

SAMEN WERKEN AAN INTEGRATIE

Een kwalitatief onderzoek naar factoren die van invloed zijn op de intergemeentelijke samenwerking in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie



Mara Schutter

M.A.Schutter@students.uu.nl

3825566

Eerste begeleidster: dr. M.H. Winnubst

Tweede lezer: dr. A.S. Wilts

Universiteit Utrecht; Bestuurs- en
Organisatiewetenschap

Master Communicatie, Beleid en Management

Utrecht, juni 2017

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie. Een half jaar geleden had ik nog geen idee waar ik onderzoek naar wilde doen alleen dat het 'iets met samenwerken' in het sociale domein moest zijn. Ik vind dynamiek tussen mensen en organisaties namelijk interessant en werk zelf ook graag samen. Dit stond in schril contrast met het schrijven van een scriptie: een proces wat je helemaal zelf moet doorlopen. Misschien ben ik daarom wel extra trots: dit heb ik echt zelf gedaan. Deze scriptie voelt als een mooie afsluiting van mijn studiejaren.

Ondanks dat ik helemaal alleen verantwoordelijk ben voor het schrijven van mijn scriptie heb ik het niet kunnen doen zonder een aantal mensen. Mijn bijzonder grote dank gaat allereerst naar mijn scriptiebegeleidster Madeline Winnubst. Zonder haar kritische feedback en hulp was dit nooit gelukt. Daarnaast wil ik haar ook bedanken dat zij mij in contact heeft gebracht bij de VNG. Via de VNG ben ik bij de U16 beland. Rob van Hilten heeft mij begeleid vanuit de U16. Ondanks de drukte mocht ik altijd langskomen met mijn vragen en was hij altijd bereid om mij voor te stellen aan iedereen die ik graag wilde spreken. Ten slotte een groot applaus voor vrienden en familie die mij van tijd tot tijd hebben gesteund door te luisteren, stukken na te kijken, vragen te stellen of gewoon afleiding te bieden.

Ik wens u allen veel leesplezier,

Juni 2017

Mara Schutter

Samenvatting

In 2015 heeft de Rijksoverheid veel zorgtaken overgedragen naar gemeenten waardoor de taken van de gemeenten flink zijn uitgebreid (Van den Dool & Schaap, 2014). Door de uitbreiding van taken zijn gemeenten onder druk komen te staan en werken ze steeds vaker samen met andere gemeenten (Divosa, 2013).

In 2015 stonden gemeenten voor een uitdaging op het gebied van vluchtelingenproblematiek. Het record aantal van 60.000 vluchtelingen kwam naar Nederland om asiel aan te vragen. Sinds de toestroom van vluchtelingen werken gemeenten in de regio Utrecht op het gebied van Asiel en Integratie samen. Het samenwerkingsverband kent twee speerpunten: het zo snel mogelijk huisvesten van asielzoekers en zorgen voor een snelle integratie van asielzoekers. Op het gebied van integratie werken 10 gemeenten samen en op het gebied van huisvesting 16 gemeenten. Het samenwerkingsverband heet voor zowel integratie als huisvesting de 'U16'.

Uit cijfers blijkt dat gemeenten steeds meer gemeentebudget aan intergemeentelijke samenwerking besteden (Raad voor het openbaar bestuur, 2015) terwijl niet altijd duidelijk is of intergemeentelijke samenwerking werkt (Castenmiller, 2009; Van de Laar, 2015). De U16 steekt veel tijd, geld en energie in de samenwerking, maar wat werkt er en wat werkt er niet? Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken welke factoren van invloed zijn op de manier waarop de U16 op het gebied van Asiel en Integratie met elkaar samenwerkt. Om dit onderzoek uit te voeren is de volgende hoofdvraag opgesteld: *“Welke factoren spelen een rol in de manier waarop gemeenten in de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel & Integratie?”*. Om antwoord te geven op deze hoofdvraag is een literatuurstudie uitgevoerd en een 'case study' gedaan naar het samenwerkingsverband U16 op Asiel en Integratie. Door het doen van een 'case study' wordt de relatie gelegd tussen theorie en ervaringen van respondenten uit de U16. Door middel van 3 semigestructureerde interviews met leden van het procesteam van de U16 en 15 semigestructureerde interviews met beleidsmedewerkers uit de deelnemende gemeenten is er een beeld verkregen hoe de factoren van invloed zijn op het samenwerkingsverband van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie.

In de literatuurstudie is het theoretisch concept 'samenwerken' geoperationaliseerd. In dit onderzoek wordt intergemeentelijke samenwerking beschouwd als een samenwerking tussen meerdere gemeenten om krachten te bundelen en de lokale bestuurskracht te versterken. Uit de literatuur blijkt dat gemeenten voornamelijk samenwerken om de kwaliteit van de werkprocessen en dienstverlening te verbeteren en om kosten te besparen (Korsten, Becker & Van Kraaij, 2006; Van de Laar, 2010; Van den Dool & Schaap, 2015). De vormgeving van de intergemeentelijke samenwerking kan worden onderverdeeld in vier verschillende vormen namelijk: het netwerkconcept, het centrumconcept, het

matrixconcept en het shared services centrum concept (Van den Dool & Schaap, 2015). Van deze vier verschillende vormen is er niet één ideale vorm, omdat elke vorm zowel voor- als nadelen heeft. Uit de literatuurstudie komt naar voren dat vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, leiderschap en rolverdeling belangrijke factoren zijn voor het wel of niet slagen van een samenwerking (Van Delden; 2009, Dozy, 2011; Gray, 1989; Bremekamp, Wilfrid & Managers, 2009; Bremekamp, Kaats, Irma & Wilfrid, 2010; Bremekamp, 2014). De factoren die volgens de literatuur van belang zijn voor het wel of niet slagen van de samenwerking zijn meegenomen naar het empirische gedeelte van het onderzoek.

Uit het empirisch onderzoek komt naar voren dat vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, leiderschap rolverdeling en commitment vanuit bestuurders belangrijke factoren zijn die allemaal op hun eigen manier een rol spelen in de manier waarop gemeenten in de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel en Integratie.

Uit dit onderzoek blijkt dat binnen de U16 weinig inhoudelijk vertrouwen is. Beslissingen worden of te snel of te langzaam genomen waardoor processen niet in het juiste tempo verlopen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat er in de U16 geen eenduidigheid heerst of er relationeel vertrouwen is in de samenwerking. Hoewel er vertrouwen is dat iedereen de samenwerking wil laten slagen en dat informatie vertrouwelijk blijft, blijkt dat afspraken soms niet nagekomen worden. Het ontbreken van inhoudelijk vertrouwen en onduidelijkheid over het wel of niet hebben van relationeel vertrouwen is van invloed op de manier waarop de U16 op het gebied van Asiel en Integratie met elkaar samenwerkt. Deelnemers staan namelijk minder open voor samenwerking wanneer inhoudelijk en relationeel vertrouwen in de samenwerking ontbreekt (Gray, 1989).

Uit dit onderzoek blijkt dat de U16 op het gebied van Asiel en Integratie geen concreet gemeenschappelijk doel heeft en er sprake is van schijnsamenwerking. Door schijnsamenwerking wordt er niet echt samengewerkt, maar werken gemeenten los van elkaar aan hun eigen doelen (Bremekamp, 2009). Dat er in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie geen concreet gemeenschappelijk doel is geformuleerd komt doordat er grote verschillen zijn in behoeften tussen de deelnemende gemeenten. Opvallend is dat respondenten het juist fijn vinden dat de gemeenschappelijke doelen abstract zijn omdat ze hierdoor een lokale invulling kunnen geven aan het vraagstuk Asiel en Integratie.

Uit dit onderzoek komt dat er te veel informatie wordt gedeeld waardoor de respondenten zich overspoeld voelen en niet alles meer lezen. Een interessante uitkomst van dit onderzoek is dat respondenten aangeven de hoeveelheid informatie te veel vinden, maar dit wel als hun eigen probleem

te zien. Het zien van de hoeveelheid informatie als eigen probleem duidt erop dat de respondenten geen feedback geven op elkaar waardoor er geen open communicatie is. Het hebben van open communicatie is echter noodzakelijk voor een goede samenwerking omdat het zorgt voor respect, begrip en vertrouwen in elkaar en in de samenwerking (Gray, 1989).

Urgentiebesef ontstaat in een samenwerking wanneer deelnemende partijen het gevoel hebben wederzijds afhankelijk te zijn van elkaar (Dozy, 2011). Uit dit onderzoek blijkt dat de respondenten niet het gevoel hebben dat de deelnemende gemeenten wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Zij zullen zich hierdoor volgens Bremekamp (2009) minder inzetten voor de samenwerking. Het ontbreken van urgentiebesef en wederzijdse afhankelijkheid komt omdat er nog geen resultaten zijn over wat de samenwerking precies heeft opgeleverd.

Gray (1989) stelt dat er alleen relevante partijen mogen deelnemen in een samenwerking omdat anders de besluitvorming traag verloopt. Inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit, oprechte interesse in het vraagstuk, het hebben van kennis en kunde zijn indicatoren voor relevante partijen (Bremekamp, 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat niet elke deelnemende partij een relevante partij is volgens de indicatoren van Bremekamp (2014). Opvallend is dat de respondenten het niet storend vinden voor de samenwerking dat niet elke deelnemende gemeente een relevante partij is.

Uit dit onderzoek blijkt dat er in de U16 een procesmanager is die het proces leidt. Daarnaast zijn er een aantal gemeenten die op inhoud de leiding hebben, omdat ze de meeste kennis, kunde en tijd hebben. Doordat zowel de procesmanager als de inhoudelijk leider uit een van de grootste gemeenten komt heeft deze gemeente veel macht over de samenwerking.

De rolverdeling in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie is ondoorzichtig, zo blijkt uit dit onderzoek. Gray (1989) stelt dat het niet duidelijk verdelen van taken onzekerheid en onduidelijkheid in een samenwerking geeft. Hoewel alle respondenten erkennen dat de taakverdeling ondoorzichtig is, ziet maar de helft van de respondenten dit als een probleem.

Uit dit onderzoek komt dat commitment vanuit de politiek een hele belangrijke factor is voor de manier waarop de U16 met elkaar samenwerkt. Deze factor komt niet terug in de literatuur. Respondenten stellen dat het vraagstuk Asiel en Integratie politiek gevoelig ligt. Bestuurders uit de U16 op het gebied van Asiel en Integratie beseffen niet altijd waar ze voor tekenen of ze beseffen het wel maar zijn eigenlijk niet van plan om zich er echt voor in te zetten. Dit is van invloed op de samenwerking, omdat respondenten zich hierdoor niet gesteund voelen in de uitvoering. Ze hebben hierdoor het gevoel gevangen te zitten in de samenwerking.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Hoofdstuk 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Aanleiding..... | 7 |
| 1.2 Doel- en vraagstelling..... | 8 |
| 1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek..... | 9 |
| 1.4 Leeswijzer..... | 9 |
| Hoofdstuk 2 Theoretisch kader | 11 |
| 2.1 Intergemeentelijke samenwerking..... | 11 |
| 2.2 Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking..... | 13 |
| 2.3 Reden voor intergemeentelijke samenwerking..... | 15 |
| 2.4 Vormen van intergemeentelijke samenwerking..... | 17 |
| 2.4.1 Het netwerkconcept..... | 17 |
| 2.4.2 Het centrumconcept..... | 17 |
| 2.4.3 Het matrixconcept..... | 18 |
| 2.4.4 Het Shared Service Concept..... | 18 |
| 2.4.5 Mengvormen..... | 19 |
| 2.5 Factoren die van invloed zijn op intergemeentelijke samenwerking..... | 20 |
| 2.5.1 Vertrouwen..... | 21 |
| 2.5.2 Gemeenschappelijk doel..... | 22 |
| 2.5.3 Communicatie..... | 22 |
| 2.5.4 Urgentiebesef en wederzijdse afhankelijkheid..... | 23 |
| 2.5.5 Deelnemende partijen..... | 24 |
| 2.5.6 Leiderschap..... | 24 |
| 2.5.7 Rolverdeling..... | 25 |
| 2.6 Samenvatting theoretisch hoofdstuk..... | 26 |
| 2.6.1 Deelvraag 1..... | 26 |
| 2.6.2 Deelvraag 2..... | 27 |
| Hoofdstuk 3 Methodes | 29 |
| 3.1 Wetenschappelijke positionering..... | 29 |
| 3.2 Onderzoeksmethodes..... | 30 |
| 3.2.1 Literatuurstudie..... | 30 |
| 3.2.2 Semigestructureerde interviews..... | 32 |
| 3.2.3 Topiclijst..... | 32 |
| 3.2.4 Respondenten..... | 34 |
| 3.3 Data verzameling en -analyse..... | 34 |
| 3.4 Kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek..... | 35 |
| 3.4.1 Betrouwbaarheid..... | 35 |
| 3.4.2 Validiteit..... | 36 |
| 3.4.3 Rol van de onderzoeker..... | 36 |
| Hoofdstuk 4 Resultaten | 38 |
| 4.1 Intergemeentelijke samenwerking..... | 38 |
| 4.1.1 Het samenwerkingsverband U16 op het gebied van Asiel en Integratie..... | 38 |
| 4.1.2 Hoe de respondenten het samenwerkingsverband omschrijven..... | 39 |
| 4.1.3 Waarom de gemeenten in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie zijn gaan samenwerken..... | 40 |
| 4.1.4 Hoe de respondenten de andere deelnemende gemeenten bekijken..... | 40 |
| 4.2 Factoren van invloed op het samenwerkingsverband..... | 41 |
| 4.2.1 Vertrouwen..... | 41 |
| 4.2.2 Gemeenschappelijk doel..... | 43 |
| 4.2.3 Communicatie..... | 45 |
| 4.2.4 Urgentiebesef en wederzijdse afhankelijkheid..... | 46 |
| 4.2.5 Deelnemende partijen..... | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 4.2.6 Leiderschap | 50 |
| 4.2.7 Rolverdeling | 51 |
| 4.2.8 Commitment vanuit de bestuurders | 53 |
| Hoofdstuk 5 Conclusie en Discussie | 55 |
| 5.1 Conclusie..... | 55 |
| 5.1.1 Deelvraag 1..... | 55 |
| 5.1.2 Deelvraag 2..... | 55 |
| 5.1.3 Hoofdvraag..... | 56 |
| 5.2 Aanbevelingen..... | 58 |
| 5.2.1 Aanbeveling 1..... | 58 |
| 5.2.2 Aanbeveling 2..... | 59 |
| 5.2.3 Aanbeveling 3..... | 59 |
| 5.2.4 Aanbeveling 4..... | 59 |
| 5.3 Discussie | 59 |
| 5.3.1 Het onderzoeksproces..... | 59 |
| 5.3.2 Vervolgonderzoek | 60 |
| Bijlagen | 65 |
| Respondenten | 65 |
| Topiclijst..... | 66 |
| Codeboom | 69 |

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek zijn uitdagingen voor gemeenten op het gebied van vluchtelingenproblematiek. Een record aantal van bijna 60.000 asielzoekers kwam in 2015 naar Nederland (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016). Hiermee is het aantal uit het eerdere piekjaar 1994 overschreden. Vooral de oorlog in Syrië zorgde voor deze grote vluchtelingenstroom (CBS, 2016). Ongeveer zeventig procent van de mensen die asiel aanvragen in Nederland mag blijven (CBS, 2016). Deze mensen krijgen een verblijfsstatus toegekend en worden ‘statushouders’ genoemd. Van Dale (2012) omschrijft een statushouder als volgt: “Een statushouder is een asielzoeker met een voorlopige of voorwaardelijke verblijfsvergunning. Statushouders worden ook wel vergunninghouders of verblijfsgerechtigden genoemd. Nadat hun vergunning is verleend hebben zij daarmee ook recht op woonruimte.” Het Rijk is verantwoordelijk voor de toelating en tijdelijke opvang van asielzoekers. Wanneer asielzoekers een verblijfsvergunning hebben, zijn gemeenten verantwoordelijk voor huisvesting, inkomen, toeleiding naar werk en integratie voor statushouders. Demissionair minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt in een Tweede Kamerbrief ‘Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom’ dat dit nog niet goed verloopt (Asscher, 2016). Door een tekort aan woningen lukt het veel gemeenten niet om statushouders te voorzien van een woning. Daarnaast blijkt uit het voortgangsrapport dat de integratie van statushouders te lang duurt.

De WRR (2015) publiceerde het rapport ‘Geen tijd te verliezen’ waarin wordt geadviseerd om vanaf het begin van de asielprocedure de doelstelling van integratie een centrale plaats te geven. Dat betekent een aanpak waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding, het krijgen van huisvesting en het vinden van werk op hetzelfde moment plaatsvinden. Uit het WRR-rapport (2015) blijkt dat dit vaak na elkaar gebeurt waardoor asielzoekers niets anders kunnen doen dan wachten. Om een meer parallelle aanpak te bewerkstelligen moet de rol van gemeenten worden versterkt, zo valt te lezen in het rapport. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (2017) stelt dat de rol van de gemeenten kan worden versterkt door onder andere met andere gemeenten samen te werken: “Samenwerking tussen gemeenten is een belangrijke mogelijkheid om te komen tot verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven en efficiency (lagere kosten voor de samenleving)” (VNG, 2017, p.7).

Sinds de afschaffing van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2015 zijn tien gemeenten in de regio Utrecht een samenwerkingsverband gestart op zeven verschillende thema’s namelijk Economie, Sociaal domein, Wonen, Ruimte, Energietransitie en duurzaamheid, Mobiliteit en Asiel en Integratie. Sinds de toestroom van vluchtelingen halverwege 2015 is de intensiteit van de samenwerking op het gebied van Asiel en Integratie toegenomen. Zo is er halverwege 2015 besloten een

bestuursovereenkomst op te stellen om de regionale samenwerking vorm te geven. Het domein Asiel en Integratie is op te delen in twee onderwerpen: integratie en huisvesting. Op het gebied van snellere integratie werken de volgende 10 gemeenten met elkaar samen: Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen, Woerden en Zeist. Op het gebied van huisvesting werken de bovengenoemde gemeenten samen en doen de volgende gemeenten ook mee: Utrechtse Heuvelrug, Montfort, Wijk bij Duurstede, Lopik, De Ronde Venen en Oudewater. Het is de bedoeling dat op den duur ook op integratie alle 16 gemeenten deelnemen. Het samenwerkingsverband wordt, ondanks dat er op het gebied van integratie nu 10 gemeenten samenwerken, al wel de U16 genoemd. De twee belangrijkste doelstellingen van de U16 als het gaat om Asiel en Integratie zijn het zorgen voor snellere huisvesting van statushouders binnen de regio, en het organiseren van activiteiten in het asielzoekerscentrum zodat meteen na aankomst de integratie begint (U10, 2017).

Intergemeentelijke samenwerking bestaat al sinds er gemeentebesturen zijn (Zwaan, 2005) en wordt vaak gezien als dé oplossing voor lastige vraagstukken (Van der Kolk, 2015). De vraag wat de meerwaarde van samenwerking is, wordt steeds opnieuw gesteld. De bedoeling van intergemeentelijke samenwerking is dat de bestuurskracht van de betrokken gemeenten versterkt en een bijdrage levert in het aangaan van maatschappelijke uitdagingen. Of dit altijd gebeurt is maar de vraag (Castenmiller, 2009). Van der Laar (2015) stelt dat intergemeentelijke samenwerking soms wel, soms niet, en soms maar tijdelijk succesvol is. Ook de VNG (2017) stelt dat samenwerking tussen gemeenten niet vanzelfsprekend werkt. Dat heeft volgens de VNG te maken met de betrokkenheid van veel verschillende partijen met verschillende belangen en doelen. Het werken aan gemeenschappelijk doel is volgens Van Wendel de Joode, Kaats en Opheij (2013) een van de belangrijkste factoren voor een succesvolle samenwerking. Naast gemeenschappelijke doelen zijn er nog meer factoren van invloed op het succes van intergemeentelijke samenwerking. Zo stelt Bremekamp (2014) dat een duidelijke rolverdeling belangrijk is om succesvol samen te werken. Zonder duidelijkheid over de rolverdeling is het bereiken van een succesvolle samenwerking veel moeilijker. Boogers (2013) stelt daarnaast dat er bij alle partijen urgentiebesef moet zijn. Zonder besef dat de samenwerking bij gaat dragen aan de oplossing van het probleem, zijn partijen niet gemotiveerd om zich in te zetten voor de samenwerking. Rolverdeling, deelnemende partijen, gemeenschappelijk doel en urgentiebesef zijn enkele factoren die van invloed zijn op de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken. Door een uitgebreide literatuurstudie te doen worden wellicht nog meer factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in de intergemeentelijke samenwerking van de U16 voor Asiel en Integratie. Door het doen van een kwalitatief onderzoek wil ik de relatie leggen tussen theorie

en inzichten op basis van ervaringen van deelnemers van het samenwerkingsverband U16. Om de doelstelling te behalen is de volgende hoofdvraag opgesteld:

“Welke factoren spelen een rol in de manier waarop gemeenten in de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel & Integratie?”

Als eerste zal ik een literatuurstudie doen waarbij het theoretisch concept ‘samenwerken’ operationaliseerbaar wordt gemaakt. Daarna voer ik een ‘case study’ uit door 18 semigestructureerde interviews te voeren met deelnemende gemeenten uit de U16 en leden van het procesteam om te achterhalen welke factoren een rol spelen in de samenwerking van de U16. Door een ‘case study’ uit te voeren worden de theoretische inzichten getoetst aan de empirische inzichten.

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek

Maatschappelijke relevantie

Intergemeentelijke samenwerking wordt al heel lang aangegaan maar of het werkt is niet altijd duidelijk (Castenmiller, 2009; Van der Laar, 2015) terwijl steeds meer gemeentebudget wordt besteed aan intergemeentelijke samenwerking (Raad voor het openbaar bestuur, 2015). Door de hoge kosten is het van belang om te bekijken hoe deze samenwerkingsverbanden werken. De resultaten van dit onderzoek bieden inzicht in intergemeentelijke samenwerking en kunnen helpen om de samenwerking in de U16 op Asiel en Integratie bij te sturen. Inzichten uit dit onderzoek kunnen wellicht ook van waarde zijn voor andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat literatuur over intergemeentelijke samenwerking op het gebied van Asiel en Integratie mist. Het is van belang om te beseffen dat elk specifiek samenwerkingsverband zijn eigen vormen, aanleidingen en uitingen heeft (Van Wendel de Joode et al., 2013). Dit onderzoek levert inzicht op over welke factoren een rol spelen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden specifiek op het gebied van Asiel en Integratie.

Daarnaast focust dit onderzoek zich op de U16 op het gebied van Asiel en Integratie waardoor het een praktische insteek heeft. Huxham en Vangen (2005) stellen dat er te weinig praktijk onderzoek is gedaan naar samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek kan daarom ook een bijdrage leveren aan het praktijkgerichte onderzoek naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schets ik het theoretisch kader van dit onderzoek waarbij de twee theoretische deelvragen worden besproken. Uit hoofdstuk 2 volgt het analytisch kader voor dit onderzoek. In

hoofdstuk 3 bespreek ik de onderzoeksmethoden waarna ik in hoofdstuk 4 de belangrijkste onderzoeksresultaten beschrijf. In hoofdstuk 5 geef ik op basis van de beschreven resultaten een conclusie en doe ik vier aanbevelingen voor de U16 op het gebied van Asiel en Integratie. Daarnaast ga ik in hoofdstuk 5 in op de discussiepunten die uit dit onderzoek naar voren komen en doe ik suggesties voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Om het intergemeentelijk samenwerkingsverband U16 op Asiel en Integratie te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om dit eerst operationaliseerbaar te maken. In dit hoofdstuk operationaliseer ik daarom het theoretisch concept ‘samenwerken’. Dit doe ik aan de hand van de volgende twee theoretische deelvragen:

1. Hoe wordt intergemeentelijke samenwerking geduid vanuit de literatuur?
2. Welke factoren spelen volgens de literatuur een rol in intergemeentelijke samenwerking?

2.1 Intergemeentelijk samenwerking

In deze paragraaf geef ik antwoord op de vraag ‘Hoe wordt intergemeentelijke samenwerking geduid vanuit de literatuur?’ Allereerst zal ik verschillende definities van ‘samenwerken’ en de definitie van ‘intergemeentelijke samenwerking’ geven vanuit de literatuur. Daarna geef ik mijn eigen definities, die de basis vormen voor het theoretisch kader. Vervolgens zal ik ingaan op het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking en de redenen voor gemeenten om samenwerking aan te gaan. Ten slotte bespreek ik de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking en welke voor- en nadelen de verschillende vormen hebben.

Het is niet makkelijk om een eenduidige definitie van samenwerken in de literatuur te vinden. Dit laat zien dat er verschillende betekenissen worden gegeven aan samenwerken. Samenwerken wordt in veel disciplines beschreven en elke discipline heeft zijn eigen kijk op samenwerken. Schruijer & Vanisna (2007) kijken vanuit de sociale psychologie naar samenwerken en definiëren samenwerken als volgt “een samenwerking wordt aangegaan als een partij (persoon, groep of organisatie) iets bezit dat van waarde is voor een andere partij, terwijl de laatste iets kan bieden dat de eerstgenoemde waardeert” (p.205). Zij geven in hun definitie een voorwaarde voor het ontstaan van samenwerking, namelijk dat samenwerking pas tot stand komt wanneer beide partijen iets van elkaar willen. Opvallend is dat de auteurs niet ingaan op wat samenwerking inhoudt, maar alleen een voorwaarde schetsen om tot samenwerken te komen. Zij zien samenwerken als een overeenkomst. Andere auteurs gaan meer in op wat samenwerken is. Gray (1989) benadert samenwerken vanuit de organisatieleer en ziet samenwerken als een proces met als doel één gezamenlijke visie om tot oplossingen te komen die de partijen afzonderlijk niet hadden kunnen bedenken: “a process through which parties who see different aspects of a problem can constructively explore their differences and search for solutions that go beyond their own limited vision of what is possible” (p.5). Gray (1989) gaat in haar definitie niet in op hoe dat proces gaat en hoe partijen tot een oplossing kunnen komen. Van den Bossche, Gijsselaers, Segers en Kirschner (2006) bekijken samenwerken vanuit de sociologie en zien samenwerken ook als een proces. Zij gaan in hun definitie wel in op hoe dat proces moet verlopen: “collaboration is defined

as the process of building and maintaining a shared conception of a problem or task, distributing responsibility across members of the group, sharing expertise, and mutually constructing and negotiating cognition” (p.495). Van den Bossche et al. (2006) geven aan dat samenwerking gaat over het vormen van een gezamenlijke visie van het probleem of taak en gaan in op de factoren die belangrijk zijn voor het succes van samenwerken. Zij stellen dat het verdelen van de taken, delen van kennis en ruimte voor onderhandeling belangrijk zijn om tot een gezamenlijke visie te komen. De verschillende definities van Gray (1989) en Van den Bossche et al. (2006), Schruijer en Vanisna (2007) laten zien dat de auteurs andere invalshoeken hebben om de samenwerking te beschrijven. Schruijer en Vanisna (2007) gaan meer in op de randvoorwaarden van samenwerken terwijl Gray (1989) meer ingaat op het proces. Van den Bossche et al. (2006) gaan meer in op de factoren die tot een geslaagde samenwerking komen. Om zowel in te gaan op de randvoorwaarden, het proces zelf en de factoren die een rol spelen geef ik de volgende definitie van samenwerken: ‘Partijen gaan samenwerking aan wanneer ze iets van de andere partij nodig hebben. Samenwerken kan gezien worden als een proces waarbij de verschillende partijen tot een gezamenlijke visie moeten komen. Om dit te realiseren is het belangrijk om taken te verdelen, kennis te delen en ruimte te hebben om te onderhandelen’.

De definities van intergemeentelijke samenwerking komen voornamelijk uit de bestuurskunde. Van de Laar (2010) geeft in zijn boek aan dat intergemeentelijke samenwerking samenwerkingsverbanden zijn waarbij ambtelijke krachten worden gebundeld in een aparte organisatievorm en daarnaast vaak fysiek worden samengebracht op één locatie. Daarnaast stelt Van de Laar (2010) dat intergemeentelijke samenwerking niet alleen een zakelijk en rationeel proces is maar ook een relationeel proces. Hij pleit voor aandacht voor dit relationele proces omdat dit volgens hem de drijfveer om goed samen te werken, bepaalt. Dit vind ik een interessant inzicht en ik deel deze visie. Het is mijns inziens belangrijk om er bewust van te zijn dat het relationele proces van intergemeentelijke samenwerking minstens zo belangrijk is als het zakelijke gedeelte van de samenwerking. Herweijer, Fraanje & Ter Braak (2011) formuleren intergemeentelijke samenwerking vanuit de bestuurskunde als volgt: “Een vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van, in de eerste plaats, de afzonderlijke deelnemende gemeenten en die als positief neveneffect kan hebben dat ook de regionale slagkracht wordt versterkt” (p.115). Uit deze definitie blijkt dat intergemeentelijke samenwerking gaat over vrijwillige samenwerking. Of intergemeentelijke samenwerking altijd gaat over een vrijwillige samenwerking kan in twijfel worden getrokken. Uit een onderzoek van Divosa (2013) blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten gedwongen worden om taken goedkoper uit te voeren en daarom tot intergemeentelijk samenwerken moeten komen. In dit theoretisch kader wordt de volgende definitie voor intergemeentelijke samenwerking gehanteerd: “Intergemeentelijke samenwerking is een krachtenbundeling van verschillende gemeenten die tot doel heeft het versterken van de lokale bestuurskracht. In de samenwerking moet er rekening gehouden

worden met het zakelijke, rationele proces, maar er moet ook aandacht zijn voor het relationele proces”. Hiervoor is gekozen omdat het zowel ingaat op wat intergemeentelijke samenwerking is en ingaat op welke factoren belangrijk zijn om in acht te nemen.

2.2 Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking

Volgens de VNG (2017) kent intergemeentelijke samenwerking een lange geschiedenis want “water en wegen houden niet op bij gemeentegrenzen” (p.13). In deze paragraaf ga ik in op het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking in Nederland. Door in te gaan op het ontstaan hoop ik meer inzicht te krijgen over waarom intergemeentelijke samenwerking belangrijk wordt gevonden.

Traag (1993) heeft aan de hand van de concepten democratie en lokaal bestuur de verankering van intergemeentelijke samenwerking in Nederland geanalyseerd. Zij stelt dat de behoefte om samen te werken er al heel lang is, maar dat sinds het invoeren van de Gemeentewet in het jaar 1851 intergemeentelijke samenwerking pas voor het eerst is vastgesteld (Traag, 1993). Al voor het invoeren van deze wet werkten gemeentebesturen al samen maar pas sinds de invoering van de Gemeentewet waren ze hiertoe bevoegd. Tot in 1931 een herziening van de Gemeentewet kwam, stonden er maar twee bepalingen in de wet. In de eerste bepaling stond dat de besturen na goedkeuring van de Gedeputeerde Staten gemeenschappelijke zaken en belangen met elkaar mochten regelen. In de tweede bepaling stond dat het financiële gedeelte door de deelnemende partijen moest worden bekostigd (Traag, 1993). De VNG (2017) stelt dat gemeenten steeds vaker privaatrechtelijke vormen als verenigingen en Naamloze Vennootschappen (NV) aangingen. Deze constructies richten zich voornamelijk op diensten die grensoverschrijdend waren zoals tram- en waterleidingen of elektra (Zwaan, 2005). Gemeenten waren dus blijkbaar zoekend naar meer structuur en de twee bepalingen waren te summier. De regering was niet blij met de privaatrechtelijke vormen omdat ze zo haar grip op gemeenten verloor (Zwaan, 2005). Toch duurde het tot 1931 voordat de Gemeentewet werd uitgebreid met 18 artikelen (VNG, 2017). Volgens Zwaan (2005) gebeurde dit om ervoor te zorgen dat de regering meer grip zou krijgen op intergemeentelijke samenwerking en kon de regering gemeenten nu dwingen tot samenwerken. Brederveld (2005) stelt dat het doel was van regeringen om met de uitbreiding van 18 artikelen de samenwerking van gemeenten weer binnen het publieke domein te krijgen.

Uit de literatuur blijkt dat na de uitbreiding van de Gemeentewet de behoefte bleef voor meer mogelijkheden voor samenwerking (Brederveld, 2005; Elzinga, 2002). Brederveld (2005) stelt dat dit kwam doordat het besef groeide dat de problemen vaak over de bestuurlijke grenzen gingen. De structuur van Nederland is geregeld volgens ‘Het huis van Thorbecke’ wat inhoudt dat er drie bestuurslagen zijn: het Rijk, de provincies en de gemeenten (Hendriks & Tops, 2003). Volgens Zwaan (2005) drong het langzaam door dat de drie zelfstandige bestuurslagen sommige problemen niet

alleen aankonden: voor sommige problemen waren de provincies te groot maar de gemeenten te klein. Hierdoor ontstond het idee voor een vierde bestuurslaag, namelijk stadsprovincies.

Om tot een vierde bestuurslaag te komen benoemde de toenmalige regering in 1946 de Staat-commissie Koelma (Zwaan, 2005). De commissie was van mening dat de regeling niet voldeed aan de behoeften van gemeenten om meer samen te kunnen werken en adviseerde inderdaad een vierde bestuurslaag. Dit leidde tot discussie met de regering en het parlement, wat er uiteindelijk voor zorgde dat de vierde bestuurslaag er niet kwam. In 1950 werd wel de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) in het leven geroepen, waarin de vrijwillig en gedwongen samenwerking tussen gemeenten werd vastgesteld. De Wgr schepte voldoende mogelijkheden waardoor de behoefte aan een vierde bestuurslaag werd onderdrukt (Zwaan, 2005).

Al snel bleek dat het democratische gehalte van de Wgr onvoldoende was (Traag, 1993). Daarnaast zorgde de wet voor verwarring omdat het geen mogelijkheden voor een integraal beleid bood. Korsten, Becker & van Kraaij (2006) stellen dat ook de mogelijkheden voor samenwerking na invoering van de Wgr te beperkt waren. Er werd steeds meer samengewerkt op verschillende terreinen. Dit zorgde ervoor dat de discussie over de inrichting van het lokaal en bovenlokaal bestuur doorging. De opvatting van een vierde bestuurslaag heerste nog steeds en zorgde voor verzet van gemeenten en provincies omdat zij voorzagen dat hun taken dan zouden worden aangetast (Dölle & Elzinga, 2004). De discussie zorgde er uiteindelijk voor dat in 1985 een herziene Wgr kwam waarbij intergemeentelijke samenwerking gezien werd als verlengde van het lokale bestuur. Dit moest er toe leiden dat een vierde bestuurslaag werd voorkomen (Zwaan, 2005). De herziene Wgr werd ook geschreven om de rol van de provincies bij intergemeentelijke samenwerking te versterken en het democratische gehalte van Nederland meer te benadrukken (Zwaan, 2005). Korsten et al. (2006) stellen dat de wetgeving uit 1985 nauwelijks geslaagd is: “De herzieningsoperatie droeg in de jaren negentig niet wezenlijk bij aan het beperken of oplossen van problemen van intergemeentelijke samenwerking” (p.10).

Korsten et al. (2006) stellen dat door het niet slagen van de herziene Wgr de discussie over de bestuurlijke inrichting doorging. Het kabinet van 1989 was van mening dat andere bestuurlijke oplossingen noodzakelijk waren en kwam met drie nota's over samenwerking in stedelijke gebieden. Het kabinet was namelijk van mening dat de aanpassing van Wgr in de vier grootste steden niet leidde tot oplossing van het regionale vraagstuk. Dit leidde in 1994 tot de Kaderwet bestuur die als uitgangspunt had het bevorderen van het regionaal bestuur. De wet zorgde ervoor dat gemeenten in stedelijke gebieden voor vier jaar, met een mogelijke verlenging van vier jaar, een regionaal openbaar lichaam vormden. Het doel was om per gebied een bestuursvorm te regelen, zoals een stadsprovincie. Dit is uiteindelijk niet gelukt omdat het draagvlak in het parlement te klein was (Zwaan, 2005). In

2001 werd wel het voorstel Wet bestuur in stedelijke regio's ingediend dat gemeenten in stedelijke regio's verplichtte de samenwerking voort te zetten (Zwaan, 2005).

Het wetsvoorstel werd in 2003 ingetrokken omdat de Wijzigingswet Wgr-plus werd ingediend (Brederveld, 2005). In Wgr-plus is een hoofdstuk opgenomen dat zich speciaal richt op de intergemeentelijke samenwerking in grote steden. In het betreffende hoofdstuk staat dat de plusregio's verplicht moeten samenwerken om problemen die zich in steden voordoen op te lossen (Zwaan, 2005).

Met de verplichting om samen te werken is de discussie niet opgehouden, sterker nog, de laatste jaren voelen gemeenten de noodzaak tot samenwerken sterker dan ooit (Zwaan, 2005). Uit cijfers van het CBS (2017) blijkt dat gemeenten in 2015 totaal ruim 1 miljard meer uitgaven aan samenwerking met andere gemeenten dan vijf jaar daarvoor. Pröpper, Kessens & Westensteijn (2005) hebben in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen overheden en zij stellen dat het aantal publiekrechtelijke en het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden toeneemt, afgezet tegen het totaal aantal gemeenten, waterschappen en provincies. Van den Dool & Schaap (2014) concluderen dat gemeenten over het algemeen groter in omvang zijn geworden. Waar gemeenten in 1945 nog ongeveer negenduizend inwoners hadden, zijn dat er in 2012 ruim veertigduizend. In 1995 telde Nederland 636 gemeenten terwijl er in 2016 nog 390 gemeenten in Nederland waren (CBS, 2016). Van den Heuvel en Huijben (2003) noemen dit schaalvergroting en zien dit als reactie om de complexere uitdagingen, waarmee de gemeenten te maken hebben, het hoofd te bieden. De Rijksoverheid heeft namelijk onder andere veel zorgtaken overgedragen naar gemeenten. De taken van de gemeenten zijn door deze decentralisering flink uitgebreid (Van den Dool & Schaap, 2014).

Uit de literatuur komt naar voren dat intergemeentelijke samenwerking is ontstaan uit de behoefte aan een vierde bestuurslaag vanuit gemeenten. Om een vierde bestuurslaag te voorkomen, en om samenwerking te kunnen regelen heeft de Rijksoverheid afspraken over intergemeentelijk samenwerken wettelijk vastgelegd. Er zijn veel discussies gevoerd over de wetgeving van intergemeentelijke samenwerking en vandaag de dag duren deze discussies nog steeds voort. Intergemeentelijke samenwerking lijkt zelfs, door decentralisatie van de overheidstaken, relevanter dan ooit.

2.3 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf bespreek ik de redenen voor gemeenten om intergemeentelijk te gaan samenwerken. Uit de literatuur zijn twee hoofdredenen voor intergemeentelijke samenwerking te onderscheiden (Korsten, Becker & van Kraaij, 2006; Van de Laar; 2010; Van den Dool & Schaap, 2015), te weten het vergroten van het maatschappelijk resultaat en het bereiken van schaalvoordelen. Het vergroten

van het maatschappelijk resultaat verwachten gemeenten te bereiken door de kwaliteit van de werkprocessen en de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Door samen te werken verwachten gemeenten kosten te besparen en daarmee schaalvoordelen te behalen.

Verbeteren van de kwaliteit

Het verbeteren van de kwaliteit wordt vaak als reden gegeven om tot samenwerken over te gaan (Pröper et al., 2005). Korsten et al. (2006) hebben onderzoek gedaan naar de motieven van gemeenten specifiek op het verbeteren van kwaliteit van het werkproces en het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie. Bij het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie gaat het over het verbeteren van de arbeidsproductiviteit van werknemers doordat ze meer toegang tot kennis hebben. Die toegang tot kennis zorgt ervoor dat werknemers professioneler en deskundiger worden (Korsten et al., 2006). Doordat de beleidsdruk opgevangen wordt door meerdere gemeenten samen kan de kwaliteit van het werkproces verbeteren. Met beleidsdruk wordt de druk die de omgeving op de gemeente legt bedoeld, maar ook de druk die uit de aard en werkwijze van gemeente zelf komt (Van Twist, Karré en Cels, 2010).

Kostenbesparing

Volgens Korsten (2006) hopen gemeenten kostenreductie te behalen met intergemeentelijke samenwerking doordat dit schaalvoordelen zou opleveren. Van de Laar (2010) stelt dat kostenbesparing vaak als reden genoemd wordt maar dat de werkelijke kostenbesparing niet achterhaald wordt. Hoewel dit dus vaak als reden wordt genoemd is het onzeker of intergemeentelijke samenwerking daadwerkelijk leidt tot lagere kosten. Het onderzoeksbureau Berenschot (2010) concludeert dat gemeenten vaak kostenbesparing als reden voor samenwerken noemen maar deze kostenbesparing vervolgens niet kunnen aantonen. Het onderzoek van Pröpper et al. (2005) laat zien dat tweederde van de gemeenten (N=241) ontevreden is over de kostenbesparing. Benton (2013) heeft een literatuuronderzoek gedaan naar de redenen van lokale overheden in de Verenigde Staten en stelt dat financiële voordelen de belangrijkste reden is om te gaan samenwerken. Daarnaast stelt hij dat burgers stijgende verwachtingen hebben van het lokale bestuur waardoor zij druk ervaren om efficiënter te werken (Benton, 2013).

Op basis van de literatuur kan worden gesteld dat de reden van intergemeentelijke samenwerking tweeledig is: het verbeteren van kwaliteit van zowel het werkproces als de organisatie, en het besparen van kosten. Uit de literatuur blijkt echter niet welke van de twee redenen om te kiezen voor intergemeentelijke samenwerking het belangrijkste wordt gevonden of dat er een combinatie van de twee redenen ook mogelijk is. Hierdoor ga ik er vanuit dat dit per gemeente verschillend is. Daarnaast ga ik er vanuit dat de reden van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking van invloed kan zijn op de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken.

2.4 Vormen van intergemeentelijke samenwerking

De Rijksoverheid geeft aan dat gemeentelijke herindeling een oplossing kan zijn voor de grotere verantwoordelijkheden van de gemeenten. Met herindeling wordt bedoeld dat gemeenten worden samengevoegd (Rijksoverheid, 2017). Gemeenten onderzoeken hun mogelijkheden en Herweijer, Fraanje & Ter Braak (2011) stellen dat samenwerking een goed alternatief is voor herindeling. In deze paragraaf bespreek ik de vormen van intergemeentelijke samenwerking en wat de voor- en nadelen zijn van de desbetreffende vormen. Uit de literatuur zijn vier verschillende concepten te onderscheiden waarop de samenwerking tussen gemeenten kan worden vormgegeven: het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept en het 'shared service' centrum concept. Het gaat om lichte vormen van samenwerking omdat er geen nieuw orgaan wordt opgericht en het samenwerkingsverband geen beslissingsbevoegdheid heeft. Gemeenten kiezen vaak liever voor lichte vormen van samenwerken in plaats van herindeling omdat dit minder bestuurlijke drukte en meer flexibiliteit geeft. Met bestuurlijke drukte wordt de druk bedoeld die veroorzaakt wordt door samen te werken (De Leeuw, 2001). Hieronder zal ik de vier concepten voor lichte samenwerking uiteenzetten.

2.4.1 Het netwerkconcept

Het netwerkconcept is een samenwerkingsverband waarbij een netwerkarakter centraal staat (Van den Dool & Schaap, 2015). Het is een lichte vorm van samenwerken omdat medewerkers uit de betrokken gemeenten in hun eigen gemeenten blijven werken. Bij deze vorm gaat het vooral om het delen van kennis en ervaring. Een voorwaarde is dat deelnemende gemeenten kennis ontvangen om hun processen te kunnen verbeteren, maar ook kennis willen delen. Deze vorm van intergemeentelijke samenwerking is vooral gericht op het delen van 'best practices' en leidt over het algemeen niet tot kostenbesparingen en schaalvoordelen. Een nadeel van deze vorm is dat het veel tijd kost omdat het van onderop tot stand moet komen en de betrokken partijen naar elkaar moeten toegroeien (Korsten, Schaepkens & Sonnenschein, 2004). Deze vorm werkt dan ook het beste bij gemeenten waarbij er geen urgente veranderingen plaats moeten vinden het behalen van schaalvoordelen geen prioriteit heeft. Het netwerkconcept biedt geen oplossing voor de kwetsbaarheid van gemeenten omdat het geen schaalvoordelen heeft. Doordat er bij deze vorm van samenwerken niet altijd de effecten te zien zijn is het voor sommige ambtenaren lastig om de meerwaarde van de samenwerking in te zien. Het netwerkconcept is een flexibele manier van samenwerken waarbij er weinig verantwoordelijkheden hoeven te worden genomen. Juridisch gezien kent het netwerkconcept geen ingrijpende aanpassingen, vaak is een convenant voldoende. Een convenant is een schriftelijke afspraak over het leveren van prestaties (Korsten et al., 2004).

2.4.2 Het centrumconcept

Bij het centrumconcept is er één centrumgemeente waar de andere betrokken gemeenten diensten bij afnemen. De gemeente die het centrum vormt is vaak de grootste gemeente met de meeste expertise en

schaalvoordelen (Van den Dool & Schaap, 2015). De vormgeving van de samenwerking is doorgaans makkelijk omdat er gewerkt wordt vanuit de basis van het centrumgemeente. Er is een startpunt en vanuit daar worden de faciliteiten uitgebreid. Een voordeel van deze manier van samenwerken is dat betrokken gemeenten makkelijk kunnen instappen zonder al te veel risico. Zij dienen zich wel te schikken naar de heersende visie en cultuur van het centrumgemeente. Dit vergt aanpassingsvermogen van de deelnemende gemeenten. De centrumgemeente bepaalt dan wel de bedrijfsvoering, het riskeert ook de meeste nadelen wanneer er problemen ontstaan. Voor deze vorm wordt vaak gekozen bij projecten of operationele werkzaamheden. De juridische vormgeving kan worden vormgegeven doormiddel van leveringscontracten, privaatrechtelijke constructies of op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De keuze voor een type contract ligt aan de mate waarin de deelnemende gemeenten zeggenschap willen hebben en hun risico's willen inperken. Een privaatrechtelijke constructie is een vrijwillige overeenkomst tussen beide partijen (Korsten et al., 2004).

2.4.3 Het matrixconcept

Bij dit concept zijn alle betrokken gemeenten voor een specifieke taak of terrein verantwoordelijk. De medewerkers die verantwoordelijk zijn voor een bepaalde taak of terrein gaan ook vaak in die gemeente werken (van den Dool & Schaap, 2015). Leveringscontracten zorgen ervoor dat de verantwoordelijkheid van de gemeenten vast ligt. Het matrixconcept kent voor een groot deel dezelfde voor- en nadelen als het centrumconcept alleen is bij het matrixconcept de onderlinge verbondenheid en afhankelijkheid groter. Een nadeel van deze manier van samenwerking is dat verkokering op de loer ligt. Hiermee bedoelen Korsten et al. (2004) dat door specialisatie een eigen bedrijfscultuur ontstaat en het lastig kan zijn om tot een integrale aanpak te komen. Voor het succes van deze vorm is het noodzakelijk om aandacht te hebben voor de cultuur. Het verrekenen van de kosten is een belangrijk aspect in dit concept omdat er vaak de neiging is om een verdeling te maken waarbij de transacties met gesloten beurzen kunnen plaatsvinden. Dit kan de flexibiliteit van de afzonderlijke taken verstoren (Korsten et al., 2004). Korsten et al. (2004) geven aan dat het verstandig kan zijn om een rekenformule te maken waarbij iedere gemeente ongeveer even veel investeert. Wanneer deze vorm van samenwerking wordt aangegaan is er een grote onderlinge verwevenheid op bestuurlijk niveau omdat ambtenaren vaak in een andere gemeente komen te werken. De deelnemende gemeenten kunnen niet makkelijk terug naar de oude vorm (Korsten et al., 2004). Voor het matrixconcept is er voornamelijk een publieksrechtelijke constructie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen gebruikelijk (Van de Laar, 2015).

2.4.4 Het Shared Service Centrum concept

Bij het Shared Service Centrum (SSC) concept creëren de samenwerkende gemeenten een nieuwe afdeling. Deze afdeling verleent op contractbasis diensten aan de verschillende gemeenten (Korsten et

al., 2004). Medewerkers worden overgeplaatst naar de nieuwe organisaties of worden gedetacheerd. De voordelen van deze vorm van samenwerken zijn schaalvoordelen, kostenbesparing, vergroten van professionaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid van de gemeenten. Daarnaast is het concept makkelijk uit te breiden. Bij uitbreiding van samenwerking op meerdere terreinen nemen de risico's wel toe. Wanneer de gedeelde diensten niet worden vastgelegd in een ambtelijk apparaat kan er een wirwar van relaties ontstaan en wordt de situatie onoverzichtelijk (Korsten et al., 2004). Wanneer er één dienst wordt aangeboden kan er gemakkelijk gekeken worden welke juridische constructie het meest wenselijk is, worden er meerdere diensten aangeboden dan kunnen die het best via de Wet gemeenschappelijke regelingen geregeld worden (Van de Laar, 2010).

2.4.5 Mengvormen

Gemeenten kunnen ook een mengvorm bedenken op de bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking. Deelnemende gemeenten kunnen dan zelf kijken welke vorm het beste bij hun specifieke situatie past. Het biedt ruimte aan partners om naar elkaar toe te groeien en maatwerk per taakveld en politieke voorkeur te creëren (Korsten et al., 2004). Beleidsmatige activiteiten leiden vaak tot werkgroepen en bedrijfsmatige activiteiten leiden vaak tot 'shared service centra'. Het kiezen voor een mengvorm kost doorgaans veel tijd en levert geen schaalvoordelen en kostenbesparing op. Deze oplossing wordt vaak gekozen wanneer er geen urgentie is en gemeenten voornamelijk kennis en expertise willen delen. Het losse karakter van een mengvorm zorgt er voor dat de samenwerking kwetsbaar is (Van den Dool & Schaap, 2015).

In Tabel 1 heb ik de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking samengevat met de voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen zijn vaak de motivatie om voor een bepaald model te kiezen. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld geen urgentie heeft om te gaan samenwerken met een andere gemeente, en voornamelijk informatie en kennis wil delen, zal deze eerder kiezen voor een netwerkconcept dan voor een 'shared service' concept. Verwacht wordt dat de juridische vorm die gekozen is, van invloed is op de manier waarop gemeenten samenwerken.

| Concept | Kenmerken | Voordelen | Nadelen |
|---|--|--|---|
| Netwerkoncept (juridisch: convenant) | Kennis- en expertise delen | Ambtenaren blijven in hun eigen organisatie, geen verlies van zeggenschap | Geen schaalvoordelen, erg vrijblijvend, kwetsbaarheid weinig gereduceerd en lange aanlooptijd |
| Centrumconcept (juridisch: privaatrechtelijk of Wgr) | Shared service wordt ondergebracht bij één organisatie | Snel op te starten, schaalvoordelen en kostenbesparing, organisatorisch makkelijk | Minder zeggenschap, groot risico voor de centrumgemeente |
| Matrixconcept (juridisch: publieksrechtelijk) | Alle gemeenten nemen één taak voor hun rekening | Schaalvoordelen en kostenbesparing, reduceert kwetsbaarheid, benutten kwaliteiten van elkaar | Ambtenaren worden overgeplaatst naar andere gemeenten, verkokering |
| Shared Services Centrum concept (juridisch: Wgr of convenant met constructie per deelgebied) | Ambtelijk apparaten worden samengevoegd | Schaalvoordelen en kostenbesparing, reduceert kwetsbaarheid, meer transparantie | Ambtenaren worden overgeplaatst naar organisatie-eenheden, aansturingsproblemen, extra kosten |

Tabel 1: Vormen van intergemeentelijke samenwerking met bijbehorende voor- en nadelen gebaseerd op Van den Dool & Schaap (2015), Van de Laar (2015) en Korsten et al. (2004).

2.5 Factoren die van invloed zijn op intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf wordt er gekeken naar de factoren, die volgens de literatuur van invloed zijn op intergemeentelijke samenwerking, zodat verwachtingen kunnen worden geformuleerd voor de intergemeentelijke samenwerking in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie.

Er is besloten om in de literatuur te kijken naar factoren die een rol spelen in samenwerking in het algemeen en niet alleen naar factoren die een rol spelen in intergemeentelijke samenwerking. Hiervoor is gekozen omdat factoren die een rol spelen bij samenwerking in het algemeen vaak overlap laten zien met factoren in intergemeentelijke samenwerking. De artikelen van Van Delden (2009), Dozy (2011), Gray (1989), Bremekamp, Wilfrid & Managers (2009), Bremekamp, Kaats, Irma & Wilfrid (2010) en Bremekamp (2014) zijn het uitgangspunt voor de factoren van samenwerken. Voor Van Delden (2009) is gekozen, omdat hij veel onderzoek gedaan heeft naar samenwerking in het publieke domein en de achterliggende mechanismen van samenwerken. Daarnaast is het een vrij recent onderzoek en citeert hij veel andere onderzoeken naar factoren die van invloed zijn in samenwerking. Het onderzoek van Dozy (2011) richt zich op interorganisationele samenwerking. Het onderzoek van Gray (1989) biedt vooral kennis over het concept samenwerken en hoe het proces van samenwerken in elkaar zit. Bremekamp et al. (2009; 2010; 2014) wordt gebruikt omdat hij een vooraanstaand

wetenschapper is op het gebied van samenwerken. Hij heeft het in zijn artikelen over samenwerken in het algemeen.

Uit de artikelen komen de volgende factoren naar voren: vertrouwen, gemeenschappelijk doel, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, rolverdeling en leiderschap. Deze factoren worden hieronder besproken.

2.5.1 Vertrouwen

Het hebben van vertrouwen is volgens veel onderzoeken van invloed op de wijze waarop er wordt samengewerkt. Wanneer er vertrouwen is in de samenwerking, dan is de bereidheid tot een goede samenwerking groter. Gray (1989) geeft de volgende definitie van vertrouwen:

“A related function of exploratory collaborations is the establishment of trust among the parties. Especially where trust has been eroded through years of adversarial relations or recent escalation of hostility, rebuilding an atmosphere of trust requires time, initiative by at least one party, and goodfaith efforts and confirmatory behavior by all participants. The establishment of ground rules and the presence of a neutral third party to ensure and maintain a fair and constructive process can be especially helpful to infusing a climate of trust in the proceedings.” (p.12).

Wat ik interessant vind aan deze definitie van Gray (1989) is dat zij stelt dat vertrouwen met tijd te maken heeft. Wanneer het vertrouwen beschadigd is moet het weer worden opgebouwd en daar is tijd voor nodig. Ook stelt Gray (1989) in haar definitie dat een onafhankelijke partij een belangrijke rol kan vervullen. Bremekamp et al. (2009) erkennen het belang van vertrouwen in samenwerking en komen in hun onderzoek tot vier indicatoren die bepalend zijn voor vertrouwen namelijk de betrouwbaarheid van de personen die samenwerken, de mate waarin ze met een open vizier te werk gaan, de mate waarin er sprake is van acceptatie van de ander en de mate waarin congruentie is tussen woord en daad. Interessant is dat Bremekamp et al. (2009) de factor tijd niet noemen en hiermee voorbij gaan aan het proces dat Gray (1989) wel benoemt. Van Delden (2009) stelt dat vertrouwen zowel op inhoudelijk gebied noodzakelijk is, maar ook op relationeel gebied. Wanneer er vertrouwen is in de andere personen, is er ook sneller vertrouwen in de inhoud (Van Delden, 2009). Beckers & Traag (2005) stellen dat er niet alleen vertrouwen in de personen moet zijn maar ook vertrouwen in de samenwerking en vertrouwen dat de samenwerking helpt bij het oplossen van het vraagstuk. Wanneer er meer vertrouwen is, zal de bereidheid tot samenwerken groter zijn en de samenwerking dus beter verlopen. Dit is in lijn met wat Van Delden (2009) stelt.

Vertrouwen is op te delen in relationeel vertrouwen en vertrouwen op inhoudelijk gebied. Beide vormen van vertrouwen zijn belangrijk voor het slagen van de samenwerking omdat ze zorgen dat

deelnemers meer open stellen voor de samenwerking (Beckers & Traag, 2005; Van Delden, 2009).

2.5.2 Gemeenschappelijk doel

Een andere factor die van invloed is in de samenwerking tussen gemeenten is de mate waarin er een gemeenschappelijk doel is (Van Delden, 2009; Dozy, 2011; Bremekamp, 2014). Dozy (2011) stelt dat er bij intergemeentelijke samenwerking gemeenschappelijke doelen zijn maar dat elke partij ook zijn eigen doelen heeft. Voordat gemeenten een samenwerking met andere gemeenten aangaan zullen ze bedenken wat hun eigen doelen zijn. Deze doelen kunnen in strijd zijn met de doelen van de samenwerking. Partijen zullen altijd hun eigen doelen voorop zetten. Dit maakt een samenwerking complex. Om de samenwerking goed te laten verlopen moet er daarom genoeg tijd worden besteed aan het zoeken naar gemeenschappelijke doelen (Dozy, 2011). Bremekamp (2014) erkent dit en noemt het ontbreken van een gemeenschappelijk doel de belangrijkste faalfactor in samenwerking. Bremekamp (2014) concludeert dat een slecht geformuleerd doel zorgt voor schijnsamenwerking en spraakverwarring. Dit leidt vaak tot het mislukken van samenwerking (Bremekamp, 2014).

Bremekamp (2014) stelt het niet concreet opstellen van het gemeenschappelijk doel overigens vaak niet met opzet gebeurt, maar dat mensen snel geneigd zijn om doelen vaag te formuleren. Hij noemt het voorbeeld van ‘De patiënt moet centraal staan’ of ‘De zorg moet beter worden geregeld’. De vraag hierbij is wat versta je onder ‘centraal staan’ of ‘beter worden geregeld’. Om te zorgen dat het gemeenschappelijk doel concreet is moeten betrokken partijen hun eigen doelen op tafel leggen en expliciet vertellen wat ze komen halen en brengen (Bremekamp, 2014). Kaats en Opheij (2011) stellen dat partijen hun eigen doelen ondergeschikt moeten maken aan de gemeenschappelijke doelen.

Het formuleren van gemeenschappelijke doelen in de samenwerking creëert draagvlak bij de deelnemende partijen. Het hebben van draagvlak zorgt ervoor dat de samenwerking beter verloopt (Bremekamp, 2014; Kaats en Opheij, 2011).

2.5.3 Communicatie

De wijze waarop partijen met elkaar communiceren is volgens verschillende studies van invloed (Bremekamp et. al, 2009; Van Delden, 2009; Gray, 1989). Wanneer partijen open en met regelmaat met elkaar communiceren is er een grotere kans op een succesvolle samenwerking (Dozy, 2011). Met open communicatie bedoelt Dozy (2011) dat partijen elkaar feedback durven geven ook al is deze niet altijd positief. Daarnaast is het van belang dat relevante informatie met elkaar wordt gedeeld en dat betrokken partijen elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen (Dozy, 2011). Open en eerlijke communicatie zorgt ervoor dat de betrokken partijen meer respect, begrip en vertrouwen in elkaar hebben (Gray, 1989). Van Delden (2009) stelt dat de mate waarin er zowel informele als formele communicatie aanwezig is, van belang is voor de wijze waarop de partijen met elkaar samenwerken. Met informele communicatie wordt bedoeld dat de betrokken partijen elkaar ook af en toe spreken

over niet-werk gerelateerde onderwerpen. Wanneer er informele communicatie plaatsvindt kan er een band ontstaan tussen betrokken partijen die voor openheid en nabijheid kan zorgen. Het hebben van een persoonlijke relatie met andere betrokken partijen kan leiden tot meer vertrouwen en een betere samenwerking (Van Delden, 2009).

Voor een goede samenwerking is open, eerlijke communicatie nodig waarbij deelnemers elkaar eerlijke feedback durven te geven. Open, eerlijke communicatie zorgt namelijk voor respect, begrip en vertrouwen in deelnemers uit een samenwerking (Dozy, 2011; Van Delden, 2009).

2.5.4 Urgentie en wederzijdse afhankelijkheid

Van Delden (2009) concludeert dat het hebben van besef dat samenwerken urgent is, van invloed is op de samenwerking. Met urgentiebesef wordt bedoeld dat alle betrokken partijen de noodzaak moeten voelen om samen te werken en het besef hebben dat ze het niet alleen kunnen. Boogers (2013) noemt dit 'sense of urgency' waarmee hij bedoelt dat er besef is bij alle betrokkenen dat niets doen geen optie is. Wanneer deze 'sense of urgency' niet aanwezig is dan zal dit het succes van de samenwerking in de weg staan. Urgentiebesef zorgt voor druk bij de betrokkenpartijen om bij elkaar te gaan zitten en een oplossing te gaan zoeken voor een vraagstuk (Van Delden, 2009). Van de Laar (2015) concludeert ook dat het besef van urgentie belangrijk is voor de samenwerking. Hij stelt dat urgentiebesef tot stand kan komen door drie verschillende motieven. Het eerste motief dat Van de Laar (2015) noemt is dat de prestaties en kwaliteit van de gemeenten te beperkt zijn en dat de huidige vorm van besturen niet meer houdbaar is voor de toekomst. Het tweede motief kan ontstaan wanneer er beleidsinhoudelijke regionale opgaven ontstaan waardoor de gemeenten voor een nieuwe uitdaging staan. Het laatste motief dat Van de Laar (2015) noemt is dat gemeenten kwetsbaar zijn en hoge kosten hebben waardoor ze wel moet samenwerken.

Dozy (2011) stelt dat urgentiebesef gecreëerd wordt wanneer partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Wanneer de verschillende partijen afhankelijk zijn van elkaar zullen zij namelijk sneller en beter met elkaar samenwerken (Dozy, 2011). Er is sprake van symbiotische afhankelijkheid wanneer de partijen hun doelen niet kunnen halen zonder de ander. De partijen zijn dus eigenlijk genoodzaakt om met elkaar samen te werken en zullen hierdoor meer motivatie hebben om de samenwerking aan te gaan en deze te laten slagen (Dozy, 2011). Een andere vorm van afhankelijkheid is concurrentie afhankelijkheid: verschillende partijen zijn afhankelijk van dezelfde bronnen, handelen op dezelfde markt of hebben dezelfde klanten (Dozy, 2011).

Het besef dat de samenwerking urgent is ontstaat wanneer deelnemers wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Urgentiebesef is belangrijk voor een goede samenwerking, omdat het ervoor zorgt dat deelnemers meer betrokken zijn bij de samenwerking (Dozy, 2011; Van Delden, 2009).

2.5.5 Deelnemende partijen

Gray (1989) stelt dat het van belang is dat alleen relevante partijen betrokken zijn in een samenwerking. Met relevante partijen bedoelt zij dat partijen genoeg inspraak en middelen, zoals tijd en geld, hebben. Wanneer er niet-relevante partijen meedoen in de samenwerking kunnen die het besluitvormingsproces namelijk vertragen, omdat beslissingen worden uitgesteld doordat teveel meningen samenkomen (Gray, 1989). Van Delden (2009) erkent de noodzaak van relevante partijen voor een succesvolle samenwerking en stelt dat relevante partijen onderscheiden kunnen worden doordat ze genoeg beschikbare personele capaciteit hebben. Daarnaast is het volgens Van Delden (2009) belangrijk dat ze de samenwerking kunnen bekostigen en kunnen zorgen voor continuïteit. Hiermee wordt bedoeld dat ze voor een langere tijd de samenwerking aan kunnen gaan. Dit komt overeen met wat Gray (1989) stelt. Bremekamp, Wilfrid en Managers (2009) hebben een groot aantal samenwerkingsrelaties geanalyseerd en stellen dat relevante partijen belangrijk zijn: “cruciaal voor iedere samenwerking zijn goede spelers, want het zijn de goede spelers die het spel maken” (p.3). Indicatoren voor goede spelers zijn volgens hen inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit, oprechte interesse in het vraagstuk, kennis en kunde. Met inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit wordt bedoeld dat de partijen voldoende vermogen hebben om bij het definiëren van het vraagstuk of bij het zoeken naar oplossingen genoeg flexibel en creatief te kunnen zijn. Daarnaast moeten de betrokken partijen interesse hebben in het vraagstuk, niet alleen vanuit hun vakgebied maar ook vanuit hun eigen, persoonlijke interesse. Tot slot moet er genoeg kennis en kunde zijn om bij te dragen aan de oplossing van het vraagstuk (Bremekamp et al., 2009).

Om succesvol samen te werken is het belangrijk dat alleen relevante partijen in de samenwerking zitten omdat niet-relevante partijen de besluitvorming vertragen (Gray, 1989; Van Delden, 2009). Relevante partijen hebben inhoudelijk en procesmatige flexibiliteit, oprechte interesse in het vraagstuk en voldoende kennis en kunde van het vraagstuk (Bremekamp et al., 2009).

2.5.6 Leiderschap

In de literatuur is geen eenduidigheid of er wel of geen leiderschap aanwezig moet zijn in samenwerking. Bardach (1998) stelt dat er duidelijk leiderschap aanwezig moet zijn in samenwerking omdat het ontbreken van leiderschap zorgt voor conflicten. Bedwell, Wildman, DiazGranados, Salazar, Kramer & Salas (2012) zijn minder stellig over het hebben van een leider. Zij stellen dat het vooral belangrijk is dat er gelijkwaardigheid is en dat de verschillende partijen geen hiërarchie moeten voelen. Partijen gaan zich sneller verantwoordelijk voelen om tot een oplossing te komen wanneer ze geen hiërarchie voelen (Schruijer, 2011). Daarnaast durven partijen elkaar onderling meer te stimuleren. Dozy (2011) stelt dat het belangrijk is om richting te geven aan het proces, beslissingen te nemen, voortgang te bewaken en belangenconflicten te voorkomen. Om dit te kunnen bewerkstelligen

is macht geen goed middel maar gaat het om het hebben van gezag. Dit gezag kan verkregen worden door persoonlijke kenmerken maar ook door deskundigheid in het vakgebied (Dozy, 2011).

Bremekamp et al. (2010) stellen dat er bij samenwerking sprake moet zijn van verbindend leiderschap: de leider probeert de deelnemers te verbinden. In tegenstelling tot Bedwell et al. (2012) en Dozy (2011) stellen Bremekamp et al. (2010) dat er wel sprake moet zijn van hiërarchie, leiderschap, gezag, autoriteit en macht. Dit is echter wel complex omdat niet in elke samenwerking leiderschap wordt gegund aan iemand. Een intermediair kan ervoor zorgen dat eigenbelang wordt losgelaten en dat de verschillende partijen vertrouwen ontwikkelen in elkaar. Een intermediair kan dit vaak beter dan de partijen zelf omdat deze onafhankelijk is (Bremekamp et al., 2010). Van Delden (2009) en Gray (1989) erkennen beiden dat het verstandig kan zijn om een onafhankelijk persoon aan te stellen om beslissingen te nemen met betrekking tot de samenwerking en om conflicten op te lossen of te voorkomen. Gray (1989) spreekt over een 'third-party-role'. Hoewel de bovenstaande auteurs verschillend denken over het wel of niet hebben van een leider, is er wel eenduidigheid over het feit dat een persoon of partij moet zorgen dat het samenwerkingsproces goed verloopt. De discussie over het wel of niet hebben van een leider komt voort uit de onduidelijkheid over de betekenis van het woord.

Voor een goede samenwerking is het belangrijk dat een onafhankelijk persoon het proces coördineert, door conflicten op te lossen of te voorkomen, beslissingen te nemen en de voortgang bewaakt (Dozy, 2011; Gray, 1989).

2.5.7 Rolverdeling

De mate waarin de rolverdeling in de samenwerking duidelijk is, speelt een rol in de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken (Van Delden, 2009; Gray, 1989; Dozy, 2011; Bremekamp et al., 2009). Met rolverdeling wordt het verdelen van de taken, rechten en verantwoordelijkheden onder de verschillende partijen bedoeld. Het verdelen van rollen lijkt misschien vanzelfsprekend maar uit onderzoek blijkt dat dit niet vanzelfsprekend is. Verschillende partijen weten vaak wel ongeveer wat de rollen zijn, maar dit wordt niet expliciet geformuleerd (Dozy, 2011). Het is belangrijk om rollen expliciet vast te stellen want dit vermindert namelijk onzekerheid en onduidelijkheid (Gray, 1989). Gray stelt dat naast vermindering van onzekerheid en onduidelijkheid dit ook zorgt dat partijen meer verantwoordelijkheid (kunnen) nemen. Partijen voelen meer druk om bepaalde taken op zich te nemen omdat ze worden aangesproken wanneer ze dit niet doen. Kaats en Opheij (2011) stellen ook dat een heldere rolverdeling belangrijk is voor het wel of niet succesvol samenwerken. Zij noemen daarnaast ook het belang van een persoon of partij die het proces van de samenwerking coördineert. Ook Bremekamp et al. (2009) stellen dat de mate van structuur en duidelijke spelregels belangrijke factoren zijn voor de wijze waarop er wordt samengewerkt.

Om een samenwerking te laten slagen is het belangrijk om taken, rechten en verantwoordelijkheden vast te stellen. Het verdelen van rollen in een samenwerking is belangrijk, omdat dit onzekerheid en onduidelijkheid vermindert (Gray, 1989; Van Delden, 2009).

2.6 Samenvatting theoretisch hoofdstuk

In dit hoofdstuk heb ik twee vragen centraal gezet: ‘Hoe wordt intergemeentelijke samenwerking geduid vanuit de literatuur?’ en ‘Welke factoren spelen volgens de literatuur een rol in intergemeentelijke samenwerking?’ Op basis van de literatuurstudie geef ik in deze paragraaf antwoord op deze vragen. Om de eerste vraag te beantwoorden beschreef ik hoe intergemeentelijke samenwerking is ontstaan, waarom gemeenten gaan samenwerken en welke verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking er zijn.

2.6.1 Deelvraag 1: hoe wordt intergemeentelijke samenwerking geduid vanuit de literatuur?

Intergemeentelijke samenwerking is een samenwerking tussen meerdere gemeenten. Door deze literatuurstudie heb ik uiteindelijk de volgende definitie gegeven aan intergemeentelijke samenwerking: “Intergemeentelijke samenwerking is een krachtenbundeling van verschillende gemeenten die tot doel heeft het versterken van de lokale bestuurskracht. In de samenwerking moet er rekening gehouden worden met het zakelijke, rationele proces, maar er moet ook aandacht zijn voor het relationele proces.”

De vormgeving van intergemeentelijke samenwerking is een continu proces. Intergemeentelijke samenwerking kent een lange geschiedenis met veel wetswijzigingen rondom samenwerking tussen gemeenten (Traag, 1993). Dit laat zien dat er een sterke behoefte is van gemeenten om samen te werken met andere gemeenten. Vandaag de dag is de discussie over de inrichting van het lokale bestuur nog niet afgelopen, sterker nog: door de decentralisering van de overheidstaken zoeken gemeenten meer dan ooit naar een vergroting van de bestuurskracht.

Er zijn twee hoofdredenen te onderscheiden waarom gemeenten met elkaar samenwerken, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van werkprocessen, dienstverlening en kostenbesparing (Korsten, Becker & van Kraaij, 2006; Van de Laar; 2010; Van den Dool & Schaap, 2015). Het is uit de literatuur niet duidelijk geworden of één van beide een belangrijkere rol speelt. Hoewel kostenbesparing en kwaliteitsverbetering als reden voor intergemeentelijke samenwerking worden benoemd, kan dit lang niet altijd worden aangetoond (Van de Laar, 2010).

De Rijksoverheid stuurt op de herindeling van gemeenten, terwijl gemeenten liever kiezen voor een lichte vorm van samenwerken, omdat dit de bestuurlijke drukte vermindert en meer flexibiliteit biedt (Herweijer, Fraanje & Ter Braak, 2011). Er zijn vier verschillende lichte vormen van samenwerken te

onderscheiden, namelijk het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept en het shared services centrum concept (Van den Dool & Schaap, 2015). Gemeenten kunnen ook kiezen voor een mix van deze concepten. Deze verschillende vormen hebben allen hun eigen voordelen en nadelen en er is niet één ideale vorm. De gekozen vorm van samenwerking kan van invloed kan zijn op de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken.

Deze inzichten uit de literatuur zorgen dat in het onderzoek naar de U16 op het gebied van Asiel en Integratie de volgende vragen relevant zijn: Hoe kijken zij aan tegen de samenwerking? Wat is de voornaamste reden waarom de gemeenten met elkaar samenwerken? Hoe hebben ze de samenwerking vormgegeven? In het volgende hoofdstuk is uiteengezet hoe dit onderzocht wordt.

2.6.2 Deelvraag 2: Welke factoren spelen volgens de literatuur een rol in intergemeentelijke samenwerking?

Vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, leiderschap en rolverdeling spelen een belangrijk rol in de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken (Van Delden; 2009; Dozy, 2011; Gray, 1989; Bremekamp, Wilfrid & Managers, 2009; Bremekamp, Kaats, Irma & Wilfrid, 2010; Bremekamp, 2014).

Het hebben van vertrouwen is een invloedrijke factor als het gaat om samenwerken, omdat vertrouwen leidt tot meer bereidheid van de deelnemende partijen (Gray, 1989).

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen relationeel vertrouwen en vertrouwen op inhoud (Beckers & Traag, 2005; Van Delden 2009). Beide vormen van vertrouwen zijn belangrijk voor een succesvolle samenwerking.

Het hebben van gemeenschappelijke doelen in de samenwerking zorgt voor draagvlak waardoor de bundeling van activiteiten beter verloopt (Kaats & Opheij, 2011). Deelnemende partijen hebben vaak hun eigen doelen waardoor het belangrijk is om genoeg tijd uit te trekken voor het formuleren van een gemeenschappelijk doel (Dozy, 2011). Niet goed geformuleerde doelen kunnen leiden tot schijnsamenwerking (Bremekamp, 2014).

Voor intergemeentelijke samenwerking is het van belang dat de deelnemende partijen open en eerlijk met elkaar communiceren waardoor de deelnemende partijen meer respect, begrip en vertrouwen in elkaar hebben (Gray, 1989). Met open communicatie bedoelt Dozy (2011) dat partijen elkaar feedback durven geven ook al is deze niet altijd positief. Daarnaast is het van belang dat relevante informatie met elkaar wordt gedeeld en dat betrokken partijen elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen (Dozy, 2011).

Urgentiebesef is het besef van deelnemers in de samenwerking dat ze moeten samenwerken omdat ze alleen hun doelen niet kunnen bereiken (Dozy, 2011). Het hebben van urgentiebesef is belangrijk omdat het zorgt dat deelnemers zich beter inzetten voor het slagen van de samenwerking.

Urgentiebesef ontstaat wanneer partijen wederzijds afhankelijk zijn (Dozy, 2011).

Het hebben van relevante partijen in een samenwerking zorgt ervoor dat beslissingen sneller kunnen worden genomen. Relevante partijen zijn partijen die genoeg inspraak en middelen hebben, zoals tijd en geld (Van Delden, 2009). Inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit, oprechte interesse in het vraagstuk, het hebben van kennis en kunde zijn indicatoren voor relevante partijen (Bremekamp, 2014).

Er is geen eenduidigheid of het noodzakelijk is om een leider in de samenwerking te hebben. Wel komt naar voren dat het noodzakelijk is dat iemand het proces coördineert en zorgt dat de conflicten kunnen worden voorkomen of probeert deze conflicten op te lossen (Gray, 1989). Het is van belang dat er iemand in de samenwerking zit die richting geeft, beslissingen neemt, voortgang bewaakt en belangenconflicten voorkomt (Dozy, 2011). Volgens Gray (1989) en Van Delden (2009) kan dit het beste gebeuren door een intermediair, omdat een intermediair niet afhankelijk is van de beslissingen die worden genomen.

Het expliciet vaststellen van rollen in de samenwerking vermindert onzekerheid en onduidelijkheid (Gray, 1989). Met rolverdeling worden taken, rechten en verantwoordelijkheden verstaan (Van Delden, 2009).

De factoren uit de literatuur zorgen ervoor dat in het onderzoek naar de U16 op het gebied van Asiel en Integratie de volgende vragen relevant zijn: Is er genoeg inhoudelijk en relationeel vertrouwen in de samenwerking? Zijn er gemeenschappelijke doelen opgesteld in de samenwerking? In hoeverre wordt er open gecommuniceerd in de samenwerking? Hebben de deelnemende gemeenten het gevoel dat het urgent is om samen te werken met de andere deelnemende gemeenten? Zijn alle deelnemende gemeenten relevante partijen? Wie in de samenwerking coördineert het proces? Op welke wijze deze vragen onderzocht worden, wordt uiteengezet in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3 Methoden

In dit hoofdstuk beschrijf ik de wijze waarop ik mijn onderzoek heb uitgevoerd. In paragraaf 3.1 beschrijf ik het type onderzoek dat ik heb gedaan. In paragraaf 3.2 bespreek ik de onderzoeksmethode. Daarna zal ik in paragraaf 3.3 ingaan op de manier waarop ik mijn data heb verzameld en geanalyseerd. Als laatste bespreek ik in paragraaf 3.4 de kwaliteitscriteria van mijn onderzoek.

3.1 Wetenschappelijke positionering

Het doen van onderzoek kan grofweg op twee verschillende manieren: op een kwalitatieve en op een kwantitatieve manier (Boeije, 2005). In deze paragraaf bespreek ik waarom dit onderzoek kwalitatief van aard is en waarom kwalitatief onderzoek relevant is voor dit onderzoek.

In dit onderzoek probeer ik de intergemeentelijke samenwerking in de U16 op het gebied van Asiel & Integratie te begrijpen op basis van interpretaties en ervaringen over de samenwerking van vertegenwoordigers uit de verschillende gemeenten van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie. Dit leent zich goed voor kwalitatief onderzoek, omdat bij kwalitatief onderzoek theorie gebruikt wordt om een probleemstelling te formuleren die richting geeft aan het onderzoek, maar de onderzoeker wel de ruimte geeft om een open onderzoek te doen (Bryman, 2008). Kwalitatief onderzoek gaat er vanuit dat er geen eenduidige waarheid is, maar dat de werkelijkheid interpretaties zijn die mensen zelf aan gebeurtenissen toekennen (Boeije, 2010). In dit onderzoek vormt de literatuur een leidraad en biedt houvast voor het verloop van het onderzoek, maar laat wel mogelijkheden voor interpretaties over de samenwerking van de vertegenwoordigers uit de verschillende gemeenten van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie.

Het uitvoeren van kwalitatief onderzoek kan op verschillende manieren en één van die manieren is door het uitvoeren van een 'case study' (Boeije, 2005). In dit onderzoek wordt een case study uitgevoerd. Het uitvoeren van een case study is voornamelijk geschikt wanneer er gezocht wordt naar het 'hoe' en 'waarom' in relatie tot het object van onderzoek (Yin, 2008). Een case study vindt plaats in haar natuurlijke omgeving en de focus ligt op het verkrijgen van verklaringen, beschrijvingen en gedetailleerde interpretaties van de participanten en past hierdoor bij dit onderzoek. Yin (2008) stelt twee voorwaarden waaraan een onderzoek moet voldoen om voor een case study te kiezen. De eerste is dat het onderzoek en dataverzameling betrekken moet hebben op recentelijke gebeurtenissen en ten tweede moet het onderzoek niet gediend zijn om gedragingen te controleren. Onder deze voorwaarden is de case study volgens Yin (2008) een geschikte onderzoeksmethode.

De twee nadelen van case study zijn dat het lastig is om aan de hand van één case te generaliseren en dat er geen voorgeschreven regels zijn om de data te analyseren (Boeije, 2005). Flyvberg (2006) stelt

echter dat een case study wel degelijk een belangrijke wetenschappelijke onderzoeksmethode is, omdat het diepgaande, contextafhankelijke kennis geeft. Deze kennis is van essentieel belang voor experts om te leren van ervaringen met verschillende cases. Het doel van case study is om te leren van de onderzochte cases in plaats van bewijzen te leveren voor een theoretische aanname. De resultaten kunnen niet gegeneraliseerd worden voor grote groepen, maar de theoretische inzichten kunnen wel gehanteerd worden in soortgelijke niet-onderzochte situaties (Flyvberg, 2006). Daarnaast stelt Yin (2008) dat het mogelijk is, door het systematisch beschrijven van het onderzoeksproces, de studie te herhalen ondanks er geen voorgeschreven regels zijn om de data te analyseren.

In dit onderzoek staat de mening en beleving van de deelnemende gemeenten over de intergemeentelijke samenwerking in de U16 op het gebied van Asiel & Integratie centraal, wat zich goed leent voor een case study. Er zijn twee verschillende mogelijkheden voor een case study, namelijk 'single case study' of 'multiple case study' (Stake, 2013). Bij single case study wordt er één case onderzocht, terwijl bij multiple case study er meerdere cases worden onderzocht en met elkaar vergeleken. In dit onderzoek richt ik mij alleen op het samenwerkingsverband U16 en is daarom een single case study.

3.2 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf bespreek ik welke methoden ik heb gekozen om invulling te geven aan het onderzoek. Allereerst zal ik ingaan op de literatuurstudie die ik heb uitgevoerd. Daarna zal ik ingaan op de manier waarop ik de case study heb uitgevoerd.

3.2.1 Literatuurstudie

Om het onderzoek te kunnen volbrengen heb ik het theoretische concept 'samenwerking' geoperationaliseerd door een literatuurstudie uit te voeren. De theoretische inzichten uit de literatuurstudie worden gebruikt om intergemeentelijke samenwerking aan te duiden. Ik heb definities van samenwerken en intergemeentelijke samenwerking gezocht. Door in Google Scholar te zoeken naar 'definition collaborative governance', 'definition collaboration', 'samenwerken definitie' en 'definitie intergemeentelijke samenwerking' kwam ik bij de auteurs Gray (1989) en Van de Laar (2010). Gray heeft veel onderzoek gedaan naar samenwerking vanuit de organisatieleer. Van de Laar heeft onderzoek gedaan naar intergemeentelijke samenwerking in Nederland. Het artikel van Van de Laar (2010) is recent.

Na het zoeken naar definities heb ik voorbeelden gezocht van samenwerking en intergemeentelijke samenwerking. Dit heb ik gedaan door in Google te zoeken op 'samenwerking', 'intergemeentelijke samenwerking voorbeelden' en 'samenwerking tussen gemeenten'. Ik vond een handreiking van de VNG (2015) voor de toepassing van intergemeentelijke samenwerking. Deze handreiking is minder

relevant voor de literatuurstudie omdat het inzicht geeft in hoe intergemeentelijke samenwerking geïmplementeerd wordt en niet ingaat op waarom intergemeentelijke samenwerking ontstaat. De handreiking gaf mij wel meer inzicht in het onderwerp. Via een van mijn contactpersonen bij de VNG kreeg ik toegang tot de database van de VNG op het gebied van Asiel en Integratie. De VNG is de koepelorganisatie van de Nederlandse gemeenten en heeft als doel informatie te geven in het belang van het lokale bestuur. Het is een overheidsorganisatie die als plicht heeft objectieve, feitelijke, informatie te verschaffen en daarom ga ik er vanuit dat dit betrouwbaar is. De publicaties van de VNG zijn niet wetenschappelijk onderzocht en lenen zich minder voor mijn literatuurstudie maar gaven mij wel achtergrondinformatie over intergemeentelijke samenwerking. Af en toe heb ik er toch voor gekozen om grijze literatuur te gebruiken en informatie van de VNG aan te halen.

Vervolgens heb ik literatuur gezocht over het ontstaan van intergemeentelijke samenwerking door verschillende zoektermen te gebruiken zoals ‘historische schets intergemeentelijke samenwerking, geschiedenis intergemeentelijke samenwerking’ en ‘ontstaan intergemeentelijke samenwerking’. Ik heb literatuur gezocht via Google Scholar en PiCarta en ik heb alleen Nederlandse zoektermen gebruikt omdat het gaat om de historie van intergemeentelijke samenwerking in Nederland. Door de zoektermen in te voeren kwam ik uit bij het artikel van Traag (1993). Het artikel van Traag (1993) is redelijk gedateerd maar wel relevant omdat het geschreven is terwijl de discussie over de inrichting van het lokaal bestuur nog gaande was. Dit geeft een andere invalshoek dan een auteur die het proces achteraf beschrijft. Via de zoektermen kwam ik ook bij de artikelen van Zwaan (2005) en Dölle & Elzinga (2004). Ik heb opgezocht hoe vaak deze auteurs worden geciteerd door anderen. Ook heb ik hun Linked-In profiel bekeken. Hieruit bleek dat deze auteurs relevant zijn voor mijn onderzoek omdat ze veel gepubliceerd hebben over de historie van intergemeentelijke samenwerking.

Het artikel van Zwaan (2005) gaat ook in op de redenen waarom gemeenten gaan samenwerken. Dit artikel was dus ook bruikbaar voor het deel over de redenen van het aangaan van intergemeentelijke samenwerking. Door de zoekterm ‘redenen samenwerken gemeenten’ te gebruiken kwam ik bij het artikel van Korsten, Becker & Van Kraaij (2006). Korsten heeft veel onderzoek gedaan naar samenwerking tussen gemeenten. Dit artikel is relevant omdat het ingaat op de overwegingen rondom intergemeentelijke samenwerking. Toen ik aan mijn mastercoördinator Eugéne Loos vertelde naar welke literatuur ik zocht, attendeerde hij mij op het artikel van Van den Dool en Schaap (2015). Van den Dool en Schaap hebben veel bestuurskundig onderzoek gedaan. Dit recente artikel is relevant omdat het een schets geeft van de ontwikkelingen en redenen van intergemeentelijke samenwerking. Door de zoekterm ‘collaboration government consideration’ te gebruiken kwam ik bij het artikel van Benton (2013). Hij heeft veel onderzoek gedaan naar het lokale bestuur in de Verenigde Staten. Zijn onderzoek is relevant, omdat het gaat over de overwegingen van het lokale bestuur in de VS om wel of niet te gaan samenwerken. Aan de hand van zijn bevindingen kon ik bekijken of de redenen voor het

aangaan van intergemeentelijke samenwerking specifiek voor Nederland zijn of niet.

Voor het zoeken naar de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking heb ik termen gebruikt als ‘vormen van intergemeentelijke samenwerking en ‘juridische vormen van samenwerking tussen gemeenten’. Ik heb voornamelijk Nederlandse zoektermen gebruikt omdat het gaat over de vormen van intergemeentelijke samenwerking die Nederland kent.

Tot slot ben op zoek gegaan naar literatuur over factoren die van invloed zijn op samenwerking. Dit heb ik gedaan door te zoeken op zowel Nederlandse als Engelse termen zoals ‘factoren intergemeentelijke samenwerking’, ‘intergemeentelijke samenwerking belemmeringen’, ‘intergemeentelijke samenwerking succesfactoren’ en ‘successfactors collaborative governance’. Een groot deel van de gevonden literatuur ging niet over intergemeentelijke samenwerking maar over samenwerkingsverbanden in het algemeen. Gemeenten zijn organisaties met hun eigen manieren van werken, visie en missie. Gemeenten kunnen gezien worden als losse organisaties. Daarom heb ik literatuur over interorganisationele organisaties relevant beschouwd voor dit onderzoek. De onderzoeken van Van Delden (2009), Dozy (2011), Gray (1989), Bremekamp, Wilfrid en Managers (2009), Bremekamp, Kaats, Irma en Wilfrid (2010) bleken relevant omdat zij ingaan op factoren die te maken hebben met motieven en relaties. Deze auteurs heb ik bekeken op Linked-In en gezien dat ze relevante auteurs zijn in het vakgebied. Daarom heb ik gekozen om deze auteurs op te nemen in de literatuurstudie.

3.2.2 Semigestructureerde interviews

Bij kwalitatief onderzoek is het afnemen van interviews een veel gebruikte manier om data af te nemen (Boeije, 2005). Hierbij heb je de keuze om interviews gestructureerd, semigestructureerd of ongestructureerd af te nemen. Hoe meer de inhoud, formulering en volgorde van de vragen van tevoren bepaald is, hoe meer structuur er in de interviews zit (Boeije, 2005). Ik heb gekozen voor semigestructureerde interviews omdat het begrijpen en doorgronden van de mening van de respondenten centraal staat. Het voordeel van semigestructureerde interviews is dat de interviewer en de respondent veel vrijheid hebben in het gesprek, maar het gesprek wel enigszins structuur heeft (Boeije, 2005).

3.2.3 Topic-lijst

Ik heb de interviews voorbereid door van te voren een topiclijst op te stellen van onderwerpen die ik graag wilde bespreken in de interviews. Dit zorgde ervoor dat ik als interviewer enerzijds makkelijk kon inhaken op wat de respondent zei, en anderzijds uiteindelijk wel in alle interviews dezelfde onderwerpen heb besproken.

De topiclijst bestaat uit de twee delen ‘intergemeentelijke samenwerking’ en ‘intergemeentelijke samenwerking U16 op Asiel & Integratie’. Het eerste deel gaat over intergemeentelijk samenwerken in het algemeen. Hier heb ik vragen gesteld als: ‘Hoe zou u intergemeentelijke samenwerking beschrijven?’ en ‘Wat vindt u belangrijk in intergemeentelijke samenwerking?’. Het tweede deel is onderverdeeld in historie, gemeenschappelijk doel, vertrouwen, wederzijdse afhankelijkheid, rolverdeling, leiderschap en communicatie. Bij historie heb ik vragen gesteld als: ‘Kunt u wat vertellen over het ontstaan van de U16?’ en ‘Hoe lang bestaat dit samenwerkingsverband al?’. Bij gemeenschappelijk doel heb ik gevraagd of de respondent vindt of er een gemeenschappelijk doel is, wat het gemeenschappelijk doel is, en of de doelen op één lijn liggen. Bij het sub onderwerp vertrouwen heb ik de respondent gevraagd of hij of zij denkt dat er genoeg vertrouwen in de deelnemende gemeenten aanwezig is en waar dat wel of niet uit blijkt. De factor wederzijdse afhankelijkheid heb ik aan bod laten komen door te vragen of er wederzijdse afhankelijkheid aanwezig is tussen de verschillende gemeenten en wat dat volgens hen precies inhoudt. Bij rolverdeling heb ik vragen gesteld als: ‘Hoe is de rolverdeling in het samenwerkingsverband U16? Is deze officieel vastgesteld?’ en ‘Is het duidelijk wie welke taken heeft en wie waar verantwoordelijk voor is? Zo ja, om welke rollen en taken gaat het?’. Voor leiderschap heb ik vragen gesteld als: ‘Is er sprake van een gemeente die de leiding neemt in de U16? Zo ja, welke gemeente? Waarom deze gemeente?’. Tenslotte heb ik bij communicatie gevraagd of er sprake van informele communicatie is en of er open communicatie is. Vragen die ik hier heb gesteld zijn bijvoorbeeld: ‘Spreekt u anderen beleidsmakers ook wel eens over niet-werk gerelateerde onderwerpen?’ en ‘Heeft u het gevoel dat u goed op de hoogte gehouden wordt van alles wat er besproken wordt waar u niet bij bent?’. De vragen zijn open gesteld, zodat de respondent ruimte kreeg om een eigen invulling te geven aan zijn antwoord (Boeije, 2010).

Mijn topic-lijst heb ik eerst laten lezen aan mijn scriptiebegeleidster. Zo kwam ik er achter dat ik in mijn topic-lijst te weinig aandacht had gegeven aan het theoretisch concept ‘samenwerking’ en teveel focus had gelegd op de factoren die een rol kunnen spelen. Dit heb ik aangepast. Om te zorgen dat mijn topic-lijst aansloot bij mijn respondenten heb ik de topic-lijst eerst aan mijn begeleider vanuit de U16 voorgelegd. Aan de hand hiervan heb ik één vraag over de geschiedenis uit de topic-lijst gehaald. Deze vraag was niet relevant om aan elke respondent te stellen. Ik heb een pre-test gehouden met een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht die ook voor Asiel en Integratie voor de regio werkt. De gemeente Utrecht heeft meerdere beleidsmedewerkers op dit onderwerp dus ik kon bij hem de pre-test uitvoeren en alsnog de gemeente Utrecht meenemen in het onderzoek. Aan de hand van de pre-test heb ik een aantal vragen aangepast en overbodige vragen achterwege gelaten. Een aantal vragen was moeilijk te beantwoorden voor respondenten, bijvoorbeeld: ‘Denkt u dat dit ook voor andere gemeenten geldt?’. Bij deze vraag bleek namelijk dat de respondenten zouden moeten gissen. De topic-lijst is te vinden in bijlage 2.

3.2.4 Respondenten

Aan dit onderzoek hebben 18 respondenten deelgenomen. In totaal waren 15 respondenten beleidsadviseur bij verschillende deelnemende gemeenten. Om respondenten te selecteren kun je een steekproef trekken (Boeije, 2010). Voor dit onderzoek was dit niet nodig omdat ik van elke deelnemende gemeente één beleidsmedewerker op het onderwerp Asiel & Integratie wilde spreken. Er zijn 16 deelnemende gemeenten maar één gemeente kon niet meedoen omdat de beleidsmedewerker een maand op vakantie was. Hoe ik hier mee om ben gegaan bespreek ik verderop in dit hoofdstuk in de paragraaf 'validiteit'. Mijn begeleider vanuit de U16 heeft mij bij verschillende bijeenkomsten geïntroduceerd, waardoor ik daarna gemakkelijk per e-mail de respondenten kon benaderen voor een interview. Daarnaast heb ik drie respondenten geïnterviewd die vanuit het processteam betrokken zijn bij de U16. Dit zijn twee mensen uit de directie van de U16, en de procesmanager van de U16 op Asiel en Integratie. Deze personen heb ik geselecteerd via een doelgerichte selectie. Doelgerichte selectie is het selecteren van respondenten aan de hand van bepaalde kenmerken die de respondenten hebben (Boeije, 2010). De namen van de respondenten en de gemeenten zijn geanonimiseerd en door cijfers vervangen. Verschillende respondenten wilden alleen op basis van anonimiteit meewerken aan het onderzoek.

3.3 Dataverzameling en -analyse

In deze paragraaf bespreek ik hoe ik mijn data heb verzameld en vervolgens hoe ik deze data heb geanalyseerd.

Vooraf werden de respondenten geïnformeerd over de duur van het interview en waar het interview in grote lijnen over zou gaan. De interviews zijn van eind april tot half mei 2017 afgenomen. Voor de interviews is zowel via de mail, als in het gesprek gevraagd of ik het interview mocht opnemen. Dit heeft mij geholpen met het secuur, waarheidsgetrouw, uitwerken van de interviews. Daarnaast gaf het mij de ruimte om mij volledig te focussen op het gesprek. De interviews duurden ongeveer 40 minuten. Alle interviews zijn afgenomen bij de gemeente waar de desbetreffende respondenten werkt waardoor de respondenten allemaal in hun eigen, vertrouwde omgeving geïnterviewd werden.

Alle gesprekken zijn na afname getranscribeerd wat zorgde voor een overzicht van alle gesprekken. Vervolgens heb ik alle interviews gecodeerd. Coderen is volgens Boeije (2010) het belangrijkste hulpmiddel bij het analyseren van data. Het coderen kan worden opgesplitst in drie fases: open, axiaal en selectief coderen (Boeije, 2010). Ik heb alle drie de fases doorlopen om de data zo goed mogelijk te analyseren. Bij de eerste fase, open coderen, gaat het vooral om het exploreren van de data. De volledige codeboom is te vinden in bijlage 3. In deze fase deel je de data op in fragmenten die je een code toekent (Boeije, 2010). Door het open coderen krijg je een beter overzicht van de data. Bij open coderen verdeel je de data in fragmenten en ken je een code toe aan de fragmenten (Boeije, 2010). Je

data wordt hierdoor overzichtelijker. Nadat ik de data open had gecodeerd, bestonden de data uit 142 codes. De tweede fase is het axiaal coderen waarbij ik de codes ben gaan onderverdelen. Dit heb ik gedaan door te kijken welke codes konden worden samengevoegd. Een voorbeeld hiervan is ‘knopen doorhakken’ en ‘beslissingen nemen’. De inhoud van deze fragmenten kwam sterk overeen waardoor ik een overkoepelde code kon maken. Door axiaal coderen zorg je voor een bepaalde hiërarchie in je data (Boeije, 2010). De laatste stap is het selectief coderen waarbij ik verschillende codes heb gekoppeld aan acht verschillende factoren. Van deze acht factoren die van invloed zijn op samenwerken komen er zeven terug in de literatuur. De factoren zijn vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie, deelnemende partijen, leiderschap, rolverdeling en commitment vanuit bestuurders. De factor commitment vanuit bestuurders is niet in de literatuur geïdentificeerd maar komt uit de interviews wel naar voren als belangrijke factor voor het slagen van de samenwerking. De code ‘verschil in grootte’ is bijvoorbeeld gekoppeld aan de factor ‘deelnemende partijen’. Het doel van selectief coderen is verdere structuur aanbrengen en zicht krijgen op het verhaal dat te vertellen valt (Boeije, 2010).

De interviews heb ik gecodeerd met het programma NVivo. Dit was voor mij een fijne manier om mijn data overzichtelijk te houden en te kunnen coderen. Met NVivo kun je makkelijk codes wijzigen en meerdere codes toekennen aan één fragment.

3.4 Kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek

Volgens Boeije (2010) is het belangrijk om, voordat je je resultaten kunt gebruiken, naar de kwaliteit en relevantie van je onderzoek te kijken. In deze paragraaf beschrijf ik de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

3.4.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van een onderzoek heeft te maken de consistentie van de metingen (Boeije, 2005). Bij een betrouwbaar onderzoek zullen, wanneer het onderzoek opnieuw uitgevoerd wordt, de resultaten hetzelfde zijn terwijl bij een onbetrouwbaar onderzoek de resultaten steeds verschillen. Voor dit onderzoek heb ik tijdens de interviews goed in de gaten gehouden of ik alle topics aan bod heb laten komen. Daarnaast zijn alle interviews op dezelfde manier getranscribeerd en gecodeerd. Door constant op dezelfde manier te transcriberen en coderen heb ik de kans op toevallige fouten en inconsistenties verkleind (Boeije, 2010).

Een ander belangrijk onderdeel voor de betrouwbaarheid is de setting waarin het onderzoek plaatsvindt. De interviews zijn afgenomen bij de verschillende deelnemende gemeenten uit het samenwerkingsverband U16. Dat alle respondenten in hun eigen, vertrouwde omgeving werden geïnterviewd, komt de betrouwbaarheid ten goede. De condities waaronder de interviews worden

gehouden zijn namelijk hetzelfde. Daarnaast heb ik alle stappen van het onderzoeksproces goed bijgehouden. Door de onderzoekstappen helder te maken kun je er namelijk voor zorgen dat je onderzoek herhaald kan worden (Yin, 2008). Dit onderzoek heeft, door een duidelijk beeld te schetsen over het onderzoeksproces en bevindingen, de betrouwbaarheid van het onderzoek geprobeerd te waarborgen.

3.4.2 Validiteit

Een onderzoek moet valide zijn. Validiteit kun je opdelen in twee vormen, namelijk interne- en externe validiteit (Boeije, 2010). Interne validiteit betekent dat je meet wat je wil meten en daarmee bepaal je de geldigheid van je onderzoek (Boeije, 2010). De geldigheid van je onderzoek kan verminderen doordat de data verkeerd worden geïnterpreteerd of dat je de verkeerde vragen stelt waardoor je niet de juiste informatie krijgt. Om interne validiteit te laten toenemen is het belangrijk dat je je topic-lijst laat controleren door collega's of experts (Boeije, 2010). Ik heb mijn topic-lijst door mijn scriptiebegeleidster, medestudenten en mijn begeleider van de U16 laten lezen. Dit heeft ervoor gezorgd dat ik kon monitoren of ik geen dingen over het hoofd zag en of ik goed op weg was.

Bij externe validiteit gaat het er om dat de resultaten van een onderzoek ook buiten het onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd (Boeije, 2010). Ik heb voor dit onderzoek gekozen om een case study uit te voeren. De resultaten kunnen niet gegeneraliseerd worden naar andere groepen maar de theoretische inzichten kunnen wel worden toegepast in andere situaties. Een andere manier om externe validiteit te beoordelen is om te kijken of de respondenten representatief zijn voor de gehele groep. Ik heb op één gemeente na uit elke deelnemende gemeenten de beleidsmedewerkers uit het samenwerkingsverband van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie geïnterviewd. Doordat ik één gemeente mis is mijn onderzoek niet extern valide. Toch geven de geïnterviewde wel een redelijke representatie voor de hele groep.

3.4.3 De rol van de onderzoeker

Naast de validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek zijn de resultaten van een onderzoek ook afhankelijk van de keuzes die een onderzoeker maakt in zijn onderzoek. Een onderzoek is daarom nooit objectief (Boeije, 2010). Een onderzoeker maakt namelijk keuzes voor zijn onderzoeksmethode, dataverzameling en analyse. Daarnaast neemt de onderzoeker zijn achtergrond en opvattingen (onbewust) mee. Om ervoor te zorgen dat ik geen tunnelvisie creëerde heb ik veel met mensen over mijn onderzoek gepraat. Hierdoor kreeg ik weer andere inzichten die ik kon gebruiken voor mijn onderzoek.

Tijdens het onderzoek ben ik mij altijd bewust geweest van mijn rol als onderzoeker. Zo probeerde ik zo min mogelijk suggestieve vragen te stellen en bij het terugluisteren van de interviews heb ik daar

ook kritisch naar gekeken. Naarmate ik meer interviews had afgenomen kreeg ik een steeds duidelijker beeld over de U16 en over de mogelijke antwoorden van de respondenten. Door mij te houden aan de topic-lijst heb ik de respondenten zo min mogelijk proberen te sturen. Door mijn bewuste houding van mijn rol als onderzoeker, heb ik geprobeerd mijn invloed zo goed mogelijk in te perken.

Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk bespreek ik de meest relevante resultaten op basis van 18 interviews. Deze interviews heb ik gehouden met 15 beleidsmedewerkers op het gebied van Asiel & Integratie uit de deelnemende gemeenten in het regionale samenwerkingsverband U16 en met 3 leden van het procesteam. Er worden citaten gebruikt ter ondersteuning van de uitkomsten van de analyse. Allereerst bespreek ik hoe het samenwerkingsverband van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie eruit ziet en hoe de respondenten tegen dit samenwerkingsverband aankijken. Vervolgens bespreek ik de resultaten aan de hand van de factoren vertrouwen, gemeenschappelijk doel, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, relevante partijen, leiderschap en rolverdeling, zoals beschreven in het theoretisch hoofdstuk. Tot slot bespreek ik de andere factoren die volgens de respondenten een belangrijke rol spelen in de intergemeentelijke samenwerking maar niet naar boven zijn gekomen in de literatuurstudie.

4.1 Intergemeentelijke samenwerking

In deze paragraaf bespreek ik hoe het samenwerkingsverband U16 op het gebied van Asiel en Integratie eruit ziet. Daarna ga ik in op hoe de deelnemers van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie het samenwerkingsverband beschrijven, met welke redenen ze meedoen en hoe ze aankijken tegen het samenwerkingsverband.

4.1.1 Het samenwerkingsverband U16 op het gebied van Asiel en Integratie

In de inleiding staat het samenwerkingsverband al beschreven, ik zal daarom hier kort ingaan op het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband U16 werkt samen vanuit het netwerkconcept. Dit is een lichte vorm van samenwerken waarbij medewerkers in hun eigen gemeenten blijven werken en het vooral gaat om het delen van kennis en ervaring (Korsten et al., 2004). De samenwerking op Asiel en Integratie is in twee delen op te delen: integratie en huisvesting. Op het gebied van integratie werken 10 gemeenten samen, en bij huisvesting zijn er nog 6 extra gemeenten die in het samenwerkingsverband zitten. Er zijn twee verschillende werkgroepen gevormd, de werkgroep ‘Ketenaanpak en integratiebeleid’ en de werkgroep ‘Huisvesting vluchtelingen’. Gemeenten kunnen aan beide werkgroepen deelnemen of aan één van beide. Deze werkgroepen komen één keer in de zes weken bij elkaar.

Sinds begin 2017 is er een pilot gestart die heet ‘doorlopende leerlijn.’ Op dit moment moet een statushouder vaak een assessment afleggen in zowel het Asielzoekerscentrum, als in de gemeente waar hij of zij wordt geplaatst. Met de doorlopende leerlijn wil de U16 een regionaal assessment ontwikkelen zodat statushouders één keer een assessment moet maken. Het doel hiervan is dat

statushouders sneller kunnen beginnen met integreren doordat ze bijvoorbeeld sneller met een baan of werkervaringsplek starten. Het samenwerkingsverband U16 heeft zich de afgelopen twee jaar voornamelijk op beleidsniveau ontwikkeld en is sinds begin dit jaar bezig op uitvoeringsniveau.

4.1.2 Hoe de respondenten het samenwerkingsverband omschrijven

Dankzij de literatuurstudie geef ik de volgende definitie van intergemeentelijke samenwerking: “Intergemeentelijke samenwerking is een krachtenbundeling van verschillende gemeenten die tot doel heeft het versterken van de lokale bestuurskracht. In de samenwerking moet er rekening gehouden worden met het zakelijke, rationele proces, maar er moet ook aandacht zijn voor het relationele proces.” Uit de interviews komt naar voren dat respondenten kenmerken van regionale samenwerking noemen die zowel overeenkomstig als verschillend aan deze definitie zijn. Verschillende respondenten zien de regionale samenwerking als een krachtenbundeling waardoor ze hun lokale situatie kunnen versterken (R.4, R.5, R.8, R.9, R.10., R.14, R.16). Zo omschrijft respondent 4 de samenwerking als een “welkome aanvulling om te zorgen dat de regionale slagkracht kan worden versterkt” (R.4). Een andere respondent vergelijkt de samenwerking met een puzzel: “De samenwerking in de U16 zorgt ervoor dat we door voorbeelden, tips en uitwisselingen de puzzel voor onze lokale invulling compleet kunnen maken”(R.9). Uit deze voorbeelden blijkt dat respondenten de samenwerking zien als een toevoeging waarvoor ze hun lokale invulling beter kunnen organiseren. Het verschil met de theoretische definitie is dat de respondenten de samenwerking zien als niet verplicht. Het volgende citaat geeft dit aan: “De samenwerking informeel vormgegeven. We zijn elkaar niets verplicht” (R.15). De samenwerking wordt als ‘los’ (R.11) en ‘vrijblijvend’ (R.5, R.8) beschreven (zie ook paragraaf 4.8 ‘rolverdeling’). Twee respondenten vinden de samenwerking ‘log’ (R.15). Daarnaast komt naar voren dat de respondenten de samenwerking ‘politiek gevoelig vinden’ (R.5, R.7, R.11). Het volgende citaat legt dit uit: “Waar de PVV of de VVD de baas is, is zo’n verschil. Doordat iedere deelnemende gemeente zijn eigen politieke kleur heeft, is samenwerken soms lastig” (R.9). Dit is van invloed op het formuleren van het gemeenschappelijk doel (zie paragraaf ‘gemeenschappelijk doel’).

Samenvatting

Hoe deelnemende partijen de samenwerking zien, beïnvloedt de manier waarop ze samenwerken (Bremekamp, 2014). De respondenten zien de intergemeentelijke samenwerking voornamelijk als krachtenbundeling waardoor ze hun lokale situatie kunnen versterken. Hieruit komt naar voren dat deelnemende partijen vooral vanuit het belang van hun eigen gemeente samenwerken. Zij zullen handelen naar wat goed is voor hun eigen gemeente. De respondenten geven daarnaast aan de samenwerking als ‘vrijblijvend’ en ‘los’ te zien. Twee respondenten beschrijven de samenwerking als ‘log’ (R.15, R.17). Daarnaast omschrijven de respondenten de samenwerking als ‘politiek gevoelig’, wat van invloed is op het formuleren van het gemeenschappelijke doel.

4.1.3 Waarom de gemeenten in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie zijn gaan samenwerken

Het delen van kennis wordt vaak als reden voor de samenwerking genoemd (R.4, R.5, R.7, R.10, R.12, R.13, R.17, R.18). Daarnaast wordt vaak genoemd dat je met de U16 sterker staat bij externe partijen, bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de politiek en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (R.8, R.4, R.6). Naast kennis delen en sterker staan bij externe partijen wordt efficiency genoemd als reden van de samenwerking (R.4, R.9, R.12, R.13). Bij een netwerkconcept moet het delen van kennis en ervaring de voornaamste reden zijn van de samenwerking omdat dit voornamelijk de voordelen zijn van het concept (Van den Dool & Schaap, 2015). Respondenten die deel uit maken van het procesteam geven aan dat de U16 is opgericht om kennis en ervaring te delen en dat het een vrijblijvende manier van samenwerken is (R1, R2, R3). Deze omschrijving past dus bij een netwerkconcept terwijl veel gemeenten voordelen noemen van andere vormen van samenwerken. Hieruit blijkt dat de gemeenten andere verwachtingen hebben van de samenwerking. Ze denken dat de samenwerking efficiency oplevert, terwijl dit niet behoort tot de voordelen van een netwerkconcept. Dit heeft invloed op de manier waarop ze te werk gaan (Van Delden, 2009; Dozy, 2011; Bremekamp, 2014).

Samenvatting

De U16 werkt samen vanuit een netwerkconcept. De respondenten geven aan samen te werken om kennis te delen, sterker te staan bij externe partijen en om efficiënter te werken. Van deze drie redenen is alleen kennisdelen een voordeel van het netwerkconcept. Er is dus een conflict met de reden waarom de samenwerking is opgezet en waarom gemeenten denken samen te werken.

4.1.4 Hoe de respondenten de andere deelnemende gemeenten bekijken

Wat uit alle interviews naar voren komt is dat er duidelijke verschillen zijn tussen de deelnemende gemeenten. Het verschil zit vooral in de omvang van de gemeenten. De grootste gemeente telt bijna 1,3 miljoen inwoners, terwijl de kleinste gemeente net iets meer dan 10.000 inwoners heeft. De kleinere gemeenten noemen zichzelf 'kleine spelers' terwijl grote gemeenten zichzelf ook 'grote spelers' noemen. Het volgende citaat laat dit zien: "Over het algemeen praten wij als kleintjes ook mee en zijn niet alleen de grote aan het woord" (R.16). De respondent bedoelt hiermee de zes kleinste gemeenten. Respondent 18 geeft ook aan dat kleine gemeenten minder kunnen betekenen dan grotere gemeenten: "Wij zijn als kleine gemeente natuurlijk een kleine speler en kunnen veel minder betekenen, we hebben minder mankracht en daardoor minder kennis" (R.18). Het aantal inwoners van de gemeente bepaalt dus hoe de respondenten zichzelf positioneren in de samenwerking van de U16 op het gebied van Asiel en Integratie. In paragraaf 4.6, over deelnemende partijen en paragraaf 4.8 over rolverdeling, ga ik hier verder op in.

Samenvatting

De deelnemende gemeenten verschillen in inwonersaantal en uit de interviews blijkt dat er een onderscheid gemaakt wordt tussen grote gemeenten en de kleinere gemeenten. Het aantal inwoners van een gemeente bepaalt hoe deelnemers tegen de andere gemeenten aankijken. Grote gemeenten zien zichzelf als grote, belangrijke spelers, terwijl de kleinere gemeenten zichzelf als kleine spelers in de samenwerking zien.

4.2 Factoren van invloed op het samenwerkingsverband

In deze paragraaf bespreek ik de volgende factoren: vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, leiderschap, rolverdeling en commitment vanuit de bestuurders.

4.2.1 Vertrouwen

Vertrouwen is volgens veel onderzoeken van grote invloed op de samenwerking (Bremekamp et al., 2009; Gray, 1989; Van Delden, 2009). Gray (1989) stelt namelijk dat wanneer er vertrouwen is, deelnemers in het samenwerkingsverband meer bereid zijn zich open te stellen voor de samenwerking. Wanneer er gevraagd wordt aan de respondenten welke aspecten zij belangrijk vinden in een samenwerking noemen vijf van de achttien respondenten vertrouwen als belangrijke factor (R4, R 5, R7, R8, R10). Minder dan één derde van de respondenten vindt vertrouwen een belangrijke factor, terwijl dit volgens de literatuur een hele grote invloed heeft op de samenwerking. Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de respondenten, omdat ze vertrouwen niet als belangrijke factor voor de samenwerking zien, minder moeite doen om vertrouwen te winnen of te geven aan andere deelnemers. Dit heeft mogelijk invloed op hoe de samenwerking in de U16 verloopt, omdat het ontbreken van vertrouwen ervoor zorgt dat deelnemers zich minder open stellen voor de samenwerking (Gray, 1989).

Beckers & Traag (2005) stellen dat vertrouwen kan worden opgedeeld in inhoudelijk vertrouwen en relationeel vertrouwen. Inhoudelijk vertrouwen gaat over het vertrouwen dat de deelnemende partijen inhoudelijk iets kunnen toevoegen (Van Delden, 2009). De respondenten ervaren weinig inhoudelijk vertrouwen. Zo gaven 5 respondenten aan dat het lang duurt voordat er knopen worden doorgehakt, omdat iedereen ruimte moet krijgen om de stukken door te lezen en commentaar te geven (R.4, R.8, R.9, R.15). Een respondent geeft aan dat ze dit treurig vindt: “Stukken worden pagina per pagina met 15 verschillende gemeenten besproken, dat vind ik wel treurig (R.15)”. Respondent 4 stelt dat hij vertrouwen heeft dat hij niet steeds hoeft mee te kijken, omdat hij vanzelf wel gevraagd wordt om naar stukken te kijken:

“Dat er tekstueel weer wat wordt veranderd is prima, maar niet dat er ergens zomaar iets belangrijks wordt besloten. Ik heb vertrouwen dat ik niet overal bovenop hoeft te zitten. Toch wordt er altijd gevraagd of iedereen er naar wil kijken”(R.4).

Een andere respondent vindt juist dat er veel te snel beslissingen worden genomen. Het onderstaande citaat laat zien hoe hij dat verwoordt:

“Ik krijg nu wel eens iets op donderdag, dat ik op maandag moet hebben afgestemd. Nou, dat gaat gewoon niet. Als je een gedegen aanpak wil, wat regionaal en lokaal haalbaar is, dan is tijd heel belangrijk. Het doel moet niet zijn om het zo snel mogelijk te doen, maar om het beter te doen dan wanneer je het alleen zou doen. Anders beloof je dingen die je niet waar kunt maken”(R. 9).

Een respondent stelt dat ze zelfs niet met een gerust hart op vakantie zou gaan. Dit geeft aan dat ze vindt dat beslissingen te snel worden genomen. In dit citaat laat ze dat zien:

“Als ik op vakantie ben heb ik niet het idee dat ik het met een gerust hart achter kan laten. Door het enorme massale e-mailverkeer zijn er dingen bij mij neergepland waardoor ik dan denk dat er meters worden gemaakt” (R15).

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat sommige respondenten vinden dat beslissingen te langzaam worden genomen, terwijl andere respondenten juist aangeven dat er te snel iets besloten wordt. Het te langzaam nemen van beslissingen laat zien dat de respondenten zonder elkaars goedkeuring er niet op durven te vertrouwen dat de anderen achter de beslissingen staan. Te snel beslissingen nemen zorgt ervoor dat partijen er niet op vertrouwen dat hun stem telt. Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er onvoldoende inhoudelijk vertrouwen is tussen de deelnemende gemeenten.

Relationeel vertrouwen heeft te maken met de relatie tussen de verschillende deelnemers (Beckers & Traag, 2005). Uit de literatuur blijkt dat er vier elementen zijn die aangeven of er relationeel vertrouwen is, namelijk de betrouwbaarheid van de personen die samenwerken, de mate waarin ze met een open vizier te werk gaan, de mate waarin er sprake is van acceptatie van de ander en de mate waarin congruentie is tussen woord en daad (Bremekamp et al., 2009). Uit de interviews komen verschillende visies naar voren op het wel of niet hebben van relationeel vertrouwen in de andere gemeenten van de U16. Sommige respondenten stellen dat ze vertrouwen hebben in de andere gemeenten. De volgende citaten zijn voorbeelden waaruit blijkt dat respondenten vertrouwen hebben in de samenwerking: “er wordt niet met informatie aan de haal wordt gegaan (R13)”, “we gaan er samen voor ” (R.4, R.17, R.18). Dit komt overeen met wat Bremekamp (2009) zegt over betrouwbaarheid van de personen. Uit de interviews komt echter ook naar voren dat het vertrouwen in

de andere partijen soms mist omdat partijen niet altijd hun afspraken nakomen. Respondent 13 zegt hierover: “Beleidsmedewerkers uit verschillende gemeenten zeggen wel eens: ‘o ja, dat zou ik inderdaad nog doen. Daar had ik geen tijd voor’. Je zit niet met elkaar in één organisatie waardoor je elkaar niet zo vaak ziet. Dan zijn dit soort dingen wel lastig”(R13). Ook respondent 6 geeft aan dat sommige personen hun beloftes niet nakomen. Dit laat het volgende citaat zien: “Je hebt altijd wel collega’s die het toch niet aanleveren, maar ik denk niet dat het kwade intenties zijn maar dat ze gewoon te druk zijn”(R.6). Het niet nakomen van afspraken leidt tot het vertragen van processen en heeft daarmee invloed op de samenwerking. Het volgende citaat laat dit zien: “Dan komt er weer een discussie, puur omdat mensen dingen niet hebben aangeleverd en dan inhoudelijk minder betrokken zijn” (R.6).

Samenvatting

De meeste respondenten geven niet aan dat ze vertrouwen een belangrijke factor vinden in de samenwerking. Dit kan van invloed zijn op het slagen van de samenwerking, omdat het ontbreken van vertrouwen ervoor zorgt dat deelnemers van een samenwerking zich minder gaan inzetten voor de samenwerking (Gray, 1989). Respondenten vinden dat de besluitvormingsprocessen te langzaam of juist te snel gaan wat duidt op te weinig inhoudelijk vertrouwen in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie. Er is geen eenduidigheid tussen de respondenten over het wel of niet hebben van relationeel vertrouwen. Sommige respondenten geven aan dat ze vertrouwen in de andere deelnemers hebben, terwijl andere respondenten aangeven dat er afspraken niet nagekomen worden. Inhoudelijk en relationeel vertrouwen zorgt ervoor dat betrokken partijen zich meer open stellen voor de samenwerking waardoor er meer kans is op slagen (Van Delden, 2009). Het ontbreken van inhoudelijk vertrouwen en onduidelijkheid over het wel of niet hebben van relationeel vertrouwen in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie zorgt ervoor dat deelnemende gemeenten minder open staan voor de samenwerking.

4.2.2 Gemeenschappelijk doel

Voordat gemeenten met elkaar gaan samenwerken zullen ze eerst bedenken wat ze zelf willen bereiken met de samenwerking. Alle deelnemende gemeenten hebben hierdoor een eigen belang bij de samenwerking. Dozy (2011) stelt dat eigen belang ervoor zorgt dat het komen tot een gemeenschappelijk doel complex is. Het komen tot een gemeenschappelijk doel is echter wel van essentieel belang voor een succesvolle samenwerking (Van Delden, 2009; Dozy, 2011; Bremekamp, 2014). Alle respondenten geven hetzelfde gemeenschappelijk doel van de samenwerking aan: het beter en sneller huisvesten en integreren van statushouders. Uit de interviews blijkt echter dat het doel van de samenwerking in de U16 niet concreet geformuleerd is.

In de U16 is een bestuursovereenkomst getekend en hierin staan de punten die de deelnemende

gemeenten belangrijk vinden. In het Plan van Aanpak zijn deze punten verder uitgewerkt om meer invulling aan de bestuursovereenkomst te geven. Het Plan Van Aanpak blijft echter alsnog voor veel gemeenten ook nog erg op hoofdlijnen (R.5, R.9., R.10, R.11, R.12, R.17, R.18). Het volgende citaat laat zien dat respondenten het Plan Van Aanpak te abstract vinden:

“We hebben wel gemeenschappelijke doelen, maar dat is alleen op heel abstract niveau. Iedereen is voor een doorgaande lijn en snellere integratie, maar wat dat precies inhoudt daar heeft iedereen een eigen idee over” (R.15).

Respondenten geven aan dat ze het idee hebben dat er ja gezegd wordt tegen mooie abstracte termen, maar dat dit inhoudelijk nog niet veel zegt. De volgende respondent zegt hierover: “Dat is hoog over, heel erg abstract en nog niet concreet” (R.9). Het abstract formuleren van gemeenschappelijke doelen is een voorbeeld van hoe schijnsamenwerking kan ontstaan (Bremekamp, 2009). Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie sprake is van schijnsamenwerking omdat het doel niet concreet, maar abstract is geformuleerd. Schijnsamenwerking leidt vaak tot het mislukken van de samenwerking (Bremekamp, 2009).

Alle respondenten geven aan dat de gemeenten allemaal hun eigen doelen hebben (zie ook “hoe de respondenten het samenwerkingsverband zien”). Dit komt overeen met wat Dozy (2011) stelt. Alle respondenten verklaren dat het gemeenschappelijk doel zo abstract is en dat gemeenten hun eigen afzonderlijke doelen hebben doordat er een groot verschil is tussen de deelnemende gemeenten. Kleine gemeenten die verder weg liggen van de stad hebben minder problemen met bijvoorbeeld huisvesting, maar daar hebben ze weer meer moeite met integratie. Daarnaast is de politieke kleur van invloed op de manier waarop gemeenten het vraagstuk oppakken (R.4, R.8, R.9, R.15). Het volgende citaat laat dit zien:

“Het geven van een vervolg aan de doelen voor de samenwerking is lastig, omdat het zo verschillend is in wat voor een politiek je zit. Waar de PVV of de VVD de baas is, is zo’n verschil” (R.9).

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat er een spanningsveld is tussen het concreet maken van de doelen en het abstract houden ervan. Respondenten van de betrokken gemeenten geven aan dat ze het fijn vinden dat er ruimte is voor een lokale invulling, maar dat ze andere kant de doelen van de U16 op Asiel en Integratie abstract vinden (zie ook ‘hoe de respondenten de samenwerking beschrijven’). Respondent 18 zegt hierover: “Aan de andere kant vind ik het fijn dat sommige initiatieven die echt lokaal geregeld moeten worden ook lokaal geregeld kunnen worden” (R.6).

Samenvatting

Alle respondenten noemen snellere integratie en huisvesting van statushouders als doel voor de samenwerking. Wanneer er gevraagd wordt om dit doel concreet te maken blijkt dit lastig. Het niet concreet kunnen benoemen van het gemeenschappelijk doel voor de samenwerking duidt op schijnsamenwerking (Bremekamp, 2014). Schijnsamenwerking kan leiden tot het mislukken van de samenwerking, omdat de deelnemende partijen langs elkaar heen werken. De reden voor schijnsamenwerking in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie is dat er een grote verschillen zijn tussen de eigen doelen van de verschillende gemeenten. Daarnaast blijkt de politieke kleur die er in een gemeente heerst ook een reden is waarom het gemeenschappelijk doel niet goed geformuleerd is. De gemeenten geven aan dat de gemeenschappelijke doelen abstract geformuleerd zijn maar vinden het tegelijkertijd ook fijn omdat ze zo lokaal een invulling kunnen geven aan het vraagstuk Asiel en Integratie.

4.2.3 Communicatie

De manier waarop deelnemende partijen met elkaar communiceren is van invloed op de samenwerking (Bremekamp et. al, 2009; Van Delden, 2009; Gray, 1989). Het is belangrijk dat deelnemers open met elkaar communiceren (Dozy, 2011) Met open communicatie bedoelt Dozy (2011) dat partijen elkaar feedback durven geven ook al is deze niet altijd positief. Daarnaast is het van belang dat relevante informatie met elkaar wordt gedeeld en dat betrokken partijen elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen (Dozy, 2011). Open communicatie kan leiden tot meer respect, begrip en vertrouwen in elkaar (Gray, 1989). Dit komt niet overeen met wat de respondenten uit de U16 vinden. Uit de interviews komt namelijk naar voren dat de respondenten vinden dat er wel erg veel informatie gedeeld wordt. Het volgende citaat laat dit zien:

“Nou, niemand leest het ook allemaal meer. Er zitten zoveel mensen in de maillijst, ik ken ze lang niet allemaal. Dan staat er ‘algemene informatie van coördinatie groep blabla’, echt niemand leest dat”(R.15).

Uit dit citaat blijkt dat de respondenten de informatie niet meer lezen en dat het vervelend wordt gevonden dat ze de mensen die in de maillijst zitten, niet kennen. De informatie wordt niet naar specifieke deelnemers gestuurd waardoor niemand zich aangesproken voelt. Dit is ook van invloed op het vertrouwen van de deelnemers in de samenwerking (zie ook paragraaf ‘vertrouwen’). Vier andere respondenten die aangeven de informatie vaak niet te lezen (R.12, R.15, R.16, R.18). Dit is van invloed op de samenwerking omdat de respondent die de functie van de procesmanager vervult denkt dat iedereen op de hoogte is van bepaalde informatie, terwijl in feite dit niet altijd zo is. Een aantal respondenten geeft ook aan niet precies te weten wie in welke werkgroep zit en wie uit welke gemeente waarvoor verantwoordelijk is (R.14, R.15).

Respondent 4 stelt dat hij wordt overstelpt door informatie, maar hij geeft hierbij wel aan dat het volgens hem inherent aan samenwerken is. Ook respondenten 8,12, 17 en 18 vinden de hoeveelheid informatie teveel en onoverzichtelijk, maar zij geven wel aan dat dat ook bij hun beroep als beleidsmedewerker hoort om de relevante informatie hieruit te halen. Het volgende citaat laat dit zien:

“Het is wel heel veel om te lezen, het zou misschien wel eens wat compacter kunnen. Maar ik snap wel dat een samenvattend overzicht wel weer veel tijd kost. Je moet alleen zelf kritisch zijn wat je wel of niet bewaart of wel of niet gaat lezen”(R.12).

Opvallend is dat respondenten dit niet als probleem voor de samenwerking zien, maar als iets waar ze zelf mee moeten omgaan. Uit bovenstaande blijkt dat respondenten geen feedback geven over de hoeveelheid informatie, maar het op zichzelf betrekken.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt dat er teveel informatie wordt gedeeld waardoor respondenten niet alles meer lezen. Dit heeft gevolgen voor de samenwerking omdat niet duidelijk is wie waarvan op de hoogte is. Interessant is dat ze vinden dat dit inherent is aan intergemeentelijke samenwerking en dat het filteren van informatie bij hun functie hoort als beleidsmedewerker. Het probleem en de oplossing voor de hoeveelheid informatie wordt bij de respondent zelf en de gemeente gezocht. Dit geeft aan dat de deelnemers in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie elkaar geen feedback geven. Het niet geven van feedback leidt niet tot open communicatie. Gray (1989) stelt dat open communicatie essentieel is voor een goede samenwerking omdat het leidt tot respect, begrip en vertrouwen.

4.2.4 Urgentie en wederzijdse afhankelijkheid

Het wel of niet beseffen dat de samenwerking urgent is, is van invloed op samenwerken (Van Delden, 2009). De betrokken partijen moeten voelen dat ze in hun eentje niet tot de oplossing kunnen komen zodat ze meer hun best gaan doen om de samenwerking te laten slagen. Urgentiebesef komt volgens Dozy (2011) als partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Wanneer de verschillende partijen afhankelijk zijn van elkaar zullen zij sneller en beter met elkaar samenwerken (Dozy, 2011). Dozy (2011) onderscheidt twee soorten afhankelijkheid: concurrentie afhankelijkheid en symbiotische afhankelijkheid. Concurrentie afhankelijkheid komt eigenlijk alleen voor tussen organisaties met een winstoogmerk. In de U16 is er geen sprake van concurrentie afhankelijkheid, omdat gemeenten geen winstoogmerk hebben. Symbiotische afhankelijkheid ontstaat wanneer gemeenten hun doelen niet kunnen behalen of middelen niet verkrijgen zonder andere gemeenten. Uit de interviews komt naar voren dat geen sprake is van symbiotische afhankelijkheid. Momenteel wordt er door 5 gemeenten een pilot uitgevoerd (zie “Het samenwerkingsverband U16 op het gebied van Asiel en Integratie”). Een aantal gemeenten dat niet meedoet in de pilot zegt wel afhankelijk te zijn van de gemeenten die de pilot uitvoeren. Als de uitvoerende gemeenten dit niet goed doen, dan heeft dat gevolgen voor alle

gemeenten uit de U16 (R.13, R.16). De respondenten hebben het echter over afhankelijkheid binnen de samenwerking, terwijl Dozy (2011) het heeft over afhankelijkheid als motivatie om samen te gaan werken. Veel gemeenten stellen niet afhankelijk te zijn van andere gemeenten (R.4, R.5, R.7, R.10, R.15). Respondent 14 zegt hierover het volgende: “Als je mij de vraag stelt wat beter of minder goed zou gaan als we het helemaal zelf zouden doen, dan weet ik dat niet” (R. 14). Respondent 4 geeft aan zich wel eens af te vragen wat er gebeurt als zijn gemeente niet mee doet met de samenwerking. Respondent 15 geeft aan dat ze niet denkt dat de samenwerking meerwaarde heeft voor haar gemeente, of voor elke andere deelnemende gemeente. Ook respondent 10 stelt: “Ik denk niet dat we afhankelijk zijn, omdat we het zonder regionale samenwerking ook wel zouden redden” (R.10). Het is opvallend dat deze respondenten voor zowel grote als kleine gemeenten werken. Dat zowel respondenten uit grote als kleine gemeenten aangeven niet te weten wat precies de meerwaarde is, geeft aan dat er geen meerwaarde wordt gezien, ongeacht de grootte van de gemeenten.

Uit de interviews komt ook naar voren dat gemeenten van elkaar niet weten of de samenwerking relevant gevonden wordt. Het volgende citaat laat dit zien: “Ik vraag mij wel af of iedereen aangehaakt blijft. Als je 10 asielzoekers per jaar moet plaatsen waarom moet je dan deelnemen aan een samenwerkingsverband?”(R.11). Het is interessant dat respondent 11 twijfelt of een andere gemeente wel aangehaakt blijft, omdat het in zijn ogen voor die gemeente niet relevant is deel te nemen in de samenwerking omdat die gemeente maar een beperkt aantal asielzoekers moet huisvesten. Dit laat zien dat relevantie gaat over je eigen relevantie om mee te doen aan de samenwerking, maar ook dat gemeenten van elkaar moeten vinden dat het relevant is dat ze mee doen.

Alle respondenten geven aan dat de gemeenten allemaal ergens anders in het proces staan. De ene gemeente loopt achter met de taakstelling terwijl de andere gemeente juist voorloopt. Hierdoor is de urgentie voor de samenwerking niet bij elke gemeente voelbaar. Onderstaand citaat laat zien dat sommige gemeenten al veel verder zijn en daarom niet veel baat hebben bij de samenwerking:

“Ik doe met het regionale Plan van Aanpak niet zoveel, het interesseert mij niet zoveel. Het Plan Van Aanpak is wel een stuk concreter nu, maar voor mijn gevoel nog steeds een beetje mosterd na de maaltijd. We schrijven nu dingen op waar wij al een jaar mee bezig zijn” (R.16).

Uit het bovenstaande komt dus naar voren dat gemeenten weinig gevoel van wederzijdse afhankelijkheid hebben. Respondenten geven aan dat dit komt omdat er nog geen duidelijke resultaten zijn. Het volgende citaat laat dit zien: “We zijn nog wel in een beginstadium, wat er concreet aan regionale afspraken komt, daar is nog geen zicht op” (R10). Ook respondenten 6, 9 en 15 geven aan dat ze concrete resultaten missen. Respondent 15 laat dit als volgt blijken: “Er zijn geen indicatoren opgesteld om resultaat bij te houden. We doen niets aan monitoring. Ik wil gewoon weten: wat levert

het nou op?” (R. 15). Uit het bovenstaande blijkt dat het zicht hebben op resultaat voor gemeenten van belang is om de urgentie te gaan inzien.

Samenvatting

Door wederzijdse afhankelijkheid wordt urgentie gecreëerd en dat is belangrijk om de samenwerking te laten slagen (Dozy, 2011). In de U16 op Asiel en Integratie ontbreekt het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid. Dit heeft te maken met het feit de gemeenten denken niet afhankelijk van elkaar te zijn en doordat er te weinig resultaat bekend is. Wanneer er meer gestuurd zou worden op resultaten, zouden gemeenten wellicht meer gaan inzien waarom de samenwerking belangrijk is. Dit zou de samenwerking ten goede komen omdat deelnemende gemeenten bij het besef van urgentie voor de samenwerking meer hun best doen om de samenwerking te laten slagen (Van Delden, 2009).

4.2.5 Deelnemende partijen

Voor het succes van de samenwerking is het belangrijk dat er alleen relevante partijen bij de samenwerking betrokken zijn (Gray, 1989). Bremekamp et al. (2009) stellen dat relevante partijen, partijen zijn die oprechte interesse in het vraagstuk hebben, genoeg kennis en kunde meebrengen en inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit kunnen laten zien.

Uit de interviews komt naar voren dat de beleidsmedewerkers vanuit hun interesse op het Sociaal Domein werken en het snel integreren van statushouders belangrijk vinden. Respondent 5 stelt bijvoorbeeld: “vroeg integratie in AZC’s vind ik gewoon onwijs belangrijk” en respondent 17 stelt: “je kunt deze mensen niet laten zitten”(R.17). Dit komt overeen met Bremekamp et al. (2009) die stellen dat het hebben van persoonlijke interesse in het vraagstuk noodzakelijk is.

Uit de interviews blijkt dat er een groot verschil is tussen de deelnemende gemeenten wat betreft het hebben van kennis en kunde op het gebied van Asiel en Integratie van statushouders. De respondenten erkennen dat er een groot verschil is tussen de deelnemende gemeenten maar ervaren dit niet als een belemmering (R.5, R.8, R.9, R11). Het volgende citaat laat dit zien: “Mijn collega zegt wel eens ‘joh wat doe jij nou in de U16? Houd daar eens mee op’. Wij leveren alleen kennis maar toch is het goed dat we dit doen, we helpen de kleine gemeenten en zorgen dat het vraagstuk Asiel en Integratie op de agenda komt.” (R.10).

Respondenten erkennen dat de verhoudingen tussen de verschillende gemeenten verschilt. Zo stelt respondent 2: Je hebt koplopers en achterblijvers en “Er is een enorm verschil in kennis en kunde tussen de gemeenten” (R.5). Het volgende citaat laat zien dat gemeenten het soms als voordeel ervaren dat ze minder kennis en kunde hebben:

“Wij proberen mee te liften met de kennis van andere gemeenten. Je heb in gemeente G. meerdere beleidsadviseurs op dat onderwerp zitten dus ze hebben meer kennis, meer ervaring en meer geld. Als daar al dingen lopen dan is het makkelijker om als kleine gemeente daarop aan te haken” (R.7).

Uit de interviews blijkt dat het hebben van kennis en kunde niet altijd te maken heeft met de omvang van de gemeente. Respondent 1 van het procesteam geeft dit in het volgende citaat aan: “Het hebben van kennis en kunde is voor een deel afhankelijk van de gemeentegrootte, maar niet altijd. Het gaat uiteindelijk om mensenwerk. Ook een kleine gemeente kan goede mensen hebben die veel verstand hebben van één ding” (R.1). Toch blijkt uit de interviews met de beleidsmedewerkers dat grote gemeentes vaak meer kennis en kunde hebben doordat ze meer mensen op het Asiel en Integratie dossier hebben werken. Respondent 14 zegt hierover: “Het dossier statushouders is één van mijn taken maar ik ben hier niet dagelijks mee bezig. In een grotere gemeenten hebben ze veel meer uren te besteden op dit domein” (R.14).

Doordat kleine gemeenten vaak minder uren en medewerkers op het gebied van Asiel en Integratie kunnen inzetten, hebben ze ook minder inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit. Hiermee wordt bedoeld dat kleine gemeenten minder vaak in staat zijn om taken op te pakken. Het volgende citaat laat dit zien:

“Het risico is dat de grootste gemeenten zo een doos beleidsmedewerkers opentrekt. Die werken met 5/6 mensen op een dossier waar wij nog geen eens 1 fte op hebben zitten. Gemeenten G is de grote broer die de boel moet trekken. Bij de overleggen waar ik bij zit wordt er altijd naar gemeente G gekeken” (R.9).

Uit het bovenstaande blijkt dat de grotere gemeenten vaak een grotere rol hebben in de samenwerking (zie ook “Hoe de respondenten zichzelf positioneren in het samenwerkingsverband”). Zij kunnen hierdoor meer beslissingen nemen. Dit is van invloed op de samenwerking omdat de deelnemers niet evenveel invloed uitoefenen. Gray (1989) stelt dat alle deelnemers genoeg inspraak moeten hebben, dit is in de U16 niet het geval maar lijkt geen probleem te zijn voor de deelnemende gemeenten.

Samenvatting

Uit de interviews wordt duidelijk dat er grote verschillen zitten tussen de deelnemende gemeenten. Dit heeft voornamelijk met het verschil in grootte te maken. Grotere gemeenten kunnen meer mensen op het Asiel en Integratie vraagstuk zetten waardoor zij meer kennis en kunde kunnen meebrengen en meer inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit kunnen laten zien. Gray (1989) stelt dat wanneer er niet-relevante partijen meedoen in de samenwerking, dit belemmerend werkt omdat niet-relevante partijen het besluitvormingsproces kunnen vertragen. Dit komt niet overeen met de resultaten uit de

interviews. Doordat grote gemeenten meer mensen op het vraagstuk Asiel en Integratie hebben, wordt er ook vaak hun kant op gekeken wanneer er iets gedaan moet worden. Dit wordt echter door geen van de deelnemende partijen vervelend gevonden. De grote gemeenten zeggen zelfs graag de kleinere gemeenten mee te nemen in het proces. Toch blijkt dat niet alle deelnemende gemeenten evenveel inspraak hebben, wat volgens Gray (1989) wel belangrijk is voor het slagen van de samenwerking.

4.2.6 Leiderschap

Bij samenwerking is het van belang dat er een persoon het proces coördineert en zorgt dat conflicten worden voorkomen of worden opgelost (Van Delden, 2009; Gray, 1989). Deze persoon heeft als taak richting geven, beslissingen nemen en de voortgang bewaken. Bremekamp et al. (2010) en Gray (1989) stellen dat dit het beste een onafhankelijk persoon kan zijn. De U16 heeft een procesmanager. Deze procesmanager is aangesteld om het proces te coördineren. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten het ook fijn vinden dat er een procesmanager aanwezig is. Het volgende citaat geeft dit weer:

“Je merkt wanneer mensen het druk krijgen er dan de pragmatische boven de slimme weg gekozen wordt. Het is dan toch wel handig als iemand de vergaderingen plant, de stukken uitprint, een vergaderruimte regelt. Deze persoon hoeft geen een zware, inhoudelijke rol hebben maar alleen het geheel te faciliteren” (R.6).

Het belang dat het proces gecoördineerd wordt door een onafhankelijk persoon komt ook naar voren in de interviews. Respondent 14 zegt hierover: “Het is wel goed dat dit niet vanuit één gemeente is geregeld omdat het anders zou voelen alsof het een feestje is van één gemeente terwijl het nu wel heel duidelijk is dat het vanuit de regio naar voren komt” (R.14). Voor respondenten is het dus belangrijk dat de leider een onafhankelijk persoon is, dit komt overeen met wat Bremekamp et al. (2010) en Gray (1989) stellen. Het is interessant om te beseffen dat de procesmanager is aangesteld door een van de grootste gemeenten, waardoor geconcludeerd kan worden dat de procesmanager eigenlijk niet helemaal onafhankelijk is.

Dozy (2011) stelt dat macht geen middel mag zijn, maar dat degene die het proces coördineert gezag moet krijgen door persoonlijke kenmerken of door deskundigheid in het vakgebied. De procesmanager uit de U16 oefent geen macht uit maar heeft door persoonlijke kenmerken gezag. Dit blijkt uit het volgende citaat:

“Het voorzitten van de vergadering doet hij echt van: we zitten met zijn allen en roepen jullie maar. Ik zit hier niet om dingen door te drukken. Als persoon heeft hij natuurlijk ook wel die uitstraling, het is niet een man van: kijk mij eens. Dat helpt ook. Hij is niet iemand die een verborgen agenda heeft” (R4).

Het is interessant om te zien dat de procesmanager geen beslissingen neemt, maar dit aan de deelnemende gemeenten over laat, terwijl Dozy (2011) concludeert dat beslissingen nemen wel bij de taak van de procescoördinator hoort. De procescoördinator geeft aan dat hij een echte ‘people manager’ is: “Ik ben een echte ‘people manager’, ik vaar op de kennis en kracht van mensen. Als ze iets niet kunnen dan accepteer ik dat, maar als mensen iets niet willen dat spreek ik ze daarop aan” (R.1). Dit komt overeen met de toegankelijke opstelling van de procescoördinator die respondenten beschrijven.

Uit het bovenstaande blijkt dus dat de procesmanager geen beslissingen neemt. Uit de interviews komt naar voren dat bepaalde gemeenten de beslissingen nemen. Respondent 10 uit een van de grootste gemeenten uit de U16 geeft in het volgende citaat aan soms beslissingen door te drukken:

“Je moet best lang praten om tot één noemer te komen en soms moet je daarnaast een beetje doordrukken. Maar tegelijkertijd moet je andere gemeenten wel eerst horen anders wordt het niet hun proces en hun ding en dan gaan ze het niet goed uitvoeren. Dat vraagt nog wel wat gesprekken. Dus het is een combi van samen verkennen maar ook echt knopen doorhakken” (R.10).

Bovenstaand citaat zien dat er in de U16 een procesleider is en een inhoudelijke leider. Dit onderscheid wordt in de literatuur niet gemaakt. Het is interessant om mee te nemen dat de gemeente die inhoudelijk de leiding neemt, ook de gemeente is die de procesmanager in dienst heeft genomen. Dit zorgt ervoor dat de grootste gemeente veel macht heeft in de samenwerking.

Samenvatting

Uit de interviews komt naar voren dat er in het samenwerkingsverband een procesmanager de vergaderingen leidt en zorgt voor voortgang in de samenwerking, maar dat hij geen beslissingen neemt. Door persoonlijke kenmerken heeft de procesmanager gezag. Het hebben van een onafhankelijk persoon die de samenwerking bevordert is belangrijk (Van Bremekamp et al., 2009; Van Delden, 2009; Gray, 1989) Dit komt overeen met wat de respondenten in de U16 vinden. De procesmanager is echter niet onafhankelijk, omdat hij door één van de grootste gemeenten wordt aangestuurd. De procesmanager neemt geen beslissingen terwijl dit volgens Van Delden (2009) wel noodzakelijk is. De beslissingen worden genomen door de grootste gemeente, die tevens de procesmanager in dienst heeft genomen en dit is van invloed op de samenwerking. Het proces en de inhoud leidt één gemeente, deze gemeente heeft hierdoor veel macht in de samenwerking.

4.2.7 Rolverdeling

Het is volgens Gray (1989) belangrijk om rollen expliciet vast te stellen, omdat dit onzekerheid en onduidelijkheid over wat er verwacht wordt van elkaar, vermindert. Ook Van Delden (2009), Dozy

(2011) en Bremekamp et al. (2009) geven aan dat het hebben van een duidelijke rolverdeling voordelen oplevert voor de samenwerking. Met een duidelijke rolverdeling wordt het verdelen van de taken, rechten en verantwoordelijkheden onder de verschillende partijen bedoeld. De respondenten van het procesteam geeft aan dat de U16 geen verantwoordelijkheid oplegt aan de gemeenten. Respondent 2 geeft aan dat de U16 werkt vanuit een innerlijke drive en niet vanuit macht. Respondent 2 geeft hierbij aan dat het belangrijk is dat mensen op dezelfde manier denken en energie met zich meebrengen. De inzet van de deelnemende partijen is volgens deze respondent dus belangrijk.

Uit bijna alle interviews met de beleidsmedewerkers blijkt dat er geen duidelijke rolverdeling is. De gemeenten kunnen zelf aangeven wanneer ze iets willen oppakken. Het volgende citaat geeft dit weer: “Als je iets wilt oppakken is daar ruimte voor, je moet gewoon actief je vinger opsteken”(R.16). De samenwerking wordt, door het ontbreken van de rolverdeling, ‘los’ (R.11) en ‘vrijblijvend’ (R.5, R.8) omschreven (zie ook “Hoe de respondenten het samenwerkingsverband zien”).

Onder de respondenten is er verdeeldheid of de vrijblijvende manier van taken toebedelen, gewenst is. Respondent 6 geeft aan het prettig te vinden dat je kunt aanhaken waar je wil: “als je invloed wilt uitoefenen op de samenwerking kun je naar voren stappen en meeschrijven bijvoorbeeld. Dan heb je een grote rol, het is dus afhankelijk van wat je wil” (R.6). Andere respondenten geven aan het soms wel lastig te vinden. Dit blijkt uit het onderstaande citaat van respondent 9:

“Het is best vrijblijvend. We zitten met 10 mensen aan tafel en dan vraagt iemand van het procesteam ‘wie heeft er tijd om volgende week dit en dit op te pakken?’ Dit heeft zijn charme maar veroorzaakt ook kromme tenen. Sommige mensen brengen heel weinig en consumeren alleen maar en andere steken er heel veel tijd in” (R9).

Gray (1989) stelt dat het expliciet vast stellen van rollen in een samenwerking ervoor kan zorgen dat partijen meer verantwoordelijkheid nemen. Dit heeft te maken met de druk die partijen dan voelen omdat ze worden aangesproken wanneer ze iets niet doen. Dit komt overeen met het feit dat in de U16 er soms onzekerheid is over eigen taken. Daarnaast veroorzaakt het vrijblijvend toebedelen van rollen ook dat taken half gedaan worden. Het volgende citaat laat dit zien:

“Nu blijft dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid waardoor het niet gebeurt. Het duurt een half jaar of een jaar en wie gaat dat nou doen die stappen? Alle ambtenaren doen er een taakje bij, maar niemand pakt het op. Daarnaast heb ik geen idee wat er van mij wordt verlangd of wat er nodig is” (R.15).

Samenvatting

Uit de interviews komt naar voren dat er geen duidelijke rolverdeling is tussen de verschillende gemeenten. In de literatuur komt terug dat dit wel belangrijk is voor het slagen van een samenwerking

(Gray, 1989). Doordat de rollen nu ondoorzichtig zijn, wordt de samenwerking als ‘los’ en ‘vrijblijvend’ omschreven. Dit is van invloed op de manier waarop de gemeenten in de samenwerking te werk gaan. Ongeveer de helft van de respondenten vindt het fijn dat die vrijblijvendheid er is, veelal omdat ze ook niet meer kunnen doen dan wat ze nu doen. Ongeveer de andere helft van de respondenten geeft aan dat het vervelend is dat het altijd dezelfde mensen zijn die dingen oppakken. Doordat de taken niet duidelijk worden verdeeld geeft één respondent aan dat ze denkt dat er daardoor dingen half, of helemaal niet, gedaan worden.

4.2.8 Commitment vanuit de bestuurders

Bij de paragraaf ‘hoe de respondenten het samenwerkingsverband omschrijven’ en bij de paragraaf ‘gemeenschappelijk doel’ kwam al naar voren dat het vraagstuk Asiel en Integratie een politiek gevoelig onderwerp is en dat de politieke kleur van de gemeenten een rol spelen op hoe zij omgaan met het vraagstuk. In deze paragraaf ga ik hier dieper op in door te bespreken dat commitment vanuit bestuurders van invloed is op de samenwerking in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie.

Uit de interviews komt naar voren dat er een verschil zit tussen het bestuurlijk- en uitvoeringsniveau. De bestuurders van de gemeenten tekenen een bestuursovereenkomst en dan moeten de uitvoerders hier mee aan de slag terwijl de respondenten aangeven dat dit niet altijd haalbaar is. Dit zorgt voor spanningen in de uitvoering. Het volgende citaat geeft aan dat het moeilijk gevonden wordt dat bestuurders tekenen zonder teveel na te denken over de uitvoering: “Je kunt bestuurlijk wel precies bedenken hoe je het wil, maar om daar dan concreet handen en voeten aan te geven blijkt soms nog wel lastig te zijn” (R.6). Respondent 5 geeft aan dat ze denkt dat bestuurders niet altijd weten waarvoor ze hebben getekend. Het volgende citaat laat dit zien:

“Ik vraag mij af of alle bestuurders realiseren waarvoor ze hebben getekend met het bestuursconvenant. Doordat de bestuurder een handtekening zet vraagt die bestuurder wel wat aan de uitvoeringsorganisatie van de gemeente. Daar moet je wel alert op zijn” (R5).

Respondent 5 zegt dat ze eigenlijk wilde dat haar gemeente zich zou terugtrekken uit de pilot, omdat ze vindt dat er te snel was toegezegd door haar bestuurders. Ze geeft aan dat dit niet kan, omdat andere gemeenten dan gaan denken dat ze niet achter het bestuursconvenant staan. Uit het volgende citaat blijkt dat dit effect heeft op de samenwerking: “Ik vraag mij af of er nog wel genoeg ruimte is om te denken: ‘op dit punt doen wij even een stapje terug?’ Dat is best gevoelig. Je kunt je wel gevangen voelen in zo’n convenant” (R.5).

Uit de interviews komt naar voren dat bestuurders tekenen, omdat ze graag laten zien achter snelle integratie en huisvesting te staan, maar hier eigenlijk geen prioriteit aan geven. Het volgende citaat laat zien dat er verschil zit tussen wat bestuurders tekenen en waar ze daadwerkelijk achter staan:

“De wethouder zegt altijd: we onderzoeken wel van alles, maar we doen niets. Ik hoop dat de nieuwe portefeuille wethouder wat meer wil en toch tijdelijke woningen neerzet of zo iets. Het is een heel politiek gevoelig onderwerp”(R.7).

Dit laat zien dat de bestuurder wel kan tekenen, maar zo lang hij er geen geld voor vrijmaakt, er geen concrete acties gedaan kunnen worden.

Samenvatting

Uit de interviews komt naar voren dat bestuurders niet altijd beseffen waar ze voor tekenen of dat ze wel beseffen waarvoor ze tekenen, maar niet van plan zijn om zich echt in te zetten voor datgene wat ze tekenen. Dit heeft te maken met de politieke kleur van de verschillende gemeenten. Respondenten geven aan dat ze het gevoel hebben dat bestuurders tekenen, omdat dit van hen verwacht wordt. Het is belangrijk dat de bestuurders commitment voelen met het onderwerp, omdat ze anders verkeerde verwachtingen scheppen voor uitvoerders en dit is van invloed op de samenwerking. Verkeerde verwachtingen kunnen namelijk leiden tot schijnsamenwerking (Bremekamp, 2014).

Hoofdstuk 5 Conclusie en Discussie

In dit onderzoek heb ik de intergemeentelijke samenwerking in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie onderzocht. In dit hoofdstuk beantwoord ik op basis van mijn literatuuronderzoek en resultaten de hoofdvraag van dit onderzoek: “*Welke factoren spelen een rol in de manier waarop gemeenten in de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel en Integratie?*”. Daarnaast zal ik vier aanbevelingen doen voor de U16 op Asiel en Integratie. In discussie kijk ik terug op mijn onderzoek en het proces van de afgelopen maanden. Ten slotte doe ik een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

5.1 Conclusie

Om de hoofdvraag *Welke factoren spelen een rol in de manier waarop gemeenten in de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel en Integratie?* te kunnen beantwoorden heb ik theoretische en empirische data verkregen. Ik geef eerst een korte terugblik op de uitgevoerde literatuurstudie door terug te kijken op de theoretische deelvragen. Daarna zal ik de hoofdvraag beantwoorden.

5.1.1 Deelvraag 1: hoe wordt intergemeentelijke samenwerking geduid vanuit de literatuur?

Intergemeentelijke samenwerking is een samenwerking tussen meerdere gemeenten om krachten te bundelen en de lokale bestuurskracht te versterken. Bij intergemeentelijke samenwerking is van belang om oog te hebben voor zowel het rationele als het relationele proces. De lange geschiedenis van intergemeentelijke samenwerking kent veel wetswijzigingen en laat zien dat gemeenten een sterke behoefte hebben om samen te werken (Traag, 1993). De voornaamste redenen om samen te willen werken is het verbeteren van de kwaliteit van werkprocessen, dienstverlening en kostenbesparing (Korsten, Becker & van Kraaij, 2006; Van de Laar; 2010; Van den Dool & Schaap, 2015). Of gemeenten met samenwerken ook daadwerkelijk kosten besparen en kwaliteit verbeteren kan niet altijd worden aangetoond (Van de Laar, 2010). De vormgeving van intergemeentelijke samenwerking kan worden onderverdeeld in vier verschillende vormen namelijk: het netwerkconcept, het centrumconcept, het matrixconcept en het shared services centrum concept (Van den Dool & Schaap, 2015). Van deze vier verschillende vormen is er niet één ideale vorm omdat elke vorm zowel voor- als nadelen heeft.

5.1.2 Deelvraag 2: welke factoren spelen volgens de literatuur een rol in intergemeentelijke samenwerking?

Vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, leiderschap en rolverdeling spelen volgens de literatuur een belangrijke rol in de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken (Van Delden; 2009; Dozy, 2011; Gray, 1989;

Bremekamp, Wilfrid & Managers, 2009; Bremekamp, Kaats, Irma & Wilfrid, 2010; Bremekamp, 2014). Bij vertrouwen kan er onderscheid gemaakt worden tussen relationeel vertrouwen en vertrouwen op inhoud. Beide vormen van vertrouwen zijn belangrijk voor een succesvolle samenwerking omdat ze zorgen dat deelnemers zich meer open stellen voor de samenwerking (Beckers & Traag, 2005; Van Delden 2009). Het hebben van een gemeenschappelijke doel voor de samenwerking zorgt voor draagvlak van deelnemers waardoor zij zich beter inzetten voor de samenwerking (Kaats & Opheij, 2011). Niet goed geformuleerde doelen kunnen leiden tot schijnsamenwerking (Bremekamp, 2014). Voor het slagen van de samenwerking is open communicatie nodig omdat dit leidt tot meer respect, begrip en vertrouwen (Gray, 1989). Open communicatie gaat over het geven van positieve en negatieve feedback en het informeren. Een andere invloedrijke factor is het hebben van urgentiebesef, omdat dit ertoe leidt dat deelnemende partijen meer betrokken zijn bij de samenwerking (Van Delden, 2009) Urgentiebesef kunnen deelnemende partijen krijgen door wederzijds afhankelijk van elkaar te zijn (Dozy, 2011). Een andere factor die van invloed is, zijn de deelnemende partijen. Het is voor het slagen van de samenwerking belangrijk dat er alleen relevante partijen in het samenwerkingsverband zitten. Inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit, oprechte interesse in het vraagstuk, het hebben van kennis en kunde zijn indicatoren voor relevante partijen (Bremekamp, 2014). Het is noodzakelijk dat een onafhankelijk persoon het proces coördineert en zorgt dat de conflicten kunnen worden voorkomen of probeert deze conflicten op te lossen (Gray, 1989). Dozy (2011) stelt dat deze persoon richting moet geven aan het proces, beslissingen moet nemen en de voortgang moet bewaken. Ten slotte is het expliciet vaststellen van rollen belangrijk omdat dit onzekerheid en onduidelijkheid vermindert (Gray, 1989). Met rolverdeling worden taken, rechten en verantwoordelijkheden verstaan (Van Delden, 2009).

5.1.3 Hoofdvraag: Welke factoren spelen een rol in de manier waarop gemeenten in de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel en Integratie?

De resultaten laten zien dat dat vertrouwen, gemeenschappelijke doelen, communicatie, urgentie en wederzijdse afhankelijkheid, deelnemende partijen, leiderschap, rolverdeling belangrijke factoren zijn die allemaal op hun eigen manier een rol spelen in de manier waarop de U16 met elkaar samenwerken op het gebied van Asiel en Integratie. Commitment vanuit de politiek is een factor die in de literatuurstudie niet naar voren is gekomen maar wel van invloed is op de samenwerking in de U16 op Asiel en Integratie.

Respondenten geven aan dat beslissingen in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie te snel of juist te langzaam worden genomen waardoor processen niet in het juiste tempo verlopen. Dit laat zien dat er weinig inhoudelijk vertrouwen aanwezig is in het samenwerkingsverband in de U16 op Asiel en Integratie. Naast weinig inhoudelijk vertrouwen komt er uit dit onderzoek geen eenduidigheid of er voldoende relationeel vertrouwen is in de samenwerking van de U16 op het gebied van Asiel en

Integratie. De respondenten geven aan vertrouwen te hebben dat iedereen de samenwerking wil laten slagen en dat informatie vertrouwelijk blijft, maar aan de andere kant zijn er ook geluiden te horen van afspraken die niet nagekomen worden. Doordat er geen inhoudelijk vertrouwen is en onduidelijkheid over het relationele vertrouwen in de U16 op het gebied van Asiel en Integratie, kan geconcludeerd worden dat deelnemers minder open staan voor de samenwerking (Gray, 1989).

Uit dit onderzoek blijkt dat het samenwerkingsverband wel een gemeenschappelijk doel heeft, maar dat dit doel te abstract is geformuleerd waardoor er sprake is van schijnsamenwerking (Bremekamp, 2014). Met schijnsamenwerking wordt bedoeld dat er niet echt wordt samengewerkt. De doelen blijven te abstract omdat er grote verschillen in de behoeftes van de gemeenten zit. Door deze grote verschillen is er ook een grote behoeftes om de doelen abstract te houden om zo een lokale invulling te kunnen geven aan het vraagstuk. Dit is een opvallende uitkomst omdat dit duidelijk verschil laat zien tussen de literatuur en de respondenten. De literatuur geeft aan dat het concreet formuleren van de gemeenschappelijke doelen noodzakelijk is voor het slagen van een samenwerking terwijl respondenten het fijn vinden dat de gemeenschappelijke doelen abstract geformuleerd zijn omdat ze hierdoor een lokale invulling kunnen geven aan het vraagstuk Asiel en Integratie.

In een goede samenwerking is open communicatie nodig waarbij er ruimte is om feedback te geven en deelnemers op de hoogte zijn van de dingen die spelen (Dozy, 2011). De respondenten geven aan dat er te veel informatie wordt doorgestuurd aan elkaar. Respondenten voelen zich overspoeld met informatie wat als gevolg heeft dat niet iedereen alles meer leest. Een interessante uitkomst van dit onderzoek is dat respondenten aangeven de hoeveelheid informatie teveel vinden, maar dit wel als hun eigen probleem te zien. Het zien van de hoeveelheid informatie als eigen probleem duidt erop dat de respondenten geen feedback geven op elkaar waardoor er geen open communicatie is. Hierdoor hebben betrokken partijen minder respect, begrip en vertrouwen in elkaar en in de samenwerking (Dozy, 2011).

Uit dit onderzoek blijkt dat deelnemers uit de U16 niet inzien dat de samenwerking urgent is voor het oplossen van het vraagstuk. Deelnemers zien niet in dat de samenwerking urgent is, omdat ze denken niet afhankelijk van elkaar te zijn. In de U16 heerst dus geen gevoel van urgentie en wederzijdse afhankelijkheid. Dit komt mede doordat er nog geen resultaten zijn wat de samenwerking heeft opgeleverd. Het ontbreken van urgentiebesef zorgt ervoor dat gemeenten zich minder inzetten voor de samenwerking (Dozy, 2011).

Uit dit onderzoek blijkt dat er een groot verschil zit tussen de deelnemende gemeenten. Er zijn grote gemeenten bij die veel kennis en kunde in huis hebben en kleine gemeenten die weinig mankracht ter beschikking hebben. Respondenten geven aan dat hierdoor taken vaak door dezelfde gemeenten

worden opgepakt en dat er sommige gemeenten zijn die alleen maar kennis komen halen. Het opvallende aan de uitkomst is dat (Bremekamp, 2014) stelt dat er voor een succesvolle samenwerking alleen relevante partijen mogen deelnemen omdat de besluitvorming anders te traag verloopt, terwijl de respondenten het niet storend vinden voor de samenwerking dat niet elke deelnemende gemeente een relevante partij is.

Uit dit onderzoek komt dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen een procesleider en een inhoudelijke leider terwijl in de literatuur alleen gesproken wordt van een procesleider. Daarnaast is opvallend dat de beslissingen in de U16 op het gebied van de U16 worden genomen door de grootste gemeenten en dat daar zowel de inhoudelijke leider als de procesleider vandaan komt. Dit zorgt ervoor dat deze gemeente veel macht kan uitoefenen in het samenwerkingsverband.

Uit dit onderzoek blijkt dat de rolverdeling in de U16 op Asiel en Integratie niet duidelijk is verdeeld. De deelnemende gemeenten kunnen zelf aangeven wanneer ze iets willen doen voor de regionale samenwerking. Respondenten kenmerken de samenwerking hierdoor als 'los' en 'vrijblijvend'. Gray (1989) geeft aan dat het niet duidelijk verdelen van taken onzekerheid en onduidelijkheid veroorzaakt in samenwerking terwijl maar de helft van de respondenten de ondoorzichtige rolverdeling als onprettig ervaren.

Uit dit onderzoek blijkt dat commitment vanuit de bestuurders een hele belangrijke factor is die van invloed is op de manier waarop er wordt samengewerkt op het gebied van Asiel en Integratie. Respondenten stellen dat het vraagstuk politiek gevoelig ligt en dat hun bestuurders niet altijd beseffen waar ze voor tekenen of dat ze wel beseffen waar ze voor tekenen, maar niet van plan zijn zich er voor in te zetten. Dit is van invloed op de samenwerking, omdat respondenten zich hierdoor niet gesteund voelen in de uitvoering. Ze hebben hierdoor het gevoel gevangen te zitten in de samenwerking.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten doe ik vier aanbevelingen voor de U16 op Asiel en Integratie.

5.2.1 Aanbeveling 1 Besteed meer aandacht aan monitoring en evaluatie

Uit de resultaten komt naar voren dat de deelnemende gemeenten niet precies weten wat er met de samenwerking wordt bereikt, waardoor het urgentiebesef en het vertrouwen in de samenwerking bij de gemeenten ontbreekt. Op grond hiervan is het aan te bevelen dat de U16 meer gaat monitoren en evalueren. Ten eerste laten concrete resultaten deelnemende gemeenten zien wat de samenwerking oplevert. Op deze manier kunnen ze beter onderbouwen waarom ze wel of niet mee doen aan de samenwerking. Ook is dit een goede manier om landelijk te kunnen laten zien waarom er wel of niet intergemeentelijk moet worden samengewerkt op het gebied van Asiel en Integratie. Ten tweede kan

de U16 door monitoring en evaluatie beter sturen op resultaat. Wanneer inzichtelijk is wat goed gaat en waar verbetering nodig is, kunnen daar concretere plannen voor gemaakt worden.

5.2.2 Aanbeveling 2 Formuleer de doelen concreter

Uit de resultaten blijkt dat de doelen van de samenwerking niet concreet geformuleerd zijn. Respondenten geven aan deze abstracte doelen fijn te vinden omdat ze er zo een lokale invulling aan kunnen geven. Uit de literatuur blijkt dat het concreet formuleren van de gemeenschappelijke doelen essentieel is voor het slagen van de samenwerking. Daarom beveel ik aan toch de gemeenschappelijke doelen explicieter te formuleren. Er kan zo beter geconcludeerd kan worden of de doelen behaald kunnen worden. Daarnaast is het voor gemeenten dan makkelijker te bepalen of ze willen meewerken aan dit doel en of dit past bij hun lokale doelstelling.

5.2.3 Aanbeveling 3 Verdeel de rollen duidelijker

Uit de resultaten blijkt dat de rollen in de U16 op Asiel en Integratie niet duidelijk verdeeld zijn. Deelnemende gemeenten weten niet goed waar ze aan toe zijn en wat er van ze verwacht wordt. Dit leidt er toe dat taken blijven liggen of half gedaan worden, waardoor er weinig inhoudelijk en relationeel vertrouwen is. Door het verdelen van rollen vermindert onzekerheid en onduidelijkheid en kan er in het samenwerkingsverband van de U16 op Asiel en Integratie ook meer inhoudelijk en relationeel vertrouwen ontstaan.

5.2.4 Aanbeveling 4 Richt een forum in als informatievoorziening

De deelnemers vinden dat er teveel informatie gedeeld wordt waardoor ze het overzicht kwijt zijn en dingen niet meer lezen. Het is daarom aan te bevelen om informatie niet via de mail te sturen naar deelnemers, maar een forum in te richten. Hier kunnen deelnemers dan zelf actief op zoek gaan naar informatie die zij op dat moment nodig hebben. Daarnaast kunnen deelnemers zo zelf ook gemakkelijk een bijdrage leveren waardoor wellicht alle deelnemende gemeenten relevante partijen voor de samenwerking worden.

5.3 Discussie

In deze paragraaf blik ik terug op het onderzoeksproces. Ik reflecteer op de inhoudelijke keuzes die ik heb gemaakt voor dit onderzoek en de invloed hiervan op het onderzoek. Vervolgens geef ik een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

5.3.1 Het onderzoeksproces

Om de hoofdvraag te beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Deze onderzoeksmethode is juist gebleken omdat het heeft bijgedragen aan inzicht in de werking van de U16 op Asiel en Integratie. De data zijn op twee verschillende manieren verkregen namelijk door een

literatuurstudie uit te voeren en door middel van een 'case study'. Aan de hand van Van Delden (2009), Dozy (2011), Gray (1989), Bremekamp, Wilfrid & Managers (2009), Bremekamp, Kaats, Irma & Wilfrid (2010) heb ik factoren vastgesteld die volgens de literatuur van invloed zijn op samenwerking. Deze factoren kon ik goed gebruiken in dit onderzoek, maar wellicht had het gebruik van andere factoren andere inzichten opgeleverd.

De 'case study' heb ik uitgevoerd door middel van 18 semigestructureerde interviews. De semigestructureerde interviews bleken een goede methode om inzicht te krijgen in de beleving en ervaring van de respondenten. Toch zaten er ook nadelen aan deze methode. Door het houden van semigestructureerde interviews kun je niet voorkomen dat de interviews niet helemaal hetzelfde verlopen. Het afnemen van interviews aan de hand van een topic-lijst zorgt ervoor dat er genoeg ruimte is voor respondenten om hun eigen inbreng te geven, maar als onderzoeker heb je de regie in handen om het gesprek in de juiste banen te leiden. Dit maakt dat ik als onderzoeker invloed heb gehad op de resultaten en wellicht teveel heb gestuurd op de factoren die uit de literatuur naar voren kwamen. Dit heeft een negatieve invloed op de validiteit van dit onderzoek. Daarnaast is een aantal interviews anders verlopen dan ik van te voren had bedacht. Zo heb ik één interview gehouden met twee verschillende respondenten. Hoewel ik geprobeerd heb steeds allebei om hun mening te vragen, weet ik niet in hoeverre dit van invloed is geweest op de manier waarop ze hebben geantwoord. Ik heb ook twee interviews via de telefoon gehouden, omdat ik wegens omstandigheden niet langs kon komen. Dit maakte het interviewen lastiger omdat je geen non-verbale communicatie hebt. Het was hierdoor lastig om een indruk te krijgen hoe ze haar antwoorden bedoelde. Een aantal respondenten gaf aan anoniem te willen blijven. Door hier gehoor aan te geven heb ik ervoor gezorgd dat respondenten open en eerlijk konden zijn en niet bang hoefden te zijn dat ze geconfronteerd zouden worden met hun antwoorden. Dit heeft een positieve invloed op de betrouwbaarheid van het onderzoek.

5.3.2 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek richt zich enkel op de samenwerking op het gebied van Asiel en Integratie van de U16 terwijl de U16 op nog 6 andere onderwerpen samenwerkt. Mijn eerste suggestie voor een volgend onderzoek zou zijn om een ander domein binnen de U16 te onderzoeken. Op deze manier kan er gekeken worden of de factoren die uit dit onderzoek komen, ook van invloed zijn op andere domeinen binnen de U16. Uit dit onderzoek komt naar voren dat Asiel en Integratie een politiek gevoelig vraagstuk is en dat dit van invloed is op de manier waarop gemeenten met elkaar samenwerken. Wellicht zijn andere domeinen niet politiek gevoelig, maar spelen hier weer andere factoren een rol. Om in het vervolgonderzoek meerdere domeinen van de U16 te bekijken bestaat er een uitgebreider beeld van de U16 dan wat er nu is door dit onderzoek. Daarnaast zou ik een suggestie willen doen voor vervolgonderzoek betreft de methode. Om in een volgend onderzoek de validiteit en

betrouwbaarheid te verhogen raad ik aan om naast de interviews ook enquêtes af te nemen. Hierdoor creëer je triangulatie en kan er naast kwalitatieve data ook kwantitatieve data meegenomen worden. De resultaten uit de interviews kunnen door de enquête worden getest.

Literatuurlijst

- Asscher, L.F. (2016, oktober). Voortgang integratie en participatie verhoogde asielinstroom [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 20 maart 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vluchtelingen-werk-en-integratie/documenten/kamerstukken/2016/10/27/kamerbrief-over-voortgang-integratie-en-participatie-verhoogde-asielinstroom>
- Asscher, L.F. (2016, april). Voortgang inburgering [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 9 maart 2017 via <file:///C:/Users/maart/Downloads/kamerbrief-voortgang-inburgering.pdf>
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Beckers, I., & Traag, T. (2005). Met een startkwalificatie betere kansen op de arbeidsmarkt. *Sociaaleconomische trends*, 4, 23-28.
- Bedwell, W.L., Wildman, J.L., DiazGranados, D., Salazar, M., Kramer, W.S., & Salas, E. (2012). Collaboration at work: An integrative multilevel conceptualization. *Human Resource Management Review*, 22(2), 128-145.
- Benton, J.E. (2013). Local Government Collaboration: Considerations, Issues, and Prospects. *State and Local Government Review*, 45(4), 220-223.
- Berenschot (2010). Quick scan intergemeentelijke samenwerking. *Trends & besparingen*, rapport 41330.
- Boeije, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boeije, H.R. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. Londen: Sage Publications.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert* (Proefschrift). Twente: Universiteit Twente.
- Bossche, P., van den, Gijselaers, W. H., Segers, M., & Kirschner, P. A. (2006). Social and cognitive factors driving teamwork in collaborative learning environments. *Small Group Research*, 37, 490-521.
- Brederveld, E. (2005). *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer.
- Bremekamp, R. (2014). Wat kunnen we leren van 2500 jaar samenwerken? *Management en Organisatie*, 68(4), 24-42.
- Bremekamp, R., Kaats, E., Irma, W. O., & Wilfrid, E. K. (2010). Succesvol samenwerken; een kompas voor aanbevelingen en betekenisvolle interactie. *Holland/Belgium Management Review*, 130, 2-9.
- Bremekamp, R., Wilfrid, E. K., & Managers, A. (2009). Een nieuw kijkglas voor een heldere blik op samenwerken. *Strategic Organization*, 1(3), 327-335.
- CBS (2017) *Jaarrapport Integratie*. Geraadpleegd op 10 februari 2017 via [file:///C:/Users/maart/Downloads/2016B5_Jaarrapport Integratie 2016_web.pdf](file:///C:/Users/maart/Downloads/2016B5_Jaarrapport_Integratie_2016_web.pdf)

CBS (2017) *Tien miljard naar samenwerkingsverbanden gemeenten*. Geraadpleegd op 21 maart 2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/10-miljard-naar-samenwerkingsverbanden-gemeenten>

CBS (2016). *Aantal gemeenten in 2016 daalt naar 390*. Geraadpleegd op 22 februari 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390>

Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 3, 333-350.

Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep.

Divosa. (2013). *Divosa-factsheet: Intergemeentelijke samenwerking* Geraadpleegd op 4 april 2017 via https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/20131216_Divosa-monitor_2013_Factsheet_Intergemeentelijke_samenwerking_0.pdf

Dool, L., van den & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. *Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking*. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.

Dool, L., van den & Schaap, L. (2015). *Rapport Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Geraadpleegd op 23 februari 2017 via <https://www.brabant.nl/subsites/veerkrachtig-bestuur/kennisbank/-/media/FA2650F8124F45CA9389A34F34ECC413.pdf>

Dozy, M. (2011). Interorganisationeel samenwerken. In G. van den Brink & M. Bruinsma (Eds.), *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 13-23.

Dölle, A.H.M., & Elzinga, D.J. (2004). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer.

Gray, B. (1989). *Collaborating. Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Hendriks, F., & Tops, P. W. (2003). Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking. *Bestuurswetenschappen*, 3, 185-204.

Herweijer, M., Fraanje, M. J., & Braak, H. J. M. ter. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Heuvel, J.H.J. van den & M.P.M. Huijben (2003). 'Bestuurskracht en gemeentelijke schaalvergroting'. *Openbaar Bestuur*, 1, 30-35.

Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate*. Abingdon: Routledge.

Kirschner, P., Van den Bossche, P., Gijsselaers, W. & Segers, M. (2006) Social and Cognitive Factors Driving Teamwork in Collaborative Learning Environments: Team Learning Beliefs and Behaviors. *Small group research*, 37(5), 490-521.

Korsten, A. F. A., Becker, B. L., & van Kraaij, T. (2006). Vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Samenwerking beproefd*, 45-53.

Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L.J.M.J. (2004) *Shared services, nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag. InAxis.

Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker*. Delft: Eburon Uitgeverij.

- Leeuw, de A.C.J. (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Pröpper, I. M. A. M., Kessens, H., & Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie–Samenwerkingdecentrale overheden*. Vught: Bestuurskundig onderzoek en advies.
- Rijksoverheid. (2017). *Gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd op 16 april 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/gemeentelijke-herindeling>
- Schruijer, S. (2011). De betekenis van interorganisatieel leiderschap. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 4, 76-90.
- Schruijer, S.G.L. & Vansina, L.S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. *Tijdschrift voor management en organisatie* (3/4), 206-218.
- Traag, J. M. E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: een democratie of verlengd lokaal bestuur* (Proefschrift). Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. The Hague, The Netherlands: Vuga.
- Twist, M.J.W. van, Karré, P.M., & Cels, S. (2010). *Beleidsdruk: Een beschouwing*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- U10. (2017) *Bestuursovereenkomst ketenaanpak vluchtelingen regio Utrecht*. Geraadpleegd op 16 februari 2017 via http://www.utrecht10.nl/media/uploads/c1_bestuursovereenkomst_ketenaanpak_vluchtelingen_regio_utrecht_-_180117.pdf
- VNG. (2015). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Geraadpleegd op 17 april 2017 via https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf
- Wendel de Joode van, R., Kaats E. & Opheij, W. (2013). Bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie. *Holland/Belgium Review*, 147, 36-45.
- Zwaan, L. (2005). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. *Naar een vitale kleurrijke overheid*, 270-276.
- Yin, R.K. (2008). *Case study research: design and methods* (4th ed.). London: Sage.

Bijlagen

Bijlage 1: *Overzicht respondenten*

Deze bijlage geeft een overzicht van de respondenten die ik heb geïnterviewd. Gezien de respondenten in dit onderzoek anoniem zijn, zijn de respondenten genummerd. De letters achter de nummers staan voor de gemeenten.

R1: G

R2: G

R3: G

R4: A

R5: B

R6: C

R7: D

R8: E

R9: F

R10: G

R11: H

R12: I

R13: J

R14: K

R15: L

R16: M

R17: N

R18: O

Bijlage 2: Topiclijst

Introductie

- a. Voorstellen
- b. Doel van het interview (+ vragen om opname en anonimiteit)

Algemeen

- a. Kunt u wat vertellen over uw functie binnen de gemeente?
- b. Hoe lang bent u werkzaam in gemeente X? Waar was u hiervoor werkzaam?
- c. Hoe lang werkt u in het samenwerkingsverband van de U16 op Asiel & Integratie?

Samenwerking

- a. Wat verstaat u onder samenwerking?
- b. Wat zijn volgens u belangrijke aspecten in samenwerking? Waarom?

Intergemeentelijke samenwerking

- a. Wat verstaat u onder intergemeentelijke samenwerking?
- b. Welke aspecten van samenwerking zijn specifiek van belang in intergemeentelijke samenwerking? Waarom vindt u dat?

Intergemeentelijke samenwerking U16

- a. Wat is de historie van intergemeentelijke samenwerking U16? Sinds wanneer is de intergemeentelijke samenwerking U16 actief?
- b. Waarom is gekozen voor de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten?
- c. Hoe zou u de intergemeentelijke samenwerking U16 omschrijven? Kunt u dit toelichten?
- d. Wat is belangrijk in de intergemeentelijke samenwerking U16? Waarom?
- e. Mist u relevante gemeenten in de samenwerking? [Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?]
- f. Is het nodig dat de participerende gemeenten kennis en kunde hebben van het vraagstuk waar de samenwerking voor bedoeld is? Zo ja, kunt u dat toelichten?
- g. In hoeverre denkt u dat alle gemeenten voldoende kennis en kunde van het vraagstuk hebben? Waarom denkt u dat?

Gemeenschappelijk doel

- a. Wat is voor u het doel van de intergemeentelijke samenwerking?
- b. Is het doel van de samenwerking in de intergemeentelijke samenwerking U16 afgestemd? Zo nee, waarom niet?
- c. Zijn de doelen bijgesteld gedurende de samenwerking? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Vertrouwen

a. Hoe vaak komt de U16 bij elkaar?

Hoe gaat dat in zijn werk? Kunt u daarover iets vertellen? Wie zitten er van de gemeenten in de U16? Zijn er wisselingen? Zo ja, hoeveel? Zo nee, waarom niet?

b. Vindt u dat de betrokkenen dingen nakomen die ze beloven?

c. In hoeverre heeft u vertrouwen dat de samenwerking bijdraagt aan de doelstelling 'snellere integratie van statushouders en snellere beschikbare woning voor statushouders'?

Wederzijdse afhankelijkheid

a. Is er wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende gemeenten?

b. Zo ja, wat houdt deze wederzijdse afhankelijkheid in? Zo nee, hoe zou u dan de motivatie voor deelname aan de samenwerking typeren?

Rolverdeling

a. Hoe is de rolverdeling in het samenwerkingsverband U16? Is deze officieel vastgesteld? Zo ja, wanneer en hoe? Zo nee, waarom niet?

b. Is het duidelijk wie welke taken heeft/waar verantwoordelijk voor is? Zo ja, om welke rollen en taken gaat het? Hoe zijn die bepaald als belangrijk voor U16? Hoe zijn rollen en taken verdeeld (wie doet wat)? Hoe is die verdeling tot stand gekomen? Zo nee, waarom niet?

Leiderschap

a. Is er sprake van een gemeente die de leiding neemt in de U16? Zo ja, welke gemeente? Waarom deze gemeente? Hoe is dit tot stand gekomen? Zo nee, waarom niet?

b. Op welke manier komt het leiderschap van gemeente X tot uiting?

c. Wat vindt u van belang bij leidinggeven aan de U16?

Communicatie

a. Spreekt u anderen beleidsmakers ook wel eens over niet-werk gerelateerde onderwerpen?

b. Heeft u het gevoel dat u goed op de hoogte gehouden wordt van alles wat er besproken wordt waar u niet bij bent?

Afronding

a. Hoe zou u de intergemeentelijke samenwerking U16 beoordelen op een schaal tussen 0-10?

b. Wat gaat goed in de samenwerking?

- c. Kunt u aangeven wat beter kan in de samenwerking? Kunt u dit toelichten?
- b. Heeft u zelf nog dingen die belang zijn in de intergemeentelijke samenwerking U16 maar die in het interview niet genoemd zijn?

Afsluiting

- a. Bedanken
- b. Terugkoppeling scriptie
- c. Vragen of ik contact mag opnemen als ik nog extra informatie wil/quotes mis

Bijlage 3: Codeboom

