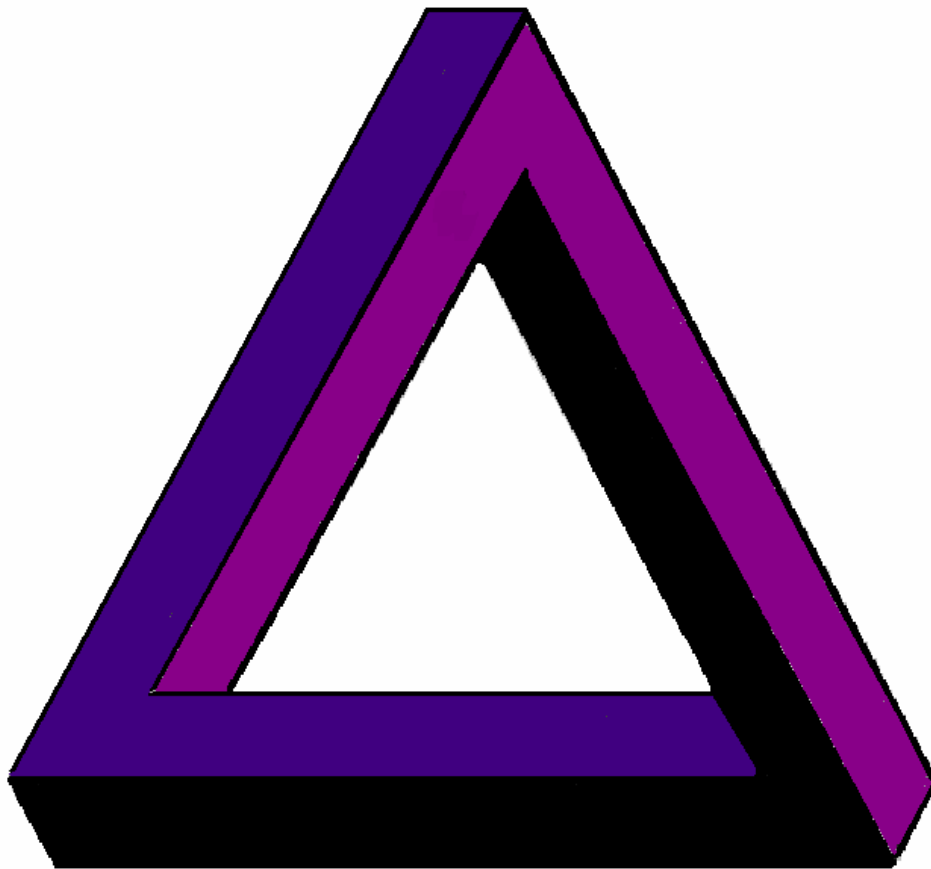


Het duale driehoeksoverleg: eendracht in verscheidenheid

*Een onderzoek naar de samenwerking tussen
gemeentesecretaris, griffier en
burgemeester*



S.H.G. Overbosch

2008

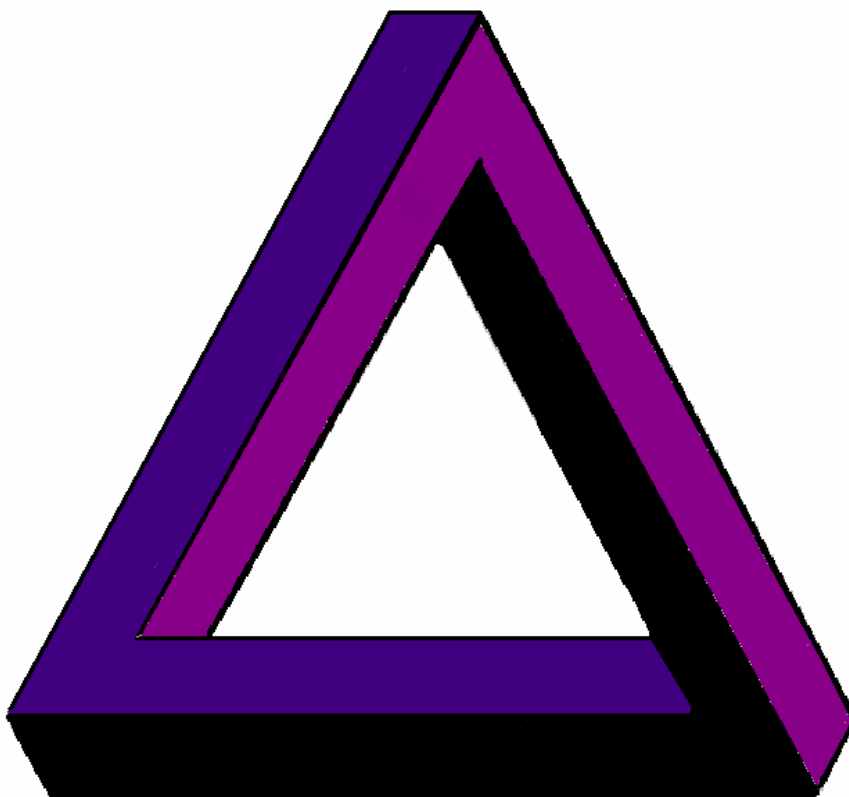
Utrecht



Universiteit Utrecht

Het duale driehoeksoverleg: eendracht in verscheidenheid

*Een onderzoek naar de samenwerking tussen
gemeentesecretaris, griffier en
burgemeester*



Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Master: Bestuur en Beleid

Begeleider: Mark Bovens

20 juni 2008

Sophie Overbosch

Amerhof 105

0460192

Utrecht



Universiteit Utrecht

Voorwoord

Na vijf maanden kan het afstudeerproject, mijn onderzoek naar het driehoeksoverleg in het lokale bestuur, worden afgerond. Alle interviews zijn gehouden, gegevens geanalyseerd en getoetst aan de bestaande wetenschappelijke kennis. Voor u ligt mijn masterscriptie, die ik met veel plezier en met grote inzet heb geschreven.

Het driehoeksoverleg is een begrip geworden dat in het lokale bestuur de laatste jaren echt betekenis heeft gekregen. De burgemeester, de gemeentesecretaris en raadsgriffier, die vaak intensief met elkaar samenwerken en voor vele uitdagingen gesteld worden, maken dit driehoeksoverleg tot wat het nu is. Het is een driehoek dat naar mijn mening, belangrijk is voor de organisatie. Hier worden essentiële zaken afgestemd, vraagstukken besproken en persoonlijke en professionele relaties gecreëerd.

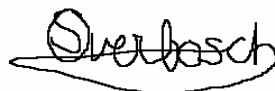
Met veel plezier heb ik de interviews afgenomen. Ik heb inzicht gekregen in de bestuurspraktijk. Deze ervaring zal zeker bijdragen aan mijn toekomst. Het reizen was vele keren ook de moeite waard. Omgaan met de vertragingen van het openbare vervoer, te laat komen op een afspraak; een leerproces voor mij. Daarnaast maakte het uitzicht vanuit de trein het reizen zeer de moeite waard. Alle stedelijke hoeken van Nederland heb ik gezien, maar vooral de omgeving was boeiend. De prachtige steppen van de Oostvaarderse plassen op weg naar Lelystad, het oude gemeentehuis van Zeist en het gemoedelijke van Brabant en Limburg, hebben bijgedragen aan een leuke en boeiende periode.

Tot deze 'masterlijke' totstandkoming van dit rapport was ik niet gekomen zonder de hulp van vele personen en organisaties. De professionele begeleiding van Mark Bovens, zijn opbouwende kritiek en enthousiasme om mij hogerop te krijgen, waren zeer waardevol voor mij. Evenzo dank ik Gerrit Hagelstein voor de (praktische) feedback die ik van hem heb gekregen. Daarnaast wil ik al mijn respondenten en hun secretarie bedanken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor mijn onderzoek. Ook de vele organisaties, waaronder de Vereniging van Griffiers, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Genootschap van Burgemeesters, Contain Organisatie Advies en Henk Bouwmans van Binnenlands Bestuur, wil ik bedanken voor de hulp die ze mij geboden hebben. Tot slot wil ik de mensen bedanken die altijd dichtbij mij stonden, mijn (groot)ouders, vriend en vriendinnen.

Ik hoop dat dit rapport een bijdrage kan leveren voor de gemeenten en hun driehoeksoverleggen in Nederland. Naar mijn mening verdient dit driehoeksoverleg meer tijd en aandacht in de toekomst.

Utrecht, juni 2008

Sophie Overbosch

A handwritten signature in black ink that reads 'Overbosch'. The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal stroke.

INHOUDSOPGAVE

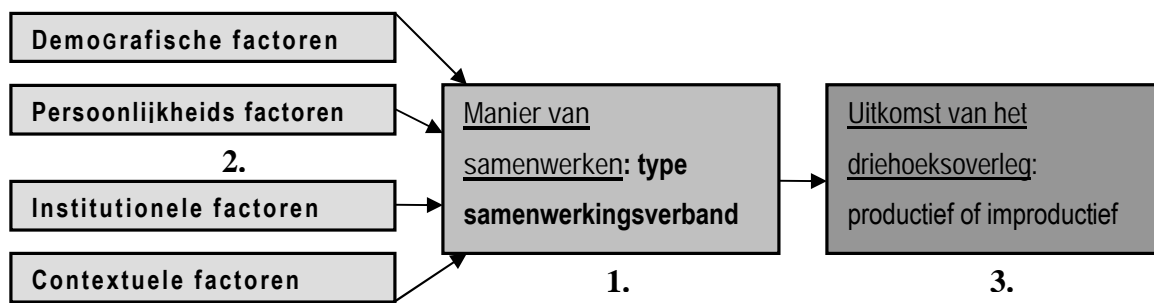
Voorwoord	p. 5
Samenvatting	p. 11
1. Inleiding	p. 13
1.1 Introductie	p. 13
1.2 Centraal in dit onderzoek	p. 14
1.2.1 Relevantie van mijn onderzoek	p. 14
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	p. 15
1.2.3 Grondslagen van het onderzoek	p. 16
1.3 Leeswijzer	p. 17
2. Bestuurlijke context van de driehoek	p. 19
2.1 Veranderingen in de gemeentelijke organisatie	p. 19
2.1.1 Het voormalige monistische stelsel	p. 19
2.1.2 De nieuwe Wet dualisering gemeentebestuur	p. 20
2.2 Functies en posities binnen de Wet dualisering gemeentebestuur	p. 21
2.2.1 De raadsgriffier	p. 22
2.2.2 De gemeentesecretaris	p. 24
2.2.3 De burgemeester	p. 25
2.3 Het driehoeksoverleg: functies en belang van de driehoek	p. 26
2.4 Kortom: het prille driehoeksoverleg	p. 28
3. Samenwerking vanuit een breder perspectief	p. 29
3.1 Baat bij samenwerken	p. 30
3.2 Wat is een productieve samenwerking?	p. 31
3.3 Welke typen samenwerkingsverbanden zijn er?	p. 32
3.4 Waarom samenwerken in een driehoeksoverleg?	p. 34
3.5 Welke samenwerkingsverbanden zijn mogelijk voor de duale driehoek?	p. 35
3.5.1 Welke typen samenwerkingsverbanden zijn succesvol?	p. 36
3.5.2 Welke factoren en kenmerken leiden tot welke typen samenwerkingsverbanden?	p. 37
3.6 Vier samenwerkingsverbanden van het duale driehoeksoverleg	p. 40

3.6.1 Het bondgenootschap	p. 40
3.6.2 Het coalitie genootschap	p. 42
3.6.3 Het hiërarchische genootschap	p. 44
3.6.4 Het monopolistische genootschap	p. 46
3.7 Wanneer is er een productief resultaat van het driehoeksoverleg?	p. 48
3.8 Kortom: het driehoeksoverleg vanuit een perspectief op samenwerken	p. 52
4. Onderzoekskader	p. 53
4.1 Operationalisatie van de empirie	p. 53
4.1.1 De onderzoeksvragen	p. 53
4.1.2 De empirische deelvragen	p. 53
4.2 Methode van onderzoek	p. 55
4.2.1 Onderzoeksmethode	p. 55
4.2.2 Selectie van gemeenten	p. 56
4.3 Analyse van de bevindingen	p. 57
4.3.1 Vaststellen van het samenwerkingsverband	p. 58
4.3.2 Vaststellen van de factoren	p. 59
4.3.3 Vaststellen van het resultaat van het driehoeksoverleg	p. 59
4.4 Kortom: uitkomsten in verscheidenheid	p. 62
5. Bevindingen over het driehoeksoverleg	p. 63
5.1 Welke samenwerkingsverbanden komen we binnen de duale driehoeksoverleggen tegen?	p. 63
5.1.1 Uiteenzetting van de afzonderlijke kenmerken van het samenwerken	p. 64
5.1.2 Welke samenwerkingsverbanden komen voor?	p. 69
5.1.3 Kortom: gedifferentieerde manieren van samenwerken	p. 73
5.2 Welke factoren beïnvloeden de samenwerkingsvormen?	p. 73
5.2.1 Onvolkomen samenhang tussen factoren en samenwerkingsverbanden	p. 74
5.2.2 Kortom: hypothesen schieten te kort	p. 77
5.3 Een alternatieve frisse blik: welke factoren beïnvloeden de samenwerkingskenmerken?	p. 77
5.3.1 Toelichting op het ontstaan van de individuele kenmerken	p. 78
5.3.2 Kortom: een eigen driehoekslogica	p. 84
5.4 Hoe productief zijn de duale driehoeken?	p. 84
5.4.1 De resultaten	p. 84
5.4.2 Discrepanties in de driehoeksresultaten	p. 85
5.4.3 Kortom: vruchtbare driehoeksbesprekingen	p. 86

5.5 Wat zijn de bepalende elementen voor de productieve driehoeken?	p. 87
5.5.1 Elk driehoek is in zekere mate productief, waarom?	p. 87
5.5.2 Excelleren is expliceren	p. 90
5.5.3 Kortom: wat de waardering bepaalt	p. 91
6. Praktijk en perspectief	p. 93
6.1 Beantwoording van de hoofdvraag	p. 93
6.2 Conclusie: eendracht in verscheidenheid	p. 94
6.3 Perspectieven voor de onderzoekspraktijk	p. 96
6.4 Perspectief op de toekomst van het duale driehoeksoverleg	p. 98
Literatuur	p. 103
Bijlagen	p. 107
Bijlage I: De onderzoeksgroep	
Bijlage II: Categorieën van factoren	
Bijlage III: Scoringslijst samenwerkingsverband gemeente 'X'	
Bijlage IV: Scoringslijst factoren gemeente 'X'	
Bijlage V: Interviewopzet	

Samenvatting

Het lokale driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier is sinds de invoering van het duale stelsel een nieuwe overlegvorm. Samen representeren deze drie deelnemers de gemeente; de raad, het college en de ambtelijke organisatie. In dit onderzoek is gekeken naar de samenwerking in en productiviteit van dit driehoeksoverleg. De centrale vraagstelling is de volgende geweest: Welke factoren zijn bepalend voor een productief resultaat van het driehoeksoverleg tussen burgemeester – gemeentesecretaris – raadsgriffier? Waarbij de definitie van 'productief' is: een productief resultaat is bereikt als het gestelde doel van het driehoeksoverleg voldoende bereikt is en de samenwerking tussen de drie functionarissen naar tevredenheid verloopt. Het uitgangspunt van de analyse hield het volgende model in:



De manier van samenwerken in de zes driehoeken kenmerkt zich door een informele doch zakelijke sfeer waar de inzet van consensus overheerst. Een agenda wordt niet gehanteerd en verslagen worden niet gemaakt. Het functioneren en de besluitvormende taak van de raad spelen voor alle deelnemers van het overleg een centrale rol; in de ene gemeente meer dan in de andere gemeente. Het besef van eendracht, waarbij de deelnemers hetzelfde doel met elkaar voorhebben en samen willen werken, treedt hier op de voorgrond. Echter, uit de analyse zijn nauwelijks samenwerkingsverbanden te onderscheiden, op één bondgenootschap na. Bovendien werkt geen van de driehoeken samen als een monopolistisch genootschap. Er is geen eenduidig verband aan te tonen tussen de factoren en de manier van samenwerken.

De bevindingen laten een eigen driehoekslogica van het overleg zien; de hypothesen schieten tekort. De factoren, kenmerken en resultaten blijken in elk driehoek op zichzelf te staan. De concrete uitwerking van het driehoeksoverleg is blijkbaar afhankelijk van de eigen behoeften en eigen context. Zo zijn er verschillen waargenomen tussen de driehoeken waar het gaat om de regelmaat waarmee ze samen komen, uiteenlopend van wekelijks tot ad hoc, en de functie van het overleg, die verschilt van afstemming tussen raad en college tot het omgaan met problemen en conflicten. Ook de manier waarop de burgemeesters zich profileren in de driehoek, de ruimte voor

feedback en de onderlinge relaties verschillen sterk per driehoek. Een grote verscheidenheid tussen de driehoeken komt hier naar voren.

De alternatieve analyse, waar gekeken is naar de afzonderlijke kenmerken van de manier van samenwerken, kan de bevindingen wel verklaren. Verschillende factoren leiden ofwel tot eenzelfde kenmerk dan wel dat één factor verschillend uit lijkt te werken in de manier van samenwerken.

Afgestemd op de uitkomsten van het onderzoek is het volgende schema beter toepasbaar op de dagelijkse praktijk van het duale driehoeksoverleg:



De bevindingen uit het empirisch onderzoek hebben laten zien dat het driehoeksoverleg een productieve overlegvorm is. De samenwerking en de mate waarin de doelen van de overleggen gehaald worden, beoordelen de respondenten positief. Factoren die dit resultaat lijken te beïnvloeden zijn het regelmatige bilaterale overleg, de persoonlijkheden, het niet-wettelijke karakter van het driehoeksoverleg en het feit dat ze de onderlinge afhankelijkheid van elkaar erkennen. Kanttekening is wel dat de deelnemers onderling in de driehoeken wel verschillen in hun beoordeling.

Onaangename zaken, als conflicten of egocentrisch gedrag, zijn niet geconstateerd en dus is aanbevolen hoofdzakelijk deze koers te blijven volgen zolang het resultaat en de onderlinge verhoudingen het toelaten. De chemie tussen persoonlijkheden is erg belangrijk. Een goed wervings- en selectiebeleid dat kijkt naar de karakters en een goede fit tussen de drie functionarissen is aan te raden. Daarnaast is het ook essentieel dat de driehoeken meer tijd vrij maken voor zaken als het groepsproces. Onderlinge verschillen tussen de drie functionarissen vragen om aandacht en een meer open houding, meer ruimte voor kritiek, zodat het leervermogen kan groeien. Formele posities mogen niet domineren, deskundigheid en persoonlijkheden wel.

Vervolgonderzoeken naar het driehoeksoverleg kunnen van grote waarde zijn. Enerzijds om de opmerkelijk op zichzelf staande bevindingen uit dit rapport te toetsen op grotere schaal (meer gemeenten en met verschillende inwonerscategorieën) en het overleg vanuit meerdere invalshoeken als de raad, het presidium en het college te bekijken en beoordelen. Anderzijds om ook andere methoden van onderzoek, zoals observatie en dossierbestudering, toe te passen waardoor meerdere (meer objectieve) aspecten rondom de driehoek onderzocht kunnen worden.

1. Inleiding

1.1 Introductie

“It takes three to tango!”

Op het VNG-jaarcongres van 2007 was ‘It takes three to tango’ de naam van één van de workshops. Deze workshop ging over de bestuurlijke driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier. In veel gemeenten is deze driehoek een belangrijke overlegvorm geworden sinds de intrede van het dualisme in 2002. Volgens de deelnemers aan de workshop ‘is deze driehoek de smeerolie tussen bestuur en organisatie, met als keerzijde dat het succes van de samenwerking sterk afhangt van de personen’.¹ Deze driehoek is in de laatste zes jaar binnen het lokaal bestuur steeds belangrijker geworden.

Zes jaar geleden is het duale stelsel in alle Nederlandse gemeenten geïntroduceerd. Om een striktere scheiding aan te kunnen brengen tussen raad en college, zijn nieuwe functies gecreëerd en andere functies geherdefinieerd. Zo is de functie van de raadsgriffier als ondersteuner van de raad geïntroduceerd, is de gemeentesecretaris niet meer adviseur van de raad en heeft de burgemeester extra taken toebedeeld gekregen.

Onderzoeken hebben laten zien dat de onderlinge verhoudingen en samenwerkingsrelaties, niet altijd even effectief en plezierig zijn. Onderzoek van Rijnconsult laat zien dat de persoonlijke relatie tussen burgemeester en gemeentesecretaris nog te wensen over laat. Problemen worden in de bureaula gestopt en verschillen van inzicht bevorderen de relatie ook niet. De professionele relatie wordt beter beoordeeld.² Uit een ander onderzoek blijkt tegelijkertijd dat de gemeentesecretaris meestal de burgemeester zoekt als zijn steun en toeverlaat.³ Echter voor de griffier is de burgemeester als werkgever de minst gewaardeerde ten opzichte van bijvoorbeeld een seniorenconvent of een presidium.⁴ Hoofdzakelijk positief berichtte het onderzoek ‘Sterke Koppels Sterk Bestuur’ over goede samenwerkingsrelaties tussen de gemeentesecretaris en de griffier. “De sfeer van wij tegen zij lijkt te verdwijnen”.⁵

Deze bevindingen laten nog geen stabiele verhoudingen zien. Mijn vraag is nu ‘hoe werken deze drie functionarissen binnen het driehoeksoverleg samen’? Hoe is die samenwerking en welke factoren zorgen voor een productief driehoeksoverleg?

¹ Actieprogramma Lokaal Bestuur (2007), p. 2

² Bouwmans, H., [2] (2007), p.15.

³ Bouwmans, H., [3] (2007), p. 36.

⁴ Bouwmans, H., [5] (2007), p. 19.

⁵ Bouwmans, H., [1] (2007), p. 15 .

1.2 Centraal in dit onderzoek

In de meeste Nederlandse gemeenten vindt er inmiddels een gestructureerd overleg tussen de gemeentesecretaris, griffier en burgemeester plaats. Dit overleg heeft hoofdzakelijk tot doel om een goede afstemming tussen raad en college tot stand te brengen.

Vanuit het 'veld' wordt het driehoeksoverleg als een belangrijke en zelfs noodzakelijke bespreking gezien. De drie functionarissen vertegenwoordigen ieder een specifiek belang (van de raad, het college en de ambtelijke organisatie) en positie binnen het gemeentelijke bestuur. Het is dan ook belangrijk dat de functionarissen op de hoogte zijn van elkanders zaken en dat er overeenstemming is over de grote lijnen, aangezien ze elkaar nodig hebben om de eigen taken zo goed mogelijk uit te voeren. De bespreking tussen deze drie deelnemers kan tegelijkertijd ook spanningen met zich mee brengen op het moment dat er overlegd moet worden. Het belang van de griffier ligt primair bij de raad. De griffier biedt de raad en individuele raadsleden ondersteuning in hun functioneren en zorgt er bijvoorbeeld voor dat de raad de goede stukken op tijd krijgt. De gemeentesecretaris is er op gebrand dat het voor de ambtelijke organisatie haalbaar en realistisch is om de juiste stukken binnen een bepaalde periode klaar te hebben. De burgemeester staat met de dubbelrol als voorzitter van raad én college voor een gedeeld belang. Dat de verhouding tussen raad en college goed is en goed ondersteund wordt door de gemeentesecretaris en de raadsgriffier is voor de burgemeester van groot belang. Het verloop van het overleg hangt sterk af van de onderlinge persoonlijke verhoudingen. 'Dualisering wordt duellisme als deze driehoek niet goed is'.⁶ Daarom is het onderwerp 'samenwerken' erg belangrijk in dit verband. En wat levert deze samenwerking voor resultaat op?

Het is vanuit deze benadering interessant en relevant om te kijken hoe er door de drie functionarissen wordt samenwerkt en wanneer het driehoeksoverleg vruchtbaar is. Op basis van bovenstaande problematiek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke factoren zijn bepalend voor een productief resultaat van het driehoeksoverleg tussen burgemeester – gemeentesecretaris – raadsgriffier?

1.2.1 Relevantie van dit onderzoek

De invoering van het dualisme in het lokale bestuur heeft ervoor gezorgd dat er veel aandacht is uitgegaan naar de bijkomende veranderingen. Vele onderzoekers, wetenschappers en adviseurs hebben zich gebogen over de nieuwe functies, nieuwe bestuurlijke en politieke verhoudingen en

⁶ BMC, VvG (2006), p. 52

processen. Omvangrijke evaluaties (stuurgroep Leemhuis, Berenschot, BMC) laten zien wat er veranderd is, wat dit betekent voor de politiek zelf en de burger en waar verbeteringen nog nodig zijn. Specifieker is er door de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers en het Genootschap voor Burgemeesters onderzoek gedaan naar de functies van en relaties tussen de functionarissen. Zo zijn er onderzoeken gedaan die inzicht geven in het speelveld van de griffier en de relatie tussen de gemeentesecretaris en de griffier en/of de burgemeester. Daarentegen is er nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het functioneren van het driehoeksoverleg. Interviews, workshops en enkele adviesrapporten geven wel een kijkje in de keuken, maar missen diepgang en wetenschappelijke verantwoording. Kortom, een onderzoek naar het driehoeksoverleg en de factoren die een rol spelen in het overleg en de uitkomst van het overleg beïnvloeden is tot op heden nog een 'gat in de wetenschap'. Dit onderzoek is voor meerdere disciplines binnen de wetenschap relevant.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Vanuit de bestuurs- en organisatiewetenschappen is de duale driehoek een praktijkvoorbeeld waar politiek en bestuur samen komen. De bestuurskunde komt samen met de wetenschap van het organiseren. Inzicht in hoe de driehoek functioneert en samenwerkt, geeft onder andere een beter idee van de uitwerkingen van het dualisme binnen de gemeenten. Eén van de bestuurskundige klassiekers is het boek *Bureaucracy* van James Q. Wilson met de passende ondertitel: *What government agencies do and why they do it*. Wilson beschrijft in dit boek de manier waarop er door overheidsorganisaties gewerkt wordt en probeert dit te verklaren vanuit verschillende invalshoeken. Hij wil de lezer overtuigen van het feit dat het woord bureaucratie geen simpel en uniform fenomeen is. De ene bureaucratie en bureaucraat is de ander niet. De intentie van zijn boek is geweest om uiteen te zetten wat er bekend is over overheidsorganisaties, over hun complexiteit. Dit deed Wilson door 'sticking by as close as possible to what actually happens in real bureaucracies'.⁷ De bestudering van het driehoeksoverleg laat zien hoe er wordt samengewerkt en zoekt naar factoren die de handelingen en het gedrag van de functionarissen kunnen verklaren. Door individuele interviews te houden met de drie functionarissen is de kans het grootst om zo dichtbij als mogelijk te komen tot de zaken en dynamieken die in de driehoeken plaatsnemen. Een andere benadering van waaruit dit onderzoek een relevante bijdrage kan leveren is de organisatiepsychologie. Het geeft een beeld van de wijze waarop er op het hoogste niveau van een (gemeentelijke) organisatie wordt samengewerkt tussen personen, de interpersoonlijke samenwerking. Veel is er geschreven over samenwerkingen van meerdere partijen en over

⁷ Wilson, J.Q., (1989), p. xx preface

samenwerkingen binnen de private sector. Er is echter weinig geschreven over samenwerking van kleine groepen binnen de publieke sector, specifiek de gemeente als publiek orgaan.

1.2.3 Grondslagen van het onderzoek

De eerste, en meestal essentiële stap, is het schrijven van een wetenschappelijke basis voor het onderzoek geweest. Voor het theoretische kader zijn drie deelvragen opgesteld. De theoretische deelvragen zijn gebaseerd op de componenten uit de centrale hoofdvraag en de verbanden tussen deze componenten. De volgende drie deelvragen vormen de basis voor de volgende twee hoofdstukken.

1. Wie maken deel uit van het driehoeksoverleg en wat is de functie van het driehoeksoverleg?
De beantwoording van deze vraag is essentieel voor dit onderzoek. Op basis van de literatuur en andere bronnen moet duidelijk worden wat de functies en posities van de functionarissen zijn en welke belangen zij vertegenwoordigen. Verder wordt de vraag beantwoord wat de functie van het overleg zelf is en hoe het driehoeksoverleg wordt vormgegeven.
2. Wanneer is er sprake van een productief resultaat van het driehoeksoverleg?
In dit onderzoek is de definitie van productiviteit als volgt geformuleerd: een productief resultaat is bereikt als het gestelde doel van het driehoeksoverleg voldoende bereikt is en de samenwerking tussen de drie functionarissen naar tevredenheid verloopt. Verder wordt onderzocht wanneer er gesproken mag worden van een productief resultaat. Evenzo zijn er verwachtingen opgesteld in hoeverre de mate van productiviteit samenhangt met de manier van samenwerken.
3. Welke factoren binnen en rondom de driehoekssamenwerking leiden tot een productief resultaat van het driehoeksoverleg?
Het theoretische kader beschrijft verschillende factoren die de manier van samenwerken beïnvloeden dan wel het resultaat van het driehoeksoverleg. Ondersteund door diverse onderzoeken zijn vier categorieën factoren onderscheiden namelijk: demografisch, institutioneel, persoonlijkheids en contextuele factoren, die leiden tot een geheel aan samenwerkingskenmerken. De optelsom van de verschillende kenmerken laat gevarieerde perspectieven zien op samenwerkingsverbanden, waaronder een bongenootschap en een hiërarchisch genootschap. Op hun beurt worden de type samenwerkingsverbanden verondersteld de uitkomst ook te beïnvloeden.

De tweede stap in het onderzoek is het empirische onderzoek. Dit onderdeel heeft met behulp van de onderzoeksmethode 'mondeling interviewen' plaatsgevonden. Individueel is er met drie functionarissen gesproken, afkomstig uit zes verschillende duale driehoeken. Voor de analyse is er zowel gekeken naar de individuele driehoeken als naar de dynamieken en resultaten van de driehoeksoverleggen gezamenlijk.

Het 'driehoeksoverleg' kan meerdere betekenissen hebben, waaronder het justitiële driehoek of provinciale driehoek. In de rest van het rapport wordt de term 'driehoeksoverleg' toegepast waarmee gelezen wordt het duale driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier.

1.3 Leeswijzer

In deze leeswijzer is per hoofdstuk kort beschreven wat de kern en relevantie is, zodat u snel vindt wat u wilt lezen.

Hoofdstuk 2: In het eerste deel van dit theoretische kader wordt de context beschreven van het driehoeksoverleg. Wat betekent het dualisme voor de afzonderlijke functionarissen van de driehoek? De functies en rollen van de functionarissen worden beschreven. Tot slot is ingegaan op de functies van het driehoeksoverleg. Wat is het belang van het overleg en welke vormen kan het aannemen?

Hoofdstuk 3: Het tweede deel van het theoretische kader gaat in op het concept van samenwerken. Allereerst is een kader geschetst over samenwerken. Vervolgens is de aandacht gericht op mogelijke samenwerkingsverbanden en bijkomende factoren en resultaten binnen de driehoek. Welke samenwerkingsverbanden kunnen onderscheiden worden? Wat zijn succes- en faalfactoren binnen deze verbanden voor een productief resultaat? En wanneer spreken we van een productieve uitkomst van het driehoeksoverleg?

Hoofdstuk 4: Het onderzoekskader staat in dit hoofdstuk centraal. In dit onderdeel wordt een brug geslagen tussen theorie en de empirie. Op basis van de theorie is een operationalisatie mogelijk. Welke onderzoeksvragen dan wel interviewvragen zijn in dit onderzoek leidend? Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de toegepaste methode van onderzoek en analyse. Welke onderzoeksmethode is gehanteerd en wat waren de uitgangspunten voor de data-analyse.

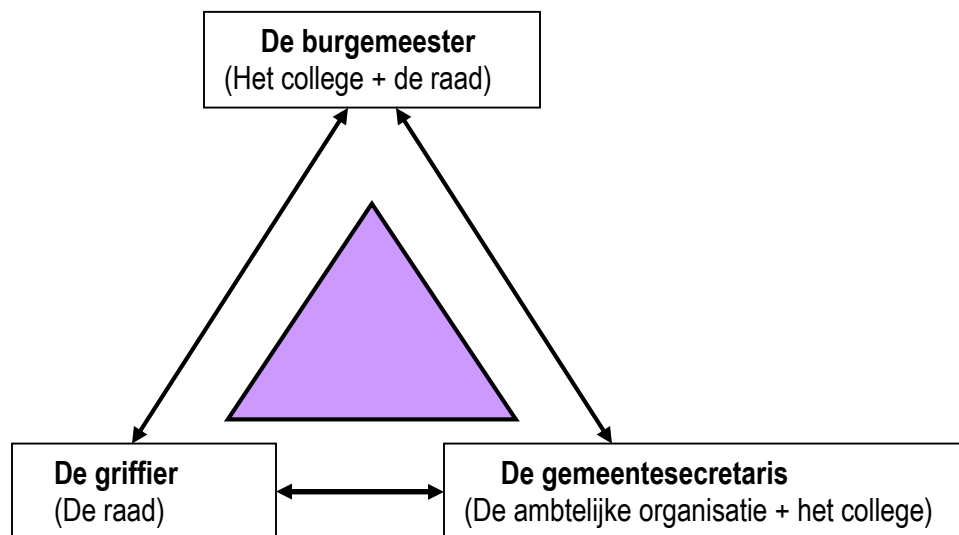
Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek beschreven. De bevindingen van de interviews zijn geanalyseerd en geven inzicht in de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hoe wordt er samengewerkt in de driehoek, wanneer en waarom, en welke resultaten heeft dit opgeleverd?

Hoofdstuk 6: In het laatste hoofdstuk is antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek gevolgd door de conclusies. Op basis van de resultaten van het onderzoek zijn enkele aanbevelingen geformuleerd voor toekomstig onderzoek. Tot slot zijn er aanbevelingen geformuleerd die het functioneren van het driehoeksoverleg helpen verbeteren.

2. Bestuurlijke context van de driehoek

Inleiding

Centraal in dit onderzoek staan de drie functionarissen van de gemeentelijke organisatie die samen 'de driehoek' vormen. In onderstaand model is de driehoek weergegeven samen met de onderlinge relaties. Voor het onderzoek is het van belang om enkele aspecten rondom deze driehoek vast te stellen.



Figuur 1: De driehoek binnen een gemeente

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen die recentelijk hebben geleid tot het vormen van de driehoek: het einde van het monistische stelsel en de intrede van het dualistische stelsel. Verder wordt gekeken naar de afzonderlijke posities van de burgemeester, gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Met wie hebben we te maken en hoe verhouden ze zich tot elkaar? Tot slot wordt beschreven wat de functie is van de driehoek. Waarom komen ze bij elkaar; wat is de toegevoegde waarde van zo'n overleg?

2.1 Veranderingen in de gemeentelijke organisatie

2.1.1 Het voormalige monistische stelsel

Eind jaren negentig is er een belangrijk moment als het idee voor een duaal stelsel voor de Nederlandse gemeenten steeds meer weerklank vindt in de politiek en de lokale overheid. Het toenmalige monistische stelsel lijkt niet meer te functioneren zoals het zou moeten. Het

uitgangspunt van het monisme dat de raad het hoogste orgaan is van de gemeente is door de jaren heen steeds meer gaan wankelen. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen leidden tot een kloof tussen de formele kenmerken van het gemeentewettelijke model en de bestuurlijke werkelijkheid. Dit is onder meer terug te leiden tot de groter wordende overheidstaak, de centralisatietendens en de groei van het medebewind. Dit zorgt ervoor dat het college steeds meer het orgaan wordt dat het beleid bepaalt en bestuurlijk overwicht verkrijgt ten opzichte van de raad. Verder is de volksvertegenwoordigende functie vanuit de gemeenteraad afgezwakt en zorgt het gecombineerde lidmaatschap van zowel de raad als het college van de wethouder voor spanningen. De gemeentewetgever heeft door de jaren heen enkele pogingen gedaan om deze spanningen te verhelpen.⁸

In september 1998 is de staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie ingesteld onder leiding van professor Elzinga. De commissie kreeg de opdracht om 'advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kon worden'. De staatscommissie schrijft in haar rapport dat het belangrijk is dat de formele wetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de feitelijke situatie.⁹ Het advies is gebaseerd op grofweg twee belangrijke problemen. Ten eerste ziet de commissie dat de monistische verhoudingen tussen de raad en het college te vervlochten met elkaar zijn. Ten tweede is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze twee organen diffuus en onduidelijk geworden. De raad is dus formeel almachtig, maar kan feitelijk zijn vertegenwoordigende en controlerende rol onvoldoende waarmaken.¹⁰ Grotendeels worden de adviezen uit het rapport van de staatscommissie Elzinga in een wetsvoorstel overgenomen. Op 5 maart 2002 volgt het koninklijke besluit dat de Wet dualisering gemeentebestuur per 7 maart 2002 in werking treedt.

2.1.2. De nieuwe Wet dualisering gemeentebestuur

Op 7 maart 2002 wordt de nieuwe wet ingevoerd voor alle Nederlandse gemeenten. In de nieuwe wet heeft de wetgever het doel gesteld om de gemeenteraad weer als belangrijkste lokale politieke forum te laten functioneren. De volksvertegenwoordigende functie van de raad moet opnieuw opgepakt worden. Het is essentieel dat de herkenbaarheid van het lokale bestuur versterkt wordt richting de samenleving.

Om deze doelen te bereiken is een aantal stappen gezet door de wetgever.

⁸ TK 2000-2001, 27 751, nr. 3 (2000-2001), p. 6 – 8.

⁹ Vries, J, de., (2001).

¹⁰ BMC, VGS en VVG, (2007), p. 20.

- De ontvlechting van de positie van de wethouder en raadslid. Dat houdt in dat een wethouder niet tegelijkertijd lid van de raad mag zijn. verder is het niet meer noodzakelijk dat een nieuwe wethouder afkomstig moet zijn uit de raad.
- De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad. Dit betekent dat de bestuursbevoegdheden toebehoren aan het college, tenzij anders is beschreven. De bevoegdheden van de raad worden uitgebreid waar het gaat om het budget, verordenen en het controleren. Verder bestaat de verplichting om de gemeentelijke rekenkamerfunctie vorm en inhoud te geven, om zo de positie van de raad te versterken.
- De versterking van de positie van de burgemeester. De burgemeester blijft in de nieuwe situatie zowel de voorzitter van het college als van de raad. Daarnaast heeft de burgemeester aanvullende taken toebedeeld gekregen waaronder het recht van agendavorming en het toezien op de kwaliteit van dienstverlening aan de burgers.

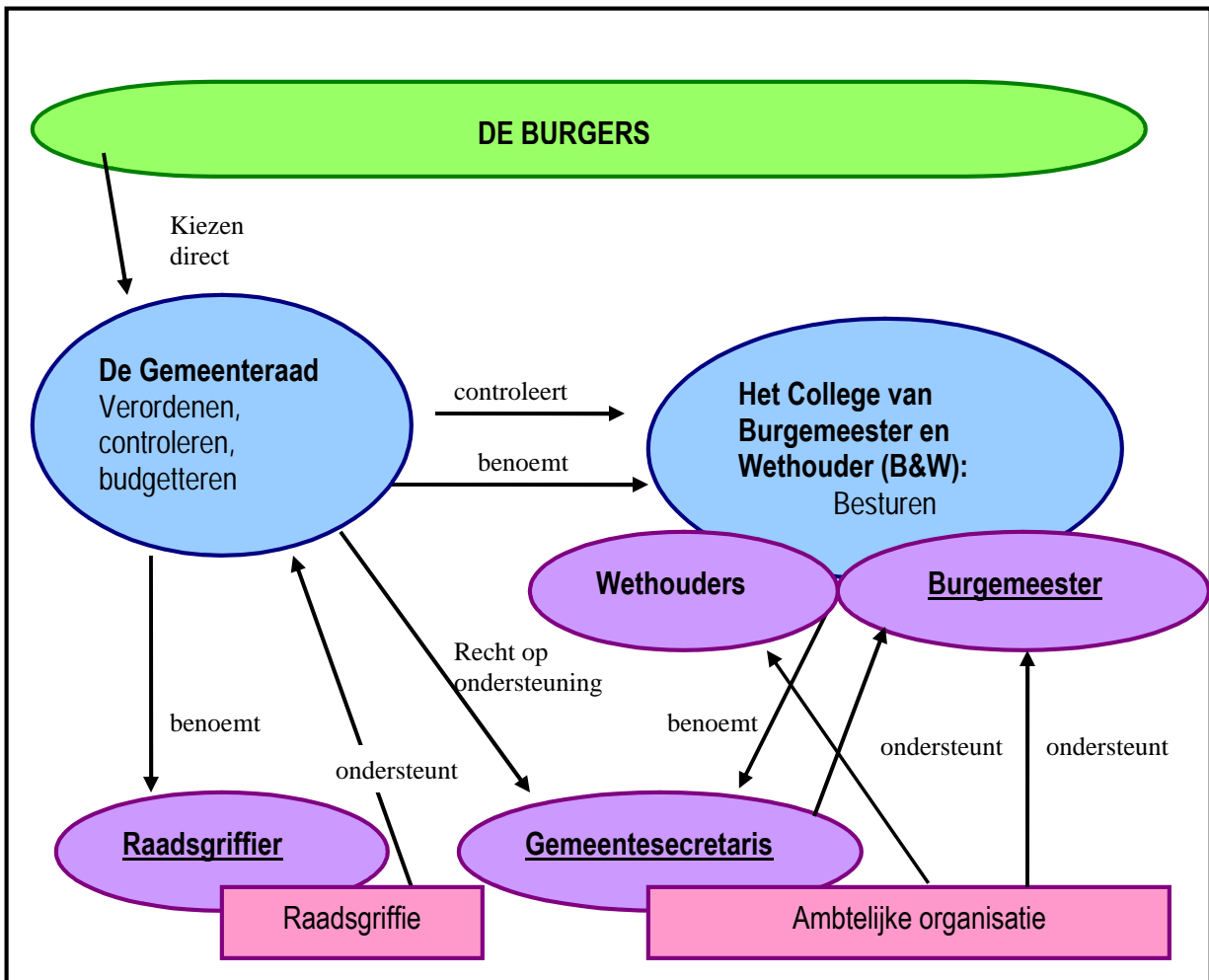
Deze veranderingen hebben zodoende grote gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente en eisen ook aanpassingen binnen de ambtelijke organisatie zelf.

2.2 Functies en posities binnen de Wet dualisering gemeentebestuur

Door de invoering van het dualistische stelsel zijn er veel veranderingen in het gemeentebestuur waar te nemen. In de Memorie van Toelichting voor de Wet dualisering gemeentebestuur wordt door de wetgever het wetsvoorstel toegelicht. In Figuur 2 is het bestuursmodel te zien van het lokale bestuur, dat hoofdzakelijk gebaseerd is op die uit de Memorie van Toelichting¹¹. In dit model is de positionering van de functionarissen van de driehoek weergegeven binnen het grotere geheel van de gemeentelijke organisatie.

Achtereenvolgens zullen de drie functies van de functionarissen worden besproken. Wat is hun positie en welke bevoegdheden en taken komen daarbij kijken?

¹¹ TK 2000-2001, 27 751, nr 3 (MvT) (2000-2001), p. 5.



Figuur 2: Het duale bestuursmodel

2.2.1 De raadsgriffier

Een belangrijke en zichtbare verandering van de Wet dualisering gemeentebestuur is de instelling van een geheel nieuwe functie; de raadsgriffier. De primaire taak van de raadsgriffier is het bieden van ondersteuning aan de gemeenteraad in het uitvoeren van zijn taken.

Artikel 107a, eerste lid: De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.

Met de functie van de raadsgriffier heeft de wetgever beoogd het controlerende vermogen van de raad naar het college toe te kunnen versterken. De taken en bijkomende bevoegdheden van de griffier verschillen per gemeente aangezien de raad zelf het kader mag bepalen waarbinnen de griffier zal functioneren.¹²

¹² BMC en VvG, (2006), p. 7.

Artikel 107a, tweede lid: De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.

Met de komst van een raadsgriffier is de positie van de gemeentesecretaris veranderd. De griffier heeft taken overgenomen ten opzichte van de raad die voorheen uitgevoerd werden door de gemeentesecretaris.

Positie

De raadsgriffier als nieuwe functie binnen de gemeentelijke organisatie is de laatste jaren een populair onderwerp voor onderzoek. Zo heeft de Vereniging van Griffiers in samenwerking met de BMC Groep onderzoek gedaan naar de positie van de griffiers. In het rapport 'Op weg naar de griffier van de toekomst' zijn vier taken onderscheiden; de organisatorische, professionaliserings, communicatieve en leidinggevende taak. De onderzoekers stellen dat de organisatorische taken de basis vormen van de griffiersfunctie. Deze taak richt zich op het agenderen en plannen van en notuleren tijdens raadsvergaderingen en andere bijeenkomsten. Daarnaast is het van belang dat de griffier zorgt voor het aanleveren van de raads- en commissiestukken die de raadsleden nodig hebben. Tot slot zorgt de griffier ervoor dat de archivering op orde is.¹³

In een ander onderzoek, namelijk van GITP sector Openbaar Bestuur, is de strategische positionering van de griffier onderzocht. Zij hebben een ideaalprofiel geschetst van de griffier waaruit vijf verschillende rollen voort kwamen:¹⁴

- De procesadviseur: de griffier is adviseur van de raad waar het gaat om de strategische positionering, organisatie, werkwijze en professionalisering
- De adviseur: de griffier is adviseur van de raad op het gebied van besluitvorming, gemeente- en programmabegroting en raadsprogramma's.
- De procedurebewaker: de griffier zorgt voor het goed inrichten en uitvoeren van de procedures rondom de politieke besluitvorming
- De vertegenwoordiger: de griffier vertegenwoordigt de raad naar de burgers, maatschappelijke netwerken en binnen de gemeentelijke organisatie.
- De leider: de griffier is leidinggevende en eindverantwoordelijke voor zijn griffie en aanstuurder van de taken binnen de griffie.

Het is van belang te bedenken dat de functie van de griffier nog sterk in ontwikkeling is. De positie en functie van de griffier zijn niet eenduidig te omschrijven. De griffierfunctie is verschillend

¹³ BMC en VvG, (2006), p. 27 – 28.

¹⁴ GITP en VvG (2004), p. 6.

vormgegeven afhankelijk van onder andere de invulling die de raad aan de functie geeft, de omvang en complexiteit van de gemeente en de ervaring en persoon van de griffier zelf.

Professor Elzinga noemde de griffier de 'ambtelijke aanjager van het duale stelsel' en 'het gezicht van dualisering'.¹⁵

2.2.2 De gemeentesecretaris

Waar de gemeentesecretaris voor de invoering van de dualisering nog een dubbele functie te vervullen had ten opzichte van de raad en het college is zijn taak nu begrensd tot het college. In de Gemeentewet is expliciet opgenomen dat de gemeentesecretaris niet gelijktijdig griffier kan zijn.

Artikel 100, lid 2: Een gemeentesecretaris is niet tevens een griffier.

Positie

Eén van de belangrijke taken van de gemeentesecretaris is de ondersteuning en het adviseren van het college van B&W en de burgemeester individueel.

Artikel 103, eerste lid: De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.

Een tweede belangrijke functie van de gemeentesecretaris is het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie. Dat houdt in dat hij een organisatiestrategie ontwikkelt, de contacten onderhoudt met de interne en externe omgeving en belast is met de directe supervisie. De kern van het beroep van de gemeentesecretaris ligt vooral bij de verbinding tussen bestuur en zijn ambtelijke organisatie samen met de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie.¹⁶

De Vereniging van Gemeentesecretarissen ziet drie rollen voor de gemeentesecretaris.¹⁷

- De strategisch adviseur: de gemeentesecretaris voorziet het college en de burgemeester van advies. Verder vertaalt de secretaris de politieke ambities in uitvoerbare plannen.
- De algemeen directeur: de gemeentesecretaris geeft leiding aan de ambtelijke organisatie. De secretaris spoort het managementteam aan en zorgt voor de optimale werkomgeving voor de ambtenaren.

¹⁵ GTP en VvG (2004), p. 9.

¹⁶ BMC, VGS en VvG, (2007), p. 25 – 26.

¹⁷ Website van Vereniging van Gemeentesecretarissen (2007).

- De dienstverlener: de gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en bevordert vernieuwingen. Daarnaast zorgt hij voor de contacten met de samenleving en de dienstverlening aan de burgers.

Ook de functie van de gemeentesecretaris is sinds de invoering van het dualistische stelsel aan grote veranderingen onderhevig geweest. De gemeentesecretaris heeft een andere invulling moeten geven aan zijn functie. Hij is daarbij ook deels afhankelijk van de invulling die het college geeft aan de taak en bevoegdheden van de secretaris.

2.2.3 De burgemeester

De rol van de burgemeester is sinds de invoering van het dualisme niet sterk maar wel opvallend veranderd. De burgemeester is nog steeds zowel voorzitter van het college als voorzitter van de raad. Dit wordt ook wel de dubbelrol of spagaat van de burgemeester genoemd.

Positie

De formele positie van de burgemeester is een bijzondere. Bijzonder vanwege zijn aanstelling en vanwege de diversiteit aan taken en bevoegdheden en rollen.

De aanstelling van de burgemeesters gebeurt door de Kroon voor een termijn van zes jaar. Tegenwoordig vindt er in de meeste gevallen eerst een overleg plaats tussen raad en commissaris van de Koningin over het gewenste profiel van de burgemeester. Daarnaast wordt er een vertrouwenscommissie vanuit de raad ingesteld en is het ook mogelijk om een raadplegend referendum onder de burgers te houden.

Formeel gezien zijn de taken en bevoegdheden van de burgemeester drieledig. Ten eerste is de burgemeester, naast de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders, één van de drie gemeentelijke bestuursorganen.¹⁸ De bevoegdheden van de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan zijn gelegen in de handhaving van de orde en veiligheid binnen de eigen gemeente. De bevoegdheden, zoals het geven van noodbevelen en vaststellen van noodverordeningen, zijn gericht op het tegengaan van overlast, ordeverstoringen en het voorkomen van gevaar. Verder is hij lid van het bestuur van de brandweer en de politieregio met de bijbehorende bevoegdheden.¹⁹ Ten tweede is hij voorzitter van het college van B & W. Het college gaat over het dagelijkse bestuur van de gemeente en bereidt de besluitvorming in de gemeenteraad voor en voert de besluiten van de raad uit. De burgemeester zorgt voor de tijdige

¹⁸ Cachet, L, (2003), p. 137.

¹⁹ Nederlands Genootschap van Burgemeester (2) (2007).

voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijke beleid.²⁰ Verder heeft hij binnen het college stemrecht als er wordt gestemd over bepaalde besluiten binnen beleidsterreinen. Evenals de wethouders heeft de burgemeester een eigen portefeuille. De portefeuillevdeling verschilt per gemeente en hangt sterk samen met de grootte van de gemeente. Tot slot is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad. Zijn rol daarbinnen is het leiden van de raadsvergadering; hij zorgt voor de orde tijdens de vergadering.

Bij de dualisering is de positie van de burgemeester versterkt. Hij heeft meerdere taken toegewezen gekregen. De taken lopen uiteen van het recht om onderwerpen op de collegeagenda te plaatsen tot de zorgplicht voor burgerparticipatie, een goede interne klacht- en bezwaarprocedure en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers.

Het takenpakket en de bevoegdheden van de burgemeester zijn zeer divers. Bestuurskundige Lex Cachet beschreef in zijn artikel 'De veranderende positie van de burgemeester' over de verschillende formele en feitelijke posities die de burgemeester heeft binnen een gemeente.²¹

- De vertegenwoordiger: de burgemeester is het boegbeeld van de gemeente voor vele burgers en vervult daarmee voornamelijk een symbolische functie.
- De teamleider (de primus inter pares): de burgemeester is de primus inter pares binnen het lokale politiek-bestuurlijke systeem.
- De professionele en gemeentelijke bestuurder: de burgemeester is onderdeel van het college van burgemeester en wethouder. Hij bestuurt meer dan vroeger toen hij nog meer boven de partijen stond.
- De superambtenaar: de burgemeester als lid van de gemeente met zijn bijzondere positie en aanstelling door de Kroon.
- De ombudsman: de burgemeester als intermediair tussen politiek en bestuur.

2.3 Het driehoeksoverleg: functies en belang van de driehoek

Met de invoering van het nieuwe duale stelsel is het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier ontstaan. Dit overleg is niet, zoals de vergaderingen van de raad of het college, een wettelijk geregeld overleg. Toch vindt er in veel gemeenten met regelmaat een gestructureerd overleg plaats.²²

²⁰ Nederlands Genootschap van Burgemeesters (1) (2007).

²¹ Cachet, L, (2003), p. 142.

²² BMC, VGS en VvG, (2007), p.67.

In de praktijk blijkt dat de driehoek als een belangrijk overleg wordt gezien en meerdere doelen kan dienen. Zo stemmen de functionarissen in dit overleg de zaken op elkaar af, informeren zij elkaar en bespreken ze manieren om de samenwerking te verbeteren. Getracht wordt oplossingen te bedenken voor knelpunten die kunnen voorkomen bij de uitvoering van het werk.²³

Uit het onderzoek van de Vereniging van Griffiers komt naar voren dat het driehoeksoverleg noodzakelijk is voor een goede afstemming tussen raad en college. Vanuit het perspectief van de griffier is een goede relatie met de burgemeester en de gemeentesecretaris van belang. Op het moment dat deze goede relatie ontbreekt, is de griffier constant bezig met het bevechten van zijn positie. "Dualisme wordt 'duellisme' als deze driehoek niet goed is."²⁴

Ook in het nieuwsblad van de gemeentesecretarissen wordt door een gemeentesecretaris opgemerkt dat 'in goede samenwerking met griffier en burgemeester, heel veel invloed uitgeoefend kan worden op het kwalitatief goed ontwikkelen van de verschillende rollen in het duale stelsel'.²⁵ In de praktijk blijkt dat het overleg door de nieuwe bestuurlijke verhoudingen veel politieker gekleurd is. Het overleg tussen burgemeester, raadsgriffier en gemeentesecretaris is essentieel geworden voor de voorbereiding van raads- en commissievergaderingen en afstemming tussen college en raad. Gemeentesecretaris Joost Cox uit Alkmaar meent dat 'vóór het dualisme men er niet over nadacht wanneer de stukken ingebracht moesten worden, want het college was beslissend'.²⁶

De hoeveelheid overleggen en de doelstelling ervan bepalen de praktische organisatievorm. Voor wat betreft de overlegfrequentie zijn verschillende mogelijkheden denkbaar²⁷:

- een vaste afspraak met een regelmaat van bijvoorbeeld elke twee weken;
- periodiek beleggen van een ontmoeting, bijvoorbeeld elke drie maanden;
- een bijeenkomst naar bevind van zaken (ad hoc), bijvoorbeeld indien hieraan bij twee van de deelnemers behoefte bestaat.

Kort gezegd is het driehoeksoverleg er om elkaar op de hoogte te houden, zaken af te stemmen en eventuele conflicten en problemen te voorkomen en op te lossen. "Een belangrijk deel van de 'evenwichtskunst' vindt hier plaats".²⁸

²³ Gemeente Wormerland (2006), p. 3.

²⁴ BMC en VvG, (2006), p. 52 – 53.

²⁵ VGS Nieuws (2008), p. 9.

²⁶ Bouwmans, H., [4] (2007).

²⁷ Oostendorp, J.H.W., (2004), p. 1.

²⁸ Rijnconsult (2007), p. 28.

2.4 Kortom: het prille driehoeksoverleg

Het dualisme heeft zich in de Nederlandse gemeenten als een boeiend speelveld weten te ontwikkelen. Veranderingen in de structuur zijn gedurende zes jaar uitgekristalliseerd in nieuwe verhoudingen tussen personen en organen, andere overlegvormen en dus in een jonge dualistische cultuur. De drie functionarissen, burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier, hebben alle drie een heldere taak die zich uit kan monden in verschillende rollen. Welke rollen ook in het driehoeksoverleg voorkomen moet nog blijken. Het driehoeksoverleg is zeker een overleg die vanuit verschillende functies een bijdrage kan leveren aan de harmonie binnen en het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

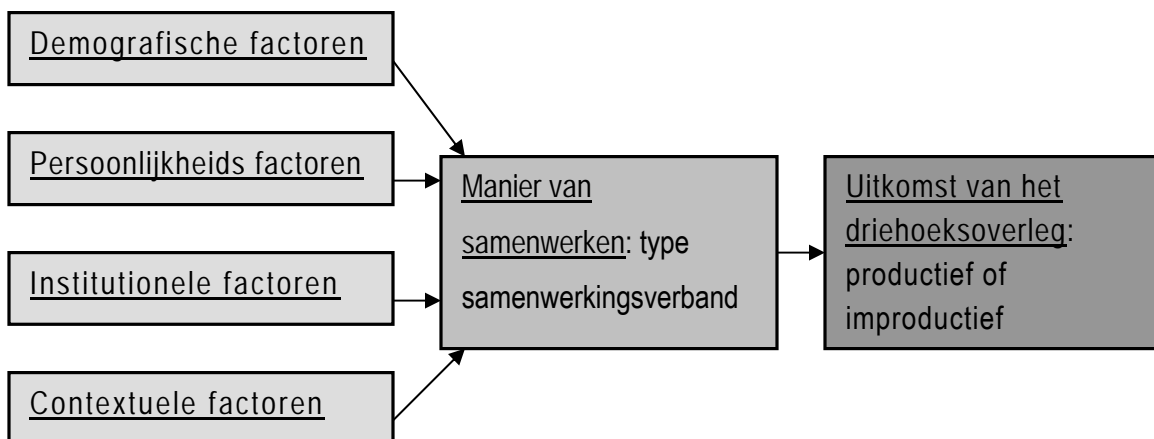
3. Samenwerking vanuit een breder perspectief

Inleiding

De hoofdvraag binnen dit onderzoek gaat over het driehoeksoverleg en de factoren die bepalend zijn voor de driehoekssamenwerking en voor het resultaat van het overleg. In het vorige hoofdstuk is de context uiteengezet van het driehoeksoverleg. Beschreven is met welke functionarissen we te maken hebben en wat de functie is van het overleg. Binnen de hoofdvraag gaat een abstracter onderwerp schuil, namelijk samenwerking. In het driehoeksoverleg wordt er door drie functionarissen samengewerkt aan een bepaald doel.

Het is belangrijk om een theoretisch kader rondom 'samenwerking' vast te stellen om de hoofdvraag te beantwoorden. Aan de hand van bestaande literatuur is in dit hoofdstuk een kader beschreven van de facetten rondom samenwerking. Allereerst wordt nagegaan wat er in de literatuur bekend is over de functies van samenwerkingsverbanden, soorten samenwerkingsverbanden en succes- en faalfactoren. Daarna wordt dieper ingegaan op de samenwerking binnen het driehoeksoverleg. Welke samenwerkingsverbanden zijn mogelijk binnen deze driehoek en welke factoren spelen daarbij een rol en waarom? Op die manier wordt een kader opgesteld dat als basis dient voor het empirische onderzoek.

In het onderstaande verklarende model is mijn veronderstelling over samenwerking in relatie tot mijn hoofdvraag uiteen gezet. Verschillende factoren leiden tot een bepaalde manier van samenwerken. Deze manier van samenwerking zorgt voor een bepaalde uitkomst van het driehoeksoverleg. Dit model is als uitgangspunt voor dit hoofdstuk opgezet.



Figuur 3: Causaal model van de context van samenwerken

3.1 Baat bij samenwerken

Een overleg of een samenwerkingsverband is er niet om bij te praten over het weer en het weekend. Dit kunnen wel onderwerpen van gesprek zijn, maar zijn niet redenen om samen te gaan werken, om samen bijeen te komen. Een samenwerkingsverband vraagt daarnaast ook om een investering in tijd en energie en het kan bovendien leiden tot een toename van de complexiteit. Allemaal geen redenen om samen te gaan werken. Waarom dan wel samenwerken en wat zijn de voordelen daarvan?

Professor A.F.M. Wierdsma beschrijft in zijn artikel Groepsdynamiek: procesaspecten van de communicatie in kleine groepen enkele beweegredenen om samen te werken in taakgerichte groepen. Een taakgerichte groep definieert hij als 'drie of meer individuen die wederzijds afhankelijk zijn in het realiseren van de gemeenschappelijke taak'. Een groep is voor hem een middel om tot een bepaald doel te komen. Wierdsma maakt een onderscheid in twee argumenten ten voordele van het overleg in groepen.

Ten eerste kan het bijdragen aan de kwaliteit van een beslissing. Tijdens een overleg brengen de deelnemers verschillende informatie, deskundigheid, ervaring en wijsheid bijeen. Wanneer de deelnemers een wisselwerking tot stand kunnen brengen kan dit tot een meerwaarde leiden in de uiteindelijke beslissingen. Meer kwaliteit dan wanneer de deelnemers afzonderlijk van elkaar zouden functioneren en beslissen. Deze mogelijke toename van de kwaliteit van beslissingen noemt Wierdsma proceswinst.

Ten tweede kan het overleg ervoor zorgen dat het uiteindelijke resultaat beter wordt geaccepteerd door de deelnemende partijen. Het deelnemen aan een dergelijk overleg en de mogelijkheid om meer inzicht te verkrijgen in de afwegingen en het proces hebben een positieve invloed op de mate van acceptatie.²⁹

Sandra Schruijer, hoogleraar Organisationspsychologie, meent dat personen of partijen een samenwerking aan gaan op het moment dat een partij (persoon, groep, organisatie) iets bezit dat voor de andere partij van waarde is en omgekeerd. De partijen kunnen elkaar helpen in het realiseren van ieders doelen. Binnen de samenwerking kan men zowel wederzijdse afhankelijkheid ervaren als het behoud van relatieve autonomie. Zij definieert samenwerking dus als het 'kapitaliseren op de relevante diversiteit'.³⁰

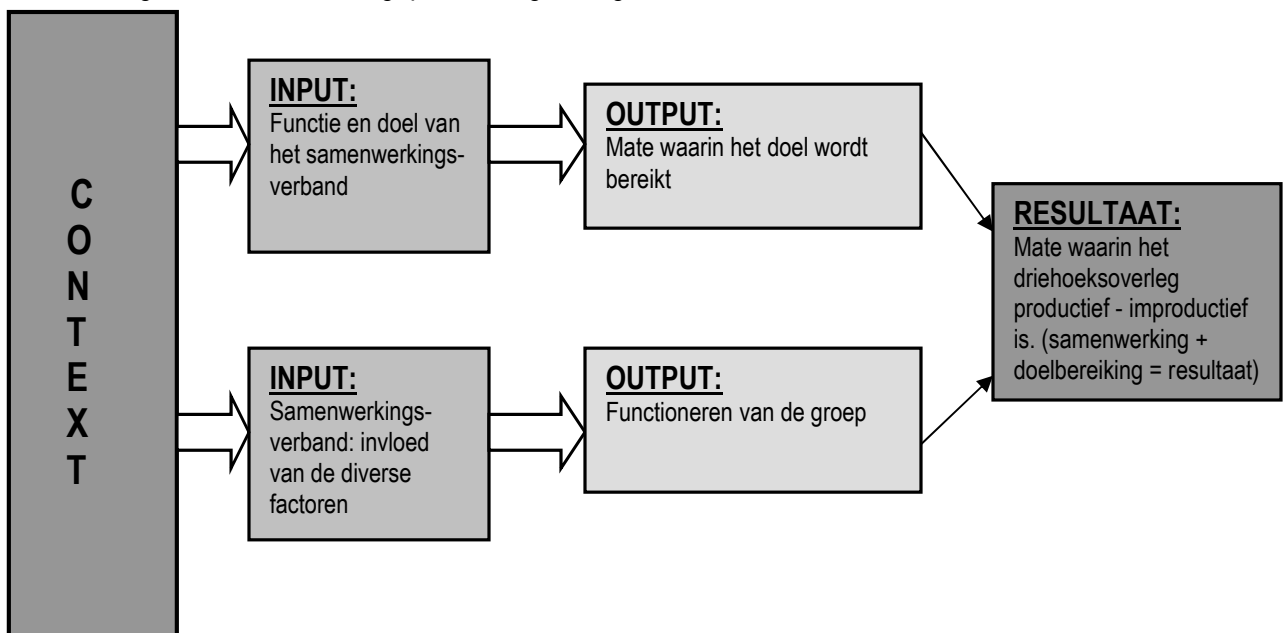
²⁹ Wierdsma, A.F.M., (1993), p. 2 – 5.

³⁰ Schruijer, S.G.L., en Vasina, L., (2007), p. 204.

Tenslotte zou samenwerking binnen een overlegvorm ook omschreven kunnen worden als een werkoverleg, een vorm van interpersoonlijke samenwerking. Deze vorm van samenwerken gaat men aan om de informatie-uitwisseling tussen verschillende lagen van de organisatie te realiseren, zowel voor top-down als bottom-up. In het verlengde hiervan ligt het argument dat met zo'n overleg de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie en afdelingen verbeterd kunnen worden.³¹

3.2 Wat is een productieve samenwerking?

Als men besluit om samen te werken, wanneer kan dan vastgesteld worden dat er sprake is van een productieve samenwerking? Simpelweg kan gesteld worden dat een productieve samenwerking er één is die nuttig, vruchtbaar en winstgevend ³² is. Een definitie van een productieve samenwerking is in de literatuur niet bekend. Als het concept binnen de context van dit onderzoek gezet wordt is het begrip tweeledig, zie figuur 4.



Figuur 4: Causaal verband 'productief'

Ten eerste wordt er bij een productieve samenwerking gekeken of het gestelde doel van de samenwerking bereikt wordt, ook wel doeltreffendheid genoemd. Doeltreffendheid wordt omschreven als de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstellingen daadwerkelijk gehaald worden.³³ In de tweede plaats draait het om het functioneren van de groep zelf. De wijze waarop

³¹ Koeleman, H., (2003), p. 225.

³² Van Dale (2008).

³³ Bovens, M.A.P., (2001), p. 29.

het samenwerkingsproces verloopt, met spanningen of zonder conflicten, is van invloed op het uiteindelijke resultaat. Deze twee aspecten, doeltreffendheid en waardering van de samenwerking, hangen sterk met elkaar samen. De output van beide aspecten bepaalt de mate waarin de samenwerking uiteindelijk productief is.

Kort gezegd gaat het bij een productieve samenwerking om de vraag of de doelen van de samenwerking naar tevredenheid vervuld worden en of de samenwerking goed functioneert.

3.3 Welke typen samenwerkingsverbanden zijn er?

Samenwerkingsverbanden zijn er om verschillende redenen, in verschillende vormen en met verschillende aantallen deelnemers. In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar kleine samenwerkingsverbanden tussen individuen.

In het boek van Alvarez en Svejenova 'Sharing executive power'³⁴ richten de schrijvers zich op het fenomeen van kleine aantallen aan de top. Zij bestuderen de aard en dynamiek van de structuren van duo's, trio's en andere grotere samenwerkingsverbanden. In het tweede deel van hun boek beschrijven ze verschillende typen van drietallen aan de top (figuur 3), gebaseerd op het werk van Theodore Caplow. Alvarez en Svejenova beargumenteren dat sommige drietallen meer stabiel kunnen zijn dan andere afhankelijk van de verdeling van macht in relatie tot de onderlinge relaties tussen drie personen. T. Caplow heeft de typen drietallen in zijn artikel 'A theory of coalitions in the triad' nader toegelicht.³⁵ Zijn definitie van een driehoek is als volgt: 'An organizational triad is a triad whose members belong to an organization and are required by its program to interact with one another'. In figuur 5 zijn de verschillende driehoeken weergegeven. Type 1 is redelijk zeldzaam en wordt gezien als het ideaaltype. Hierbij zijn de drie individuen gelijk aan elkaar in competenties, macht, en positie. Binnen type 1 zijn er drie coalities mogelijk, AB, BC en CA, aangezien elk lid ernaar streeft om bij een coalitie te horen. In type 2 is één van de leden iets sterker dan de ander. Wel zoeken alle drie de leden naar een coalitie, omdat het ongunstig is om buitengesloten te worden.

Het derde type samenwerking heeft twee leden die gelijk zijn in hun sterkte en één lid dat zwakker is. De meest voor de hand liggende coalities zijn AB en AC en niet de BC, omdat de BC coalitie slechts het motief heeft om de coalitie AC te blokkeren.

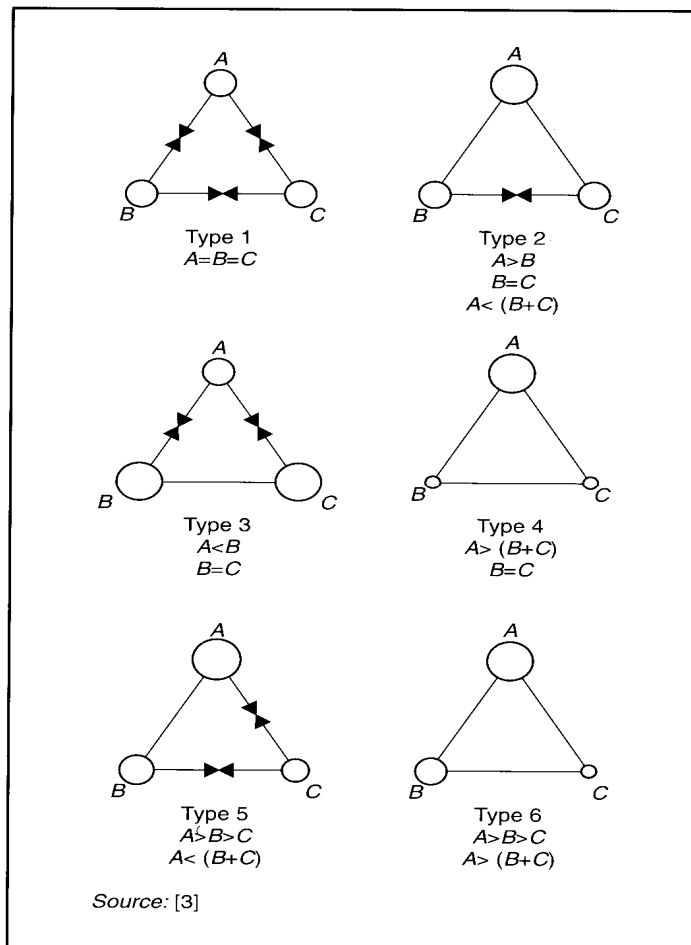
In het geval van type 4 overstijgt de sterkte van A de gecombineerde sterkte van B en C. B en C hebben dan ook geen reden om samen een coalitie te vormen. Ook A heeft geen reden om een

³⁴ Alvarez, J.L., Svejenova, S., (2005).

³⁵ Caplow, T., (1956), p. 490.

coalitie te vormen met de anderen omdat hij al de sterkste is. Er is geen enkele noodzaak voor één van de partijen om een coalitie te vormen.

Bij het vijfde type is de situatie dat in geen geval twee leden binnen de driehoek gelijk zijn aan elkaar in sterkte. Wel is het zo dat de combinatie van twee leden die van de derde deelnemer zal overtreffen. De zwakste heeft dus het grootste voordeel om in een coalitie te worden opgenomen.



Figuur 5: Zes typen van coalities binnen 'triads'

van een juist evenwicht tussen de deelnemers op het gebied van macht, middelen en bevoegdheden.

Tot slot het laatste type, type zes. Ook hier zijn de leden niet gelijk aan elkaar in sterkte. A is sterker dan B en C gecombineerd en heeft geen reden om een coalitie te vormen. Alleen C kan zijn positie verbeteren door het vinden van argumenten zodat A met hem mee zal doen.

Caplow concludeert dat ondanks de ongelijkwaardige balansen de zwakke positie vaak bevoordeeld wordt ten opzichte van de sterkeren. Hoe sterker een deelnemer is, hoe groter de kans is dat diegene juist geïsoleerd raakt en functioneel zwakker wordt.³⁶

Meest succesvolle samenwerking is volgens

Caplow type 1. Niemand wordt buitengesloten en er is sprake

³⁶ Caplow, T., (1956), p. 490.

3.4 Waarom samenwerken in een driehoeksoverleg?

Vanuit de literatuur is er enige kennis over de samenwerking binnen een driehoek. Vragen als waarom er wordt samengewerkt, hoe die samenwerking er uit kan zien en welke factoren een rol spelen worden hier beantwoord. De samenwerking binnen de duale driehoek is een nieuwe vorm van overleg in het lokale bestuur. Wat zijn mogelijke redenen geweest om in een drietal samen te werken?

In 1994 is er door H.J. Albert onderzoek gedaan naar het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, het Openbaar Ministerie en de politie. In zijn onderzoek heeft hij drie perspectieven op de functies van het driehoeksoverleg uiteengezet. De eerste twee perspectieven waren in navolging van bestaande literatuur. Allereerst kan er naar het driehoeksoverleg worden gekeken vanuit het coördinatieperspectief. In dit perspectief zijn de drie partijen bijeen om onderling het beleid te coördineren. Dit is het dominante perspectief. Vervolgens bekijkt hij het overleg vanuit het controleperspectief. Het overleg dient als een controleorgaan dat gericht is op het houden van toezicht. Het derde perspectief, het confirmatieperspectief, zet Albert naast de andere twee perspectieven om de tekortkomingen bij de andere perspectieven te ondervangen. Beide perspectieven overschatten de rol van dit driehoeksoverleg, aldus Albert. Vanuit het confirmatieperspectief worden slechts drie concrete functies onderscheiden voor het driehoeksoverleg.

- Het driehoeksoverleg is er om ondergeschikte overlegvormen te beperken in macht en invloed. Het overleg heeft een anticiperende werking op die overlegvormen, doordat ze duidelijke grenzen stelt.
- Het driehoeksoverleg is er om het 'kennen en gekend' worden. Dit worden de 'investeringen in de toekomst' genoemd om zo voorbereid en afgestemd op elkaar te zijn in noodsituaties.
- In het driehoeksoverleg worden de afspraken die in de afzonderlijke afdelingen zijn gemaakt besproken. Op die manier worden verschillende afspraken op één lijn gezet, geaccordeerd.³⁷

Het adviesbureau Contain Organisatie Advies heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de dynamieken rondom dualisering. Het adviesbureau schrijft dat "met de komst van de griffier, de tandem van burgemeester en gemeentesecretaris een driewieler is geworden." Het driehoeksoverleg biedt een hulpmiddel om onderlinge afstemming te bewerkstelligen. In het artikel 'Driehoeksoverleg: hoe op te vatten en te organiseren' beschrijft Oostendorp vier functies van het driehoeksoverleg die onder andere ontleend zijn aan het boek van H.J. Albert.

³⁷ Albert, H.J. (1994), p. 165 – 167.

- Een (beleids)platform: De driehoek komt bijeen om inzicht te verkrijgen in ieders activiteiten en bezigheden. Het onderling inhoudelijk informeren van elkaar zorgt voor een gelijke informatiepositie
- Een interpersoonlijke ontmoetingsplek: De driehoek komt samen vanwege het sociale aspect. Dit komt voornamelijk voor wanneer de functionarissen niet in de gelegenheid zijn elkaar direct of in de wandelgangen te informeren.
- Een toezichtsfunctie: Het driehoeksoverleg vindt plaats om de handelingen van de andere functionarissen na te kunnen gaan of elkaar te committeren aan afspraken.
- Een besluitvormingsinstrument: De drie functionarissen komen bijeen om belangrijke besluiten voor te bereiden of gezamenlijke projecten te ondersteunen.³⁸

3.5 Welke samenwerkingsverbanden zijn mogelijk voor de duale driehoek?

Om te kijken wat voor soort samenwerkingsverbanden mogelijk zijn binnen deze driehoek, wordt gekeken naar wat er bekend is over de samenwerkingsrelaties. Ten eerste zijn inzichten beschikbaar over hoe de gemeentesecretaris en raadsgriffier samenwerken. De kenmerken van die hieronder beschreven samenwerkingsrelaties zijn grotendeels ook toepasbaar op de driehoek gemeentesecretaris – raadsgriffier – burgemeester, zie § 3.6. Ten tweede heeft een adviesbureau drie perspectieven op het driehoeksoverleg, zoals het nu is, ontwikkeld.

In 2007 is het onderzoek 'Sterke Koppels, Sterk Bestuur' van BMC, de Vereniging van Griffiers (VvG) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) uitgekomen. In dit onderzoek hebben de onderzoekers zich gericht op de samenwerkingsrelatie tussen de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Het onderzoek heeft vier samenwerkingsrelaties beschreven die mogelijk tot uiting komen tussen de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Deze vier relaties zijn de bondgenootschaprelatie, de grote broer – kleine broer relatie, de strikte scheidingsrelatie en de confrontatierelatie.³⁹ De kenmerken van de relaties worden hieronder kort besproken.

In de bondgenootschapsrelatie zijn de deelnemers zich bewust van een wederzijdse afhankelijkheid. Er is een gemeenschappelijk doel (gemeentelijk belang) en de functionarissen gebruiken elkaars positie en instrumenten om dat doel te bereiken. Er wordt geïnvesteerd in een relatie waar alles bespreekbaar is en de ontwikkeling van de gemeente voorop staat.

In de grote broer – kleine broer relatie zijn de participanten niet gelijke van elkaar wanneer gekeken wordt naar leeftijd, ervaring en deskundigheid. De één neemt de ander aan de hand en

³⁸ Oostendorp, J.H.W., (2004), p. 1.

³⁹ BMC, VGS en VvG, (2007), p. 58 – 61.

probeert zoveel mogelijk zelf te regelen en zo min mogelijk te delegeren. Het leidt niet direct tot en onderling conflict. Het is echter wel lastig om vanuit deze basis een volwassen relatie op te bouwen, omdat er sprake is van een onbalans tussen de twee functionarissen.

Niet met elkaar bemoeien, weinig contact hebben en afspraken maken over de scheiding in werkterreinen zijn de kenmerken van de strikte scheidingsrelatie. Samen zaken bespreken die betrekking hebben tot de ontwikkeling van de gemeente en het dualisme is niet aan de orde. In dit samenwerkingsverband laat men elkaar met rust en kan niet echt gesproken worden van een samenwerking.

Tot slot kwam uit het onderzoek een confrontatierelatie naar voren die zich kenmerkt door openlijke strijd over de posities. In een dergelijke relatie proberen de betrokkenen elkaar dwars te zitten en is er geen ruimte voor het voeren van nuttige besprekingen. Voor de organisatie zijn de effecten van deze relatie zichtbaar en merkbaar.

Het bureau Contain Organisatie Advies heeft in 2004 onderzoek gedaan naar het driehoeksoverleg als instrument binnen het gemeentebestuur. Adviseur Oostendorp ontwikkelde drie perspectieven op de samenwerking tussen de drie functionarissen. Deze perspectieven komen deels ook overeen met de samenwerkingsrelaties van Sterke Koppels, Sterk Bestuur. Allereerst het éénheidsperspectief, waarbij de functionarissen zich verbonden met elkaar voelen. Vanuit deze invalshoek proberen ze consensus na te streven. Daarnaast is het mogelijk dat er een perspectief bestaat van individuele strijd. Deze strijd kenmerkt zich doordat ieder zijn eigen belang wil vertegenwoordigen binnen de driehoek. Dit leidt tot situaties waarin de onderlinge strijd centraal staat en coalities gevormd worden. Ten slotte kan het overleg de vorm aannemen waarbij het perspectief van onwillige relaties centraal staat. Het draait niet om continuïteit en het grotere geheel, maar om de mogelijkheid om zoveel mogelijk vanuit een monopolistisch vertrekpunt te handelen.⁴⁰

3.5.1 Welke typen samenwerkingsverbanden zijn succesvol?

Uit de literatuur en onderzoeken blijkt dat de meest succesvolle samenwerkingsverbanden die zijn waar de deelnemers 'gelijkwaardig' aan elkaar zijn. Zo blijkt uit het onderzoek van BMC, VvG en VGS blijkt dat de samenwerkingsvorm van een bondgenootschap het meest succesvolle type samenwerking is. Binnen dit verband wordt op een zeer vruchtbare manier samengewerkt en het verband vervult een initiërende taak in de ontwikkeling van de gemeente. De functionarissen gaan gedurfd te werk en zorgen ervoor dat onderwerpen over belangrijke veranderingen voor en in de gemeente op tafel komen te liggen, besproken en ingevoerd worden. Het eenheidsperspectief van

⁴⁰ Oostendorp, H.J.W., (2004), p. 1.

Oostendorp en type 1 van Caplow liggen in het verlengde van het omschreven bondgenootschap uit het bovengenoemde onderzoek.

Het onderzoek 'Sterke Koppels, Sterk Bestuur' toont eveneens aan dat de 'grote broer – kleine broer relatie' goed scoort in de samenwerking. De relatie tussen de functionarissen is goed. Dit is vaak wel slechts tijdelijk van aard doordat de ongelijkwaardige relatie niet altijd tot tevredenheid bij beide partijen leidt. Er zijn geen conflicten, maar de machtsbalans is niet in evenwicht. 'Voor hoge ambities ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeente zal dus een andere samenwerking noodzakelijk worden'.⁴¹

3.5.2 Welke factoren en kenmerken leiden tot welke typen samenwerkingsverbanden?

Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. De typen samenwerkingsverbanden die in het vorige deel beschreven zijn, gaan in de literatuur niet alle gepaard met een uiteenzetting van de factoren die hiertoe leiden.

Het onderzoek naar het duo gemeentesecretaris en raadsgriffier van BMC, de VGS en VvG, beschrijft als enige uitgebreid de kenmerken en invloedrijke factoren die mogelijk tot de vier samenwerkingsverbanden leiden. De belangrijkste kenmerken bij elk verband zijn beknopt en schematisch weergegeven.⁴² De laatste twee factoren zijn afkomstig uit de tekst van het onderzoeksrapport en in het schema geplaatst.

Type Samenwerkingsverband Δ	Grote broer - kleine broer	Strikte scheiding	Confrontatie	Bondgenootschap
Kenmerken				
Machtsbalans	Eén persoon heeft invloed	Onbeslist	Onbeslist	In evenwicht
Overlappende werkterreinen	Ja, één functionaris begeeft zich op beide terrein, de ander slechts op zijn eigen terrein	Nee, er is geen aanleiding om met elkaar terrein te bemoeien	Nee, men bewaakt het eigen terrein	Ja, men maakt gebruik van elkaars terrein
Overleg in duo / trio	Ja, structureel overleg voor afstemming en regie	Nee, liever geen overleg. Weinig noodzaak toe	Nee. Als het wel plaatsvindt, dan is het defensief van aard	Ja, veelvuldige afstemming en overleg is informeel en formeel

⁴¹ BMC, VvG en VGS (2007), p. 59.

⁴² BMC, VvG en VGS (2007), p. 62.

				gemeengoed
Zakelijke meningsverschillen	De één weet het beter dan de ander	Zakelijke meningsverschillen blijven onbesproken	Zakelijke meningsverschillen worden persoonlijk van aard	Zakelijke meningsverschillen worden zakelijk besproken
Focus	Gemeenschappelijk of persoonlijk belang	Persoonlijk belang heeft primaat	Persoonlijk belang heeft primaat	Gemeenschappelijk belang heeft primaat
Factoren				
Persoonskenmerken van de functionarissen	Verschil in leeftijd, ervaring en deskundigheid speelt grote rol	Verschil in leeftijd, ervaring en deskundigheid speelt geen rol; doet er niet toe	Verschillen in leeftijd, ervaring en deskundigheid worden aangegrepen voor de strijd	Verschillen spelen geen rol. Wel wordt er gebruik gemaakt van elkaars ervaring en deskundigheid
Afzonderlijke factoren die van invloed zijn op het type samenwerkingsverband.	Verschillende karakters en persoonlijkheden spelen een rol	De grootte van de gemeente kan een rol spelen	Geen ruimte voor constructieve besprekingen	Ruimte voor constructieve besprekingen: staan open om te leren

Figuur 6: kenmerken van en invloedrijke factoren per type samenwerkingsverband ⁴³

In de toelichting op dit schema wordt twee keer het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier aangehaald. In de eerste plaats als het gaat om de machtsbalans; wie het meeste gewicht in de schaal legt. De secretaris en griffier geven beiden aan dat de burgemeester de meeste invloed heeft in de driehoek.⁴⁴ In de tweede plaats is gekeken naar de aanwezigheid van een gestructureerd afstemmingsoverleg. Uit de enquête blijkt dat 75% van de respondenten een gestructureerd driehoeksoverleg heeft, variërend in regelmaat.

Overleg in de driehoek	Griffier	Secretaris
Ja, eenmaal per week	21%	22%
Ja, eenmaal per twee weken	21%	21%
Ja, maandelijks	32%	33%
Nee / zelden	26%	24%

Figuur 7: regelmaat van een driehoeksoverleg ⁴⁵

⁴³ BMC, VGS en VvG, (2007), p. 62.

⁴⁴ BMC, VGS en VvG, (2007), p. 63.

⁴⁵ BMC, VGS en VvG, (2007), p. 67.

Verder is er in onderzoeken en in de literatuur een aantal afzonderlijke factoren geconstateerd dat invloed heeft op de samenwerking, maar dat niet direct terug te leiden is naar een type samenwerkingsverband.

Caplow meent dat de factoren die bij de vorming van het type samenwerkingsverband van invloed zijn te maken hebben met de mate van afhankelijkheid. De factoren die van invloed zijn, zijn gebaseerd op macht. Wie heeft de meeste macht? Welke coalities kunnen of moeten gevormd worden? Evenzo blijkt uit onderzoek van de Vereniging van Griffiers, 'Krachtveldanalyse griffiers' dat de mate waarin de formele positie doorslaggevend is, bepalend is voor het type samenwerking. De formele positie van de functionarissen wordt gezien als de dominante factor, waardoor men elkaar niet als gelijke beschouwt. In 2007 komt organisatieadviesbureau Rijnconsult met een uitgave over bestuurlijk-ambtelijke duo's en hun samenwerking. Het driehoeksoverleg komt ter sprake wanneer het gaat over een optimale afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Over deze samenwerking zeggen de respondenten dat het belangrijk is dat 'je elkaar versterkt'. 'Je moet elkaars positie kennen en niet op elkaars stoel gaan zitten'.⁴⁶

Het onderzoek van de Vereniging van Griffiers wijst ook nog twee andere factoren aan die invloed hebben op de samenwerking. Ten eerste is de mate waarin het overleg succesvol en functioneel kan zijn, sterk afhankelijk van de type personen. De persoonlijke 'klik' of 'chemie' tussen personen is essentieel, maar een onbewuste bijkomstigheid. Op het moment dat de persoonlijke samenwerking niet goed is, is de kans op een effectieve samenwerking beperkt. Oostendorp zegt in zijn artikel dat 'de precieze verhouding sterk bepalend is voor de onderlinge werksfeer en daarmee voor het succes van het driehoeksoverleg. De onderlinge verhoudingen binnen een driehoek worden vaak gekenmerkt door coöperatie en competitie. Dit als gevolg van de mogelijkheid tot coalitievorming (twee-tegen-één / twee-én-één).⁴⁷ Hoe de verhoudingen tussen de personen is, kan ook invloed hebben op de mate waar er ruimte is voor een constructief gesprek. Er moet volgens het onderzoek ruimte zijn om het proces en de besluiten bespreekbaar te maken en te evalueren. Het kunnen uiten van kritiek en de wil om te leren is hierbij van belang en kenmerkt ook het samenwerkingsverband.

Ten tweede verschilt het per gemeente welke prioriteit ze aan het driehoeksoverleg toeschrijven. Bij de ene gemeente staat het overleg hoog op de agenda, terwijl in andere gemeenten het overleg steeds verschoven wordt. Welke prioriteit de functionarissen aan het overleg toekennen is van invloed op de regelmaat, verschil in frequentie, waarmee het driehoeksoverleg plaatsvindt. De regelmaat kenmerkt op zijn beurt het soort samenwerkingsverband. Wanneer de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier regelmatig bijeenkomen dan komt dat namelijk ten goede van de

⁴⁶ Rijnconsult (2007), p. 28 – 29.

⁴⁷ Oostendorp, J.H.W., (2004), p.1.

uitkomsten van het overleg. Wanneer gemeenten er amper prioriteit aan geven en er geen regelmaat is van de samenkomst, dan kan dit leiden tot een slechte afstemming tussen raad en college of tot andere problemen binnen de organisatie.⁴⁸

Vaak is het zo dat er binnen een samenwerking belangrijke beslissingen of afspraken gemaakt worden. Het criterium 'wie beslist' is kenmerkend voor de manier van samenwerken. H.J. Albert maakt in zijn onderzoek naar het driehoeksoverleg tussen burgemeester, Openbaar Ministerie en de politie, onderscheid tussen drie manieren van besluiten. Ten eerste het consensusbesluit, waarbij de drie actoren gezamenlijk een beslissing nemen. De bevoegdheden van de functionarissen zijn tijdens het driehoeksoverleg niet van invloed. Daarnaast kunnen twee actoren een beslissing nemen, een meerderheidsbesluit. Tot slot is het mogelijk dat een actor eenzijdig een beslissing neemt. Hij neemt dan een eenzijdig besluit. De anderen kunnen zich vervolgens hieraan conformeren of niet.⁴⁹ In het duale driehoeksoverleg, tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier, worden geen besluiten genomen. Toch kunnen de grondbeginselen van de manieren van besluiten uitgangspunt zijn voor de manier waarop er binnen het duale driehoeksoverleg afspraken worden gemaakt of beslissingen worden genomen.

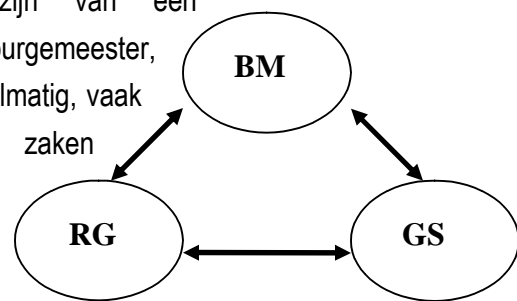
3.6 Vier samenwerkingsverbanden van het duale driehoeksoverleg

Op basis van de literatuur van Caplow en de onderzoeken van BMC, VvG en VGS zijn er hoofdzakelijk vier typen samenwerkingsverbanden te onderscheiden voor het driehoeksoverleg. Wat zijn de kenmerken van deze verbanden en welke factoren leiden tot het ontstaan van de verbanden?

3.6.1 Het bondgenootschap

Kenmerken

Allereerst kan er een samenwerkingsverband zijn van een 'bondgenootschap'. In het bondgenootschap vormen de burgemeester, gemeentesecretaris en de griffier een team. Er vindt regelmatig, vaak wekelijks, een overleg plaats waarin meerdere zaken bespreekbaar zijn. Tussen de drie functionarissen zijn er geen spanningen als gevolg van het verschil in taken,



⁴⁸ Vereniging van Griffiers (2005), p.1 .

⁴⁹ Albert, H.J., (1994), p. 53.

bevoegdheden en middelen. Het verschil wordt juist aangegrepen om samen hoger op te komen en de ontwikkeling van de gemeente te optimaliseren. De onderlinge verhoudingen zijn goed en het resultaat van het overleg is optimaal op zowel het taakniveau als het persoonlijke niveau.

Het samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door een evenwichtige en gelijkwaardige machtsbalans.

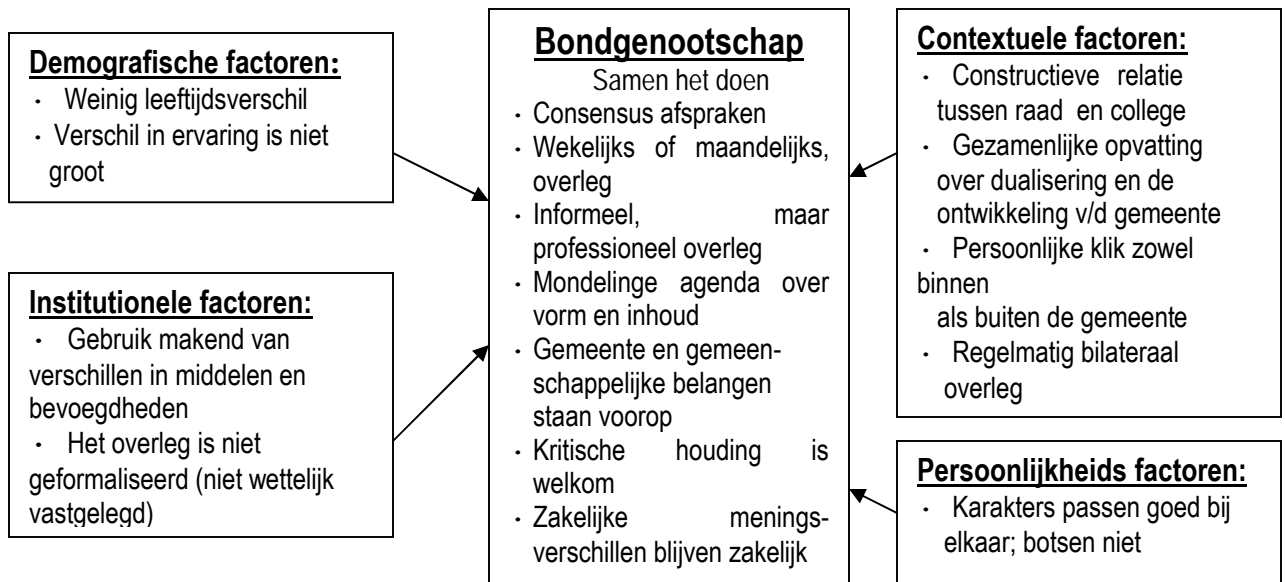
Factoren

Vervolgens zijn er factoren die van invloed zijn op het samenwerkingsverband. De factoren die hieronder beschreven zijn hebben een positieve uitwerking op het ontstaan van een bondgenootschap.

- Demografische factoren: Ik verwacht dat er tussen de functionarissen van de driehoek weinig verschil in leeftijd zal zitten. Van weinig leeftijdsverschil is naar mijn mening sprake als er maximaal tien jaar leeftijdsverschil tussen zit. Personen zijn dan afkomstig vanuit eenzelfde generatie en dat zorgt ervoor dat men makkelijk met elkaar om kan gaan. Ook zal het verschil in ervaring niet al te groot zijn binnen een bondgenootschap. De functionarissen hebben allen al ervaring binnen de publieke of overheidssector of werken al lang op eenzelfde functie.
- Institutionele factoren: Binnen het bondgenootschap zal er veel gebruik gemaakt worden van ieders positie (middelen en bevoegdheden). Dit is nodig om de gemeenschappelijke / gemeentelijke belangen na te kunnen streven. Daarnaast is de wettelijke aard van het overleg een factor die het vormen van een bondgenootschap stimuleert. Het driehoeksoverleg is niet door de wet geformaliseerd. Dat betekent dat binnen het driehoeksoverleg een informele sfeer sneller zal ontstaan.
- Contextuele factoren: Als er een persoonlijke klik is tussen de drie functionarissen zowel binnen als buiten de gemeente, dan bevordert dit het gevoel van het zijn van 'bondgenoten'. De klik moet ook een professioneel karakter hebben, zodat zakelijke meningsverschillen zakelijk kunnen blijven. Dat geldt ook voor het hebben van een gezamenlijke visie op het dualisme en de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Dit bevordert het zoeken naar consensus wanneer afspraken gemaakt worden. Het hebben van een constructieve relatie tussen raad en college, maakt het binnen het driehoeksoverleg mogelijk dat gemeenschappelijke / gemeentelijke belangen voorop staan en niet de belangen van of de raad of het college. Daarnaast zorgt het hebben van regelmatig bilateraal overleg (één op één) ervoor dat men veelal op de hoogte is van de stand van zaken van ieders omgeving. De bijeenkomsten van de driehoek kunnen met een wekelijkse of maandelijkse regelmaat plaatsvinden, afhankelijk van het doel van het overleg.

- Persoonlijkheids factoren: Wanneer de karakters goed bij elkaar passen, aan elkaar gewaagd zijn of aanvullend zijn spoort dit de functionarissen aan om goed samen te werken. Vanuit een dergelijk gezelschap is het makkelijker en wenselijker om een kritische houding aan te nemen. Een persoonlijke klik tussen de personen zorgt voor een informele sfeer en zoekt men naar consensus in plaats van polarisatie.

Het volgende schema komt voort uit de hierboven beschreven verwachtingen.

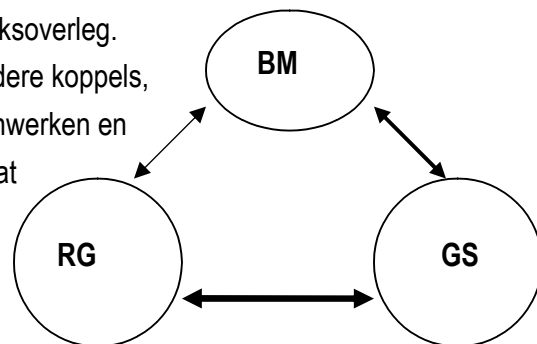


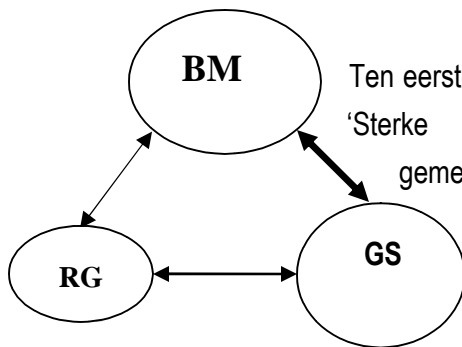
Figuur 8: Factoren die 'bondgenootschap' positief beïnvloeden

3.6.2 Het coalitie genootschap

Kenmerken

Het 'coalitie genootschap' is een tweede samenwerkingsverband dat mogelijk tot stand kan komen binnen het driehoeksoverleg. Binnen deze samenwerking bestaan er één of meerdere koppels, waarbij twee functionarissen nauw met elkaar samenwerken en één functionaris aan de zijlijn staat. Het koppel staat sterk en is doorslaggevend als het gaat om beslissingen of het maken van afspraken. In het extreme geval kan er één functionaris geïsoleerd raken van de samenwerking. Naar verwachtingen kunnen er twee koppels bestaan.





Ten eerste tussen de gemeentesecretaris en de griffier. Het onderzoek 'Sterke koppels, sterk bestuur' heeft aangetoond dat de gemeentesecretaris en de griffier een sterk team kunnen vormen.

Praktisch gezien komt in deze coalitie de raad en het college al samen. De burgemeester heeft dan een minder sterke rol. Daarnaast kan er een koppel zijn die bestaat uit de burgemeester en de gemeentesecretaris. Deze twee functionarissen werken in deze positie dan vaak al jaren samen. De raadsgriffier is in dit geval de vreemde eend in de bijt en wordt nog niet als een volwaardige partner gezien.

Factoren

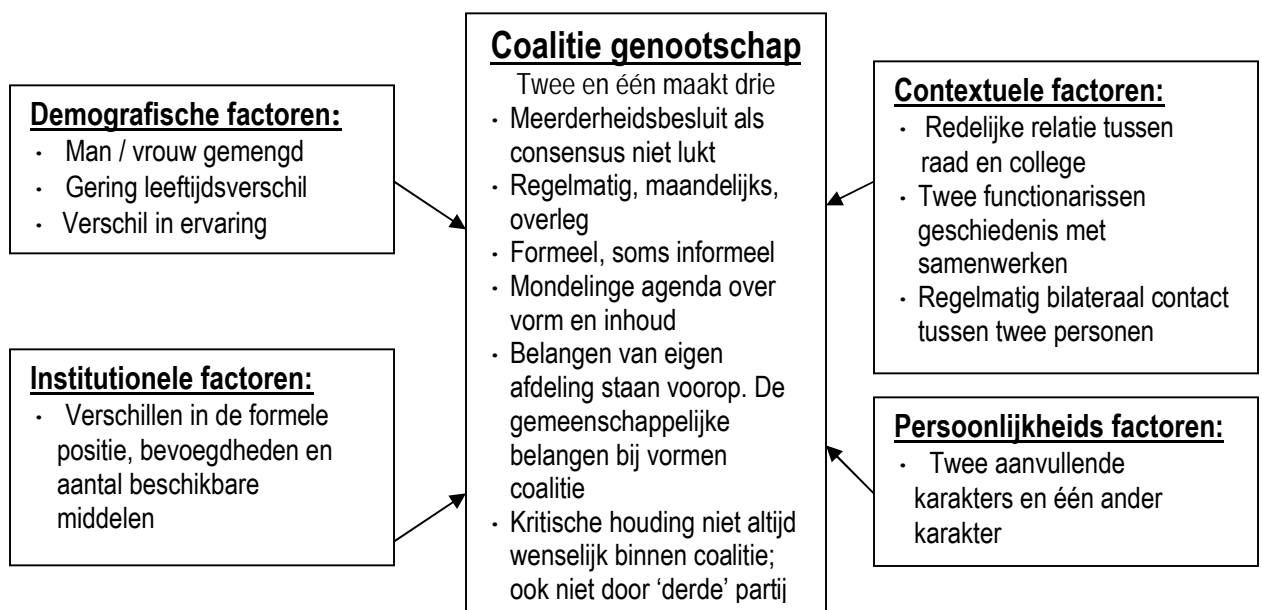
Bij het coalitiegenootschap zijn er verschillende factoren van invloed op deze samenwerkingsvorm.

- Demografische factoren: De verwachting is dat een coalitie genootschap zich sneller zal vormen wanneer er sprake is van een gemengd team. Dus twee mannen en één vrouw of twee vrouwen en één man. De karakters of de manier van werken zal sneller gelijk zijn bij personen van het gelijke geslacht. De verschillende leeftijden van de personen zal niet al te sterk verschillen. Personen rond dezelfde leeftijd zullen mijn inziens sterker geneigd zijn naar elkaar toe te trekken en een verbond te vormen. Hetzelfde geldt voor een verschil in ervaring. Als de functionarissen verschillen in ervaring kan dat reden zijn om zich af te zetten of zich minder te mengen met een ander persoon.
- Institutionele factoren: De verschillen in de formele posities tussen de functionarissen zal vermoedelijk een rol spelen binnen dit genootschap. Zo kan het zijn dat functionarissen met een minder sterke formele positie zich zullen afzetten tegen de functionaris met de sterkste positie. Of de twee met de sterkste formele positie zetten zich af tegen de functionaris met de wat zwakkere formele positie.
- Contextuele factoren: Een redelijke relatie tussen raad en college zorgt ervoor dat het gezelschap toch in eerste instantie zal zoeken naar consensus onder elkaar. Er zal ook met enige regelmaat bilateraal contact zijn tussen de functionarissen. Tussen twee personen naar verwachting meer dan met de 'derde' persoon. De belangen van het eigen gremium (raad / college of ambtelijke organisatie) zullen daarbij van belang zijn. Dit werkt ook door in het driehoeksoverleg. Tot slot is er binnen dit genootschap de kans aanwezig dat twee functionarissen een gezamenlijke geschiedenis hebben. Of dat de gemeentesecretaris en burgemeester al lang samen werken, al voor de komst van de raadsgriffier. Het kan ook zo zijn dat twee personen sinds 2002 al samen

werken en er bij de andere functie een wisseling van de wacht is geweest. Twee personen kennen elkaar dan al langer en zullen sneller naar elkaar toe trekken.

- Persoonlijkheidsfactoren: In dit genootschap is de kans zeer groot dat er twee personen zijn waarvan de karakters elkaar zeer goed liggen en er één persoon is met een minder gemakkelijk karakter. Tussen de twee personen die elkaar goed liggen, zal een kritische houding mogelijk zijn. Een kritische houding van de ander wordt door het koppel niet op prijs gesteld.

Het volgende schema komt voort uit de hierboven beschreven verwachtingen van factoren.



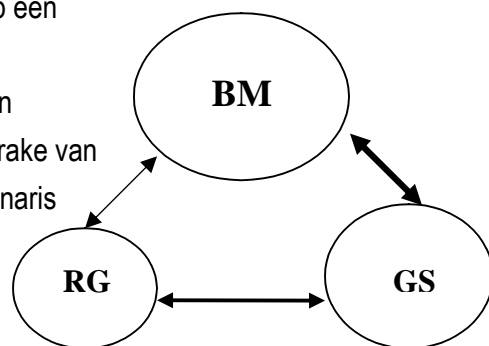
Figuur 9: Factoren die het 'coalitie genootschap' positief beïnvloeden

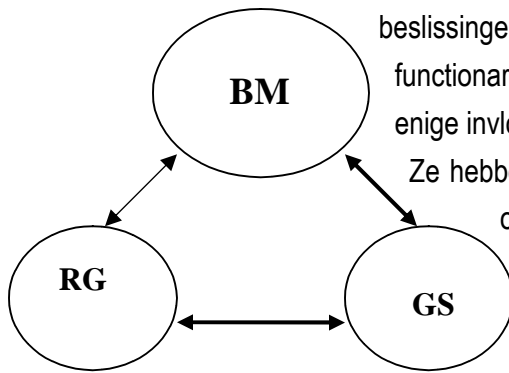
3.6.3 Het hiërarchische genootschap

Kenmerken

Een 'hiërarchisch genootschap' is ook een perspectief op een samenwerkingsverband tussen de drie functionarissen.

In dit verband zijn de formele posities en de verdeling van bevoegdheden en middelen belangrijk. Er is duidelijk sprake van een bepaalde machtsstructuur, waarbij er één functionaris overheersend is. Die functionaris zorgt voor de aansturing van het overleg en hakt doorgaans de knopen door wat betreft afspraken of specifieke





beslissingen. In de meeste gevallen conformeren de andere twee functionarissen zich aan deze beslissing. Binnen dit verband is enige invloed van de twee andere functionarissen niet uitgesloten.

Ze hebben elkaar nodig. De sterkste heeft de andere twee nodig om gegronde beslissingen te nemen die stand houden binnen de organisatie. Het hiërarchisch - genootschap kan de vorm aannemen van een feitelijke hiërarchie waarbij de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan

(met al zijn eigen en bijzondere bevoegdheden) boven aan staat, de gemeentesecretaris als hoofd van de ambtelijke organisatie onder burgemeester staat en daaronder de raadsgriffier als ondersteuner van de gemeenteraad. Daarnaast is het denkbaar dat de burgemeester de leiding neemt, maar geen direct onderscheid maakt tussen de formele positie van de twee anderen. De burgemeester ziet zichzelf als een belangrijk ambtenaar en bepaalt wat er binnen zijn gemeente gebeurt.

Factoren

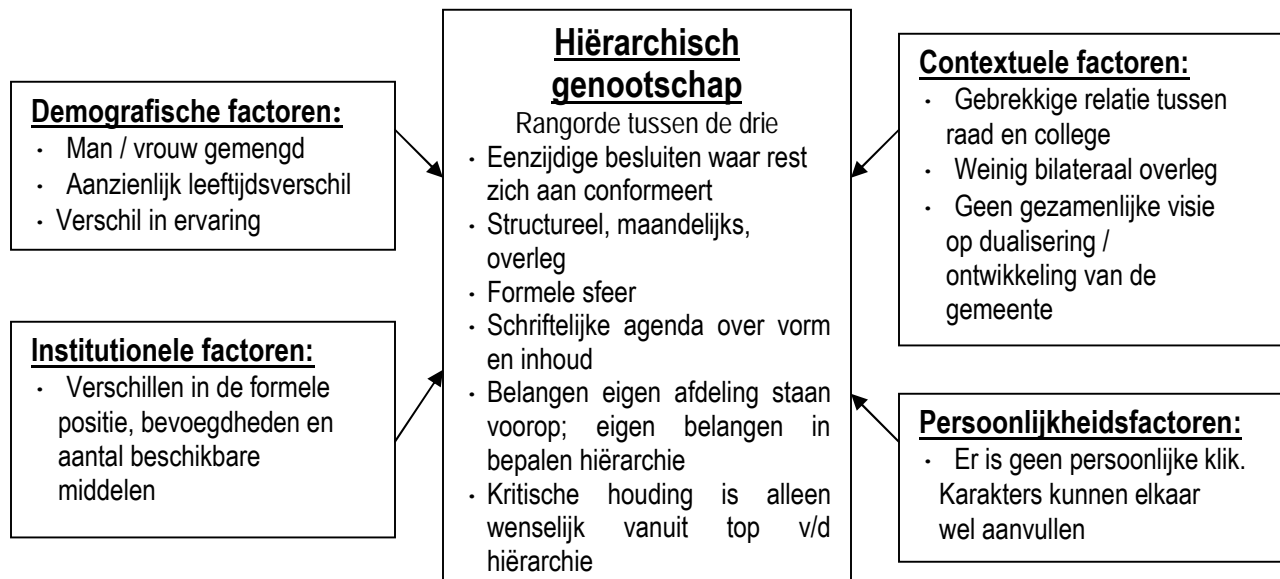
Factoren die leiden tot een hiërarchisch genootschap zijn hieronder beschreven.

- Demografische factoren: Wanneer het driehoeksoverleg bestaat uit een gemengde groep, man en vrouw, zal de kans groter zijn dat er een rangorde kan ontstaan. Vanwege ongelijkheid in geslacht, kan het zo zijn dat men zich sneller beroept op de formele positie dan de informele positie. Ook een verschil in leeftijd kan ervoor zorgen dat er sneller iemand de leiding. Hoe ouder iemand is, meer ervaring heeft, des te groter is de mogelijkheid dat diegene zich beroept op zijn formele positie en de leiding neemt. Een rangorde gebaseerd op leeftijd, ervaring en geslacht kan snel ontstaan.
- Institutionele factoren: De verschillen tussen de formele functies en posities, met bijkomende bevoegdheden en beschikbare middelen, is een factor die van grote invloed is binnen dit genootschap. Het is bepalend voor de wijze waarop het overleg verloopt. Zo zal er sneller een formele sfeer ontstaan, waarbij een schriftelijke agenda grotendeels bepalend is voor het overleg. De formele positie is vaak ook doorslaggevend voor wie de knopen doorhakt. Vanwege de hiërarchie zullen de anderen zich daar wel aan conformeren.
- Contextuele factoren: Naar verwachting zal de relatie tussen de gemeenteraad en het college niet optimaal zijn. Wanneer er sprake is van een relatie waar fricties de boventoon voeren, bevordert dat geen goede samenwerking binnen het driehoeksoverleg. De functionarissen moeten zich

professioneel opstellen om de druk op de relatie af te doen nemen. De belangen van het eigen gremium zullen dan ook voorop staan. Daarnaast is het bilaterale overleg tussen twee functionarissen beperkt. Er is in beperkte mate structureel overleg; meer op basis van ad hoc. Verder kan niet gesproken worden van een gezamenlijke visie op een dualistische ontwikkeling van de gemeente. Wel zijn er gedeelde ideeën of notities voorhanden waar de drie functionarissen achter staan.

- **Persoonlijkheids factoren:** Van een persoonlijke klik is in dit gezelschap geen sprake. De karakters zijn niet gewaagd aan elkaar. De formele functies zijn van belang en men zoekt niet naar manieren om elkaar te helpen. Binnen het overleg vullen de karakters elkaar wel redelijk aan, maar dat zorgt meer voor een zakelijke / professionele klik. Een kritische houding is dan ook niet echt wenselijk. De sfeer is daarvoor niet open genoeg. Wel is het mogelijk dat de persoon die bovenaan de hiërarchie staat kritiek uit naar de andere twee functionarissen. Dit gebeurt wel in geringe mate.

Op basis van de beschreven kenmerken van het hiërarchische genootschap en de factoren die daarop van invloed zijn kan het volgende schema onderscheiden worden, onderstaande figuur 9.

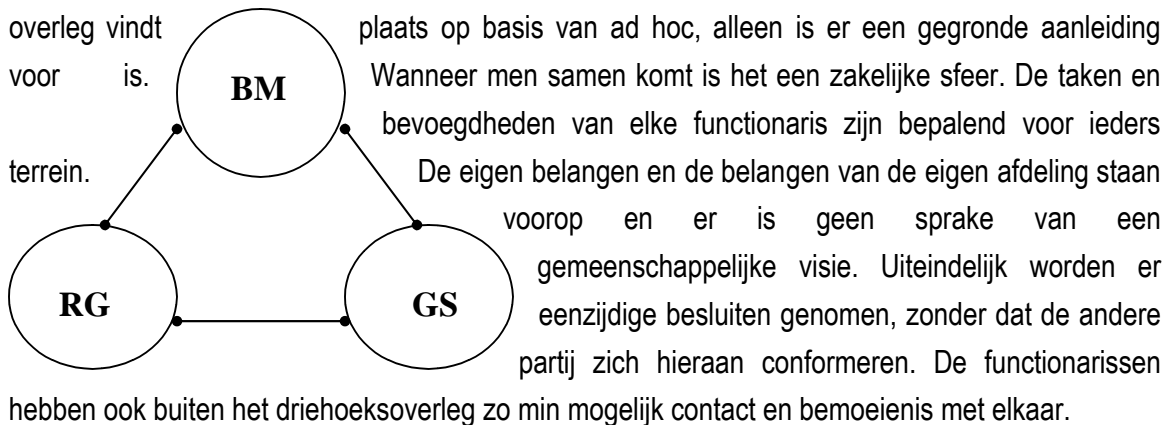


Figuur 10: Factoren die 'hiërarchisch - genootschap' positief beïnvloeden

3.6.4 Het monopolistische genootschap

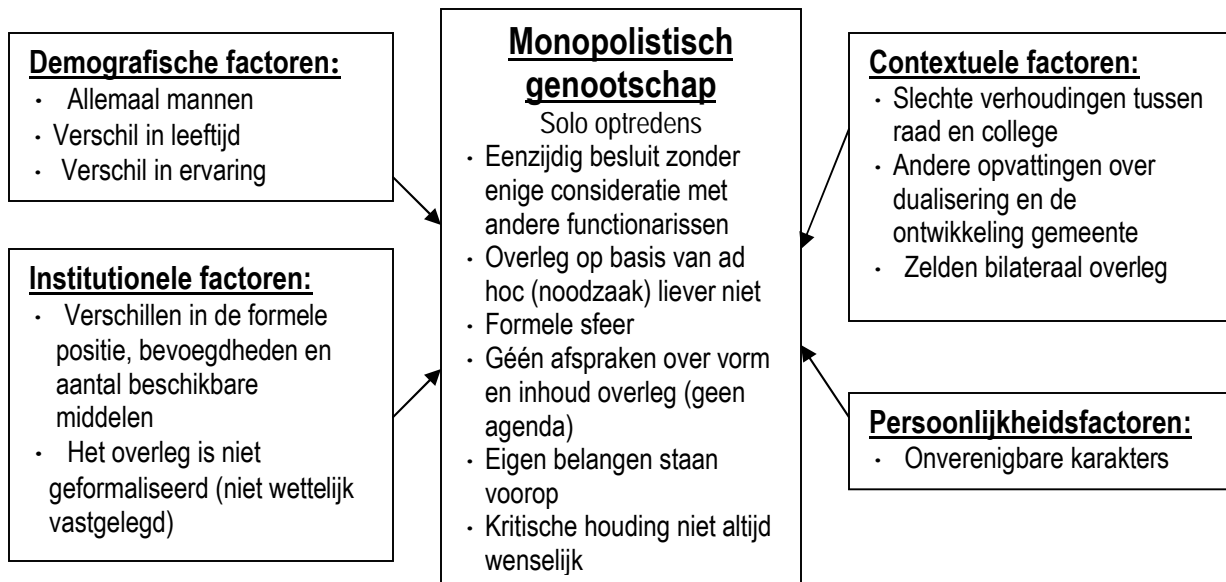
Kenmerken

Tot slot is, in tegenstelling tot het bondgenootschap, het mogelijk dat er een 'monopolistisch genootschap' is. Dit verband kan bijna geen samenwerkingsverband genoemd worden. Het



Factoren

- Demografische factoren: Een monopolistisch genootschap zal naar verwachting bestaan uit mannen. Mannen kunnen makkelijker solo optreden dan vrouwen. Vrouwen zijn over het algemeen meer gericht op samenwerking en hebben meer behoefte aan vriendelijke collegiale verhoudingen. Aanwezige verschillen in leeftijd en ervaring geven geen aanleiding voor de functionarissen om een gevoel van verbondenheid te creëren. De eigen belangen staan dan vaak voorop.
- Institutionele factoren: De formele functies zijn voor de functionarissen reden om zich niet met de anderen te bemoeien. Ieder houdt zich bezig met zijn eigen taken en functies. Eenzijdige besluiten zonder enige consideratie voor andere functionarissen volgt hieruit. Bovendien is het feit dat het driehoeksoverleg geen geformaliseerd overleg is reden om geen gestructureerd overleg te organiseren. Men ziet ook niet het belang in van het overleg.
- Contextuele factoren: De verhoudingen tussen de raad en college zijn waarschijnlijk niet goed in de gemeenten van een monopolistisch genootschap. Dit bevordert namelijk ook geen constructieve relatie tussen de vertegenwoordigers van deze twee gremia. Ook de mogelijkheid van een kritische houding naar elkaar wordt steeds lastiger.
 Het hebben van andere opvattingen over de (dualistische) ontwikkeling van de gemeente, maakt het samenwerken lastig. Ook buiten het driehoeksoverleg om, zullen de functionarissen bilateraal evenzo zo min mogelijk samen willen komen. Het liefst zo min mogelijk contact, zo veel mogelijk solo optredens.
- Persoonlijkheids factoren: Onverenigbare karakters, geen persoonlijke klik, zorgen voor een onmogelijke samenwerking. Een zakelijke professionele klik is ook lastig om te bereiken.



Figuur 11: Factoren die 'monopolistisch genootschap' positief beïnvloeden

3.7 Wanneer is er een productief resultaat van het driehoeksoverleg?

Het driehoeksoverleg is niet binnen de wet vastgelegd, maar wordt naar eigen zeggen binnen elke gemeenten geïnitieerd en er wordt naar eigen inzicht invulling aan gegeven. Het antwoord op de vraag, wanneer een driehoeksoverleg een productief ofwel een vruchtbaar resultaat oplevert, is dus afhankelijk van de mate waarin het doel bereikt wordt dat de functionarissen voor ogen hebben en de wijze waarop het samenwerkingsproces verloopt. In het eerste deel van dit hoofdstuk is er een omschrijving gegeven van een productief resultaat. De definitie die in dit hoofdstuk gehanteerd zal worden is: een productief resultaat is gehaald als het gestelde doel van het driehoeksoverleg voldoende bereikt is en de samenwerking tussen de drie functionarissen naar tevredenheid verloopt. Dat betekent dat wordt gekeken of ten eerste het vastgestelde doel van het overleg is verwezenlijkt; als zodanig ervaren door de functionarissen. Als het doel van het overleg was 'het oplossen van een probleem' dan was het overleg nuttig als er oplossingen uit het gesprek zijn gekomen. Het overleg is niet productief geweest als uiteindelijk de problemen alleen maar groter zijn geworden. Daarnaast moet ook gekeken worden naar de groep. Op het moment dat de deelnemers ruziënd uit het overleg komen kan ook gesteld worden dat het niet productief was; het was geen vruchtbaar overleg en ook niet met het oog op de toekomst. De twee niveaus hangen sterk samen en zijn afhankelijk van elkaar. Van een productief resultaat wordt niet gesproken als één van de twee aspecten niet goed verlopen is. Bijvoorbeeld als er een conflict ontstaan is tussen de drie functionarissen, maar het gestelde doel wel bereikt is. Ook wel bekend onder het motto 'operatie geslaagd, patiënt overleden'.

Binnen dit onderzoek is de mate waarin het driehoeksoverleg productief is, gekoppeld aan de beoordeling over de samenwerking en de doelbereiking. Voor het driehoeksoverleg zijn, onafhankelijk van het type samenwerkingsverband, vier mogelijke functies van het driehoeksoverleg onderscheiden namelijk:

- Afstemming tussen raad en college: Het gaat hier onder andere om de afstemming van stukken vanuit de ambtelijke organisatie en het college naar de raad toe.
- Uitdenken van nieuwe werkwijze voor de gemeentelijke organisatie: Nieuwe werkwijzen voor de raad, de ambtelijke organisatie of het college zijn soms nodig. Vanuit het driehoeksoverleg wordt er gekeken naar hoe procedures of processen een kwaliteitsslag kunnen maken.
- Conflicten / problemen binnen de gemeente voorkomen en oplossen: Vanuit het driehoeksoverleg kunnen signalen van problemen of moeilijke vraagstukken worden besproken en wordt er geprobeerd verdere problemen of conflicten te voorkomen. Het kan ook zo zijn dat er al conflicten of spanningen zijn, waardoor de drie functionarissen oplossingen moeten worden aangedragen
- Uitwisseling van informatie vanuit de verschillende gremia: Elke functionaris heeft eigen kennis en informatie over zijn organisatie / afdeling. In het driehoeksoverleg wordt dit uitgewisseld en houdt men elkaar op die manier op de hoogte.

Binnen dit onderzoek is de mate waarin het driehoeksoverleg productief is verbonden aan een type samenwerkingsverband. Om de bevindingen te koppelen moet eerst vastgesteld kunnen worden welk resultaat bereikt is. Er zijn verschillende resultaten denkbaar van het driehoeksoverleg wanneer er vanuit de twee perspectieven wordt gekeken.

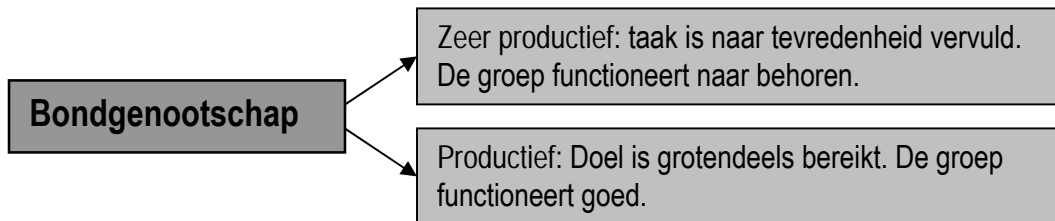
RESULTAAT DRIEHOEKSOVERLEG		DOELBEREIKING		
		-	+	++
S A M E N W E R K I N G	-	Improductief (-/-)	Semi-productief (-/+)	Semi-productief (-/++)
	+	Semi-productief (+/-)	Voldoende productief (+/+)	Productief (+/++)
	++	Semi-productief (++/-)	Productief (++)	Zeer productief (++)

Figuur 12: Resultaat van het driehoeksoverleg

- Zeer productief: Het driehoeksoverleg verloopt uitstekend en is zeer vruchtbaar. Het doel van het overleg wordt in ruime mate bereikt en de samenwerking tussen de functionarissen verloopt heel aangenaam.

- Productief: Het driehoeksoverleg is vruchtbaar geweest. het doel dat men van tevoren voor ogen had met het overleg is bereikt. Bovendien is de samenwerking erg goed verlopen; er vinden geen conflicten plaats en de karakters van de deelnemers gaan goed samen.
- Voldoende productief: Het driehoeksoverleg functioneert naar behoren. Zowel de doelbereiking als de samenwerking zijn voldoende beoordeeld door de functionarissen.
- Semi-productief: Het driehoeksoverleg is deels vruchtbaar geweest. Het doel van het overleg is wel verwezenlijkt. Het samenwerkingsproces verloopt echter niet optimaal. Er zijn veel spanningen tussen de functionarissen en een conflict zou ook kunnen zijn ontstaan.
- Semi-productief: Het driehoeksoverleg is slechts ten dele vruchtbaar geweest. De onderlinge relaties tussen de functionarissen is goed. Er zijn geen conflicten en het samenwerken verloopt goed. Echter, het gestelde doel voor het driehoeksoverleg wordt onvoldoende gehaald.
- Improductief: Het driehoeksoverleg is in geen enkel opzicht vruchtbaar geweest. De onderlinge verhouding tussen de functionarissen is slecht. Er zijn conflicten tijdens het samenwerken. Verder is het gestelde doel, als daar al sprake van is, niet gehaald.

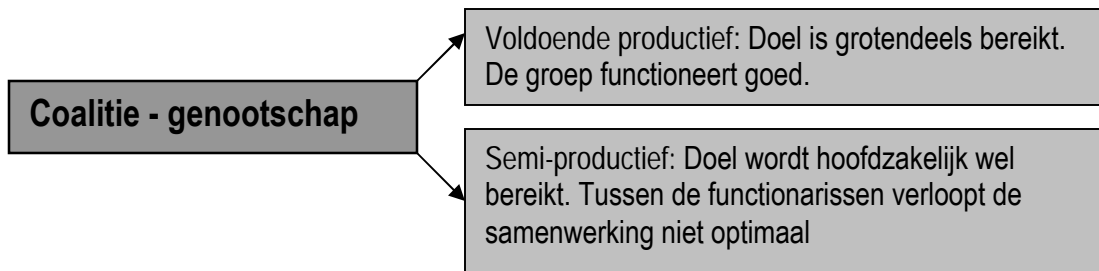
Op basis van wat er bekend is over bepaalde typen samenwerkingsverbanden en de kenmerken van de verbanden zoals beschreven in § 3.6, kunnen de volgende uitkomsten verwacht worden.



Figuur 13: Causaal verband tussen het 'bondgenootschap' en het resultaat

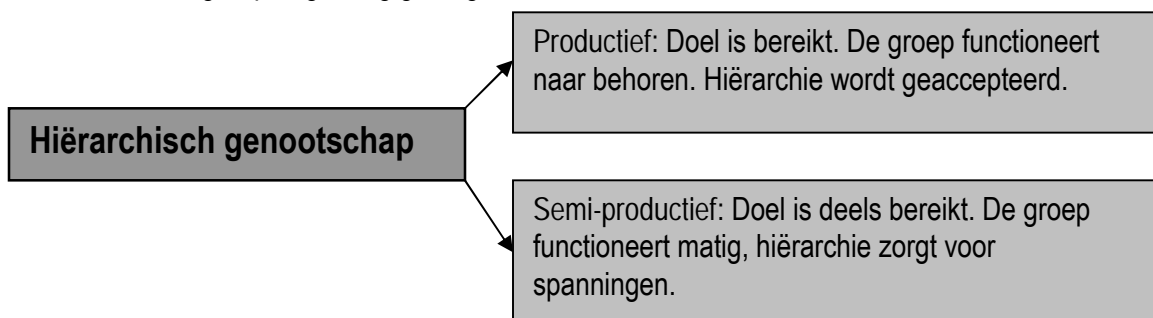
Een bondgenootschap zou het meest productief moeten zijn ten opzichte van de andere samenwerkingsverbanden. Van te voren is duidelijk welke doelen men wil bereiken. De functionarissen werken hier samen aan en maken optimaal gebruik van de middelen en bevoegdheden van elkaar. Bovendien is er een persoonlijke klik tussen de functionarissen. Dit bevordert de onderlinge sfeer en verhoudingen. Dit bondgenootschap kan zorgen voor een zeer productief resultaat.

De goede persoonlijke verhoudingen kunnen er tegelijkertijd ook voor zorgen dat het doel soms uit het oog verloren raakt, waardoor de vervulling van de taak niet optimaal gebeurt. De doelbereiking zal door de deelnemers minder positief beoordeeld worden (+). Een productief resultaat ontstaat dan.



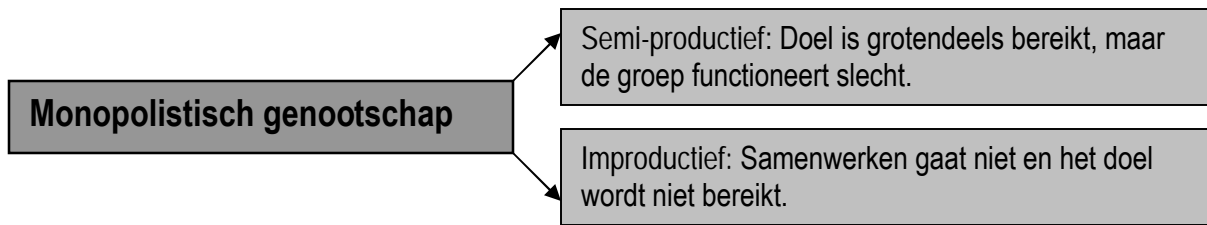
Figuur14: Causaal verband tussen het 'coalitie-genootschap' en het resultaat

In een coalitie genootschap zijn de onderlinge verhoudingen bepalend voor de mate waarin de taak wordt uitgevoerd. Het feit dat er een coalitie is of coalities zijn binnen het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat er zelden sprake zal zijn van een daadwerkelijke persoonlijke klik tussen de drie functionarissen. Op het moment dat er ook conflicten ontstaan tussen de leden of dat er een strijd is tussen de coalitie en de andere functionaris, dan zal het doel van het overleg moeilijk verwezenlijkt worden. Wanneer de leden toch een vorm vinden waarin ze de doelen kunnen nastreven, is het mogelijk dat de doelen grotendeels behaald worden en het functioneren als groep nagenoeg goed gaat.



Figuur 15: Causaal verband tussen het 'hiërarchisch genootschap' en het resultaat

In een hiërarchisch bondgenootschap is er vrijwel altijd een leider aanwezig die de zaken bepaalt. Vaak zijn de doelen binnen een hiërarchie helder vastgelegd. Er wordt duidelijk richting geven aan de taak van het overleg. Samenwerken aan de taak is mogelijk als men de hiërarchie aanvaard en verder dan de formele posities alleen kan kijken. Het uitvoeren van de gestelde taak is dan mogelijk. Op het moment dat de hiërarchie domein is van een strijd om formele posities en macht wordt het lastig om de taak te realiseren. De onderlinge spanningen belemmeren het bereiken van een optimaal resultaat van het driehoeksoverleg.



Figuur 16: Causaal verband tussen het 'monopolistisch genootschap' en het resultaat

Dit monopolistische genootschap komt zelden bijeen. De onderlinge verhoudingen zijn binnen dit type samenwerking niet goed. De functionarissen werken liever niet met elkaar samen. Wanneer de aanleiding om samen te werken noodzakelijk is, moeten ze wel. De noodzaak maakt dat er wel een duidelijk doel is. Dan is het mogelijk dat er een korte maar krachtige samenwerking ontstaat. De functionarissen proberen het doel snel te bereiken, zonder al te veel conflicten, wat er voor zorgt dat ze zo min mogelijk met elkaar te maken hebben. Het kan om die reden uiteindelijk nog een overleg zijn dat deels productief is. Het kan echter ook volledig de andere kant uitslaan. De drie functionarissen kan niet samen door één deur, ondanks de noodzaak om samen te komen. Samenwerken gaat niet en het doel zal ook niet bereikt worden.

3.8 Kortom: het driehoeksoverleg vanuit een perspectief op samenwerken

Om als burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier samen te gaan werken zijn verschillende redenen mogelijk, waaronder afstemming van stukken, het maken van afspraken en het uitwisselen van informatie. Een belangrijke vraag daarbij is of die samenwerking productief is. Productief houdt binnen dit onderzoek in dat de samenwerking naar tevredenheid van de deelnemers verloopt en de doeltreffendheid van het overleg adequaat is. De wijze waarop het overleg verloopt, hangt van verschillende factoren af. Vier categorieën van factoren zijn onderscheiden: demografische, institutionele, contextuele en persoonlijkheidsfactoren. De samenhang van de uitwerking van deze verschillende factoren kan vervolgens leiden tot type samenwerkingsverbanden. De vier onderscheiden verbanden lopen uiteen van een bondgenootschap tot een monopolistisch genootschap. Tot slot zijn er vier hypothesen opgesteld van de relatie tussen het type samenwerkingsverband en de mate waarin dit verband productief is. Het uitgangspunt dat voortkomt uit deze theoretische analyse voor het empirisch onderzoek is:



4. Onderzoekskader

Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken is de theorie rondom mijn centrale hoofdvraag beschreven. De theoretische deelvragen zijn beantwoord en hypothesen zijn opgesteld. In dit hoofdstuk wordt een brug geslagen tussen deze theorie en de empirie. Allereerst is de operationalisatie van dit onderzoek beschreven. Welke onderzoeksvragen en daaruit voortkomende interviewvragen staan centraal in mijn onderzoek? In het laatste deel zal aandacht worden besteed aan de methoden en technieken die toegepast zijn in dit onderzoek. Verder zal kort uiteen worden gezet op basis van welke criteria mijn onderzoekspopulatie is gekozen.

4.1 Operationalisatie van de empirie

4.1.1 De onderzoeksvragen

Het theoretisch kader heeft een basis gelegd voor het empirisch onderzoek. De literatuur (Caplow, Albert,) en onderzoeken (BMC, Contain Organisatie Advies) hebben aangetoond dat er verschillende factoren van invloed zijn op hoe er door individuen wordt samengewerkt. En in het verlengde daarvan zijn er verschillende samenwerkingsverbanden mogelijk. Op basis van deze kennis is in het vorige hoofdstuk verondersteld dat er vier samenwerkingsverbanden mogelijk zijn voor het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en de raadsgriffier, namelijk een bond-, hiërarchisch-, coalitie- of monopolistisch genootschap.

Om antwoorden te krijgen over deze aspecten is empirisch onderzoek gedaan. Vier onderzoeksvragen hebben centraal gestaan in het empirische onderzoek.

1. Welke samenwerkingsverbanden komen binnen de gemeenten het meest voor?
2. Welke factoren beïnvloeden het ontstaan van het vastgestelde samenwerkingsverband?
3. Is het vastgestelde samenwerkingsverband productief op het gebied van taak en proces?
4. Bevestigen de empirische bevindingen de hypothesen uit § 3.6 en §3.7?

4.1.2 De empirische deelvragen

De empirische deelvragen zijn leidraad geweest tijdens het uitvoeren van het onderzoek. Op basis van de empirische deelvragen zijn indicatoren en interviewvragen vastgesteld.

1. Welke samenwerkingsverbanden komen binnen de gemeenten het meest voor?

Kenmerken:

- Met welke regelmaat vindt er een driehoeksoverleg plaats?
- Is er (mondelijke / schriftelijke) agenda gemaakt over vorm en inhoud van het overleg?
- Hoe is de sfeer tijdens het driehoeksoverleg? Formeel of informeel?
- Staan de functionarissen open voor kritiek? En in hoeverre is het wenselijk?
- Hoe wordt er met een meningsverschil omgegaan?
- Op welke wijze vindt er doorgaans de beslissingen en afspraken gemaakt?
- Er is een gedeelde passie voor het openbaar bestuur?
- Welke belangen (eigen, afdeling, gemeente) staan voorop in het driehoeksoverleg?
- Worden de taken uitgevoerd zoals afgesproken? Zo nee, wanneer en waarom niet?
- Is er binnen de driehoek sprake van één of meerdere coalities?

2. Welke factoren beïnvloeden het ontstaan van het vastgestelde samenwerkingsverband?

Demografisch:

- Wat is uw leeftijd?
- Hoelang werkt u al op deze positie binnen deze gemeente?
- Wat is uw achtergrond? (Studie + vorige functies + politieke partij)

Institutioneel:

- Kunt u uw functie beschrijven? (bevoegdheden / middelen)
- Welke positie neemt u in binnen het bestuursmodel van uw gemeente?
- Binnen uw functie vertegenwoordigt u bepaalde belangen? Wat is uw visie op die belangen?
- Is er binnen de driehoek een functionaris die de leiding neemt? Zo ja, hoe neemt het leiderschap vorm aan?

Contextueel:

- Vindt er veel bilateraal overleg plaats tussen u en de andere twee functionarissen? Zo ja, hoe vaak? En helpt dit de samenwerking binnen het driehoeksoverleg? Zo nee, waarom niet?
- Hoe is de verhouding tussen de gemeenteraad en het college? Is die van invloed op het driehoeksoverleg?

- Spelen onderwerpen / vraagstukken rondom de dualisering een rol in het overleg? Is er vanuit de driehoeks een gezamenlijke visie op dualisering?
- Zijn de persoonlijke relaties beperkt tot de gemeente of ook buiten de gemeente?

Persoonlijkheden:

- Kunt u de onderlinge relaties beschrijven?
- Hoe typeert u de verhouding tussen de karakters? (aan elkaar gewaagd of aanvullend?)
- In hoeverre is er sprake van een persoonlijke klik? (Zijn de relaties puur zakelijk of is er ook een persoonlijke relatie?)

3. Is het vastgestelde samenwerkingsverband productief op het gebied van taak en proces?

Resultaat:

- Wat is het doel / zijn de doelen van het driehoeksoverleg?
- In hoeverre wordt het doel van het overleg bereikt? Welke waardering kent u toe aan het bereiken van deze doelen en waarom?
- Welk cijfer zou u willen toekennen aan de samenwerking en waarom?

4. Bevestigen de empirische bevindingen de hypothesen uit § 3.6 en §3.7?

- Kloppen de vier uitgezette causale verbanden tussen de factoren en kenmerken van de vier samenwerkingsverbanden?
- Kloppen de causale verbanden tussen de vier samenwerkingsverbanden en de mate van productiviteit?

4.2 Methode van Onderzoek

4.2.1 Onderzoeksmethode

Om een antwoord te krijgen op mijn hoofdvraag is één hoofdonderzoeksmethode toegepast. Dat is de kwalitatieve onderzoeksmethode 'mondeling interviewen'. De keuze voor het interviewen is op drie veronderstellingen gebaseerd.

Wanneer naar de inhoud van de hoofdvraag gekeken wordt is de vorm van mondeling interviewen de aangewezen methode om informatie te verkrijgen over onderlinge verhoudingen, opinies, gevoelens en specifieke kennis. Interviewen geeft de kans om de achterliggende redenen van

handelingen, opvattingen en gebeurtenissen te leren kennen. Het causale verband tussen factoren, samenwerkingsverbanden en het resultaat is beter te onderzoeken door mondeling interviewen omdat dit de mogelijkheid geeft open en meerduidige vragen te stellen, die je eventueel zelf kan toelichten. Tijdens het interview is het mogelijk om door te vragen over nieuwe of ingewikkelde onderwerpen die tijdens het gesprek naar voren komen en die eventueel een bijdrage zouden kunnen leveren aan de beantwoording van de hoofdvraag.

Vanuit een praktische invalshoek is er om twee redenen gekozen voor mondeling interviewen. Voorafgaand aan het empirische onderzoek, in de voorbereidingsfase, is gebleken en bevestigd dat er binnen het lokale bestuur sprake is van 'enquêtemoetheid'. Bestuurders binnen gemeenten (o.a. gemeentesecretaris, griffier, burgemeesters) zijn de laatste jaren en worden nu nog steeds overladen met enquêtes betreffende de dualisering en bijkomende ontwikkelingen. De bereidheid bij deze mensen om een enquête in te vullen, er tijd voor te nemen, is minimaal. In het verlengde hiervan ligt het argument dat de betrouwbaarheid van mijn onderzoek afneemt doordat een significant aantal functionarissen de enquête niet zal invullen. Bovendien wordt de motivatie om een goed en interessant onderzoek te doen hierdoor ook minder. Als betrokkenen er niet met plezier en eigen interesse aan een onderzoek mee willen werken, beïnvloedt dat ook de motivering van de onderzoeker. De keuze om schriftelijke enquêtes uit te zetten voor een representatief onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten is om deze redenen afgefallen.

Tot slot raken mensen meer betrokken bij het onderzoek bij een kwalitatieve methode. Voor dit onderzoek is er gekozen voor een select aantal gemeenten. Verondersteld wordt dat het voor deze duale driehoeksoverleggen relevanter zou zijn om mee te werken, omdat ze inhoudelijk gezien meer terug krijgen met betrekking tot hun eigen functioneren, dan wanneer ze mee doen aan een onderzoek zijn waarbij ze tot één van de 433 gemeenten behoren.

4.2.2 Selectie van gemeenten

Voor mijn onderzoek is een selectie van gemeenten gemaakt waar het onderzoek heeft plaatsgevonden. Op basis van welke criteria is dit gedaan?

Het maken van een selectie is voor dit onderzoek nodig geweest. Ten eerste vanwege de beperkte periode van tijd waarin dit onderzoek moest plaatsvinden. Een periode van vijf maanden voor het opzetten en uitvoeren van een onderzoek en schrijven van een rapport is niet lang. Ten tweede is het onderzoek slechts door één persoon uitgevoerd en dat zorgt ook voor de nodige beperkingen. Een diepgaand onderzoek binnen alle gemeenten in Nederland was niet mogelijk. Voor dit onderzoek is dan ook gekozen om een steekproef te houden. Er is voor gekozen om een selecte steekproef uit te voeren, waarbij mijn eenheden niet op basis van toeval zijn getrokken. Mijn

onderzoekspopulatie is ontstaan op basis van een doelgerichte steekproef. Baarda en De Goede beschrijven dit als volgt: 'indien een bepaalde combinatie van eenheden kan worden beschouwd als karakteristiek voor de gehele populatie, wordt deze combinatie van eenheden als steekproef uit de populatie beschouwd'.⁵⁰ De volgende criteria hebben geleid tot de selectie van de zes gemeenten.

- Gemeenten met inwonersaantallen tussen de 60.000 en 100.000. In kleinere gemeenten is de griffier bijvoorbeeld niet altijd fulltime aangesteld. De griffiers zijn dan op een andere manier en in een andere mate betrokken bij de gemeente. Een keuze voor de 100.000plus gemeenten zou de haalbaarheid van het onderzoek verkleinen. Het is minder gemakkelijk om interviews te regelen en ook die gemeenten bleken overladen te worden met onderzoeken.
- Driehoeksoverleggen in gemeenten waarvan de leden al meer dan één jaar werkzaam zijn in de desbetreffende functie en gemeente. Op het moment dat alle drie de deelnemers van de driehoek langer dan één jaar al met elkaar samenwerken, is er meer ervaring met de bijeenkomsten van het driehoeksoverleg.
- Spreiding over verschillende provincies
- Spreiding van verschillende inwonersaantallen
- Haalbaarheid van onderzoek binnen de gestelde periode van vijf maanden. Aantal gemeenten, zes, vermenigvuldigd met de drie interviews met de deelnemers is achttien.

Uiteindelijke selectie:

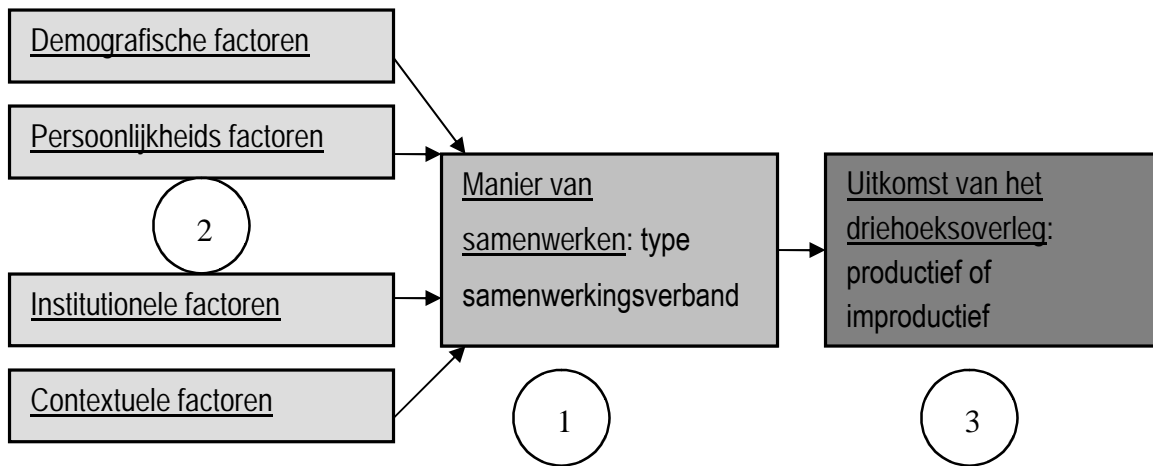
1.	60.000:	Zeist:	Utrecht
2.	65.000:	Capelle aan den IJssel:	Zuid-Holland
3.	70.000:	Lelystad:	Flevoland
4.	80.000:	Amstelveen:	Noord-Holland
5.	90.000:	Helmond:	Noord-Brabant
6.	100.000:	Sittard-Geleen:	Limburg

4.3 Analyse van de bevindingen

Gebaseerd op het theoretische kader is een analyse uitgevoerd voor de verwerking van de onderzoeksgegevens. De analyse leidt uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag. De

⁵⁰ Baarda, D.B., en Goede, M.P.M., de (2001), p. 166.

analyse van de onderzoeksgegevens richt zich hoofdzakelijk op de concrete uitwerking van de drie boxen van onderstaand figuur.



Figuur 17: Causaal model van de context van samenwerken

In drie stappen is dit figuur ontleed. In de eerste plaats is gekeken welk samenwerkingsverband of samenwerkingsverbanden(1) binnen het driehoeksoverleg dominant zijn. Wanneer dit helder is, kan de volgende stap worden genomen en wordt gekeken naar welke factoren (2) hier mogelijk op van invloed zijn geweest. Welke combinatie van factoren waren aanwezig binnen en rondom het desbetreffende driehoeksoverleg? Vervolgens zal gekeken worden naar de uitkomst van het driehoeksoverleg; is het productief? (3). Dit gebeurt op basis van de toegekende cijfers voor de mate van doelbereiking en de samenwerking. Als de mate van productiviteit bepaald is kan het resultaat gekoppeld worden aan het type samenwerkingsverband en de factoren. Hoe deze drie stappen vastgesteld worden zal hieronder besproken worden.

4.3.1 Vaststellen van het samenwerkingsverband

Het vaststellen van het type samenwerkingsverband gebeurt in drie stappen.

1) Met behulp van de scoringslijst 'samenwerkingsverband' (bijlage III) is vastgesteld welk type samenwerkingsverband er (dominant) is binnen het driehoeksoverleg van de desbetreffende gemeente. In de scoringslijst zijn de mogelijke kenmerken van samenwerkingsverbanden neergezet. Per functionaris is in het eerste schema aangegeven welk kenmerk of welke kenmerken in het interview genoemd zijn. Het is mogelijk dat er bij hetzelfde onderdeel, bijvoorbeeld 'sfeer',

zowel informeel vriendschappelijk als informeel zakelijk genoemd is. Wanneer de informatie van alle drie de functionarissen is, is de balans opgemaakt.

2) In het tweede schema is van te voren aangegeven welke kenmerken typerend zijn voor een bepaald samenwerkingsverband. Sommige kenmerken zijn typerend voor meer dan één samenwerkingsverband. De verzamelde gegevens uit het vorige schema, zijn hierin verwerkt. Het gaat om het meest dominante perspectief (minstens twee functionarissen moeten achter een antwoord staan).

3) De laatste stap is om te kijken welk samenwerkingsverband het meest eruit springt, dominant is. De informatie uit de vorige twee schema's zijn aan elkaar gekoppeld. Op die manier is vastgesteld met welk type samenwerkingsverband het driehoeksoverleg de meeste overeenkomsten heeft.

4.3.2 Vaststellen van de factoren

1). Met behulp van de scoringslijst 'factoren' (bijlage IV) is vastgesteld welke factoren een rol hebben gespeeld binnen en rondom de driehoek. In de scoringslijst zijn de mogelijke factoren neergezet. Per functionaris is in het eerste schema aangegeven welke factoren in het interview genoemd zijn. Wanneer de informatie van alle drie de interviews per gemeente verwerkt is, is de balans opgemaakt.

2) In het tweede schema is van te voren aangegeven welke factoren voornamelijk van invloed zouden zijn op een bepaald type samenwerkingsverband. Sommige factoren zijn typerend voor meer dan één samenwerkingsverband. De verzamelde gegevens uit het vorige schema, zijn hierin verwerkt. Het gaat om de factoren die door minstens twee functionarissen benoemd zijn.

3) De laatste stap is om te kijken welke factoren er voornamelijk tot het eerder vastgestelde samenwerkingsverband hebben geleid. De informatie uit de vorige twee schema's is aan elkaar gekoppeld. Op die manier is opgemaakt welke factoren bepalend zijn voor het type samenwerkingsverband.

4.3.3 Vaststellen van het resultaat van het driehoeksoverleg

Het vaststellen van de mate waarin er een productief resultaat van het driehoeksoverleg is gebeurd door twee uitkomsten te combineren. In de interviews zijn cijfers toegekend aan de mate waarin

het doel is bereikt en aan de mate waarin de samenwerking goed functioneert, naar het inzicht van de functionarissen zelf.

Met betrekking tot de doelbereiking is van te voren gevraagd aan de respondenten met welk doel men het driehoeksoverleg in gaat. Voorafgaand zijn vier functies onderscheiden van het driehoeksoverleg:

- Afstemming tussen raad en college (beleidsstukken / raadsvergadering)
- Uitdenken van nieuwe werkwijzen voor de gemeentelijke organisatie (innovatie / kwaliteitsslag)
- Conflicten/problemen binnen de gemeente voorkomen en oplossen
- Informatie uitwisseling vanuit alle afdelingen binnen de gemeente (raad – college – ambtelijke organisatie)

Deze vier functies vormden het uitgangspunt in het interview, tenzij anders is aangegeven door één van de respondenten. De respondenten konden aangeven welke functie in hun driehoek van belang was en aan de hand hiervan cijfers toekennen.

Voor zowel de doelbereiking als voor de samenwerking zijn drie categorieën onderscheiden. De cijfers die toegekend worden hebben het bereik van minimaal 0 tot maximaal 10. Uiteindelijk wordt van elk onderdeel een gemiddelde berekend. Aan het uiteindelijke gemiddelde wordt een beoordeling gekoppeld. Naar verwachting zullen de gemiddeld toegekende cijfers door de drie functionarissen tussen de 6,0 en 9,0 liggen. Bij het geven van de cijfers wordt rekening gehouden met de kans op sociaal wenselijke antwoorden / cijfers.⁵¹ Het geven van onvoldoendes, cijfers onder de zes, zal naar alle waarschijnlijkheid uitblijven in de interviews. De volgende onderverdeling wordt gehanteerd bij de waardering van de gemiddelde cijfers.

- 6,0 – 6,9 : ontoereikend : –
- 7,0 – 7,9 : voldoende : +
- 8,0 – 8,9 : goed : ++

⁵¹ Baarda, D.B., en Goede, M.P.M., de (2001), p. 229.

De drie functionarissen kennen cijfers toe aan de twee dimensies. Per onderdeel komt er een gemiddeld cijfer uit, dat de gradatie 'ontoereikend', 'voldoende' of 'goed' heeft. De combinatie van deze twee cijfers en gradaties leiden, zie figuur 13, tot een specifieke toekenning van een resultaat.

RESULTAAT DRIEHOEKSOVERLEG		DOELBEREIKING		
		-	+	++
S A M E N W E R K I N G	-	Improductief (-/-)	Semi-productief (-/+)	Semi-productief (-/++)
	+	Semi-productief (+/-)	Voldoende productief (+/+)	Productief (+/++)
	++	Semi-productief (++)/-)	Productief (++)/+)	Zeer productief (++)/++)

Figuur 18: resultaat van het driehoeksoverleg

In onderstaand voorbeeld hebben de drie respondenten cijfers gegeven voor de twee dimensies. De functionarissen van gemeente 'x' gaven gemiddeld een 8 (++) voor de samenwerking en een 6,8 (-) voor de mate waarin het doel bereikt werd. Dat betekent dat de samenwerking van het driehoeksoverleg geresulteerd heeft in een semi-productief resultaat (++ / -).

Voorbeeld:

Gemeente 'x'	Samenwerking	Doelbereiking
Burgemeester	7,5	6
Gemeentesecretaris	8.5	7,5
Raadsgriffier	8	6.9
Gemiddeld cijfer	8 (++)	6.8 (-)

Discrepantie 'samenwerking': 1,0

Discrepantie 'doelbereiking': 1,5

Een laatste indicator die gekoppeld wordt aan het resultaat, de mate waarin het driehoeksoverleg productief is, is de discrepantie tussen de cijfertoekenning van de drie functionarissen. Het gemiddelde geeft de middelmaat aan. Het is ook van belang om te kijken of de respondenten redelijk op één lijn zitten of op verschillende lijnen zitten. Wanneer bijvoorbeeld naar de

discrepantie gekeken wordt van gemeente 'x' dan is te zien dat de respondenten niet geheel op één lijn liggen wanneer het gaat om de cijfers.

De volgende beoordeling is toegekend aan de mate van afwijking.

Discrepantie Δ	0,0 – 0,9	1,0 – 1,9	2,0 – 2,9
Waardering	Eensgezind	Verschillend	Onsamenhangend

Tot slot, is dan gekeken welk samenwerkingsverband er binnen gemeente 'x' domineerde en kan het resultaat gekoppeld worden aan het samenwerkingsverband en de factoren die hierbij van invloed waren. Eén van de zes puzzelstukjes (gemeenten) om een antwoord op de hoofdvraag te geven is hiermee opgelost.

4.4 Kortom: uitkomsten in verscheidenheid

Het onderzoek berust op vier onderzoeksvragen die door middel van de onderzoeksmethode 'mondeling interviewen' uitgezocht zijn. Verschillende interviewvragen zijn opgesteld op basis van indicatoren. Voor de analyse van de bevindingen zijn uitgangspunten geformuleerd die stap voor stap na zijn gelopen. Bij het opstellen van de hypothesen werd verwacht dat er een grote verscheidenheid zou zijn in de uitkomsten van de zes duale driehoeken. Verschillende factoren spelen een rol en kunnen leiden tot verschillende samenwerkingsverbanden of –gebruiken. De analyse van het resultaat laat veel onderscheidingen zijn. Er zijn negen mogelijke uitkomsten onderscheiden en daarnaast is er ook gekeken of de deelnemers onderling op één lijn liggen qua cijfers. Dus onderzoeksresultaten laten mogelijk een grote verscheidenheid zien.

5. Bevindingen over het driehoeksoverleg

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de bevindingen die voort zijn gekomen uit het empirisch onderzoek. De bevindingen geven antwoord op de onderzoeksvragen die in het vorige hoofdstuk gesteld zijn. Allereerst is een kijkje in de keuken genomen wat betreft de manier waarop er door de driehoeksgezelschappen wordt samengewerkt. De vraag is of de wijze waarop er is samengewerkt toe te kennen is aan een bepaalde samenwerkingsvorm. De volgende stap is om te kijken of de uitkomsten van de samenwerkingsgebruiken te verklaren zijn in relatie tot specifieke factoren. Of zijn het slechts de afzonderlijke kenmerken van de samenwerking die bepalend zijn zonder enige samenhang tot de andere kenmerken? Vervolgens zijn de resultaten van het driehoeksoverleg neergezet en kan beoordeeld worden in welke mate de driehoeksoverleggen vruchtbaar zijn en waarom. Zijn de zes driehoeken synergetisch; zal het effect van de samenwerking groter zijn dan wanneer ze individueel hadden gewerkt?

5.1 Welke samenwerkingsverbanden komen we binnen de duale driehoeksoverleggen tegen?

De eerste box die open gemaakt is, is 'de manier van samenwerken'. Voor deze box theoretisch kader vier opgesteld met elk hun eigen kenmerken richtten zich karakteristieken, namelijk:

Manier van samenwerken: type samenwerkingsverband

zijn voorafgaand in het samenwerkingsverbanden samenhang van kenmerken. De hoofdzakelijk op zes

- De regelmaat
- De sfeer
- De agenda
- De centrale belangen
- Ruimte voor kritiek
- Wijze van beslissen

Stapsgewijs is toegewerkt naar een antwoord op de vraag van de samenwerkingsverbanden. De eerste stap die is gezet, is een beschrijving van de afzonderlijke kenmerken. Dit geeft een beeld van hoe er door de driehoeksgezelschappen wordt samengewerkt. Is dit overal gelijk of zijn er grote verschillen? Na dat stuk zijn de bevindingen naast elkaar gezet zodat er een totaalbeeld ontstaat. We beginnen nu met de frequentie van het driehoeksoverleg in samenhang tot de functie die het dient.

5.1.1 Uiteenzetting van de afzonderlijke kenmerken van het samenwerken

Wanneer en waarom een driehoeksoverleg?

Uit de interviews blijkt dat de regelmaat van de driehoeksoverleggen en de functies ervan verschillen per gemeente. Opvallend is de grote verscheidenheid aan regelmaat waarmee de driehoeken binnen de zes gemeenten bijeen komen, uiteenlopend van wekelijks geplande overleggen tot overleggen naar bevind van zaken (ad hoc).

Het onderzoek 'Sterke Koppels Sterk Bestuur' onder de griffiers en gemeentesecretarissen, laat eveneens zien dat de regelmaat van het driehoeksoverleg verschilt per gemeente.⁵² De omvang van dat onderzoek en dit onderzoek verschilt natuurlijk sterk, maar het laat wel zien dat er een groot verschil is in de regelmaat tussen gemeenten.

Regelmaat Δ	Sterke Koppels Sterk Bestuur	Driehoeksoverleg
Wekelijks	21%	33,3%
Twee keer per maand	22%	16,7%
Maandelijks	32%	16,7%
Ad hoc (zelden)	25%	33,3%

Figuur 19: Onderzoeksresultaten Sterke Koppels Sterk Bestuur in vergelijking tot onderzoek driehoeksoverleg

In de gemeenten waar het driehoeksoverleg een vaste regelmaat heeft, zie je dat het driehoeksoverleg een bepaalde functie heeft. Enerzijds ter voorbereiding van elke wekelijkse collegevergadering of anderzijds om de dagelijkse gang van zaken (die extra aandacht vragen) te bespreken. Hoe lager de frequentie wordt van het overleg, des te meer respondenten aangeven dat het overleg gaat om zaken met hoge prioriteit of om de 'meta-zaken', zoals het functioneren van een gremium 'an sich'.

Van alle respondenten geeft een meerderheid aan dat het driehoeksoverleg de afstemming tussen raad en college ten doel heeft. Gedacht kan worden aan de (kwaliteit van) beleidsstukken voor de raad, afkomstig van de ambtenarij, de cyclus van stukken tussen de verschillende gremia, en het doornemen van de collegestukken. Deze bevinding komt hoofdzakelijk overeen met het coördinatieperspectief van H.J. Alberts van het driehoeksoverleg tussen bestuur, justitie en politie. Vanuit dit coördinatieperspectief komen de drie partijen bijeen om het onderlinge beleid samen af te stemmen.⁵³

⁵² BMC, VGS en VvG, (2007), p. 67.

⁵³ Albert, H.J., (1994).

Daarnaast geeft ook meer dan de helft van de respondenten aan dat het bespreken van conflicten / problemen van belang is. Als er wordt gesproken over het voorkomen of oplossen van conflicten of problemen dan gaat het o.a. over problemen rondom de raad en zijn functioneren ten opzichte van het college.

Het uitdenken van nieuwe werkwijzen voor de organisatie is volgens de helft van de geïnterviewden onderwerp van gesprek. 'We praten over hoe in het duale stelsel verbeteringen kunnen komen in de werkwijze tussen raad, college en organisatie'.⁵⁴ Wel geven enkelen aan dat dit voornamelijk een item was, dat in het begin, na de invoering van het dualisme in 2002, centraal stond. Nu zeggen respondenten dat het voornamelijk de verantwoordelijkheid is van óf de griffier, als het gaat om werkwijzen voor de raad, óf van de gemeentesecretaris, met betrekking tot zijn ambtelijke organisatie en het college. Gezamenlijk wordt er momenteel minder over dat onderwerp gesproken.

De functie van de informatie uitwisseling is door de functionarissen sporadisch genoemd als doel van het overleg. De informatie uitwisseling, waarbij de functionarissen elkaar op de hoogte houdt van dagelijkse zaken, wordt voornamelijk bilateraal gedaan. Dit in tegenstelling tot wat de onderzoeksresultaten van Oostendorp lieten zien.⁵⁵

Bijkomende functies die genoemd zijn voor het driehoeksoverleg zijn de bespreking van de meta zaken waaronder 'de rolvervulling en samenwerking tussen raad en college'. Ook noemde één van de respondenten dat het ook gaat om een stukje 'intervisie'. 'Je deelt ervaringen met elkaar en bespreekt professionele dilemma's, die je niet binnen je eigen afdeling kan bespreken. In de driehoek organiseer ik mijn supportstructuur'.⁵⁶

REGELMAAT Δ	FUNCTIE Δ
Wekelijks (2 gemeenten)	Afstemming tussen raad en college + conflicten / problemen voorkomen en/of oplossen
Twee keer per maand (1 gemeente)	Conflicten / problemen voorkomen en/of oplossen + afstemming tussen raad en college
Maandelijks (1 gemeente)	Afstemming tussen raad en college + uitdenken van nieuwe werkwijzen
Ad hoc (zelden) (2 gemeenten)	Afstemming tussen raad en college + conflicten / problemen voorkomen en/of oplossen + de meta zaken (die boven individu uitstijgen)

Figuur 20: Regelmaat en functie van de bestudeerde driehoeksoverleggen

⁵⁴ Interview 3.

⁵⁵ Oostendorp, H.J.W., (2004).

⁵⁶ Interview 13.

De sfeer

Uit de interviews komt overduidelijk naar voren dat de sfeer tijdens het overleg informeel van aard is. Géén van de respondenten heeft aangegeven het overleg als formeel te ervaren. Het overleg is niet geïnstitutionaliseerd, een agenda wordt niet gehanteerd en van de overleggen worden geen schriftelijke verslagen gemaakt. Wel meent een meerderheid van de functionarissen dat het overleg, naast de informele sfeer, zakelijk van karakter is. Op het moment dat ze met z'n drieën bij elkaar komen, moet het ergens overgaan. Daarnaast willen ze er niet te veel tijd in steken. Enkele respondenten zeiden dat 'het overleg niet langer moet zijn dan nodig is'⁵⁷ en 'tijd is kostbaar; hoe korter hoe beter'.⁵⁸

Het overleg is enkele keren ook getypeerd als vriendschappelijk doch professioneel. Het overleg is 'rechttoe rechtaan; het is op resultaten gericht met een strikte scheiding van verantwoordelijkheden'. Een andere respondent zei: 'het gaat over de zaak en je probeert elkaar professioneel aan te spreken'. Echter de sfeer gaat in dit geval meer richting het vriendschappelijke.

De agenda

In géén van de gemeenten wordt er met een agenda voor het driehoeksoverleg gewerkt. In de meeste gemeenten hebben de functionarissen individueel of met zijn tweeën een lijstje van zaken die besproken dienen te worden. Ook wordt in twee gemeenten de agenda bepaald door wat er in de eerstkomende collegevergadering of raadsvergadering besproken gaat worden. In de gemeenten waar het driehoeksoverleg niet gestructureerd is, is er ook geen sprake van lijsten of agendapunten. In die gevallen staat er vaak één vraagstuk centraal. Het doel van het driehoeksoverleg leent zich niet voor het maken van een agenda.

Kritiek: wenselijkheid en mogelijkheid

Het beeld over de mate waarin er ruimte is voor het uiten van kritiek en de mate waarin dit wenselijk is, is erg verdeeld onder de respondenten. Aan de ene kant zijn er respondenten, bijna de helft, die het uiten van kritiek zeker wenselijk vinden. 'Zeker als je al lang met elkaar samenwerkt, is het wenselijk, omdat je elkaar op die manier scherp kan houden'.⁵⁹ Echter, tegelijkertijd zegt de helft van diezelfde respondenten dat dit niet altijd mogelijk is. Het uiten van

⁵⁷ Interview 17.

⁵⁸ Interview 6.

⁵⁹ Interview 9.

kritiek is lastig en de deelnemers zijn hier terughoudend in. Een meerderheid van de griffiers geeft aan dat ze zich daarin terughoudend opstellen.

Er zijn ook respondenten die aangeven dat het uiten van kritiek wel mogelijk, maar niet wenselijk is in het driehoeksoverleg. Verschillende functionarissen menen dat het uiten van kritiek of het geven van feedback meer geschikt is voor het bilaterale overleg (één op één). 'Het is wellicht wel wenselijk, maar het driehoeksoverleg is niet de plek om daar mee bezig te zijn'.⁶⁰

Wat opvalt, is het feit dat de beleving onder de drie functionarissen van enkele gemeenten over de mogelijkheid en wenselijkheid van feedback sterk verschilt. In drie gemeenten zijn deze verschillen op te merken. De burgemeester en gemeentesecretaris ervaren het driehoeksoverleg als een plek waar het geven van feedback wenselijk en mogelijk is. De griffiers hebben die beleving in die gemeenten echter niet. Zo zegt één van de griffiers: 'het uiten van kritiek behoort je in dat overleg te kunnen doen, maar gebeurt in de praktijk niet. Er is niet echt een sfeer van feedback'. Tegelijkertijd zeggen de burgemeester en gemeentesecretarissen dat kritiek wel geuit wordt naar elkaar en dat alles gezegd wordt en kan worden.

In de andere drie gemeenten liggen de functionarissen meer op één lijn. Zo is er een gemeente waarin de drie respondenten aangeven dat de ruimte voor kritiek aanwezig is, maar het niet gebeurt. Het wordt als een moeilijke kwestie ervaren. Een respondent zegt: 'Ik denk dat we elkaar daar redelijk in sparen. Kritiek is geen cultuur'.⁶¹ Tot slot zijn er twee gemeenten waarin de respondenten allen de ruimte en wenselijkheid ervaren van het uitspreken van kritiek.

Welk belang voorop?

De vraag van 'welk belang voorop staat binnen het driehoeksoverleg' is soms lastig te beantwoorden voor de respondenten. Tijdens de interviews is onderscheid gemaakt in het belang van het eigen gremium (raad, college of ambtelijke organisatie) en een gemeenschappelijk belang. Net als bij het vorige punt over de ruimte van kritiek, is de verdeeldheid onder de respondenten groot. Twee driehoeken zijn eenstemmig wat betreft het aangegeven dat er een gemeenschappelijk belang wordt gediend wanneer ze met zijn drieën bijeenkomen. 'Het gaat om het (gemeenschappelijke) belang van de stad. Ook al is de inzet verschillend, uiteindelijk zijn de belangen gelijk'.⁶² Verder is er een gemeente waarbij het driehoeksoverleg ook pas geactiveerd wordt als er een gemeenschappelijk belang is om samen de zaken te bespreken. Alle drie de functionarissen uiten dit in de interviews.

⁶⁰ Interview 18.

⁶¹ Interview 14.

⁶² Interview 15.

In andere gemeenten is de tendens sterker dat de belangen van de raad of de raad en het college samen voorop staan in het overleg. Omdat in de raad de belangrijke beslissingen worden genomen, is het grootste belang dat het functioneren van de raad centraal staat. Volgens de respondenten is het belangrijk dat de raad zich in zijn rol bevindt en zich comfortabel voelt in haar functioneren. 'Het is bij ons gemeenschappelijk belang dat de raad niet zonder college kan en het college niet zonder de raad kan'.⁶³ Vragen die in het overleg centraal staan zijn: 'Waar ligt de grens van de werkzaamheden van de raad, waar moet de voorbereidende taak van het college beginnen'?⁶⁴ In het driehoeksoverleg uit zich dat ook vanuit de rollen: 'In het overleg zit de griffier er als de representant van de raad en de gemeentesecretaris en burgemeester zitten er, naar mijn mening, voornamelijk namens het college.' Dat houdt niet in dat zaken rondom andere organen onbesproken blijven, maar dat ze sneller in bilateraal overleg aan bod komen. Bovendien hangen de zaken allemaal sterk met elkaar samen.

Uit de interviews is geen enkele keer naar voren gekomen dat persoonlijke belangen tentoon worden gespreid in het driehoeksoverleg. Het onderzoek van Sterke Koppels, Sterk Bestuur liet zien dat de focus bij de samenwerkingsrelatie tussen gemeentesecretaris en griffier nog wel eens lag bij de persoonlijke belangen.⁶⁵ Dat lijkt hier niet te gelden voor het driehoeksoverleg.

Als puntje bij paaltje komt

In het duale overleg worden geen formele besluiten genomen. Het driehoeksoverleg heeft dan ook niet de functie van een besluitvormingsinstrument waar de functionarissen de belangrijke besluiten maken, zoals omschreven door Oostendorp⁶⁶. Wel worden er afspraken gemaakt met elkaar of beslissingen genomen over de afstemming, onderlinge standpunten of andere belangrijke zaken.

In de meeste gemeenten zeggen de functionarissen dat de sfeer waarin de afspraken of beslissingen worden gemaakt één is van consensus. Ze zoeken naar een gezamenlijk standpunt. Het valt op dat menig respondent daarbij opmerkt dat de besprekingen op basis van twee componenten gebeurt: kennis en argumenten. Het gaat om het overtuigen, de overredingskracht. Dat is ook een essentieel onderdeel van het gesprek, omdat op die manier de afzonderlijke posities en belangen helder uitgesproken kunnen worden. Als er meningsverschillen zijn over de richting waarop zaken zouden moeten lopen, dan is het uitgangspunt van kennis en argumenten de basis.

In drie andere gemeenten komt de burgemeester wel sterker naar voren als de persoon die de beslissingen neemt en knopen doorhakt. De burgemeester is veelal de voorzitter van het overleg,

⁶³ Interview 11.

⁶⁴ Interview 18.

⁶⁵ BMC Groep, Vereniging van Griffiers (VvG) en Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), (2007), p. 62.

⁶⁶ Oostendorp H.J.W., (2004), p. 1.

hoewel dit in de praktijk niet sterk wordt uitgedragen. Het is op sommige momenten een 'natuurlijke hiërarchie'.⁶⁷ Een meerderheid van de respondenten, waar de burgemeester een zwaardere stem heeft, geeft aan dat het draait om de verantwoordelijkheid die de positie van de burgemeester met zich mee brengt. 'Hij is degene die bestuurlijke risico's loopt, wij niet'.⁶⁸ 'Dus de bestuurder beslist en moet het ook overeind houden'. Veelal gaan daar gesprekken aan vooraf waarin de afzonderlijke posities en standpunten worden besproken. De griffier en gemeentesecretaris kunnen hem dan overtuigen of in zijn beslissing adviseren. De griffier en gemeentesecretaris conformeren zich in veel gevallen aan de beslissing van de burgemeester.

In de meeste gemeenten hebben de drie functionarissen eenzelfde beeld van de wijze waarop in beslissende situaties wordt gehandeld. In twee gemeenten is een meer gedifferentieerd beeld vanuit de respondenten. De burgemeester meent dat consensus de boventoon voert, terwijl de andere twee functionarissen vinden dat de burgemeester wel degelijk de knopen doorhakt in die situaties.

Aangenaam samenwerken

Het overall beeld van de samenwerking is positief. De uitkomsten van de interviews hebben geen grote problemen laten zien in de manier waarop er binnen de driehoeksoverleggen wordt samengewerkt. De informele sfeer en de afwezigheid van een agenda zorgen voor een laagdrempelig samenzijn. De gemeenschappelijke belangen staan voorop en daar waar de belangen van de raad (en de relatie tot het college) voorop staan zijn er geen spanningen te bemerken. Ook de grote inzet van consensus laat een goede basis zien. Op het moment dat de rol van de burgemeester sterker is, is dat vanuit alledrie een geaccepteerd feit, om reden dat het gezelschap de discussies niet mijdt. De mogelijkheid op het uiten van kritiek of bespreken van feedback is een onderdeel van de samenwerking die nog niet optimaal is. Het is lastig, de deelnemers sparen elkaar erin of zijn terughoudend in het geven van feedback op elkanders functioneren. Veel respondenten geven aan dat het wenselijker in het bilaterale overleg is.

5.1.2 Welke samenwerkingsverbanden komen voor?

Bovenstaande beschrijving geeft een goed beeld van de manier waarop er over het algemeen wordt samengewerkt door de drie functionarissen. Nu wordt er gekeken of er op basis van de kenmerken specifieke samenwerkingsverbanden kunnen worden onderscheiden tussen de verschillende driehoeken.

⁶⁷ Interview 3.

⁶⁸ Interview 11.

De analyse naar de samenwerkingsverbanden in de zes gemeenten is gebaseerd op vier ideaaltypische samenwerkingsverbanden met elk hun eigen essentie, zie § 3.4. Ten eerste het bondgenootschap (B), waarbij de hoofdzaak draait om ‘het samen doen’. Alle drie functionarissen hebben een gezamenlijk doel en een prettige gedeelde verstandhouding. Het coalitie genootschap (C) is een tweede vorm van samenwerken met het motto ‘twee en één maakt drie’. Een coalitie wordt hier gezien als een tweetal dat een basis heeft van gemeenschappelijke opvattingen, doelstellingen, karakters. De derde persoon staat daar meer los van, maar ze vormen uiteindelijk wel een driehoek. Ten derde is er het hiërarchische genootschap (H), waarbij het gaat om een aanwezige, maar niet dominante, rangorde tussen de functionarissen. Tot slot is het monopolistische genootschap (M) mogelijk, waarin de deelnemers zich richten op de eigen belangen en geen aanstoot nemen aan anderen. Kortom, solo optredens. In figuur is de verdeling van de kenmerken onder de zes gemeenten te zien, die gebaseerd zijn op de interviewgegevens.

Legenda:

Gemeente 1: ■ Gemeente 3: ■ Gemeente 5: ■
 Gemeente 2: ■ Gemeente 4: ■ Gemeente 6: ■

Kenmerken Δ	Bondgenootschap	Coalitie-genootschap	Hiërarchisch genootschap	Monopolistisch genootschap
Essentie				
Samen het doen	X X			
Twee en één maakt drie		X X		
Rangorde tussen de drie			X X	
Solo optredens				
Beslissen / Maken afspraken				
Consensus	X X X x x			
Meerderheid				
Eenzijdig beslissing met conformatie			X X X	
Regelmaat				

Wekelijks	X X			
Twee keer per maand		X		
Maandelijks		X	X	
Ad hoc (zelden)				X X
Aard overleg				
Informeel vriend-schappelijk/professioneel	X			
Informeel zakelijk		X X X X	X X X X	
Agenda				
Mondeling	X X X X X	X X X X X		
Schriftelijk			X	X
Belangen				
Gemeenschappelijk belang	X x X x			
Belangen eigen afdeling		X X X X	X X X X	
Kritische houding				
Wenselijk en mogelijk	X X			
Wel wenselijk, maar in beperkte mate mogelijk				
Niet wenselijk, wel grotendeels mogelijk			X X	
Niet wenselijk en mogelijk			X X	X X

Figuur 21: Verdeling kenmerken samenwerkingsverband van zes driehoeken (dubbele antwoorden zijn mogelijk; aangezien kenmerken karakteristiek kunnen zijn voor meer dan één samenwerkingsverband)

Géén monopolie

Uit het overzicht kan een aantal zaken opgemaakt worden over de manier van samenwerking. Voorop kan worden gesteld dat er geen enkel teken is om aan te nemen dat er binnen de zes onderzoeksdriehoeken wordt samengewerkt als een monopolistisch genootschap. Een enkele keer

is het zo dat een kenmerk, zoals de regelmaat (ad hoc) en de kritische houding (niet wenselijk en mogelijk), kan worden toegekend aan één van de driehoeken. Echter, veelal blijft het bij dit monopolistische kenmerk en zijn andere belangrijke zaken niet onder de noemer van 'monopolistisch' te vatten. Die laatste kenmerken, bijvoorbeeld consensus, impliceren juist het omgekeerde beeld, namelijk 'samen' in plaats van 'solo'. De analyse naar de factoren en correlaties laat eveneens zien dat er geen sprake is van 'solo optredens' door de functionarissen.

Een gemêleerd beeld van de samenwerkingsverbanden

De analyse naar de kenmerken laat een gemengd beeld zien van de samenwerkingsverbanden. In de analyse is vastgesteld dat slechts één van de zes gemeenten, gemeente 1, samenwerkt op basis van de kenmerken van één van de ideaaltypische samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband in de desbetreffende gemeente is een bondgenootschap. In de andere gemeenten is er sprake van een combinatie van kenmerken van meerdere samenwerkingsverbanden. Enerzijds zijn er gemeenten waar kenmerken van een bondgenootschap samengaan met die van een coalitiegenootschap. Anderzijds zijn er gemeenten waar de kenmerken van een coalitiegenootschap integreren met een hiërarchisch genootschap.

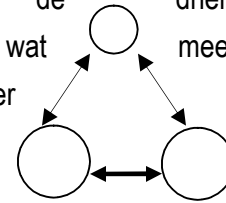
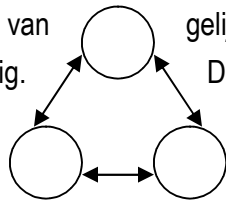
De karakteristieken van het bondgenootschap die bij een meerderheid van de gemeenten in beeld zijn, zijn de consensusbesluitvorming, de mondelinge agenda en de gemeenschappelijke belangen die voorop staan in het overleg. Zowel de kenmerken van het coalitiegenootschap en het hiërarchische genootschap lijken bepaald te worden door de informeel zakelijke sfeer die er binnen de overleggen voorkomt. Ook het feit dat er in menige gemeenten de belangen van één of twee gremia voorop staan, lijkt doorslaggevend te zijn.

Verder valt op dat er in de helft van de gemeenten door minstens twee functionarissen aangegeven wordt dat de burgemeester veelal de beslissingen neemt ofwel de knopen doorhakt. Discussies gaan hier wel aan vooraf en in de meeste gevallen staan de griffier en gemeentesecretaris achter de burgemeester in zijn beslissing. Dit is typerend voor een hiërarchisch genootschap.

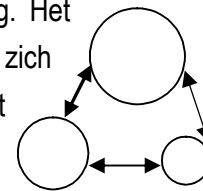
Wanneer er naar de (macht)balansen gekeken wordt, zoals de driehoeken die Caplow⁶⁹ ontwikkelde, zijn er hoofdzakelijk drie die uit de analyse naar voren komen.

⁶⁹ Caplow, T., (1956).

Ten eerste zijn de kenmerken van de bondgenootschap die de indruk wekken dat er een zekere mate is van gelijkwaardigheid tussen de functionarissen. De balans is in dit geval evenwichtig. De essentie 'het samen doen komt hierin ook terug. Daarnaast zijn er ook kenmerken geconstateerd die wat weg hebben van een coalitiegenootschap. In de driehoeken neemt dit verschillende vormen aan. De koppels die wat meer met elkaar gemeen hebben ten opzichte van de ander behelzen de ene keer de gemeentesecretaris en de burgemeester en in de andere gemeente de griffier en de gemeentesecretaris.



Tot slot zijn er ook kenmerken van een hiërarchisch genootschap terug te vinden wanneer wordt gekeken naar het feit dat er ook driehoeken zijn waarbij de burgemeester een vooraanstaande rol inneemt binnen het gezelschap. De balans is hier minder evenwichtig. Het heeft de karakteristieken van een rangordelijk gezelschap, waarbij het gezag zich concentreert bij één functionaris. Het model laat wel zien dat dit niet plaatsvindt zonder enige consideratie voor de andere leden. Het is geen alleenheerschappij binnen de driehoek.



5.1.3 Kortom: gedifferentieerde manieren van samenwerken

Het antwoord op de vraag welke samenwerkingsverbanden voorkomen is multi-interpretabel. Enerzijds is geconstateerd dat een grote meerderheid niet samenwerkt op basis van de kenmerken van één type samenwerkingsverband. Anderzijds is geconcludeerd dat er één bondgenootschap is van de zes driehoeken en dat geen enkele driehoek samenwerkt als een monopolistisch gezelschap.

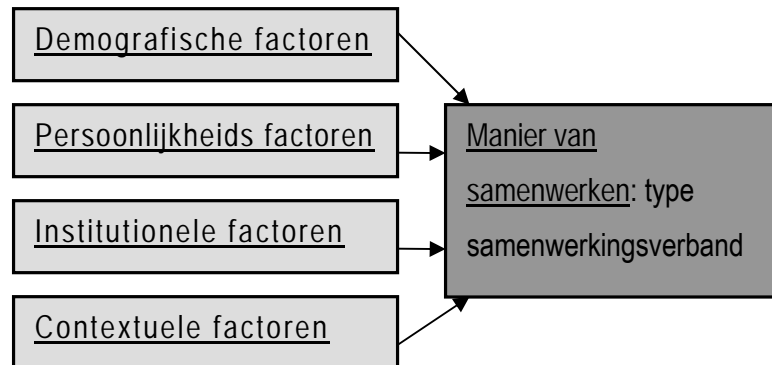
Kijkend naar de uitkomsten van de interviews is een samenhangende beschrijving van de zes gemeentelijke driehoeken niet mogelijk. Elk driehoek staat op zichzelf en heeft zijn eigen logica. Dit zal ook blijken wanneer gekeken wordt naar de factoren die de kenmerken verklaren van het manier van samenwerken in § 5.2 en 5.3.

5.2 Welke factoren beïnvloeden de samenwerkingsvormen?

In het theoretische kader zijn er verscheidene factoren onderscheiden die van invloed zouden kunnen zijn op het type samenwerkingsverband. Vier groepen factoren vormden de basis.

- Demografisch: leeftijd, geslacht, ervaring
- Institutioneel: formele posities, aard driehoeksoverleg
- Persoonlijkheid: karakters, onderlinge relaties
- Contextueel: bilateraal overleg, verhouding raad – college, visie dualisme

De tweede box die open is gemaakt zou moeten verklaren waarom de driehoeksoverleggen samenwerken op de manier zoals die is vastgesteld.



5.2.1 Onvolkomen samenhang tussen factoren en samenwerkingsverbanden

Hét bondgenootschap

De resultaten van de samenwerkingsverbanden zijn niet eenduidig. Er is slechts één driehoek die functioneert op basis van de verwachte kenmerken, namelijk een bondgenootschap, zie p. 42.



Het bondgenootschap dat geconstateerd is, lijkt inderdaad volledig beïnvloed te worden door de veronderstelde factoren. Zowel de demografische, persoonlijkheids, institutionele en contextuele factoren komen overeen met de kenmerken. Het bondgenootschap als samenwerkingsvorm laat

zich in dit geval vooral verklaren uit de bepalende factoren waaronder een klein leeftijdsverschil, goed bij elkaar passende karakters en de erkenning dat men onderling afhankelijk is van elkaar. Eén van de deelnemers in het bondgenootschap gaf ook aan 'dat het veelal te maken heeft met de persoonlijkheden. Het is erg belangrijk geweest dat men destijds heeft gekozen voor drie persoonlijkheden die elkaar aantrekken'.⁷⁰ In deze driehoek lijken de persoonlijkheden en de chemie tussen hen de succesfactor te zijn voor de prettige manier waarop er wordt samengewerkt. Wat betreft deze driehoek ondersteunen de bevindingen de hypothesen en blijft het ideaaltypische schema van de bondgenootschap overeind.

Gevarieerde genootschappen

De andere driehoeken hebben in hun samenwerking kenmerken van meerdere samenwerkingsvormen. De hypothese dat er één geheel zou zijn aan kenmerken die met elkaar samenhangen wordt niet ondersteund door de bevindingen. Zo blijkt dat driehoeksoverleggen die op ad hoc basis (monopolistisch) plaatsvinden, samen kunnen gaan met een grote inzet van consensus (bondgenootschap). En een informele sfeer (coalitie- of bondgenootschap) kan overeenkomen met een burgemeester die de beslissingen neemt waaraan de griffier en gemeentesecretaris zich conformeren (hiërarchie). Een heldere verklaring hiervoor is niet voorhanden aangezien de vastgestelde kenmerken geen doorslaggevend beeld van een samenwerkingsverband geven.

Aan de andere kant doen de factoren dat af en toe wel. Bijvoorbeeld in het geval van een coalitiegenootschap. Binnen dit samenwerkingsverband is het motto 'twee en één maakt drie'. Diverse factoren die een rol in de desbetreffende driehoeken spelen en een verklaring kunnen vormen voor de samenwerkingsvorm, komen niet uit op de kenmerken van een coalitiegenootschap. Niettemin zijn er gezelschappen waar duidelijk twee personen een koppel vormen ongeacht de manier waarop er met zijn drieën wordt samengewerkt. Zo zijn er veelal twee functionarissen die meer naar elkaar toetrekken. Tweetallen die al langer ervaring hebben in de functie, zoals de burgemeester en gemeentesecretaris. Bij twee driehoeken hangt dit samen met de leeftijden die dichtbij elkaar liggen. Vaak zien deze twee functionarissen elkaar ook vaker in het bilaterale contact, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van en gedurende de collegevergadering. Ook zijn er respondenten die aangeven dat de relatie met een andere functionaris op persoonlijk vlak zeer goed is (vriendschappelijk, collegiaal), terwijl er met de derde functionaris geen persoonlijke klik is, slechts een functionele klik. Tot slot zijn er koppels, zoals de griffier en gemeentesecretaris die samen het driehoeksoverleg voorbereiden. Zo zei een burgemeester: 'Gemeentesecretaris en griffier waarderen elkaar echt en regelen dingen samen. In het driehoeksoverleg merk je dat ook,

⁷⁰ Interview 15.

ze hebben van te voren al geregeld hoe het gaat. Ze vormen een sterk koppel'.⁷¹ De burgemeester komt er pas bij tijdens het overleg zelf. Deze voorbeelden van koppels binnen de driehoek geven de indruk van een coalitiegenootschap. Kort gezegd: ondersteunen deze factoren de essentie van het samenwerkingsverband, maar leiden niet tot het pakket van kenmerken van dat samenwerkingsverband.

Een ander voorbeeld is waar de factoren die hypothetisch gezien zouden moeten leiden tot een bond- of coalitiegenootschap juist correleren met de kenmerken van een hiërarchisch genootschap. Aangenomen is bijvoorbeeld dat een klein verschil in leeftijd sterk zou samenhangen met de kenmerken van een bond- of coalitiegenootschap. In één geval hangt het ook samen met de kenmerken van het bondgenootschap, maar bij twee andere gezelschappen komen de hiërarchische kenmerken juist het sterkst naar voren. In deze driehoeken is de mate waarin kritiek wenselijk en mogelijk is zeer beperkt en staan de belangen van de eigen gremia voorop.

Solo optredens blijven uit

In geen van de zes driehoeken is er de drang om te werken als een monopolistisch genootschap. De deelnemers realiseren zich maar al te goed dat ze elkaar nodig hebben voor een goed gemeentelijk en eigen functioneren. 'Als de drie functionarissen maar helder voor ogen hebben dat het gaat om de ontwikkeling van de gemeente, dan denk ik dat je snel geneigd bent om de gezamenlijkheid daarvan te onderkennen'.⁷² Enkele factoren die verondersteld waren een monopolistisch genootschap te beïnvloeden kwamen echter wel in de bevindingen terug. Zo zijn er gezelschappen met grote onderlinge verschillen in leeftijd en verschillen in werkervaring⁷³. Daarnaast zijn er ook driehoeken waar is aangegeven dat er een matige verhouding is tussen de raad en het college. Maar toch heeft dit er niet toe geleid dat er eenzijdige besluiten worden genomen en het overleg alleen zou draaien om de eigen belangen. Wat opvalt zijn twee factoren die niet overeenkomen met de veronderstellingen en dat zij aanzetten tot solo optredens. Ten eerste is in geen enkel driehoek gebleken dat er drie onvereenigbare persoonlijkheden met elkaar moeten samenwerken. Normale persoonlijke verhoudingen zijn de norm. Ten tweede zijn er geen driehoeken waar de functionarissen, naast het driehoeksoverleg, zelden bilateraal overleg hebben. Dat betekent dat de drie deelnemers elkaar sowieso op een regelmatige basis zien. Ze kunnen in het alledaagse werklevens al moeilijk om elkaar heen. Dus ondanks de signalen die mogelijk zouden kunnen leiden tot een monopolistisch genootschap, zijn er twee factoren die de behoefte af lijken te zwakken om zich niets van elkaar aan te trekken.

⁷¹ Interview 1.

⁷² Interview 15.

⁷³ Zie bijlage 1.

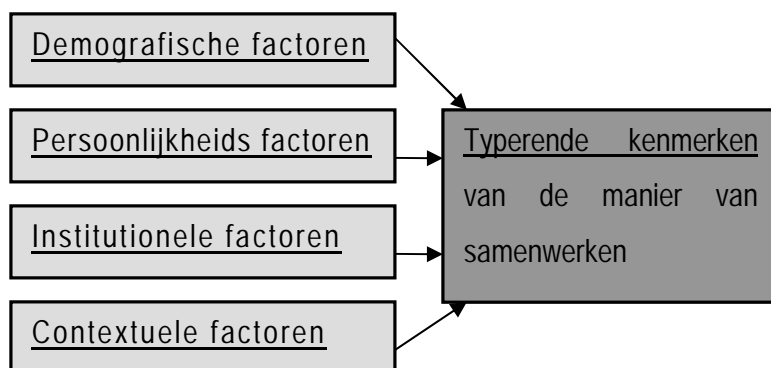
5.2.2 Kortom: hypothesen schieten te kort

De uitkomsten van de analyse kunnen twee dingen betekenen. Aan de ene kant lijkt het erop dat de vooropgezette samenwerkingsverbanden te ideaaltypisch zijn en te weinig nuance met zich mee hebben gebracht. Je komt dan al snel uit op een combinatie van kenmerken van verschillende samenwerkingsverbanden. Aan de andere kant kan het ook zo zijn dat de kenmerken niet op een vanzelfsprekende wijze met elkaar samenhangen. De factoren staan los van de groep kenmerken, maar impliceren logischerwijs wel een bepaalde manier van samenwerken, zoals bij het voorbeeld van het coalitiegenootschap.

Om los te komen van de veronderstelling dat er een relatie is tussen de factoren en een bepaald type samenwerkingsverband (eerste en tweede box), zal nu gekeken worden of op een andere manier de samenwerkingsgebruiken te verklaren zijn.

5.3 Een alternatieve frisse blik: welke factoren beïnvloeden de samenwerkingskenmerken?

Bovenstaande analyse heeft twee zaken aangetoond. In de eerste plaats blijkt dat de zes driehoeken niet één op één samenwerken op basis van de veronderstelde kenmerken van één type samenwerkingsverband. De kenmerken van verschillende samenwerkingsvormen komen bijeen in één driehoeksoverleg. Ten tweede betekent deze uitkomst dat het lastig is om te verklaren waarom ze zo werken zoals ze doen. Echter, een nadere blik op de bevindingen laat zien dat het mogelijk is om te verklaren waarom specifieke kenmerken zich bij meerdere of slechts bij enkele driehoeken zich voordoen. Een frisse blik op de resultaten van het empirische onderzoek maakt het mogelijk de karakteristieken van de manier van samenwerken te verklaren, ongeacht het samenwerkingsverband. Het nieuwe uitgangspunt is in onderstaande box te zien:



Wanneer de nieuwe box geopend wordt vormen de volgende elementen de basis:

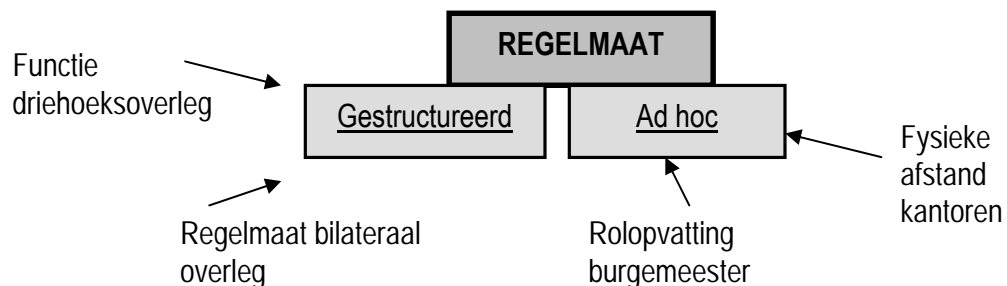
Typende kenmerken van de manier van samenwerken:

- De regelmaat (en functie)
- De agenda
- De ruimte voor kritiek
- De sfeer
- De centrale belangen
- De wijze van beslissen

De kenmerken zullen afzonderlijk van elkaar geanalyseerd worden.

5.3.1 Toelichting op het ontstaan van de individuele kenmerken

De regelmaat geëxpliciteerd



De regelmaat waarmee het overleg van de drie functionarissen plaatsvindt, loopt sterk uiteen. De vraag van waarom dit zo sterk uiteenloopt, hangt samen met verscheidene factoren.

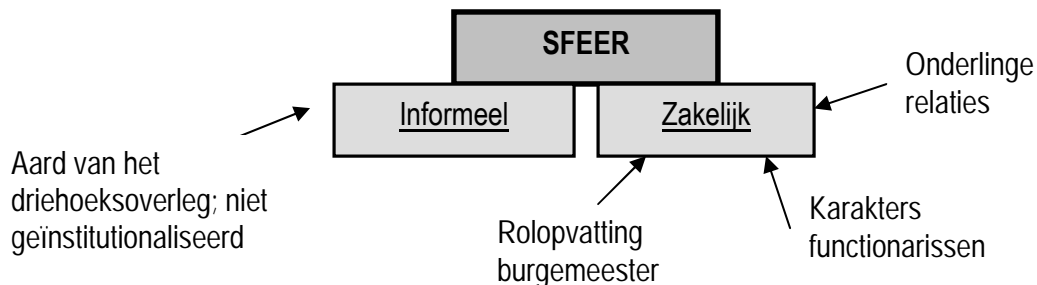
Kijkend naar overleggen die plaatsvinden met een vaste regelmaat, dan is te zien dat de functie van het overleg van invloed is op de regelmaat. In deze driehoeksoverleggen bespreken de functionarissen wat 'daily matters' of nemen ze de agendapunten door van de aankomende collegevergadering. Dit zijn zaken die wekelijks aan de orde komen en reden zijn om gestructureerd bijeen te komen. De samenhang is wel een kip – ei verhaal, aangezien de functie zich ook gevormd kan hebben naar de regelmaat van het overleg.

De factoren die ertoe hebben geleid dat twee gemeenten hun driehoeksoverleg op ad hoc basis organiseren zijn tweeledig. Zo speelt bij de ene gemeente de rolopvatting van de burgemeester een rol. Het hebben van gestructureerde overleggen geniet niet de voorkeur.⁷⁴ Wanneer er vanuit één van de functionarissen de behoefte bestaat of wanneer er een vraagstuk op tafel ligt dat een gemeenschappelijk doel dient, dan zal een driehoeksoverleg plaatsvinden. In de andere gemeente gaat het om de fysieke afstand die er is tussen de werklocaties van de functionarissen. De afstand vraagt om meer planning en (reis)tijd dan wanneer ze met z'n drieën in één gebouw gelokaliseerd zouden zijn. Dit maakt het lastiger om gestructureerd een driehoeksoverleg te hebben. Telefonische gesprekken vervangen enkele keren het daadwerkelijke driehoeksoverleg. Beide zijn factoren die vooraf, in het theoretische kader, niet zijn meegenomen in het onderzoek.

⁷⁴ Interview 6.

Verder is in veel gemeenten de hoge frequentie waarmee bilateraal overleg plaatsneemt een factor die de noodzaak tot een hoge regelmaat van het driehoeksoverleg doet afnemen. Dagelijkse, incidentele kwesties worden veelal in de bilaterale overleggen behandeld. De functionarissen weten elkaar in de wandelgangen snel te vinden. Dat er een driehoeksoverleg is, ofschoon op een minder regelmatige basis, is uiteindelijk toch van belang. 'Je moet een formeel zakelijk moment hebben om, alledrie in de functies die we hebben, elkaar functioneel te ontmoeten. Je kunt een werkorganisatie niet alleen maar op informele lijnen gronden omdat je dan het risico loopt dat je informatie naar anderen niet goed organiseert, omdat je het niet met z'n drieën duidelijk hebt afgestemd.'⁷⁵

De sfeer verklaard



Het merendeel van de respondenten karakteriseerde de overlegsfeer als informeel en zakelijk. De informele sfeer lijkt te worden beïnvloed door het karakter van het overleg. Het driehoeksoverleg is geen geïnstitutionaliseerd overleg. Het is niet wettelijk bepaald dat de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier bijeen moeten komen. Dat heeft tot effect dat het een laagdrempelig overleg is. Formeel gezien is de burgemeester niet de voorzitter van het driehoeksoverleg. In hoeverre een burgemeester die rol wel aanneemt, hangt van de driehoek en de situatie af. Tegelijkertijd verklaart het karakter van het overleg grotendeels waarom er geen agenda wordt gebruikt. Wat er wordt besproken is afhankelijk van de betrokken functionarissen en omgeving. Verder is het niet vereist dat er een schriftelijk verslag wordt uitgebracht van de inhoudelijk besproken punten en van de afspraken. 'Je hoeft dus niet met het vorige verslag van de vergadering te werken'.⁷⁶ De functionarissen wekken de indruk hier ook voorstander van te zijn. Ze vertrouwen elkaar erop dat afspraken worden nagegaan en zo niet dan wordt hierover gesproken in andere besprekingen.

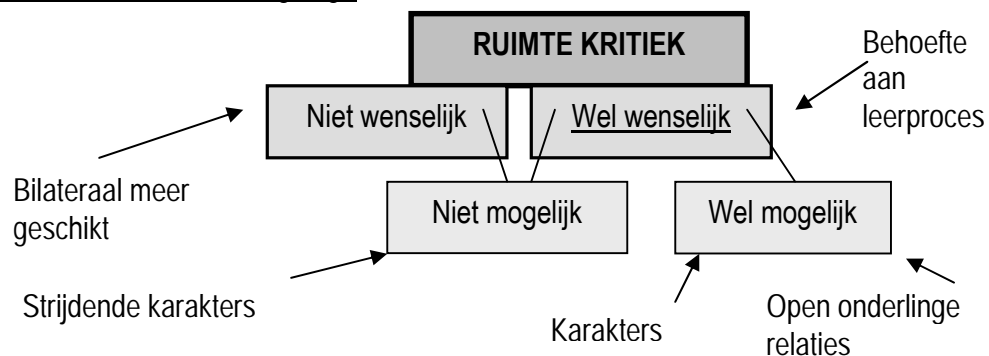
De zakelijke kant wordt daarnaast meer bepaald door het proces en de onderlinge relaties. Hoe ze met elkaar omgaan en welke karakters er aan tafel zitten, zijn mede bepalend voor de sfeer. De meer zakelijke proceskant uit zich zo doordat het overleg meerdere keren 'doelgericht' wordt

⁷⁵ Interview 9.

⁷⁶ Interview 18.

genoemd; er wordt 'recht toe, recht aan' gepraat en 'men zit echt te vergaderen'. De onderlinge relaties zijn in de verklaring van de sfeer niet onbelangrijk. In meerdere interviews wordt door de griffier en / of de gemeentesecretaris aangegeven dat voornamelijk de burgemeester een zakelijke opstelling heeft in het overleg. Enerzijds omdat hij of zij degene is die het proces aanstuurt, anderzijds omdat het karakter van de persoon van de burgemeester een zakelijke insteek heeft. De driehoeksrelaties zijn daardoor ook onderling verschillend. In twee gemeenten komt duidelijk naar voren dat de relatie van de twee functionarissen met de burgemeester als zakelijk wordt omschreven. De relatie tussen de gemeentesecretaris en griffier zijn meer collegiaal. Eén van de griffiers beschreef de onderlinge relaties als volgt: 'de gemeentesecretaris en ik zijn collega's, wij zijn ambtenaren en de burgemeester is de bestuurder.'⁷⁷

Beperkte mate van kritiek uitgelegd



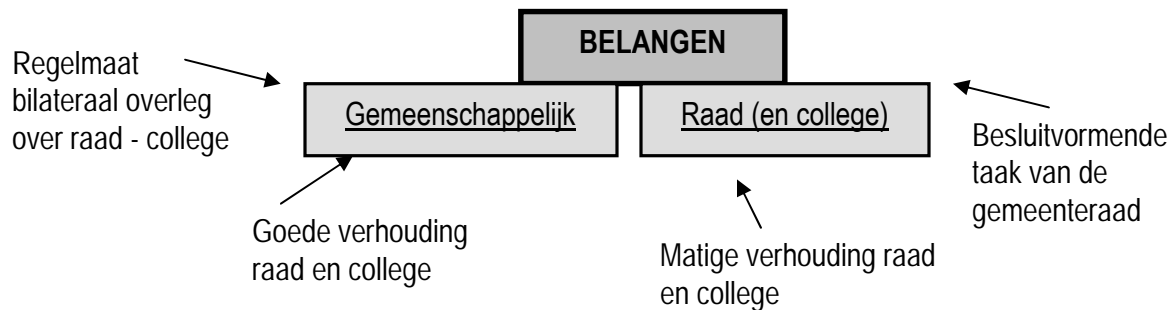
De grote verdeeldheid in de driehoeken over de ruimte voor het uiten van kritiek vraagt om verklaring. Binnen de driehoeken zijn er twee groepen te onderscheiden. De ene groep, bestaande uit meer dan de helft van de respondenten, geeft aan dat het geven van feedback op elkaars functioneren niet echt wenselijk wordt gevonden. Het is niet wenselijk volgens enkele respondenten omdat het door de andere deelnemers van de driehoek niet goed ontvangen wordt. Open praten over elkaars functioneren is in sommige gevallen een gevoelige kwestie. Tegelijkertijd merkt het merendeel van de respondenten op dat het driehoeksoverleg niet de plek is om kritiek te uiten. De regelmaat waarmee de functionarissen in bilateraal overleg samenkomen geeft meer de ruimte om kritiek te uiten.

De andere groep, bestaande uit minder dan de helft van de respondenten, geeft aan dat het geven van kritiek juist wenselijk en ook mogelijk is. Factoren die hier het meeste van invloed lijken te zijn, zijn de persoonlijkheden en onderlinge relaties. Binnen deze driehoeken zijn de karakters van de functionarissen aanvullend. De onderlinge relaties worden als 'collegiaal' en 'gelijkwaardig' getypeerd. Wanneer de onderlinge relaties door iedere deelnemer in de driehoek zo ervaren wordt, zal de ruimte om elkaar kritiek te geven groter worden. Binnen één van de driehoeken wordt ook

⁷⁷ Interview 13.

het leereffect genoemd in relatie tot het geven van kritiek. 'Wij zijn kritisch naar de resultaten en het proces en we zijn kritisch voor verbeterpunten. Dat moet ook, want anders leren we niets.'⁷⁸

De centrale belangen toegelicht



Uit de interviews is gebleken dat de driehoek bijeenkomt vanuit een gemeenschappelijk belang, zijnde een belang voor alle betrokken partijen, of bijeenkomst vanuit het belang van een goed functioneren van de gemeenteraad zelf, als ook in relatie tot het college.

Dat het functioneren van de raad een belangrijk onderwerp van gesprek is, staat vast. Getracht wordt om op verschillende manieren de raad zo goed mogelijk te laten werken. In de beschrijving van de functies van het driehoeksoverleg komt dat ook terug. Afstemming tussen raad en college; ervoor zorgdragen dat de raad snel de goede kwalitatieve stukken krijgt. Problemen voorkomen; zorgen dat de werkdruk voor de raad en de raadsleden zo klein mogelijk is. Zo blijkt uit meerdere voorbeelden die respondenten noemen dat de raad belangrijk is. De raad is verantwoordelijk voor de besluitvorming en dat is van essentieel belang voor wat er binnen en buiten de gemeentelijke organisatie gebeurt.

Wat klaart de centrale rol van de raad binnen het driehoeksoverleg? Uit de analyse komt één factor, namelijk de beoordeling van de verhouding tussen raad en college, sterk naar voren. De respondenten is gevraagd de verhouding tussen raad en college te beschrijven. Slechts in twee gemeenten wordt door meerdere deelnemers van de driehoek die verhouding als prettig en constructief ervaren. In een meerderheid van de gemeenten is er dus naar eigen zeggen van de respondenten een matige relatie tussen raad en college. De respondenten geven aan dat er wel besluitvorming plaatsvindt, maar dat de sfeer scherp is en onderlinge relaties vaak moeizaam zijn. De sfeer wordt soms scherp omdat 'de fracties hun eigen wethouder niet publiekelijk steunen'.⁷⁹ En de onderlinge verhouding wordt ook beschreven in de zin van dat 'de raad vindt dat hij afdoende in staat wordt gesteld om kaders te stellen waar het college naar zou moeten handelen. En het

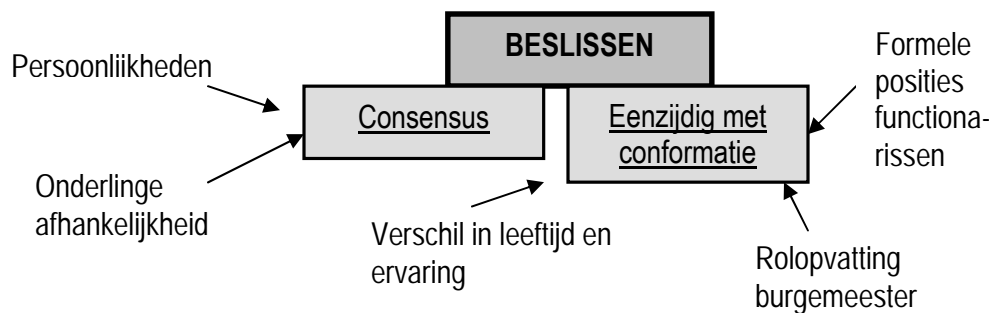
⁷⁸ Interview 10.

⁷⁹ Interview 7.

college vindt dat de raad zich bemoeit met college zaken'.⁸⁰ In die gemeenten waar de verhouding tussen de gemeenteraad en het college niet optimaal is, zie je vaker dat de aandacht in de driehoek uitgaat naar de raad en de relatie van de raad ten opzichte van het college. Het driehoeksoverleg richt zich in die gevallen sneller op het interne functioneren van die gremia.

In de gemeenten waar die verhouding door meerdere deelnemers als positief en constructief ervaren wordt, wordt het doel van het driehoeksoverleg sneller beoordeeld als gemeenschappelijk. Wanneer er een goede verhouding is, zal dit er mogelijk voor zorgen dat het intern functioneren van raad en college minder aandacht nodig heeft. De aandacht kan nu uitgaan naar andere, meer inhoudelijke zaken in plaats van de meer procesmatige zaken. 'Het gaat dan om het belang van de stad'.⁸¹ In die gemeenten worden de zaken rondom de raad en het college veelal in het bilaterale overleg besproken en dient het driehoeksoverleg een breder of meer diepgaand doel.

Duidelijk maken waarom wie beslist



In het driehoeksoverleg worden geen harde besluiten genomen. Uit de interviews wordt duidelijk dat het een overleg is waar ze met z'n drieën om tafel gaan zitten om over relevante onderwerpen te beraadslagen. Vanuit die benadering kan verklaard worden waarom de consensusgedachte de boventoon voert in de meeste driehoeken. Het gezelschap komt samen voor een gemeenschappelijk doel. Of dat doel nu het functioneren is van de hele gemeentelijke organisatie of alleen van de raad, maakt niet uit. Ze hebben elkaar nodig en die onderlinge afhankelijkheid wordt in de meeste interviews ook uitgesproken. Zo zei bijvoorbeeld één van de gemeentesecretarissen dat: 'Die afhankelijkheid zou functioneel ook niet anders kunnen. Ik kan niet zonder een goede voorzitter en hij kan niet zonder iemand die de organisatie goed aanstuurt. Als dit niet zo gaat, dan werkt het niet. Je bent nooit alleen.'⁸²

⁸⁰ Interview 2.

⁸¹ Interview 15.

⁸² Interview 11.

Echter in de ene gemeente lijkt de burgemeester zich sterker te profileren binnen het driehoeksoverleg dan in andere gemeenten. De inzet is vaak consensus, maar uiteindelijk beslist de burgemeester. Hoofdzakelijk zijn er twee verklaringen.

Ten eerste is de rolopvatting van de burgemeester in die gemeenten sterker waar het gaat om zijn verantwoordelijkheid, ook binnen de driehoek. 'Als er knopen moeten worden doorgehakt dan ben ik degene die de baas is. Ik ben hier diegene die de beslissende stem heeft in de driehoek'. In die driehoeken is te zien dat de andere twee functionarissen dat ook zo ervaren. 'Vaak is het de burgemeester die uiteindelijk de knoop doorhakt. En wij stemmen daarmee in. De bestuurder beslist en moet het ook overeind houden'.⁸³ Dat betekent dat naast het verantwoordelijkheidsgevoel van de burgemeester zelf ook de verplichting om verantwoording af te leggen meespeelt onder de deelnemers. Verder valt op dat er situaties zijn waarin de griffier en gemeentesecretaris menen dat de burgemeester de beslissende stem heeft en de burgemeester dit niet bevestigt. Wellicht dat het voor de burgemeester een meer onbewuste handeling is die door de andere twee meer zo ervaren wordt omdat ze de burgemeester als de voorzitter zien.

Ten tweede blijkt, in het verlengde van die rolopvatting, dat in een enkel geval de formele posities wel degelijk een rol spelen bij het nemen van beslissingen. Burgemeester en gemeentesecretaris hebben beiden leidinggevende functies en daarentegen heeft de griffier dat niet.⁸⁴ De griffier heeft een ondersteunende functie naar de raad toe met organisatorische en professionaliseringstaken. De griffier heeft bovendien minder mensen tot zijn of haar beschikking ten opzichte van de gemeentesecretaris. De verschillen in functies en ook de verschillende rollen⁸⁵ van de functionarissen zijn bepalend voor de manier waarop ze met elkaar omgaan. In twee gemeenten bepalen die formele posities van de drie functionarissen ten dele hoe het spel verloopt. In beide gevallen doet de burgemeester een poging om 'boven' de twee functionarissen te staan. De burgemeesters doen dat echter niet vanwege de incompetentie van de andere twee functionarissen. Toch zie je dat de positie van de griffier in die gemeenten nog enige spanning oplevert. Eén van de burgemeesters meent dat die positie niet sterk genoeg is en een steun in de rug nodig heeft vanuit een 'stevigere' plaats, de burgemeesters positie. De andere burgemeester ziet dat enige spanning te bemerken is tussen de gemeentesecretaris en griffier in de structuur, niet in de persoonlijke relatie. Deze burgemeester probeert deze spanning binnen de driehoek te bewust relativeren. Een factor die bij beide gemeenten samenvalt, is het grotere leeftijdsverschil⁸⁶ tussen de functionarissen. De griffiers zijn de jongsten van het gezelschap en bovendien hebben de gemeentesecretaris en burgemeester al langere tijd ervaring in hun huidige functie. Die grote

⁸³ Interview 16.

⁸⁴ BMC Groep en Vereniging van Griffiers (VvG) (2006), p. 27.

⁸⁵ Zie bijlage I.

⁸⁶ Zie bijlage I.

verschillen in leeftijd, ervaring en positie lijken een belangrijke rol te spelen bij 'wie beslist' en maakt dat de kenmerken van een hiërarchisch genootschap meer naar voren komen.

5.3.2 Kortom: een eigen driehoekslogica

Als antwoord op de gestelde vraag 'welke factoren de individuele kenmerken beïnvloeden', is vastgesteld dat de situatie (de context: persoonlijkheden, verhouding raad en college, mate van formaliteit van het overleg etc.) de kenmerken beïnvloeden. De situatie bepaalt de invulling van de groepen factoren die tot de karakteristieke kenmerken voor de individuele driehoeken leiden. De redenen dat de driehoeksoverleggen werken zoals ze doen is een logica op zichzelf. Enerzijds zijn de verschillende manieren van samenwerken in grote lijnen te verklaren. Ieder overleg heeft het laagdrempelige karakter wat leidt tot een informele sfeer die gericht is op consensus. De raad als onderwerp staat centraal omdat daar de essentiële punten samen komen in de besluitvorming. Anderzijds overheerst het beeld uit de analyse dat elk driehoek een eigen manier heeft van samenwerken en verschillende factoren daarop van invloed zijn. Bijvoorbeeld, daar waar een fysieke afstand en heldere rolopvatting van een burgemeester beide leiden tot ad hoc bijeenkomsten. Zodoende lijkt het erop dat de driehoekslogica één is die per gemeente op zichzelf staat.

5.4 Hoe productief zijn de duale driehoeken?

Tot slot wordt de derde box in deze analyse geopend. Op basis van enkele indicatoren, het gemiddelde cijfer en de discrepantie in de toekenning van cijfers door de respondenten, is een oordeel uitgesproken over de mate waarin de driehoeksoverleggen productief zijn.

Uitkomst van het
driehoeksoverleg:
productief of
improductief

5.4.1 De resultaten

De resultaten van alle interviews laten zien dat vanuit het perspectief van de respondenten de samenwerking en doelbereiking positief beoordeeld worden. Over de gehele onderzoeksgroep geven de respondenten gemiddeld een 8,0 als rapportcijfer voor de samenwerking. Van de drie functionarissen beoordelen de gemeentesecretarissen de samenwerking het hoogst met een 8,5. De griffiers en burgemeester zitten met hun beoordeling rond de 7,7. Alle respondenten ervaren de samenwerking over het algemeen als 'prettig' en zijn er 'tevreden' over. De deelnemers binnen de

driehoek hebben respect voor de positie van de ander en proberen mee te denken in oplossingen die rekening houden met die posities.⁸⁷ Voor de mate waarin het doel van het driehoeksoverleg bereikt wordt, geven de respondenten gemiddeld een 7,8 als rapportcijfer. De drie functionarissen verschillen nauwelijks in hun beoordeling over de doelbereiking. De meeste respondenten menen dat het driehoeksoverleg een effectief overleg is. Zo zei een burgemeester ‘voor een zesje doen we het niet’. De griffier van diezelfde gemeente lichtte zijn toegekende 10 toe: ‘We hebben een probleem, komen dan bijeen, wisselen van gedachte en we komen tot een bepaalde handelswijze’.⁸⁸ Géén van de respondenten heeft een cijfer onder de zes toegekend aan de twee onderdelen.

De mate waarin de afzonderlijke overleggen productief zijn, lopen uiteen van semi-productief tot zeer productief. Vier van de zes gemeentelijke driehoeken scoren ‘goed’ op de samenwerking. De resultaten van de zes gemeenten zijn hieronder schematisch weergegeven.

Legenda:

- 6,0 – 6,9 : ontoereikend : –
- 7,0 – 7,9 : voldoende : +
- 8,0 – 8,9 : goed : ++

RESULTAAT DRIEHOEKSOVERLEG	DOELBEREIKING		
	–	+	++
S		Voldoende productief	
A +		(+/+) (twee gemeenten)	
M	Semi-productief (++/-)	Productief (++/+)	Zeer productief (++/++)
ENWERKING ++	(één gemeente)	(twee gemeenten)	(één gemeente)

Figuur 22: Resultaten van de zes driehoeksoverleggen (voor de basis analyse van productiviteit, zie p. 61)

5.4.2 Discrepancies in de driehoekresultaten

De analyse laat tegelijkertijd zien dat er binnen de onderzochte gemeenten wel een zekere mate is van ongelijkheid in de toekenning van de cijfers onder drie functionarissen van eenzelfde gemeente. Het verschil in de cijfertoekenning is in twee gemeenten aanzienlijk, meer dan twee punten verschil. Aan de andere kant zijn er twee gemeenten waarbij de functionarissen behoorlijk

⁸⁷ Interview 10.

⁸⁸ Interview 18.

op één lijn zitten. In deze gemeenten wijken de cijfers slechts een half punt van elkaar af. Kortom, de mate waarin in een merendeel van de gemeenten de drie functionarissen verschillend tot zelfs onsamenhangend de cijfers hebben toegekend is opmerkelijk.

In de gemeenten waar het resultaat 'voldoende productief' en 'zeer productief' beoordeeld was, was er gemiddeld 2 punten verschil in het geven van een cijfer door de drie functionarissen van dezelfde gemeente. In de overige vier gemeenten zijn er ook verschillen geconstateerd in de beoordeling, maar minder groot. In twee gemeenten, met opvallend allebei de waardering van een 'productief' resultaat, is duidelijk dat er amper verschillen zijn. In deze twee gemeenten liggen de functionarissen goed op één lijn. Verschillen in de beoordeling zijn onder andere te herleiden naar de verschillen in percepties tussen de functionarissen in één driehoek. Zo hebben we eerder al geconstateerd dat er verschillen zijn in de ervaringen van de functionarissen, bijvoorbeeld als het gaat om de ruimte voor feedback en wie de knopen doorhakt. De griffier meent dat er weinig ruimte is voor feedback, terwijl de andere twee deelnemers aangeven dat het uiten van kritiek wel wenselijk en mogelijk is.

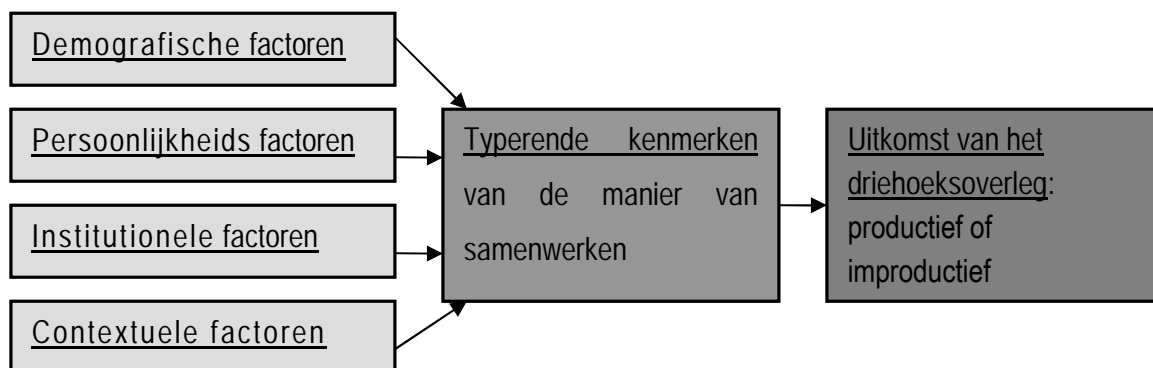
Een kanttekening moet geplaatst worden bij de waardering van de driehoeksoverleggen. De daadwerkelijke productiviteit van een overleg is moeilijk te meten. Terecht zei één van de respondenten dat 'het driehoeksoverleg slechts één schakel is in de keten'. Het effect van het driehoeksoverleg voor de andere organen zoals de raad, het college en de ambtelijke organisatie, hangt van veel meer zaken af, dan de wijze waarop de driehoekssamenwerking zelf verloopt en of de driehoeksfunctionarissen de doelen binnen het driehoeksoverleg haalt. De mate waarin beslissingen, afspraken en oplossingen doorwerken is nu buiten beschouwing gelaten.

5.4.3 Kortom: vruchtbare driehoeksbesprekingen

De beoordelingen die door de respondenten zijn toegekend zijn alle positief. De verdeling laat een onderscheid zien dat uiteenloopt van semi-productief tot zeer productief. Dit kan betekenen dat er naar de mening van de respondenten uit bepaalde driehoeken nog zaken verbeterd kunnen worden en het bij andere driehoeken al in belangrijke mate aan de verwachtingen voldoet. Tegelijkertijd is ook geconstateerd dat onderling in de enkele driehoeken grote verschillen zijn tussen de cijfers die er zijn toegekend. Tot slot is het belangrijk om in het oog te houden dat de mate waarin een driehoeksoverleg productief is van meer zaken afhangt dan alleen de ervaringen van de drie respondenten per driehoek.

5.5 Wat zijn de bepalende elementen voor de productieve driehoeken?

De resultaten zijn alle productief te noemen, hoewel de mate van productiviteit wel verschilt per driehoek. In dit onderzoek is het hoofddoel om erachter te komen welke factoren beslissend zijn voor een productief resultaat. Op basis van de bevindingen ziet het schema er nu als volgt uit:

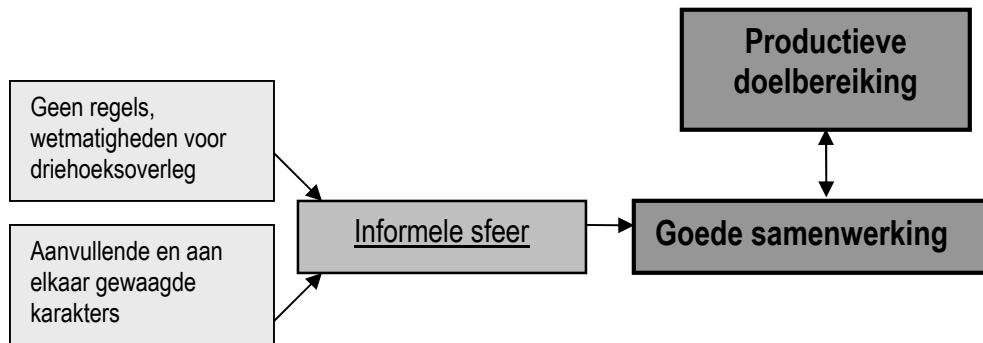


De veronderstelling in dit onderzoek was dat specifieke factoren zouden leiden tot een bepaald type samenwerkingsverband. Aangepast aan de bevindingen ga ik er nu vanuit dat er een sterker verband is tussen factoren en afzonderlijke kenmerken. Die kenmerken brengen het driehoeksoverleg uiteindelijk tot een bepaald niveau van productiviteit. Welke correlaties laat de analyse zien tussen het resultaat en de kenmerken van de samenwerking respectievelijk de factoren? Tot slot wordt nader ingezoomd op twee driehoeksoverleggen vanwege de opvallende resultaten.

5.5.1 Elk driehoek is in zekere mate productief; waarom?

Productief lijken de driehoeksoverleggen zeker te zijn op het terrein van de doelbereiking en samenwerking. De discrepantie in de toekenning van de cijfers laat wel zien dat de meningen binnen de gezelschappen uiteenlopen. Maar, onvoldoendes zijn niet toegekend. Aan de ene kant zijn er factoren die een duidelijke invloed lijken te hebben op de totstandkoming van de vruchtbare overleggen. Deze zullen hieronder besproken worden. Aan de andere kant moet in een kwalitatief onderzoek met interviews rekening worden gehouden met een zekere mate van sociaal wenselijke antwoorden. Dit moet in het achterhoofd meegenomen worden, maar het speelt hier geen directe rol. Kijkend naar de samenwerking en de doelbereiking is de vraag: welke relaties zijn zichtbaar?

Goede samenwerking



De samenwerking is zeer gunstig beoordeeld. Uit de interviews lijken enkele samenhangende factoren deze uitkomst te steunen.

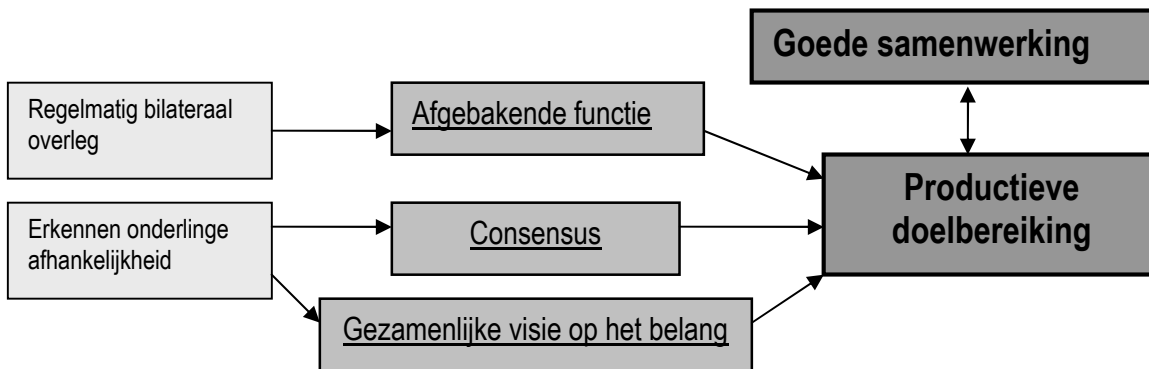
Allereerst lijkt de sfeer een belangrijke rol te spelen. De sfeer van het overleg zorgt ervoor dat de respondenten zonder onder al te veel druk te staan bijeen komen. In het overleg functioneren ze niet in een keurslijf van regels en condities. Het is laagdrempelig en dat draagt al snel bij aan een prettigere samenwerking.

Ook de karakters spelen hier een essentiële rol bij. De respondenten gaven aan soms te maken te hebben met zeer strijdige karakters en andere keren erg aanvullende karakters binnen één gezelschap. Nooit heeft één van de functionarissen gezegd niet door één deur te kunnen met een collega-functionaris. Enerzijds geven de respondenten aan een functionele / professionele klik te ondervinden binnen het driehoeksgezelschap. Hoe meer de karakters van elkaar verschillen, hoe meer de klik professioneel is en niet persoonlijk. Er wordt ook aangegeven ze niet of zelden buiten het werk met elkaar omgegaan. Anderzijds geeft een meerderheid van de deelnemers van de driehoek aan een persoonlijke klik te ervaren. Veelal beschrijven de respondenten de verhouding tussen de karakters als 'aan elkaar gewaagd' en 'aanvullend'. 'We gaan informeel met elkaar om, want zo steken wij in elkaar qua karakters. Het heeft veel te maken met de persoonlijkheden'.⁸⁹

De sfeer binnen de driehoeken is, beïnvloed door de afwezigheid van richtlijnen en aanwezigheid van een goede persoonlijke en professionele basis, bepalend voor de goede samenwerking.

⁸⁹ Interview 15.

Een productieve doelbereiking



De functionarissen hebben het overleg hoofdzakelijk als productief ervaren. Hoewel ook door de respondenten is aangegeven dat sommige taken in de toekomst beter zouden kunnen, zijn er hoge cijfers toegekend. Een voor de hand liggende verklaring is de goede samenwerking tussen de deelnemers van de driehoek. De samenwerking en doelbereiking hangen sterk met elkaar samen en die samenhang is in dit geval aanwezig. Kortom, het lijkt erop dat de 'operatie geslaagd is; de patiënt is genezen'.

Verder is het treffend dat het bilaterale overleg (één op één) tussen de functionarissen van de driehoeken een zeer stabiele factor is. Bilateraal overleg vindt er zowel gestructureerd als incidenteel plaats. Veelal worden lopende kwesties of acute situaties in het bilaterale overleg besproken en aangepakt. In het driehoeksoverleg hoeven deze zaken niet meer besproken te worden. Dat betekent dat het doel van het driehoeksoverleg vaak beperkt is tot specifieke zaken of onderwerpen. Het heldere en vaak afgebakende doel waarmee het gezelschap samenkomt, kan eraan hebben bijgedragen dat het overleg, in de ogen van de respondenten, doeltreffender is.

In de meeste driehoeken wordt verder aangegeven dat er een sterke onderlinge afhankelijkheid is. De functionarissen hebben elkaar nodig om goed te kunnen functioneren in hun eigen functie en positie. Een goede uitkomst, vooral bereikt door consensus, baat iedere deelnemer. Het gezamenlijke belang, de waarde die men aan het driehoeksoverleg hecht, is dan essentieel. In het merendeel van de driehoeken hebben de drie deelnemers hetzelfde belang voor ogen; het gemeenschappelijke belang (stad, burger, functioneren gemeente) of het raadsbelang, mede in verhouding tot het college. Kijkend naar die resultaten lijkt het er wel op dat dit hen stimuleert om tot een gezamenlijk resultaat te komen van het overleg.

5.5.2 Excelleren is expliceren

Beste resultaat, 'zeer productief', verklaard

Eén driehoek kwam uit op het hoogste resultaat, namelijk 'zeer productief', wat betekende dat het mannelijke gezelschap optimaal scoorde op zowel de samenwerking als de mate waarin het doel wordt bereikt. Hoe kan dit verklaard worden? Voor deze driehoek geldt dat er op basis van de kenmerken geen overwegend samenwerkingsverband kon worden aangewezen. De samenwerking heeft kenmerken van meerdere typen samenwerkingsvormen. Wanneer verder wordt gekeken zijn er wel factoren die het resultaat mogelijk beïnvloed hebben.

Er kan een verband aangetoond worden dat bepalend is voor de inrichting van het driehoeksoverleg. De burgemeester in deze gemeente heeft een duidelijke opvatting waar het gaat om gestructureerde overleggen. Zo min mogelijk en alleen wanneer daar duidelijke beweegredenen voor zijn. Dit heeft ertoe geleid dat het overleg ad hoc plaatsvindt, naar bevind van zaken. Voor dit overleg houdt dat in dat er een directe aanleiding voor moet zijn. 'Alleen als je iets te bespreken hebt ga je met elkaar om de tafel zitten'.⁹⁰ Steun voor deze benadering is redelijk aanwezig bij de andere twee functionarissen, hoewel de griffier wel meer behoefte heeft aan gestructureerd overleg. Echter, 'nu krijgt het de invulling die het meest door de context gedragen wordt'.⁹¹ Op het moment dat men bijeen komt, gaat het altijd om een vraagstuk met een gemeenschappelijk belang. Alle drie willen tot een goede oplossing komen die wordt gedragen door alle drie.

Deze samenhang, tussen een zeer onregelmatig samenkomen en een hoog resultaat, is tegen de verwachtingen in. Op grond van het onderzoek van de Vereniging van Griffiers⁹² en de eigen onderzoekshypothese werd verwacht dat wanneer men op een regelmatige basis bijeen kwam, dit het resultaat ten goede kwam. In dit geval, en ook bij de andere driehoeken, is er tussen regelmaat en resultaat geen duidelijke samenhang te vinden.

Evenzo leiden de verschillende karakters binnen het gezelschap, het verschil in leeftijd en ervaring tot een productieve sfeer. 'Het proces is informeel, maar op de inhoud zakelijk'. Deze sfeer lijkt bevorderlijk te zijn voor het aanpakken van dergelijke vraagstukken. Echter de verschillen in de factoren hebben er mogelijk ook voor gezorgd dat een grote discrepantie is geconstateerd in de toekenning van de cijfers. De cijfers waren allemaal zeer positief, niet onder de 7.5, maar de ongelijke cijfertoekenning laat toch enige verdeeldheid zien.

⁹⁰ Interview 12.

⁹¹ Interview 6.

⁹² Vereniging van Griffiers (2005).

Best overall picture

Het meest succesvolle totaalplaatje is terug te leiden tot één driehoek. In deze driehoek, opvallend genoeg ook alledrie mannen, was het resultaat 'productief', dus goed in de samenwerking en voldoende wat betreft het resultaat. Bovendien was het gezelschap uitermate eensgezind in de toekenning van de cijfers. De cijfers weken maximaal een half punt af bij de doelbereiking en nul punten bij de samenwerking. De combinatie van 'productief' en de eensgezindheid onder de respondenten maakt het een succesvol en productief maandelijks driehoeksoverleg.

De wijze waarop er wordt samengewerkt komt overeen met de verwachtingen uit de literatuur. In dit productieve en eensgezinde driehoek werkt men samen als een bondgenootschap. Kijkend naar de vele factoren die hiertoe hebben geleid, lijken de karakters en onderlinge relaties hierin doorslaggevend. De karakters vullen elkaar goed aan; er zijn veel gelijkenissen te vinden in de persoonlijkheden. Zowel binnen de gemeente als buiten de gemeente gaan de drie functionarissen goed met elkaar om. De leeftijden liggen ook dichtbij elkaar en ervaring hebben ze alle drie volop in de overheidssector. Sinds de komst van de griffier in 2002 werken ze al met z'n drieën samen. De sfeer tijdens de driehoeksoverleggen is informeel en vriendschappelijk. De respondenten geven wel aan professioneel te zijn en het belang van de stad voorop te zetten. 'De vriendschappelijke omgangsvorm is een aandachtspunt, je moet bij de les blijven. We zijn professioneel genoeg om de zakelijke kanten bij de kop te pakken'.⁹³

Kritiek is ook vanuit alle drie de functionarissen wenselijk en mogelijk. 'Zeker als je al lang met elkaar samenwerk'. Dit bevordert een open relatie en een groot leervermogen. Ook de passie voor het openbaar bestuur uit zich in de interviews. De drie respondenten benoemen gezamenlijk de grote 'drive' om de kwaliteit van het bestuur en ambitie van de stad waar te maken. Zij zijn ook tevreden over de constructieve verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college. Dit zorgt ervoor dat hun aandacht in de driehoek kan uitstijgen tot een niveau daarboven; het gemeentelijke belang.

5.5.3 Kortom: wat de waardering bepaalt

In het onderzoek Sterke Koppels Sterk Bestuur vorm het bondgenootschap het dreamteam. In mijn onderzoek is de driehoek dat samenwerkt als bondgenootschap ook het dreamteam. Ondanks dat het bondgenootschap niet het resultaat 'zeer productief' behaalde, is het wel het meest stabiele driehoek waar goede resultaten behaald worden. Ook de factoren die moesten leiden tot deze resultaten komen grotendeels overeen met de verwachtingen vanuit het theoretisch kader.

⁹³ Interview 9.

Over het algemeen geldt dat enkele factoren een positief effect hebben op de productieve uitkomsten, namelijk de veelal bij elkaar passende karakters, de grote regelmaat waarmee bilateraal overleg plaatsvindt, de afwezigheid van regels en wetten voor het overleg en het feit dat de deelnemers zich bewust zijn van de afhankelijkheid die ze naar elkaar toe hebben. Deze factoren zorgen ervoor dat er een informele sfeer is, de functie van het driehoeksoverleg afgebakend is, de functionarissen op consensus inzetten en ze een gezamenlijk belang hebben om bijeen te komen.

6. Praktijk en perspectief

Inleiding

In dit slothoofdstuk zijn op basis van de bevindingen van het empirische onderzoek, zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk, de conclusies getrokken. Allereerst wordt antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag. Vervolgens worden de conclusies op rij gezet en is van daaruit een blik geworpen op suggesties voor toekomstig onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met aanbevelingen die zich richten op het duale driehoeksoverleg. Aanbevelingen die de werking van het driehoeksoverleg kunnen verbeteren of waar de aandacht voor processen of personen niet mag afnemen.

6.1 Beantwoording van de hoofdvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Welke factoren zijn bepalend voor een productief resultaat van het driehoeksoverleg tussen burgemeester – gemeentesecretaris – raadsgriffier?

Als antwoord op deze centrale vraag kan ik concluderend stellen dat een diversiteit aan factoren, afhankelijk van de eigen context, bepalend is voor de productief behaalde resultaten. Zowel contextuele, institutionele, demografische als persoonlijkheidsfactoren hebben in de zes gemeenten bijgedragen aan een prettige samenwerking en een goede doelbereiking van het driehoeksoverleg. De onderzoeksbevindingen laten zien dat de uitkomsten van het overleg en de kenmerken (regelmaat, wijze van beslissen, ruimte voor kritiek etc.) die de samenwerking karakteriseren stuk voor stuk te verklaren zijn wanneer er individueel naar elk driehoek wordt gekeken. De factoren, kenmerken en resultaten lijken in elk driehoek erg op zichzelf te staan als het gaat om de samenhang tussen de elementen. Over het algemeen geldt wel dat juist de basale factoren als de aard van het overleg, de karakters van de functionarissen, de onderlinge afhankelijkheid en het bilaterale overleg zorgen voor de samenwerking en doelbereiking zoals die hier geconstateerd is. Van samenwerkingsverbanden, zoals een bondgenootschap of hiërarchisch genootschap, kan vrijwel niet gesproken worden. De kenmerken individueel bekeken zijn meer bepalend dan wanneer de kenmerken één geheel moeten vormen. Mijn hypothesen zijn dus grotendeels niet bevestigd.

De verklaringen voor het meest productieve resultaat en het beste 'overall' resultaat laten zien dat de factoren die tot deze uitkomsten hebben geleid grotendeels tegenstrijdig zijn. Aan de ene kant is in de ene gemeente sprake van een groot verschil in leeftijd, een ad hoc regelmaat en een onsamenhangende toekenning van cijfers. Aan de andere kant zijn de leeftijdsverschillen erg klein, komen de drie functionarissen met een vaste regelmaat bijeen en waren ze eensgezind met de toekenning van de cijfers. De enige overeenkomstigheid is het feit dat de gezelschappen alle twee bestaan uit mannen. Frappant is deze overeenkomst wel, maar of het een succesfactor te noemen is, zal uit vervolg onderzoek moeten blijken.

Mijn conclusie van dit onderzoek is dat voor deze zes cases er geen eenduidige gevolgtrekking mogelijk is. De context waarin de driehoeken functioneren is dusdanig verschillend dat ook de concrete uitwerking van de driehoeksoverleggen zeer gevarieerd is in de werkwijze. Er is een grote verscheidenheid waargenomen onder de zes driehoeksoverleggen. Echter, de eendracht die onder de functionarissen aan de andere kant naar voren komt is ook van groot belang. Er is duidelijk een gevoel aanwezig onder de deelnemers dat zegt: 'we moeten het samen doen'. We richten ons samen op het gezamenlijke doel, want in ons ééntje redden we het niet.

De driehoekssamenwerking is synergie: $1 + 1 + 1 = 4!$ De eendracht in de verscheidenheid geeft kracht.

6.2 Conclusie: eendracht in verscheidenheid

De eigen driehoekslogica

De term 'driehoeksoverleg' doet verwachten dat het een ingeburgerd en enigszins formeel overleg is waar drie belangrijke spelers, de burgemeester, gemeentesecretaris en de raadsgriffier, bijeen komen. Ingeburgerd ja; het is een overleg dat in deze gemeenten algemeen aanvaard en gebruikt wordt als overlevorm. Formeel nee; in de zes driehoeken heerst overwegend een informele sfeer waarbij agenda's en verslagen niet aan de orde zijn. Het lijkt een gezelschap waarbij men wederzijds afhankelijk van elkaar is en het doel, veelal het functioneren van de gemeenteraad, centraal staat. Kortom het driehoeksoverleg lijkt, op basis van de bevindingen, een context afhankelijk, maar productief overleg te zijn.

Samenwerkingsvorm

De hoofdlijn die ik uit de analyse opmaak is dat ieder driehoek zijn eigen logica heeft. Binnen het lokale driehoeksoverleg is er sprake van discretionaire ruimte voor de concrete uitwerking van het

overleg. Daar wordt dan ook duidelijk gebruik van gemaakt. De frequentie waarmee de driehoeken geactiveerd worden loopt sterk uiteen van een wekelijkse tot een sporadische samenkomst. Ook de onderwerpen van de overleggen zijn afhankelijk van de afzonderlijke driehoeken. Wel loopt de functie van de afstemming tussen raad en college als een rode lijn door de zes driehoeken heen. Verder wordt aandacht besteed aan het uitdenken van nieuwe werkwijzen voor de organisatie en het voorkomen en oplossen van problemen of conflicten. Geconcludeerd kan worden dat het profiel van de zes driehoeksoverleggen zeer divers is.

Hoe vaak de overleggen plaatsvinden en met welk doel ze samenkomen blijkt nog niets te zeggen over de wijze waarop er wordt samengewerkt. Het merendeel van de driehoeken een informeel zakelijke sfeer, worden de beslissingen hoofdzakelijk op basis van consensus genomen en is er geen schriftelijke agenda. Bij de andere samenwerkingskenmerken, waaronder de belangen en de ruimte voor kritiek, lopen de uitkomsten meer uiteen. Uit de analyse is gebleken dat de manier waarop er in de driehoeken wordt samengewerkt door de eigen context gedragen en ingevuld is. Zo zijn er vrijwel géén samenwerkingsverbanden te onderscheiden voor de zes driehoeksoverleggen, op één driehoek na. De karakteristieken verschillen per gemeente. Het ene driehoek heeft kenmerken van een coalitiegenootschap en een bondgenootschap, terwijl de andere driehoek meer neigt naar het hiërarchische genootschap en het coalitiegenootschap. De vooropgezette samenwerkingsverbanden waren te ideaaltypisch aangezien de kenmerken niet op een vanzelfsprekende wijze met elkaar lijken samen te hangen. De factoren staan los van de groep kenmerken, maar impliceren logischerwijs wel een bepaalde manier van samenwerken.

De alternatieve analyse waarbij gekeken is naar de individuele kenmerken leverde meer duidelijkheid op. Alle, van te voren verwachte categorieën van, factoren blijken een rol te spelen binnen de driehoeken en hangen vaak samen met de afzonderlijke kenmerken van de samenwerking. Opvallende factoren die meerdere malen voorkomen zijn de rolopvatting van de burgemeester en de persoonlijkheden en onderlinge relaties. Wat betreft de rolopvatting van de burgemeester kan gesteld worden dat die op verschillende manieren doorwerkt in de samenwerking. Het kan de onderlinge relaties en sfeer beïnvloeden, maar kan ook een directe invloed hebben op de regelmaat waarmee het overleg plaatsvindt. De persoonlijkheden en onderlinge relaties zijn essentieel. Of men elkaar nu erg aardig vindt of dat de karakters strijdig zijn met elkaar, maakt niet het verschil. Zolang men die persoonlijke of functionele klik ervaart, zullen de deelnemers bereid zijn met elkaar samen te werken aan een gezamenlijk doel. De andere factoren, zoals de fysieke afstand tussen afdelingen en regelmaat bilaterale overleg, spelen een belangrijke rol voor elk afzonderlijk driehoek, maar zijn in het grotere plaatje niet een doorslaggevende factor.

Vruchtbaarheid van de driehoeken

De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden is dat de meeste respondenten positief zijn over de wijze waarop het driehoeksoverleg verloopt. Zowel de samenwerking als de effectiviteit van het overleg worden positief beoordeeld. Factoren die hieraan bijdragen zijn divers. Het feit dat het driehoeksoverleg geen wettelijk vastgelegd overleg is en de karakters van de functionarissen goed samen gaan, zorgen voor een aangename samenwerking. Evenzo is het regelmatige bilaterale contact, de erkenning van de onderlinge afhankelijkheid en de gezamenlijke visie op het belang van het overleg, leidend voor een productieve doelbereiking van het overleg.

Tegelijkertijd is ook geconstateerd dat er in merendeel van de afzonderlijke driehoeken de functionarissen cijfers hebben toegekend waar onderling nog wel verschil tussen zit. In twee gemeenten is men redelijk eensgezind geweest met het geven van de cijfers. De mate waarin de leeftijden en (werk)ervaringen van elkaar verschilden, hingen samen met dit verschil tussen de gezelschappen. Hoe groter de verschillen in leeftijd en ervaring hoe groter de discrepantie in de toekenning van de cijfers.

6.3 Perspectieven voor de onderzoekspraktijk

Dit onderzoek geeft inzicht in belangrijke facetten rondom het functioneren van het driemangezelschap in zes middelgrote gemeenten. Deze wetenschappelijke analyse heeft eerste stappen gezet om het driehoeksoverleg beter in beeld te krijgen. Echter, de beperkte tijd en bezetting hebben het niet mogelijk gemaakt een meer diepgaand onderzoek te doen. Enkele aanbevelingen voor toekomstig onderzoek zijn daarom in dit geval op zijn plaats.

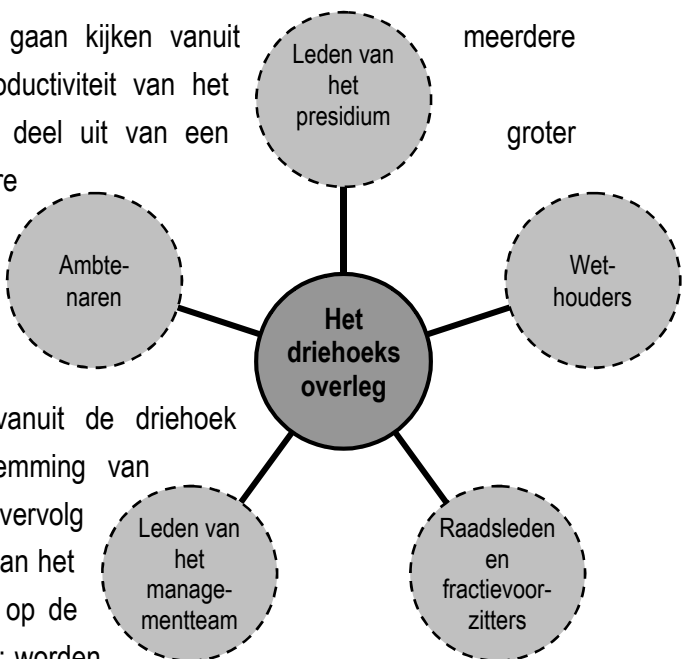
Aanpak op grotere schaal

Dit onderzoek heeft zich op zes middelgrote gemeenten gericht, verspreid over zes provincies. Aangeraden wordt om een volgend onderzoek naar de driehoek binnen het lokale bestuur op een grotere schaal aan te pakken. Dat houdt in dat in meerdere gemeenten met verschillende inwoneraantallen, uiteenlopend van de 20.000 tot de 100.000plus gemeenten, het driehoeksoverleg bekeken zou moeten worden. De meerwaarde van een omvangrijker onderzoek zit hem in twee dingen. Ten eerste is het mogelijk dat de bevindingen uit mijn onderzoek juist karakteristiek zijn voor de gemiddelde omvang van de gemeenten tussen de 60.000 en 100.000 inwoners. In kleinere gemeenten is de griffier bijvoorbeeld niet altijd fulltime aangesteld en dus op een andere manier en in een andere mate betrokken bij de gemeente. In de grotere gemeenten

lijkt het zo te zijn dat de drie functionarissen elkaar minder snel 'in de wandelgangen' zullen tegenkomen. Heeft dat effect op de dynamiek of regelmaat van de driehoek? Ten tweede is het reëel om te verwachten dat een onderzoek onder meerdere gemeenten grotere verschillen zal laten zien. Bijvoorbeeld dat er wel driehoeken zijn die met een agenda en verslaglegging werken of om andere redenen bijeenkomen. Een grotere omvang kan ertoe leiden dat er meer gangbare conclusies getrokken kunnen worden; dat specifieke factoren er meer uit zullen springen als doorslaggevende factoren voor het resultaat. Kortom, vanuit een groter opgezet onderzoek is het mogelijk om mijn bevindingen te toetsen en kan men voortborduren op de opgedane kennis en resultaten.

Doorwerking van de driehoek

Interessant voor vervolg onderzoek is om te gaan kijken vanuit invalshoeken naar het functioneren en de productiviteit van het driehoeksoverleg. Het driehoeksoverleg maakt deel uit van een geheel en is slechts één schakel in de grotere keten. De zaken die in het driehoeksoverleg worden besproken hebben effect op verschillende gremia binnen de gemeente, zoals de raad, het college, het presidium en de ambtelijke organisatie. Oplossingen worden vanuit de driehoek aangedragen voor vraagstukken en de afstemming van stukken gebeurt vanuit het overleg. Het vervolg onderzoek zou zich dus naast het functioneren van het driehoeksoverleg zelf, zich ook moeten richten op de doorwerking. Wat gebeurt er met de oplossingen; worden die goed ontvangen in de organisatie?



Verbeterd de afstemming of verslechtert de afstemming? Hoe kijken de collega's, medewerkers, ambtenaren aan tegen het driehoeksoverleg, de samenwerking en de effectiviteit? De onderzoekers zouden zich kunnen wenden tot raadsleden, wethouders, secretariaten en ambtelijke managers en medewerkers. Op die manier breng je de actoren ook in beeld, met het driehoeksoverleg centraal.

Waarnemen van het driehoeksoverleg

Binnen dit onderzoek is er één methode voor het onderzoek toegepast om informatie te verkrijgen, namelijk mondeling interviewen. De bevindingen bevatten veel subjectieve gegevens, waaronder de meningen, gevoelens en ervaringen van de respondenten. Een methode die voor toekomstig onderzoek voor een aanvullende bijdrage kan zorgen is observatie. Met behulp van observatie kan er op een meer objectieve manier gekeken worden naar de dynamiek van de driehoek. Voornamelijk de manier waarop er wordt samengewerkt, de rolverdeling, onderlinge relaties, sfeer, kunnen geobserveerd worden. Wanneer de gegevens uit de interviews en de observaties naast elkaar worden gezet is het mogelijk een soort vergelijking te maken. Wat zegt men en wat wordt er waargenomen?

Parallel trekken tussen driehoek en bilateraal

Tot slot is gebleken, uit zowel mijn onderzoek als uit het onderzoek Sterke Koppels, Sterk Bestuur, dat de drie functionarissen, burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier, veel met elkaar te maken hebben. Zowel het bilaterale overleg als het driehoeksoverleg, lijken belangrijke bijeenkomsten te zijn. Een interessant insteek zou een vergelijkend onderzoek kunnen zijn waarin de rol van het bilaterale overleg ten opzichte van het driehoeksoverleg nader onderzocht wordt. Wat hebben de overleggen gemeen en waarin verschillen ze? Maar men zou zich ook kunnen richten op wat er op functioneel of persoonlijk gebied gebeurt? Hoe hangen de twee besprekingen met elkaar samen?

6.4 Perspectief op de toekomst van het duale driehoeksoverleg

Onplezierige zaken, als conflicten of egocentrische gedrag, zijn niet geconstateerd en dus is aanbevolen hoofdzakelijk deze koers te blijven volgen zolang het resultaat en de onderlinge verhoudingen het toelaten. Wel zijn er drie aspecten die extra aandacht verdienen.

Karakters maken of breken

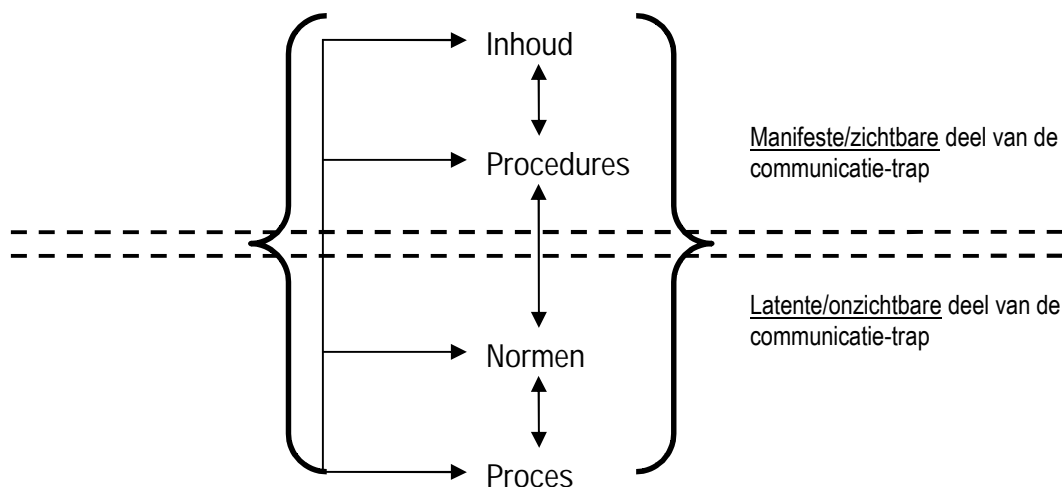
Het zoeken met behulp van een profielschets naar personen voor de juiste functie is tegenwoordig in veel sollicitatieprocedures gebruikelijk. Ook voor de drie functies binnen de duale driehoek blijkt het van essentieel belang te zijn dat karakters van de deelnemers goed bij elkaar passen. Het zorgt in dit geval voor de goede doeltreffendheid en samenwerking van het overleg. Tegelijkertijd is

ook geconstateerd dat de aanvullende en aan elkaar gewaagde karakters van de deelnemers het gezelschap ervan behoedt een monopolistisch genootschap te vormen. 'De persoonlijkheden zijn voor de samenwerking, wat de geur is voor de bloem'.

Mijn aanbeveling is om te stimuleren dat er voor de drie functies, van burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier, functionarissen worden gezocht die qua persoonlijkheden elkaar aanvullen en elkaar uitdagen. Een wervings- en selectieprocedure waar de andere functionarissen bij betrokken zijn is aan te raden. Deze drie functies zijn in de praktijk erg op elkaar aangewezen en worden samengenomen als de smeerolie tussen bestuur en organisatie gezien. Het is dus van belang voor de ontwikkelingen binnen het bestuur en de organisatie dat de deelnemers een goede relatie hebben.

Lerend vermogen van de driehoek

Elk driehoeksoverleg heeft een eigen functie. Er wordt overlegd over inhoudelijke en procesmatige kwesties die het goed functioneren van de gemeentelijke organisatie of een onderdeel daarvan moeten bevorderen. Echter, tijd om te praten over de samenwerking zelf, over het groepsproces, lijkt er niet (genoeg) te zijn. Vaak vinden de overleggen plaats tussen afspraken door, of slechts een half uurtje of zelfs via de telefoon. Ook al zijn de uitkomsten van mijn onderzoek positief, aan dit onderwerp mag zeker meer aandacht worden besteed.



Figuur 23: Vier niveaus van groepscommunicatie ⁹⁴

De wenselijkheid en met name de mogelijkheid om elkaar feedback te geven laat te wensen over. Het is geen taboe, aangezien er wel meer plek voor feedback lijkt te zijn in het bilaterale overleg,

⁹⁴ Wierdsma, A.F.M., (1993), p. 5.

maar binnen de driehoek kan het zeker van grote waarde zijn. Een kritisch en reflecterend leervermogen kan ervoor zorgen dat men beter weet waar men aan toe is, wat de ander motiveert of kwetsbaar maakt. Uit de interviews blijkt dat vragen over de interpersoonlijke processen (groepsproces) lastig te beantwoorden zijn. Respondenten vallen als snel terug op de formele posities en functies van elkaar, maar vinden het moeilijk de onderlinge relaties en karakters te omschrijven. De wijze waarop de functionarissen met elkaar omgaan is (te) vaak niet helder. Het antwoord 'ja prima' of 'goed' dekt niet de dynamiek die er binnen zo'n overleg is. Natuurlijk is het niet gemakkelijk om feedback te geven als het om gevoelige en negatieve zaken gaat. Maar het is essentieel voor het lerende vermogen van de driehoek en voor de groepsdynamiek. Bovendien blijkt ook uit de interviews dat met name de griffiers meer moeite hebben om deze aspecten bespreekbaar te maken. Op basis van de bevindingen raad ik aan om meer ruimte te creëren om eens rustig met elkaar om tafel te zitten zodat gedragingen en onderlinge verhoudingen bespreekbaar worden. Zorg dat het onzichtbare proces, het interactieproces en de daaruit voortvloeiende normen, niet alleen zichtbaar, maar ook bespreekbaar worden. Kanttekening is wel dat een dergelijk proces goed ingebed moet worden in de politieke context waarbinnen dit overleg plaatsvindt.

Zorg voor gelijkwaardigheid

In dit onderzoek heb ik diverse aanknopingspunten gevonden waaruit blijkt dat er grotendeels een gezonde duale verhouding is tussen de raadsgriffier, burgemeester en gemeentesecretaris. De positie van de griffier lijkt in het merendeel van de onderzochte gemeenten een gerespecteerd en aanvaard te zijn.

Toch zijn er enkele signalen opgevangen in de interviews die een nuance leggen op de functie van de raadsgriffier. Veelal wordt gerefereerd aan de kleine staf die de griffier onder zich heeft, de discussie over de salariëring van de raadsgriffier en de minder sterke positie van de griffier als het gaat om het nemen van besluiten. Mijn aanbeveling is om als (driehoeks)team boven de formele posities uit te stijgen. Zorg dat de deskundigheid, persoonlijkheid en motivatie op nummer één komen te staan. Laat de formele functie en inkleding van die functie niet bepalend zijn voor de manier waarop er wordt samengewerkt. De resultaten van dit onderzoek laten ook zien dat het bondgenootschap waar men gelijkwaardig is en waar men goed met elkaar kan opschieten, optimaal functioneert.

Literatuur

- Actieprogramma Lokaal Bestuur (2007), Verslag workshops VNG-jaarcongres 2007
→ <http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/Verslag%20workshops%20Actieprogramma%20Lokaal%20Bestuur%20VNG%20congres%202007.pdf>.
- http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/sprekers_vng_jaarcongres_2007_bekend.
- Albert, H.J., (1994), De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie, Arnhem: Goude Quint.
- Alvarez, J.L., Svejenova, S., (2005) Sharing executive powers; roles and relationships at the top, UK: Cambridge Press.
- Baarda, D.B., en Goede, M.P.M., de, (2001), Basisboek Methoden en technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek, Groningen: Stenfert Kroese, derde herziene druk.
- BMC Groep en Vereniging van Griffiers (VvG) (2006), Op weg naar de griffier van de toekomst, Leusden: BMC Groep.
- BMC Groep, Vereniging van Griffiers (VvG) en Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), (2007), Sterke koppels, sterk bestuur: verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris, Leusden, BMC Groep.
- Bouwmans, H., [1] (2007), Secretaris en griffier werken beter samen, in Binnenlands, 6 juli 2007 Bestuur, aflevering 27, p. 15.
- Bouwmans, H., [2] (2007), Chemie tussen burgemeesters en secretaris vaak kwestie van toeval, in Binnenlands Bestuur, 17 augustus 2007, aflevering 33, p. 15.
- Bouwmans, H., [3] (2007), Ambtenaar met zitvlees, in Binnenlands Bestuur, 21 september 2007, aflevering 38, p. 36.
- Bouwmans, H., [4] (2007), Manager kop van jut, in Binnenlands Bestuur, 21 september '07 aflevering 38, p. 38.
- Bouwmans, H., [5] (2007), Griffiers ontevreden over hun baas, in Binnenlands Bestuur, 28 september, aflevering 39, p. 19.
- Bovens, M.A.P., e.a., (2001), Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Cachet, L., (2003), De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk, in Houtman, D., Steijn, B., Male, J., van (red.) (2003), Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou, Maastricht: Shaker Publishing BV.
→ <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1113/Cachet.pdf>.

Caplow, T., (1956), A theory of coalitions in the triad, in: American sociological review, vol. 21, issue 4 (augustus), p. 489 – 493.

Gemeente Wormerland (2006), beleidsstuk,

→ http://www.wormerland.nl/ris/ris/openFile/1109/1928/missie%20&speerpunten%20versie%2021%20november%20%202006.pdf?screen_height=1050, geraadpleegd op 24 maart 2008.

GITP OrganisatieAdvies sector Openbaar Bestuur (2004), Griffier op maat: verkennend onderzoek naar de positionering van de griffierfunctie bij gemeenten, Doorn: GITP.

Koeleman, H., (2003), Interne communicatie als managementinstrument, Kluwer, 4^e druk

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (1) (2007), Taken van een burgemeester,

→ <http://www.burgemeesters.nl/node/18>, geraadpleegd op 17 maart 2008.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2) (2007), Eigen taken en bevoegdheden,

→ <http://www.burgemeesters.nl/node/164>, geraadpleegd op 17 maart 2008.

Oostendorp, H.J.W., (2004), Driehoeksoverleg: hoe op te vatten en te organiseren?, Den Haag: Contain Organisatie Advies

→ <http://www.contain.nl/bib/artikelen/artikel053.htm>, geraadpleegd op 25 maart 2008.

Rijnconsult (2007), Wat zeggen tien verschillende bestuurlijk-ambtelijke duo's over hun samenwerking? In: Rijnconsult, DUO-Special, augustus 2007.

Schruijer, S.L.G., en Vasina, L.S. (2007), Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen, tijdschrift M&O, mei/augustus, nr. 4, p. 203 – 218.

Tweede Kamer Memorie van Toelichting: TK 2000-2001, 27 751, nr. 3 (2000-2001), Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering Gemeentebestuur), Tweede Kamer der Staten Generaal.

Van Dale (2008), Productief

→ <http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=productief>, geraadpleegd op 9 april 2008.

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), (2007), Dualisme is een werkbaar systeem, mits de rollen goed worden vervuld, VGS Nieuws, 17^e jaargang, nr. 1, februari 2008.

Vereniging van Griffiers (2005), Krachtenveldanalyse griffiers, VvG

→ http://www.griffiers.nl/griffiers/dossiers/Organiserendvermogen/Organiserendvermogenalgemeen/Krachtenveldanalyse-griffiers_1192.html, geraadpleegd op 30 maart 2008.

Vries, J. de., (2001), Met Elzinga keert de politiek niet terug,
→ http://www.lokaalbestuur.nl/main.php?id=proeflokaalbericht_id=29, geraadpleegd op 28 februari 2008.

Website van Vereniging van Gemeentesecretarissen (2007), De gemeentesecretaris
→ http://www.gemeentesecretaris.nl/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=2&Itemid=56, geraadpleegd op 29 februari 2008.

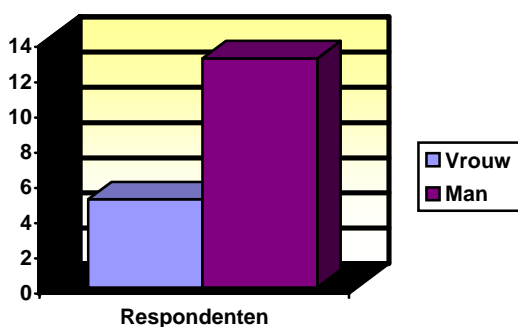
Wierdsma, A.F.M., (1993), Groepsdynamiek: procesaspecten van de communicatie in kleine groepen, in: Korswagen, C.C.J., (1993), Doeltreffend leidinggeven en deelnemen aan informatie-, discussie- en vergaderbijeenkomsten, Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Wilson, J.Q., (1989) Bureaucracy: What government agencies do en why they do it, New York: Basic Books.

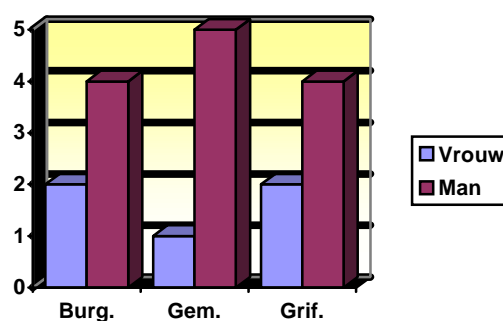
BIJLAGE I: DE ONDERZOEKSGROEP

Algemeen

In elke gemeente zijn de drie functionarissen, de burgemeester, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier geïnterviewd. Van de achttien respondenten is er met vijf vrouwen gesproken en met dertien mannen. Twee vrouwen waren burgemeester, twee vrouwen griffier en één vrouw was gemeentesecretaris.

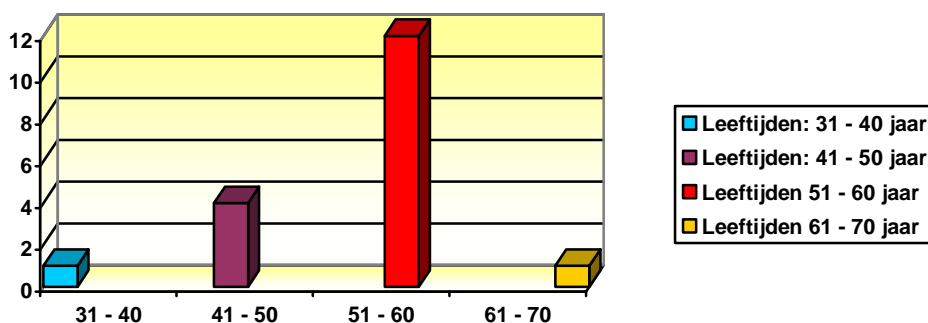


Figuur:14 Man - vrouw verdeling onder respondenten



Figuur 15: Man - vrouw verdeling bij functies

De leeftijden variëren van 37 tot 66 jaar oud, waarvan de meeste respondenten in de leeftijdscategorie zitten van 51 tot 60 jaar. De leeftijden liggen in enkele driehoeken dichtbij elkaar en in andere driehoeken is het verschil meer dan tien jaar.

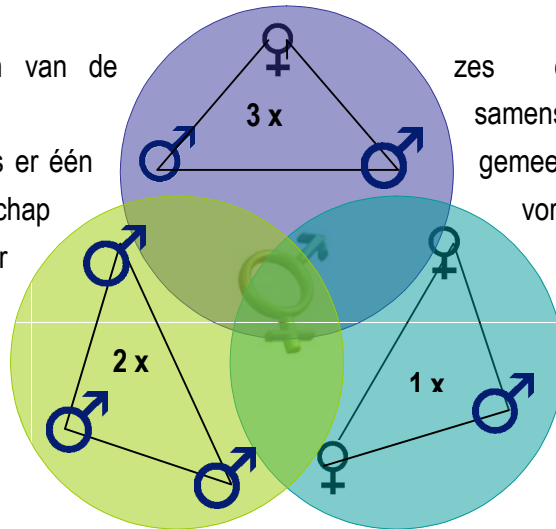


Figuur 16: Leeftijdscategorieën en aantallen van respondenten

Kijkend naar de gemiddelde leeftijden van de functionarissen valt het één en ander op. De gemiddelde leeftijd van de burgemeesters is 54,7 jaar oud met als jongste leeftijd 46 jaar en oudste 60 jaar. De gemeentesecretarissen hebben, variërend van 52 tot 66 jaar oud, gemiddeld de hoogste leeftijd, namelijk 56,5 jaar oud. Tien jaar ouder gemiddeld dan de griffiers die uitkomen op

een gemiddelde leeftijd van 46,7 jaar oud. Bij de griffiers lopen de leeftijden sterk uiteen van 37 jaar tot 59 jaar oud.

De gezelschappen van de verschillende onderzoeksgroep is er één man het gezelschap gemeenten waar door drie mannen waar één vrouw samenwerken.



zes driehoeken bestaan uit samenstellingen. Binnen de gemeente waar twee vrouwen en één vormen. Daarnaast zijn er twee het driehoek gevormd wordt en zijn er drie gemeenten en twee mannen met elkaar

Tot slot zijn de achtergronden van de respondenten zeer gevarieerd. De meeste respondenten studeerden rechten, maar ook geven enkele respondenten aan bestuurskunde en economie gestudeerd te hebben. De anderen studeerden aan verschillende opleidingen, waaronder politicologie, civiele planologie en gemeenteadministratie 1 + 2.

Vele respondenten hebben hoofdzakelijk een lange overheids carrière. Veelal hebben de respondenten ervaring in dezelfde functie als waarin ze nu functioneren of zijn ze raadslid of wethouder geweest.

Functieomschrijvingen

Samenwerken draait vaak om persoonlijkheden, maar ook om de rol opvattingen. Hoe de functionarissen de eigen functie zien kan van invloed zijn op de wijze waarop de functionarissen met elkaar omgaan. Welke personen / functionarissen bij elkaar zitten, bepaalt de dynamiek van de samenwerking. Kort zal hier in worden gegaan op hoe de verschillende respondenten hun afzonderlijke functie van respectievelijk de burgemeester, gemeentesecretaris of raadsgriffier zien. Enkele keren is een specifieke rol opvatting ook te herleiden naar de functie die iedere deelnemer vervult binnen het driehoeksoverleg.

De burgemeester

De functie van de burgemeester is door de respondenten veelzijdig omschreven. De verschillende rol opvattingen lopen uiteen van burgervader, onafhankelijke scheidsrechter tot korpsbeheerder en het boegbeeld van de gemeentelijke organisatie. De taakomschrijving die in merendeel van de

interviews wordt gegeven is die van de dubbelrol als voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van Burgemeester & Wethouders (B&W). Deze rol lijken de burgemeesters ook te vervullen in het driehoeksoverleg. In de rol van voorzitter van de raad proberen de burgemeesters zich ingetogen op te stellen; een zekere afstand te bewaren. De burgemeester is procesbewaker; o.a. ervoor zorgen dat ieder raadslid en/of fractie tot zijn recht komt. Vanuit de rol van voorzitter van het college van B&W is er een meer inhoudelijke rol weggelegd voor de burgemeester. Binnen het college heeft ieder lid zijn eigen portefeuille en is de burgemeester ook een zelfstandig bestuursorgaan met eigen portefeuille.

De rollen die de burgemeesters binnen het driehoeksoverleg vervullen zijn ook veelzijdig. Uit de interviews blijkt wel dat de rolopvattingen van 'teamleider' en 'de professionele en gemeentelijke bestuurder', zoals ook vernoemd in het artikel van Cachet⁹⁵ over burgemeesters, dominant zijn. Zo noemde een burgemeester dat hij het als zijn taak ziet, als 'de teamleider', om binnen het overleg ervoor te zorgen dat goede afspraken gemaakt worden tussen de gemeentesecretaris en de griffier over het afstemmingsproces.⁹⁶ Een andere burgemeester vertelde meer vanuit de bestuurdersrol: "Dan zeg ik van ik wil dat het die kant op gaat, ik vind dat er ingegrepen moet worden. Ik probeer te analyseren en hoop dat processen goed gaan'.⁹⁷

Twee respondenten vinden het van belang dat de burgemeester een 'brugrol' uitoefent en kan verbinden en netwerken. 'Taak is om datgene wat buiten het gemeentehuis gebeurt, waaronder maatschappelijke ontwikkelingen, en datgene wat zich binnen afspeelt, met elkaar te verbinden'.⁹⁸ Daarnaast beschrijven twee respondenten de waarde van een burgemeester als het maken van onderscheid tussen de verschillende speelvelden. Specifieke rollen moet je als burgemeester kunnen uiten onder verschillende omstandigheden. Dit is het vermogen om boven de partijen te staan en het geheel te overzien.⁹⁹ Ook een andere burgemeester noemde het zijn taak om te zorgen voor een goede balans van zijn inzet voor de verschillende speelvelden.¹⁰⁰ De speelvelden, samenleving, individueel burger, raad, college, ambtelijke organisatie en de andere overheden, zijn alle belangrijk in het uitoefenen van de functie van burgemeester.

⁹⁵ Cachet, L, (2003)

⁹⁶ Interview 5

⁹⁷ Interview 4

⁹⁸ Interview 5

⁹⁹ Interview 2

¹⁰⁰ Interview 6

De gemeentesecretaris

In de interviews met de gemeentesecretarissen wordt bevestigd dat de functie van de gemeentesecretaris, zoals omschreven door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), uiteenvalt in zeker twee rollen. Deze twee rollen komen ook sterk terug binnen het driehoeksoverleg. In de eerste plaats is de gemeentesecretaris het hoofd van de ambtelijke organisatie, de algemeen directeur. De gemeentesecretaris moet de organisatie goed draaiende zien te houden, ervoor zorgen dat de stukken op tijd bij de raad komen. Ervoor zorgdragen dat de afstemming en coördinatie goed zijn en dat er voldoende middelen ter beschikking staan. Bovenal moet je zorgen dat alle ambtenaren uit de hele organisatie op het juiste moment bij elkaar zijn. Als algemeen directeur ben je meer 'regisseur van het proces'.¹⁰¹ De tweede rol van de gemeentesecretaris is die van adviseur van het college van Burgemeester en Wethouders. 'Als secretaris voel jij je bewaker in het college; dat het college bijvoorbeeld goed met de raad omgaat'.¹⁰² Eén van de respondenten verwoordde deze dubbelrol als 'je bent verbindingsofficier tussen bestuur en ambtelijke organisatie'.¹⁰³ Je maakt onderdeel uit van de politiek, maar je bent ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van de besluiten. De rol van de gemeentesecretaris als dienstverlener, omschreven door VGS, lijkt zelden tot uitdrukking te komen in het driehoeksoverleg.

De raadsgriffier

Primair blijft de functie van de griffier liggen bij de ondersteuning van het goed functioneren van de gemeenteraad. Eén respondent zei: 'ik ben secretaris van de gemeenteraad'.¹⁰⁴ Sommige griffiers geven aan toch nog veel 'secretarissewerk' te doen. Andere griffiers merken op dat de functie zich uitbreidt op de terreinen van advisering, processturing en communicatie. De communicatie wordt door meerdere griffiers genoemd als een belangrijk onderdeel van hun functie. Het gaat dan om het versterken van de beeldvorming van de raad naar buiten toe en het verbeteren van de communicatie tussen raad en burger.

Van de vijf rollen die een griffier kan hebben volgens het onderzoek 'Griffier op maat: verkennend onderzoek naar de positionering van de griffiesfunctie bij gemeenten' komen er twee rollen duidelijk naar voren in het driehoeksoverleg. De rol van de griffier als procesadviseur en als vertegenwoordiger van de raad zijn meest voorkomend. Zo zei één van de griffiers: 'in het overleg

¹⁰¹ Interview 10

¹⁰² Interview 9

¹⁰³ Interview 10

¹⁰⁴ Interview 14

zit de griffier er als de representant van de raad'.¹⁰⁵ In het verlengde daarvan zeggen de griffiers binnen het overleg ervoor te willen zorgdragen dat stukken op tijd bij de raad komen, de werkdruk voor de raad niet te hoog is en de planning van de agendapunten goed is. Via het driehoeksoverleg kunnen deze zaken besproken en aangepakt worden. Zo blijkt ook uit de interviews dat het functioneren van de raad vaak centraal staat binnen het driehoeksoverleg.

¹⁰⁵ Interview 16

Bijlage II: CATEGORIEËN VAN FACTOREN

Indicatoren	Factoren
DEMOGRAFIE	
Geslacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschil in geslacht (alleen mannen) ▪ Geen verschil in geslacht (man / vrouw gemengd)
Leeftijd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Groot verschil in leeftijd ▪ Geen groot verschil in leeftijd
Ervaring	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Groot verschil in ervaring ▪ Geen groot verschil in ervaring
PERSOONLIJKHEID	
Karakter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschil in karakters (introvert – extravert) ▪ Geen groot verschil in karakters
Klik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persoonlijke klik ▪ Zakelijke/professionele klik
Passie openbaar bestuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gedeelde passie openbaar bestuur ▪ Geen gedeelde passie openbaar bestuur
CONTEXT	
Bilateraal overleg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regelmatig bilateraal overleg ▪ Zelden bilateraal overleg
Verhoudingen raad - college	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Polariserende verhoudingen tussen raad en college ▪ Goede verhoudingen tussen raad en college
Visie op dualisme / ontwikkeling gemeente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gezamenlijke visie op dualisering / ontwikkeling van de gemeente ▪ Geen gezamenlijke visie op dualisering / ontwikkeling van de gemeente
Relatie buiten organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persoonlijke relaties buiten functies om ▪ Geen persoonlijke relatie buiten functies om
INSTITUTIONEEL	
Taken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ongelijke verdeling van taken ▪ Gelijke verdeling van taken
Bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ongelijke verdeling van bevoegdheden ▪ Gelijke verdeling van bevoegdheden
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ongelijke verdeling van middelen ▪ Gelijke verdeling van middelen
Onderlinge afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gebruik maken van onderlinge afhankelijkheid ▪ Niet gebruik maken van onderlinge afhankelijkheid

BIJLAGE III: SCORINGSLIJST SAMENWERKINGSVERBAND GEMEENTE 'X'

Vaststellen samenwerkingsverband

Kenmerken Δ	Raadsgriffier	Gemeentesecretaris	Burgemeester
Essentie			
Samen het doen			
Twee en één maakt drie			
Rangorde tussen de drie			
Solo optredens			
Beslissing / Maken afspraken			
Consensus			
Meerderheidsbeslissing			
Eenzijdige beslissing met conformatie			
Eenzijdig besluit zonder conformatie			
Regelmaat			
Wekelijks			
Één keer per twee weken			
Maandelijks			
Ad hoc (zelden)			
Aard overleg			
Informeel, vriendschappelijk en professioneel			
Informeel, zakelijk			
Formeel			
Agenda			
Mondeling			
Schriftelijk			
Belangen			
Gemeente/gemeenschappelijke belangen			
Belangen eigen afdeling (één gremia)			

Eigen belangen			
Kritische houding			
Wenselijk en mogelijk			
Niet wenselijk			
In beperkte mate mogelijk			

Kenmerken Δ	Bond genootschap	Coalitie genootschap	Hierarchisch genootschap	Monopolistisch genootschap
Essentie				
Samen het doen	x			
Twee en één maakt drie		x		
Rangorde tussen de drie			x	
Solo optredens				x
Beslissing / Maken afspraken				
Consensus				
Meerderheids- beslissing		x		
Eenzijdige beslissing met conformatie			x	
Eenzijdig beslissing zonder conformatie				x
Regelmaat				
Wekelijks	x	x		
Eén keer per twee weken		x		
Maandelijks		x	x	
Ad hoc (zelden)				x
Aard overleg				

Informeel vriend- schappelijk/profession eel	x			
Informeel zakelijk		x	x	
Formeel				x
Agenda				
Mondeling	x	x		
Schriftelijk			x	x
Belangen				
Gemeente/gemeensch appelijke belangen	x			
Belangen eigen afdeling		x	x	
Eigen belangen			x	x
Kritische houding				
Wenselijk en mogelijk	x			
Wel wenselijk, maar in beperkte mate mogelijk		x		
Niet wenselijk, maar grotendeels mogelijk			x	
Niet wenselijk en mogelijk			x	x

BIJLAGE IV: SCORINGSLIJST FACTOREN GEMEENTE 'X'

Vaststellen van factoren van invloed op samenwerkingsverbanden

Functionaris Δ	Raadsgriffier	Gemeentesecretaris	Burgemeester	TOTAAL
Demografie				
Gelijke sekse (man)				
Ongelijke sekse (man/vrouw)				
Groot verschil in leeftijd				
Klein verschil in leeftijd				
Groot verschil in werkervaring				
Klein verschil in werkervaring				
Persoonlijkheid				
Bij elkaar passende karakters (aanvullend)				
Strijdende karakters (wrijving)				
Gedeelde passie openbaar bestuur				
Geen gedeelde passie openbaar bestuur				
Context				
Constructieve relatie raad – college				
Conflicterende relatie raad – college				
Gezamenlijke visie dualisering / ontwikkeling				

gemeente				
Geen gezamenlijke visie dualisering / ontwikkeling gemeente				
Veel bilateraal overleg				
Weinig bilateraal overleg				
Persoonlijke relaties buiten functies om				
Geen persoonlijke relaties buiten functies om				
Rolopvatting van de burgemeester				
Fysieke afstand van kantoren van functionarissen				
Institutioneel				
Gebruik maken van verschil in middelen en bevoegdheden				
Geen gebruik maken van verschillen in middelen en bevoegdheden.				
Grote verschillen in formele positie, bevoegdheden en middelen				
Kleine verschillen in formele positie, bevoegdheden en middelen				

Functionaris Δ	Bondgenootschap	Coalitie genootschap	Hiërarchisch genootschap	Monopolistisch genootschap	Totaal
Demografie					
Gelijke sekse (man)	x			x	
Ongelijke sekse (man/vrouw)	x	x	x		
Groot verschil in leeftijd		x	x	x	
Klein verschil in leeftijd	x	x			
Groot verschil in werkervaring		x	x	x	
Klein verschil in werkervaring	x				
Persoonlijkheid					
Bij elkaar passende karakters (aanvullend)	x	x			
Strijdende karakters (wrijving)		x	x	x	
Gedeelde passie openbaar bestuur	x	x			
Geen gedeelde passie openbaar bestuur		x	x	x	
Context					
Constructieve relatie raad – college	x	x			
Conflicterende relatie raad – college		x	x	x	
Gezamenlijke visie dualisering / ontwikkeling	x	x			

gemeente					
Geen duidelijke gezamenlijke visie dualisering / ontwikkeling gemeente		x	x	x	
Veel bilateraal overleg	x	x			
Weinig bilateraal overleg			x	x	
Functionarissen met een gezamenlijke geschiedenis	x	x			
Functionarissen zonder gezamenlijke geschiedenis			x	x	
Persoonlijke relaties buiten functies om	x	x			
Geen persoonlijke relaties buiten functies om		x	x	x	
Rolopvatting van de burgemeester					
Fysieke afstand van kantoren van functionarissen					
Gebruik maken van verschil in middelen en bevoegdheden	x	x	x		
Geen gebruik maken van verschil in middelen en bevoegdheden		x	x	x	

Verschillen in formele positie, bevoegdheden en middelen		x	x	x	

BIJLAGE V: INTERVIEWOPZET

DATUM:

RESPONDENT:

FUNCTIE RESPONDENT:

GEMEENTE:

INTERVIEWER:

LOCATIE:

TIJD:

Introductie:

- Voorstellen van mijzelf
- Doel van dit onderzoek
- Opname van interview – anonimiteit (bezwaar?)

Inleiding

- Kunt u wat vertellen over u zelf? (leeftijd, studie, vorige functies, politieke partij)
- Hoe lang werkt u al bij de gemeente in deze functie?
- Kunt u wat meer vertellen over uw functie?
 - Welke positie neemt u in, in het grotere geheel?
 - Heeft u specifieke bevoegdheden / taken / middelen?
- Binnen uw functie vertegenwoordigt u bepaalde belangen. Wat is uw visie op die belangen?

Functie en kader van het driehoeksoverleg

- Met welke regelmaat vindt er een driehoeksoverleg plaats?
- Wat is de functie van het driehoeksoverleg? (zie document!). Kunt u hier wat specifieker op ingaan m.b.v. concrete voorbeelden?
- In hoeverre is er sprake van een gezamenlijke taakopvatting/visie?
- Zijn er (mondelijke / schriftelijke) afspraken over de vorm en inhoud van het overleg?
- Hoe is de sfeer tijdens het driehoeksoverleg: formeel/informeel?
- Is er een evaluatiemoment met betrekking tot de verwezenlijking van de taken?

De context van de driehoek

- Vindt er veel bilateraal overleg plaats tussen u en de andere twee functionarissen? Zo ja, hoe vaak? En helpt dit de samenwerking binnen het driehoeksoverleg? Zo nee, waarom niet?
- Hoe is de verhouding tussen de gemeenteraad en het college? ((on)stabiel / tegenstrijdig) Acht u die relatie van invloed op het driehoeksoverleg? Zo ja, op welke manier?
- Speelt de politieke samenstelling binnen de raad een rol in het driehoeksoverleg?
- Hoe wordt er over dualisering van de gemeente gedacht? Spelen onderwerpen / vraagstukken rondom de dualisering een rol in het overleg?

Samenwerking in het driehoeksoverleg

- Kunt u de onderlinge relaties beschrijven; tussen u en de burgemeester en de gemeentesecretaris?
- Hoe typeert u de verhouding tussen de karakters? Aan elkaar gewaagd, aanvullend, introvert extravert?
- In hoeverre is er sprake van een persoonlijke klik? (Is de relatie puur zakelijk of is er ook een persoonlijke relatie?)
- Hoe wordt er met een meningsverschil omgegaan?
- Staat men open voor kritiek? En in hoeverre is het wenselijk?
- Is er binnen de driehoek iemand die de leiding neemt? Zo ja, hoe neemt het leiderschap vorm aan?
- De posities, bevoegdheden en beschikbare middelen verschillen per functionaris. Hoe wordt hiermee omgegaan? (gebruik van maken / bepaald mate van afhankelijkheid)
- Is er binnen de driehoek sprake van één of meerdere coalities?
- Hoe wordt er met de verschillende belangen omgegaan?
- Welke belangen (eigen, afdeling, gemeente) staan voorop in het driehoeksoverleg?
- Op welke wijze worden de beslissingen en afspraken gemaakt? (consensus/meerderheids/eenzijdig)

Afsluiting

- Welk **cijfer** zou u willen toekennen aan de samenwerking? Argumentatie?
- Wilt u een **cijfer** toekennen aan de mate waarin er sprake is van doelbereiking? Bent u hier tevreden over? Argumentatie?

- Samenvatten van de belangrijkste informatie
- Bedanken voor het interview
- Afspraken maken over vervolg (wel/niet opsturen van uitwerking interview)