



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# Gekanteld samenwerken

DE IDEALE MIX TUSSEN LOKAAL EN REGIONAAL WERKEN





**Gekanteld samenwerken**  
De ideale mix tussen lokaal en regionaal werken  
binnen het sociale domein

## Colofon

### Fotografie

omslag: 123rf.com

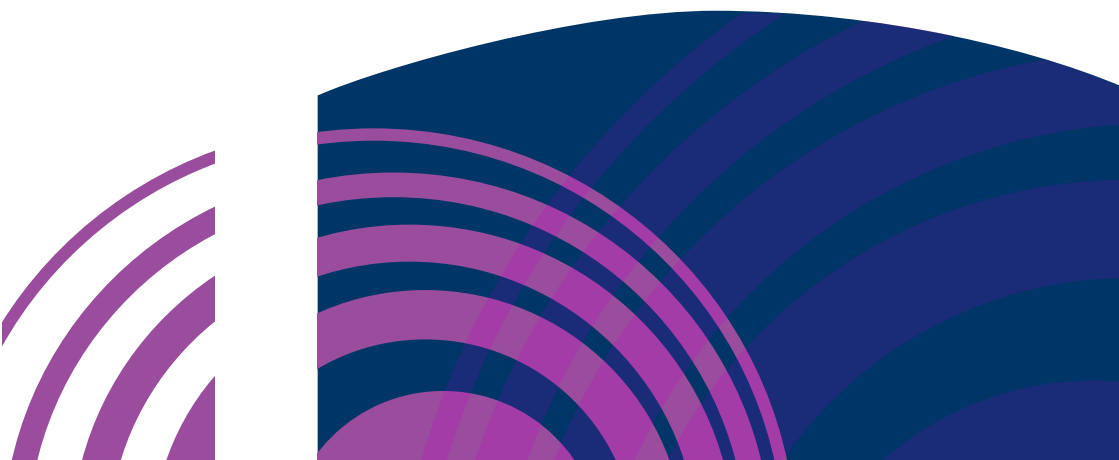
### Auteur

Frauke van Iperen

### Opmaak

Chris Koning (VNG)

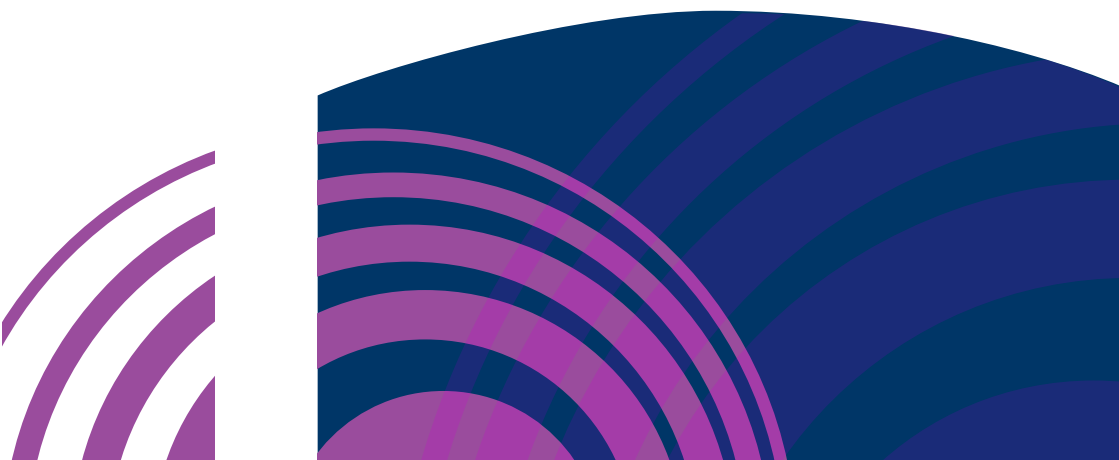
Copyright 2014, VNG



## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1 De kanteling binnen het sociale domein: Kansen voor het samenwerkingsverband?</b>	<b>11</b>
<b>2 Gemeenschappelijke ambitie: Wat willen we met de samenwerking bereiken?</b>	<b>21</b>
<b>3 Vertrouwen in elkaar: Gaat iedereen voor de gemeenschappelijke ambitie?</b>	<b>31</b>





## Inleiding

*‘Practice what you preach’ Zet binnen het regionale samenwerkingsverband niet de structuur maar de problemen, eigen oplossingen en ideeën centraal. Net zoals je dat vraagt van andere professionals in het sociale domein”*

### **Verplichte regionale samenwerking**

Gemeenten werken verplicht samen bij de drie decentralisaties op het gebied van Zorg, Jeugd en Participatie. Deze regionale samenwerking brengt verschillende schaalvoordelen met zich mee, bijvoorbeeld op het gebied van de inkoop. Samen staan gemeenten sterker en beschikken ze in het algemeen over meer kennis, financiën en macht. Met de schaalvoordelen kan het dus haast niet anders dat regionale samenwerking bij het vormgeven van de drie decentralisaties tot de beste resultaten leidt. Vooral ook omdat de meeste zorgaanbieders en organisaties op het gebied van arbeidsmarktbeleid regionaal georganiseerd zijn.

### **De praktijk**

Of is de werkelijkheid anders? De praktijk laat zien dat het vormgeven aan deze regionale samenwerking niet vanzelf gaat. Gemeenten

lopen tegen diverse zaken aan: De lokale doelen en werkwijze kunnen niet overeenkomen met die van andere gemeenten. Gemeentelijke en persoonlijke verhoudingen kunnen lastig zijn. De inbreng van een groot aantal andere partijen kan de samenwerking belemmeren.

Gemeenten hebben ook te maken met verschillende 'leefwerelden' van grote en kleine gemeenten wat maakt dat gemeenten op een ander niveau naar de vraagstukken kijken. Grote gemeenten beschikken doorgaans ook over meer (inhoudelijke) ondersteuning, geld en macht terwijl kleine gemeenten vaak beschikken over unieke lokale structuren die een bijdrage leveren aan het oplossen van de lokale sociale vraagstukken.

En dan zijn er ook nog de vele onzekerheden waarmee de drie decentralisaties omgeven zijn. Volgens sommige gemeenten maken al deze onzekerheden en verschillen een betrouwbare samenwerking vrijwel onmogelijk. Waarom toch doorgaan met de verplichte regionale samenwerking? Na het lezen van bovenstaande 'problemen' is het misschien logischer om te stoppen nu het 'nog kan'.

Het lijkt een prima ambitie: schaalvoordelen door regionale samenwerking bij de vormgeving van de drie decentralisaties. Maar als er in de praktijk teveel hobbels, barrières, gemeentelijke verschillen en onzekerheden zijn, moeten we misschien zo wijs zijn om te concluderen dat regionale samenwerking heilloos is en zonde van onze tijd. Laat gemeenten gewoon doen waar ze goed in zijn en laat de energie gaan naar waar ze naar toe zou moeten gaan. Het goed inrichten van de ondersteuning van de burger op het terrein van Zorg, Jeugd en Participatie.

## Succes bestaat

Allemaal verspilde moeite dus, die verplichte regionale samenwerking. Of toch niet? De praktijk geeft een tweeledig beeld. Er zijn namelijk ook veel gemeenten die wel tevreden zijn over de regionale samenwerking. Deze gemeenten liepen weliswaar ook tegen vraagstukken aan. Maar het succes hangt volgens deze gemeenten vooral af van de vraag hoe



je met deze vraagstukken omgaat: is dat waar je tegenaan loopt wel onoverkomelijk en het echte vraagstuk dat speelt?

Gemeenten moeten zich volgens deze gemeenten aansluiten bij de veranderingen binnen het sociale domein. Veranderingen die gemeenten voor een groot deel zelf in gang gezet hebben. Dit betekent ook wat voor de bril waardoor gemeenten naar vraagstukken binnen het samenwerkingsverband kijken:

### Verschillende structuren?

Gemeenten kunnen binnen het samenwerkingsverband veel tijd besteden aan gesprekken over structuren en manieren waarop het sociaal domein ingericht is. Maar hier horen de gesprekken niet over te gaan. De vraagstukken moeten centraal staan in plaats van de structuren. Dat vragen gemeenten tenslotte ook van de professionals binnen het sociale domein. Deze professionals zijn **gekanteld gaan werken**. Het doel en de ondersteuningsvraag staan bij deze werkwijze centraal in plaats van een standaard aanbod. Maatwerk is het uitgangspunt en de professional krijgt de ruimte om met de burger te werken aan het vastgestelde doel. Het doortrekken van deze denk- en werkwijze naar het regionale samenwerkingsverband, maakt dat het werken aan lokale en gezamenlijke doelen goed samen kunnen gaan.

### Botsende lokale doelen?

Soms krijgen gemeenten te maken met lokale doelen die botsen. Deelnemende gemeenten dienen zich dan eerst goed af te vragen wat de verschillen tussen de doelen precies zijn. Kunnen we binnen de regio ook een **gezamenlijk doel of ambitie vaststellen** waar deze doelen binnen passen en waar we ons allemaal hard voor willen maken? Met daarbinnen ruimte voor maatwerk?

### Inbreng van anderen?

Bij de drie decentralisaties zijn veel mensen en partijen betrokken. Het kan lastig lijken om de inbreng van burgers, zorgaanbieders, gemeen-

teraad, maatschappelijk middenveld etc. al een plek te geven bij het opstellen van de gezamenlijke regionale ambitie. Maar het is voor het draagvlak van groot belang dat iedereen vanaf het begin betrokken wordt. **Betrek anderen bij het opstellen en uitwerken van de gezamenlijke ambitie.** Burgers en het maatschappelijk middenveld staan centraal bij het bereiken van de doelen.

### Wie zet zich in?

Zet niemand zich echt in voor het bereiken van het gezamenlijke doel? Maak dit bespreekbaar en investeer in het onderlinge **vertrouwen** dat maakt dat er wel geloof komt in de inzet voor de gezamenlijke ambitie. Dit kan op allerlei manieren: persoonlijk, vertrouwen in het proces, iemand die leiderschap toont.

### Deze publicatie

Deze publicatie laat zien waar je tegenaan kunt lopen bij regionale samenwerking en waar mogelijk oplossingen gezocht kunnen worden. Ter inspiratie zijn praktijkvoorbeelden opgenomen van gemeentelijke ervaringsdeskundigen: wethouders, ambtenaren en raadsleden. Zij vertellen wat volgens hen het echte vraagstuk binnen hun regio was, welke oplossingen zij hebben gekozen en welke tips zij voor andere gemeenten hebben.

Deze publicatie is vooral bedoeld voor mensen binnen de gemeente: wethouder, ambtenaar en/of raadslid, die hun werkwijze willen aanpassen aan de ontwikkelingen binnen het sociale domein. De doelen en resultaten zijn binnen het sociale domein voorop komen te staan en de werkwijze dient hieraan ondersteunend aan te zijn. Burgers, zorgaanbieders en maatschappelijk middenveld zijn meer dan ooit cruciaal voor het bereiken van de doelen. Dit heeft gevolgen voor de eigen gemeentelijke werkelijkheid, de bestaande verhoudingen en de werkwijze binnen het regionale samenwerkingsverband.

We willen gemeenten uitnodigen deze publicatie met de 'nieuwe' bril te lezen. Waar loop je nou écht tegenaan? Welke vraagstukken spelen er? In welke invloedssfeer spelen de vraagstukken?

De gemeentelijke ervaringen laten zien dat er op verschillend niveau iets kan spelen. De doelen kunnen onduidelijk, of misschien zelfs tegenstrijdig zijn. Het kan ook zijn dat niet duidelijk is welke afspraken er precies liggen en wie wanneer welke verantwoordelijkheid neemt. Of misschien gaat het om iets veel minder tastbaars is zoals het gebrek aan vertrouwen. Of misschien ligt het probleem in de uitwerking en lukt het gemeenten nog niet goed om de passende werkwijze te vinden bij de vastgestelde doelen en gezamenlijke ambitie.

### **Gemeentelijke praktijkvoorbeelden**

Praktijkvoorbeelden hebben een belangrijke plek in deze publicatie. Toch willen we de lezer vragen niet teveel te focussen op deze praktijkvoorbeelden als model-oplossing voor de eigen situatie. Ten eerste is het slechts een kleine greep uit alle mogelijkheden. We hebben met een beperkt aantal gemeenten gesproken. En ten tweede, hoe herkenbaar en/of aantrekkelijk ze misschien ook zijn, blijf je als lezer bewust van 'de nieuwe bril' en neem niet zomaar een aanpak over. Kijk eerst goed naar de eigen situatie: Waar lopen wij nou echt tegenaan? en wat hebben wij nodig om onze situatie te verbeteren en doelen beter te bereiken?

Na de nuancering van de rol van praktijkvoorbeelden sluit deze inleiding dan toch af met een casus uit de praktijk. Het is een casus over een ontevreden middelgrote gemeente. Deze casus is ook besproken met de overige, veelal wel tevreden gesprekspartners voor deze publicatie. De reacties op deze casus vormen een rode draad door de publicatie: Waarover gaat het hier nu écht? Welke elementen spelen een rol en hoe kun je deze binnen de bestaande constellatie beïnvloeden? Ook aan de lezer leggen we de casus graag voor. We vragen u om voor en na het lezen van deze publicatie na te denken over een 'handelingsperspectief' voor deze gemeente.

Wie: Middelgrote gemeente

Vraagstuk: Niemand luistert naar ons binnen de regionale samenwerking en nu gaan wij betalen voor de slecht geregelde toegang in de kleine gemeenten

Het verhaal van de ambtenaar: 'Wij zitten in een regionaal samenwerkingsverband met 9 gemeenten. Eén heel grote gemeente die meer dan 50% van de doelgroep van de decentralisaties heeft. Daarna komen wij als middelgrote gemeente en verder bestaat het samenwerkingsverband uit kleine gemeenten. Wij hebben vooral problemen met de opstelling van de kleine gemeenten. De kleine gemeenten pleiten er samen met de grote gemeente voor om veel zorg regionaal in te kopen en de uitvoering lokaal te organiseren. Wij vinden dit een probleem omdat veel kleine gemeenten hun toegang niet goed geregeld hebben. Wij gaan opdraaien voor de hogere zorgkosten en we hebben al extra hoge kosten omdat wij wel geïnvesteerd hebben in preventie. Onze toegang hebben we namelijk wel goed geregeld. Maar daar zullen we uiteindelijk dus relatief weinig van profiteren.

Wij willen op meer onderdelen ruimte voor lokale uitvoering én lokale inkoop. Maar ja, dat willen de zorgaanbieders en onze regionale samenwerkingspartners dus niet.'

Wat hebben jullie nodig om beter te kunnen samenwerken?

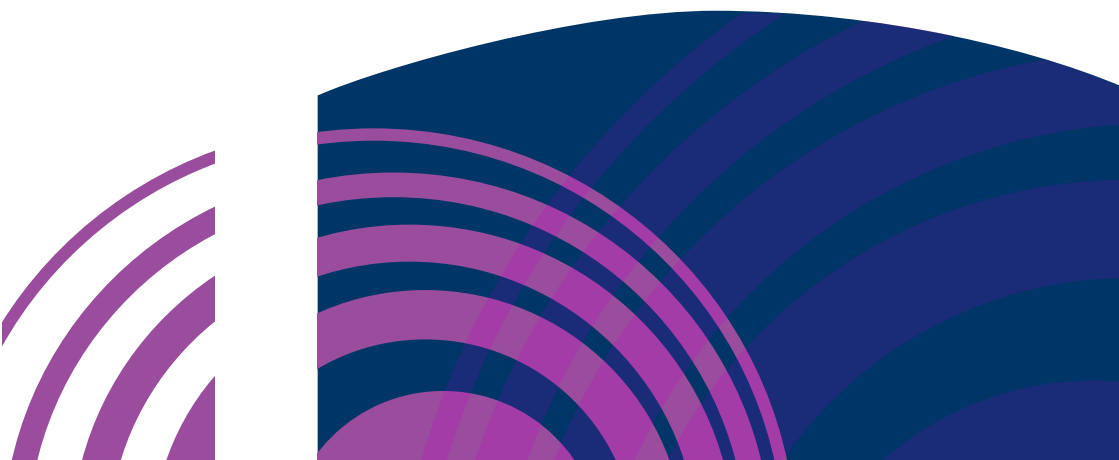
- Wij willen bewijzen zien dat de kleine gemeenten hun toegangspoor tot de zorg wel goed regelen. Onze manier hoeft niet. We willen wel zien dat ze aan bepaalde criteria voldoen. Nu worden we niet eens echt gehoord.

Wat heb je nodig om je gehoord te voelen?

- Alle gemeenten, groot en klein, dienen als gelijkwaardige partner aan het samenwerkingsverband deel te nemen en hun verantwoordelijkheid te nemen.
- Een gekantelde manier van werken waarbij vraagstukken centraal staan. Ik wil kunnen zeggen: 'Ik maak me er zorgen om dat jullie de toegang niet goed geregeld hebben en dat wij hierdoor als gemeente duurder uit zijn.'

Nog tips voor de VNG of het Rijk?

- Maak geld vrij voor meer ambtenaren in kleine gemeenten zodat zij hun taak ook goed kunnen uitvoeren.
- Investeer in nieuwe democratische samenwerkingsvormen die er voor zorgen dat iedereen zich gehoord voelt.



## 1 De kanteling binnen het sociale domein: Kansen voor het samenwerkingsverband?

Binnen het sociale domein is men het er steeds meer over eens dat ‘ge-kanteld werken’ (de individuele ondersteuningsbehoefte staat centraal en niet het standaard aanbod) de manier is om mensen naar eigen vermogen te laten participeren. Hier liggen politieke keuzes aan ten grondslag. Gelijkheid is niet langer het uitgangspunt maar maatwerk. Eerst kijken we wat iemand zelf kan doen. En vervolgens kijken we voor welke vragen hij een beroep op zijn omgeving kan doen. De ondersteuning vanuit de overheid is het sluitstuk.

Onder het motto ‘Practice what you preach’ is het vervolgens logisch dat gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden ook steeds meer gekanteld gaan werken: Welk vraagstuk speelt er? Wat willen we bereiken? Wat kunnen gemeenten zelf? Waarvoor kunnen we de directe omgeving, de lokale infrastructuur inzetten? En waar hebben ze elkaar voor nodig om de gezamenlijke ambitie te bereiken?

Ervaringsverhalen van gemeenten laten zien dat veel regio's al steeds meer gekanteld werken. Niet eens zozeer vanuit het idee: 'Practice what you preach', maar vaak als antwoord op vraagstukken waar ze binnen het samenwerkingsverband tegenaan liepen. In de praktijk bleken veel discussies binnen het samenwerkingsverband vast te lopen op structuurdiscussies. Wie heeft 'de beste' structuur. Terwijl in een gekantelde werkwijze de vraagstukken en ideeën centraal komen te staan. Gemeenten krijgen de ruimte om lokaal maatwerk te leveren en te doen waar ze goed in zijn.

De kanteling binnen het sociale domein biedt veel kansen voor de regionale samenwerking op het gebied van de drie decentralisaties. De sociale doelen en vraagstukken kunnen centraal komen te staan in plaats van structuurdiscussies. Er is ruimte voor maatwerk en ruimte voor de professionals. Deze voordelen klinken overtuigend. Gemeenten moeten zich echter realiseren dat dit nieuwe paradigma in het sociale domein tegelijkertijd nieuwe spanningen ten opzichte van de oude situatie met zich mee brengt en dat bepaalde spanningen tussen gemeenten zullen blijven bestaan. Het gaat om:

- Gelijkheid versus maatwerk
- Verschillen in 'leefwerelden' tussen kleine en grote gemeenten
- Kwaliteiten versus bestaande verhoudingen
- Lokale versus regionale ambities

De praktijk laat zien dat deze spanningen niet onoverkomelijk zijn. Het bewust zijn van de spanningen en het bespreekbaar maken, is al een deel van de oplossing. Daarnaast kunnen gemeenten op verschillende manieren inspelen op de diverse spanningen waardoor deze verminderen of misschien zelfs helemaal verdwijnen.

### **Gelijkheid versus maatwerk**

Binnen het sociale domein is 'gelijkheid' eigenlijk altijd het uitgangspunt geweest. Elke individu met hetzelfde probleem heeft recht op dezelfde ondersteuning of voorziening. De laatste tijd is daar een ken-

tering in gekomen. Niet langer staan de 'aandoening' en het 'aanbod' centraal, maar de 'individuele participatiemogelijkheden' en de 'vraag', vertaald in 'maatwerk'.

Onze gemeentelijke processen zijn daar echter nog heel vaak niet op ingericht; ze gaan nog uit van 'aanbod' en van 'verantwoording' op basis van 'verstrekte voorzieningen'. Maar binnen het sociale domein is men hard bezig de processen aan te passen zodat meer gestuurd kan worden op resultaten en maatwerk.

Ook binnen het regionale samenwerkingsverband willen we dat de resultaten leidend gaan zijn. Heel concreet betekent dit dat we willen dat de gemeenschappelijke ambities gehaald gaan worden waarbij lokale verschillen en maatwerk het uitgangspunt zijn. Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor 'de gelijkheid'. Berichtgeving in kranten over gevolgen van de drie decentralisaties focust hier sterk op. Verschillen in ondersteuning en bijbehorende bedragen worden breed uitgemeten, vooral in de randgemeenten van regio's. De publieke opinie heeft over het algemeen moeite met ongelijkheid en dat kan de regionale samenwerking onder druk zetten. Bijvoorbeeld als contracten met zorgaanbieders afwijken van die met randgemeenten die bij een andere regio horen.

'In onze regio waren de gevolgen voor gelijkheid een terugkerend thema dat ons soms belemmerde om regionaal afspraken te maken. Wij hebben toen met elkaar benoemd dat we de uitdaging aangaan om los te komen van de wettelijke kaders en structuren, in ons denken en handelen. We kiezen voor maatwerk en dat betekent wat voor de rechtsgelijkheid. Daar zijn we duidelijk in, naar elkaar en naar buiten toe. We houden elkaar vast en zorgen ervoor dat we het gesprek hierover met elkaar en de buitenwereld blijven aangaan'.

### **Verschil in leefwereld tussen grote en kleine gemeenten**

Kleine en grote gemeenten hebben te maken met verschillende 'leefwerelden'. Ze hebben daardoor de natuurlijke neiging om doelstellingen via een andere weg te bereiken. Het is goed dat gemeenten zich dit binnen het regionale samenwerkingsverband realiseren. Onderstaande

tabel geeft, zonder volledig te willen zijn, een beeld van de verschillende manieren waarop gemeenten omgaan met vraagstukken in het sociale domein.

*Tabel: Verschillen en spanning tussen grote en kleine gemeenten*

Grote gemeente:	Kleine gemeente:
Veel contacten met instanties	Veel lokale contacten
Opdrachtgeverschap	Uitvoering
Processen	Acties
Verantwoording	Maatwerk
Veel inhoudelijke ondersteuning	Weinig inhoudelijke ondersteuning
Gescheiden beleidsvelden	Beleidsvelden lopen door elkaar heen

Binnen een regionaal samenwerkingsverband kunnen deze verschillen soms voor 'wantrouwen', 'onbegrip' en 'besluiteloosheid' over de aanpak leiden. Kleine gemeenten voelen zich niet gehoord omdat de gesprekken veelal over grote zorgaanbieders en structuren gaan. Een gekantelde manier van werken, waarbij de vraagstukken in plaats van de aanpak centraal staat, kan deze spanning volgens verschillende gemeenten wegnemen. 'Uiteindelijk draait het om maatwerk en passende individuele ondersteuning en niet om anderen te overtuigen van de eigen lokale werkwijze en het eigen gelijk.' Daarbij geldt en dat is misschien nog wel veel belangrijker, dat het in feite ook niet draait om de 'leefwerelden' van de gemeenten. Het draait om de **'leefwerelden' van de burgers** en wie zij bij het vinden van hun eigen oplossingen tegenkomen.

### **Invulling geven aan de verschillende 'leefwerelden'**

Enkele kleine kernen, verenigd in de Landelijke Vereniging Kleine Kernen met verschillende regionale afdelingen, liepen tegen het probleem van de verschillende 'leefwerelden' aan. Ze wisten niet goed hoe ze in de gesprekken binnen het samenwerkingsverband, hun inbreng een



goede plek konden geven. Maar nu hebben ze als credo: **'Praat vanuit het burgerperspectief: waar lopen burgers tegenaan, wie komen zij tegen?'**

Een afdelingsvoorzitter van de Landelijke Vereniging Kleine Kernen en tevens projectleider regionale samenwerking binnen de gemeente pleit ervoor om met elkaar vanuit de burger te praten en te bespreken hoe het in een bepaalde gemeente werkt en zo van elkaar te leren. 'Bespreek bijvoorbeeld met elkaar: Er is een oma, slecht ter been, geen familie, zorg nodig en alleen AOW. Hoe werkt dat in jullie gemeente? Hoe geef je invulling aan burgerauthenticiteit, durf en kanteling en hoe zorg je dat het om de burger gaat en niet om de organisatie?'

Als we de leefwereld van de burger én de grote en kleine gemeente centraal stellen en de verschillen willen overbruggen, is er nog een belangrijke groep die we niet mogen vergeten: de professional. Denk hierbij aan huisartsen, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties etc. Verschillende gemeenten bevelen aan om deze **maatschappelijke partners te betrekken** bij vraagstukken.

'Burgerparticipatie' staat binnen het sociale domein centraal. We willen met elkaar dat burgers zo zelfredzaam mogelijk zijn. Bij de zoektocht naar eigen oplossingen komen zij ook in contact met diverse maatschappelijke partners zoals woningcorporaties, huisartsen en welzijnsorganisaties. Wij hebben er daarom met de regio voor gekozen om deze partners te betrekken bij de vraagstukken: Deze professionals zien ook kansen en ontwikkelingen en kunnen burgers ondersteunen bij hun zelfredzaamheid. Wat hebben de burgers nodig en wat hebben deze professionals nodig en wat kunnen de professionals bieden om de burger te ondersteunen?''

Sommige gemeenten draaien de rollen zelfs helemaal om. Zij stellen niet de leefwereld van de verschillende gemeenten centraal maar die van de zorgaanbieders. Hun aanbeveling luidt: **Draai de rollen om: vraag de zorgaanbieders wat zij nodig hebben** om goede betaalbare zorg op maat te kunnen leveren.

‘Wij hebben er binnen onze regio voor gekozen om de verschillen centraal te stellen en de rollen actief om te draaien: Bij de Wmo-inkoop hebben wij eigenlijk een soort van keukentafelgesprek gevoerd met de zorgaanbieders. We zijn met alle gemeenten en zorgaanbieders om tafel gaan zitten. We hebben aangegeven dat bij ons verschillen en maatwerk het uitgangspunt zijn. Vervolgens hebben we de zorgaanbieders gevraagd wat zij nodig hebben om goede en betaalbare zorg te kunnen leveren. Daar zijn we met elkaar mee aan de slag gegaan.’

De verschillende ‘leefwerelden’ maken het volgens een aantal gemeenten extra belangrijk goed te kijken wat er nu echt speelt. Een advies:

**Analyseer het echte probleem en neem mee hoe het bestaande functioneert.**

Een wethouder van een kleine gemeente geeft aan dat het centraal stellen van het vraagstuk en de doelen ook maakt dat sterke bestaande structuren niet ‘weggegooid’ worden: ‘Wat heb je al, hoe functioneert het en wat is nodig om het beter te maken? Het antwoord op deze vragen kan ertoe leiden dat slechts een paar onorthodoxe middelen voldoende zijn om de vastgestelde doelen lokaal te bereiken. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg voor de Jeugd hebben wij sterk geïnvesteerd in een CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin. Dat gaan we toch niet opgeven voor een nieuw te vormen Sociaal Team zoals de grote gemeenten nu opzetten? Wij zijn gaan kijken hoe we buiten zo binnen kunnen halen dat we de gezamenlijke doelen kunnen bereiken en alle vraagstukken gedekt hebben.’

## **Kwaliteiten versus bestaande verhoudingen**

In de gemeentelijke praktijk is het vaak zo geregeld dat de grootte van de gemeente bepalend is voor de verdeling van functies binnen een samenwerkingsverband. De grootste gemeente levert de voorzitter die tevens het gezicht naar buiten is. En aangezien de grootste gemeente ook de meeste ambtelijke ondersteuning heeft, trekt deze gemeente vaak inhoudelijk de kar op de grote dossiers. Op papier klinkt dit misschien logisch. Maar het is de vraag of dit ook tot de beste resultaten leidt. Verschillende gemeenten: groot en klein geven aan dat het bij de drie decentralisaties juist de voortgang van de samenwerking belemmert.

Zij geven aan dat het van belang is om gelijkwaardig in het samenwerkingsverband te zitten. Lokaal maatwerk en een gezamenlijke ambitie zijn niet gebaat bij een invulling die klakkeloos aansluit bij bestaande verhoudingen. Een gekantelde manier van werken leidt tot andere verhoudingen en een andere inzet van mensen. **Mensen volgen het vraagstuk en niet omgekeerd.** Enthousiaste en kundige trekkers zorgen dat de samenwerking in beweging komt en blijft.

Verschillende gemeenten geven aan dat het allereerst belangrijk is om de **gelijkwaardigheid** uit te spreken en te 'regelen'. Zij kiezen ervoor om iedereen eenzelfde stem te geven los van de grootte van de gemeente. Sommige gemeenten kiezen om deze reden ook voor een onafhankelijk voorzitter. De meeste gemeenten gaan in hun werkwijze echter nog een stap verder. Als vraagstukken en gelijkwaardigheid het uitgangspunt zijn, dan moeten we volgens deze gemeenten vooral kijken naar de **kwaliteiten van mensen** en mensen op die onderdelen inzetten waar ze wat mee hebben en goed in zijn. 'Wij kijken naar de kwaliteiten van de voorzitter: wie wil zich sterk maken, wie heeft tijd, en wie wil graag? Daar hebben we geen onafhankelijk voorzitter van buiten voor nodig.'

'De wethouder van een kleine gemeente is heel goed in de communicatie naar buiten. Het maakt niet uit wie hij voor zich heeft. Wij hebben ervoor gekozen om hem het gezicht van het samenwerkingsverband te laten zijn.'

Gemeenten geven ook invulling aan gelijkwaardigheid door **goede ideeën leidend** te laten zijn voor de inzet, los van wie het komt. Verder kiezen gemeenten ervoor om die gemeente 'trekker' van bepaalde onderdelen te laten zijn die er wat mee heeft en goed in is.

'Een kleine gemeente trekt heel hard aan burgerparticipatie en kan dit goed: deze gemeente heeft daarom een centrale rol binnen het samenwerkingsverband gekregen.'

Het idee van 'De juiste mensen op de juiste plaats' geldt niet alleen voor bestuurders. Maar ook heel sterk bij de ambtelijke ondersteuning. 'Kijk naar wat mensen kunnen en wat ze interesseert in plaats van naar gemeentelijke verhoudingen en maak vooral ook gebruik van elkaars kennis en ideeën', is een veel gehoord advies. 'Je kunt van elkaar leren en mensen en kennis uitwisselen.' In de inleiding staat een casus van een middelgrote gemeente die ervoor pleit dat het Rijk meer gaat investeren in de ambtenaren van kleine gemeenten zodat zij inhoudelijk beter worden en zich niet automatisch aansluiten bij een grote gemeente. Dat kun je echter ook anders benaderen. Stel de kennis in plaats van de mankracht centraal. Het gaat erom dat er gebruikgemaakt kan worden van kennis die nodig is voor jouw lokale vraagstuk of probleem.

Binnen de ons omringende gemeenten wisselen we naar tevredenheid ambtenaren uit. 'Eerst wordt gekeken of er een klik is, wat de verwachtingen zijn en of er een toegevoegde waarde is. Is dat het geval, dan werkt het heel goed. En de ervaring leert dat op veel meer niveaus kennis en ervaring uitgewisseld wordt dan je vooraf kon bedenken'

## Tot slot

Bovenstaande adviezen komen van gemeenten die over het algemeen tevreden zijn over de regionale samenwerking. Zij houden allemaal in meerdere of mindere mate een pleidooi voor een gekantelde samenwerking. De aanbevelingen laten zien hoe verschillende regio's het hebben aangepakt en hoe gemeenten in het samenwerkingsverband staan.

Op deze plek willen we net zoals in de inleiding nogmaals benadrukken dat de voorbeelden geen blauwdrukken zijn, maar denkrichtingen. Gemeenten en regio's kunnen er hun voordeel mee doen. Blauwdrukken passen niet bij een gekantelde werkwijze. Bij een gekantelde werkwijze staat de vraag centraal; en de vraag en de situatie zijn elke keer weer anders, net als het antwoord en de weg daar naar toe.

'Praat niet over structuur maar praat over de problemen waar je voor staat. Elke gemeente heeft unieke problemen. In de ene (buur)gemeente is vooral de werkloosheid een probleem en in de andere de brede scholen. Leer van elkaar en neem mee wat past bij de eigen situatie.

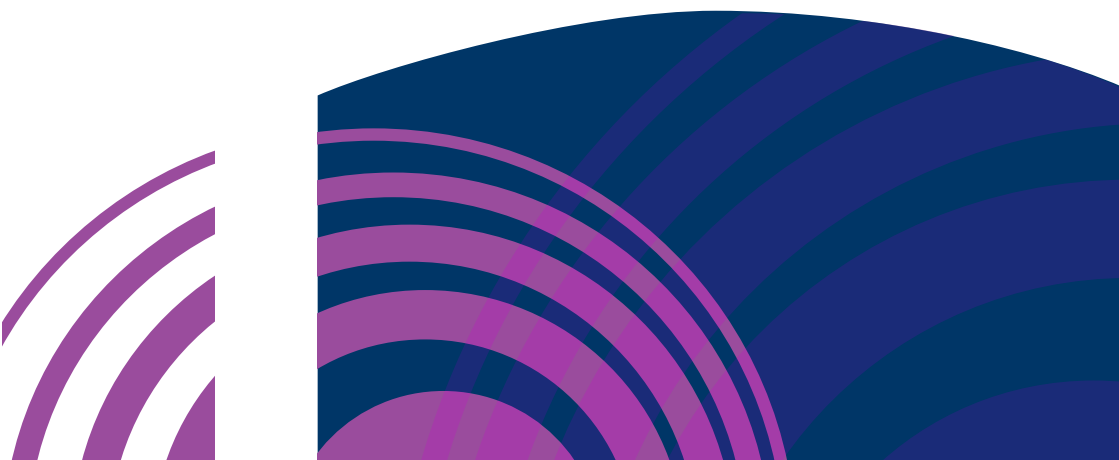
Alle gesprekken bij elkaar 'opgeteld' komen we met wat mitsen en maren tot de volgende algemene aanbeveling die als een rode draad door de verhalen van de gemeenten zit geweven:

**'Stel de vraagstukken en doelen centraal: werkwijze en inzet van mensen volgen vanzelf'.**

Wij beseffen heel goed dat deze algemene aanbeveling vaag en algemeen kan overkomen. De meerwaarde zit er vooral in dat je door een andere bril gaat kijken. Net zoals je dat vraagt van andere professionals in het sociale domein. Het vraagstuk is leidend. Maar pas ook hierbij op dat je je daar als gemeente niet blind op staart. Er is namelijk nog een element binnen deze algemene aanbeveling dat van groot belang is: de doelen. Hebben we die met elkaar scherp voor ogen?

Gemeenten moeten zichzelf en elkaar de vraag blijven stellen: Waarom werken we ook alweer samen? Wat is onze **gezamenlijke ambitie, wat zijn onze doelen** en in hoeverre kan gekantelde samenwerking een bijdrage leveren aan de realisatie van deze doelen? Helder voor ogen hebben wat het doel is van de regionale samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking. In hoofdstuk 2 komt dit uitgebreid aan bod.





## 2 Gemeenschappelijke ambitie: Wat willen we met de samenwerking bereiken?

Bij de drie decentralisaties ligt de focus voor een groot deel op de lokale aanpak en maatwerk. Ook de verantwoording en legitimatie zijn vooral lokaal georganiseerd. Gemeenteraad en burgers bepalen de kaders. Veel gemeenten blijven daardoor tegen het probleem aanlopen dat ze weliswaar weten dat ze regionaal moeten samenwerken en dat dit ook voordelen met zich mee kan brengen, maar dat het zo lastig is om voor ogen te houden waarom ze dat ook alweer doen. De stevige lokale agenda leidt af van de regionale samenwerking. Daarbij komt dat als ze al (met elkaar) voor ogen hebben wat ze met de samenwerking willen bereiken, het soms moeilijk is om dit met elkaar vast te houden. De decentralisaties zijn met zoveel onzekerheden omgeven zijn en er zijn zoveel mensen betrokken dat er elke keer wel weer wat lijkt te veranderen.

Gemeenten geven aan dat het juist vanwege deze onzekerheden en de lokale druk van het grootste belang is dat gemeenten naar elkaar

uitspreken, samen vastleggen en samen uitdragen wat het gezamenlijke doel of de gezamenlijke ambitie van de samenwerking is.

Waarom werken we eigenlijk samen op het gebied van jeugd, langdurige zorg en participatie? Wat willen we met elkaar met de samenwerking tussen gemeenten bereiken? Wie zijn belangrijk voor de samenwerking? De antwoorden op deze vragen vormen de basis voor een goede samenwerking.

Bij het gezamenlijk formuleren van antwoorden op deze vragen lopen gemeenten tegen verschillende zaken aan, lokaal zijn er grote verschillen: elke gemeente heeft zijn eigen problemen, agenda, 'taal' en organisatie van de zorg.

Niet alleen het formuleren van de antwoorden is lastig. Eenmaal geformuleerd, blijkt het moeilijk om de doelen van de regionale samenwerking scherp te houden. Vooral als gemeenten weer lokaal aan de slag gaan. Maar, hoe tegenstrijdig het misschien ook lijkt, juist door de gezamenlijke doelen helder voor ogen te houden, komt er meer ruimte voor de eigen lokale aanpak. **Het uitspreken, vastleggen en uitdragen van de gezamenlijke ambitie of doelen is een belangrijke stap** op weg naar een ideale mix tussen lokaal werken en regionaal samenwerken.

Dit hoofdstuk laat zien waar gemeenten tegenaan lopen bij het opstellen, vastleggen en uitdragen van de gezamenlijke ambitie en wat gemeenten kunnen doen om de gezamenlijke ambitie ook werkelijk te laten leven bij alle betrokkenen.

### **Hoe zorg je dat de samenwerking van de grond komt?**

Vooral in de beginfase van de regionale samenwerking (we moeten gaan samenwerken en nu?) kan het gebeuren dat de samenwerking maar niet van de grond lijkt te komen. Het formuleren van een gemeenschappelijke ambitie is volgens de VNG-publicatie 'Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen' de eerste



stap bij de totstandkoming van een goede samenwerking. Maar hoe kom je tot die eerste stap? Het hardop erkennen van de **urgentie** blijkt hierbij een belangrijke drijvende kracht. Naast de drijvende kracht van de urgentie is de **ambitie** een aanvullende trekkende kracht. Die, als er eenmaal beweging is, de meeste energie en creativiteit naar boven zal brengen om tot resultaten te komen.

De volgende stap is om deze ambitie terug te laten komen in een **'verbindend verhaal'** waar de samenwerkende gemeenten zich van hoog tot laag in kunnen vinden. Een eerlijk verhaal, dat klopt, herkenning oproept en geworteld is in de praktijk. Het antwoord op de vraag 'Wat willen we met elkaar bereiken?' verbindt de partners. Het verbindend verhaal werkt als een wenkend perspectief naar burgers, bestuurders en medewerkers omdat het duidelijk maakt hoe de samenwerking bijdraagt aan het behalen van concrete effecten in de samenleving.<sup>1</sup>

*Tabel: push- en pullfactoren bij gemeentelijke samenwerking*

<b>PUSH</b>	Voor gemeenten zijn redenen om samen te werken (push factoren) <ul style="list-style-type: none"> <li>• bezuinigingen</li> <li>• tekort aan goed personeel voor deze taak</li> <li>• wij zijn te klein om alles op dit terrein zelf te kunnen</li> <li>• de kwaliteit laat te wensen over</li> <li>• we kunnen onvoldoende investeren om onze ambities te realiseren</li> <li>• van bovenaf: de drie decentralisaties, de RUDvorming</li> </ul>	<b>PULL</b>	Het perspectief dat de samenwerking te bieden heeft voor het samenwerkingsverband (pull factoren) <ul style="list-style-type: none"> <li>• collectieve ambitie</li> <li>• van elkaar leren</li> <li>• sterkere regio</li> <li>• van bovenaf: de drie decentralisaties, de RUDvorming</li> </ul> En voor de gemeente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• betere kwaliteit</li> <li>• lagere kosten</li> <li>• minder kwetsbaarheid</li> </ul>
-------------	---	-------------	--

## Gezamenlijke ambities in de praktijk

Inhoud en aard van de gezamenlijke ambities kunnen per regio sterk verschillen. Onderstaande voorbeelden illustreren dit. Verschillende gemeenten vinden het voor het succes van de samenwerking eigenlijk he-

<sup>1</sup> Pag. 6 van Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen, VNG.

lemaal niet zo belangrijk wat de gezamenlijke ambitie is: 'Het is vooral belangrijk dat je als gemeente uitspreekt hoe je in de samenwerking zit. Wat wil jouw gemeente ermee bereiken? Als hier vooraf geen duidelijkheid over is, dan ontbreekt de basis voor een goede samenwerking, op welk niveau dan ook.' Het feit dát er uiteindelijk een gezamenlijke ambitie is, is volgens een aantal gemeenten dan ook belangrijker dan wát de gezamenlijke ambitie precies is.

### De praktijk 1: Een sterke inhoudelijke gezamenlijke ambitie

Het voorbeeld van de regio **Holland Rijnland** laat duidelijk zien hoe het gevoel van urgentie en een gemeenschappelijke ambitie kan bijdragen aan een goede samenwerking. Het voorbeeld laat ook zien hoe een sterke gemeenschappelijke ambitie ruimte biedt aan lokale verschillen en invulling.

Roos van Gelderen, wethouder van de gemeente Leiden: 'In onze regio werken we al geruime tijd goed samen op het gebied van Jeugd. Wij zijn hier op initiatief van de wethouder van Alphen aan den Rijn al in 2004 mee begonnen. Aanleiding was de dood van de driejarige peuter Savannah uit Alphen aan den Rijn die in de kofferbak van haar moeders auto werd gevonden. Zij was door stelselmatige mishandelingen om het leven gekomen. En dat terwijl het gezin al lange tijd in beeld was bij diverse hulpverleners. Doordrongen van de urgentie, hebben we toen, op initiatief van de wethouder van Alphen, met elkaar en andere betrokken partijen een sterke gemeenschappelijke ambitie ontwikkeld, namelijk: *Wij willen dat kinderen zo goed mogelijk geholpen worden in de eigen leefomgeving.* Dat gold toen en geldt nog steeds, ook na 2015 als de decentralisatie van de jeugdzorg een feit is en veel bezuinigingen hun beslag gaan krijgen. Overal waar we komen dragen we dit uit. En het is de basis voor de uitwerkingen van plannen en afspraken.'

### De praktijk 2: Pragmatische en simpele insteek

In de regio Holland Rijnland is was een sterk gevoel van urgentie (een dode peuter waar veel instanties bij betrokken waren) het begin van een **stevige inhoudelijke, gezamenlijke ambitie** tussen gemeenten. De gemeentelijke samenwerking kan echter ook van een heel andere aard zijn. Het antwoord op de vraag 'Wat willen we met de samenwerking

bereiken?’ kan ook sterk **pragmatisch** van aard zijn in tegenstelling tot het ‘verbindende verhaal met een wenkend perspectief’.

Binnen de regio **Oosterschelde** is voor een pragmatische insteek gekozen. ‘Wij hebben vooraf eigenlijk heel simpel, met elkaar vastgesteld dat we **allemaal goedkoper af zijn als we de inkoop samen doen**. Dat is ons gezamenlijke uitgangspunt. Voor de rest laten we elkaar de ruimte voor een lokale invulling en houden daar met de gezamenlijke inkoop ook rekening mee.’

Een ambtenaar uit een andere regio geeft aan dat je het vooral **niet te ingewikkeld** moet maken. ‘Houd het simpel, ga geen verschillen zoeken waar ze niet zijn. Respecteer elkaars inbreng en leer daarvan voor de eigen lokale situatie.’ De neiging bestaat vaak om anderen te willen overtuigen van de eigen lokale aanpak. Daarmee gaat veel energie verloren. Luister naar anderen, **leer van de verschillen** en haal op waar je voor de eigen lokale situatie wat mee kunt.

### **Aan de slag met de gezamenlijke ambitie**

De **aard** van de gezamenlijke ambitie kan dus sterk verschillen, variërend van (uitgewerkte) inhoudelijke doelen tot een pragmatische insteek als kostenvoordeel en allerlei tussenvarianten. De inhoud maakt volgens enkele gemeenten niet zozeer uit. ‘Als gemeenten maar van elkaar weten, wat ze met de samenwerking willen bereiken.’

Bij het proces van het uitwerken van de gezamenlijke ambitie lopen gemeenten tegen nieuwe vraagstukken aan:

1. Verstaan we elkaar goed?
2. Hoe voorkomen we vertraging in de besluitvorming?
3. Hoe zorgen we dat de gezamenlijke ambitie gaat leven?
4. Hoe geven we lokale ambities een plek?

### **1 Verstaan we elkaar goed?**

Taal en communicatie spelen een belangrijke rol bij het opstellen en uitdragen van de gezamenlijke ambitie. Door een verschillend gebruik van ‘vaktermen’, lijkt het soms of gemeenten iets anders bedoelen terwijl ze

het eigenlijk over hetzelfde hebben.

‘Binnen onze regio hebben we veel discussie gehad over de invoering van Sociale Wijkteams. Maar wat bleek, eigenlijk deden of bedoelden we hetzelfde, alleen noemden we het anders. Sommige gemeenten sluiten aan bij succesvolle bestaande lokale structuren en gebruiken de term Sociaal Wijkteam niet. Maar feitelijk doen ze hetzelfde. Het gaat om wat je als gemeente en regio doet en wilt bereiken, niet om hoe je het noemt. Probeer te voorkomen dat ‘woorden’, vaak gaat het om structuren, een eigen leven gaan leiden. Zorg dat je van elkaar begrijpt waarover je het hebt en benoem de doelen en beoogde resultaten.’

Om misverstanden en schijntegenstellingen te vermijden heeft een regio er zelfs voor gekozen om binnen het samenwerkingsverband een **gemeenschappelijke taal** te ontwikkelen.

Ook in de **externe communicatie** is het belangrijk om dezelfde taal te spreken. Daarbij kunnen gemeenten gebruikmaken van elkaars expertise.

Een gemeente die zich aangesloten heeft bij de externe communicatie van de buurgemeente: ‘Het is goed om gezamenlijk met dezelfde taal en boodschap naar buiten te treden. Waarom dan niet aanhaken bij de communicatie van een andere gemeente in de regio die daar goed in is? Onze buurgemeente heeft meer ervaring en mankracht op het gebied van communicatie. Zij hebben sterk geïnvesteerd in een eigentijdse aanpak die zich vooral richt op de communicatie met burgers en partners. Wij hebben ons hier graag bij aangesloten.’

## 2 Hoe voorkomen we vertraging in de besluitvorming?

Het is voor het draagvlak binnen de lokale gemeenten en voor de uitvoerbaarheid belangrijk om ook inwoners, zorggebruikers, gemeenteraadsleden en zorgaanbieders te betrekken bij de vraag: wat willen we met de samenwerking bereiken? Dit voorkomt onnodige vertraging in de besluitvorming en zorgt voor meer draagvlak.

‘Betrek iedereen bij de verschillende stadia van de gemeenschappelijke ambitie’, geeft een wethouder aan. ‘Wij hebben verschillende regionale bijeenkomsten georganiseerd met jongeren, klanten en zorgaanbieders. Hier is input voor de gemeenschappelijke ambitie opgehaald en zijn ideeën getoetst.’

Een regio dreigde veel kostbare tijd te verliezen met onderlinge overleggen tussen gemeenten. Het keerpunt kwam daar toen ze een 24-uursconferentie hielden met externe partijen. Grote zorgaanbieders, woningcorporaties en anderen zaten om tafel met de gemeenten. Gezamenlijk zijn ambities en uitgangspunten geformuleerd en van daaruit zijn ze gaan werken.

### Vergeet de gemeenteraden niet

Bij het opstellen en uitwerken van de ambitie, is het niet altijd de gewoonte om ook de gemeenteraadsleden te betrekken. Zij worden vaak vooral gezien in hun kaderstellende rol. Maar dit is eigenlijk een gemiste kans, geven veel gemeenten aan. Juist ook omdat er vaak zoveel betrokkenen om tafel zitten. Van zorggebruikers en zorgaanbieders tot allerlei betrokkenen binnen verschillende gemeenten. Door raadsleden zo vroeg mogelijk in het proces actiever te betrekken, kan voorkomen worden dat er op een later moment onnodige vertraging in de besluitvorming optreedt.

Een raadslid dat tevens lid is van ‘de regioraad’ maakt zich uitdrukkelijk zorgen om het draagvlak voor regionale ambities binnen de lokale gemeenteraden en de vertraging in de besluitvorming: ‘Wat mij zorgen baart, is dat de uitgangspunten en ambities nu weliswaar door ons als regioraad zijn vastgesteld voor de regio. Maar dat de beleidsstukken ook nog langs 14 lokale gemeenteraden moeten. Ik ben bang dat de discussie daar weer wordt overgedaan en dat er een hele nieuwe aanpassingsronde komt afhankelijk van lokale ontwikkelingen en lokale partijen.’

Steeds meer regio’s en gemeenten zien dit risico en spelen hier op hun eigen manier op in. Sommige regio’s organiseren **aantrekkelijke regio-**

**nale bijeenkomsten** met een sterk inhoudelijke programma bestaande uit werkbezoeken, inspiratie, gesprekken met de doelgroep en zorgaanbieders waar lokale gemeenteraadsleden graag naartoe gaan en waar ze hun informatie, ook voor de lokale insteek, kunnen opdoen.

In andere regio's stellen de individuele gemeenteraden de **beleidskaders** vast waarbij veel aandacht is voor het **proces**: wie wordt wanneer en hoe bij de uitvoering en uitwerking betrokken. De gemeenteraden spreken na goedkeuring af zich hier bij een goed proces niet opnieuw in te gaan mengen vanuit een individueel lokaal belang.

Er zijn ook regio's die ervoor kiezen **dezelfde beleidsstukken** in de gemeenteraad te behandelen of om bij elk lokaal beleidsstuk een **regionale paragraaf** op te nemen.

### 3. Hoe zorgen we dat de gezamenlijke ambitie gaat leven?

De gemeenschappelijke regionale doelen kunnen nog zo mooi op papier staan. Ze gaan pas echt leven en krijgen pas echt draagvlak als de verantwoordelijke 'leiders' ze ook lokaal actief uitdragen. Hier is vooral een taak weggelegd voor de verantwoordelijk bestuurders; wethouders én gemeenteraadsleden. Door richting alle betrokkenen duidelijk te zijn over de gemeenschappelijke ambitie en de verhouding tot lokale vraagstukken, krijgt de gezamenlijke ambitie een echte plek.

'Treed als wethouders gezamenlijk naar buiten, ook in de contacten met verschillende organisaties, met dat wat bindt; de gemeenschappelijke ambitie: Welke keuze je als gemeente ook anders maakt bij de invulling, houd vast aan de gezamenlijke ambitie. Voor ons geldt bijvoorbeeld: wij willen dat ook vanaf 2015 als veel bezuinigingen en wijzigingen hun beslag krijgen, kinderen zo goed mogelijk worden geholpen in de eigen leefomgeving.'

### 4. Hoe geven we lokale ambities een plek?

Voordat gemeenten aan de slag gaan met een gezamenlijke regionale ambitie zijn de lokale ambities vaak al sterk gedefinieerd. Wethouders hebben de opdracht gekregen zich hard te maken voor **onderwerpen**

**die lokaal spelen.** Lokale partijen hebben zich al op onderdelen van de drie decentralisaties **gespecialiseerd**. Door deze verschillen te erkennen en een plek te geven binnen de regionale samenwerking vergroten gemeenten de kans op draagvlak en succes.

Roos van Gelderen wethouder in Leiden: 'Laat elke gemeente binnen de samenwerking doen wat ze al doet en waar ze goed in is. Binnen onze samenwerking op het gebied van Jeugdzorg is het zo dat Katwijk zich sterk bezighoudt met de verwijfsindex, Leiden met een mogelijke zorgcoöperatie en Alphen met een nieuw concept voor het CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin). De sterke gemeenschappelijke ambitie zorgt voor het vertrouwen dat iedereen daar op zo'n manier mee bezig is dat het bijdraagt aan het gemeenschappelijke doel en dat we van elkaar kunnen leren. Juist doordat we gemeenten laten doen waar ze toch al mee bezig zijn en waar ze goed in zijn.'

Binnen een regionaal samenwerkingsverband zet een kleine gemeente sterk in op burgerparticipatie. 'Zij trekken dit onderwerp binnen ons regionale verband. Er is veel draagvlak en inzet binnen deze gemeente. Andere gemeenten profiteren hiervan mee en kunnen er hun voordeel binnen de eigen gemeente mee doen.'

## Tot slot

Helderheid over wat gemeenten willen bereiken met de regionale samenwerking, is een belangrijk ingrediënt om te komen tot een ideale mix tussen lokaal en regionaal werken.

Bij het gezamenlijk vaststellen van doelen en ambitie zijn de volgende onderdelen van belang:

- Verstaan we elkaar wel goed? Zorg dat je dezelfde taal spreekt en communiceert.
- Hoe voorkomen we vertraging in de besluitvorming? Betrek bewoners, doelgroepen, gemeenteraden en lokale en regionale partners.
- Hoe zorgen we dat de gezamenlijke ambitie gaat leven? Draag de gemeenschappelijke doelen en ambitie uit.
- Hoe geven we lokale ambities een plek? Laat gemeenten doen waar ze mee bezig zijn en waar ze goed in zijn.

Aandacht voor deze verschillende onderdelen maakt dat gemeenten bewust kunnen aansluiten bij de lokale en regionale krachten en ambities. Dit vergroot de kans op goede resultaten.





### 3 Vertrouwen in elkaar: Gaat iedereen voor de gemeenschappelijke ambitie?

Hoofdstuk 2 over de gemeenschappelijke ambitie beschrijft hoe essentieel het is dat de betrokkenen de doelen van de samenwerking helder met elkaar vaststellen. Maar met het opstellen van het verbindende verhaal en de gemeenschappelijke ambitie zijn we er nog niet. Het vertrouwen dat betrokkenen zich ook echt gaan inzetten en blijven inzetten om de gezamenlijke doelen waar te maken is minstens zo belangrijk<sup>2</sup>. Dit vertrouwen speelt op alle en tussen alle niveaus: tussen wethouders onderling, tussen managers en hun mensen etc.

Bij de drie decentralisaties is vertrouwen in elkaar geen vanzelfsprekendheid. De lokale situaties en belangen kunnen verschillen. Lokaal kunnen vraagstukken en problemen spelen of gaan spelen die botsen met de gemeenschappelijke ambitie of doelen.

---

2 Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen, VNG.

‘Bij de drie decentralisaties draait het uiteindelijk allemaal om maatwerk. Verschillen zijn het uitgangspunt. We staan voor de uitdaging om los te komen van wettelijke kaders en structuren. Samenwerken met maatwerk als uitgangspunt, is dat mogelijk? Ik geloof dat het kan. Maar alleen als we elkaar vertrouwen.’

Het zijn de lokale verschillen die de samenwerking op het gebied van de drie decentralisaties spannend maken. Gemeenten weten dat het moet en dat samenwerking schaalvoordelen oplevert. Maar de uitkomst is ongewis. De grote vraag is: Waar gaan de kosten vallen?

‘Onze kleine buurgemeente heeft de toegang anders georganiseerd dan wij. Gaat dat ons straks niet heel veel geld kosten? Wij hebben juist al heel veel geïnvesteerd in preventie en onze toegang. Waarom nemen zij ons model niet over?’ Of omgekeerd: wij hebben alles ‘kortbij’ al goed georganiseerd. Iedereen kent elkaar en weet elkaar te vinden. Waarom zouden wij iets veranderen en meebetalen aan de problemen van onze grote buurgemeente?

### **Wat beïnvloedt het vertrouwen?**

‘Vertrouwen’ is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Daar zijn alle betrokkenen het over eens. De vraag is: Wat maakt dat mensen elkaar meer of minder vertrouwen? Waar liggen de pijnpunten? Hoe kun je aansluiten bij die pijnpunten en vertrouwen beïnvloeden? Binnen een spannend proces als de drie decentralisaties met veel onzekerheden, betrokkenen en verschillende agenda’s, is het risico van wantrouwen groot. Het is daarom zaak om extra zorgvuldig met elkaar om te gaan en goed te kijken waar wantrouwen de kop op kan steken en wat je hier met elkaar aan kunt doen.

Onderstaande elementen beïnvloeden het vertrouwen bij verschillende gemeenten bij de drie decentralisaties en het geloof dat de samenwerking tot goede resultaten zal leiden:

1. Geen grip op het proces
2. Niemand neemt de leiding

3. Onuitgesproken zaken bepalen het proces
4. Afhankelijkheid van een ander
5. Weerstand tegen verandering

In de manier waarop gemeenten met bovenstaande 'gevoelens' om kunnen gaan, sluit dit hoofdstuk aan bij de ervaringen van enkele gemeenten en elementen uit de VNG-publicatie: 'Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen'.

## 1 Geen grip op het proces

Het gevoel geen grip te hebben op een proces, kan sterk bijdragen aan een gevoel van wantrouwen, een gevoel dat er over je hoofd heen 'geregeerd' wordt. Bij de samenwerking tussen gemeenten zijn veel actoren betrokken. Tegelijkertijd moet er ook binnen de afzonderlijke gemeenten veel afgestemd worden tussen gemeenteraad, bestuurders en het ambtelijk apparaat. **Het creëren van orde in proces en structuur** beïnvloedt het gevoel van vertrouwen:<sup>3</sup>

- Maak goede afspraken over wat in welke fase aan de orde is; maak bijvoorbeeld een duidelijk **stappenplan**. Spreek af wie welke **verantwoordelijkheid** draagt en spreek met elkaar af waarover het wel en niet moet gaan. Zo creëer je een vorm van zekerheid waarbinnen mensen zich veilig kunnen voelen.
- Betrek de **gemeenteraden** in een zo vroeg mogelijk stadium, voordat er al echte besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dit versterkt het gevoel van vertrouwen en maakt dat gemeenteraden kunnen meedenken en zich medeverantwoordelijk voelen.

De verschillende gesprekspartners onderschrijven bovenstaande aanbevelingen. Afhankelijk van de regionale verhoudingen en situatie, gaan zij nog een stap verder en geven zij verschillende aanvullende aanbevelingen over de inrichting van het proces. Hierbij staan twee zaken voorop: **het proces moet voor iedereen duidelijk** zijn en gemeenten

---

3 Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen, VNG, pagina 6.

moeten het vertrouwen hebben dat zij allemaal een **volwaardige plek** hebben binnen de regionale samenwerking, of ze nu groot of klein zijn.

Enkele aanbevelingen voor de inrichting van het proces:

- **Zorg voor bestuurlijke ruimte voor grote en kleine gemeenten:** Binnen een regio die uit 14 gemeenten bestaat is ervoor gekozen om 4 gemeenten de samenwerking te laten trekken: 2 grote en 2 kleine gemeenten.
- **Niet elke gemeente hoeft in elke werkgroep te zitten:** Laat werkgroepen ontstaan op basis van vraagstukken die zich voordoen en zet mensen inhoudelijk in op onderwerpen waar ze goed in zijn en waar ze interesse in hebben.
- **Zorg dat de werkgroepen actiegericht zijn:** Een regio heeft ervoor gekozen om op de verschillende terreinen werkgroepen in te richten die gedurende één dag bij elkaar komen. In deze ene dag ronden ze vraagstukken af. 'De praktijk leert dat dat kan, mits goed voorbereid en opgepakt. Hierdoor wordt voorkomen dat er eindeloze actielijsten ontstaan, zoals vaak gebeurt bij regelmatig kort overleg.'
- **Bundel alle acties en afgesproken processen in één toegankelijk document:** Een gemeente heeft een uitgebreid actieplan opgesteld met alle acties op het gebied van de drie decentralisaties. De lezer kan precies zien wat er wanneer gebeurt en wie verantwoordelijk is. De beschreven acties variëren van regionale samenwerking en inkoop tot communicatie.

## Onzekerheden

Een zekerheid bij de drie decentralisaties is dat de regio onder druk afspraken moet maken terwijl veel uitkomsten en randvoorwaarden nog onzeker zijn. Er zijn te veel vraagstukken en de randvoorwaarden en uitkomsten zijn te onzeker om in één keer goede alomvattende procesafspraken te kunnen maken.

Veel gesprekspartners die tegen dit probleem aanliepen en waar door de vele onzekerheden proces en voortgang stokten, adviseerden om vooral

**fasegewijs** aan de slag te gaan. Zij adviseren om per fase opnieuw te bekijken, te bevestigen of opnieuw af te spreken welk proces en welke structuur hier het beste bij past. 'Werk in fases en hak de vraagstukken op in logische stukken zowel op inhoud als in de tijd.'

Het fasegewijs aan de slag gaan en het uitspreken van de onzekerheid van de procesinrichting in een volgende fase, geeft ook het vertrouwen dat er opnieuw naar een passend proces gekeken zal worden.

## 2 Niemand neemt de leiding

Verskillende gemeenten ontdekten dat binnen het samenwerkingsverband eigenlijk niemand echt de leiding nam. Terwijl lastige processen dat volgens hen wel echt nodig hebben. Het is zonde als er veel tijd voorbij gaat met 'staren naar elkaar en de hete brij vooruitschuiven'.

Samenwerking is succesvoller als gezichtsbepalende en verantwoordelijke personen binnen het samenwerkingsverband een voortrekkersrol vervullen en anderen kunnen enthousiasmeren. Wethouders, gemeenteraadsleden en verantwoordelijk ambtenaren spelen hierin een rol:<sup>4</sup>

- **De wethouder** moet binnen de gemeente helder zijn over de collectieve ambitie en deze actief uitdragen. 'Bestuurders tonen leiderschap door actief naar de burgers toe te gaan. Zij moeten laten zien dat ze weten wat er speelt en duidelijk uitdragen wat gemeente en regio doen en wat dat betekent voor de burgers.'
- **De raadsleden** zijn 'de vertellers' van de kaders en de gemeenschappelijke ambitie. In hun contacten met inwoners is het van belang dat ook zij aangeven waar gemeente en regio voor staan en wat daarbinnen de kaders en randvoorwaarden zijn. Wat kunnen burgers wel en niet verwachten van de gemeente?
- **De verantwoordelijk ambtenaar** toont leiderschap door te opereren als eerstverantwoordelijke om de ambitie te realiseren.

---

4 Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen, VNG, pagina 10

Het tonen van leiderschap zorgt voor meer vertrouwen dat het proces ook daadwerkelijk tot goede resultaten gebracht gaat worden.

Verskillende gemeenten geven aan dat het tonen van leiderschap over meer gaat dan alleen het uitdragen van de gemeenschappelijke ambities en kaders. Binnen de gemeente en tussen gemeenten onderling is het volgens een aantal ambtenaren ook vooral van belang dat de trekkers open zijn en hun **kennis delen**.

‘Leiderschap bestaat eruit dat men geen angst heeft om kennis te delen en anderen te informeren.’

Volgens anderen is het zelfs zaak dat verantwoordelijke wethouders persoonlijk leiderschap tonen: ‘Deze opgave en verantwoordelijkheid is zo groot dat een echt goede bestuurder zijn persoonlijk leiderschap zal moeten tonen. Wil hij echt vertrouwen en beweging krijgen, dan zal hij persoonlijk verantwoordelijkheid moeten nemen voor die delen, zowel lokaal als regionaal, waar hij verantwoordelijk voor is. *We moeten verder, is daar onderdeel van.*’

### 3 Onuitgesproken zaken bepalen het proces

Gevoelens van vertrouwen zijn vaak lastig te duiden. Het gaat voor een groot deel over wat niet gezegd en geschreven wordt.

Wat ‘op de tafel’ komt tijdens de samenwerking tussen gemeenten zijn documenten. Het gaat over inhoud, organisatie, uitvoering en budgetten. Wat voor het vertrouwen en succes van de samenwerking echter ook van groot belang is, zijn de onderwerpen die ‘onder de tafel’ blijven. Ook wel de onderstroom genoemd. Persoonlijke verhoudingen, verborgen agenda’s, cultuurverschillen, verwachtingen en ‘organisatieperikelen’ van gemeenten bepalen deze onderstroom. Het zijn al die zaken waar men het **niet** over heeft die voor een groot deel het vertrouwen van de mensen die aan tafel zitten bepalen, en daarmee de totstandkoming en voortgang van de samenwerking.

Voor het vertrouwen is het zaak om de **onderstroom een plek boven tafel** te geven. Er moet ruimte op de gemeenschappelijke agenda komen voor het geven van feedback over hoe het gaat, over wat men liever anders zou zien en waar men tevreden over is. Door elkaar regelmatig de volgende drie vragen te stellen komt er ruimte voor de onderstroom: (1) doen we het goede, (2) doen we het goed en (3) doen we het goed met elkaar? Al is het ook dan niet altijd gezegd dat mensen daadwerkelijk met hun mening komen. Sommige gemeenten geven aan dat er altijd mensen zijn die niet uit zichzelf met opmerkingen komen. Ook niet als daar een agendapunt voor is. Zij hebben zichzelf vaak al 'te klein' gemaakt. Achteraf gaat de onderstroom dan weer een eigen leven leiden.

### **Doorvragen**

Het is volgens een aantal gesprekspartners zaak om bij een gevoel van wantrouwen en onderstroom goed door te vragen. Een wethouder: 'Ik vraag altijd of iedereen zich gehoord voelt en of er nog iets speelt. Daarbij geef ik ook duidelijk aan dat dit het moment is om het aan te geven. Hierna gaan we verder. Ook als mensen niet precies kunnen aangeven wat het is. Leg ik de boel stil en vraag: Wat moet er gebeuren voor we verder kunnen? Welke vraag leeft er? Op welke vragen wil je eerst een antwoord? Welke "onderzoeken" moeten er gedaan worden?'

### **Kleine gemeenten**

Bij sommige kleine gemeenten heerst het gevoel dat zij er binnen de regionale samenwerking niet echt toe doen omdat ze klein zijn. Grote gemeenten hebben vaak al veel contacten met de grotere spelers en organisaties binnen de decentralisaties en zijn minder geïnteresseerd in de 'kleinere' lokale ervaringen en spelers van kleine gemeenten. Ook hebben zij een groter ambtenarenapparaat waardoor er vaak meer kennis en expertise in huis is.

Is dit ondergeschikte gevoel van kleine gemeenten terecht? En zo ja, wat kunnen deze gemeenten eraan doen? Een gemeentelijke project-leider regionale samenwerking die tevens voorzitter is van een afde-

ling van de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen, zegt hierover het volgende: ‘We hebben met verschillende kleine kernen vastgesteld dat we er zelf voor moeten zorgen dat we een actievere rol spelen en krijgen binnen de regionale samenwerking. Daarvoor dienen we binnen de discussies actief de draai te maken **van gesprekken over organisaties en zorgaanbieders naar de vraagstukken van burgers**. Dat is namelijk waar het om gaat en waar we allemaal mee te maken hebben. Gemeenten groot en klein kunnen leren van elkaars ervaringen. Voor ons begint het bij het benoemen van deze spanning. Dat maakt dat er al meer boven tafel komt en besproken wordt. Zowel bij het benoemen van de spanning tussen kleine en grote gemeenten en het praten vanuit de vraagstukken waar burgers mee geconfronteerd worden, is dus een grote rol voor onszelf als kleine kernen of gemeenten weggelegd.”

#### **4 Afhankelijkheid van een ander**

Op het moment dat er een samenwerking of verbintenis wordt aangegaan ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid. Vertrouwen wordt dan nog eens extra belangrijk. Zeker in de beginfase spelen verschillende belangen of sentimenten een rol. Deze kunnen organisatorisch, cultureel en persoonlijk van aard zijn. Door te **investeren in de onderlinge relaties**, wordt het volgens sommige gemeenten gemakkelijker om dergelijke sentimenten of belangen bespreekbaar te maken.

Een kleine gemeente heeft in positieve zin gemerkt dat het hebben van één ambtenarenapparaat voor alle omringende gemeenten er automatisch toe leidt dat er meer geïnvesteerd wordt in de onderlinge verhoudingen. De wethouder: ‘Het voelt toch altijd even gek als een **ambtenaar uit een andere gemeente bij jou aan de slag gaat**. Kijkt hij niet naar onze lokale vraagstukken met bijvoorbeeld een grootstedelijke bril? Maar nee, als de klik er maar is en je de tijd neemt om goed te kijken wie er met je komt werken en wat je samen gaat doen, blijkt het alleen maar een meerwaarde te hebben.’

Ook de wethouder van een grote gemeente onderstreept het belang van investeren in persoonlijke relaties. Juist tussen grote en kleine



gemeenten zijn deze volgens hem van belang omdat de 'leefwerelden' vaak zo verschillen. 'Praat als wethouder eens door met een collega over wat je dagelijks meemaakt op het terrein van de decentralisaties en wat je bezighoudt. Hierdoor krijg je meer begrip voor elkaars opstelling binnen het regionale samenwerkingsverband. Als grote gemeente houden wij ons vooral bezig met opdrachtgeverschap, processen en verantwoording. Kleinere gemeenten zitten vaak meer in de uitvoering. Een van mijn collega's kent bijvoorbeeld bijna alle werklozen en hun verhalen. We hebben met elkaar ervaringen uitgewisseld. Ik had op dat moment veel contact met distributiecentra die, onder bepaalde voorwaarden, wat voor jongere werklozen wilden doen. Door de uitwisseling van persoonlijke ervaringen kregen we automatisch meer begrip voor de verschillende opstellingen. We weten elkaar nu ook beter te vinden".

## 5 Weerstand tegen verandering

Wat gaat er uiteindelijk allemaal precies veranderen als we echt inzetten op regionale samenwerking en een sterke gezamenlijke ambitie? Wat betekent dit voor mij en mijn lokale positie? Ook dit zijn vragen die bij de meeste betrokkenen spelen. Het maakt daarbij niet uit of ze nu wethouder, ambtenaar of raadslid zijn. In de meeste gevallen leidt deze onzekerheid tot in elk geval een licht gevoel van weerstand en wantrouwen richting de verandering. Dat gevoel is niet zo vreemd. Bij elke verandering geldt dat mensen tijd nodig hebben om te wennen aan het idee dat deze stap gezet wordt. In die zin is er bij de drie decentralisaties niets nieuws onder de zon.

Algemene aanbevelingen voor 'leiders van de verandering' zijn:

- Neem de tijd om iedereen actief en tijdig te informeren.
- Sta open voor meningen en feedback en doe hier iets mee.
- Beschouw weerstand als belangrijke informatie. Zoek uit waar de weerstand uit bestaat. Dit leidt niet alleen tot minder weerstand maar ook tot een inhoudelijk sterkere samenwerking.

## Wees de verandering

Deze publicatie bepleit dat gemeenten in de regionale samenwerking aansluiting zoeken bij de kanteling in het sociale domein die voor een groot deel door henzelf in werking gezet is. Dat geldt ook voor de 'leiders van de verandering'. Zij dienen zich in hun manier van opereren aan te sluiten bij de kantelinggedachte net zoals zij dat vragen van de professionals en andere betrokkenen bij de regionale samenwerking. Er is daarom volgens verschillende gemeenten nog een belangrijke aanvullende aanbeveling voor leiders van de verandering op het gebied van de drie decentralisaties: **Geef zelf het goede voorbeeld: 'Practice what you preach' en wees de verandering.**

Het is belangrijk dat leiders zichzelf een spiegel (blijven) voorhouden. Geef je als leider het goede voorbeeld? Stel jij het vraagstuk centraal in plaats van de structuur en het aanbod? Durf je te sturen op vraagstukken en kwaliteiten? En geef je ruimte aan je mensen? Hoef je zelf niet standaard bij elk overleg te zitten? Sta je open voor meningen en feedback en doe je hier wat mee?

Door als leiders van de verandering: bestuurders en verantwoordelijk ambtenaren zelf gekanteld te werken, neem je de veranderingen in het sociale domein en de mensen die daardoor geraakt worden serieus. Daarnaast zien ook zij hoe het kan werken waardoor een vliegwieleffect kan ontstaan.

## Onthechten en verbinden

Veranderen is een proces van onthechten en verbinden. Dat geldt niet alleen voor medewerkers maar ook voor de leiders van de verandering. Voor deze leiders is het daarnaast de kunst om mensen mee te nemen van weerstand naar verbinding.

Hoe zal het gaan als er binnen de samenwerkingsverbanden gekozen gaat worden voor een verdergaande samenwerking? De VNG-publicatie 'Samenwerking tussen gemeenten: zeven stops naar draagvlak en vertrouwen' geeft aan dat er dan naast een gevoelsmatig proces van

onthechten en verbinden ook een **letterlijk proces van onthechten en verbinden** zal komen: van informatie, van budgetten en van mensen

Dit letterlijke proces van onthechten en verbinden gaat best ver en is zeker spannend. Wanneer durven mensen deze stappen te nemen? De 'zeven stops' haalt onderzoek aan waaruit blijkt dat mensen vooral tot verandering bereid zijn als ze zich veilig genoeg voelen en als het bijdraagt aan datgene wat mensen uiteindelijk het meest motiveert: zich kunnen ontwikkelen en een bijdrage leveren aan iets wat goed is, wat groter is dan henzelf. In het kader van de gemeentelijke samenwerking komen we hiermee terug bij de **gezamenlijke ambitie**; een ander belangrijk onderdeel van een goede samenwerking.

### **Een blik in de toekomst**

Hoe ver zal de samenwerking tussen gemeenten bij de regionale samenwerking binnen de decentralisaties in de toekomst gaan? Zijn gemeenten zo ver dat ze informatie, budgetten en mensen gaan 'onthechten' en 'verbinden'? In sommige regio's is het een toekomstperspectief dat misschien niet eens zo ver in het verschiet ligt. Zeker op bepaalde onderdelen van de decentralisaties. Bij andere regio's speelt dit perspectief totaal niet. Zeker niet voor de regio's waar gemeenten voor een pragmatische insteek hebben gekozen. Interessant om over na te denken, zeker in het kader van vertrouwen en realiseren van de gezamenlijke ambitie.

### **Tot slot**

Dit hoofdstuk heeft verschillende manieren laten zien waarop 'vertrouwen' tussen gemeenten die samenwerken te beïnvloeden is. Heel specifiek gaat het hierbij om het vertrouwen dat de verschillende gemeenten die deel uitmaken van de regionale samenwerking zich inzetten voor het bereiken van de gezamenlijke ambitie.

Gemeenten dienen zich vooral te realiseren dat zij zelf een belangrijk onderdeel zijn van de veranderingen in het sociale domein. Zij dienen

daarin dan ook zelf het goede voorbeeld te geven. Dat geldt voor alle betrokkenen. Maar zeker voor de 'leiders van de verandering'.

De aanbevelingen uit dit hoofdstuk sluiten sterk aan bij het pleidooi voor een gekantelde manier van werken binnen de regionale samenwerking. Daarmee is feitelijk de cirkel rond en komen we terug bij de vraag die tevens de titel van het eerste hoofdstuk is: **De kanteling in het sociale domein: Kansen voor het samenwerkingsverband?**

