeurt is er geen bezwaar tegen. Het is een harmonieus functionerend verhaal.

Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Men heeft geïnvesteerd en een aantal jaren geen geld verdient. Vanaf de jaren '80 zijn er minder risico's en was het winstgevend. Ik heb nooit gehoord dat dit voor spanningen zorgde in het begin, later en op dit moment in ieder geval niet. Er is snel en makkelijk overeenstemming te bereiken. We hebben een behoorlijk winstpercentage dat uitgekeerd wordt aan de gemeenten en we houden onze eigen broek op.
Evaluatie	Gemeenten voeren regelmatig met behulp van de rekenkamers onderzoek uit naar de relaties met betrokken partijen en de risico's die daarbij horen. Wij hebben zelf 5 jaar geleden de vraag 'vervreemden of behouden?' voorgelegd. Het werd behouden. Hier was overeenstemming over, behalve Enschede maar die heeft zich erbij neergelegd.

Openbaar Lichaam Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (BOH)

Interview: 31-10-2016 van 9.00 tot 14.00 uur met Gedda Jansonius, beleidscoördinator / locogemeentesecretaris voor beide gemeenten.

Aantal medewerkers: De ongeveer 600 ambtenaren in dienst van de BOH zijn de ambtenaren van de gemeenten Ommen en Hardenberg.

Omschrijving: Ambtelijke fusie tussen gemeenten Ommen en Hardenberg sinds 1 juli 2012 in de vorm van Openbaar lichaam.

Criterium	Samengevat antwoord na codering
Doel	Voor Ommen was dit het verbeteren van de kwaliteit in de dienstverlening. Ook minder kwetsbaar zijn was een belangrijke doelstelling omdat het een relatief kleine organisatie is. Het behouden van de autonomie speelde voor Ommen ook een rol. Voor Hardenberg was het voornaamste doel efficiency, de kosten besparen door te gaan samenwerken.
Aard van het Takenpakket	Alle taken zijn ondergebracht binnen de bestuursdienst. De enige ambtenaren die de gemeenten nog in dienst hebben zijn de gemeentesecretarissen en de raadsgriffier. Deze zijn nog gescheiden en de rest valt onder de bestuursdienst. Hier is bewust voor gekozen omdat je heel veel beleid samen kunt oppakken. Men houdt mogelijkheid om verschillend te zijn, bijvoorbeeld wanneer Ommen meer wil doen in de zorg dan Hardenberg.
Samenwerkingspartners	Aanvankelijk leek het Ommen goed om met Dalfsen samen te werken, ook na vergelijking toekomstvisies. Dalfsen wou niet wegens richten op Zwolle. De burgemeesters van Ommen en Hardenberg hebben met elkaar gesproken in het bijzijn van de gemeentesecretarissen en geconcludeerd dat samenwerking prima mogelijk zou kunnen zijn.
Betrokkenheid Raad	Raad veel betrokken geweest, intentieverklaring goed gekeurd. Tegenwoordig onderzoekt Hardenberg mogelijkheden voor bestuurlijke fusie, voor Ommen brug te ver.
Culturele identiteit	Bij het begintraject is hier geen aandacht aan besteed. Misschien door de snelheid waarmee het allemaal ging. Tegenwoordig merk je dat je aanloopt tegen het cultuuraspect. Wellicht hadden we dit anders kunnen organiseren als we dat aan het begin hadden meegenomen.

Sociaaleconomische factoren	Deze hebben amper een rol gespeeld, de stromen zijn niet toe- of afgenomen door de BOH. En er is verder ook niks over afgewogen. Wat betreft winkelen trekken mensen uit Ommen toch sneller naar Zwolle.
Geografische samenhang	Ik merk wel aan de gemeenten dat gemeenten naar een richting kijken, zoals Dalfsen naar Zwolle, het is dan moeilijk om daar tussen te komen. Nieuwe gemeenten welkom maar wel moeilijk aan te sluiten in zo'n organisatie.
Flexibiliteit	Er is overeenstemming over het feit dat we sommige zaken niet alleen kunnen. De ambtelijke fusie betekent niet dat we op alle terreinen aan elkaar gekoppeld zijn. Op gebied van bijvoorbeeld toerisme zijn we flexibel en werken we ook samen met Dalfsen naast Hardenberg.
Identiteit organisatie	De ene medewerker is flexibeler dan de ander. Dit zag je aan het begin veel terug en je loopt er tegenaan als organisatie. Tegenwoordig is men er aan gewend en zorgt het niet meer voor problemen. Er is, wegens gebrek aan tijd, geen traject geweest om medewerkers mee te nemen om te wennen aan de organisatie, wel op gebied van plaatsing van de medewerkers. Medewerkers hebben kansen gekregen om wat anders te kunnen doen, het ging voor hun best snel. We hebben bewust gekozen voor een verdeling tussen de gemeentehuizen dat Ommen ook beleidsinhoudelijke taken houdt.
Duurzaamheid/toekomst	De BOH is in de GR vastgelegd en dat kan niet makkelijk verbroken worden. Er hangt veel af van het onderzoek dat Hardenberg gaat doen naar de bestuurlijke fusie wat betreft de toekomst. Ommen werkt nu aan een update van de eigen toekomstvisie waarin de eigenheid van de gemeente gewaarborgd blijft.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Hier is goed over nagedacht. Een Openbaar lichaam had volgens mij de meeste voordelen voor de ambtenaren en de gemeente. Het is een zware vorm en een centrumgemeente is aanzienlijk lichter. Hardenberg als centrumgem. Was voor Ommen ook een aspect.
Gelijkwaardigheid	Men heeft het gevoel dat ze gelijkwaardige partners zijn en dat willen ze ook beide. Het enigste onderscheid is dat we financieel een 25%-75% verhouding hebben voor respectievelijk Ommen en Hardenberg. Dit is ook logisch gezien de omvang van de organisaties. We hebben het gevoel dat we gelijkwaardig zijn. In overleggroepen wordt bestuur altijd gelijk vertegenwoordigd.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Er was bij beide organisaties een drive om er samen een succes van te maken. We hebben het als gemeenten ook zelf gedaan en met hulp van het eigen personeel. De kosten werden in het begin traject 50-50 verdeeld.
Evaluatie	Men is nu nog steeds in ontwikkeling, het bestaat ook nog relatief kort. Het loopt wel volgens de planning die we in gedachten hadden en er zijn geen grote problemen ontstaan. Men wilde na drie jaar een evaluatie hebben en na 1.5 jaar een tussenevaluatie over de stand van zaken.

Centrumgemeenteregeling Enschede-Losser

Interview: interview 02-11-2016 van 10.00 tot 10.45 met Hans ten Voorde, Controller en regiefunctionaris samenwerking gemeente Losser.

Omschrijving

Gemeente Losser heeft in 2009 Enschede opgezocht om samen te werken. Met name op gebied van bedrijfsvoering. Centrumgemeenteregeling overeengekomen met Enschede als centrumgemeente.

Criterion	Samengevat antwoord na codering
Doel	Losser: verminderen kwetsbaarheid en kosten en zelfstandigheid waarborgen. Enschede: traditie van samenwerking en centrumgemeente functie willen vervullen.
Aard van het Takenpakket	Bestuurszaken, juridische zaken, secretariaten, communicatie, financiën, personeel en organisatie, publieksbalie, ICT en facilitaire zaken. Meer specialisten in Enschede waardoor kwaliteit verbetert.
Samenwerkings-partners	Voorkeur ging uit naar plattelandsgemeenten, om snelheid voor behalen doelen te bevorderen voor Enschede gekozen. In toekomst wellicht meerdere gemeenten aangesloten met Enschede als centrumgemeente, Losser geen partij in.
Betrokkenheid Raad	Enschede kleine rol. Losser meer discussie, angst voor herindeling in toekomst speelde mee. Raad Losser laat zich graag informeren over verloop samenwerking en bewaakt autonomie.
Culturele identiteit	Losser heeft gevoelsmatig meer gemeen met plattelandsgemeenten in regio dan met Enschede
Sociaaleconomische factoren	Kleine rol. Burgers hebben nauwelijks wat met de samenwerking te maken, enkel wanneer zij gebruik maken van dienstverlening.
Geografische samenhang	Gevoelsmatig meer met andere plattelandsgemeenten dan met stad Enschede, maar voor snelle en effectieve samenwerking en behalen van de doelen was samenwerking met Enschede beste optie. Weinig geografische samenhang, wel fysiek dicht bij elkaar gelegen.
Flexibiliteit	Er is zeer bewust een regeling afgesproken die ruimte biedt voor flexibiliteit. Niet gedetailleerd uitgestippeld wat we van elkaar verwachten etc., er is kortweg afgesproken wat de taken zijn die Enschede overneemt, de mensen die overgenomen worden en het bedrag dat Losser er jaarlijks voor betaald. Inspelen op ontwikkelingen goed mogelijk.
Identiteit organisatie	Dit heeft in de afwegingen een rol gespeeld. Het lag gevoelig bij sommige medewerkers omdat zij bewust hadden gekozen om voor Losser te gaan werken. Enschede is een andere, grotere en meer anonieme organisatie. Ook vragen omtrent arbeidsvoorwaarden, werkplek en reisafstand speelden nadrukkelijk een rol en zijn met de medezeggenschapsraad besproken. Burgers hechten waarde aan herkennen eigen gemeente in bijv. logo's. Medewerkers zijn inmiddels aan situatie gewend.
Duurzaamheid/toekomst	Er wordt door de raad van Losser naar gekeken dat Enschede niet een te grote macht pakt, Losser is Losser en gaat over zijn eigen zaken. Eventuele spanningen tussen de gemeenten in de toekomst zouden altijd een discussie over de samenwerking kunnen opwerpen.
Basis en institutionele	Bewust voor lichte regeling gekozen. Losser bepaalt wat zij geregeld

structuur samenwerking	willen hebben en Enschede bepaalt hoe zij dat gaan doen. Vervolgens volgt Losser de keuzes die Enschede daarin maakt. Wanneer een Openbaar Lichaam zou zijn opgericht zou Losser zich ook moeten bemoeien met hoe één en ander gebeurd, dit is niet de bedoeling. Dit heeft er ook mee te maken dat Enschede aanzienlijk veel groter is dan Losser. Enschede wil Losser wel helpen maar dan wel op haar manier.
Gelijkwaardigheid	Deze is aanwezig. Er zijn regelmatig gesprekken over wat de Enschedese manier zou moeten zijn en of Losser dit ook vindt maar hier vinden we elkaar wel in. Er is gelijkwaardigheid maar geen gelijkheid binnen de afspraken. Sprake van gezonde opdrachtnemer/-gever relatie.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Het was een kwestie van het kiezen van de regeling, de voorwaarden, hetgeen we met het personeel doen, welke taken worden opgenomen in de regeling en hoe leggen we het precies vast. Dit kostte enige tijd. Maar omdat het lichte regeling is en niet tot in detail alles geregeld is, om de flexibiliteit te behouden, ging het redelijk vlot.
Evaluatie	In 2014 hebben we een midterm-review gehad. Geconstateerd is dat het behoorlijk goed gaat. De aandachtspunten waren 1) dat Enschede Losser in het vizier moet houden wanneer zij beslissingen nemen die invloed hebben, 2) in strategisch opzicht moet Losser worden meegenomen, 3) het informeren, bijvoorbeeld wanneer er zaken op het intranet geplaatst worden in Enschede, dan moet dit ook in Losser geplaatst worden en 4) ICT. Op hoofdlijnen loopt het goed.

DOWR samenwerking bedrijfsvoering van gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte.

Interview: 04-11-2016 09.00 tot 09.45 uur met Mevr. Eva Röben, manager belastingen DOWR.

Aantal medewerkers: De medewerkers van de gemeenten op het gebied waarop wordt samengewerkt. DOWR zelf heeft geen mensen in dienst, zijn in dienst van gemeenten met geharmoniseerde arbeidsvoorwaarden.

Omschrijving: In 2012 samenwerking opgestart op basis van Bestuursconvenant tussen gemeenten op gebied van bedrijfsvoering.

Criterium	Samengevat antwoord na codering
Doel	De gemeente Olst-Wijhe heeft het initiatief genomen omdat zij regiegemeente wilden zijn, ze vonden zich te kwetsbaar maar wilden de kwaliteit van de dienstverlening naar de burgers wel waarborgen. Ze wilden hun kwetsbaarheid verminderen en daarvoor zagen zij deze samenwerking als een oplossing. Raalte en Deventer zagen vooral kansen op gebied van kostenbesparing. In ieder geval is het na het secretarissenoverleg gaan lopen. Er werd gekeken naar ten eerste de eerlijke verdeling van de overheadkosten en bovendien naar de praktische kant van de zaak.
Aard van het Takenpakket	De DOWR is een samenwerking op het bedrijfsvoeringsonderdeel, wij werken samen op, zoals wij dat noemen, 'percelen'. Dit zijn belastingen, facilitair bedrijf, inkoop, juridische zaken en ICT.
Samenwerkingspartners	We hebben een secretarissenoverleg en vanuit die context is het bij elkaar gesloten. Hoe Raalte exact is aangesloten weet ik niet precies. In sommige gevallen aansluiting op subonderdelen met andere

	gemeenten wanneer men kansen ziet, niet voor hele DOWR. Het is de bedoeling dat bij alle drie de gemeenten percelen geplaatst zouden worden.
Betrokkenheid Raad	Het was redelijk snel beklonken. Er is een document ingebracht inclusief de financiële gegevens en daarmee hebben de raden ingestemd. Soms gezamenlijke raadsvergadering. Ze zitten er wel echt bovenop en proberen ervoor te zorgen dat de zaken lopen zoals ze willen dat ze lopen en dat we de goede dingen doen als gemeenten.
Culturele identiteit	Het is niet zo dat het ontstaan is omdat de bevolking van de gemeenten zoveel met elkaar hebben qua culturele identiteit. Raalte is een echte Sallandse gemeente die verschilt van bijvoorbeeld Olst-Wijhe, dat Deventer zag als een grote stad. Hier zit niet echt een overeenkomstige cultuur in. Dit heeft misschien ook te maken met de aard van het takenpakket bestaat uit bedrijfsvoering.
Sociaaleconomische factoren	Weinig over te zeggen. Heeft net als culturele identiteit kleine rol gespeeld.
Geografische samenhang	Dit speelde juist weer wel. Als je het gebied bekijkt ligt de IJssel echt aan de grens en aan de andere kant de Nijverdalse berg. Raalte had zowel naar Zwolle als naar Deventer kunnen trekken. Wat hieraan exact ten grondslag ligt is moeilijk te zeggen. Er is wel ooit eens gekeken of de gemeente Hellendoorn zou kunnen aansluiten op het gebied van belastingen, maar ze wendden dit af om geografische redenen, ze voelden zich meer verbonden met Twentse gemeenten.
Flexibiliteit	Er wordt tegenwoordig veel van gemeenten gevraagd, met name op het gebied van ICT, dat vergt veel werk. Men is in de DOWR continu bezig om daarop in te spelen en te organiseren en gemeenten erin te bedienen. De governancestructuur heeft als onderste laag de percelen met daarboven de regiegroepen. Deze bestaan uit de directies van de drie gemeenten en de verantwoordelijke managers van de betreffende percelen. Wanneer zij overeenstemming bereiken over het over te dragen takenpakket wordt het overgedragen naar de bedrijfsvoeringsraad, die bestaat uit de drie gemeentesecretarissen. Dan gaat het naar de gemeenteraden en B&W en op die manier wordt het besloten.
Identiteit organisatie	Het heeft bij de afwegingen nauwelijks een rol gespeeld. Enkel dat we werken met de 5 K's. dit was meer de overweging dan dat er op individueel niveau naar medewerkers werd gekeken. Zij hadden zich hierin te committeren. Je merkte dat er drie culturen bij elkaar kwamen uit verschillende gemeenten en dat de manier van werken totaal anders was. Dit had wel tijd nodig om aan elkaar te werken. De medewerkers zijn meegenomen in het ontwikkelen van de plannen. Nu willen ze niet terug naar oude situatie.
Duurzaamheid/toekomst	Het recente onderzoek in ogenschouw nemende ziet het er erg rooskleurig uit. We gaan verder op deze manier en pakken kansen wanneer die zich voordoen. De kinderziekten zijn er uit en we beginnen op elkaar ingespeeld te raken.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Hier is niet voor gekozen omdat men het niet in beton wou gieten en vrijblijvendheid wou behouden. Het komt voor een deel op vertrouwen aan maar aan de andere kant ligt er in de DVO wel veel vast, het is niet meer vrijblijvend.

Gelijkwaardigheid	De percelen werken namelijk voor drie gemeenten en elke gemeente draagt evenveel bij. Voor de financiën is er een verdeelsleutel afgesproken waar iedereen het mee eens is. Soms verschil tussen kleine en grote gemeente maar wordt na overleg opgelost.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Dit was een vrij vlot proces. Het was wel lastig om alle mensen mee te krijgen, dit was niet zo snel geregeld als het opzetten van de organisatie zelf. Managers kregen per perceel opdracht om te zorgen dat de teams bij elkaar kwamen en samen stukken te schrijven over hoe zij samen konden werken. Dit deden de teams in gezamenlijkheid. Doordat er veel mensen meewerkten op verschillende niveaus stonden we binnen één jaar als DOWR. Er was sprake van overeenstemming.
Evaluatie	We gaan het nog wel een keer toetsen om te kijken of het nog allemaal op de meest effectieve en efficiënte wijze gebeurt. Maar de setting is nu wel geregeld. Recent is uit het rekenkameronderzoek gebleken dat de gemeente Raalte 24% van de uitgaven reduceert door de samenwerking. Dit is een behoorlijk percentage.

Regio Zwolle

Interview: 04-11-2016 13.00 tot 13.14 met Kees Praamstra, alliantiemanager Regio Zwolle

Aantal medewerkers: Dhr. Praamstra is gedetacheerd vanuit gemeente Zwolle, verder een marketingmedewerker en programmamanager economie werkzaam voor regio. Ondersteuning in projecten moet komen van capaciteit van deelnemende partners.

Omschrijving: In 2008/2009 opgezette lichte samenwerkingsvorm om economische staat te bevorderen van de regio samen met andere partners.

Criterion	Samengevat antwoord na codering
Doel	Kansen van individuele gemeenten en ondernemers vergroten door samen te werken in regiovorm. Economie van de regio bevorderen.
Aard van het Takenpakket	De deelnemende gemeenten wouden aanvankelijk op een vijftal terreinen samenwerken, namelijk: 1) economisch beleid ontwikkelen, 2) lobby en netwerken gezamenlijk oppakken, 3) op het gebied van verkeer en vervoer samenwerken, 4) bedrijfsvoerings- onderdelen en 5) op het terrein van vrijetijdseconomie. Je ziet dat economie ook voorwaarden scheppend beleid vraagt, zoals onderwijsaanbod, voldoende bedrijventerreinen, bereikbaarheid en arbeidsmarkt. Het takenpakket breidt zich dus uit.
Samenwerkings-partners	Een gemeente die wil deelnemen meldt zich bij de voorzitter. Er is een lijstje opgesteld met vragen die we stellen aan de potentiële nieuwe deelnemende gemeente. Dit zijn vragen als over hoe de ondernemers georganiseerd zijn, andere samenwerkingspartners, de koopstromen van inwoners, onderwijs etc.. Hieruit moet blijken of de gemeente onderdeel uitmaakt van het 'daily urban system'. Het wordt besproken in het regionaal kernteam, dat zij de 20 burgemeesters. Het is vervolgens een democratische besluitvorming, meestal is het unaniem. Er is nu gezegd dat we de komende twee jaar een stop houden wat betreft gemeenten toelaten. Gemeenten melden zich altijd zelf aan.

Betrokkenheid Raad	Betrokken bestuurders koppelen zelf terug aan raad. Belangrijk punt van discussie is de financiële bijdrage van 1 euro per inwoner.
Culturele identiteit	Dit speelt geen rol. De Regio kenmerkt zich door een 'guncultuur' de gemeenten gunnen elkaar veel. Burgers voelen zich niet verbonden met regio Zwolle en vormt geen aanleiding tot deelname van gemeenten.
Sociaaleconomische factoren	Komt terug bij vragen voor potentiële nieuwe deelnemers. Dan worden sociaaleconomische factoren getoetst aan die van de Regio Zwolle. Gekeken wordt naar de banden die een gemeente heeft met de Regio qua werk, onderwijs en zorg.
Geografische samenhang	Het is niet een regio die iedereen herkent zoals Twente of Friesland. Het is een gebied tussen verschillende regio's in. De regio moet ook een gemeenschappelijke identiteit opleveren.
Flexibiliteit	Omdat het zo'n losse organisatievorm is, is er veel ruimte voor flexibiliteit. Er is weinig capaciteit. Omdat de vorm informeel is, komen we snel tot besluitvorming. Er zijn korte lijntjes en de daadkracht is groot. Gemeenten vinden de losse vorm fijn.
Identiteit organisatie	Men voelt zich goed bij de identiteit zoals die nu is en ontwikkeld wordt. De bestuurders snappen dat het ook voor de positie van hun gemeente belangrijk is, wanneer zij bijvoorbeeld wat willen in Den Haag is samenwerken in een grote regio voordelig. Zwolle vond het zelf lastig dat ze deze naam hebben, ze voelden zich min of meer bezwaard.
Duurzaamheid/toekomst	Ik denk dat we met het verband qua deelnemende gemeenten aan de grens zitten. Komende tijd meer structuur aanbrengen in de organisatie. Meer ondersteuning maar wel met een flexibele schil. Ook meer netwerksamenwerking met andere regio's. Wanneer we zaken willen bereiken in Brussel moet er meer op regio Oost niveau worden afgestemd. Ik verwacht meer allianties met Stedendriehoek, Metropoolregio Amsterdam of wellicht Twente.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Bewust voor lichte vorm gekozen, dit heeft ook te maken met de voorgaande structuur van de Regio IJsselland, dat wouden de gemeenten nooit meer. Er is overeenstemming over deze lichte vorm. Ik zou zelf wel meer capaciteit willen waarvoor een zwaardere vorm van samenwerking nodig is, gemeenten zijn hier heel terughoudend in en zijn bang dat het een instituut wordt. Er is ook geen hiërarchie die terugkomt in de structuur, we doen het met z'n allen samen. Burgemeesters zorgen voor stabiliteit en vormen kern Regio.
Gelijkwaardigheid	Deze is volstrekt gelijkwaardig. Dit heeft ook te maken met de stijl van de personen die er in het burgemeestersoverleg zitten. De Regio stelt dat gemeenten uit de samenwerking halen wat ze er zelf insteekt. Je moet er capaciteit en financiële middelen voor leveren. Als er een project van een paar gemeenten loopt betalen die gemeenten extra geld. Voor Port of Zwolle waren dit bijvoorbeeld Zwolle, Kampen en Meppel. Je merkt wel eens een sentiment dat we moeten oppassen dat niet alles in Zwolle geconcentreerd wordt. Zwolle weet dit zelf ook en houdt er rekening mee dat dit een gevoelig punt is.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Het was vrij snel geregeld. Ook omdat het een lichte vorm is van samenwerking. Het meeste werk kost altijd de bijdrage van gemeenten. Het kost tijd voor gemeenten hiermee akkoord gaan.
Evaluatie	We maken een jaarverslag samen met alle partners. Dit is inzichtelijk

voor iedereen. Elke partner maakt een jaarverslag en dat is het jaarverslag van de Regio Zwolle.

Ambtelijke fusie Noaberkracht Dinkelland – Tubbergen (BVO)

Interview: 08-11-2016 van 16.00 tot 16.45 uur met Gerard Mensink, Algemeen Directeur Noaberkracht en gemeentesecretaris Tubbergen.

Aantal medewerkers: 340 medewerkers

Omschrijving: In 2013 Openbaar lichaam Noaberkracht aangegaan. Ambtelijke fusie, sinds mogelijkheid in WGR van BVO is de vorm gewijzigd.

Criterion	Samengevat antwoord na codering
Doel	Lange traditie samenwerking Noord-Oost Twente. Oldenzaal en Losser maakten andere keuze. Tubbergen-Dinkelland intensiveerden samenwerking, onvoldoende politieke steun bestuurlijke fusie, dus ambtelijke fusie. Taakstellingen in beide gemeenten en toekomstige decentralisaties maakten samenwerken noodzakelijk. We hebben de drie K's Kosten, Kwetsbaarheid en Kwaliteit meegenomen. We konden kosten besparen, kwetsbaarheid verminderen door op te schalen en als grotere organisatie kunnen we meer kwaliteit leveren. Ook Kansen medewerkers speelde een rol.
Aard van het Takenpakket	Ambtelijke (uitvoerende) taken. Minder leidinggevenden dan voorheen.
Samenwerkings-partners	Dit was een bewuste keuze in die zin dat we al een langere traditie hadden van samenwerking in Noord-Oost Twente. Bijvoorbeeld het brandweercluster werkte in die vier gemeenten. De colleges kenden elkaar al en werkten op sommige terreinen samen. Er ging met de brandweer van vier korpsen naar twee korpsen in de gemeenten. Deze samenwerking was er al. Toen Oldenzaal en Losser wegvielen bleven er twee over.
Betrokkenheid Raad	Voor bestuurlijke fusie wou men unanimiteit. Één partij was tegen, ook tegen ambtelijke fusie maar die werd wel doorgezet. Enkele partijen nu voor bestuurlijke fusie. De raad is betrokken bij de ambtelijke organisatie.
Culturele identiteit	Tubbergen zou sneller naar Dinkelland trekken dan naar bijvoorbeeld Twenterand. Hier ligt ook aan ten grondslag dat Tubbergen overwegend katholiek is en Twenterand protestants.
Sociaaleconomische factoren	De andere reden was dat Tubbergen en Dinkelland ook vanwege de sociale structuur en het landschap, dus fysiek sociaal veel op elkaar lijken.
Geografische samenhang	Hoe groter je bent, hoe meer je in de melk te brokkelen hebt. Er worden soms ook afspraken gemaakt dat de wethouder van Tubbergen ook namens die van Dinkelland spreekt bij regionale bijeenkomsten. Ondanks dat we bestuurlijk niet gefuseerd zijn.
Flexibiliteit	Dit heeft te maken met hoe je de organisatie inricht. Hiermee hangt ook samen hoe je mensen meeneemt in de behoefte aan wendbaarheid. Je bent flexibeler met een grotere organisatie, je kunt makkelijker schuiven met mensen en je hebt een breder spectrum van competenties waar je een beroep op kunt doen. Het heeft ook te

	maken met de WGR vorm. We zijn een bedrijfsvoeringsorganisatie geworden vanaf het moment dat de wetgever die optie bood in 2015.
Identiteit organisatie	Er was begrip bij medewerkers voor de stap die gezet was. Ook waren er mensen die er weerstand tegen hadden, maar over het algemeen ging het erg soepel. Software systemen inmiddels geharmoniseerd, zorgde aanvankelijk voor verdeeldheid in werkzaamheden.
Duurzaamheid/ toekomst	De weg terug is onbegaanbaar naar mijn idee. Samenleving ziet, volgens mij, bestuurlijke fusie wel zitten, maar momenteel niet voldoende politiek draagvlak.
Basis en institutionele structuur samenwerking	Aanvankelijk waren we een OL, de wet schreef voor dat we in de situatie van Noaberkracht een AB en een DB moesten hebben. Dat is op zich raar want het volstaat gezien de ambtelijke taken in de samenwerking om er een enkelvoudig bestuur boven te zetten. De wet schreef een geëeld bestuur nodig hebt. Hier hebben we aan voldaan door het DB, bestaande uit de leden van beide colleges, ook in dezelfde samenstelling te benoemen als AG. Nu biedt de wet de ruimte om dat anders te doen, we hebben de WGR vorm meteen gewijzigd.
Gelijkwaardigheid	Veruit het merendeel van de ambtenaren is gewend aan nieuwe situatie. De harmonisatie van het beleid geldt voor ongeveer 2/3 van de beleidsthema's.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	Het is soepel verlopen. De bezuinigingen moesten op 31 december 2017 gerealiseerd hebben, we hadden ze al in 2014 gerealiseerd. We hebben een werkkapitaal van 1 miljoen euro gevraagd, beide gemeente een half miljoen, die hebben we ook gekregen. We hebben afgesproken dat we van dat geld de organisatie kunnen gaan bouwen en het geld krijgt u binnen 4 jaar terug. We konden het al na 2 jaar teruggeven aan beide gemeenten. We draaien altijd zwarte cijfers en nooit rode cijfers.
Evaluatie	Programmajournals worden regelmatig gemaakt. En verder begroting en jaarrekeningen inzichtelijk.

Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorgregio IJsselland (BVO)

Interview: Frank Lichtendahl, Team Beleid & Subsidies Maatschappelijke Ontwikkeling Kampen

Aantal medewerkers: Enkele medewerkers in dienst van de BVO afkomstig uit gemeenten en externe inhuur.

Omschrijving: Bedrijfsvoeringsorganisatie van IJssellandse gemeenten die voor die gemeenten de inkoop, facturering en monitoring op het gebied van de jeugdzorg uitvoert.

Criterium	Samengevat antwoord na codering
Doel	Op een aantal punten moet je wel samenwerken, zoals ten aanzien van kindermishandeling en huiselijk geweld, dat moet je wel gezamenlijk oppakken. Nadat bekend werd dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar de gemeenten zou overgaan, wekte het Rijk de indruk dat regionale samenwerking een wettelijke verplichting zou worden. Al snel hebben we elkaar toen opgezocht als 11 Overijsselse gemeenten, niet behorende bij Twente.
Aard van het	We hebben heel expliciet geen bestuurlijke taken in de GR

Takenpakket	ondergebracht, alleen duidelijke praktische uitvoeringstaken omdat je anders veel verantwoordelijkheden bij de gemeenteraden weghaalt en dat wilden we niet. We doen de inkoop, facturering en monitoring in regionaal verband. Taken zonder politieke componenten.
Samenwerkings-partners	Er is gekozen voor de gemeenten die al de regio IJsselland vormden en al samenwerkten op binnen de GGD en de veiligheidsregio. Deze elf gemeenten was een logische keuze om vanaf de start mee te gaan samenwerken en dat is ook zo gebleven. Het kan zijn dat er over een poosje nieuwe gemeenten worden toegevoegd.
Betrokkenheid Raad	De wethouders en de raden willen op dit moment volledig betrokken blijven en ze willen geïnformeerd worden over alle ontwikkelingen. Ze hebben geen directe invloed op de BVO buiten het goedkeuren van de begroting. Ook moeten ze alle samenwerkingsdocumenten goedkeuren en ermee instemmen.
Culturele identiteit	Cultuur speelde niet echt een rol. De beleidsambtenaren en bestuurders waren vanuit andere regionale overleggen al bekend met elkaar. Het was daarom logisch om dit met deze gemeenten op te pakken.
Sociaaleconomische factoren	We wisten als gemeenten niet welke zorginstellingen er waren en wat zij exact deden etc. . Er is daarom geen afweging gemaakt wat betreft doelgroepen, klanten of achtergronden.
Geografische samenhang	Het is een geografische keuze geweest. Het lag in de regio voor de hand om het met deze gemeenten samen op te pakken omdat zij al op andere terreinen samenwerkten.
Flexibiliteit	Het is wel eens voorzichtig ter sprake gekomen maar we hebben nu zoiets van: laten we eerst maar deze zaken goed op orde krijgen en dan kunnen we daarna eventueel wat breder kijken. Maar of dit politiek bestuurlijk ook haalbaar is, zal er met name van afhangen of de BVO de huidige taken goed aankan. Mocht blijken dat de BVO heel veel dingen niet doet naar wens, dan is het niet logisch er nieuwe taken aan toe te gaan voegen.
Identiteit organisatie	De programmamanagers staan een beetje buiten de BVO. Die worden wel meegenomen als het over de bekostiging van de BVO gaat en dergelijke. Bij de BVO zijn maar heel weinig mensen in dienst, er worden veel mensen ingehuurd omdat het opgestart is voor twee jaar.
Duurzaamheid/toekomst	Uiteindelijk komt BVO in de positie dat hij niet terug kan omdat er dan al zoveel is ondergebracht bij de organisatie. Dat punt is nu wel zo'n beetje bereikt. Er zijn gemeenten die kijken of ze de facturering niet zelf willen doen. Wanneer gemeenten niet meer willen deelnemen aan de BVO, kunnen zij ervoor kiezen dat zij niet alle taken meer afnemen, dan komt er verschil in de hoeveelheid taken die door de BVO gedaan worden voor diverse gemeenten.
Basis en institutionele structuur samenwerking	We wouden een eenvoudige structuur zonder lagen ertussen. Hier bood de WGR de mogelijkheid toe. Ook omdat het uitvoeringstaken zijn lag hij voor de hand. Er zit nu nog veel ruimte voor besluitvorming over de inrichting in maar op termijn moeten we als het goed is met twee bestuursvergaderingen per jaar klaar kunnen zijn.
Gelijkwaardigheid	Er is gelijkwaardigheid. Het zijn vaak kwesties als 'hoe pakken we dingen op' dan dat het gaat om keiharde besluiten waar stemming

	voor nodig is. Gemeente Zwolle is de standplaats van de BVO, de programmamanagers zitten daar en de wethouder van Zwolle is voorzitter van het bestuur van de BVO. De invloed van Zwolle is daarmee wel groot.
Samenwerkingskosten / inspanningskosten	De structuur zoals we die in de regio kenden was er al eentje van dat gemeenten naar evenredigheid meebetaalden, het inwoneraantal is bepalend. Het punt waar wel discussie over was en is, is over hoe zwaar je zo'n BVO optuigt. Het is nog steeds zoeken naar het evenwicht tussen verschillende meningen.
Evaluatie	In statuten afgesproken dat er evaluatie plaatsvindt voor einde eerste jaar.