
Verslag Leer-en intervisietraject

— PwC in
samenwerking met
Universiteit van
Tilburg

27 juni 2017



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding en onderwerp	3
1.2. De deelnemers aan het traject	3
2. Leren te leren, de methode van het traject	5
2.1. Inleiding	5
3. Lessen van het traject	7
3.1. Samenvatting van de lessen	7
3.2. Verspreiding van de resultaten	9

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en onderwerp

In 2014 besloten de directies van vijf gemeenten/samenwerkingsverbanden om op een nieuwe manier van elkaar te gaan leren. Het ministerie van BZK ondersteunde dit initiatief met een subsidie. Daarbij werd afgesproken dat aan het eind van het traject een rapportage zou worden opgesteld over de leerpunten en aanbevelingen uit het traject. Deze rapportage ligt nu voor u. De deelnemers aan het traject en de begeleidende organisaties, PwC en de Universiteit van Tilburg, zijn het ministerie van BZK veel dank verschuldigd voor de ondersteuning van dit zeer waardevolle traject. De subsidie gaf de mogelijkheid en ruimte dit traject te initiëren en moedigde aan om de lessen te delen. De lessen delen we daarnaast ook door een publicatie uit te brengen en in VGS-verband hierover bijeenkomsten te beleggen.

1.2. De deelnemers aan het traject

Aan het leer- en intervisietraject hebben de directies deelgenomen van de gemeenten Oss, Súd-west Fryslân en Venlo en daarnaast de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden en de ambtelijke fusieorganisatie van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland. Dat betekent dat er overeenkomsten in de organisaties waren, maar zeker ook verschillen. In de onderstaande tabel worden de vijf deelnemers kort getypeerd.

<i>Profiel</i>	Drechtsteden	Oss	Stede Broec, Enkhuizen, Drechtland	Súdwest- Fryslân	Venlo
<i>Vorm</i>	Gemeen- schappelijke Regeling, zeven gemeenten	Gemeente	Ambtelijke fusie (gemeen- schappelijke regeling)	gemeente	gemeente
<i>Bestuur</i>	Drechtraad en Drechtsteden- bestuur	Raad en College van B&W	AB en DB, Colleges opdrachtgever, directie SED opdrachtnemer	Raad en College van B&W	Raad en College van B&W
<i>Aantal inwoners</i>	270.000	90.000	58.000	84.000	101.000
<i>Historie</i>	GRD start in 2004	Herindelingen/ samenvoegingen in 1994, 2003, 2011 en 2015	Start organisatie januari 2015	Ontstaan uit herindeling per 2011	Herindelingen in 2001 en 2010
<i>Fase organisatie</i>	Sterke bedrijfsvoering en uitvoering sociaal domein, regionale strategie in opbouw	Ontwikkeld naar een netwerk- organisatie	Nog in ontwikkeling na start in 2015	Ontwikkelings- fase voorbij, sterker richten op samenwerking samenleving en partners	Nieuwe fase na start in nieuw gemeentehuis in 2016

De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) is formeel gestart in 2004, al kende de regio ook daarvoor een intensieve samenwerking. De deelnemende gemeenten zijn Alblisserdam, Dordrecht,

Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Ruim de helft van de begroting van deze gemeenten is opgenomen in de GRD. De Drechtraad bestaat uit één vertegenwoordiger per raadsfractie vanuit alle raden van de deelnemende gemeenten. Het stemgewicht is gelijk aan het aantal uitgebrachte stemmen op die fractie bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Het algemeen bestuur bestaat 8 bestuurders. Op een aantal terreinen zijn de taken gemandateerd aan de regio, zoals voor het sociaal domein en de bedrijfsvoeringstaken, voor andere taken voeren de gemeenten de taken zelf uit en wordt er regionaal afgestemd en samengewerkt.

De gemeente Oss heeft als grootste kern Oss. In 1994 zijn de gemeenten Berghem en Megen, Haren en Macharen bij Oss gevoegd. In 2003 werd de gemeente Ravenstein vrijwillig bij Oss gevoegd. In 2011 is de gemeente Lith vrijwillig samengevoegd. In 2015 is de gemeente verder uitgebreid met de kern Geffen, door de opheffing van de gemeente Maasdonk. Oss kent veel actieve en betrokken inwoners en initiatiefrijke organisaties en instellingen. De gemeente speelt daar op in door de ontwikkeling van de organisatie.

De gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland hebben per januari 2015 hun ambtelijke organisaties samengevoegd tot één werkorganisatie voor de drie gemeenten. De beoogde doelen zijn het verbeteren van dienstverlening aan de inwoners, verminderen van kwetsbaarheid, vergroten van efficiency en het versterken van de samenwerking in de regio West-Friesland. Tijdens het leer- en intervisietraject was de nieuwe organisatie nog sterk in ontwikkeling.

De gemeente Súd-west Fryslân is in 2011 ontstaan door de fusie van de gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel en Wymbritseradeel. Qua oppervlakte aan land en water is het de grootste gemeente van Nederland. De gemeente kenmerkt zich verder door een groot aantal kernen, namelijk 69. Na de herindeling per 2018 van de gemeente Littenseradeel komen er nog 15 dorpen bij. De gemeentelijke organisatie probeert in inrichting en werking zich sterk op de gemeenschap (mienskip) te richten.

Venlo is de grootste gemeente van Noord-Limburg. In 2001 werden de gemeenten Tegelen en Belfeld toegevoegd en in 2010 de gemeente Arcen en Velden. Venlo heeft een sterke regionale functie en de binnenstad van Venlo is de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling geweest. Het nieuwe gemeentehuis van Venlo dat geheel volgens het cradle to cradle principe is gebouwd betekende ook een impuls voor de gemeentelijke organisatie.

2. Leren te leren, de methode van het traject

2.1. Inleiding

De oorsprong van dit traject is terug te voeren op een zicht steeds ontwikkelende zoektocht naar methoden om te leren als lokale overheid. Rond het begin van deze eeuw was er kritiek op de methode van bestuurskrachtonderzoek zoals die toen gebruikelijk was. Nederland kende toen een sterke traditie van bestuurskrachtmetingen. In de periode van 2000 tot maart 2007 hadden 133 gemeenten in Nederland een bestuurskrachtmeting laten uitvoeren. In diezelfde periode werd de traditie van bestuurskrachtmetingen in toenemende mate kritisch bezien. Belangrijke kritiek is onder andere dat de metingen te intern gericht zijn (zie o.a. Korsten). Herweijer noemt als kritiekpunten dat de metingen te vaak in het teken van een (dreigende) herindeling staan, dat herindelingen bovendien vaak nauwelijks effect sorteren en dat kleinere gemeenten vaak effectiever taken uitbesteden. Vanuit de Universiteit van Tilburg worden deze kritiekpunten in hoofdlijnen onderschreven en is er door Tops en Boogers onder andere op gewezen dat bestuurskrachtmetingen vaak een symbolische functie hebben en weinig concrete vervolgcacties kennen. Wanneer deze vervolgcacties er wel zijn, is dit veelal in de vorm van reorganisaties. Deze reorganisaties resulteren wel in het verplaatsen van mensen en functies, maar hebben nauwelijks een aanwijsbare impact op de samenleving. Boogers en Schaap hebben erop gewezen, dat in veel bestuurskrachtmetingen de nadruk teveel op effectiviteit ligt en te weinig op de democratische kant van het lokaal bestuur.

Deze kritiekpunten zijn voor de Universiteit van Tilburg en PwC aanleiding geweest na te denken over een vernieuwde methode voor bestuurskrachtmetingen, de bestuurskrachtmeting-nieuwe-stijl. Centraal daarbij staat het geven van een betekenisvolle plek van de gemeenschap in de analyse van de belangrijkste beleidsterreinen, zonder een grootschalig onderzoek uit te voeren. Verder staat het leren en verbeteren centraal door een aanpak in drie stappen: 1. de zelfanalyse, 2. het externe onderzoek en 3. de inzet van een visitatiecommissie. Kenmerken van deze aanpak zijn verwerkt in kwaliteitscriteria voor bestuurskrachtonderzoek door het KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten) en gedurende enkele jaren werden onderzoeksbureau's door KING zelfs gecertificeerd.

Na afronding van een bestuurskrachtonderzoek volgens deze stappen ontstond de gedachte dat leren vaak sneller kan en dat gemeenten veel meer van elkaar kunnen leren. Met die gedachte hebben we als directieleden van drie gemeenten, een ambtelijke fusieorganisatie en één Gemeenschappelijke Regeling een gezamenlijk leerproces bedacht en uitgevoerd.

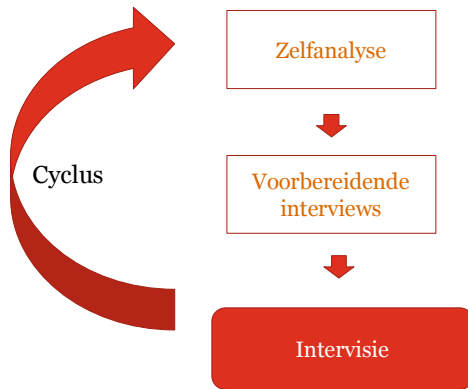
De behoefte om sneller te leren en om meer van elkaar te leren kwam voort uit de enorme versnelling van veranderingen in onze samenlevingen en de toename van de opgaven van gemeenten. Bovendien integreert en decentraliseert het Rijk veel taken naar gemeenten én hebben lokale samenlevingen en gemeenten natuurlijk ook hun eigen gezonde ambities. Dit alles betekent dat gemeenten veel sneller en vaker dan voorheen moeten reageren op nieuwe ontwikkelingen. De studiegroep voor het Openbaar Bestuur roept in het rapport "Maak Verschil" op tot het vergroten van het adaptief vermogen en het continu leren en verbeteren. Wij gingen al eerder aan de slag met de vraag: hoe kunnen we sneller en beter van elkaar leren.

Bij het ontwerp van ons leerproces voelden we aan dat je het meeste leert van elkaar. We kozen daarom voor intervisiedagen als kern van onze aanpak. We gingen ons leertraject bovendien bewust aan met een diverse samenstelling. Juist die verschillen konden ons helpen van elkaar te leren. Ze leveren een blik in onze keuken op vanuit een andere ervaring en een ander perspectief.

We besloten ieder jaar een aantal gezamenlijke intervisiedagen te organiseren, waarbij we nadrukkelijk aandacht besteden aan de voorbereiding van deze dagen. In aanloop naar de intervisiedagen stelden twee van onze deelnemers een actuele vraag op, die niet zomaar te beantwoorden is en die hen bovendien echt bezig hield. De vraagstellers schreven een korte eigen analyse, waarna de bij ons proces betrokken externe adviseur de spiegel van buiten hanteerde. Hij interviewde in aanloop naar de intervisiedag zowel intern en haalde ook ervaringen van elders met het vraagstuk op. Deze interviews verwerkte hij in een gespreksnotitie. De beide

notities gingen naar alle deelnemers, die de vraagstellers tijdens de intervisiedag adviseerden. De voorbereiding duurde ongeveer 6-8 weken.

Leer- en intervisietraject samengevat



3. Lessen van het traject

3.1. Van leertraject naar lessen voor anderen

De Lessen van het traject zijn samen met de deelnemers besproken. Daarvoor is in kleinere groepjes gesproken aan de hand van de verslagen van alle intervisiebijeenkomsten. Vervolgens zijn de gespreksresultaten verwoord en besproken met alle deelnemers. Tenslotte is het concept besproken tijdens een “diner pensant” met de burgemeesters van de vijf deelnemers, prof. dr. Martijn Groenleer en de secretaris van de VGS en de voorzitter van de VGS Mw. Gabriëlle Haanen. Dat heeft geresulteerd in een aparte publicatie, die als bijlage bij dit verslag is gevoegd.

Deze publicatie zal ook op de web-site van de VGS worden aangeboden en zal centraal staan tijdens een aantal regionale bijeenkomsten van de VGS. Bij de publicatie wordt ook een korte toelichtende video gemaakt.

3.2. Samenvatting van de lessen en vragen bij de start van het traject

We willen sneller en meer van elkaar leren. Met die gedachte hebben we als directieleden van drie gemeenten, een ambtelijke fusieorganisatie en één Gemeenschappelijke Regeling een gezamenlijk leerproces bedacht en uitgevoerd. Het leerproces dat wij hebben doorlopen is de basis van deze publicatie. Als directieleden van de Drechtsteden, Oss, SED-gemeenten, Súdwest-Fryslân en Venlo geven we onze lessen graag door aan onze collega's. Hieronder vatten we eerst de belangrijkste lessen samen. In de volgende hoofdstukken lichten we het verder toe. We hebben onze lessen gerangschikt in drie thema's:

1. Leren te leren
2. Intern en extern kracht maken: organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving
3. Regionale samenwerking en slagkracht

We zagen dat leren noodzakelijk is. Leren kan vaak sneller dan wachten op een officiële evaluatie, er valt heel veel van elkaar te leren en het is ontzettend leuk en inspirerend. We leerden in de afgelopen jaren ook hoe we beter van elkaar kunnen leren.

Over leren:

Overeenkomsten voelen comfortabel, maar van verschillen leer je meer.

Als het veilig is, leer je veel beter.

Om te leren moet je eerst een stapje terug doen.

Leren doe je door bij elkaar in de keuken te komen.

Je leert veel van oprecht gegeven feedback.

Directies hebben een dienende rol, we richten ons op de prioriteiten van ons democratische bestuur en op de kracht en opgaven in de samenleving. In essentie hebben we daarvoor twee middelen: 1) onze eigen organisatie en 2) samenwerking met anderen. Over de ontwikkeling van onze organisatie en over de samenwerking met anderen gingen veel van onze vragen en lessen. De kracht van de eigen organisatie hangt sterk samen met het

vermogen om samen te werken met anderen. Dat blijkt het centrale thema te zijn in onze organisatieontwikkeling. Onze lessen zijn samen te vatten in de volgende punten:

Over organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving:

Als de bedoeling echt voorop staat, gaat het om de mensen en doet de structuur er minder toe. De structuur kan hoogstens helpen of in de weg zitten.

Durf bij organisatieontwikkeling te differentiëren. “One size fits all” resulteert veel te vaak in “one size fits none”.

Durf bij je organisatie-ontwikkeling buiten ook echt binnen te halen. Geef je partners en inwoners een duidelijke stem bij de ontwikkeling van de organisatie.

Het experiment is een zoektocht naar het nieuwe normaal en een zoektocht naar een nieuwe moraal.

De kracht van de organisatie kan pas echt werken als er ook goede samenwerkingsarrangementen met partners in de regio zijn gevonden. Die samenwerking moet gebaseerd zijn op een goed en samen doorleefd verhaal dat is gebaseerd op het DNA van de samenleving en met een ambitie die verbindt en enthousiasmeert. Om dat te bereiken noteerden we met elkaar de volgende lessen.

Over regionale samenwerking en slagkracht:

Samenwerking in de regio is pas duurzaam succesvol als het gebaseerd is op het verhaal van de regio en voortkomt uit de eigenheid, het unieke DNA van de regio. Samen met regionale partners een regionale agenda opbouwen is nodig, waarbij voortdurend wordt gekeken waar de energie zit.

Zoek steun om goed te balanceren tussen lef en geduld.

Schep ruimte om betekenisvolle relaties met externe partners op te bouwen.

Bij iedere opgave hoort een coalitie.

Voorkom het “Calimero”-syndroom.

Combineer betrokkenheid als houding met afstand nemen als techniek.

Faciliteer gedeeld leiderschap.

Vragen bij de start van het traject

Bij de start van dit traject stelden we onszelf enkele vragen. In de publicatie zijn deze vragen voor een groot deel beantwoord. Tegelijk blijven er vanzelfsprekend nog vragen voor het vervolg over.

Zijn er leerpunten of lessen die met anderen gedeeld kunnen worden?

De publicatie beschrijft deze lessen zo helder mogelijk. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de verspreiding van de resultaten onder andere via een korte video, web-site van de VGS en regionale bijeenkomsten.

Welk effect heeft de vorm van de samenwerking op de effectiviteit van regionale samenwerking?

Deze vraag is niet éénduidig op basis van de intervisie te beantwoorden. Geheel hoofdstuk 3 gaat over regionale samenwerking. Duidelijk is dat regio's op veel terreinen sterk verschillen, juist ook op de zich sterk ontwikkelende regionale samenwerking. Het DNA van de regio is een belangrijke basis voor de strategie van de samenwerking. Dat DNA verschilt per regio.

Veel van de overige lessen die hier benoemd worden lijken van grote invloed op de effectiviteit, maar kunnen tegelijk niet zonder een organisatievorm. Daarbij zit er spanning op de mate waarin deze vorm vast is of flexibel. De vaste vorm past bij het aangaan van betekenisvolle duurzame samenwerkingsrelaties. De noodzaak om coalities aan te passen op de opgave en gedeeld leiderschap te faciliteren vragen soms om flexibele vormen van samenwerking. Opvallend is dat veel lessen te maken hebben met het vereiste vakmanschap dat regionale samenwerking vraagt van de directies van gemeenten. Denk aan de lessen over de balans tussen lef en geduld. Het faciliteren van leiders uit verschillende sectoren (publiek, maatschappelijk en privaat) en het omgaan met het Calimero-syndroom.

Zijn er specifieke lessen voor het sociaal domein, economische ontwikkeling of lokale democratie?

De bundeling van de lessen uit dit traject bleken zich niet op een specifiek terrein te richten, maar vooral te gaan over regionale samenwerking en de ontwikkeling van de organisatie als onderdeel van de netwerksamenleving. Sectorspecifieke voorbeelden komen daarbij veelvuldig aan de orde, maar de lessen bleken breder dan voor één specifieke sector. Er is daarom niet voor een sectorindeling gekozen.

3.3. Verspreiding van de resultaten

Deze lessen zijn besproken en getoetst met een grotere groep van bestuurders/burgemeesters, een hoogleraar en bestuurders van de VGS. Dat heeft geresulteerd in een VGS-publicatie waarin deze lessen zijn opgenomen en uitgewerkt in drie hoofdstukken. Naar deze publicatie wordt hier korthedshalve verwezen. Deze publicatie wordt via de VGS beschikbaar gesteld aan alle leden, zodat een goede verspreiding bij de directies van gemeenten gegarandeerd is. Bovendien zullen er regionale bijeenkomsten worden gehouden waarin de deelnemende directies een toelichting zullen geven voor hun buurgemeenten. Dit zijn interactieve en informele bijeenkomsten met veel ruimte om te reageren en vragen te stellen.

In de loop van het traject is een tweede groep van vijf gemeenten gestart met dezelfde methode. Daarnaast starten twee gemeenten binnenkort met dezelfde methode maar dan niet met gemeenten, maar met lokale partners. Het traject wordt dan dus gehouden met de directie van de gemeente, samen met de directie van bijvoorbeeld het ziekenhuis, een onderwijsinstelling, een woningcorporatie etc. Bij deze trajecten stellen de deelnemers de opgaven van de stad centraal en passen hun vragen in het kader van deze opgaven.

Bijlage: Inhoud publicatie

Leren van elkaar

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1. Inleiding: leren te leren
2. Intern en extern kracht maken: organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving
3. Regionale samenwerking en slagkracht

Juni 2017

Deze publicatie wordt uitgegeven door de Vereniging van Gemeentesecretarissen en is mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. PwC en de Universiteit van Tilburg verzorgden de begeleiding van het traject.



Voorwoord

(Nog op te stellen)

Samenvatting: Lessen van drie jaar leren van elkaar

We willen sneller en meer van elkaar leren. Met die gedachte hebben we als directieleden van drie gemeenten, een ambtelijke fusieorganisatie en één Gemeenschappelijke Regeling een gezamenlijk leerproces bedacht en uitgevoerd. Het leerproces dat wij hebben doorlopen is de basis van deze publicatie. Als directieleden van de Drechtsteden, Oss, SED-gemeenten, Súdwest-Fryslân en Venlo geven we onze lessen graag door aan onze collega's. Hieronder vatten we eerst de belangrijkste lessen samen. In de volgende hoofdstukken lichten we het verder toe. We hebben onze lessen gerangschikt in drie thema's:

1. Leren te leren
2. Intern en extern kracht maken: organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving
3. Regionale samenwerking en slagkracht

We zagen dat leren noodzakelijk is. Leren kan vaak sneller dan wachten op een officiële evaluatie. Er valt heel veel van elkaar te leren en het is ontzettend leuk en inspirerend. We leerden in de afgelopen jaren ook hoe we beter van elkaar kunnen leren.

Over leren:

- Overeenkomsten voelen comfortabel, maar van verschillen leer je meer.
- Als het veilig is, leer je veel beter.
- Om te leren moet je eerst een stapje terug doen.
- Leren doe je door bij elkaar in de keuken te komen.
- Je leert veel van oprecht gegeven feedback.

Directies hebben een dienende rol, we richten ons op de prioriteiten van ons democratische bestuur en op de kracht en opgaven in de samenleving. In essentie hebben we daarvoor twee middelen: 1) onze eigen organisatie en 2) samenwerking met anderen. Over de ontwikkeling van onze organisatie en over de samenwerking met anderen gingen veel van onze vragen en lessen. De kracht van de eigen organisatie hangt sterk samen met het vermogen om samen te werken met anderen. Dat blijkt het centrale thema te zijn in onze organisatieontwikkeling. Onze lessen zijn samen te vatten in de volgende punten:

Over organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving:

Als de bedoeling echt voorop staat, gaat het om de mensen en doet de structuur er minder toe. De structuur kan hoogstens helpen of in de weg zitten.

Durf bij organisatieontwikkeling te differentiëren. "One size fits all" resulteert veel te vaak in "one size fits none".

Durf bij je organisatie-ontwikkeling buiten ook echt binnen te halen. Geef je partners en inwoners een duidelijke stem bij de ontwikkeling van de organisatie.

Het experiment is een zoektocht naar het nieuwe normaal en een zoektocht naar een nieuwe moraal.

De kracht van de organisatie kan pas echt werken als er ook goede samenwerkingsarrangementen met partners in de regio zijn gevonden. Die samenwerking moet gebaseerd zijn op een goed en samen doorleefd verhaal dat is

gebaseerd op het DNA van de samenleving en met een ambitie die verbindt en enthousiasmeert. Om dat te bereiken noteerden we met elkaar de volgende lessen.

Over regionale samenwerking en slagkracht:

Samenwerking in de regio is pas duurzaam succesvol als het gebaseerd is op het verhaal van de regio en voortkomt uit de eigenheid, het unieke DNA van de regio. Samen met regionale partners een regionale agenda opbouwen is nodig, waarbij voortdurend wordt gekeken waar de energie zit.

Zoek steun om goed te balanceren tussen lef en geduld.

Schep ruimte om betekenisvolle relaties met externe partners op te bouwen.

Bij iedere opgave hoort een coalitie.

Voorkom het “Calimero”-syndroom.

Combineer betrokkenheid als houding met afstand nemen als techniek.

Faciliteer gedeeld leiderschap.

1. Inleiding: leren te leren

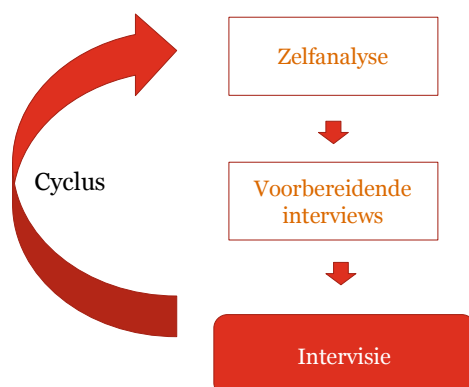
We willen sneller en meer van elkaar leren. Om dat te bereiken hebben we een gezamenlijk leerproces bedacht en uitgevoerd. Dat proces liet ons enkele factoren ontdekken die helpen om echt van elkaar te leren.

De behoefte om te leren kwam voort uit de enorme versnelling van veranderingen in onze samenlevingen en de toename van de opgaven van gemeenten. Bovendien integreert en decentraliseert het Rijk veel taken naar gemeenten én hebben lokale samenlevingen en gemeenten natuurlijk ook hun eigen gezonde ambities. Dit alles betekent dat gemeenten veel sneller en vaker dan voorheen moeten reageren op nieuwe ontwikkelingen. De studiegroep voor het Openbaar Bestuur roept in het rapport “Maak Verschil” op tot het vergroten van het adaptief vermogen en het continu leren en verbeteren. Wij stelden ons daarbij de vraag: hoe kunnen we sneller en beter van elkaar leren.

Bij het ontwerp van ons leerproces voelden we aan dat je het meeste leert van elkaar. We kozen daarom voor intervisiedagen als kern van onze aanpak. We gingen ons leertraject bovendien bewust aan met een diverse samenstelling. Met directieleden van een nieuwe heringedeelde gemeente (Súd-west Fryslân), een gemeente die door herindelingen meer geleidelijk is gegroeid (Oss), een gemeente die al langer in de huidige vorm bestaat en een belangrijke regiofunctie vervult (Venlo), een recente grotere ambtelijke fusie van drie gemeenten (de SED; Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland) en een unieke al langer bestaande intensieve samenwerking tussen gemeenten met een eigen regionale raad (de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden). Juist die verschillen konden ons helpen van elkaar te leren. Ze leveren een blik in onze keuken op vanuit een andere ervaring en een ander perspectief.

We besloten ieder jaar een aantal gezamenlijke intervisiedagen te organiseren, waarbij we nadrukkelijk aandacht besteden aan de voorbereiding van deze dagen. In aanloop naar de intervisiedagen stelden twee van onze deelnemers een actuele vraag op, die niet zomaar te beantwoorden is en die hen bovendien echt bezig hield. De vraagstellers schreven een korte eigen analyse, waarna de bij ons proces betrokken externe adviseur de spiegel van buiten hanteerde. Hij interviewde in aanloop naar de intervisiedag zowel intern als extern en haalde ook ervaringen van elders met het vraagstuk op. Deze interviews verwerkte hij in een gespreksnotitie. De beide notities gingen naar alle deelnemers, die de vraagstellers tijdens de intervisiedag adviseerden. Hieronder is dit schematisch aangegeven.

Leer- en intervisietraject samengevat



Tijdens de afgelopen jaren bleken twee thema's vaak terug te keren: de ontwikkeling van onze eigen organisatie als antwoord op de netwerksamenleving (zie hoofdstuk 2) en de regionale samenwerking met partners (zie hoofdstuk 3). Het is gelet op het feit dat medewerkers ons belangrijkste kapitaal zijn logisch dat we ons geregeld afvragen hoe we hen het beste in kunnen zetten en organiseren. Onze vragen over samenwerking in de regio gingen zowel over samenwerking met andere gemeenten, maar ook met andere publieke en private partijen. We kwamen daarin veel dilemma's tegen en concludeerden dat de wijze waarop daarmee wordt omgegaan voor een groot deel de bestuurlijke slagkracht in de regio bepaalt. Die bestuurlijke slagkracht is belangrijk, want het helpt of hindert de concurrentiepositie van bedrijven en daarmee de banen voor onze inwoners. Diezelfde slagkracht stelt ons in staat te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Juist omdat onze regio's en wijzelf zo verschillen, konden we op dit thema veel van elkaar leren.

Leren te leren

Wat is er belangrijk om snel en goed te leren? Wat werkt er wel en wat niet en welke lessen hieruit kunnen we breder delen? Er zijn ons wel een paar dingen opgevallen die helpen om van elkaar te leren en om dat snel en betekenisvol te doen.

Overeenkomsten voelen comfortabel, maar van verschillen leer je meer.

Wees je bewust van je eigen profiel en dat van de deelnemers. Je kunt leren van deelnemers met eenzelfde profiel. Dat is comfortabel, want je voelt al snel herkenning. Zij wijzen je op dingen waar je zelf ook al over hebt nagedacht en zo komt het gesprek snel tot stand. We merkten dat het ook goed is om ruimte te laten om te leren van wat anders is. Dat andere tref je vaak juist aan bij deelnemers met een ander profiel. Zij stellen vaak de onverwachte vragen, vragen die je lastig vindt of die je eigenlijk liever een beetje buiten de orde zou willen plaatsen. Diversiteit in de groep qua persoonskenmerken is goed, dat helpt om van elkaar te leren.

Naast verschillen in personen helpen ook verschillen in de context om te leren. Er kan een neiging zijn om bij verschillen in context minder goed naar de ervaringen van de ander te luisteren. Maar juist die andere context maakt de ervaringen leerzamer. Het laat zien wat de consequenties zijn als de eigen situatie verandert en meer gaat lijken op die van de ander. Dat geeft direct zicht op de richting van de verandering die we moeten inzetten. Ongemerkt zitten we toch vaak gevangen in onze eigen context. Vaak is dat helemaal niet nodig en kunnen we die context zelf veranderen.

Leren is ook jezelf en anderen de tijd gunnen om te leren. "De zaag scherp houden".

Door de overvolle agenda's gunnen we ons zelf vaak niet of onvoldoende de tijd om je onvoorwaardelijk over te geven aan een leertraject. Het is echter niet alleen een investering in jezelf, maar vooral ook een investering in je organisatie, in je omgeving. Los van de dagelijkse praktijk, in een andere omgeving en met deelnemers vanuit het hele land de tijd nemen om buiten de gebruikelijke kaders te denken maakt je geest scherper en genereert uiteindelijk meer energie dan dat het kost.

In een maatschappij die 24/7 doordendert is het nodig om op gezette tijden even uit die trein te stappen en er boven te gaan hangen om te zien of we nog op het goede spoor zitten. Een intervisietraject waarbij je met elkaar de verplichting bent aangegaan om van elkaar te leren werkt als een goede stok achter de deur om jezelf dit cadeautje te geven. Zie het als een afspraak met een goede vriend om 1 keer per week te gaan joggen, dat werkt vaak ook beter dan een afspraak met jezelf om dit te doen.

Om het lerend vermogen van publieke organisaties maximaal te faciliteren is het in onze ogen de uitdaging om medewerkers zoveel mogelijk vanuit heelheid, autonomie en meesterschap te laten functioneren. Juist dan zullen organisaties in staat zijn om op een andere manier naar vraagstukken te kijken en de maatschappelijke opgave centraal te stellen.

In relatie tot bovenstaande stelling vermoeden wij echter dat het lerende vermogen bij publieke organisaties momenteel onder druk staat omdat medewerkers belemmerd worden door onder andere wetten, regelgeving, (verantwoordings)processen en jarenlange bezuinigingen. Organisaties zijn gekrompen of hebben minder financiële armslag, waardoor de inzet vaker vooral wordt gericht op het uitvoeren van de primaire processen en verplichte taken. Dat vermindert de ruimte om op een andere wijze naar vraagstukken te kijken en te leren. Juist als er onvoldoende lerend vermogen aanwezig is, zullen publieke organisatie er steeds minder in slagen om publieke waarde centraal te stellen.

Als het veilig is, leer je veel beter.

Het is toch een stap om een vraag te stellen aan collega's over iets waarvan je zelf vindt dat het niet zo goed is gegaan. Durf je dan in de zelf-analyse scherp neer te zetten waar jij vindt dat het mis is gegaan? Onze zelf-analyses waren in het begin van het traject vaak wat algemener van aard. Gaandeweg gingen ze scherper in op de intervisievraag en werden ze opener over de rol van de directie. Dat kan alleen als het onderling veilig is. Als je weet dat er alleen over en weer geleerd wordt. In de dagelijkse praktijk komen we elkaar niet vaak tegen. We zijn allemaal afkomstig uit een andere regio.

Het is ook belangrijk om van het bestuur de ruimte en betrokkenheid te krijgen om te leren. Het bestuur weet van onze deelname, kan suggesties doen voor onze intervisievragen en hoort ook welke adviezen er uiteindelijk zijn gegeven door de andere deelnemers.

Veel van die veiligheid kun je zelf creëren door vooraf aan te geven dat dit het onderwerp is waar je wilt leren. Laten zien dat er iets is waarover je wilt leren en wat je wilt verbeteren geeft ook ruimte. Anderen verwachten daardoor dat er een verandering komt en gaan er zelfs actief naar vragen. Zo ontstaat er ook bij anderen een houding die helpt om de adviezen te bespreken en uit te gaan voeren.

Om te leren moet je eerst een stap terug doen.

Leren gaat niet vanzelf, er is een bewuste aanloop voor nodig en die aanloop begint met eerst een paar stappen terug te doen. Terug heeft hier meerdere betekenissen:

- een stap terug doen om van enige afstand naar het vraagstuk te kijken. Het helpt als anderen daarbij helpen en hun observatie van afstand met je delen.
- Een stap terug zetten in de tijd. Het is goed om na te gaan hoe het vraagstuk is begonnen. Vaak gingen we na wat de aanleiding was en anders werden we er onderling wel op bevestigd. Ook belangrijk is om te kijken wat er al gedaan is en na te gaan welk effect dit heeft gehad.
- Een stap terug naar de partners waarmee je dit issue probeert aan te pakken. De externe interviews gaven vaak verrassend heldere beelden.

Leren doe je door bij elkaar in de keuken te komen.

We kwamen tot de conclusie dat we veel te vaak oppervlakkig blijven bij het leren van elkaar. Onze aanpak hielp om in elkaars keuken te kijken. Het loont om goed bij elkaar in de keuken te kijken! Dat betekent: je eerst echt verdiepen in de context en de aanpak van de ander. Het voorkomt dat je dezelfde experimenten gaat herhalen. Door in de keuken te kijken leer je op meerdere manieren. De snelste manier is iets van het aanrecht te pakken.

In een andere gemeente ligt soms een aanpak die zo te kopiëren is. Iets meer tijd vergt het om te kijken naar het kookproces. Door goed te kijken naar hoe een andere gemeente het aanpakt, kun je de eigen aanpak aanvullen. Soms mis je een waardevol ingrediënt. Soms is de volgorde net wat anders of worden er andere instrumenten gebruikt. Tenslotte kun je ook samen een gerecht bereiden. Dan ga je samen op zoek naar recepten en naar de ingrediënten die gebruikt kunnen worden. Dit is het proces van zoekend leren en lerend zoeken. Daarbij moet je elkaar goed kunnen aanvoelen. Om van elkaar te leren hoef je zeker niet hetzelfde te zijn, maar je moet wel weten wat je aan elkaar hebt. Waar is de ander goed in? Welke drijfveren heeft de ander?

Je leert veel van oprecht gegeven feedback.

Het werkt goed om elkaar te leren kennen om van elkaar te leren. De interviews werden er beter door. Oprechte interesse in elkaar maakt de feedback aan elkaar geloofwaardig en waardevoller. We herkenden dezelfde drijfveren bij elkaar, zoals de motivatie om maatschappelijke problemen op te lossen en de lokale democratie te versterken. Die herkenning maakt gemotiveerd en nieuwsgierig om naar het advies van de ander te luisteren. We wilden het advies graag van elkaar horen om er ook echt iets mee te doen.

2. Intern en extern kracht maken: organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving

Als ontwikkelingen in de samenleving sneller gaan, zijn gemeentelijke organisaties genoodzaakt zich sneller aan te passen. De maatschappelijke opgave staat voor gemeenten telkens centraal, maar die opgave verandert voortdurend. Om als organisatie in staat te blijven de veranderende opgaven het hoofd te bieden en steeds mee te veranderen is lerend vermogen een vereiste.

De gemeentelijke bijdrage is bovendien onderdeel van een groter geheel, ook andere partners dragen er aan bij. Maatschappelijke impact ontstaat pas als er in krachtige allianties wordt samengewerkt. Vanuit die gedachten leerden we een aantal lessen over organisatieontwikkeling in de netwerksamenleving.

Als de bedoeling echt voorop staat, gaat het om de mensen en doet de structuur er minder toe. De structuur kan hoogstens helpen of in de weg zitten.

Het doel van de organisatie moet echt voorop staan. Daaraan geven we tegenwoordig verschillende namen: de bedoeling, de opgave, of iets academischer: het beoogde maatschappelijk effect. Soms is het wat verder uitgewerkt in de missie of het programmadoel. In boeken over organisatieontwikkeling is dit mogelijk een open deur intrappen, maar in onze organisaties lang niet altijd. Lang niet alle medewerkers lukt het om het maatschappelijke doel, de “Waarom” vraag, van hun werk helder te verwoorden en nog belangrijker: om er ook concreet naar te handelen. De eerste neiging is dan om naar de inhoud van de taak te kijken. Hoe draagt deze taak bij aan een maatschappelijke opgave? Wordt de taak dan voor deze opgave op de meest effectieve wijze uitgevoerd? Maar als de opgave echt centraal staat, is het vooral belangrijk om daar de juiste mensen bij te vinden.

Bij het vinden van de juiste mensen voor een opgave gaat het om vragen als: Wie heeft er de juiste motivatie, competenties en vaardigheden om juist deze opgave aan te pakken? Dit is een vraagstuk van “teaming”. Met teaming bedoelen we hier het proces om het juiste team voor de opgave bij elkaar te krijgen. Dat blijkt een doorgaand proces te zijn. Als de opgave anders wordt en de aanpak komt in een andere fase blijft teaming cruciaal. De juiste combinatie van competenties doet wonderen. Organisaties zouden meer het karakter van een flexibele pool moeten hebben. Een samenstal van medewerkers die klaar staan om een opgave aan te pakken die past bij hun competenties en vaardigheden en waar ze ook nog een beetje kennis van hebben.

Mooi voorbeeld

Bij het ophalen van ervaringen in andere gemeenten waren we tijdens een intervisiedag onder de indruk van de ontwikkeling van de gemeente Rijswijk. Rijswijk heeft lang en veel geïnvesteerd in het formuleren van de opgaven en het beoogde maatschappelijke effect. De medewerkers zijn ingedeeld naar opgaven en hebben allen een talentmotivatie analyse laten doen. De organisatiestructuur bleef aanvankelijk onveranderd, maar ging na enige tijd toch knellen en is toen aangepakt.

Durf te differentiëren: “One size fits all” resulteert in “One size fits none”.

Een valkuil die we bij elkaar ontdekten is dat we te weinig differentiëren. Bij het oplossen van knelpunten in de organisatie laten we de slinger vaak te ver doorslaan en denken we te veel in één type oplossing. Wordt er te weinig procesmatig gewerkt, dan duwen we in reactie weer te veel in processen. Ontbreekt het aan programmasturing, dan slaan we in onze reflex door en ontstaan er vervolgens te veel programma's. We raakten ervan overtuigd dat we voor organisatie-ontwikkeling niet alles op dezelfde wijze moeten benaderen. Het is niet “one size fits all”, maar eerder “one-size-fits-none”. We moeten durven te differentiëren om de organisatie te verbeteren.

Om te differentiëren is het belangrijk om binnen gemeentelijke organisaties tenminste twee typen werk te onderscheiden: (I) de reguliere productie en (II) de veranderopgaven. Bij de reguliere productie zijn er kortcyclische processen van productie en dienstverlening. Het zijn processen die vaak repeteren. Bij veel van die processen voert de gemeente uit van begin tot eind of we besteden het uit aan een externe partij die dan vrijwel het hele proces van ons overneemt. Het gaat hier om omvangrijke taakvelden als vergunningverlening, onderhoud en beheer van de openbare ruimte en het verstrekken van uitkeringen. Ook veel ondersteunende diensten vallen hieronder, zoals de salarisadministratie en het dagelijks beheer van de ICT-infrastructuur. Lijnsturing en het optimaliseren van processen is hier dominant. Er is in onze ogen overigens wel wat eerherstel nodig voor deze taken, ze zijn vaak onopvallend als het goed gaat. Het verbeteren ervan vereist discipline en doorzetten. Daarnaast zijn er de lang-cyclische beleidsprocessen waarbij de interactie met externe partners belangrijk is. Gemeenten krijgen onder andere door de decentralisaties meer macht en middelen, maar dat maakt ze niet direct effectiever om opgaven aan te kunnen. Andere partijen zijn vaak veel geschikter om die opgaven op te pakken.

Voorbeeld: Stroomlijn

Gemeenten kennen al lang een brede verantwoordelijkheid als het gaat om het vervoer van doelgroepen. Gebruikelijk is dat het vervoer per doelgroep wordt gecontracteerd met als uitkomst een onsamenhangend geheel dat bestaat uit een diversiteit aan contracten, met vaak verschillende vervoerders. Mede in het licht van de stijgende kosten van het doelgroepenvervoer is in het verleden binnen de Drechtsteden vaker de vraag voorbij gekomen of het niet mogelijk zou zijn om tot een andere en efficiëntere invulling van het doelgroepenvervoer te komen, tot voor kort echter zonder concreet resultaat.

Vanaf 1 januari 2017 is middels de oprichting van Stroomlijn binnen de Drechtsteden een eerste grote stap gezet in het anders organiseren van het doelgroepenvervoer in de regio. Stroomlijn is een B.V. van waaruit gemeenten zelf de regie voeren op de verschillende vervoersstromen. Gestart is met de regie op het medisch geïndiceerd Wmo-vervoer, het vervoer van en naar de dagbesteding en het WSW vervoer. De regie op het Jeugdwetvervoer en Participatiewetvervoer zal met ingang van 1 januari 2018 eveneens via Stroomlijn verlopen.

De inkoop van taxidiensten zelf (bus met chauffeur) verloopt nog steeds via een Europese aanbesteding maar is met de komst van Stroomlijn losgekoppeld van de regiefunctie. Ritaanvragen komen centraal bij Stroomlijn binnen en worden daar, rekening houdend met de individuele vervoersbehoeften en -mogelijkheden, vertaald naar een planning en een efficiënte inzet van de ingekochte taxidiensten. Stroomlijn fungeert zo als mobiliteitsplatform, is de spil tussen klant en vervoersbeweging en organiseert de beste vervoersoplossing. Naast het vergroten van de efficiency biedt de eigen regie meer mogelijkheden om te sturen op de ontwikkelingen binnen het doelgroepenvervoer (bijv. het verbeteren van de aansluiting op het OV), het verbeteren van de kwaliteit van het vervoer en hiermee het vergroten van de klanttevredenheid.

Er is bewust gekozen voor de vorm van een B.V. omdat dit Stroomlijn meer ruimte biedt om flexibel te opereren. Er is meer ruimte gemaakt om de professional zijn werk te laten doen. Vakmanschap bleek dan ook een zeer belangrijke succesfactoren in deze ontwikkeling.

Durf bij je organisatie-ontwikkeling buiten ook echt binnen te halen. Geef je partners en inwoners een duidelijke stem bij de ontwikkeling van de organisatie.

Onze organisatie-ontwikkeling is er steeds meer op gericht om buiten naar binnen te halen. In de praktijk ontdekten we bij elkaar dat dat niet erg concreet of gedurfd wordt gedaan. We constateerden dat we nog veel te weinig het echte gesprek met de partners aangaan. Waarom laten we onze partners of klanten hierbij niet bedenken hoe het proces beter kan? Waarom laten we onze partners niet bepalen of de voorgestelde ontwikkeling van de organisatie hen echt helpt? Te denken valt aan een klankbordgroep van inwoners of werkateliers met externe partners, juist voor de onderdelen waar ze met de gemeente samenwerken. Nog verder gedacht zou je de partners kunnen vragen een organisatieadvies te geven.

Hebben we een organisatie die het werk echt buiten doet? De verleiding van de klassieke beleidsnota lonkt nog veel te vaak. De beleidsmedewerkers is er voor opgeleid, de wethouder vraagt er naar en de Raad wil er over

besluiten. Maar de Raad moet de opgaven prioriteren, zodat een team van beleidsmedewerkers de maatschappelijke samenwerkingsverbanden kan verkennen en de wethouder de allianties kan smeden. Vaste afdelingen zitten daarbij al snel in de weg, afdelingen worden tegelijk steeds meer een pool die flexibel kan worden ingezet. Het is voor lokale overheden steeds belangrijker om te kunnen schakelen tussen schalen, om schaalbaar te zijn. Het gaat om schakelen naar de buurt of wijk, het niveau van de gemeente, de regio en boven-regionale opgaven of ontwikkelingen. Uit interviews met maatschappelijke partners werd het nog eens heel helder: onze partners in de samenleving willen niet met plannen van de overheid geconfronteerd worden maar met een partner die samen (ieder vanuit z'n kracht en bevoegdheden) plannen wil maken.

Voorbeeld vitale dorpen

Net als in veel andere dorpen, staan ook in Drechterland de voorzieningen onder druk. Drechterland wilde beter gebruik maken van de veerkracht van de samenleving om de vitaliteit en toekomstbestendigheid van de dorpen te versterken.

Met hulp van een externe begeleider is in 1,5 jaar met alle acht dorpen een traject doorlopen. Eerst werd een dorpssteam samengesteld en werd een startbijeenkomst gepland. Die start was blanco. Centraal staat de vraag hoe is het dorp in 2025 nog leefbaar? Dat leverde veel onderwerpen op. Per onderwerp werd een werktafel gestart met een voorzitter uit het dorp. De werktafel kwam met een concept-idee. Deze ideeën verschilden sterk per tafel, soms ging het om een eenvoudige buurtbarbeque, soms om de bouw van een multifunctionele accommodatie of het laten fuseren van de verschillende sportverenigingen tot één omnivereniging. Per dorp werden de plannen in de raadszaal gepresenteerd, waarbij de initiatiefnemers letterlijk op de raadsstoelen zaten en de raadsleden vragen konden stellen.

Aan de hand van de dorpsplannen heeft de raad gelden voor het vervolg beschikbaar gesteld. Belangrijker is dat de sociale cohesie in de dorpen groter is geworden. De dorpen zijn onderling met elkaar gaan overleggen om van elkaar te leren. Binnen de eigen organisatie zien ambtenaren dat het effectief is om met inwoners samen te werken en omgekeerd zijn de inwoners door dit traject positiever gaan denken over de gemeente. Zo bleken ambtenaren spontaan bereid om op zaterdag nog eens langs te komen. Het blijkt ook dat suggesties voor meer abstracte onderwerpen als de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt of verminderen van werkloosheid niet uit dit proces voortkomen.

Als directie hebben we er vooral op gestuurd dat niemand vanuit het gemeentehuis hun gedachten over wat belangrijk is ging opleggen. Het was niet makkelijk om dat wat de gemeente denkt aan de kant te zetten en echt blanco te beginnen. Het traject roept ook spannende vragen voor vervolg op. Kunnen we ook op deze manier een collegeprogramma maken? Is dit eigenlijk ook een goede pilot voor de omgevingswet?

Voorbeeld Bezuinigingsdialoog

Súdwest-Fryslân zag zich in 2015 genoodzaakt 4 miljoen te bezuinigen. Het College wilde de te maken keuzes zoveel mogelijk aan de samenleving overlaten en daarom is toen een proces gestart dat de bezuinigingsdialoog ging heten.

Veel betrokkenen zagen de noodzaak te bezuinigen en er werd ter waarde van 11 miljoen aan voorstellen bijeen gebracht. Na ambtelijk advies bleef daarvan ruim 6 miljoen over. Het College wilde vervolgens ook veel voorstellen niet door laten gaan, zodat er een voorlopige lijst overbleef van 2,5 tot 3,5 miljoen. In het proces met de Raad bleef er uiteindelijk een bezuiniging over van 1 miljoen. Bij de uiteindelijke afronding bleken er een aantal financiële meevallers te zijn en bleek dat het tekort van de gemeente veel lager zou uitvallen. Daardoor was de bezuiniging van 1 miljoen voldoende.

De betrokkenen waren duidelijk te onderscheiden in meer visionair denkende mensen en praktische meedenkers. Opvallend is dat uit dit proces een groep betrokken inwoners is overgebleven die ook in de toekomst wel willen blijven meedenken. Ze willen dan wel serieuzer genomen worden. Er was teleurstelling over de uiteindelijke besluitvorming. Als directie hadden we meer moeten spreken over de rollen en de rol opvatting van het College en de Raad. Het proces had dan meer en beter kunnen samengaan met het proces van formele besluitvorming. Raadsleden worstelen met hun veranderende rol, nu de samenleving zo verandert. Hoewel geen groot succes, komt de ervaring van de bezuinigingsdialoog nu wel terug in andere trajecten zoals de agenda voor ontwikkeling van deelgebieden van de gemeente.

Het experiment is een zoektocht naar het nieuwe normaal en een zoektocht naar een nieuwe moraal.

In gemeentelijke organisaties wordt veel geëxperimenteerd, er zijn veel pilots. Zoals het gaat met experimenten: soms slagen ze heel goed en soms mislukken ze. Er is vaak niet gedacht aan het vervolg na een geslaagd experiment. Hoe komt er nu bredere adoptie in de organisatie? Hoe organiseer je het borgen en exploiteren van dat wat de experimenten hebben opgeleverd? Het experiment is een zoektocht naar het nieuwe normaal en vervolgens moet het nieuwe normaal breder gaan functioneren. Het gaat er daarbij niet om alles weer in beton te gieten. Het gaat erom zonder willekeur het maatwerk te organiseren. Vraag daarbij is ook of de politiek wil accepteren wat de experimenten aangeven. Is er draagvlak voor? Om het kort samen te vatten: “Normaal” is het gemiddelde van alle afwijkingen. Experimenteer dus met afwijkingen en creëer een nieuw normaal.

Experimenteren vraagt ook om ruimte. Ruimte om fouten te mogen maken. Niet elk experiment is een succes. En wellicht leer je daar zelfs meer van. Het vraagt daarom om een nieuwe moraal. Niet afrekenen, maar juist trots mogen zijn op een mislukking. Je hebt immers geëxperimenteerd!

Voorbeeld proeftuin De Ruwaard

Rond 2013 groeit in Oss het besef dat de huidige wijze van organisatie van de zorg niet houdbaar is voor de toekomst. Er zijn te veel schotten en ook na de transitie is de vrees dat dat zo blijft. De vraag ontstaat of het niet beter kan door (budgetten voor) zorg en welzijn samen te voegen en instellingen op een heel andere manier te laten werken. Er ontstaat een overleg met diverse partners. Centrale vragen zijn hoe de zorg eruit moet zien als de vragen van de inwoners centraal staan. Ook vraagt men zich af hoe het financiële systeem eruit zou moeten zien. Men realiseert zich dat er eigenlijk heel weinig collectief geld is, bijvoorbeeld voor vrijwilligersorganisaties, terwijl dit mogelijk wel heel effectief zou zijn. Deze vragen worden omgezet in een soort monopoliespel. Dit spel maakt duidelijk dat het organisatiebelang niet leidend kan zijn wanneer je wil komen tot goede zorg in de wijk. De betrokken organisaties willen een experiment of proeftuin starten.

Het blijkt niet gemakkelijk om daadwerkelijk “van de kant” te komen en concreet te starten. Er is wel overeenstemming over dat bij de casuïstiek begonnen moet worden. In oktober 2015 geeft Bart Bakker aan dat hij het traject met inwoners en professionals in de wijk wil gaan trekken. In januari 2016 is hij in dienst van de proeftuin en maakt hij de start met de casuïstiek aanpak. Er komt een bestuurdersgroep, de proeftuin wordt door een onafhankelijk projectteam begeleid, er zijn werkgroepen voor communicatie, financiën, voor overleg tussen de managers van de diverse organisaties en een leergroep voor de praktijk op de werkvloer. Alle werkgroepen bestaan uit mensen van de betrokken organisaties.

In juni 2016 wordt door de gemeente het financiële spoor weer aangehaald. De gemeente kan middelen voor Wmo en aanverwante potjes voor de Ruwaard in één budget voor de wijk stoppen. Daarover wordt vanaf september 2016 gesproken, en de gemeente geeft dan alvast een kleiner werkbudget. In juni 2017 maakt een groep een plan voor het totale gemeentelijk budget voor zorg en welzijn voor de Ruwaard.

De resultaten zijn moeilijk samen te vatten, want het gaat telkens om het centraal stellen van de problemen van wijkbewoners en de andere wijze waarop deze worden opgelost. De eerste resultaten laten zien dat er lagere kosten zijn gemoeid met oplossingen die mensen meer waarderen en hun welbevinden doet toenemen. Minder regels en eisen leiden tot meer activiteit en verbinding in plaats van passiviteit en fragmentatie, zowel bij inwoners als bij professionals. Mensen (inwoners en professionals) die zich al jarenlang met hun vragen in een patstelling bevinden, zien ineens een oplossing en kunnen die realiseren, omdat de vaste regels en procedures niet gelden. De methode “wat wil ik, wat kan ik en wat heb ik nodig” blijkt heel doeltreffend, net als een overleg voeren met alle betrokkenen bij de vragensteller thuis. Tegelijk is het heel moeilijk om ieders gedrag te veranderen, omdat iedereen aan de vaste structuren, verwachtingen en afspraken gewend is en daar toch telkens op wil terugvallen.

3. Regionale samenwerking en slagkracht

Formeel hebben gemeenten belangrijke wettelijke taken, maar er zijn toch echt typische regionale beleidsterreinen zoals: zorg, werken, wonen, mobiliteit en infrastructuur. Dwars door al deze beleidsterreinen heen is de regionale economie de drijvende kracht. Op die terreinen is regionale samenwerking steeds noodzakelijker omdat er steeds meer sprake is van daily urban systems die de gemeentegrenzen (ruim) overstijgen.

Bij de uitwisseling van onze ervaringen bleek overduidelijk hoe groot de verschillen per regio zijn. Dat maakt een vergelijking tussen regio's lastig. Voor de slagkracht bleken de verschillen in vorm groot. In onze groep was een ambtelijke fusie en samenwerking in een grotere regio, een regio met vooral lossere netwerkrelaties en een regio met verregaande ambtelijke en bestuurlijke samenwerking inclusief een regionaad met beslissingsbevoegdheden aanwezig. De persoonlijke relaties en de mate waarin belangen echt gedeeld worden, blijkt echter meer invloed te hebben op de slagkracht dan de formele vorm van de samenwerking.

In de praktijk zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de regio vaak niet goed verdeeld. Om effectief te functioneren helpt het als de taakverdeling tussen gemeente en regio op hoofdlijnen duidelijk en stabiel is. Het grijze gebied moet zo klein mogelijk zijn. Pas dan kan er geleerd worden en kan er op basis daarvan aangepast worden. Uit de interviews is een ideale gemeente en een ideale regio op te tekenen. Een gemeente en een regio die vanzelfsprekend nergens zo functioneert, maar de schets helpt wel om in een goede richting te sturen en ook bij nieuwe taken het optimale samenspel te ontdekken.

Ideale gemeente	Ideale regio
<p>Heeft een goede verbinding met de lokale samenleving.</p> <p>Is in staat met de samenleving kansen en problemen te agenderen en samen op te pakken en uit te voeren.</p> <p>De gemeente is daarvoor dichtbij, levert maatwerk, reageert goed op initiatieven en legt verbindingen in samenleving.</p>	<p>Heeft een helder takenpakket waarop de regio een duidelijke meerwaarde levert.</p> <p>Kent duidelijke structuren en processen, inclusief escalatiepad (niet eindeloos overleggen).</p> <p>Heeft herkenbare bestuurders.</p> <p>Heeft een goed regionaal verhaal.</p> <p>Inwoners, instellingen en bedrijven identificeren zich ook met de regio, ze zijn er trots op.</p> <p>Op regionale schaal zijn de belangrijkste partners georganiseerd en in staat de regio uit te dagen.</p>

Ondanks de grote regionale verschillen, vonden we enkele lessen die in alle regio's van waarde zijn.

Samenwerking in de regio is pas duurzaam succesvol als het gebaseerd is op het verhaal van de regio en voortkomt uit de eigenheid, het unieke DNA van de regio. Samen met regionale partners een regionale agenda opbouwen is nodig, waarbij voortdurend wordt gekeken waar de energie zit.

Het ideaal voor de regio en de gemeente heeft pas betekenis als er ook een verhaal van de regio is. Dat is geen overheidsagenda en ook geen verhaal dat zich afzet tegen een ambitie van een buurregio, maar een verhaal dat is gebaseerd op het unieke DNA van de eigen regio. Een verhaal met een ambitie die is doorleefd. Als regio hebben we wat meegemaakt. Dat kan een crisis zijn, maar ook een groots event of een belangrijke prestatie en het liefst een combinatie daarvan. Dat vormt de basis van de ambitie en zorgt dat er commitment blijft.

Voorbeeld "Omgevingssporen" in de regio Venlo

De gemeenteraden van de 8 gemeenten uit de regio Venlo hebben een overkoepelende visie vastgesteld. Hun doel is de sociaal-economische structuur van de regio te versterken. De centrale doelstellingen van de regiovisie zijn vertaald in een uitvoeringsagenda met 14 inhoudelijke thema's. Daarbij zijn twee sporen te onderscheiden: het Overheidsspoor (5 thema's) en het Omgevingsspoor (9 thema's). Voor het Overheidsspoor geldt dat de gemeenten dit in hoofdzaak uitvoeren en dus met elkaar oppakken, zoals het opstellen van een regionale woonvisie.

Voor het Omgevingsspoor geldt dat de overheid vooral wil stimuleren en faciliteren. Hier zijn het vooral andere partners uit de samenleving die de uitwerking ter hand nemen. De samenwerking in de transportsector in Noord-Limburg is een mooi voorbeeld. De Regio hielp in het verleden bij het tot stand komen van de eerste bijeenkomsten om te komen tot een gezamenlijke agenda voor de transportsector met onderwerpen als een goede infrastructuur en arbeidsmarkt. De bedrijven hebben zelf hun gezamenlijke agenda uitgewerkt en ondernemen concrete activiteiten op basis van deze agenda. De gemeenten hebben daar geen actieve rol meer in. Ze ondernemen wel actie als er een concrete vraag wordt gesteld.

Om partijen bij elkaar te brengen geven de gemeenten alleen de hogere ambitie aan. Ze gaan dat niet zelf nader invullen, dat moeten de maatschappelijke partners zelf doen. Er is geen vaste werkwijze voor. In de Omgevingsspooren vervult de overheid geen van de klassieke rollen (zoals handhaver of regisseur), maar participeert de overheid in een programma van andere partners. De regionale ambtenaren volgen een cursus "appreciative inquiry" of waardierend onderzoeken. Centraal staat niet het regisseren, maar "waar mogelijk en waar energie zit, waarde toevoegen aan een gezamenlijke visie".

Zoek steun om goed te balanceren tussen lef en geduld.

De kernvraag voor de regio is: Hoe kom je samen met maatschappelijke partners tot een maximaal resultaat met bestuurlijk draagvlak? Dat maximale resultaat vraagt om lef. Lef om vooruit te kijken en lef om niet het eigen lokale belang, maar het totale regionale belang voorop te stellen. Soms ook lef om met een leidende coalitie in de regio aan de slag te gaan en de minder enthousiaste partijen links te laten liggen. Dat kan wel ten koste gaan van draagvlak. Daarom is ook geduld nodig.

Geduld is nodig om te overtuigen, om het juiste moment af te wachten en om de juiste toon en het uitgebalanceerde voorstel te vinden. In die zoektocht naar bestuurlijk draagvlak kunnen er echter compromissen ontstaan die inhoudelijk middelmatig zijn. Niemand wordt daar echt enthousiast van. Het is daarom belangrijk om telkens te bedenken waar je staat op de weegschaal tussen lef en geduld. We hebben geleerd dat niet alleen te doen. Deel het dilemma van lef en geduld met anderen. Kies samen voor de juiste balans.

Schep ruimte om betekenisvolle relaties met externe partners op te bouwen.

De directie van een gemeente is vaak te veel met interne dingen bezig om maatschappelijk impact te maken in de regio. We moeten daarbij bescheiden zijn; de meeste impact komt van andere partners. Als directie en bestuur zouden we daarom echt in gesprek moeten komen met onze maatschappelijke partners over wat nu de echte opgaven zijn. Daarvoor is ruimte nodig. Dat betekent:

- de ruimte niet vullen met andere zaken,
- de ruimte niet verkleinen door in systemen te duwen,
- ruimte in de agenda,
- ruimte bij anderen.

Het gesprek is veel te snel gevuld met allerlei praktische zaken. Dan blijft er geen ruimte voor de echte opgaven en de allianties die die opgaven aankunnen. Het is een open gesprek, niet gestuurd vanuit de gemeentelijke wereld met ons gedachtegoed en onze beleidsbenaderingen. Wij moesten bij elkaar vaak de neiging onderdrukken om te institutionaliseren. Veel kracht zit vaak juist in tijdelijke coalities. Die kracht neemt af als je te snel gedachten stolt in systemen. Dat staat het vormen van goede en soms nieuwe allianties in de weg. Uit interviews met externe partners bleek dat hun frustratie is dat gemeenten (bestuurders en ambtenaren) op gesprek komen om hun plannen uit te leggen terwijl zij juist samen plannen zouden willen maken. Verder is er ruimte nodig in de agenda. Uit onderzoek blijkt dat gemeentesecretarissen nauwelijks ruimte in de agenda overhouden voor gesprekken met externe partners. Tenslotte blijken de contacten tussen gemeentelijke medewerkers en die van externe partners veel minder frequent te zijn dan we soms denken. Ook bij anderen is die ruimte nodig.

Regio's komen lang niet altijd gemakkelijk tot actie. Daarvoor zijn krachtige coalities nodig. Die coalities beginnen bij betekenisvolle relaties.

Bij iedere opgave hoort een coalitie.

Opgaven in de regio kun je alleen maar samen formuleren. Door het samen te doen, ontstaat een opgave waarin de belangen en de ambities echt gedeeld zijn. Het gaat niet om mijn stip op de horizon, maar om ons verhaal. Te vaak is de neiging om een bestaand samenwerkingsverband of een bestaande coalitie opnieuw te gebruiken voor een andere opgave. Andere opgaven vragen echter ook om andere werkwijzen, andere arrangementen en daarom ook andere partners. In het politiek-bestuurlijke speelveld is de gemeentesecretaris of het directielid een prima neutrale verkenner. Iemand die de belangen, ambities en inzet van andere partijen kan inschatten en bespreken en partijen bij elkaar kan brengen. Hierdoor ontstaat inzicht aan welke knoppen er gedraaid kan worden en wat de meest kansrijke en meest effectieve interventie is. Zo is de directie intermediair in een slimme regio.

Dat bij iedere opgave een coalitie hoort betekent niet dat de gemeente constant van samenwerking moet wisselen. Dat zou op gespannen voet staan met de eerdere les dat je juist een betekenisvolle relatie moet aangaan. Bij de opbouw van die betekenisvolle relaties wordt ook duidelijk dat niet alle opgaven met dezelfde partners moeten worden aangepakt en dan kun je daar maar beter eerlijk over zijn en op zoek gaan naar de best mogelijke coalitie.

Voorkom het "Calimero-syndroom".

In enkele van onze interviews bespraken we de problemen van de samenwerking in de regio tussen de "grote stad" en de kleinere buurgemeenten. Van beide kanten ontstaat dikwijls een vorm van het "Calimero"-syndroom. Bij de grotere gemeente leeft het idee: 'wat ik ook doe, hoe ik mij ook opstel, ik krijg telkens het verwijt dat wij de anderen de les lezen'. Terwijl bij de (kleinere) buurgemeenten regelmatig het gevoel leeft dat ze mee moeten in de keuzes van de centrumgemeente. Het spreekt voor zich dat dit funest is voor de samenwerking. Samenwerken wordt dan "meestribbelen". Het openlijk bespreken van dit mechanisme is een eerste belangrijke stap. Voorbeelden die het beeld bevestigen blijven meer hangen dan de voorbeelden die niet in het beeld passen. Juist die andere voorbeelden moeten meer aandacht krijgen. Lessen zijn er in dit geval voor beide partijen: plaats jezelf niet in de underdog positie. Neem initiatief en pak ook eens de voortrekkersrol. En voor de grotere gemeente: laat los, bied jezelf niet altijd aan (overigens met goede bedoelingen), maar wacht af tot je gevraagd wordt (dat gebeurt namelijk toch wel). Als je als grotere gemeente toch een voortrekkersrol pakt, kan het dan in samenwerking met één van de kleinere buurgemeenten?

Combineer betrokkenheid als houding met afstand nemen als techniek.

In één van de intervisies bespraken we de ingrijpende verandering in de culturele sector in de stad. Er was fors bezuinigd, er werd gewerkt aan een fusie en een verzelfstandiging van een instelling. De betrokken directie kreeg te horen: zijn jullie niet te betrokken? Moet een ander het vervolg van dit traject doen? We bespraken vervolgens dat oprechte betrokkenheid nodig is in de publieke zaak. Het helpt bij het verbinden met externe partners, het oplossen van problemen en het inspireren van medewerkers. De zaak mag je best aan het hart gaan, maar daarbij gebruik je je verstand. Het is goed om soms even afstand te nemen, even achterover te leunen om zo overzicht, ruimte en perspectief te verkrijgen. Die afstand helpt om tunnelvisie te voorkomen, niet te drammerig of te detaillistisch te worden.

De betrokkenheid is een basishouding, een kwestie van gevoel en verstand. Het afstand nemen is daarbij een noodzakelijke techniek. Zo past het bij leiderschap in de publieke sector en bij maatschappelijk ondernemerschap. Andersom zie je ook wel eens: afstand als basishouding en betrokkenheid als techniek. Dan werkt de afstand vervreemdend en roept het weerstand op, een antwoord met betrokkenheid als techniek is dan niet meer geloofwaardig.

Faciliteer gedeeld leiderschap.

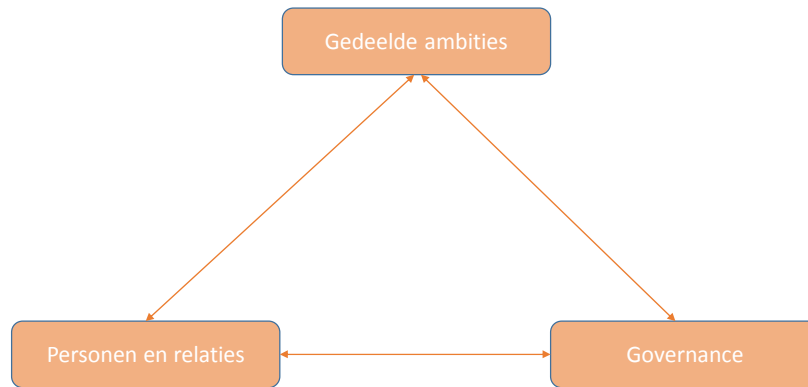
Het politieke systeem van gemeenteraden, wethouders en burgemeesters past niet op het daily urban system van vrijwel alle inwoners. Om maatschappelijke opgaven aan te pakken zijn daarom wisselende coalities nodig van meerdere partijen. Die coalities vereisen leiderschap dat niet alleen is neer te leggen bij de gemeente. De coalitie is succesvol als er een vruchtbare wisselwerking is en iedere partij kan doen waarin hij goed is. Dat geldt ook voor het leiderschap, daarin is ook een wisselwerking nodig. Het leiderschap kent wel een gezamenlijke bron, het verhaal van de regio. Dat verhaal geeft richting en ambitie voor de leiders.

Gedeeld leiderschap gaat over een wisselwerking tussen leidende figuren uit de regio. Die leiders zijn afkomstig uit de samenleving, maatschappelijke instellingen, private partijen, College van B&W en gemeenteraden. Zo ontstaat gedeeld leiderschap in de regio. Directies van gemeenten faciliteren dat. Gedeeld leiderschap verschilt van politiek leiderschap, het type leiderschap dat we gewend waren te ondersteunen vanuit de ambtelijke organisatie. Bij gedeeld leiderschap denken we aan:

- leiderschap van (vaak tijdelijke) coalities,
- leiderschap dat is verdeeld over meerdere leiders vanuit de samenleving, de politiek en private partijen,
- leiderschap met als bron de kracht van het verhaal van de regio,
- leiderschap met als taak het oppakken en kanaliseren van initiatief en energie om samen iets te veranderen.

Directies van gemeenten hebben hierin een bescheiden en lastige rol. Zij moeten het gedeeld leiderschap faciliteren. Ze kunnen helpen de coalities bij elkaar te brengen. Welke partijen hebben gedeelde ambities? Of waar zijn gedeelde ambities goed te bereiken? Zijn dit ook echt gedeelde ambities? Wat is de relatie van de ambitie tot het verhaal van de regio? Als de gedeelde ambities in beeld zijn, kan worden bedacht welke personen en relaties er zijn die hier een rol spelen. Gedeeld leiderschap vereist ook persoonskenmerken van invoelingsvermogen en het gunnen van succes aan de andere leiders. Eénmaal bij elkaar kan een gemeentelijke directie faciliteren in het verdelen van taken en de wisselwerking tussen partijen zo inrichten dat iedere partij doet waarin hij goed is en de leiders elkaar de ruimte gunnen om dat te laten zien. Dat vereist een goede governance. De governance noemen we bewust als laatste. Eerst zijn de gedeelde ambities en de juiste personen en relaties nodig. Opnieuw onderdrukken we de neiging om te snel naar een structuur of systeem te gaan en daar eerst op te focussen. De governance kan wel enorm geholpen worden door het organiseren van de juiste beslistafels of escalatietafels. Daarbij is het heel belangrijk om ook de rol van de raad en van raadsleden mee te

nemen. Uiteindelijk ontstaat zo een balans in gedeelde ambities, personen en relaties en governance, zoals in de figuur is aangegeven. Die balans is de basis van gedeeld leiderschap.



Deze publicatie is tot stand gekomen met medewerking van:

Marcel van Bijnen en Joey Reedijk, Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden

Marie-Louise van Schaijk en Simon Franssen, gemeente Oss

Anne Idema en Risa Homan, SED-gemeenten

René van Loon en Ward van Miltenburg, gemeente Venlo

Pieter Zondervan en Griet Heeg, gemeente Súdwest-Fryslân

Meer weten of reageren? Mail dan naar dr. Leon van den Dool (PwC): leon.van.den.dool@pwc.com.

Geïnteresseerd in andere uitgaven van de Vereniging voor Gemeentesecretarissen? Kijk dan op www.gemeentesecretaris.nl of mail: vgs@gemeente