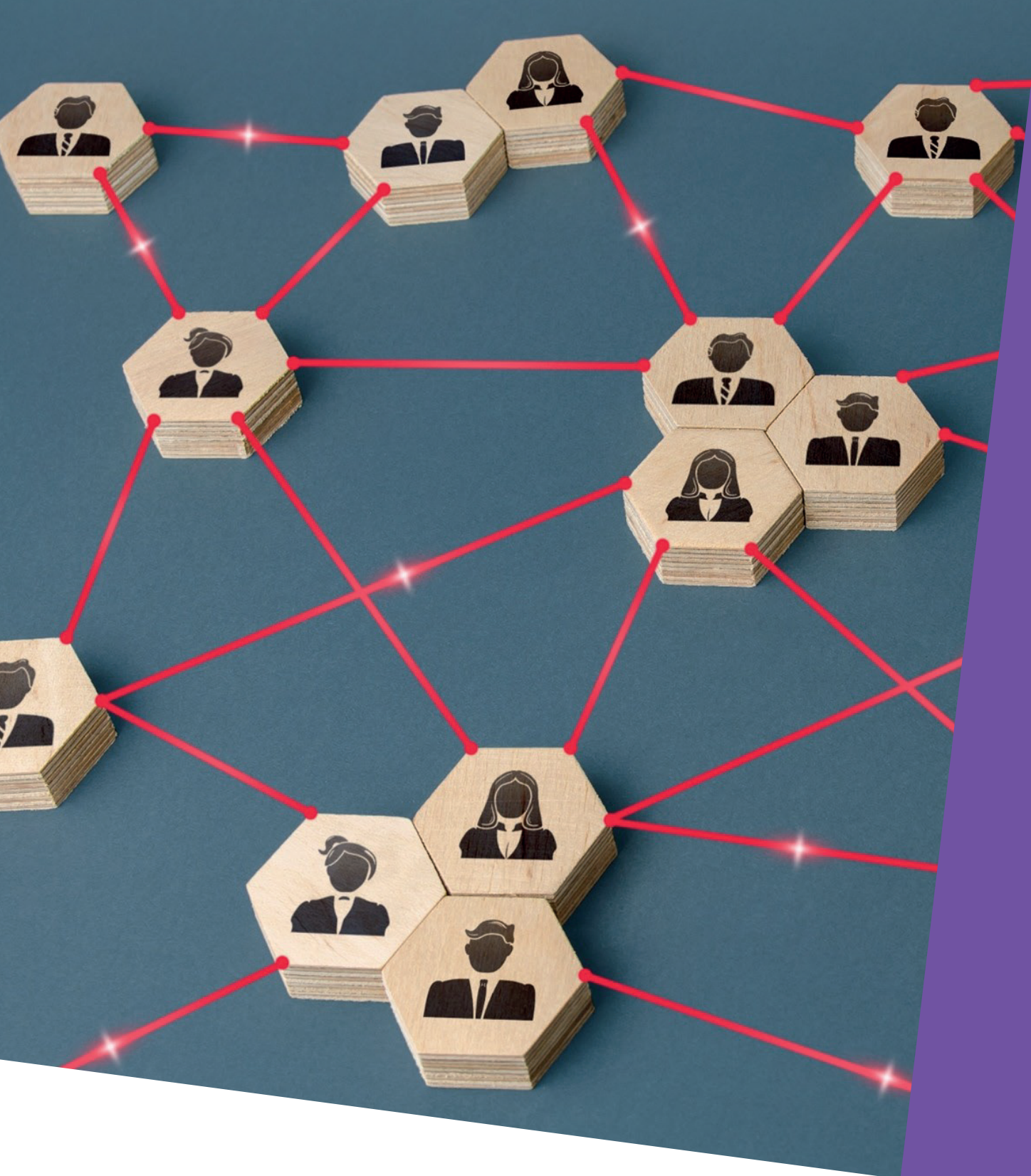




Samen werken aan uitvoeringskracht voor Utrecht

Basis voor vervolgesprekken

ly:ias

Opdrachtgever: Provincie Utrecht

Datum: 23 mei 2025

Opdrachtnemer: Lysias Advies

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 De opdracht	3
1.2 Leeswijzer	4
2. Context voor het Utrechts initiatief	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Wetten en regels	5
2.3 Perspectief Raad van State	7
2.4 Perspectief VNG	8
2.5 Betekenis voor samenwerking in Utrecht	8
2.6 Samen werken: hoe dan?	10
2.7 Grip	12
3. Duiding bevindingen gespreksronde	13
3.1 Opgaven	13
3.2 Samenwerken als oplossing	14
3.3 Basis voor vervolg	17
4. Analyse	18
5. Samenvatting en kansen	23
5.1 Samenvatting	23
5.2 Kansen	24
Versterken bestuurlijke rol	24
Slimmer organiseren	25
Innoveren en leren	26
5.3 Tot slot	26
Bijlage 1: Opbrengsten gesprekken	27
Maatschappelijke opgaven in Utrecht	27
Ervaren knelpunten in relatie tot genoemde maatschappelijke opgaven	28
Uitvoering van opgaven	29
Samenwerking in de praktijk	30
Meerwaarde van samenwerking	32
Randvoorwaarden en verwachtingen	33
Samenwerkingsvormen	34
Wederzijdse verwachtingen	35
Wat verder is meegegeven	37
Bijlage 2: Overzichten	39
Genoemde samenwerkingsverbanden	39
Genoemde succesfactoren in samenwerking	45
Genoemde bijdrage van samenwerking aan uitvoering	47
Verwachtingen van de gesprekspartners over en weer	48
Bijlage 3: Reflectievragen	49

**“De overlegtafel is rond,
zodat niemand weet wie ergens
voor verantwoordelijk is.”**

Arnon Grunberg, Vrij Nederland, 2018

**“Wij zijn het systeem.
Er is niemand anders.”**

Rutger Bregman, TEDx-talk (2017)



1. Inleiding

De provincie Utrecht wil graag in gesprek met gemeenten, waterschappen en regio's over uitvoeringskracht. De grote maatschappelijke opgaven vragen steeds vaker om samenwerking. Maar is samenwerking ook echt de oplossing of brengt het nieuwe vraagstukken met zich mee?

Om zicht te krijgen op antwoorden op deze vragen, zijn in 2024 verkennende gesprekken gevoerd met 34 Utrechtse overheden. De uitkomsten van deze gesprekken bevestigen de urgentie: ja, samenwerking biedt kansen. Maar ze leggen ook kwetsbaarheden bloot: een soms gebrekkige rolinvulling, organisatorische complexiteit en democratische distantie.

Deze rapportage plaatst de gesprekken in breder perspectief en komt tot concrete kansen om de samenwerking in Utrecht sterker, slimmer en toekomstbestendiger te maken door middel van bijvoorbeeld een eigen Utrechts model voor succesvolle interbestuurlijke samenwerking of een revoluerend bestuurlijk innovatiefonds.

1.1 De opdracht

De provincie Utrecht heeft het initiatief genomen voor een verkennende gespreksronde onder gemeenten, waterschappen en regio's. De gesprekken zijn in de uitnodiging als volgt toegelicht:

“De decentrale overheden hebben meer uitvoerende taken en verantwoordelijkheden gekregen. Daarnaast ervaren zij meer financiële onzekerheid en gebrek aan voldoende (kwalitatief) personeel vanwege een krappe arbeidsmarkt. Ook blijft de samenleving continu in beweging. Inwoners en belangenorganisaties lijken niet altijd overtuigd dat de politiek en de bestuurders in staat zijn de grote opgaven aan te pakken en problemen op te lossen. Bestuurskracht en uitvoeringskracht komen daardoor steeds meer onder druk te staan. Vooral gemeenten voelen deze druk en bij de provincie komen signalen hierover binnen die dit beeld bevestigen.”

De provincie formuleerde vier kernvragen, die centraal stonden in de verkennende gesprekken met de medeoverheden:

1. Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren bij de uitvoering van maatschappelijke opgaven?
2. Worden de zorgen over uitvoeringskracht herkend en erkend?
3. Kan samenwerking bijdragen aan het versterken van de uitvoeringskracht?
4. Is er draagvlak om hierover verder met elkaar in gesprek te gaan?

Over deze kernvragen voerde Lysias Advies in de periode oktober 2024 tot en met januari 2025 gesprekken met bestuurders en directieleden van 34 overheidsorganisaties in de provincie Utrecht: gemeenten, provincie, waterschappen en bestuurlijke regio's. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de knelpunten die de provincie signaleerde worden herkend en onderkend. De gesprekspartners zien zeker mogelijkheden in het versterken van de uitvoeringskracht door middel van samenwerking en doen dat ook in de praktijk. Tegelijkertijd zien zij ook uitdagingen en is er de bereidheid tot een goed gesprek over uitvoeringskracht en samenwerken.

Lysias plaatst in deze rapportage de opbrengsten van de gesprekken in een context en schetst kansen voor verbetering. Deze kansen kunnen een vertrekpunt zijn voor verder bestuurlijk overleg.

1.2 Leeswijzer

Na deze inleiding biedt hoofdstuk 2 een schets van de relevante context (beknopte analyse van eerdere rapportages en onderzoeken over uitvoeringskracht en samenwerking). In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen uit de gespreksronde door ons gestructureerd en voorzien van duiding. Hoofdstuk 4 bevat een analyse en verrijking van de opbrengsten uit de gesprekken in relatie tot de context zoals geschetst in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 5 schetst de kansen voor sterkere uitvoeringskracht en betere samenwerking in Utrecht.

De opbrengst van de gesprekken is in een korte vorm opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 geeft een beeld van de tabellen en figuren op basis van de verkennende gesprekken.



2. Context voor het Utrechts initiatief

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beknopte schets van enkele eerdere adviezen en rapporten over samenwerking en uitvoeringskracht. Onder andere de wetgever, de Raad van Staten en VNG hebben al eerder behartigenswaardige analyses gemaakt en interessante voorstellen gedaan om uitvoeringskracht te versterken door middel van bestuurlijke samenwerking. De praktijk is echter weerbarstig; veel van de vraagstukken zijn landelijk niet onveranderd en oplossingsrichtingen zijn niet breed geïmplementeerd. Dat is landelijk het geval maar zou ook exemplarisch kunnen zijn voor de provincie Utrecht.

We belichten allereerst in de paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 enkele verschillende perspectieven en beschrijven daarna in paragraaf 2.5 onze analyse van de betekenis daarvan voor de uitvoeringskracht en samenwerking in Utrecht. We benutten deze contextschets om de bevindingen uit de verkennende gesprekken nader te kunnen duiden (zie hoofdstuk 4).

2.2 Wetten en regels

Op basis van de Grondwet hebben gemeenten de (autonome) bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding (GW124). De provincie heeft echter ook de taak om de zelfstandige en democratische bestuurskracht van gemeenten te bevorderen. Daarnaast zijn er nog allerlei regels rond interbestuurlijk toezicht, maar die zijn in dit kader niet direct van belang.

Samen naar oplossingen werken (Code interbestuurlijk verhoudingen)

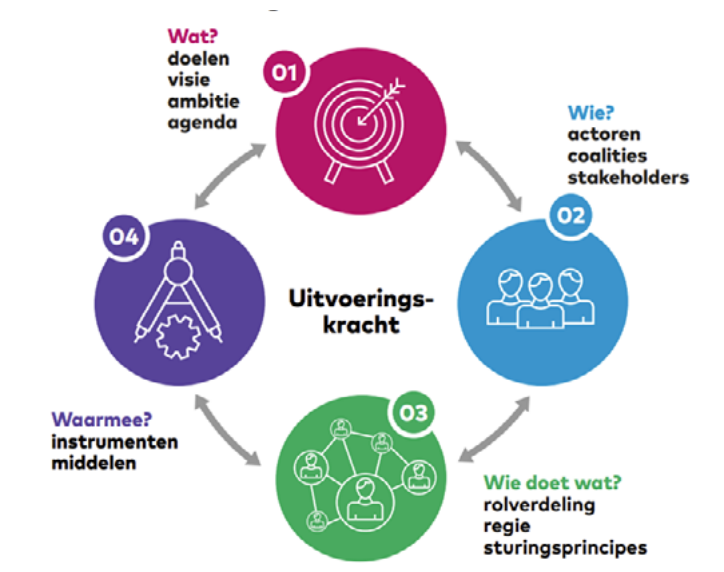
In 2004 startte de Unie van Waterschappen, de VNG, het IPO en de Rijksoverheid met de Code interbestuurlijke verhoudingen (ondertussen versie 2023). De kernboodschap

van deze code luidt: *“Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen dragen samen de verantwoordelijkheid voor een goed bestuur van Nederland”*. In de artikelen 1, 2, 3 en 6 is het volgende geregeld:

- Een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de decentrale overheden.
- Een toereikende bekostiging voor het takenpakket in medebewind via een passende uitkeringsvorm.
- Alleen de noodzakelijke interbestuurlijke informatie (conform de spelregels Interbestuurlijke informatie, verder te noemen: IBI-spelregels) wordt opgevraagd.
- Verantwoording en vereenvoudiging van regels waardoor een goede uitvoering geborgd is. Voor interbestuurlijk toezicht geldt als uitgangspunt het kader zoals opgenomen in de Wet revitalisering generiek toezicht. Dit past bij het vertrouwensbeginsel dat tussen overheden geldt.
- Daar waar overheden samenwerken aan de aanpak van opgaven, doen zij dit op basis van gelijkwaardig partnerschap, waarbij iedere partij vanuit de eigen expertise, verantwoordelijkheid en mogelijkheid bijdraagt.
- Voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties werken overheden samen als waren ze één overheid.
- Bij nieuwe taken zal vanuit het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ overlegd worden waar een taak het beste belegd kan worden. Ditzelfde geldt als door veranderingen in omgeving of vraagstukken er redenen zijn om de taakverdeling aan te passen.
- Bij de vormgeving van (inter)bestuurlijke arrangementen wordt nagegaan welke overheden en andere actoren bij de vormgeving van het betreffende arrangement betrokken moeten worden, gezien de betekenis of gevolgen hiervan.
- Omwille van effectief beleid staat maatwerk voorop en kan gekozen worden voor differentiatie in regie en uitvoering.
- Tevens wordt bij de voorbereiding van interbestuurlijke arrangementen nagegaan of het bestaande instrumentarium (waaronder soort en omvang van de financiële middelen) toereikend is om de (decentrale) overheden in staat te stellen de arrangementen goed uit te voeren.

Bij de start van samenwerking (uitwerking art. 6) adviseert de Code het gebruik van het 4W-model als reflectie- en gespreksmodel. Dit biedt houvast voor een goed arrangement.

Figuur 1: 4W-model



2.3 Perspectief Raad van State

De Raad van State bracht in 2022 een ‘voorlichting’ uit over interbestuurlijke samenwerking en zegt daarbij het volgende:

“Nederland staat op dit moment voor een groot aantal opgaven, (.....) De complexiteit én stapeling van die opgaven benadrukken het belang van goede interbestuurlijke samenwerking. In de kern gaat het daarbij om houding, gedrag en cultuur en niet zozeer om nieuwe instrumenten. Dit uit zich in bewustheid van ieders rol, respect daarvoor en rolvastheid in de uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden.”

En

“Een van de oplossingen voor het grote aantal opgaven kan taakdifferentiatie zijn. Dat wil zeggen het toedelen van een taak aan één gemeente (of aan de provincie) die deze taak uitvoert voor andere gemeenten. Hiervoor moet gemotiveerd worden voor welk probleem taakdifferentiatie een oplossing is, bijvoorbeeld schaalproblematiek, uitvoeringscapaciteit of sturingsvraagstukken”.

2.4 Perspectief VNG

In december 2020 verscheen het VNG-rapport 'Uitvoeringskracht van gemeenten; Hoe sterk zijn onze schouders?'. Uit dit rapport komen de volgende punten naar voren over uitvoeringskracht en samenwerken:

"Meer uitvoering op afstand door regionale samenwerking en uitbesteding vraagt om bijpassende keuzes in de organisatie-inrichting, met meer focus op opdrachtgeverschap en sturing op resultaat. Daarnaast vraagt dit van medewerkers andere vaardigheden, zoals netwerken, sturen op hoofdlijnen en resultaatafspraken maken. Ook voor de besluitvorming op managementniveau en op bestuurlijk niveau heeft dit consequenties, omdat in samenwerking weliswaar vaak meer bereikt kan worden, maar besluiten ook gezamenlijk genomen moeten worden.

De samenwerking in de regio voor het aantrekken en ontwikkelen van personeel kan uitgebreider en beter worden benut, maar daarnaast is op dit vraagstuk ook behoefte aan interbestuurlijke oplossingen, omdat de uitdagingen niet door middel van individueel gemeentelijk personeels-/HR-beleid op te lossen zijn.

Integrale financiële afwegingen en scherpere begrotingskeuzes durven maken is voor gemeenten nog een ontwikkelpunt voor de komende tijd, om te zorgen dat de financiële positie houdbaar blijft.

Aan de ondersteunende basisinfrastructuur, met name op het gebied van ICT, wordt nog niet voldoende (financiële) prioriteit gegeven. Dit betekent dat in de uitvoering op veel plekken nog niet optimaal gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheden die er zijn (bijvoorbeeld op het gebied van data-gedreven werken) en de uitvoering daarmee vaak beter en efficiënter zou kunnen dan nu het geval is. Hierbij gaat het ook om ontwikkelingen die voor veel (met name kleinere) gemeenten om specialistische expertise vragen die zij zelf niet in huis hebben. Hier is behoefte aan landelijk gecoördineerde initiatieven en ondersteuning, waar individuele gemeenten gebruik van kunnen maken. VNG Realisatie speelt hier momenteel al een belangrijke rol in, deze rol kan in de toekomst nog verder uitgewerkt worden."

Ook andere provincies (zoals de provincie Gelderland al vanaf 2020) hebben samen met gemeenten en waterschappen programma's ontwikkeld om de bestuurs- en uitvoeringskracht in samenwerking naar een hoger plan te brengen.

2.5 Betekenis voor samenwerking in Utrecht

Provincies hebben als taak om de bestuurskracht van gemeenten te bevorderen volgens de wet en de code voor interbestuurlijke verhoudingen. De provincie Utrecht ziet de samenwerkingsvraagstukken voor de besturen binnen de provincie Utrecht toenemen en verwijst daarbij naar arbeidsmarktkrapte, financiële krapte en onzekerheid, toenemende complexiteit en samenhang in de opgaven die zich niet aan bestuurlijke grenzen

houden. Dit beeld van inhoudelijke opgaven die om samenwerking vragen wordt breed in het land gedeeld. Lokale en functionele overheden zijn echter over het algemeen in staat hun taken te vervullen. De kracht van lokale overheden zit in de nabijheid en de mogelijkheden om snel te schakelen en af te stemmen met de inwoners. We kijken naar de betekenis in de provincie Utrecht van de bevindingen in de eerdere rapportages en onderzoeken over uitvoeringskracht en samenwerking.

Opgaven en bestuurlijke grenzen

Inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen (zoals zorginstellingen en woningbouwcorporaties) bewegen zich niet alleen en uitsluitend binnen de grenzen van een gemeente. Ook de vraagstukken blijven niet binnen de grenzen. Zo moet rekening worden gehouden met stroomgebieden, natuur- en recreatiegebieden, maar ook met vervoers- en woonopgaven die onderdeel zijn van regionale, provinciale of zelfs landelijke opgaven.

Omvang en complexiteit van opgaven

Zelfs als een vraagstuk netjes is uit te voeren binnen de vastgestelde bestuurlijke grenzen, is voor sommige besturen nog steeds de vraag of ze voldoende uitvoeringskracht kunnen organiseren om complexe/specialistische taken goed te kunnen uitvoeren. Ook wanneer een opgave niet zozeer complex of groot is kan het puur uit efficiencyoverwegingen slim zijn de uitvoering op een ander schaalniveau te brengen.

Eén overheid en maatwerk

Enerzijds is maatwerk (lokaal uitvoeringsbeleid) één van de belangrijke kernwaarden van lokale uitvoering. Anderzijds is het van belang dat inwoners overheden zoveel mogelijk als één overheid ervaren (en er dus geen grote verschillen zijn tussen de uitvoeringspraktijk van verschillende lokale overheden). Het adagium (vrij vertaald) 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor decentrale overheden) legt het accent sterk op het maatwerk. De vraag die daarbij gesteld mag worden is: Waar kiest een lokale overheid voor maatwerk en waar voor efficiency of bij welke opgaven is maatwerk van toegevoegde waarde voor de inwoners c.q. op welke thema's willen bijvoorbeeld gemeenten zich onderscheiden van de burens?

Bestaansrecht en takenpakket

Een risico van samenwerken (en van uitbesteden) is dat uiteindelijk een organisatie en de ondersteuning van raad en college verder onder druk komen te staan. Deze druk kan zo groot worden dat het nauwelijks nog mogelijk is om de uitvoering te sturen of daar eigen keuzes in te maken. Een bestuur met de bijbehorende organisatie wil over het algemeen onderscheidend blijven voor haar inwoners en met kracht kunnen besturen en de uitvoering ter hand nemen zoals ook genoemd in de eerdere rapportages en onderzoeken over uitvoeringskracht en samenwerking.

Maatwerk en lappendeken

Voor samenwerking wordt over het algemeen maatwerk bepleit. Dat is zeker een goed principe. Niks vervelender en contra-productiever dan aan te moeten sluiten bij een samenwerking waar niks te halen of te brengen is. De contramale is wel dat door ook in de samenwerking te streven naar maatwerk er een lappendeken van

samenwerkingsverbanden ontstaat. Dit heeft meerdere risico's: 1) het geeft een enorme druk op bestuurders en ambtenaren, 2) de integraliteit van bestuur wordt steeds moeilijker te handhaven, 3) de snelheid die lokaal gehaald kan worden verminderd en 4) ondanks het maatwerk in de samenwerking, verwatert het maatwerk op lokaal niveau.

Maatwerk en efficiency

Los van de aandachtspunten onder het voorgaande kopje is het ook van belang om goed te kijken naar de schaal waarop een bepaalde taak het best efficiënt kan worden uitgevoerd.

Verplicht en vrijwillig

Gemeenten nemen sowieso deel in een aantal verplichte samenwerkingsverbanden (GGD, VR, OD, etc.). Deels wordt dat als een keurslijf ervaren, aan de andere kant biedt het duidelijkheid en vaak een goed geoutilleerd apparaat. Het staat wat verder af van de gedachte van maatwerk, maar biedt wellicht kansen voor bestuurlijke en ambtelijke efficiency.

2.6 Samen werken: hoe dan?

Samenwerken is voor een deel al verplicht en voor een deel onontkoombaar. De vraag die blijft – en ook voor Utrecht de kern vormt – is hoe kunnen 'we' (de besturen in Utrecht) het best samenwerken, onze eigenheid, integraliteit en maatwerk behouden én winnen in termen van efficiency, effectiviteit en niet te vergeten kosten. Hierbij sluiten we aan op het 4W-model omdat dit model de start van samenwerking én het lopende proces van samenwerking kan versterken. De reden voor de start van de samenwerking kan regelmatig met een frisse blik opnieuw worden bekeken, om te toetsen of de samenwerking nog op koers is.

Een goed begin is het halve werk: Een concrete gedeelde ambitie en openheid ...

De kans op succes is groter als er sprake is van een duidelijk gedeeld doel, liefst in de vorm van een concrete ambitie. Een ambitie geeft aan dat er passie en gedrevenheid is om iets te bereiken. Een concrete gedeelde ambitie is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor succes. Het is ook van belang dat er op andere thema's geen onbesproken conflicterende belangen zijn die kunnen opspelen. Dus volledige openheid en transparantie over zorgen en conflicterende belangen is essentieel. Ambities, partners, mogelijke bijdragen en cultuur moeten zo veel mogelijk bij elkaar passen.

... verschillen van inzicht niet maskeren ...

Naar onze ervaring is het een risico om te snel de stap naar structurering en juridische vormgeving te zetten. Zeker, een zorgvuldige opbouw en structuur is essentieel, maar is niet de kern van samenwerken. Voorkom overstructurering maar zorg wel – waar dat van belang is – dat raden, staten en inwoners in positie zijn. Mooie en rijke formuleringen worden vaak gebruikt om bij de start verschillen van inzicht te maskeren. Het is daarom belangrijk om zeer concreet te zijn en zo de zaken aan het licht te brengen die later tot moeilijkheden zouden kunnen leiden.

... een goede businesscase ...

Daarnaast is een goede businesscase over het algemeen zeer behulpzaam. Dit biedt bestuurders de mogelijkheid om te sturen en te verantwoorden. Een businesscase helpt niet alleen bij de start, om de samenwerking te legitimeren maar ook in de periode daarna. De ontwikkeling van het takenpakket of de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit kunnen leiden tot aanvullende kosten die niet eerder in de businesscase waren opgenomen.

... helderheid bij de start over uittredingsregels ...

Samenwerking hoeft niet voor de eeuwigheid te zijn. Stoppen of uitstappen is altijd mogelijk. Maar de burens blijven de burens; een goede relatie blijft essentieel¹. Het is dus verstandig bij de start volledig scherp en helder te zijn over de uittredingsregels.

... en een vorm van samenwerking die past bij ambitie en opgaven.

Uiteindelijk moet de gekozen (juridische) vorm passen bij de ambitie en de opgaven die daaruit voortvloeien. Voor opgaven waar de bestuurlijke ruimte vrijwel nul is, is het niet zo noodzakelijk een juridische entiteit op te richten. Een contract of een dienstverleningsovereenkomst volstaat dan. Een centrumregeling (wel een juridische vorm) is ook een optie. Beide vormen bieden voldoende ruimte om op het product te kunnen sturen. Tegelijkertijd voorkomt het veel vergaderwerk.

Eenmaal onderweg: eigen organisatie en samenwerkingsorganisatie op één lijn houden ...

Het is essentieel dat bestuurders de resultaten van samenwerking zien als 'eigen' producten en niet alsof ze door 'AliExpress' zijn afgeleverd. Het resultaat van de samenwerking blijft een eigen verantwoordelijkheid en verdienste. De organisatie van een samenwerkingsverband kan gezien worden als een verlengstuk van de eigen ambtelijke organisatie. Nu werken samenwerkingspartners en het samenwerkingsverband vanuit verschillende perspectieven dat vraagt veel overleg en afstemming. Bestuurders hebben een opgave om de eigen organisatie en de organisatie van de samenwerking goed op één lijn te houden. Eigenlijk is het bijzonder dat de voorbereiding van een AB-vergadering van een GR nog eens een x-aantal keer wordt overgedaan door de afzonderlijke ambtenaren van de deelnemers. Het is inefficiënt en geeft ruis. Zoals het nu in het hele land op verschillende plekken werkt met accounthouders is niet productief. De oproep van de VNG om de eigen organisaties anders en veel beter in te richten op het feit dat veel werk buiten de deur is georganiseerd, is dus essentieel. Ook de problemen die er soms zijn in samenwerking waarbij dossiers of data van de deelnemers moeten worden geraadpleegd zijn gigantisch. Hier wordt vaak verwezen naar de AVG en/of de autonomie van de deelnemer of de integraliteit met andere systemen. In veel gevallen zijn dit schijnargumenten en gaat het over de autonomie van de ICT-afdeling en het werk en de kosten die gepaard gaan met het overstappen naar één systeem.

... laat zien wat de samenwerking oplevert ...

Tot slot en zeker niet het minst belangrijk: het geld. Gewoon de kaasschaaf over alle samenwerkingsverbanden om kosten te drukken is uiteindelijk niet productief. Een samenwerkingsverband is gestart omdat het geld oplevert; laat dat dan ook zien.

1) Zaken verdienen het om snel uitgesproken en besproken te worden

Bestuurders zullen de inhoudelijk koers van de samenwerking en de daarbij behorende kosten uit moeten kunnen leggen aan de raad of de staten. Deelnemers en de organisatie van de samenwerking zullen oog moeten houden voor elkaars positie. De deelnemers hebben veelvuldig te maken met raden en staten die het gevoel hebben onvoldoende invloed te hebben op de inhoud en het resultaat. Met name dan gaan raden/staten het debat aan over kosten. De samenwerkingsorganisatie kan de deelnemers gigantisch helpen door ook aandacht te hebben voor de aandachtspunten van de raden en de staten.. Meenemen en betrekken (ook al gaan ze er niet over) blijft van belang.

... voorkom eindeloze verdeelsleuteldiscussies ...

Een ander risico in samenwerking is de verdeelsleutel. De balans tussen eerlijk en eenvoudig is lastig, maar belangrijk. Het is onvermijdelijk dat in de loop van de samenwerking het voordeel soms bij de ene en soms bij de andere deelnemer valt. Laat dit niet leiden tot eindeloze verdeelsleuteldiscussies. Neem eens in de vijf jaar de gelegenheid om de verdeelsleutel op een rustig moment eens tegen het licht te houden.

... en blijf investeren in verbeteringen.

Samenwerkingsorganisatie moeten tenslotte blijven investeren in organisatorische en procesmatige verbeteringen gericht op efficiency en effectiviteit.

Culturele alignment

Om een samenwerkingsverband fit en toekomstgericht te houden, zijn twee zaken van belang. De eerste sluit aan bij de opmerking van de Raad van State; het gaat over gedrag en cultuur. Het is van belang de boven- en de onderstroom te onderkennen en te erkennen als te onderscheiden werkelijkheden die aandacht verdienen. Het is van belang om aandacht te besteden aan irritaties, afnemend vertrouwen, nieuwe deelnemers met andere perspectieven etc.

Innovatie

Een tweede punt is dat er voor een fitte samenwerking ruimte moet worden gevonden voor innovaties. Dat betekent dat er geëxperimenteerd mag en moet worden ook als het niet past binnen de strikte logica van de samenwerking. Innovatie vraagt tijd en geld, maar bovenal de bereidheid om te experimenteren en de niet geslaagde experimenten te accepteren. Ook is de uitrol van geslaagde experimenten niet altijd makkelijk en vanzelfsprekend. Ook dat vraagt investeringen (ICT, processen etc.).

2.7 Grip

De WRR en de Algemene Rekenkamer hanteren 'grip' als een belangrijk thema voor inwoners. Een gevoel van gebrek aan persoonlijke controle leidt tot gezondheidsproblemen, onbehagen en wantrouwen in de overheid. De Rekenkamer waarschuwt dat maatwerk in de uitvoering vaak wordt gezien als een oplossing voor complexe regelgeving, maar dat dit slechts symptoombestrijding is. Dit geeft aan dat ook in samenwerking zo moet worden gewerkt dat vooral de 'grip' en betrokkenheid van inwoners worden versterkt.



3. Duiding bevindingen gespreksronde

In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van de volgens ons belangrijkste bevindingen uit de verkennende gesprekken. In bijlagen 1 en 2 is dit meer in detail uitgewerkt.

3.1 Opgaven

Externe opgaven

De groslijst van opgaven die door de gesprekspartners zijn genoemd wijkt niet of nauwelijks af van het landelijke beeld. In Utrecht ligt een iets groter accent op mobiliteit en infrastructuur. Enerzijds is Utrecht de draaischijf van Nederland en anderzijds speelt ook hier de bereikbaarheid in de haarvaten van de provincie. Utrecht is één van de 'rijkere' provincies en de aantrekkelijkheid in termen van wonen en werken is groot. De opgave is om die aantrekkelijkheid te behouden. Dat stelt eisen aan onderwijs, cultuur en de bedrijvigheid; vooral dat laatste moet passen binnen de beperkte ruimtelijke mogelijkheden. Cultuur en recreatie zijn niet prominent naar voren gekomen in de gesprekken, terwijl dit wel belangrijke 'drivers' kunnen zijn voor de economische motor.

In Utrecht is het – gezien de beschikbare fysieke ruimte – een extra groot probleem om de woningbouwopgaven te realiseren. Vooral betaalbaar wonen is een grote zorg van vrijwel alle gesprekspartners. Vitale en krachtige kernen en dorpen zijn niet het grootste aandachtspunt in Utrecht. Wel vragen de gesprekspartners aandacht voor agrariërs en een vitaal platteland (mede onder druk door de andere opgaven).

Water en klimaat lijken toch hoofdzakelijk een zorg van de waterschappen en de provincie. Het lastige is dat deze vraagstukken spelen op alle schaalniveaus; landelijk, stroomgebied, zuiveringskring, polder en waterwingebied.

De bevolkingstoename en de vergrijzing leggen extra druk op het sociaal domein en de voorzieningen. Ook de opvang en begeleiding van statushouders is voor gemeenten een belangrijk vraagstuk.

Ten slotte wordt de energietransitie gezien als een pittige opgave; mede in het licht van de netcongestie en de ruimtelijke claims. Ook de thema's veiligheid, sociale cohesie en gezonde leefomgeving worden gezien als belangrijke opgaven.

Interne opgaven

Naast de opgaven die de gesprekspartners buiten ervaren zijn er ook interne opgaven genoemd. Een flink deel van de gesprekspartners signaleert zorgen over de uitvoeringskracht van de eigen organisatie. Daarbij spelen verschillende factoren een rol. De positie van de deelnemers op de arbeidsmarkt is een zorgpunt. Het wordt steeds lastiger nieuwe mensen aan te trekken, zeker mensen met competenties die aansluiten bij nieuwe ontwikkelingen. Deelnemers hebben zorgen over de mate waarin de technologische ontwikkelingen (robotisering, digitalisering en AI) kunnen worden bijgehouden op de schaal van de eigen organisatie. Tenslotte zijn er ook zorgen over de effectiviteit van samenwerking.

Alle opgaven verschillen qua schaalniveau en bestuurlijke grenzen vormen soms een belemmering. De samenwerkingsverbanden verschillen soms ook qua werkwijze en stijl. Enerzijds is dat prima, anderzijds is dat soms ook lastig. Gesprekspartners noemen hun zorgen over de democratische legitimiteit, de slagkracht en de afhankelijkheid van sommige samenwerkingsverbanden.

Verschillende perspectieven overheden

Niet alle deelnemers zien en ervaren hetzelfde. Waterschappen leggen een accent op water en platteland (gebiedsontwikkeling). Bovendien ervaren waterschappen veel minder gebrek aan uitvoeringskracht. De provincie legt vooral een accent op het fysiek domein. Gemeenten ervaren de opgaven breed en hebben accenten bij het sociaal domein, de woningbouw, het landelijk gebied en de energietransitie.

3.2 Samenwerken als oplossing

Voordelen van samenwerking

De gesprekspartners zien allemaal de voordelen van samenwerking en verwijzen daarbij naar schaalvoordelen, bijvoorbeeld de mogelijkheden om meer en beter gebruik te maken van bepaalde expertises (bijvoorbeeld via flexpool), verbetering van de continuïteit en kennisdeling en ten slotte de mogelijkheid om beter gebruik te maken van technologische innovaties.

Een ander type voordeel van samenwerking die wordt genoemd is de mogelijkheid om de bestuurlijke lobby te versterken. Tenslotte biedt samenwerking een betere afstemming en coördinatie van opgaven die zich over de grenzen van de deelnemers uitstrekken.

Soorten samenwerking

In de gesprekken liepen de aanduidingen van de samenwerkingsvormen hier en daar wat door elkaar. Op zich logisch omdat sommige kenmerken sterk samenhangen. Toch is het wellicht praktisch om tot een indeling te komen die ook behulpzaam is bij het kiezen van een (niet) juridische vorm en een governance. Hiervoor kan worden gedacht aan de volgende kenmerken:

Kenmerk		
Duur opgaven	Tijdelijk	Permanent
Aantal opgaven	Eén	Meerdere
Financieel belang/risico	Beperkt	Groot
Bestuurlijk belang/risico	Beperkt	Groot
Soort werk	Uitvoerend	Beleidsmatig
Veranderlijkheid opgave	Stabiel	Volatiel
Aard	Schaalvoordeel	Gebiedsgebonden
Samenhang ander beleid	Beperkt	Groot

Vormen van samenwerking

De meeste gesprekspartners kennen de verschillende juridische opties om taken gezamenlijk op te pakken of uit te besteden. Die varianten lopen van een bestuursovereenkomst (beleid afstemmen) en een dienstverleningsovereenkomst (uitvoerende taken) door naar de varianten die de Wet gemeenschappelijke regelingen (langdurige structurele samenwerking) biedt. Het is niet duidelijk of in de praktijk van Utrecht de keuze van de vorm altijd aansluit bij de aard van de opgave(n).

Belangrijke succesfactoren bij samenwerking

De gesprekspartners zijn over het algemeen van oordeel dat er eigenlijk best veel goed gaat in de samenwerking. Ze vinden het volgende belangrijk voor de samenwerking in verband met hun punten van zorg:

1. Gedeelde urgentie, een gezamenlijk belang en een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit geldt zowel voor de inhoud als voor de wijze van organiseren.
2. Democratische legitimatie en participatie. De gesprekspartners vinden dat raden/staten regelmatig betrokken moeten worden bij ontwikkelingen in de samenwerking. De waterschappen leggen juist de nadruk op de participatie door belanghebbenden en hechten aan een gebiedsgericht aanpak.
3. Praktische uitvoerbaarheid. Afspraken moeten helder zijn vastgelegd en er moet genoeg tijd en geld zijn om de opgave te realiseren.
4. Vertrouwen. Openheid en transparantie zijn belangrijke waarden. Daarnaast is het belangrijk dat bestuurders elkaar echt kennen en makkelijk even bellen of langslipen. Dat geldt ook voor de ambtenaren. Continuïteit in functie-invulling is daarbij behulpzaam. Kortom elkaar kennen en erkennen.
5. Duidelijke rolverdeling. De regie moet liggen bij de partij die het grootste belang heeft. De rollen in de samenwerking moeten duidelijk zijn. Als de provincie meedoet, moet duidelijk zijn wat de rol van de provincie is.

6. Aanpassingsvermogen. Het samenwerkingsverband moet makkelijk kunnen meebewegen met veranderingen in de opgave zelf.
7. Evenwicht: wendbaar en zorgvuldig. De wens is om sneller te kunnen schakelen binnen de kaders van de democratische en ambtelijke processen.
8. Integraliteit beleidsdomeinen. Hier zit de kracht van kleinere en middelgrote gemeenten; voorkomen moet worden dat die onder druk komen in de samenwerking.
9. Gelijkwaardigheid. Vooral kleinere gemeente ervaren problemen om volwaardig mee te kunnen doen in samenwerking. Zij hebben behoefte aan extra ondersteuning.
10. Voorkomen (bestuurlijke) drukte. Vergaderen moet effectief en efficiënt zijn. Een goede voorbereiding is essentieel. Ook de interne processen van de deelnemers moeten hierop worden ingeregeld.
11. Rolvastheid. Deelnemers en samenwerkingsverband blijven in hun rol totdat er nieuwe afspraken zijn gemaakt. Voorkomen moet worden dat de autonomie van de deelnemers wordt uitgehold.
12. Aandacht voor diversiteit. Deelnemers in samenwerking schuiven aan vanuit verschillende politieke achtergronden, bestuurlijke eigenschappen en organisatieculturen. Daar moet ruimte voor zijn. Het is dus essentieel om die verschillen te bespreken. Vooral kleinere gemeente vragen aandacht voor maatwerk c.q. aandacht voor de lokale situatie.
13. Geven en nemen. Het is de gespreksdeelnemers duidelijk dat het in dit soort samenwerking gaat om geven en nemen. Dit wordt ook van de andere deelnemers in de samenwerking verwacht.

De rol van de provincie in samenwerking

In de verkennende gesprekken is separaat aandacht besteed aan de rol van de provincie bij samenwerking. Hieruit kwamen de volgende beelden naar voren:

- De provincie kan verschillende rollen pakken en wordt daarin gewaardeerd. Essentieel is dat de wijze waarop de provinciale rol invulling krijgt, aan de voorkant duidelijk wordt afgestemd.
- De rol van de provincie wordt sterk gekoppeld aan de opgave. Zo zien gesprekspartners een rol bij ruimtelijke vraagstukken, woningbouw, mobiliteit, duurzaamheid en transitie landelijk gebied. Heel concreet wordt een rol voor de provincie gezien bij de RES'en en de warmtenetten. Hier wordt vooral gedacht aan een initiërende en coördinerende rol vanuit de provincie.
- De meeste gemeenten zien geen rol voor de provincie in het sociaal domein. Toch wordt door een enkeling een rol als facilitator of mediator genoemd.
- Wat vrijwel iedereen belangrijk vindt, is dat de provincie op bezoek komt en kennisneemt van wat er lokaal allemaal speelt.
- De provincie zou volgens de gesprekspartners vooral eenheid moeten uitstralen. Nu worden teveel verschillen ervaren tussen de uitingen van de verschillende afdelingen en tussen de uitingen van bestuur en organisatie.
- Verbindende en overstijgende rol van de provincie: Vrijwel iedereen ziet een rol voor de provincie als het gaat om het tot stand brengen van verbindingen.

De provincie zelf

De provincie ziet zichzelf gesteld voor een dilemma als het gaat om de eigen rolinvulling. Enerzijds wil de provincie niet treden in de autonomie van gemeenten en waterschappen, anderzijds wil de provincie ook helpen en, waar nodig, sturen. De provincie is voorzichtig en wil niet dat de toezichthoudende rol in conflict komt met de actieve/participerende rol. Ook is de provincie bereid om te helpen met expertise, maar ook dat kan op gespannen voet staan met de toezichthoudende rol. Per thema's verschilt de rolopvatting van de provincie:

Thema	Rolopvatting provincie
Transitie landelijk gebied	Instappen waar energie zit: faciliteren van zelfredzaamheid gebied, daar waar middelen en opgaven zijn
Ruimtelijke ontwikkeling	sturen op consistent omgevingsbeleid, creëren meer afwegingsruimte in regels, toetsen van regels op uitvoerbaarheid, vroegtijdige betrokkenheid bij gemeentelijke plannen
Netcongestie	visie op toekomst energiesysteem, integraal programmeren, planologische procedures voor netuitbreidingen, focus op woningbouw en bedrijven
Woningbouw en asielopvang	Regisserend, adviserend en sturend vanuit wettelijke bevoegdheid Leefbaarheid als achterliggend concept
Mobiliteit	Focus op kerntaken, de rest aan anderen overlaten

3.3 Basis voor vervolg

Uit de verkennende gesprekken spreekt een duidelijke bereidheid om verder in gesprek te gaan over uitvoeringskracht, samenwerking en de rol van de provincie daarbij.



4. Analyse

In dit hoofdstuk plaatsen we de bevindingen uit de verkennende gesprekken, zoals samengevat in het vorige hoofdstuk, in de context zoals geschetst in hoofdstuk 2. Voor de contextschets in hoofdstuk 2 analyseerden we eerdere rapportages en onderzoeken over uitvoeringskracht en samenwerking.

Er is een urgent en complex vraagstuk

In de rapporten, adviezen en gesprekken komt naar voren dat de opgaven complex, meervoudig en grensoverschrijdend zijn. Gemeenten, provincie en waterschappen zien woningbouw, energietransitie, netcongestie, de vraagstukken binnen het sociaal domein en klimaatadaptatie als belangrijke opgaven. Ook wordt gedeeld dat de uitvoeringskracht onder druk staat door personeelstekorten, versnipperde ICT en organisatorische ingewikkeldheid. De urgentie wordt gevoeld en de gesprekspartners zijn bereid hierover verder in gesprek te gaan.

Intrinsieke of extrinsieke motivatie om samen te werken

Samenwerking wordt in de rapporten en adviezen gepresenteerd als een noodzakelijke strategie. Bestuurders zien dit ook. Ondanks het feit dat veel bestuurders aangeven dat het 'in de praktijk allemaal best wel goed verloopt', was er in de gesprekken meer aandacht voor zorgpunten rond samenwerking. Dat kan aan de vraagstelling hebben gelegen, maar bijvoorbeeld op de vraag naar positieve ervaringen kwam weinig concrete respons. Hier dringt zich toch het idee van 'noodzakelijk kwaad' op.

Wat er ongetwijfeld wel is, maar wat in de gesprekken minder naar voren kwam, was een zeker enthousiasme voor samenwerking. De aardigheid van samenwerken zit in het feit dat je samen meer weet en kan, creativiteit kan zich ontwikkelen in de dialoog, je leert van elkaar, het zou tot minder werk moeten leiden en gewoon samen ploeteren

en successen vieren draagt bij aan sociale lol. Daar is weinig over gezegd. Nu is dat beeld ook weer niet helemaal somber. Wat wel duidelijk in de gesprekken naar voren is gekomen, is dat er regelmatig een gedeelde ambitie wordt gevoeld en dat is een essentieel vertrekpunt voor succes.

Zelfreflectie

Waar ook niet naar is gevraagd, maar wat ook spontaan slechts beperkt aan de orde kwam, was de eigen rol en de rol van de eigen organisatie in de samenwerking. Het gesprek ging vaak meer over concepten zoals rolvastheid, maar minder over wat dat nu voor de eigen rolinvulling betekent. De vragen die deelnemers aan samenwerking zichzelf zouden kunnen stellen zijn bijvoorbeeld: zit ik hier omdat ik iets wil realiseren (of gewoon omdat ik erbij hoor)?, pak ik echt mijn deel in de samenwerking (wat is dan mijn bijdrage)?, zie ik de samenwerking als iets afzonderlijks (of meer als een onderdeel van m'n eigen organisatie)?, pak ik m'n rol en verantwoordelijkheden?, voer ik de lastige gesprekken (of vermijd ik die)?, wat is mijn bijdrage aan de verbetering van de samenwerkingscultuur?, hoe bedien ik mijn raad/staten?, hoe spreek ik collega's aan op het niet nakomen van afspraken?

'Organisatiereflectie'

In de gesprekken was ook beperkt sprake van reflectie op de bijdrage van de eigen organisatie aan de samenwerking. Aangezien zo'n groot deel van het takenpakket (van gemeenten) in samenwerking wordt uitgevoerd zou het ook logisch zijn de organisatie naar deze (nieuwe) werkelijkheid te richten. Er is weinig gesproken over 'autonome eilandjes' in de organisatie, ontbrekende competenties, onvoldoende aansturing, complexe interne processen, niet aansluitende ICT etc. Samenwerken lijkt daarmee iets van buiten de eigen organisatie en niet zozeer iets van de eigen organisatie.

In de praktijk van samenwerken blijkt vaak dat er verschillen van inzicht zijn tussen bestuurders en de eigen ambtenaren. Bestuurders maken soms afspraken die vervolgens in de eigen organisatie tot tumult leiden en er niet zelden voor zorgen dat er per deelnemer aan de samenwerking allerlei verschillende 'pleisters worden geplakt' die de eenduidigheid niet ten goede komen. Het contact tussen bestuurder en 'eigen' medewerker is essentieel. De bestuurder moet de ruimte hebben om uit te leggen waarom iets is gekozen (ook al zijn er ambtelijk vooraf andere overwegingen meegegeven). Uit ervaring weten we dat er veel winst te boeken is als dit proces tussen de organisatie van het samenwerkingsverband, alle afzonderlijke bestuurders en alle afzonderlijke ambtelijke organisaties beter wordt gestroomlijnd en gefaciliteerd (en iedereen daarbij in zijn/haar rol blijft).

Democratisch gehalte

In de gesprekken ging het vrijwel uitsluitend over collegeregelingen of andere vormen van samenwerking op terreinen die behoren tot het taakgebied van de colleges/DB's. Ook kwam in de gesprekken de 'ingewikkeldheid' van de betrokkenheid van raden, AB's of staten aan de orde. Dat is logisch; raden, staten of AB's zijn vaak pas echt in beeld bij de voorjaarsnota en de begroting. Daar blijkt dan vaak dat ook het werk dat in samenwerking wordt gedaan meer geld gaat kosten. Dat leidt vervolgens tot lastige gesprekken. Naarmate een groter deel van het werk 'buiten de deur' wordt gedaan,

wordt dit een steeds groter vraagstuk; niet alleen gevoelsmatig, maar ook praktisch.

Ondertussen wordt in Utrecht (maar ook elders) aan oplossingen gedacht/gewerkt. Zo zijn er initiatieven tot 'raadsgesprekken', 'raadsleden met de speciale rol om een samenwerkingsverband te volgen (raadsrapporteurs)' en natuurlijk de momenten tijdens raadsmarkten. Het is nu zaak om deze initiatieven verder te professionaliseren en (zo mogelijk) te uniformeren. Zo kan het proces ter versterking van de kaderstellende en controlerende rol van raden/staten/AB's efficiënter worden ingericht. Maar belangrijker nog: het bevordert een positieve betrokkenheid bij samenwerking van raden, staten en AB's die verder gaat dan alleen financiën. Opgave één van portefeuillehouders zou moeten zijn om het democratisch proces zo goed mogelijk te faciliteren en raden, staten en AB's zo goed mogelijk in positie te brengen zodat ze hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen.

Moed moet

Een beeld dat zich uit de verkennende gesprekken opdringt is dat van de 'gekookte kikker'. De deelname aan veel samenwerkingsverbanden wordt ervaren als een 'moetje', waar weinig intrinsieke motivatie aan te pas komt. Het risico is dan dat deelnemers er het maximale uit proberen te halen en er het minimale in willen steken. Dit is een klassieke catch 22; de energie loopt weg en uiteindelijk wint niemand. Het is aan alle deelnemers om de samenwerking bespreekbaar te maken en uiteraard is het zinnig om periodiek te agenderen.

Soms is het ook goed om te onderkennen dat een zware vorm van samenwerking niet de oplossing is. Het kan vaak ook simpeler met een centrumregeling of een dienstverleningsovereenkomst. Voor alle partijen is er dan duidelijkheid in de vorm van een contract of overeenkomst waarin zakelijke afspraken zijn gemaakt en waarop kan worden teruggevallen.

Ook als de samenwerking goed loopt, is het goed om regelmatig te evalueren; uiteindelijk moet de meerwaarde toenemen en niet gelijk blijven.

Blik naar voren

In de verkennende gesprekken was weinig aandacht voor het langetermijnperspectief en voor innovatie. Het algemene beeld is dat de animo om geld vrij te maken voor innovatie in de samenwerking beperkt is. Er is een stevige noodzaak om dat wel te doen. De maatschappelijke ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op en vragen om steeds andere en nieuwe oplossingen. Ook technologisch verandert de wereld en ontstaan er allerlei goedkopere en betere methoden en technieken waarmee de uitvoering van overheidstaken kan worden vereenvoudigd en verbeterd. Dit is nu precies iets om in samenwerking te doen en niet in de eigen organisatie.

De rol van de provincie

De samenwerking tussen provincie en de andere besturen binnen de provincie is op zich positief en constructief; men onderkent het belang van provinciale bemoeienis, maar het moet niet te gek worden. De provincie wil graag een bijdrage leveren, maar worstelt tegelijkertijd met de toezichthoudende rol en probeert duidelijkheid te creëren

door voor verschillende opgaven een ‘rolopvatting’ te definiëren en te hanteren (zie 3.2). Een echte koers of een fundamentele keuze zit daar niet in en misschien is dat ook niet mogelijk. Ondertussen lijken de toenaderingspogingen over en weer een beetje op ‘egeltjes’ en zijn partijen voorzichtig. Een stevig gesprek – zonder ‘meel in de mond’ – zou hier kunnen leiden tot een goed werkbaar set van afspraken over de rol van de provincie; die ontegenzeggelijk een goede bijdrage kan leveren. Bij de rollen kan worden gedacht aan:

- initiatiefnemer, regisseur, makelaar, financier, uitdager;
- wanneer kiezen voor een rol en wanneer expliciet niet.

Lappendeken

In de rapporten, adviezen en gesprekken is het woord ‘lappendeken’ regelmatig gevallen. Het is iets dat vrijwel iedereen stoort. Men ervaart daardoor onevenredige bestuurlijke en ambtelijke drukte. In de gesprekken is het niet of nauwelijks gegaan over de vraag of er iets valt op te lossen aan die lappendeken of dat de situatie moet worden aanvaard als het weer. Als dat laatste zo is, dan is het helemaal dringend om:

1. de interne organisatie en processen van de deelnemers aan te passen op samenwerking en
2. de governance van de samenwerking zoveel als mogelijk te vereenvoudigen, zonder de transparantie en het democratisch gehalte onder druk te zetten.

Enigszins buiten de scope van deze rapportage, maar wel interessant is de vraag of het ‘H-woord’ mag worden genoemd.

Ervaren uitvoeringskracht

Interessant is dat de waterschappen zich op twee punten onderscheiden van gemeenten: 1) ze ervaren geen echt gebrek aan uitvoeringskracht en 2) (op zich voor de hand liggend) leggen ze meer nadruk op gebiedsgerichte aanpak en op afstemming in/participatie van het veld. Op meerdere plekken in het land hebben waterschappen een leidende rol bij gebiedsontwikkeling (‘water en bodem sturend’).

Waterschappen, provincie en gemeenten (ook nog weer in verschillende smaken) kunnen veel van elkaar leren als goed wordt gekeken naar de punten waarin ze zich in positieve zin onderscheiden.

Customer journey en maatwerk

De decentralisaties zijn erop gericht om de uitvoering zo dicht mogelijk bij – en op maat te realiseren voor – inwoners (anderen zullen zeggen dat het vooral een bezuinigingsoperatie is). Gemeenten staan wat dat betreft in de frontlinie en kunnen op maat en dichtbij inwoners werken. Hoe werkt het vervolgens als een taak in samenwerking wordt gerealiseerd? Is het proces waar de ‘klant’ doorheen moet anders (beter / slechter) en hoe groot zijn eventuele inhoudelijke verschillen? Deze analyse levert iets op voor de keuze van de samenwerkingsvorm.

Tot slot

Tot slot van dit hoofdstuk nog even een korte analyse aan de hand van de belangrijkste noties over samenwerken uit het 4W-model (hoofdstuk 2).

...Gedeelde ambities en doelen

Een gezamenlijke analyse van de vraag 'wat delen we en waar gaan we samen echt voor?' is essentieel. Daarbij kan worden ingegaan op de aantrekkelijkheid van de doelen, de persoonlijke betekenis en de samenwerkingsstrategie (hoe willen we samenwerken?). Dit gesprek is niet bij alle samenwerkingsverbanden in Utrecht in voldoende mate op gang.

...Recht doen aan belangen

Kijk bij samenwerking verder dan de gedeelde belangen. Die zijn niet altijd evident. Er kan worden gezocht naar manieren om waarde voor alle partners te creëren (waardecreatie en mutual gains). Daarnaast is het goed om in beeld te brengen waar de belangen strijdig zijn (binnen of buiten de samenwerking). Soms is daar een oplossing voor; dat hangt weer af van de kwaliteit en de creativiteit in de dialoog. Soms is die oplossing er niet en moeten er afspraken worden gemaakt over hoe daarmee om te gaan. Ook onderwerp vraagt meer continue aandacht in Utrecht.

...Goede persoonlijke samenwerking

Een constructieve en positieve groepsdynamiek is er soms vanzelf en soms niet. Belangrijke elementen waarmee gestuurd kan worden, zijn: aandacht voor boven- en onderstroom, verbindend leiderschap in de samenwerking, bouwen aan vertrouwen en aandacht voor de groepsprocessen. Het evalueren en agenderen van ook de persoonlijke samenwerking is een goede eerste stap. Ook op dit thema is in Utrecht winst te boeken.

...Professioneel organiseren

'Vorm volgt inhoud' is ook voor samenwerking een belangrijke klassieker. Het helpt om eerst goed met elkaar de beoogde inhoud op een rij te krijgen en pas dan de vorm te verkennen. Daarbij moet het hele palet aan mogelijkheden de revue passeren; zowel de juridische vorm als de governance van de samenwerking.

Het is essentieel om volstrekt heldere processen met elkaar overeen te komen; of het nu gaat om de structuren, de processen, de governance, de inzet van middelen én om de processen binnen de eigen organisaties (van de deelnemers). Deze wijze van organiseren moet op draagvlak en draagkracht zijn gestoeld: Vindt iedereen dit de juiste werkwijze en kan deze werkwijze de opgaven in voldoende mate dragen? De manier waarop de samenwerking is georganiseerd, moet flexibiliteit hebben, maar ook voldoende stabiel en robuust zijn. Uiteindelijk gaat het ook hier om gedragen besluitvorming, effectiviteit en efficiency. Sommige delen van "professioneel organiseren" blijven onderbelicht en hebben ook in Utrecht niet altijd de aandacht die het wel verdient.

...Toekomstgerichte processen

De processen binnen de samenwerking zouden zo moeten zijn ingericht dat ze uiteindelijk ondersteunend zijn voor het versterken van de samenwerking en voor de innovatie (innovatie wordt vaak opgevat als hobby; dus misschien beter om dit te framen als 'werken aan verbetering of vernieuwing'). Budgetten voor innovatie hebben het ook binnen Utrecht zwaar.



5. Samenvatting en kansen

5.1 Samenvatting

De eerste vraag van de provincie was: Welke knelpunten worden in de praktijk ervaren bij de uitvoering van maatschappelijke opgaven? In de duiding van de bevindingen noemen de gesprekspartners 13 zorg-/knelpunten rond samenwerking. Men signaleert:

1. *Een gebrekkige rolinvulling.* Hieronder vallen een beperkt gevoel van gedeelde urgentie, een gebrek aan openheid en transparantie, een soms onduidelijke rolverdeling, zorgen over gelijkwaardigheid en vraagtekens bij rolvastheid. Ook het geven en nemen en de aandacht voor de verschillen tussen de deelnemers verdienen meer aandacht.
2. *Organisatorische complexiteit.* Er zijn zorgen over praktische uitvoerbaarheid, de balans tussen wendbaar en zorgvuldig, de integraliteit, maar ook de bestuurlijke en ambtelijke drukte
3. *Democratische distantie.* Er zijn nog zorgen over de mate van betrokkenheid van raden/staten/AB's. Dat kan nog beter worden georganiseerd.

Dit beeld komt overeen met de adviezen en rapporten (zoals in hoofdstuk 2).

De tweede vraag van de provincie kan ook grotendeels bevestigend worden beantwoord (Worden de zorgen over uitvoeringskracht herkend en erkend?). De gesprekspartners herkennen de zorgen over uitvoeringskracht en hanteren veel verge-lijk-bare termen rond samenwerking, terwijl ze de complexiteit en omvang van de opgaven alleen maar zien groeien.

De derde vraag: Kan samenwerking bijdragen aan het versterken van de uitvoeringskracht? Op zich zien de deelnemers het nut van samenwerking, en geven

aan dat er veel goed gaat in de samenwerkingsverbanden in Utrecht. Daarnaast geven ze aan dat bijvoorbeeld (bestuurlijke) drukte, complexiteit, verschillen in perspectief en beperkte aandacht voor de inbreng van kleinere deelnemers serieuze zorgpunten zijn. De focus daarbij is op de organisatie van de samenwerking en minder op die van de eigen organisatie.

Ten slotte: Is er draagvlak om hierover verder met elkaar in gesprek te gaan? Dat draagvlak lijkt er zeker te zijn. Daarbij is echter nog niet in beeld in hoeverre deelnemers bereid zijn ook de eigen rol/bijdrage ter discussie te stellen. Men verwacht dat de provincie z'n rol pakt. Over hoe dat er precies uit moet zien zijn de meningen verdeeld. De indruk is echter dat het schema met de opgaven en de rolopvatting van de provincie hooguit het startpunt is voor een sterk netwerk van samenwerkende overheden in Utrecht.

Het klantperspectief is in de gesprekken niet nadrukkelijk aan de orde gekomen. “Maatwerk” is op zich wel een vaak aangehaald thema, daarbij wordt echter minder ingegaan op het belang van het maatwerk voor de klant (is dat zo groot dat de samenwerking daarmee gecompliceerd mag worden?). Grip is in dat opzicht misschien belangrijker. Hoe kan de klant grip houden op de taken die in samenwerking voor hem/haar worden uitgevoerd?

Essentieel voor de verbetering van uitvoeringskracht in samenwerking, is toch moedige zelf- en organisatiereflectie, die vervolgens ook leidt tot een andere inzet en tot betere keuzes. Dat zou kunnen betekenen:

1. Eigen bijdrage en rol ter discussie
2. Herstructureren van de lappendeken
3. Overwegen bestuurlijke opschaling.

Uiteraard is het verbeteren van de uitvoeringskracht in samenwerking een kwestie van lange adem, elkaar vasthouden en blijvend investeren in verbetering en innovatie. Hierna schetsen we een aantal kansen waarmee het verbeteringsproces op gang kan worden geholpen.

5.2 Kansen

Gesprekspartners geven aan dat er eigenlijk best veel goed gaat in de samenwerking. Vanuit dat vertrekpunt liggen er ook kansen om verder te versterken. Wij benoemen er acht.

Versterken bestuurlijke rol

Hier ligt direct een eerste kans: **gebruik wat goed gaat**.

1. Vind met elkaar de best practices in de samenwerkingspraktijk van Utrecht en zet die – waar mogelijk – in om andere samenwerking te versterken en te verbeteren. De methode van waarderend onderzoeken is daarbij behulpzaam.

De tweede kans die er ligt is: **verbetering van de bestuurlijke sturing**.

2. Ontwikkel een Utrechtse school met een structureel leer- en reflectieprogramma. Hierbij kan worden gewerkt met intervisie, casusbesprekingen, leiderschapsontwikkeling en zet in op de rol van bestuurders in samenwerking (met name de verbindingsfuncties naar de eigen organisatie en de raden en staten). Een dergelijk programma kan extra aantrekkelijk worden gemaakt door het in samenwerking met een universiteit te ontwikkelen (liefst geaccrediteerd en met een diploma). Zelf- en organisatiereflectie zijn hier belangrijk².

Slimmer organiseren

De derde kans die we signaleren is: **de ontwikkeling van een raamwerk waarmee samenwerking kan worden ontwikkeld**.

3. Maak bijvoorbeeld op basis van het 4W-model een eigen Utrechts model aan de hand waarvan initiatiefnemers worden meegenomen langs de belangrijke wissels in de oprichting en uiteindelijk ontwikkeling van samenwerking.

Een vierde kans zit in het opzetten van **een standaard voor het betrekken van raads-, AB-, en statenleden** bij de samenwerking. Dat kan per werksoort anders worden ingericht.

4. Maak een aantal standaardarrangementen voor het betrekken van raads-, AB- en statenleden bij het werk van samenwerkingsverbanden. Verleg daarbij de focus naar de voorfase van ontwikkelingen en naar de inhoud. Het financiële gesprek kan dan meer een logisch gevolg zijn. Denk daarbij aan vaste momenten, Raadsrapporteurs, commissies, dialoogsessies of markten.

Een ambitieuze kans is gelegen in de **analyse van de huidige lappendeken**.

5. Maak een overzicht van alle samenwerkingsverbanden in Utrecht. Maak een indeling in verplicht en vrijwillig. Analyseer vervolgens het takenpakket aan de hand van de kenmerken zoals in het schema in paragraaf 3.2. Bespreek de mogelijkheden om taken uit te ruilen, samenwerkingsverbanden samen te voegen of op te heffen.

Een zesde kans ligt bij de provincie: maak aan alle partners duidelijk onder welke omstandigheden **de provincie een bepaalde rol** zal nemen.

6. Ontwikkel als provincie een soort 'rollenkompas' om daarmee de rolinvulling te kunnen richten op de wederzijdse verwachtingen over de bijdrage van de provincie.

2) Zie bijlage 3

Innoveren en leren

Een zevende kans is het inrichten van een (revoluerend) innovatiefonds.

7. Ontwikkel (als partners in Utrecht) een revoluerend innovatiefonds gericht op de verbetering van samenwerking. Maak het daarmee mogelijk te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking, nieuwe technologieën en vernieuwende governance-vormen.

Tenslotte is er – gezien het ervaren gebrek aan voldoende (kwalitatief) personeel en de krappe arbeidsmarkt – een kans in het meer, beter en efficiënter uitwisselen van kennis en kunde en het over en weer uitlenen van medewerkers.

8. Ontwikkel of gebruik een bestaand platform om tot een snelle en efficiënte interne markt van kennis, ervaring en competenties te komen. Zeker de competenties mogen niet worden vergeten. Ook het delen van de kennis van de lokale situatie is essentieel. Ook is het verstandig om HR-beleid onderling af te stemmen zodat het vasthouden van medewerkers binnen Utrecht beter lukt en het overstappen tussen gemeenten en provincie (en v.v.) makkelijker en sneller verloopt.

5.3 Tot slot

Het onderwerp van de financiële onzekerheid van gemeenten is niet uitgebreid aan bod gekomen in de verkennende gesprekken. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat binnen gemeenten de aandacht op dit moment vooral gericht is op het op orde brengen en houden van de gemeentebegroting, en minder op financiële vraagstukken in relatie tot samenwerkingen, al hangt dat uiteraard wel met elkaar samen.

We wijzen daarom nog even op de opmerking in het VNG-rapport (zie paragraaf 2.4) dat het maken van integrale financiële afwegingen en scherpere begrotingskeuzes voor gemeenten nog een ontwikkelpunt is. Dit is essentieel om te zorgen dat de financiële positie houdbaar blijft.

Bijlage 1: Opbrengsten gesprekken

Deze bijlage geeft inzicht in de uitvoeringskracht zoals deze naar voren is gekomen uit de gesprekken met de 34 overheden in Utrecht (26 gemeenten, 3 regio's³, 4 waterschappen en de provincie). Voor de weergave van de uitkomsten van de gesprekken hebben we de volgorde aangehouden van de vragen uit de – door de provincie vastgestelde – gespreksleidraad.

In deze bijlage komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

1. Maatschappelijke opgaven in Utrecht
2. Uitvoering van opgaven
3. Samenwerking in de praktijk
4. Randvoorwaarden en verwachtingen
5. Samenwerkingsvormen
6. Wederzijdse verwachtingen
7. Wat verder is meegegeven

Maatschappelijke opgaven in Utrecht

De eerste paragraaf van deze bijlage gaat over de belangrijkste inhoudelijke, maatschappelijke opgaven en de knelpunten die daarbij worden ervaren. Hierover is in de gespreksleidraad de volgende vraag gesteld:

1. Wat zijn in uw ogen de belangrijkste maatschappelijke opgaven lokaal en in de regio?

Tijdens de gesprekken zijn voor de hele provincie de volgende tien opgaven het vaakst genoemd. Bij de top zes is een korte toelichting gegeven.

Woningbouw en ruimtelijke ordening

De druk op de woningmarkt in Utrecht is groot, dat is niet alleen merkbaar in de grote steden maar ook in kleinere gemeenten. Het is moeilijk om voor starters, kwetsbare groepen en cruciale beroepen betaalbare woningen te organiseren. Daarnaast is sprake van spanning tussen enerzijds de opgaven binnen de agrarische sector en de natuur en anderzijds de woningbouwopgave.

Mobiliteit en infrastructuur

De provincie Utrecht wordt gezien als de draaischijf van Nederland; alle belangrijke verbindingen lopen via Amersfoort en/of Utrecht. Dat stelt hoge eisen. De bereikbaarheid van stad en regio, met name in relatie tot woningbouwplannen is daarnaast ook een issue. De druk op het openbaar vervoer en de behoefte aan betere OV-verbindingen staat hoog op de agenda. Ook de aansluitingen op provinciale wegen en rijkswegen blijft een aandachtspunt.

3) U10, Regio Amersfoort en Regio Foodvalley.

Transitie landelijk gebied

Overheden zijn op zoek naar concrete invulling van gebiedsontwikkelingen in het landelijk gebied (vitaal platteland/buitengebied) en zoeken naar toekomstperspectief voor agrariërs. Daarbij spelen de stikstofmaatregelen een belangrijke rol.

Energietransitie

Lokale overheden ervaren de druk van de opgaven voor de transitie naar duurzame energie, zoals vastgelegd in de Regionale Energiestrategieën (RES). De uitdagingen rond netcongestie maken dit vraagstuk nog ingewikkelder. Gesprekspartners ervaren een spanning tussen de duurzaamheidseisen enerzijds en de haalbaarheid in de uitvoering anderzijds.

Water en klimaat

De gesprekspartners zijn zich zeer bewust van de effecten van klimaatverandering. Dit leidt nu al tot periodes van droogte en van wateroverlast. Ook zijn er zorgen rond de drinkwatervoorziening.

Sociaal domein en leefbaarheid (vooral gemeenten)

Gesprekspartners melden de zorgen over de stijgende kosten in het sociaal domein, met name in de jeugdzorg en de Wmo; de druk op maatschappelijke voorzieningen neemt toe door bevolkingstoename en vergrijzing. De huisvesting en opvang van statushouders leidt bij de gesprekspartners tot zorgen, mede door spanningen in de maatschappij.

Naast deze top 6 zijn de volgende maatschappelijke opgaven uit de gesprekken naar voren gekomen:

- Arbeidsmarkt en economische vitaliteit
- Veiligheid en sociale cohesie
- Digitalisering en technologische ontwikkeling
- Gezondheid en gezonde leefomgeving

Ervaren knelpunten in relatie tot genoemde maatschappelijke opgaven

De hiervoor benoemde opgaven hangen onderling met elkaar samen en hebben verschillende ruimtelijke grenzen die weer niet overeenkomen met de bestuurlijke grenzen. Alle gesprekspartners zijn zich bewust van het feit dat ze de opgaven niet alleen aan kunnen en (in wisselende samenstellingen) moeten samenwerken.

Hieronder is de informatie, zoals naar voren gekomen uit de gesprekken, samengevat per type gesprekspartner.

Gemeenten⁴

De kleinere gemeenten beschikken doorgaans over relatief meer landelijk gebied waardoor de opgaven in het landelijk gebied en de natuuropgaven meer aandacht

4) Voor de analyse van de verkregen informatie zijn de gemeenten onderverdeeld in drie groepen: kleinere gemeenten (tot circa 30.000 inwoners), middelgrote gemeenten (30.000 tot circa 80.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 80.000 inwoners).

vragen. De grotere gemeenten geven vaker aan veel aandacht te hebben voor de woningbouwopgaven en de transitie naar duurzame energie.

Provincie Utrecht

De opgaven van de provincie richten zich met name op het fysieke domein. Er is beperkte betrokkenheid bij het sociale domein.

Bestuurlijke regio's

De drie bestuurlijke regio's kennen onderling grote verschillen. Zowel qua thematiek, aanpak, financiering als qua bemensing vallen de verschillen meer op dan de overeenkomsten.

Waterschappen

De functionele opgaven van de waterschappen (waterveiligheid, schoon en voldoende water) gecombineerd met de eigen financieringsstructuur zijn (meer) op de lange termijn gericht en hebben een eigen dynamiek.

De gesprekspartners geven aan dat het relevant is om de genoemde verschillen in beeld te houden bij verdere samenwerking om te voorkomen dat er door een te eenzijdige benadering van samenwerking een 'one size fits nobody'-situatie ontstaat.

Uitvoering van opgaven

Over dit onderwerp zijn de volgende vragen voorgelegd tijdens de gesprekken:

2. Hoe heeft u de uitvoering voor de aanpak van deze opgaven georganiseerd?
5. Wat zijn naar uw mening de belangrijkste oorzaken van of redenen voor een succesvolle aanpak of juist een niet-succesvolle aanpak van de grote opgaven?

Vrijwel alle gesprekspartners benoemen dat zij werken vanuit opgaven en gebieden, dat ze methodieken als programma- en projectmanagement toepassen en dat ze waar nodig samenwerken met partners (medeoverheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven).

Een aantal (kleinere) gemeenten heeft aangegeven dat ze bij de uitvoering van hun taken nauw samenwerken met (grotere) gemeenten. In een aantal gevallen wordt een groot deel van de werkzaamheden uitgevoerd door de buurgemeente. Men is zich ervan bewust dat dit leidt tot een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Voor dit moment wordt dit als een passende oplossing gezien.

Uit de gesprekken zijn de volgende kernpunten naar voren gekomen:

Gedeelde urgentie en gezamenlijk belang

Succesvolle samenwerking in de uitvoering ontstaat volgens de gesprekspartners wanneer betrokken partijen een duidelijke gedeelde opgave hebben en zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen. Dat een gedeeld beeld van belang is, geldt voor inhoudelijke thema's én voor organisatorische vraagstukken.

Concrete uitvoerbaarheid en praktische insteek

Naast bestuurlijke ambities is het belangrijk dat samenwerking praktisch uitvoerbaar is. Er moeten voldoende middelen en voldoende capaciteit beschikbaar zijn en afspraken moeten helder en werkbaar zijn.

Vertrouwen en een open samenwerkingscultuur

Persoonlijke relaties en onderling vertrouwen blijken belangrijke succesfactoren. Partijen en mensen die elkaar kennen en erkennen, blijken sneller te kunnen schakelen en effectiever samen te werken. In de praktijk is de bestuurlijke en ambtelijke continuïteit te beperkt om een cultuur van openheid en transparante verwachtingen te borgen, zo is uit de gesprekken naar voren gekomen.

Duidelijke rolverdeling en heldere governance

Onzekerheid over rollen (wie heeft de regie?) leidt regelmatig tot spanningen binnen samenwerkingsverbanden. Voor gemeenten is het belangrijk dat de provincie een voorspelbare en ondersteunende rol vervult, zonder te veel over te nemen. De provincie geeft aan zich bewust te zijn van de spanning tussen de toezichthoudende rol en de andere rollen die de provincie heeft.

Flexibiliteit en aanpassingsvermogen

Maatschappelijke opgaven zijn voortdurend in beweging en dat betekent dat samenwerkingsverbanden ook flexibel moeten kunnen meebewegen. Dit vraagt het regelmatig herijken van doelen en afspraken en waar nodig aanpassen. Bij het aangaan van samenwerking, en bijvoorbeeld het opstarten van een Gemeenschappelijke regeling (GR), vraagt dit direct al de aandacht.

Samenwerking in de praktijk

Deze paragraaf gaat in op de samenwerking zoals die door de gesprekspartners wordt ervaren.

3. Waar is sprake van inhoudelijke samenwerking, waar van organisatorische samenwerking, waar van tijdelijke samenwerking en waar van samenwerking voor onbepaalde tijd?
4. Waar loopt u tegenaan, zowel in positieve, als in negatieve zin?

De tabel in bijlage 2 geeft een indicatie van de genoemde samenwerkingen waarbij de koppeling is gelegd met de maatschappelijke opgaven. Gezien het verkennende karakter van de gesprekken, bevat de tabel slechts een deel van de samenwerkingsverbanden. Tevens is over dit onderwerp aangegeven in hoeverre gesprekspartners al dan niet tevreden zijn als samenwerkingspartner. In de volgende alinea's zijn de ervaringen gebundeld tot een aantal thema's dat vaker is genoemd.

Wendbaarheid en zorgvuldige besluitvorming in (dis)balans

De betrokken organisaties zoeken naar een evenwicht tussen zorgvuldige besluitvorming en voortgang boeken. Er is behoefte aan meer mogelijkheden om sneller te schakelen

binnen de kaders van democratische en ambtelijke processen. Dit geldt met name bij complexe opgaven die een integrale aanpak vragen.

Afstemming en integraliteit tussen beleidsdomeinen

Hoewel er brede erkenning is dat maatschappelijke opgaven een samenhangende aanpak vereisen, blijkt de praktijk weerbarstig. Vooral kleinere en middelgrote gemeenten ervaren een gebrek aan integraliteit bij hun grotere partners die georganiseerd zijn vanuit de verschillende beleidsvelden, kennisgebieden of onderdelen daarvan.

Evenwichtige samenwerking tussen gemeenten

De diversiteit in schaalgrootte en capaciteit tussen gemeenten leidt tot verschillende posities in samenwerkingen. Kleinere gemeenten geven aan minder invloed te ervaren en hebben behoefte aan ondersteuning in capaciteit, kennis en kunde om effectief mee te kunnen doen.

Samenwerking kan vertragen en leiden tot 'drukte'

De gesprekspartners zien regelmatig dat samenwerken tot vertraagde uitvoering leidt. Ook de grote hoeveelheid tijd (zowel tijdsbesteding als doorlooptijd) die gemoeid is met het komen tot uitvoering, wordt als lastig en vertragend ervaren. De hoeveelheid vergaderingen en bijeenkomsten legt een groot beslag op de agenda's van bestuurders en ambtelijke adviseurs en de effectiviteit is niet altijd groot. Men zou graag zien dat dit wordt meegenomen in de afweging bij mogelijke voordelen van samenwerking. Overheden opereren op verschillende snelheden; vooral kleinere gemeenten ervaren binnen samenwerkingen te weinig vrijheid om zaken sneller op te pakken dan hun grotere partners.

De rol van de provincie in samenwerking

De provincie wordt gewaardeerd als verbindende en 'overstijgende' partij. De verwachtingen van de provinciale rol lopen echter uiteen. Sommige partijen zien de provincie als een natuurlijke regisseur op bepaalde thema's. Veel overheden noemen de Provinciale Regietafel Migratie en Integratie als goed voorbeeld hiervan. Ook de invulling van de energietransitie door de provincie wordt genoemd. Bij dit laatste onderwerp wordt de rolinvulling door de provincie wisselend gewaardeerd.

Gemeenten signaleren dat er verschillen kunnen bestaan tussen de bestuurlijke wens en de ambtelijke realiteit op het provinciehuis, waarbij die bestuurlijke wens niet altijd werkelijkheid wordt. Een goede relatie tussen bestuurders van de verschillende overheden ziet men niet direct gereflecteerd in een effectieve samenwerking tussen de verschillende ambtelijke organisaties.

Spanning tussen autonomie en noodzaak tot samenwerking

Gesprekspartners benadrukken regelmatig dat oog moet worden gehouden voor de autonomie van gemeenten en de regio's. Rolvastheid wordt genoemd als belangrijk aandachtspunt.

Meerwaarde van samenwerking

Over de meerwaarde van samenwerking en de voorwaarden voor succesvolle samenwerking zijn in de gesprekken de volgende vragen voorgelegd:

6. Op welke wijze kan samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners een bijdrage leveren om die opgaven aan te kunnen? Welke succesvolle voorbeelden van samenwerking kent u en wat zijn daarvoor bepalende factoren?
8. Heeft u ook voorbeelden waarbij een samenwerking (uiteindelijk) niet leidde tot het gewenste resultaat en wat was volgens u de oorzaak?

De gesprekspartners geven in reactie op deze vragen aan dat de opgaven veelal de capaciteit, middelen en werkgebieden van individuele overheden overstijgen. Hierdoor wordt samenwerking niet alleen als wenselijk, maar ook als essentieel beschouwd (zie ook de tabel in bijlage 2).

Schaalvoordelen en gedeelde capaciteit

Gemeenten ervaren een toenemende druk op hun uitvoeringskracht, met name door financiële tekorten en een krappe arbeidsmarkt. Door samenwerking kunnen schaarse specialisten, zoals energie- en mobiliteitsexperts, gezamenlijk worden ingezet. Een voorbeeld hiervan is de inzet van flexpools. Ook van belang is het besef dat schaalvoordeel niet zomaar bereikt is: opschalen is geen panacee, aldus meerdere gesprekspartners.

Vergroten van bestuurlijke lobby

In bestuurlijke regionale samenwerkingsverbanden zoals de U10 en Regio Amersfoort kunnen gemeenten gezamenlijk een sterkere lobby richting het Rijk voeren. Dit zorgt ervoor dat Utrechtse overheden een betere onderhandelingspositie hebben bij bijvoorbeeld de verdeling van Rijksmiddelen of infrastructurele plannen.

Coördinatie van aanpak en uitvoering

Bij opgaven zoals de energietransitie en klimaatadaptatie is een gecoördineerde aanpak van belang. Zo worden binnen de Regionale Energiestrategieën (RES) afspraken gemaakt over locaties voor wind- en zonne-energie, waarbij afstemming tussen de provincie, gemeenten en waterschappen noodzakelijk is om tot een haalbare en gedragen oplossing te komen. Naast positieve feedback is uit de gesprekken ook ontevredenheid naar voren gekomen met de huidige manier waarop de RES'en georganiseerd zijn. Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten die hun RES-doelstellingen al gehaald hebben, soms ervaren 'gestraft' te worden voor hun voorsprong en alsnog een extra stap erbij moeten zetten.

Betere afstemming van ruimtelijke opgaven

De gesprekspartners geven aan dat opgaven zoals woningbouw, infrastructuur en natuurbehoud meerdere bestuurslagen raken. Door (betere) samenwerking kunnen mogelijke conflicten tussen ruimteclaims worden verminderd en kunnen projecten beter worden afgestemd.

Continuïteit en kennisdeling

Vooraf kleinere gemeenten geven aan dat samenwerking helpt om hun continuïteit te waarborgen. Door samen te werken in netwerken kunnen gemeenten profiteren van de kennis en expertise van waterschappen en de provincie.

Technologie, digitalisering en data

Een punt dat weliswaar genoemd wordt, maar nog zeer beperkt in de praktijk wordt gebracht, is meer gebruik van technologie, digitalisering en data als meerwaarde van en toepassing bij samenwerking.

Randvoorwaarden en verwachtingen

De gesprekspartners hebben duidelijke beelden meegegeven van hoe zij kijken naar de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking en wat zij verwachten van samenwerkingspartners. Hierover is in de gesprekken de volgende vraag voorgelegd:

7. Welke succesvolle voorbeelden van samenwerking kent u en wat zijn daarvoor bepalende factoren?

De inzichten van de gesprekspartners over dit onderwerp zijn hierna toegelicht.

Elkaar kennen en erkennen

Informele contacten en netwerken, en korte lijnen helpen bij het sneller oplossen van knelpunten. Eén geïnterviewde gaf aan dat een niet-geformaliseerde samenwerking (elkaar gewoon wat vaker bellen) ook heel goed kan werken.

Belang van openheid en transparantie

Vertrouwen wordt vergroot wanneer partijen transparant zijn over hun belangen, beperkingen en verwachtingen. Er is behoefte aan een cultuur waarin open wordt gecommuniceerd over zorgen en obstakels, zonder angst voor politieke gevolgen.

Rolvastheid en duidelijke verwachtingen

Samenwerking werkt het best als iedere partij helder heeft wat zijn of haar rol is binnen het geheel en deze rol ook kan invullen. Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden leidt tot vertraging en frustratie. Vooral kleinere gemeenten benoemen dat zij soms onvoldoende worden meegenomen in besluitvorming binnen grotere samenwerkingsverbanden en daarmee hun positie niet kunnen innemen. Tegelijkertijd geeft de provincie aan dat ze oog heeft voor het betrekken van alle partijen, maar dat daar ook het leveren van capaciteit bij hoort, zonder van elkaar over te nemen. Ook geeft de provincie aan het nuttig te vinden om met enige regelmaat met samenwerkingspartners te spreken over hoe men elkaars rol ziet.

Vertrouwen als basis voor samenwerking

Met name gemeenten en waterschappen benadrukken dat samenwerking valt of staat met onderling vertrouwen. Eerdere succesvolle samenwerking helpt bij het opbouwen van vertrouwen voor nieuwe initiatieven.

Sentimenten binnen en tussen organisaties

Gesprekspartners signaleren verschillen in politieke en bestuurlijke cultuur tussen gemeenten (onderling), waterschappen en de provincie, wat soms tot misverstanden leidt. Kleinere gemeenten ervaren soms dat zij weinig invloed hebben in grotere samenwerkingsverbanden, wat tot wantrouwen kan leiden.

Omgaan met bestuurlijke wisselingen

Regelmatige verkiezingen en wisselingen van bestuurders kunnen het opgebouwde vertrouwen verstoren. Dit vraagt om institutionele borging van samenwerking, zodat het succes van samenwerken minder afhankelijk is van personen.

Samenwerkingsvormen

Uit de interviews komt naar voren dat de vorm van samenwerking afhangt van het thema en de betrokken partijen. Er worden verschillende samenwerkingsvormen genoemd:

- **Flexibele netwerken en tijdelijke allianties:** deze vorm zien de gesprekspartners als geschikt voor dynamische en complexe opgaven zoals de energietransitie en mobiliteitsvraagstukken, waarbij meerdere partijen betrokken zijn en de samenwerking zich aanpast aan de actualiteit.
- **Regionale samenwerkingsverbanden:** voor langdurige opgaven zoals woningbouw, klimaatadaptatie en ruimtelijke ordening, waarbij gemeenten, provincie en waterschappen structureel samenwerken.
- **Projectgerichte samenwerking:** bij tijdelijke vraagstukken met een duidelijk doel, zoals het realiseren van een specifieke OV-verbinding of een gezamenlijke woonvisie.
- **Institutionele samenwerking (gemeenschappelijke regelingen):** vooral toegepast bij opgaven die structurele samenwerking vereisen, zoals jeugdzorg en afvalverwerking. Hier bestaan echter zorgen over bestuurlijke complexiteit en bureaucratie. Er is een sterke voorkeur voor samenwerkingsvormen die wendbaar en actiegericht zijn. Tegelijkertijd geven met name kleinere gemeenten aan dat zij juist de wens hebben om meer strategisch denkvermogen uit een samenwerking te halen. Overheden zien vaak een groepsgrootte van ongeveer vijf samenwerkingspartners als ideaal, om zo deze wendbaarheid en actiegerichtheid te borgen.

Wederzijdse verwachtingen

In deze paragraaf zijn de verwachtingen die de overheden van elkaar en van de provincie hebben gebundeld. Over dit onderwerp zijn in de gesprekken de volgende vragen voorgelegd:

9. Wat verwacht u van uw samenwerkingspartners?
10. En specifiek van de provincie: waar moet de provincie naar uw mening een rol pakken (en zo ja, welke dan) en op welke opgaven misschien juist niet?

In de tabel in bijlage 2 zijn de verwachtingen van de gesprekspartners per type overheid samengevat, met daarbij ook de verwachtingen die door vrijwel iedereen zijn genoemd. Hieronder zijn enkele hoofdpunten uitgelicht.

Mentaliteit: zoeken naar gezamenlijkheid én dingen voor elkaar willen krijgen

Samenwerkingspartners verwachten van elkaar dat de nadruk in een samenwerking ligt op doen en uitvoeren, dus niet op een te sterk procesmatige benadering. Hierbij klinkt de roep om een gezamenlijke basislijn vast te leggen en daarna de omschakeling te maken naar de uitvoering. Hierbij moet wel voldoende aandacht zijn voor praktische zaken zoals de financiële onderbouwing van plannen.

Democratische legitimatie en participatie

In een bovenlokale samenwerking kan het voorkomen dat de besluitvorming verder van gemeenteraden af komt te liggen. Vooral regio's en gemeenten geven aan dat ze van samenwerkingspartners verwachten dat er aandacht is voor democratische legitimatie en dat de raden van partners regelmatig betrokken worden bij ontwikkelingen. Een innovatieve vorm die genoemd is, is het regionale raadsgeprek, waarbij gemeenteraden elkaar periodiek ontmoeten en in gesprek gaan over relevante ontwikkelingen.

Bij waterschappen lijkt dit onderwerp een minder grote rol te spelen, zij leggen juist vaker de nadruk op het belang van de participatie van inwoners en benadrukken het nut van gebiedsgericht werken om vertrouwen te kweken en zo de uitvoering te helpen. Ook gemeenten geven vaak aan dat de inwoner niet vergeten mag worden in een samenwerking tussen overheden.

Aandacht voor schaal en lokaal maatwerk

Voor kleinere gemeenten geven aan dat zij vaak sneller over kunnen gaan tot uitvoering, omdat er in het algemeen minder 'schijven' zijn. Zij verwachten dan ook dat daar in samenwerkingsverbanden rekening mee wordt gehouden. Daarnaast geven zij aan dat langer nadenken vaak ook meer complexiteit betekent, wat ook in de uitvoering tot meer complexiteit leidt in plaats van de door hen gewenste doelgerichte actie.

Samenwerken is geven en nemen

De partijen verwachten vrijwel allemaal van samenwerkingspartners dat ze geven en nemen. Dit betekent dat men het soms accepteert als de ander iets minder kan leveren: men moet klaar staan voor elkaar in moeilijke tijden. Ook betekent dit voor veel partijen dat elke samenwerkingspartner wat concessies moet doen: om de vereenvoudiging te bereiken die nodig is voor een goed werkbaar samenwerking, moet iedereen een stukje eigenheid opgeven.

De rol van de provincie

De vraag *'waar moet de provincie een rol pakken (en zo ja, welke) en op welke opgaven misschien juist niet?'* was bedoeld om de opgaven in beeld te krijgen waar de provincie een rol zou moeten spelen. In de beantwoording van deze vraag is niet alleen ingegaan op de opgaven, maar ook op de manier waarop de provincie werkt.

De rol van de provincie: opgaven

Alle gesprekspartners zien een duidelijke rol voor de provincie op ruimtelijke opgaven. Omdat deze opgaven vaak het lokale niveau overstijgen verwacht men over het algemeen dat de provincie een duidelijke rol pakt en waar nodig ook het voortouw neemt. Voor de hand liggende opgaven zijn woningbouw, mobiliteit, duurzaamheid en de transitie van het landelijk gebied.

Meer specifiek zien gesprekspartners graag dat de provincie een grotere rol pakt in de coördinatie rondom warmtenetten (eventueel via een regionaal warmtebedrijf) en een stevigere rol pakt in de RES. Ook zijn de meeste gemeenten het erover eens dat de provincie geen rol heeft in het sociaal domein, al zien enkelen wel een rol als facilitator of mediator voor de provincie weggelegd.

De rol van de provincie: werkwijzen

Over de manier waarop de provincie haar rollen vervult, bestaan veel beelden. Vooral veel kleinere en middelgrote gemeenten geven aan dat het van belang is dat de provincie (en dan vooral de provinciale ambtenaren) vaker over de vloer komen, om zo beter te begrijpen wat er op lokaal niveau speelt. Ook geven zowel gemeenten als bestuurlijke regio's aan dat de provincie de uitgelezen positie heeft om de verbinding te faciliteren tussen gemeenten, regio's en waterschappen onderling.

Vrijwel alle partijen verwachten dat de provincie eenheid uitstraalt. Dit betekent dat eenheid gewenst is tussen de verschillende afdelingen van de provincie én tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Belangrijke nuance: de partijen bedoelen hier niét mee dat de provincie pas naar buiten moet treden als ze het intern volledig eens is, maar wél dat ze openheid moet tonen wanneer iets intern ingewikkeld ligt.

De rol van de provincie: wat vindt de provincie zelf?

De vragen over de rolinvulling van de provincie zijn ook besproken met de provincie zelf. De provincie herkent de toename van taken voor kleinere gemeenten en merkt ook dat er vaker een vraag gesteld wordt over het beschikbaar stellen van kennis en capaciteit. Op zich staat de provincie daar positief tegenover. Dat kan echter conflicteren met

de rol van toezichthouder, dus dat vraagt steeds een zorgvuldige afweging. Vanuit de provincie is ook aangegeven dat het Rijk de provincie steeds vaker ziet als tussenstation richting kleinere gemeenten om zaken op te pakken of te ondersteunen. Het is daarbij van belang dat er sprake blijft van rolzuiverheid. Ook kleinere gemeenten moeten zelf de regie houden bij vraagstukken waar dat van hen gevraagd wordt.

De provincie geeft aan op verschillende thema's haar rol anders op te vatten. Dit is in onderstaand overzicht nader toegelicht:

Thema	Rolopvatting provincie
Transitie landelijk gebied	Instappen waar energie zit Faciliteren van zelfredzaamheid
Ruimtelijke ontwikkeling	Consistent omgevingsbeleid Creëren meer afwegingsruimte in regels Toetsen van regels op uitvoerbaarheid Vroegtijdige betrokkenheid bij gemeentelijke plannen
Netcongestie	Visie op toekomst energiesysteem Integraal programmeren Planologische procedures voor netuitbreidingen Focus op woningbouw en bedrijven
Woningbouw en asielopvang	Regisserend, adviserend en sturend vanuit wettelijke bevoegdheid Leefbaarheid als achterliggend concept
Mobiliteit	Focus op kerntaken, de rest aan anderen overlaten

Op bestuurlijk niveau is het gevoel dat ook gezamenlijk de grenzen worden opgezocht om te komen tot optimale oplossingen voor Utrecht. Het is in ambtelijke zin soms lastig om daar daadwerkelijk invulling aan te geven. Het risico van precedentwerking wil men zoveel mogelijk voorkomen.

Wat verder is meegegeven

Ieder gesprek is afgesloten met de vraag of er nog zaken niet aan bod zijn geweest of dat bepaalde onderwerpen extra benadrukt moeten worden. Het leidde tot allerlei antwoorden, waarvan de meest opvallende in deze paragraaf zijn opgenomen als aanvullende opbrengst uit de gespreksronde.

11. Zijn er nog andere zaken die in uw visie een rol spelen voor een gezamenlijke succesvolle aanpak van de grote opgaven?

Er gaat ook gewoon veel goed

Meerdere gesprekspartners geven aan dat er zorgen zijn over uitvoeringskracht en mogelijke intensivering van samenwerken. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat er in Utrecht ook gewoon vaak goed wordt samengewerkt.

Regie op logische plek beleggen

In welke bestuurslaag moet een opgave landen? Daar zou ook de regie moeten liggen, omdat het belang en de impact daar waarschijnlijk het grootst zijn.

Behoefte aan innovatieve financiële arrangementen

Geld maakt betere samenwerking mogelijk, aldus vrijwel alle gesprekspartners. Er is realisme over de complexiteit hiervan en tegelijkertijd is er een grote wens om nadrukkelijk samen te zoeken naar innovatieve financiële arrangementen die passen bij de grote maatschappelijke opgaven.

Meer aandacht voor de uitvoering

In het algemeen vinden de gesprekspartners dat er niet altijd voldoende oog voor de uitvoering is. Echt begrijpen hoe de uitvoering werkt en dat perspectief meenemen in beleidsvorming is zeker in samenwerkingsvraagstukken van groot belang.

Ruimte voor escaleren

Samenwerkingsverbanden zijn gericht op specifieke vraagstukken. Als dat echter minder soepel verloopt, is er niet altijd voldoende nagedacht over de wijze van escalatie. Dat vraagt specifiek aandacht bij het inrichten van samenwerkingsverbanden.

Sensitiviteit voor elkaars belangen

Samenwerking draait om samen een bepaalde ambitie realiseren. Dat vraagt echter ook ruimte en aandacht voor specifieke belangen van de samenwerkingspartners die niet per se hetzelfde zijn.

De maatschappelijke behoefte moet leidend zijn en blijven

Samenwerken draait niet om samenwerken, maar om het realiseren van maatschappelijke doelen. Dat moet voorop staan. Als dit uit beeld raakt, moet ook het beëindigen van samenwerking bespreekbaar zijn.

Bijlage 2: Overzichten

Genoemde samenwerkingsverbanden

Deze tabel geeft een indicatie van de samenwerkingsverbanden, zoals genoemd in de verkennende gesprekken, waarbij de koppeling is gelegd met de maatschappelijke opgaven. Gezien het verkennende karakter van de gesprekken, bevat deze tabel slechts een deel van de samenwerkingsverbanden. Tevens is over dit onderwerp aangegeven in hoeverre gesprekspartners al dan niet tevreden zijn als samenwerkingspartner.

Samenwerkingsverband	Maatschappelijke opgave	Deelnemers	Toelichting
Regio Amersfoort	Energietransitie, wonen en bereikbaarheid	Gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg (op onderdelen Barneveld & Nijkerk)	Echt gericht op samenwerking
Regio Foodvalley	Landelijk gebied en agrarische transitie, economie en meer	Utrecht: Gemeenten Renswoude, Rhenen, Veenendaal Gelderland: Gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen	Gezamenlijk meer te vertellen Grote verschillen in rolopvatting Utrecht en Gelderland Lange voorgeschiedenis Vertrouwen en zelfbewust Eigenheid blijft Openheid, stevige verantwoordingscultuur
A(mersfoort) tot Z(eist)	Landelijk gebied, defensie, wonen, water en klimaat en meer	Gemeenten Amersfoort, Leusden, Soest, Zeist, Provincie Utrecht, Waterschap Vallei en Veluwe, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Ministerie van Defensie	Gebiedsvisie botst met IRP U10 Ook praktische zaken met elkaar bespreken

Samenwerkingsverband	Maatschappelijke opgave	Deelnemers	Toelichting
RID-Utrecht	ICT-dienstverlening	Gemeenten Baarn, Bunnik, De Bilt, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede	Bereidheid om te praten over eigenheid behouden Soms lastig om werkwijzen op elkaar af te stemmen Staat te los van gemeente
U10 (U16)	Mobiliteit, economie, wonen en meer	Gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden, Zeist	Goede belangen-vertegenwoordiging Er valt (vooral voor middelgroot en groot) echt wat te halen Praten én uitvoeren
Werken en Inkomen Lekstroom (WIL)	Arbeidsmarkt en economische vitaliteit	Gemeenten Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein	Grotere gemeenten pakken verantwoordelijkheid Samenwerken vanuit kracht

Samenwerkingsverband	Maatschappelijke opgave	Deelnemers	Toelichting
Energie Diensten Centrum (EDC)	Energietransitie	Gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, De Bilt, Bunnik, De Ronde Venen, Eemnes, Houten, IJsselstein, Leusden, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden, Woudenberg, Zeist, Provincie Utrecht, ondersteuning van Gemeente Utrecht	Relatief eenvoudig
RES'en	Energietransitie	Deelnemers U10 (U16), Regio Amersfoort, Regio Foodvalley, Provincie Utrecht	Er wordt naar elkaar gewezen Afspraken bleken aan de voorkant te ambitieus Te complex Geen partnerinstelling
UPLG	Landelijk gebied en agrarische transitie	Alle Utrechtse gemeenten, Provincie Utrecht, alle Utrechtse waterschappen	Echt gezamenlijk proces Wordt goed naar elkaar geluisterd In de uitvoering is het soms spannend

Samenwerkingsverband	Maatschappelijke opgave	Deelnemers	Toelichting
Samenwerking wolf	Landelijk gebied en agrarische transitie	Gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunnik, De Bilt, Houten, Leusden, Renswoude, Rhenen, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Woudenberg, Zeist, Provincie Utrecht, Staatsbosbeheer, Utrechts Landschap, Natuurmonumenten, Zoogdiervereniging, Utrechts Particulier Grondbezit, RUD Utrecht	Provincie betreft gemeenten goed
Zuidoost Utrecht (ZOU)	Sociaal domein en leefbaarheid	Gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Zeist	Ruimtelijk en sociaal een logisch gebied Vrijblijvend maar met gedeelde urgentie
Lekstroomverband	Sociaal domein en leefbaarheid	Gemeenten Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein, Vijfheerenlanden	Vertrouwen Op uitvoering gericht Rekening met elkaar houden Remmend in daadkracht
JeugdFV	Sociaal domein en leefbaarheid	Utrecht: Gemeenten Renswoude, Rhenen, Veenendaal Gelderland: Gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel	Geen nadere toelichting gegeven
Baarn Bunschoten Soest (BBS)	Sociaal domein en leefbaarheid	Gemeenten Baarn, Bunschoten, Soest	Beleid en uitvoering gescheiden Partijen stoppen er veel energie in

Samenwerkingsverband	Maatschappelijke opgave	Deelnemers	Toelichting
Ambtenaar 5.0	Sociaal domein en leefbaarheid	Gemeenten Utrechtse Heuvelrug, 3 niet gespecificeerde gemeenten	Geen nadere toelichting gegeven
GGD Utrecht	Sociaal domein en leefbaarheid	Alle Utrechtse gemeenten	Er valt wat te halen Gemeenten Utrecht en Amersfoort wel dominant
VRU	Veiligheid en sociale cohesie	Alle Utrechtse gemeenten Provincie Utrecht en waterschappen wel betrokken, geen formele deelnemers	Sterke, professionele organisatie Weten elkaar goed te vinden bij crisis Compacte schaalgrootte provincie is hier passend Waterschappen goed aangesloten
Provinciale Regietafel Migratie en Integratie (PRT)	Veiligheid en sociale cohesie	Alle Utrechtse gemeenten, Provincie Utrecht, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), VRU, Nidos, Ministerie van Asiel en Migratie	Hands-on Goede inzet van provincie Soms moeilijke discussies vanwege groot aantal deelnemers
Waterpartners	Water en klimaat	Alle Utrechtse waterschappen, Vitens, Oasen, Waternet, Rijkswaterstaat Midden-Nederland	Zinvolle overleggen, maar weinig daadkracht Concreetheid ontbreekt

Samenwerkingsverband	Maatschappelijke opgave	Deelnemers	Toelichting
Regionale Veenweiden Strategie (RVS)	Water en klimaat	Provincie Utrecht, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, Gemeenten Woerden, De Ronde Venen, Vijfheerenlanden, Landbouworganisaties, Natuurorganisaties	Provincie had veel oog voor participatie
Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR)	Dienstverlening	Utrecht: Gemeenten IJsselstein, Montfoort, Wijk bij Duurstede, Waterschap Rivierenland Overig: Gemeenten Culemborg, Gorinchem, Maasdriel, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal	Efficiënt & bedrijfsmatig Gestandaardiseerd Denken vanuit klant Gezamenlijk doel / visie
Belastingsamenwerking Eemnes, Baarn en Soest	Dienstverlening	Gemeenten Eemnes, Baarn en Soest	Logische samenstelling

Genoemde succesfactoren in samenwerking

De gesprekspartners gaven de volgende ervaringen aan ons mee:

Overheid	Succesfactor	Niet-succesfactor
Algemeen	• Gedeelde urgentie en belangen • Integrale aanpak • Aandacht voor praktische uitvoerbaarheid • Samenwerkingscultuur: partnerinstelling en positieve onderlinge sfeer • Aan voorkant integraliteit bewaken, daarna richten op uitvoering	• Onvoldoende focus efficiency en resultaat (groeierende overhead in GR'en) • Gedwongen GR-vorming zonder voldoende draagvlak • Lokale focus politiek kan implementatie van gemaakte afspraken in de weg zitten • Te veel de eigenheid willen behouden in samenwerking • Grote politieke verschillen tussen landelijk en stedelijk gebied • Complexiteit in processen
Kleinere en middelgrote gemeenten	• Groepsgrootte van vijf meestal ideaal formaat voor samenwerking • Samenwerking die van onderop wordt gedragen • Samenwerking puur gericht op uitvoering • Focus op de relatie (zorg dat je elkaar kent en begrijpt)	• Grotere spelers die weinig oog hebben voor belangen kleinere gemeenten • Samenwerken 'omdat we dat op een ander vlak ook al doen' • Formaat samenwerking te groot • Opportunistisch ontstaan van samenwerking zorgt voor opportunistische exit
Grotere gemeenten	• Zie: algemene punten	• Complexe governance-discussies
Waterschappen	• Zorg voor diensten met zichtbare aanwezigheid in het gebied: participatie van cruciaal belang • Praktische samenwerkingsafspraken in de uitvoering • Aan de voorkant duidelijk maken wat wel en niet kan: randvoorwaarden helder op tafel.	• Krampachtige opstelling provincie en gemeenten bij participatietrajecten • Perspectief van de uitvoering mist • Intern gedoe bij samenwerkingspartners • Top-down beleidsvoering
Provincie	• Inzicht in en respect voor elkaars positie en belangen	• Zie: algemene punten

Overheid	Succesfactor	Niet-succesfactor
Bestuurlijke regio's	• Borgen onafhankelijkheid van managers samenwerkingsverbanden • Kleinere gemeenten leveren samen capaciteit • Raden regelmatig meenemen en informeren	• Te weinig capaciteit beschikbaar bij deelnemende gemeenten • Provinciaal belang te sterk leidend • Positie als netwerkorganisatie die niet altijd wordt begrepen en op waarde geschat

Genoemde bijdrage van samenwerking aan uitvoering

Overheid	Bijdrage van samenwerking aan uitvoering van opgaven	Overige opmerkingen
Genoemd door vrijwel alle gespreks-partners	• Kennisuitwisseling en gedeelde capaciteit (bijv. flexpools) • Regionale omgevingsagenda's • Essentieel op thema's zoals ruimtelijke schaarste, energie, IT	
Kleinere en middelgrote gemeenten	• Realiseren extra strategisch denkvermogen • Lobbykracht richting grotere gemeenten en provincie	• Kleinere allianties binnen regio's • Middelgrote gemeenten geven aan al meer oog te hebben voor de vragen van kleinere gemeenten (in plaats van aanbod-gestuurd te werken) • Herindeling is bij middelgrote gemeenten lang niet altijd een taboe
Grotere gemeenten	• Lobbykracht richting Den Haag • Meer gezamenlijkheid richting RES	• Minder ambtelijke fusies, meer doen in netwerken
Waterschappen		• Gebiedsgericht werken: lager schaalniveau is zeer relevant
Provincie	• Ontzorgen en leiding pakken op zaken die echt moeten, zoals energiebeleid • Actief verbindingen stimuleren tussen overheden met vergelijkbare opgaven	• Overnemen ruimtelijke procedures: alleen als gemeenten verzaken of verzoeken
Bestuurlijke regio's	• Regio's richtinggevend voor samenwerking, maar niet bindend • 'Besparing is nog meer samendoen'	• Meer samenwerken op economisch vlak

Verwachtingen van de gesprekspartners over en weer

Overheid	Verwachting van samenwerkingspartners
Algemeen	• Zakelijkheid • Respect voor eigenheid en (duidelijkheid over) rollen • Elkaar vroegtijdig betrekken en informeren • Wederkerigheid, maar ook begrip als men even niet mee kan komen • Toekomstgericht en flexibel • Ken je plaats • Openheid over interne processen en afwegingen • Weet waar je van bent
Kleinere gemeenten	• Historisch besef: begrijp ons sentiment • 'Kom eens bij ons kijken' • Eigen huis op orde als voorwaarde voor samenwerking
Middelgrote gemeenten	• Inzien dat: een sterke regio = een sterke gemeente • Geen cherry picking in samenwerking • Wees bereid om een beetje eigenheid los te laten in een samenwerking
Grote gemeenten	• Bestuurders moeten lef hebben • Stel de vragen: ben ik nodig, kan het zonder mij, kan ik wat toevoegen?
Bestuurlijke regio's	• Openheid over wat er in raden speelt • Zoeken naar evenwicht waar een meerderheid voor is • Oog hebben voor regio als geheel
Waterschappen	• Overkoepelende organisaties moeten de breedte opzoeken • Weet wat je waar kan maken en wat je hebt in te brengen
Provincie	• Oog hebben voor rollen van de verschillende betrokkenen en dat die kunnen conflicteren • Moeten en mogen ligt soms lastig • Regie moet liggen waar deze hoort, niet van elkaar overnemen • Bij samenwerking hoort ook leveren wat is afgesproken • Open en transparant werken

Bijlage 3: Reflectievragen

1. Wat is mijn échte motivatie om deel te nemen aan deze samenwerking? Doe ik mee vanuit betrokkenheid en ambitie, of vooral omdat het 'moet' of omdat anderen dat verwachten?
2. Wat is mijn concrete bijdrage aan het succes van de samenwerking? Ben ik zichtbaar actief, neem ik initiatief, of wacht ik vooral af?
3. Hoe houd ik mijn raad/staten/inwoners goed aangehaakt? Ben ik in staat om onze samenwerking inhoudelijk en financieel te verantwoorden aan de achterban?
4. Ben ik bereid lastige gesprekken te voeren — intern én met partners? Spreek ik collega's aan op onvoldoende inzet of onduidelijke afspraken, en durf ik ook mijn eigen organisatie kritisch te bevragen?
5. Zie ik de samenwerking als een verlengstuk van mijn eigen organisatie? Worden gemaakte afspraken vertaald in werkbare acties binnen mijn organisatie, of blijft de samenwerking een 'extern ding'?
6. Wat heb ik nodig om mijn rol als bestuurder in samenwerking beter te kunnen vervullen? Bijvoorbeeld: meer ondersteuning, reflectie met collega-bestuurders, duidelijkere provinciale koers, etc.



Lysias Advies | Soesterweg 310D | 3812 BH Amersfoort
033 464 70 70 | info@lysiasadvies.nl | www.lysiasadvies.nl