BMC | advies

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Evaluatie samenwerking dragende organisaties & werkmaatschappij Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

Rapport
Colleges van B & W gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

BMC Advies B.V.
oktober 2017
prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers
drs. R.W.C. van Woerkum MMC
Projectnummer: P003619
Correspondentienummer: AD-2310-88490

BMC is lid van de Raad van Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en ingeschreven bij het 'Kwaliteitsregister Organisatieadvies', van Lloyd's Register Quality Assurance.

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1 ONDERZOEKSOPDRACHT EN VERANTWOORDING 2

1.1 De onderzoeksopdracht 2

1.2 Verantwoording onderzoek 2

1.3 Geen eindevaluatie, maar een tussenevaluatie 3

HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN PER VRAAG 4

2.1 Hebben de ambities die beide gemeenten rond de 4K's hebben uitgesproken geleid tot de resultaten als verwacht? 4

2.2 Ambities en resultaten in perspectief 7

2.3 Hebben de afzonderlijke gemeenteraden nog steeds de afgesproken ruimte om vanuit hun kaderstellende en controlerende positie de juiste rol te spelen? 9

2.4 Is het scenario 3C organisatorisch voldoende geborgd? 10

2.5 Is de gewijzigde directiestructuur (evaluatie uitgevoerd in 2016) nog passend? 14

2.6 Sluit de huidige structuur van de dragende organisaties nog aan bij de samenwerking in 8KTD? 15

HOOFDSTUK 3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 17

3.1 Conclusies 17

3.2 Aanbevelingen 18

Hoofdstuk 1
Onderzoeksopdracht en verantwoording

1.1 De onderzoeksopdracht

De vorming van de werkmaatschappij 8KTD is nauw verbonden met bredere discussies in Friesland over de bestuurlijke inrichting van gemeenten. De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben daarbij gekozen voor het behoud van hun zelfstandigheid in combinatie met een versterkte ambtelijke samenwerking van beide gemeenten. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van een gezamenlijke werkmaatschappij die in januari 2014 is gestart en die sinds maart 2015 operationeel is.

Zoals vooraf is afgesproken, wensen beide gemeenten de werkmaatschappij te evalueren. Daarnaast zijn er ook inhoudelijke redenen om de effectiviteit, efficiency en democratische kwaliteit van de werkmaatschappij tegen het licht te houden. Hierbij kan onder meer gewezen worden op het gegeven dat het functioneren van 8KTD onderwerp is geweest van politieke discussies in beide gemeenten. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de werkmaatschappij zich min of meer organisch heeft ontwikkeld en nog steeds in ontwikkeling is. Een evaluatie biedt dan mogelijkheden om de ontwikkeling van 8KTD waar nodig te versterken of bij te sturen.

Het doel van de evaluatie is het vaststellen van:
- de mate waarin doelen van de samenwerking tussen beide gemeenten zijn gerealiseerd;
- de stappen die nodig zijn om de samenwerking te verbeteren.

In de evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:
1. Hebben de ambities die beide gemeenten rond de 4K's (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en klanttevredenheid) hebben uitgesproken geleid tot de resultaten zoals verwacht?
2. Hebben de afzonderlijke gemeenteraden nog steeds de afgesproken ruimte om vanuit hun kaderstellende en controlerende positie de juiste rol te spelen?
3. Is het scenario 3C organisatorisch voldoende geborgd? Met andere woorden:
    - Zijn de taken en werkgebieden logisch ingedeeld binnen de organisaties?
    - Zijn de rollen en de rolverdeling van de directie- en managementfuncties passend bij de dragende organisaties en werkmaatschappij?
    - Zijn er nog cultuurverschillen tussen de drie organisatieonderdelen te overbruggen?
    - Kunnen de organisatorische cultuurverschillen los van elkaar blijven bestaan en hoe dragen deze bij aan een goede samenwerking?
    - Zijn beide gemeenten nog in staat om hun autonome rol inhoud te geven waar het de realisatie van de 4K's betreft?
4. Is de gewijzigde directiestructuur (evaluatie uitgevoerd in 2016) nog passend?
5. Sluit de huidige structuur van de MT's van de dragende organisaties nog aan bij de gevraagde ambities en ontwikkelingen van beide gemeenten?

1.2 Verantwoording onderzoek

Uitvoering opdracht

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we feitenmateriaal verzameld en geanalyseerd (deskresearch) en de volgende gesprekken (interviews) gevoerd:
- de beide burgemeesters (individueel);
- betrokken portefeuillehouders (individueel);
- groepsgesprek met twee raadsleden uit elke raad (apart van elkaar);

- de beide secretarissen (individueel);
- het management van de werkmaatschappij;
- leidinggevenden uit de dragende organisaties;
- gezamenlijke ondernemingsraad;
- vertegenwoordiging van medewerkers uit de werkmaatschappij;
- controllers.

Daarnaast zijn medewerkers van de gemeenten via een bericht op SharePoint in de gelegenheid gesteld om met de onderzoekers te spreken over hun ervaringen met de samenwerking. Van die gelegenheid heeft ook nog een aantal medewerkers uit de werkmaatschappij gebruikgemaakt. Ook hun ervaringen hebben we betrokken bij deze evaluatie. Natuurlijk geven interviews subjectieve meningen en oordelen. Om subjectieve beelden te objectiveren zijn we als onderzoekers op zoek gegaan naar vaste patronen in de wijze waarop betrokkenen fenomenen in de samenwerking duiden of beoordelen.

Leidende onderzoeksprincipes bij de uitvoering van de evaluatie
Evaluatie is een vorm van toetsend onderzoek. Het onderscheidt zich van zuiver academisch onderzoek door het feit dat het altijd uitmondt in een oordeel over de resultaten van concrete menselijke handelingen. Daarom dragen de onderzoekers een grote verantwoordelijkheid tegenover de bij de evaluatie betrokken belanghebbenden.

De uitvoering van de evaluatie dient consistent te zijn met de volgende leidende principes:
- Onafhankelijkheid. De oordelen van de onderzoeker zijn niet beïnvloed door externe druk of een belangenconflict. De onderzoekers zijn niet eerder betrokken geweest bij de uitvoering van de activiteiten die worden geëvalueerd en evenmin bij de formulering van het beleid dat daaraan ten grondslag ligt.
- Objectiviteit. De evaluatie is gebaseerd op verifieerbare feiten. De onderzoekers streven ernaar dat de gegevensbasis waarop de evaluatie is geënt geen onjuistheden bevat. De weergave van feiten is duidelijk en herkenbaar gescheiden van oordeelsvorming.
- Transparantie. De evaluatie dient op een voor belanghebbenden en derden navolgbare wijze te worden uitgevoerd. Vraagstelling, gegevensbasis, gebruikte onderzoeks-methoden, bevindingen en conclusies dienen in het rapport op een heldere, toegankelijke wijze te worden weergegeven.
- Betrouwbaarheid. De onderzoeksresultaten uit de evaluatie zijn stabiel, dat wil zeggen: herhaling van het onderzoek moet leiden tot dezelfde bevindingen en conclusies.
- Bruikbaarheid. De evaluatie resulteert in conclusies en aandachtspunten die voor de gebruiker van de evaluatie waardevol zijn, omdat zij aanleiding geven tot handelingen die binnen zijn vermogen liggen.
- Anonimiteit en vertrouwelijkheid. Van onderzoekers wordt verwacht dat zij het verzoek van informanten om informatie vertrouwelijk te behandelen respecteren en dat zij er zorg voor dragen dat vertrouwelijke informatie niet herleid kan worden tot de bron.

1.3 Geen eindevaluatie, maar een tussenevaluatie

Het onderzoek heeft de vorm van een tussenevaluatie. Het laat de huidige stand van zaken zien op voor de samenwerking belangrijke onderwerpen, zoals de resultaten, de structuur en het functioneren van de samenwerking. We doen daarnaast aanbevelingen die betrekking hebben op zowel het proces van samenwerking als het realiseren van de inhoudelijke resultaten van de samenwerking.

Hoofdstuk 2
Onderzoeksbevindingen per vraag

2.1 Hebben de ambities die beide gemeenten rond de 4K's hebben uitgesproken geleid tot de resultaten zoals verwacht?

Het gaat hier concreet om de volgende ambities:

- Kosten: de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling Werkmaatschappij Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel (GR WM8KTD) moet leiden tot besparingen waarbij de afzonderlijke gemeenten de volgende financiële taakstelling hebben geformuleerd: Beide gemeenten hebben de doelstelling door intensief samen te werken een bezuiniging te realiseren van € 1.000.000,— per gemeente. Hiervan zal de werkmaatschappij € 500.000,— per gemeente realiseren.
- Kwaliteit: de kwaliteit van dienstverlening moet voor beide gemeenten ten minste op hetzelfde niveau blijven ten opzichte van de periode voor de samenwerking.
- Kwetsbaarheid: met de inrichting van de GR WM8KTD moet de kwetsbaarheid van beperkte functies en taken afnemen.
- Klanttevredenheid: ook hiervoor geldt dat de klanttevredenheid minimaal op een gelijkblijvend niveau is ten opzichte van de periode voor de samenwerking. Als uitgangspunt wordt 'Waar staat je gemeente' hiervoor genomen.

Wat weten we nu over de mate waarin de ambities zijn gerealiseerd?

Kosten

De taakstelling die betrekking heeft op de werkmaatschappij bedraagt 2 x € 500.000,— (voor allebei de gemeenten hetzelfde). Deze taakstelling van € 1.000.000,— is doorvertaald in een taakstelling van 8% op de formatie. Met andere woorden, door 8% op de formatie te bezuinigen moet er 2 x € 500.000,— bezuinigd worden. Dit percentage is indicatief, de taakstelling is puur financieel en ingestoken op het behalen van efficiencyvoordelen. De gekozen taakstelling werd op dat moment, gelet op het takenpakket van de werkmaatschappij, reëel en verantwoord gevonden.

Naast de taakstelling voor de werkmaatschappij is er nog een beleidsinhoudelijke taakstelling voor de beide gemeenten en een taakstelling op de bedrijfsvoering van de dragende organisaties van de beide gemeenten. Deze taakstellingen en de voortgang hiervan laten we in deze evaluatie buiten beschouwing, omdat ze bij de individuele gemeente horen en niet bij de samenwerking.

De taakstelling 2 x € 500.000,— is ingevuld door de teambouwers bij de vorming van de werkmaatschappij een efficiëntieopdracht mee te geven. In 2016 was er sprake van een formatie van 238,46 fte. In 2017 is er sprake van een formatie van 238,30 en in 2018 moet er sprake zijn van een formatie van 221,93 fte.[1] De reductie van 16,53 fte staat gelijk aan een bezuiniging van € 991.800,—. Dit is de realisatie van de taakstelling op de oorspronkelijke formatie.

[1] Formatie WM 2016-2018, 19 juni 2017.

Door ontwikkelingen als gevolg van met name de decentralisaties in het sociaal domein is de formatie de afgelopen jaren gegroeid met 23,51 fte in 2016 naar 33,51 fte in 2018. De totale formatie van de organisatie is dan ook per 2018: 255,44 fte (exclusief nog aan te vragen budget) en 263,44 fte (inclusief aan te vragen budget).[2]

Tot 2017 is er sprake geweest van een gerealiseerd percentage op de formatie van 6,93%. Naar verwachting zal de taakstelling op de formatie van 8% per 1-1-2018 gehaald worden.

De taakstelling is berekend op de loonsommen. Het begrote bedrag aan personele inzet voor 2016 is overschreden door kosten voor externe inhuur; voor 2017 doet zich ook het risico van overschrijding voor. De kosten voor extra inhuur zijn 'tijdelijk noodzakelijk' en hebben enerzijds te maken met de vorming van de werkmaatschappij (verplaatsing van taken) en anderzijds met de transitie en transformatie in het sociaal domein.

Daarnaast constateren we dat er in de voortgangsrapportages over de taakstelling(en) geen relatie wordt gelegd tussen de bezuinigingen en de kwaliteit en kwetsbaarheid van de taakuitvoering. Met andere woorden, het is niet duidelijk hoe de bezuinigingen van invloed zijn op de taakuitvoering en dienstverlening van de gemeenten en in hoeverre de kwetsbaarheid van de taakuitvoering (aanwezigheid van specialisme bij bijvoorbeeld één persoon) wordt verhoogd.
Ook zien we niet terug in hoeverre door de gemeenten geformuleerde verwachtingen over de benodigde personele inzet in de werkmaatschappij zich in de praktijk ontwikkelt en zich doorvertaalt naar gerealiseerde efficiencyvoordelen. Het gaat dan om de volgende verwachtingen: [3]

- Het lean harmoniseren van werkprocessen leidt tot minder benodigde personele inzet. Bedrijfsvoering advisering hoeft in bepaalde gevallen maar één keer te gebeuren in plaats van twee keer.
- Zelfredzaamheid van de klant (kanteling) en het ontwikkelen van e-dienstverlening vraagt om minder en/of andere personele inzet. Door meer mogelijkheden om medewerkers op hun kwaliteiten in te zetten wordt de bedrijfsvoering efficiënter.
- Het bedienen van twee of zelfs drie interne klanten kan leiden tot verhoogde personele inzet.
- Het uitvoeren van nieuwe taken vraagt om verhoging van de personele inzet.
- Verschillende manier van uitbesteden heeft invloed op de personele bezetting.

Alleen de betekenis van de nieuwe taken voor de formatie is nog expliciet gemaakt. Wel zien we meerdere initiatieven om tot het harmoniseren van werkprocessen te komen. Zo loopt er onder andere een project 'Optimalisatie Planning en Controlinstrumentarium' voor de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel en de werkmaatschappij 8KTD.[4]

Het ontbreekt dus aan een monitoringsysteem waarin (externe)[5] ontwikkelingen met betrekking tot de taakstellingen, personele inzet (inclusief externe inhuur) en de kwaliteit en kwetsbaarheid van de taakuitvoering, in samenhang kunnen worden gevolgd en gecommuniceerd.

---

[2] Idem.
[3] Jaarrekening 2016 WM8KTD.
[4] Conceptbegroting 2018-2021 WM8KTD.
[5] Bijvoorbeeld btw-plicht over diensten die worden afgenomen van de werkmaatschappij
http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/toch-btw-voor-fusiegemeenten.9572147.lynkx

Kwaliteit

Is de kwaliteit van de uitvoering ten minste gelijk gebleven sinds de samenwerking tussen beide gemeenten?

Er zijn door de gemeenten geen expliciete indicatoren benoemd om de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening te meten, noch is bij de start van de werkmaatschappij een nulmeting gehouden.

De prioriteiten van de werkmaatschappij in 2017 liggen voornamelijk op ‘het basis beheer bedrijfsvoering op orde brengen’ en het van daaruit starten met het optimaliseren van de bedrijfsvoering.[6]

De verwachting is dat “wanneer de basis op orde is, we beter en vooral ook makkelijker en efficiënter de integrale dienstverlening en bedrijfsvoering (waar mogelijk middels projecten) vorm kunnen geven”.[7]

Met het dienstverleningsconcept, opgenomen in het organisatieplan 2015, is een belangrijke basis gelegd voor de continuïteit van de dienstverlening in de jaren daarna. Met de klantreis als kwaliteitsinstrument vindt momenteel een verdere doorontwikkeling van de dienstverlening plaats.[8]

Het samenvoegen van functies heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van specialismen binnen de werkmaatschappij. Een ‘robuust specialisme’ vraagt echter om een ‘kritische massa’ van twee specialisten, liefst aangevuld met een derde persoon die het vak aan het leren is en voor doorstroming kan zorgen. De huidige constellatie met dragende organisaties en een werkmaatschappij maakt dit nu nog beperkt mogelijk.

Kwetsbaarheid

Is met de inrichting van de werkmaatschappij de kwetsbaarheid van beperkte functies en taken afgenomen?

De kwetsbaarheid in de ambtelijke organisatie is door de samenwerking minder geworden, maar niet verdwenen. De ambtelijke inzet is nog altijd kwetsbaar bij uitval van medewerkers. De ruimte om ontwikkelingen en vakkennis actueel bij te houden is beperkt, evenals de onderlinge kennisuitwisseling, die essentieel is voor het onderhouden van specialismen.

Voor veel medewerkers is de (ervaren) werkdruk de afgelopen jaren fors toegenomen. De ervaren werkdruk is een belangrijk ‘verbeterpunt’ in het recente medewerkersonderzoek 8KTD.[9] Ook in de voortgangsrapportage van het management van de werkmaatschappij wordt melding gemaakt van een ‘hoge werkdruk’.

Werkdruk ontstaat wanneer de balans tussen de werkbelasting en de belastbaarheid van medewerkers verstoord raakt. De vorming van de werkmaatschappij en de gelijktijdige invoering van nieuwe taken in het sociaal domein hebben gezorgd voor een toenemende

[6] Voortgangsrapportage WM juni 2017.
[7] Evaluatie teamopbouwersfunctie, etc. juli 2017.
[8] Voortgangsrapportage WM juni 2017.
[9] Medewerkersonderzoek 8KTD, juni 2017.

werkbelasting.
De verwachting van veel medewerkers is dat de werkbelasting nog wel even zo blijft, wat de urgentie om iets aan de belastbaarheid van medewerkers te doen vergroot. We hebben geconstateerd dat werkdruk wel de aandacht heeft van het management van de werkmaatschappij, maar dat er nog geen concrete maatregelen zijn genomen om de werkbelasting te verminderen dan wel de belastbaarheid van medewerkers (en teamopbouwers) van de werkmaatschappij en de dragende organisaties te vergroten.

Klanttevredenheid

Is de klanttevredenheid ten minste gelijk gebleven sinds de samenwerking tussen beide gemeenten?

De landelijke Waarstaatjegemeente-benchmark van september 2017 laat zien dat de klanttevredenheidsscores van beide gemeenten niet onderdoen voor die van vergelijkbare Nederlandse gemeenten. Omdat er geen eerdere benchmark is uitgevoerd, is het onmogelijk om de vraag te beantwoorden of de klanttevredenheid van inwoners sinds de start van de werkmaatschappij gelijk is gebleven of is gestegen.

De peiling geeft wel aan dat inwoners er weinig van gemerkt hebben: ‘Sinds 1 januari 2016 werken de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel op veel terreinen nauw samen. Ongeveer driekwart was hiervan op de hoogte. De meeste inwoners geven aan niets van deze intensieve samenwerking gemerkt te hebben.’[10]

‘Vooral de dienstverlening en de opstelling van de medewerkers (Hostmanship) zijn sterke punten met een groot belang, die hoog gewaardeerd worden door de inwoners.’ [11]

‘De waardering en beoordeling van de gemeentelijke dienstverlening in Achtkarspelen is vergelijkbaar met de waardering en beoordeling in T-diel.’ [12]

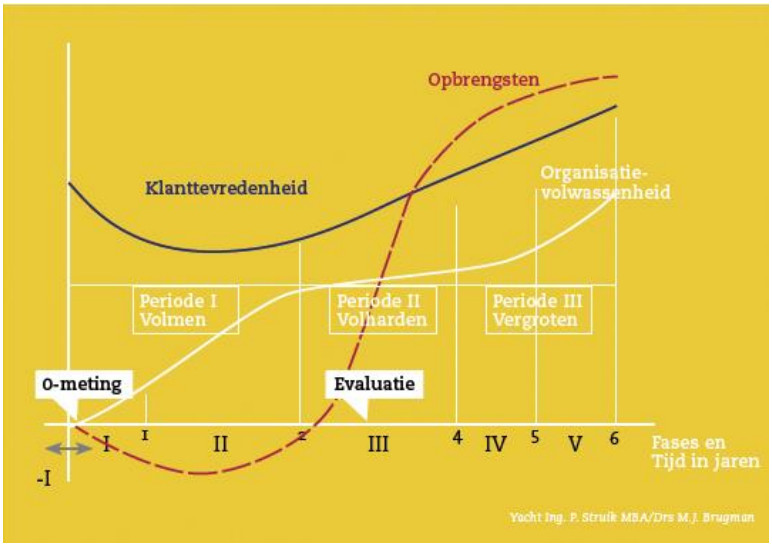
Het is een compliment aan met name de werkmaatschappij dat de dienstbaarheid van de medewerkers (of hostmanship) op een hoog niveau is gebleven.

Niet alleen de externe maar ook de interne klantwaardering van de besturen voor de dienstverlening van de ambtenaren is op een gelijk niveau gebleven.

2.2 Ambities en resultaten in perspectief

Om de voortgang in de doelen van de samenwerking (de 4K’s) beter te kunnen begrijpen is het zinvol om deze in het perspectief van een ontwikkelende organisatie te plaatsen. Het Life Cycle-model voor Shared Service Centers (zoals de werkmaatschappij 8KTD) biedt ons die mogelijkheid. [13]

[10] Conceptrapport burgerpeiling T-Diel & Conceptrapport burgerpeiling 8K, september 2017.
[11] Conceptrapport burgerpeiling T-Diel, september 2017.
[12] Conceptrapportage burgerpeiling 8K, september 2017.
[13] Struik & Brugman, Life Cycle-model voor SSC, een handvat voor organisatieontwikkeling, 2008.



Figuur 1: Life Cycle-model voor SSC

- *Een belangrijke curve in het Life Cycle-model is **de curve van organisatievolwassenheid**. De steilheid van deze curve geeft een indruk van de mate van verandering voor de organisatie. Hoe steiler de curve, hoe intensiever de veranderingen worden beleefd door het management, medewerkers en klanten.*
- *De relatie opdrachtnemer – opdrachtgever wordt door de komst van een SSC scherper en klantgerichtheid is mede bepalend voor het succes van een SSC. Dit komt tot uitdrukking in **de curve van de klanttevredenheid**. De perceptie is al snel dat de klantgerichtheid en de dienstverlening achteruitgaan door het ontstaan van formele werkrelaties en standaardisatie van de dienstverlening, met name in periode I (fase I en II). Het gewenste maatwerk is niet direct voorhanden en wordt vaak eerder vermeden dan aangemoedigd.*
- *De laatste curve in het model is **de curve van de opbrengsten**. Een van de doelstellingen voor de oprichting van een SSC is veelal 'operational excellence'. Bij operational excellence staat kostenreductie centraal zonder dat de kwaliteit van de dienstverlening ter discussie staat. Daar staan aanvankelijk additionele kosten en investeringen tegenover. Het is dan ook niet te verwachten dat in de beginperiode de financiële opbrengsten per saldo positief zullen zijn. Pas in periode II (Fase III) wordt het rendement aangetoond en komt de beoogde efficiency tot uitdrukking.*

Al sinds de 'proeftuinen' zijn de taken in het sociaal domein onderdeel van de samenwerking. Met de keuze voor samenwerking op het sociaal domein hebben de gemeenten het zichzelf niet bepaald gemakkelijk gemaakt. In de evaluatie van de proeftuinen[14] wordt treffend gesproken over de 'moeilijke noordhelling' die de gemeenten hebben genomen. Het heeft er waarschijnlijk toe geleid dat de eerste fase van het vormen van de werkmaatschappij langer duurt dan vooraf gedacht.[15]

[14] Evaluatie proeftuinen, mei 2012.
[15] De gezamenlijke werkmaatschappij is januari 2014 gestart en sinds maart 2015 operationeel.

Naast de inhoud van de samenwerking dragen ook de gekozen uitgangspunten van samenwerking nog niet bij aan de vorming van de werkmaatschappij:

- De aanleiding voor de samenwerking wordt ervaren als een negatieve keuze: waar veel gemeenten in de provincie fusiebesprekingen voerden, kozen Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen voor ambtelijke samenwerking om zo hun zelfstandigheid te kunnen behouden. Samenwerking diende dus herindeling te voorkomen.
- Het behoud van autonomie stond dus centraal, terwijl samenwerking inhoudt dat een deel van de autonomie wordt opgegeven. Deze spanning heeft de ontwikkeling van de werkmaatschappij geremd. In 2014 merkt de GOR hier al het volgende over op: 'Het angstvallig zoeken naar evenwicht, gelijke inbreng, ook wat de inbreng van mensen betreft, heeft in onze ogen veel tijd gekost.'
- Omdat het behoud van autonomie centraal stond, was er weinig aandacht voor gezamenlijke ambities.
- Het gekozen samenwerkingsmodel 3C wordt hierdoor erg strikt uitgelegd en is daarom een strak zittend keurslijf geworden.
- De MegaHome-affaire in Tytsjerksteradiel (2015) en de bestuurscrisis in Achtkarspelen (2016) hebben ieder op eigen wijze een negatieve uitwerking gehad op de huidige cultuur van samenwerking.
- 'Mijn en dijn', 'elkaar niet gunnen' en 'gaan voor eigen gewin': het zijn allemaal uitingen van een cultuur van samenwerking die niet bijdraagt aan succesvolle samenwerking.

Het Life Cycle-model laat verder zien dat er in de periode van vorming van de organisatie sprake is van een 'steile' verandercurve, die 'platter' wordt op het moment dat er in de samenwerking duidelijkheid is over ieders rol en het samenspel dat nodig is om van de samenwerking een succes te maken. Het huidige proces van samenwerking (zie de opsomming hiervoor) geeft onvoldoende vertrouwen dat de veranderintensiteit op korte termijn minder gaat worden.

2.3 Hebben de afzonderlijke gemeenteraden nog steeds de afgesproken ruimte om vanuit hun kaderstellende en controlerende positie de juiste rol te spelen?

Beide gemeenten blijven bij de gekozen vorm van samenwerking politiek en bestuurlijk zelfstandig. Dat houdt onder meer in dat de eigen verantwoordelijkheid en dus ook de eigen beleidsvrijheid van de raad bij de uitvoering van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken in de afzonderlijke gemeentebesturen intact blijft. De vraag die door ons in het onderzoek is gesteld is of dit door de raden ook als zodanig wordt beleefd of dat er krachten aanwezig zijn die maken dat die ruimte niet wordt gevoeld.

We hebben vastgesteld dat de beleving inderdaad anders is dan de theorie. Voor de raadsleden in het onderzoek staat de ambtelijke samenwerking 'op afstand' en bestaat het gevoel dat de samenwerking zich langzaam uitbreidt. De spanning met de autonomie van de eigen gemeente wordt gevoeld. De rol van de raden in het samenwerkingsproces is onduidelijk, onder meer waar het gaat om een visie op regionale samenwerking (die veel verder gaat dan de ambtelijke samenwerking 8KTD). De raden zelf zijn ook passief waar het gaat om de samenwerking. Er is weinig initiatief en onderling contact tussen de raden over de samenwerking. Het past binnen de kaders van de samenwerking dat gemeenten 'eigen beleidskeuzes' maken. Het is echter in het belang van de samenwerking dat hierover gecommuniceerd wordt, zodat er meer begrip komt voor elkaars standpunten en belangen.

2.4 Is het scenario 3C organisatorisch voldoende geborgd?

Deelvragen:

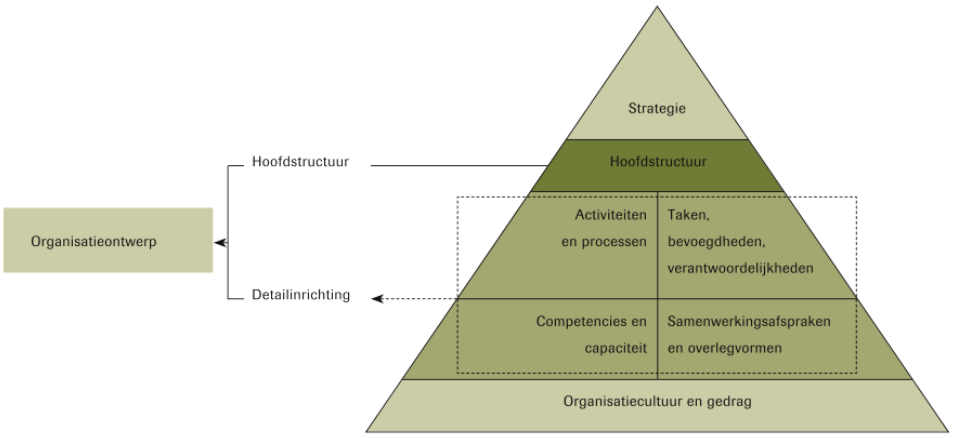
a) Zijn de taken en werkgebieden logisch ingedeeld binnen de organisaties?

b) Zijn de rollen en de rolverdeling van de directie- en managementfuncties passend bij de dragende organisaties en werkmaatschappij?

Scenario 3C gaat uit van een gezamenlijk organisatieonderdeel dat behalve uit 'bedrijfsvoering' ook uit 'dienstverlening' bestaat. Dit houdt in dat de proeftuinen niet meer worden verdeeld over de beide gemeentelijke organisaties, maar ook worden toegedeeld aan de gezamenlijke organisatie die 'tussen' de beide gemeenten hangt. In de eigen gemeentelijke organisatie zijn alleen nog die onderdelen ondergebracht waarvan zowel bestuurlijk als beleidsmatig een eigenstandige gemeentelijke koers wordt gevraagd.[16]

Er bestaat tussen de gemeenten verschil van inzicht over 'die onderdelen waarvan zowel bestuurlijk als beleidsmatig een eigenstandige gemeentelijke koers wordt gevraagd'. Dat heeft onder andere geleid tot verschillen in de taakoverdracht naar de werkmaatschappij. Denk bijvoorbeeld aan de versnippering van de communicatiemedewerkers, de verschillende invulling van de advies- en controlfuncties op enkele onderdelen, de programmamanagers die in de dragende organisaties in verschillende afdelingen zijn ondergebracht en verschillende taken hebben, ook wat hun rol in relatie tot de werkmaatschappij betreft.[17] Model 3C geeft wel ruimte om de ontstane verschillen op te heffen.

In het vervolg van de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen (die volgen) maken we gebruik van onderstaand referentiekader.[18]



Figuur 2 De Ontwerppiramide

[16] Scenarioanalyse de Wâlden, augustus 2012.
[17] Evaluatie teamopbouwersfunctie etc. juli 2017.
[18] Aarts & Hoogerwaard, gerichte interventies voor effectief organisatieontwerp, 2011.

De piramide geeft de samenhang weer tussen de elementen strategie, organisatieontwerp en organisatiecultuur en gedrag. Achtereenvolgens wordt aandacht gegeven aan het volgende:

1. *De **strategie** moet altijd het vertrekpunt vormen voor de hoofdstructuur en de detailinrichting van een organisatie. Een effectieve organisatie-inrichting stelt de organisatie in staat om haar doelstellingen te realiseren. Zonder heldere strategie en strategische doelstellingen is het per definitie onmogelijk om een effectieve organisatie in te richten.*
2. *Op basis van de strategie wordt **de hoofdstructuur** gekozen die de organisatie maximaal in staat stelt om haar doelstellingen te realiseren.*
3. *Een hoofdstructuur is op zichzelf 'statisch'. Diverse elementen rondom **detailinrichting** geven inzicht in hoe deze structuur daadwerkelijk gaat werken en wat er nodig is om hierbij succesvol te zijn.*
4. *De basis wordt gevormd door **organisatiecultuur en gedrag**. Uiteindelijk is het doel van iedere interventie een gedragsverandering bij medewerkers. Interessant hierbij is de wisselwerking tussen organisatieontwerp en gedrag. Het organisatieontwerp moet voldoende aansluiten bij de huidige manier van werken om succesvol te kunnen zijn. Tegelijkertijd beïnvloedt het organisatieontwerp juist dit gedrag.*

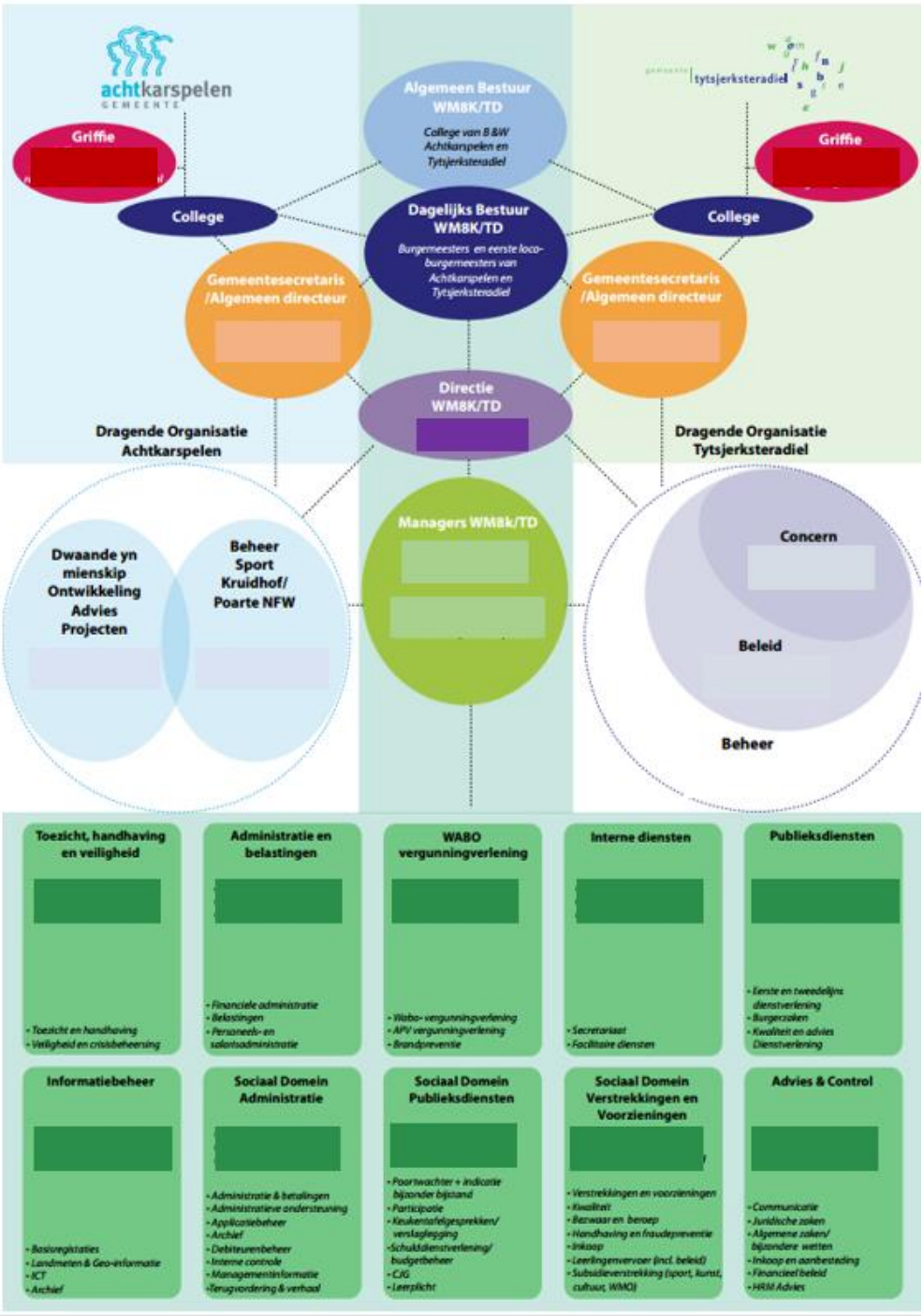
We bespreken achtereenvolgens de verschillende elementen uit de ontwerppiramide.

Strategie
In het organisatieplan 2015 is neergelegd hoe de samenwerking volgens het 3C-model organisatorisch is ingericht met als grondslag de Gemeenschappelijke Regeling WM8ktd. De visie en (organisatorische) uitgangspunten voor de samenwerking zijn in het organisatieplan vertaald naar een organisatorische inrichting.

De visie
We streven naar een moderne netwerkorganisatie binnen een continu veranderende omgeving op basis van politiek opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. We werken op basis van vertrouwen waarbij verantwoordelijkheid laag in de organisatie ligt en we spreken elkaar aan. We nemen de tijd om ons te ontwikkelen. De professional staat centraal en werkt vraaggericht.

Naast de visie zijn de 4K's leidend bij de organisatie-inrichting.

Organisatieontwerp
a) Hoofdstructuur
In de hoofdstructuur staan de gezamenlijke werkmaatschappij en de twee dragende organisaties centraal.



Figuur 3 Organogram samenwerking 8KTD

De complexiteit van de hoofdstructuur is inherent aan het samenwerkingsmodel 3C. De hoofdstructuur scoort (in de praktijk) ‘matig’ op kostenefficiency (gelaagdheid, veel overleg en afstemming nodig) en kwaliteit (meervoudig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, verdeeldheid in de directie over de koers en wijze van besturing, ‘grensconflicten’ tussen werkmaatschappij en dragende organisaties).

b) Detailstructuur

Bij de detailstructuur onderscheiden we de volgende elementen:

- activiteiten en processen;
- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (rollen);
- benodigde competenties en capaciteit;
- samenwerkingsafspraken en overlegvormen.

In hoeverre kan de detailstructuur de tekortkomingen of nadelen van de hoofdstructuur compenseren?

Van compensatie door de detailstructuur is nog geen sprake. De verschillende elementen van de detailstructuur zijn zelf nog volop in ontwikkeling, zo blijkt uit voortgangsrapportages en gesprekken met medewerkers[19]:

- Procesbeschrijvingen ontbreken of worden niet altijd nageleefd, afhankelijkheden tussen teams (van de werkmaatschappij en dragende organisaties) zijn niet goed inzichtelijk gemaakt, en processen en functieomschrijvingen zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd.
- Er bestaat nog veel onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er bestaan verschillen per gemeente in taakoverdracht naar de werkmaatschappij (zie p. 10). Er is dringend behoefte aan duidelijkheid en eenduidigheid binnen de laag directeuren en managers over de besturing van de werkmaatschappij. De verantwoordelijkheid voor het 'wat' en het 'hoe' is niet duidelijk belegd. Verantwoordelijkheden laag in de organisatie leggen is een belangrijk uitgangspunt, maar levert spanning op wanneer er kwaliteitsmedewerkers worden aangesteld die de kwaliteit van de processen gaan toetsen.
- Medewerkers hebben voldoende kennis en kunde om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Toch zijn er vragen en is er zorg: 'Het is intern en extern complexer geworden, kan iedereen wel mee?', 'Drie weken geleden heb ik moeten constateren dat ik de grip niet meer heb'. De ruimte om hierover met elkaar het gesprek te voeren is beperkt, juist door alle dynamiek en complexiteit die ten grondslag ligt aan deze zorgen.
- Omdat procesbeschrijvingen nog niet allemaal voldoende op orde zijn en de taken en bevoegdheden onduidelijk zijn (zie boven), komen samenwerkingsafspraken en overlegvormen in het luchtledige te hangen. Dit vergroot de al bestaande onduidelijkheden. Zo is de status van overlegvormen zoals Team 9 (waarin alle managers van dragende organisaties en werkmaatschappij vertegenwoordigd zijn) voor veel medewerkers onduidelijk. Is het alleen een afstemmingsoverleg of worden er ook besluiten genomen?
- De informatievoorziening vanuit de overleggen verschilt. De agenda en documenten van Team 9 zijn beschikbaar voor alle medewerkers, wat niet geldt voor de stukken van het MT Tytsjerksteradiel , MT Achtkarspelen en het DM Werkmaatschappij. Een medewerker merkte naar aanleiding hiervan op: 'We willen elkaar wel aanspreken, maar waarop?'

c) Zijn er nog cultuurverschillen tussen de drie organisatieonderdelen te overbruggen?

d) Kunnen de organisatorische cultuurverschillen los van elkaar blijven bestaan en hoe dragen deze bij aan een goede samenwerking?

'De vier k's zijn enorm belangrijk, de wil om het echt samen te doen en ook te willen investeren in een duurzame samenwerkingsrelatie is nog veel belangrijker.' (Evaluatie proeftuinen en overige samenwerkingsterreinen, 31 mei 2012)

[19] Hiervan is o.a. sprake op de werkterreinen in het sociaal domein, financiën en ICT.

'De beide gemeenten kennen vanuit de geschiedenis en opbouw allebei een eigen en verschillende organisatiecultuur. Dit geldt zowel voor de bestuurlijke als voor de ambtelijke cultuur. De verschillen kunnen vanuit het verleden wellicht het beste worden getypeerd met gedegen versus pragmatisch, met procedureel versus doorpakken, met rekkelijk versus precies, met arm versus rijk en met strak in het pak versus ruim bemeten. Dat werkt ook door in specifieke kenmerken (omvang, wijze van werken, processen) van de ambtelijke organisaties.' (Evaluatie proeftuinen en overige samenwerkingsterreinen, 31 mei 2012)

De cultuurverschillen tussen de organisatieonderdelen staan vooral een eenduidige visie en besturing van de werkmaatschappij in de weg. Hoe verder de visie en belangen van de gemeenten (opdrachtgevers) afwijken, hoe meer interpretatieverschillen er zijn en hoe meer druk dat op de samenwerking legt. 'Je zou het daarom met elkaar kunnen hebben over een acceptabel niveau van verschil.' 'Hoe kunnen we de verschillen die er zijn hanteerbaar of productief maken?' Dat lukt alleen als mensen hun verschillen in visie, voor zover die te maken hebben met hun professionele of organisatiecultuur, gebruiken om van elkaar te leren en nieuwe oplossingen te vinden voor gedeelde vraagstukken. Als de onderliggende verschillen in professionele waarden niet blootgelegd worden en bespreekbaar worden gemaakt, blijft de meerwaarde van diversiteit onbereikbaar.

Een andere constatering is dat het in de samenwerking ontbreekt aan een gemeenschapsgevoel, de ervaring om bij iets te horen dat het waard is. De trots bij medewerkers om voor beide gemeenten te mogen werken ontbreekt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de werkmaatschappij ook maar beperkt een eigen identiteit heeft en de gemeentebesturen dat eerder afhouden dan stimuleren.

e) Zijn beide gemeenten nog in staat om hun autonome rol inhoud te geven waar het de realisatie van de 4K's betreft?

In hoofdstuk 2.2. hebben we al opgemerkt dat 'het streven naar behoud van autonomie centraal staat, terwijl samenwerking inhoudt dat een deel van de autonomie wordt opgegeven'. Het onderzoek laat juist zien dat een 'te veel' aan autonomie leidt tot allerlei spanningen binnen de samenwerking (structuur en cultuur) (net zoals een 'te veel' aan samenwerking wellicht ook tot spanningen zou leiden). Het gaat dus om het vinden van een evenwicht tussen de mate van autonomie en de mate van samenwerking.

2.5 Is de gewijzigde directiestructuur (evaluatie uitgevoerd in 2016) nog passend?

Op 19 juni 2013 heeft de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (Stibabo) de rapportage 'Innovatief samen verder'[20] opgeleverd. Het rapport adviseerde onder andere tot het aanstellen van één directeur/kwartiermaker voor de te vormen samenwerkingsorganisatie, met als argumenten:

- De gemeentesecretarissen kunnen de rol van ambtelijke opdrachtgever beter vervullen als ze alleen secretaris van hun eigen beleidsbepalende organisatie zijn. Hiermee worden de verschillende posities duidelijker onderscheiden. Dit leidt tot checks en balances.
- Deze structuur vereist geen omvattende consensus vooraf. Daardoor is men in deze structuur beter in staat om lastige knopen die zich zo nu en dan voordoen te beslechten.

[20] Herweijer en Lunsing, Innovatief samen verder, 2013.

In september 2013 werd door de gemeenten, in afwijking van het Stibabo-rapport, gekozen voor een opdrachtgevende directie van de werkmaatschappij bestaande uit beide gemeentesecretarissen. De argumenten hiervoor waren:

- kosten;
- goede binding met de dragende organisaties;
- juiste balans tot de dragende organisaties.

Op 5 juli 2016 is een intern rapport verschenen waarin de ambtelijke aansturing van de werkmaatschappij is geëvalueerd. De directiestructuur is niet gewijzigd waar het gaat om de opdrachtgevende directie van de werkmaatschappij bestaande uit beide gemeente-secretarissen. Wel is de rolverdeling met het management (voor de dagelijks leiding) scherper neergezet en wordt er gesproken over een aantal 'bindmiddelen' om rollen goed te kunnen vervullen:

- Er is een stevig gestructureerd overleg van secretarissen en leidinggevenden om de binding 'up-to-date' te houden.
- De aansturing vanuit de DO en de secretarissen richting de leidinggevenden en via hen richting de teams is duidelijk en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar.
- Het Dagelijks Bestuur van de WM en de colleges met daarin vooral portefeuillehouders samenwerking houden goed de vinger aan de pols. Zo gebruiken zij zo nodig hun bevoegdheid en invloed om tot de noodzakelijke duidelijke aansturing van de WM te komen.

Er is nog geen samenwerkingsmodus gevonden waarin sprake is van goede binding of aansluiting tussen de werkmaatschappij en de dragende organisaties en een juiste balans met de dragende organisaties waarin autonomie en samenwerking op minder gespannen voet staan met elkaar dan nu het geval is. Ook de 'bindmiddelen' behoeven nog de benodigde ontwikkeling om te kunnen spreken van een passende directiestructuur.

2.6 Sluit de huidige structuur van de dragende organisaties nog aan bij de samenwerking in 8KTD?

De structuur van de dragende organisaties vloeit voort uit de keuze van de gemeenten voor samenwerkingsvariant 3C. Pas als er externe of interne ontwikkelingen zijn die aanleiding geven tot het (individueel) heroverwegen van de (gemeenschappelijke) visie op samenwerking, is een eventuele aanpassing van de hoofdstructuur met twee dragende organisaties en een gezamenlijke werkmaatschappij aan de orde. Tot die tijd zijn elementen van de detailstructuur (o.a. processen, bevoegdheden, overleg- en samenwerkingsvormen) van belang om de structuur draaiende te houden.

We hebben geconstateerd dat er met name tussen de werkmaatschappij en de dragende organisatie Tytsjerksteradiel (in het bijzonder het onderdeel Concern) sprake is van verstoorde verhoudingen. Actueel is de onenigheid over de rapportage 'Evaluatie teamopbouwersfunctie' (2017), uitgevoerd door het management van de werkmaatschappij. De onenigheid richt zich inhoudelijk op de navolgende passage uit het rapport:

'Een punt van zorg dat uit de interviews blijkt, is de onduidelijke taakoverlap met het concern Td. Zij verstoort in de werkmaatschappij soms de ingezette ontwikkelingen, leidt regelmatig af, zorgt voor ongewenste interventies, voor een verhoogde werkdruk en vermindert de slagvaardigheid en daarmee de resultaten en het werkplezier. Ook het medewerkers-onderzoek laat zien dat verbinding en soepel samenwerken soms slecht lukt nu de rolafbakening met het concern Td moeilijk is. Niet alleen vanuit de werkmaatschappij, ook vanuit de afdelingen Beleid en Beheer van Tytsjerksteradiel komen deze signalen.

Wij verwachten dat de uitkomsten van het externe evaluatieonderzoek hier oplossings-richtingen voor gaan bieden en o.a. gaat leiden tot verbeterde resultaatgerichtheid van en werkplezier in de werkmaatschappij.'

Daarnaast worden er door het concern Tytsjerksteradiel vraagtekens gezet bij de validiteit van het onderzoeksproces. We zien in dit verband dat de structuur en verschillende ideeën over de strategie van de samenwerking invloed hebben op het gedrag van mensen en vice versa. Relevant zijn de verschillen en het feit dat de werkmaatschappij te maken heeft met twee dragende organisaties en twee opdrachtgevers die vaak heel verschillend denken over de wijze waarop uitvoering gegeven moet worden aan de opgaven van de gemeenten en de doelen van de samenwerking.

Hoofdstuk 3
Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

1. *Hebben de ambities die beide gemeenten rond de 4K's (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en klanttevredenheid) hebben uitgesproken geleid tot de resultaten als verwacht?*

Voor de kostendoelstelling geldt dat die waarschijnlijk wordt gerealiseerd. Voor de andere doelstellingen geldt dat indicatoren ontbreken om de voortgang vast te stellen. Ook wordt de relatie tussen de doelstellingen niet gelegd en blijven daarom spanningen of onbedoelde neveneffecten impliciet. Zo heeft het vormen van de samenwerking en de veranderintensiteit die hiermee samenhangt geleid tot een hoge werkdruk voor medewerkers en leidinggevenden. Het is onze verwachting dat die werkdruk nog wel even aanhoudt, omdat zowel op het niveau van strategie en structuur als op het niveau van cultuur en gedrag de verschillen en onduidelijkheidheden tussen de organisaties groot zijn.
Gelet op deze verschillen is het bewonderenswaardig dat de (interne) klanttevredenheid over de dienstverlening van de gemeenten ten minste op hetzelfde niveau is gebleven.

2. *Hebben de afzonderlijke gemeenteraden nog steeds de afgesproken ruimte om vanuit hun kaderstellende en controlerende positie de juiste rol te spelen?*

Objectief gezien is die ruimte er, maar de beleving onder de raadsleden is anders. Voor de raadsleden in het onderzoek staat de ambtelijke samenwerking ‘op afstand’ en bestaat het gevoel dat de samenwerking zich langzaam uitbreidt. De spanning met de autonomie van de eigen gemeente wordt gevoeld. De rol van de raden in het samenwerkingsproces is onduidelijk, onder meer waar het gaat om een visie op regionale samenwerking (die veel verder gaat dan de ambtelijke samenwerking 8KTD). De raden zelf zijn ook passief waar het gaat om de samenwerking. Er is weinig initiatief en onderling contact tussen de raden over de samenwerking. Het past binnen de kaders van de samenwerking dat gemeenten ‘eigen beleidskeuzes’ maken. Het is echter in het belang van de samenwerking dat hierover gecommuniceerd wordt, zodat er meer begrip komt voor elkaars standpunten en belangen.

3. *Is scenario 3C organisatorisch voldoende geborgd? Met andere woorden:*
   a. *Zijn de taken en werkgebieden logisch ingedeeld binnen de organisaties?*
   b. *Zijn de rollen en de rolverdeling van de directie- en managementfuncties passend bij de dragende organisaties en werkmaatschappij?*
   c. *Zijn er nog cultuurverschillen tussen de drie organisatieonderdelen te overbruggen?*
   d. *Kunnen de organisatorische cultuurverschillen los van elkaar blijven bestaan en hoe dragen deze bij aan een goede samenwerking?*
   e. *Zijn beide gemeenten nog in staat om hun autonome rol inhoud te geven waar het de realisatie van de 4K's betreft?*

Op alle bovenstaande deelvragen kunnen we bevestigend antwoorden, op de hoofdvraag niet. Het veranderproces van de samenwerking is immers nog in volle gang (zie figuur 1). Op meerdere aspecten (strategie, leiderschap, structuur en cultuur) zijn er verschillen te overbruggen en moet de juiste samenwerkingsmodus nog gevonden worden. Medewerkers ontlenen nog onvoldoende houvast aan de afspraken die in het kader van de ontwikkeling van de structuur van de samenwerking zijn gemaakt.

4. Is de gewijzigde directiestructuur (evaluatie uitgevoerd in 2016) nog passend?

De directiestructuur is niet gewijzigd waar het gaat om de opdrachtgevende directie van de werkmaatschappij bestaande uit beide gemeentesecretarissen. Wel is de rolverdeling met het management (voor de dagelijks leiding) scherper neergezet. De argumenten om destijds te kiezen voor een tweehoofdige directie (goede binding en juiste balans met de dragende organisaties) blijken niet alleen moeilijk realiseerbaar te zijn, maar zorgen er in de praktijk ook voor dat de nadruk ligt op de verschillen tussen de gemeenten in plaats van op de overeenkomsten.

5. Sluit de huidige structuur van de MT's van de dragende organisaties nog aan bij de gevraagde ambities en ontwikkelingen van beide gemeenten?

De structuur van de dragende organisaties vloeit voort uit de keuze van de gemeenten voor samenwerkingsvariant 3C. Pas als er externe of interne ontwikkelingen zijn die aanleiding geven tot het (individueel) heroverwegen van de (gemeenschappelijke) visie op samenwerking, is een eventuele aanpassing van de hoofdstructuur met twee dragende organisaties en een gezamenlijke werkmaatschappij aan de orde.
De huidige structuur van de MT's van de dragende organisaties zijn eerder belemmerend voor de samenwerking dan dat ze de samenwerking bevorderen.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van deze evaluatie komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Het is belangrijk om bij de verdere vorming van de samenwerking aandacht te hebben voor de veranderintensiteit en de werkdruk die dat oplevert bij medewerkers en leidinggevenden.

2. In het verlengde van de eerste aanbeveling: Het is belangrijk om alle huidige inspanningen op het vlak van de detailinrichting (p. 13) te continueren, in samenhang met elkaar te brengen, om daarmee medewerkers en leidinggevenden meer duidelijkheid en houvast te bieden. Een nieuwe reorganisatie of ingrijpende structuurverandering is niet nodig.

3. Naast het beheersbaar maken van de bestaande (samenwerking)structuur, is het ook nodig dat er een nieuw perspectief komt op de ontwikkeling ervan. De samenwerking dreigt, ongeveer 8 jaar na de start van de proeftuinen en bijna 4 jaar na de start van de werkmaatschappij, wat 'sleets' te worden. Een nieuw elan, een wenkend perspectief is nodig. Elementen hierin zijn:
   a. gemeenschappelijke opgaven;
   b. positie in de regio;
   c. visie op relatie met de gemeenschappen;
   d. visie op dienstverlening (staat voor een groot deel op papier, maar is nog niet verbonden met a t/m c);
   e. verder met ambtelijke samenwerking, en hoe dan?

Stibabo heeft de 3C-variant destijds gepresenteerd als een stap in een groeimodel. Om alle hindernissen te kunnen wegnemen om meer te bereiken is het nodig dat er een volgende stap wordt gezet. De opgaven waar gemeenten voor staan zijn sinds het vaststellen van 3C flink veranderd. Ook dat vraagt om een herijking van 3C. Dat kan weer leiden tot een andere keuze of tot een andere of mogelijk ruimere interpretatie van 3C.

Het voorbeeld van harmonisatie van de programmabegrotingen laat zien dat de geesten daar mogelijk rijp voor zijn.

4. Indien gekozen wordt voor doorzetting 3C of 3C+, is het verder nog van belang om:
    a. op samenwerking gericht gedrag te bevorderen en te belonen (met een voorbeeldfunctie voor de raden, colleges en het management);
    b. aandacht te hebben voor cultuurverschillen, die niet te cultiveren maar bespreekbaar te maken in het belang van de samenwerking;
    c. een ontwikkeling in te zetten van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (verticaal, hiërarchisch) naar partnerschap (horizontaal, netwerk). Onder partnerschap verstaan we: op een gelijkwaardige basis samenwerken, elkaar helpen en ondersteunen in plaats van beconcurreren. Dus juist in deze fase niet de werkmaatschappij al meer ‘op afstand’ zetten van de dragende organisaties.