

# Werkende samenwerking



*Een handreiking voor burgemeesters, wethouders,  
raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te  
kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de  
gemeentegrenzen overstijgen*



# Werkende samenwerking



*Een handreiking voor burgemeesters, wethouders,  
raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te  
kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de  
gemeentegrenzen overstijgen*



### Samenstelling 4<sup>e</sup> VNG Denktank

- Milo Schoenmaker, *burgemeester Gouda, tevens voorzitter* (1)
- Jan van Ginkel, *concerndirecteur en waarnemend provinciesecretaris provincie Zuid-Holland* (2)
- Hedwich Rinkes, *raadslid Heerenveen* (3)
- Gerda van Dijk, *hoogleraar publiek leiderschap en directeur Zijlstra Center, VU* (4)
- Els van der Pool, *lector Human Communication Development Hogeschool Arnhem en Nijmegen* (5)
- Guido Rijnja, *communicatiebeleid ministerie AZ* (6)
- Boudewijn Steur, *programmamanager versterking democratie en bestuur ministerie BZK* (7)
- Bert Mooren, *directeur VNO-NCW West*
- Fred Paling, *voorzitter Raad van Bestuur UWV* (8)
- Jack Mikkers, *burgemeester 's-Hertogenbosch* (9)
- Pierre Heijnen, *voorzitter college van bestuur ROC Mondriaan* (10)
- Paul van Manen, *voorzitter college van bestuur ROC Midden-Nederland*
- Anneke Knol, *gemeentesecretaris Vlaardingen* (11)
- Maarten Struijvenberg, *wethouder Rotterdam* (12)
- Rolph Dols, *wethouder Gilze-Rijen*
- Rogier van der Wal, *strategisch beleidsadviseur wetenschap VNG* (13)
- Job Cohen, *voorzitter VNG Curatorium*
- Michiel Scheffer, *gedeputeerde provincie Gelderland*
- Kees Breed, *strategisch adviseur VNG*
- Petra Bassie, *secretaris* (14)
- Ayrin van Dal-Peters, *secretaris* (15)

### Samenstelling onderzoeksteam Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / Erasmus Universiteit Rotterdam

- Martijn van der Steen, *adjunct-directeur NSOB, bijzonder hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam* (16)
- Geert Teisman, *hoogleraar Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam*
- Jitske van Popering-Verkerk, *postdoc onderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam* (17)
- Petra Ophoff, *onderzoeker en opleidingsmanager NSOB* (18)
- Arwin van Buuren, *bijzonder hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam*
- Astrid Molenveld, *universitair docent Erasmus Universiteit Rotterdam*





# VNG Denktank

De VNG Denktank is een telkens van samenstelling wisselende commissie, die zich buigt over een actueel thema in het openbaar bestuur. Via de VNG Denktank brengen vertegenwoordigers vanuit het lokaal bestuur, universiteiten, kennisinstituten en/of andere betrokkenen inzichten vanuit de theorie en de praktijk bij elkaar. De opbrengst wordt traditioneel gepubliceerd in een jaarbericht.

De 1<sup>e</sup> VNG Denktank, onder leiding van Rob van Gijzel, leverde in 2013 een jaarbericht op met als titel 'Van eerste overheid naar eerst de burger; over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen.' In 2014 volgde het jaarbericht van de 2<sup>e</sup> VNG Denktank, onder voorzitterschap van ondergetekende, onder de noemer 'Gewoon dichtbij, gedeelde verantwoordelijkheid voor lokale kwaliteiten'.

De 3<sup>e</sup> VNG Denktank legde de focus op raadsleden als kruispunt tussen inwoners en gemeentebestuur. Onder aansturing van Kajsa Ollongren vervaardigde deze 3<sup>e</sup> Denktank het jaarbericht 'Maatwerkdemocratie; naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie'.

Voor u ligt het eindproduct van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank, met Milo Schoenmaker (burgemeester van Gouda) als voorzitter. Deze Denktank heeft zich gericht op het thema regionale samenwerking, aan de hand van arbeidsmarktgegevens. De opbrengst bestaat uit twee delen: een onderzoeksrapport over regionale samenwerking en een handreiking voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren. Het geheel is bedoeld om op andere wijze te kijken, denken en handelen als het gaat om vraagstukken die de grenzen van de eigen gemeente overstijgen.

Ik wil de leden van de Denktank hartelijk danken voor de tijd en energie die zij hebben gestoken in het onderzoek en de rapportages en ben met hen benieuwd naar de toepassingen in de praktijk.

*Jan van Zanen*  
Voorzitter VNG



Dr. Milo Schoenmaker, Voorzitter 4<sup>e</sup> VNG Denktank  
Burgemeester van Gouda



# Voorwoord

Regionale samenwerking is niet meer weg te denken uit het hedendaagse openbaar bestuur. De grote opgaven van deze tijd op het gebied van onder meer milieu, klimaat, veiligheid, arbeid en zorg vragen om een gezamenlijke inspanning van vele partijen. Dat besef is in de loop der jaren doorgedrongen tot vrijwel alle bestuurders uit de wereld van het openbaar bestuur. De afgelopen jaren zijn de handen dan ook uit de mouwen gestoken. Nederland kent inmiddels vele soorten bestuurlijke samenwerking, op veel gebieden. Soms gaat het daarbij om hele lichte structuren, soms om structuren die zwaar zijn opgetuigd. Soms gaat het om praktische samenwerking, soms om samenwerking op zeer strategisch niveau.

Inmiddels is ook duidelijk dat samenwerking bepaald niet eenvoudig is. De praktijk heeft tal van grote en kleine vragen opgeleverd, die beantwoord moeten worden. Wordt er aan de goede dingen gewerkt? Zitten de juiste partners aan tafel? Hoe komt het dat er wel een mooie structuur is, maar dat er relatief weinig resultaten worden geboekt? En hoe zit het bij al die samenwerking eigenlijk met de democratische legitimiteit?

Dit Jaarbericht gaat over regionale samenwerking en over de vragen die hierbij op komen. Daarbij pretendeert de Denktank, die dit Jaarbericht uitbrengt, niet alle antwoorden te hebben. Dat is ook niet mogelijk. Regionale bestuurlijke samenwerking is er namelijk in vele soorten en maten, met vele verschillende partners, over veel verschillende vraagstukken, in verschillende stadia van ontwikkeling. En als iets duidelijk is geworden over regionale samenwerking is het wel dat er niet één manier bestaat waarop het werkt. Of het werkt en er resultaat wordt geboekt is namelijk van veel zaken afhankelijk, zaken die zeer regio-specifiek zijn. Kortom: wat werkt in Noord-Holland hoeft helemaal niet te werken in de regio Utrecht of Zuid-Limburg.

Wat dit Jaarbericht van de VNG wél biedt is een set aan handreikingen, waar de nieuwe colleges van B&W en de nieuwe gemeenteraadsleden mee aan de slag kunnen in nieuwe of bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt een routekaart met wegwijzers als metafoor gebruikt, een hulpmiddel om nieuwe inzichten op te doen over de samenwerking in de eigen regio en nieuwe stappen te zetten.

Dit Jaarbericht kwam tot stand dankzij de hulp en inzet van veel partijen. Achterin vindt u een overzicht hiervan. Als voorzitter van de 4<sup>e</sup> Denktank dank ik allen die hun bijdrage hebben willen leveren. Het was leerzaam, inspirerend en ook buitengewoon leuk met zoveel mensen het thema regionale samenwerking vanuit verschillende invalshoeken te verkennen, een analyse te maken en daar een handreiking op te baseren. Ik spreek de hoop uit dat u na het lezen net zo geïnspireerd bent geraakt als de leden van de Denktank tijdens het proces van totstandkoming van dit Jaarbericht. Wij wensen u zeer vruchtbare samenwerking toe!

*Dr. Milo Schoenmaker*  
Voorzitter 4<sup>e</sup> VNG Denktank  
Burgemeester van Gouda

# Inhoud

<b>I.</b>	<b>Over ‘werkende samenwerking’</b>	13
	Regionale samenwerking is niet nieuw	14
	Opgaven oppakken in netwerken	14
	Handreikingen voor regionale samenwerking	14
	Arbeidsmarktopgaven	15
	Vragen voor lokale bestuurders	15
	Literatuurstudie en tien regioverhalen	15
	Routekaart als metafoor	16
	Bestaande samenwerking	16
	Vijf onderdelen van de routekaart	17
	Tien wegwijzers	20
	Leeswijzer	21
<b>II.</b>	<b>Een routekaart</b>	23
	1. Laat de feiten spreken	27
	2. Definieer samen de opgave	31
	3. Denk domeinoverschrijdend	37
	4. Ken het netwerk	41
	5. Kies bewust een sturingsprincipe	45
	6. Legitimeer wat je doet	49
	7. Breng in kaart wat er is	55
	8. Vind wat verbindt	59
	9. Reflecteer & leer	63
	10. Geef het voorbeeld	67

---

<b>III. Verantwoording</b>	71
Gebaande paden	72
Start met een exploratiefase	72
Denken in dienst van het doen	72
Focus en locus	73
Teamsamenstelling	73
Van start tot finish	74
Status Jaarbericht	74
Opbrengst voor andere partijen	74
Mogelijkheden voor verdieping	75
Aan de slag	75
<b>IV. Dankwoord</b>	77
Colofon	80







I

Over ‘werkende  
samenwerking’

## Regionale samenwerking is niet nieuw

Al tientallen jaren wordt er in regio's in het land samengewerkt. Vaak gebeurt dat omdat het moet. Het Rijk legt bijvoorbeeld samenwerking op, denk aan de Veiligheidsregio's, waar gemeenten zich in hebben te voegen. Maar de afgelopen jaren is er ook een grote hoeveelheid samenwerkingen ontstaan vanuit vrije wil van de deelnemers. Er werden opgaven onderscheiden en kansen gezien daar in gezamenlijkheid aan te werken. In sommige delen van Nederland gebeurde en gebeurt dat voornamelijk door overheden, met incidentele betrokkenheid of raadpleging van andere partijen. Op andere plekken is het precies andersom: daar kwam samenwerking tot stand tussen bedrijven en onderwijsinstellingen en vervulden de gemeenten een veel bescheidener rol.

## Opgaven oppakken in netwerken

Hoe het ook zij: samenwerking is een essentieel onderdeel van het openbaar bestuur geworden. Burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers en raadsleden maken, of ze daar nu enthousiast over zijn of niet, deel uit van één of meerdere regio's en netwerken. Duidelijk is bovendien dat dit deel van het werk een steeds belangrijkere rol zal innemen. De vragen op het gebied van onder andere milieu, klimaat, energie, veiligheid, zorg en arbeid vragen om een aanpak van alle betrokken partijen, niet alleen van bestuurders van gemeenten.

## Handreikingen voor regionale samenwerking

Dit Jaarbericht is bedoeld om te leren van regionale samenwerking, zoals die in Nederland de afgelopen jaren vorm heeft gekregen. Bij het begin van het traject doemde er hierbij wel een vraag op: om samenwerking op welk beleidsterrein gaat het? Aan de hand van het antwoord op die vraag is het immers pas mogelijk om deskundigen uit te nodigen mee te denken. Bij de samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld milieu zitten weer andere spelers om tafel dan bij de samenwerking rondom zorg. Tegelijkertijd was de aanname dat de principes achter succesvolle samenwerking wel eens hetzelfde zouden kunnen zijn. Het zou mogelijk moeten zijn om algemene lessen te trekken uit de samenwerking op één specifiek terrein en op basis daarvan handreikingen te doen voor regionale samenwerking in brede zin.



## Arbeidsmarktopgaven

Met deze hypothese in het achterhoofd is gekozen om focus aan te brengen. Daarom is ingezoomd op één van de genoemde beleidsvelden, dat van arbeidsmarktopgaven. Een belangrijk terrein, want het wel of niet hebben van betaalde arbeid doet ertoe in een mensenleven. Er zijn bovendien veel partijen bij dit thema betrokken, waaronder werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen, overheden en organisaties als het UWV. Het onderzoek 'Werkende samenwerking' van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en de Erasmus Universiteit, dat in opdracht van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank is uitgevoerd, fungeert als onderlegger van dit Jaarbericht. Dit onderzoek gaat in op handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt. Zijn er lessen te trekken uit succesvolle en minder succesvolle regionale samenwerkingen op het gebied van arbeidsmarktopgaven? En: kunnen deze lessen vertaald worden naar andere terreinen? Daar gaat het hierna over.

## Vragen voor lokale bestuurders

Werk is kwetsbaar, maar tegelijkertijd cruciaal voor gemeenschappen, schrijven de onderzoekers in hun onderzoeksrapport 'Werkende samenwerking'. Er kan te weinig werk zijn, werkgevers kunnen wegtrekken, maar er kan ook teveel werk zijn, waardoor werkgevers geen personeel kunnen vinden. Technologische ontwikkelingen, zoals digitalisering en robotisering, zorgen nog eens voor nieuwe onzekerheden. Welke effecten hebben deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de regio? Is er nu of in de toekomst een mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt? Sluiten onderwijs en arbeidsmarkt in de toekomst wel goed op elkaar aan? En wat kan de gemeente daaraan doen? Dit zijn vragen waar lokale bestuurders mee aan de slag moeten, in nauwe samenwerking met anderen. Er dient 'beleid' te komen, maar de vraag is: wat voor beleid, en wie maakt het?

## Literatuurstudie en tien regioverhalen

Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden is in het onderzoek gekeken naar bestaande literatuur en naar de praktijk van tien regio's in Nederland, met zowel samenwerkingen gericht op regionale economische ontwikkelingen als

arbeidsmarktregio's. Deze tien regio's zijn Cleantech in Oost-Nederland, Dairy Valley in Friesland, de arbeidsmarktregio Haaglanden, Agrifood Capital in Oost-Brabant, de arbeidsmarktregio Rijnmond, Seed Valley in Noord-Holland, de Economic Board Utrecht, Hart van West-Brabant in relatie tot de arbeidsmarktregio West-Brabant, de arbeidsmarktregio Aan de Slag in Zeeland en de regio Zwolle. Aan de hand van de opgetekende verhalen van deze tien regio's zijn rode draden zichtbaar geworden en blijkt het mogelijk een routekaart te schetsen.

## Routekaart als metafoor

De routekaart is een metafoor, een hulpmiddel om handelingsperspectief te schetsen voor het lokale bestuur. Het woord 'routekaart' zou overigens de suggestie kunnen wekken dat er een vaste route is die leidt naar succes op het gebied van regionale samenwerking. Dat is niet zo. De routekaart is een kaart waarop een aantal markeringspunten is aangegeven, die van belang zijn in een traject gericht op succesvolle regionale samenwerking. Het is aan de betrokkenen in elke regio zelf om te bepalen bij welke punten op de route ze stil willen staan, waar ze de route willen beginnen, op welke wijze ze met de door hen geselecteerde punten aan de slag gaan en welke vervolgstappen ze zetten. Het is dus nadrukkelijk geen blauwdruk, maar een hulpmiddel ter inspiratie voor de dagelijkse praktijk. Net als bij wandel- of fietsroutes. Daar hoef je ook niet per se bij het aangegeven beginpunt te starten, dat kan ook halverwege. Bovendien is het soms mogelijk om af te snijden, als een bepaald punt op de route al eerder is gezien en verkend, of gewoon niet relevant blijkt te zijn in een specifieke situatie. Dat kan met deze routekaart voor regionale samenwerking net zo goed.

## Bestaande samenwerking

Een feit is dat nergens van nul af aan wordt begonnen. Er is al sprake van regionale samenwerking, er zijn al netwerken, er loopt al van alles. De mate waarin er wordt samengewerkt verschilt weliswaar sterk per regio, maar er zijn geen plekken in Nederland waar helemaal niet wordt samengewerkt tussen partijen. De vraag is dan ook: hoe kan bepaald worden waar de spelers in een regio staan en wat zouden dan effectieve vervolgstappen kunnen zijn? De routekaart is daarom zo gemaakt, dat hij niet alleen bruikbaar is voor nieuwe samenwerkingsverbanden, maar juist

ook voor de veelheid aan reeds bestaande regionale samenwerking. De kaart helpt om op een andere manier te kijken naar wat er al is, en op basis daarvan bestaande samenwerking een stap verder te brengen.

## Vijf onderdelen van de routekaart

In het onderzoeksrapport van de NSOB en de Erasmus Universiteit is gewerkt aan een routekaart, opgebouwd uit een vijftal hoofdonderdelen. Kort samengevat, kent deze routekaart de volgende oriëntatiepunten:

1. Definieer het vraagstuk
2. Bepaal in welk netwerk de opgave speelt
3. Kies het perspectief
4. Investeer in gedeeld denken
5. Borg en verbind

Hierna zijn deze vijf punten nader toegelicht.

### 1. *Definieer het vraagstuk*

Op basis van een combinatie van objectieve feiten en een geconstrueerde opgave door partijen over de kwesties die ze als wezenlijk ervaren, definiëren partijen samen het vraagstuk. Van belang is vervolgens om met de partners een 'attractieve agenda' te maken, op basis van een gezamenlijk gesprek over wat er aan de hand is en het vinden van een gedeelde opgave, waar partijen vanuit intrinsieke motivatie warm voor kunnen lopen. Deze agenda komt in interactie tot stand komt en moet af en toe worden aangepast aan de dynamiek van de samenleving.

### 2. *Bepaal in welk netwerk de opgave speelt*

Vervolgens komt het er op aan om te kijken wat de aard is van het netwerk waarin de opgave speelt. Welke partijen doen mee, waar zijn al relaties gelegd en waar moet dat nog gebeuren? Belangrijk is ook om de rol van de gemeente in dit netwerk te bepalen. Het gaat bij deze stap om het genereren van een scherp en rijk beeld van de stand van het netwerk en om zicht te krijgen op de mogelijke eigenaren van de opgave. Dat is belangrijk als opstap voor de latere keuze voor een strategie van handelen voor de gemeente.

3. *Kies het perspectief*

Zodra er zicht is op de opgave en het netwerk, is het zaak om de manier te bepalen waarbij de kans het grootst is dat voor de onderscheiden opgave in het bewuste netwerk regionale samenwerking tot ontwikkeling komt. Hierbij dient een kwadrantenmodel als hulpmiddel, gebaseerd op vier verschillende typen van overheidssturing:

a. De rechtmatige overheid

In dit perspectief gaat het vooral om rechtmatig handelen. De overheid stuurt in dit perspectief vooral door het vaststellen van wetten en regels. Democratische en staatsrechtelijke procedures zijn belangrijk en dienen als basis voor de toets of een samenwerking 'goed' is. Het gaat om hiërarchische sturing van een overheid in zijn klassieke rol, op de bres voor rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid.

b. De presterende overheid

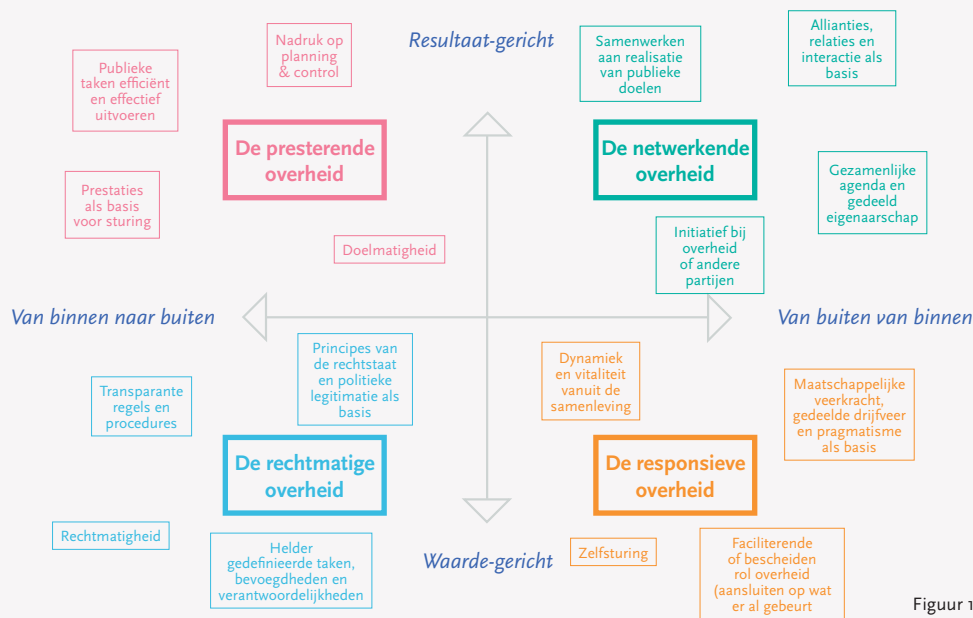
Vanuit dit perspectief gaat het bij de samenwerking vooral om het efficiënt en effectief uitvoeren van publieke taken. Niet de rechtmatigheid, maar de doelmatigheid is de kernwaarde. Sturing wordt verzorgd door het omschrijven van prestaties en daartoe ingerichte operationele werkprocessen. Ook in dit perspectief is de eigen rol van de overheid nog groot. Deze benadering wordt ook wel de New Public Management-benadering genoemd: de overheid is opdrachtgever en focust op meetbare resultaten.

c. De netwerkende overheid

In dit perspectief is er meer aandacht voor samenwerking: de netwerkende overheid gaat voor het bereiken van doelen 'naar buiten' en zoekt aansluiting bij wat er in de samenleving speelt en gebeurt. Sturing gebeurt niet door de door de overheid bedachte oplossing naar buiten te brengen, maar betrokkenen zelf een deel van de oplossing te laten zijn. De organisatie van de overheid kenmerkt zich door verbondenheid en verwevenheid met het bredere netwerk, als één van de spelers tussen diverse andere spelers. Samenwerking komt vaak in projectmatige en tijdelijke arrangementen tot uiting.

d. De responsieve overheid

In dit perspectief gaat het om initiatieven vanuit de samenleving, die zich richten op het realiseren van publieke waarde. Mensen of maatschappelijke organisaties signaleren zelf kwesties waar ze mee aan de slag willen, omdat ze het zelf belangrijk vinden. De overheid heeft een veel meer faciliterende en bescheiden rol ten aanzien van deze initiatieven. Van de vier perspectieven zien we in dit perspectief de meest uitgesproken invloed van maatschappelijke spelers zoals werkgevers en opleidingsinstituten, om vorm te geven aan de aanpak van kwesties.



Figuur 1: vier typen overheidssturing

De onderzoekers presenteren dit vierluik nadrukkelijk als meervoudig, dat wil zeggen dat samenwerking vanuit elk van de perspectieven op sturing tot stand kan komen. Het komt er vooral op aan te onderkennen wat gezien de aard van de opgaven en het potentieel in de regio het beste past. Het rapport beschrijft aan de hand van enkele cases hoe dit in de praktijk gestalte krijgt.

4. *Investeer in gedeeld denken (aan de hand van de drieslag structuur, individu en weefsel)*

De onderzoekers van de NSOB duiden drie belangrijke begrippen als het gaat om samenwerking. Drie zaken die het succes of het falen van samenwerking bepalen, namelijk: (1) het individu: personen spelen een cruciale rol in samenwerking, (2) de structuur waarin wordt samengewerkt en (3) het weefsel: is er een 'gedeelde' manier van denken, doen en voelen bij de partijen ontstaan? Een op langere termijn werkende samenwerking omvat elk van deze drie elementen. In het onderzoeksrapport 'Werkende samenwerking' komt naar voren hoe ze op elkaar in kunnen werken.

5. *Borg en verbind*

Om samenwerking succesvol te laten zijn is het nodig om, na het kiezen van een perspectief, ook verbinding te houden met de andere perspectieven. Bij een keuze voor de netwerkende overheid, een keuze die vaak gemaakt wordt, is het ook zeer belangrijk om te kijken en te bespreken hoe aan de waarden, behoeftes en verlangens uit de andere drie perspectieven tegemoet gekomen kan worden. Succesvolle samenwerking als netwerkende overheid vereist nog steeds het geven van rekenschap, passend bij een rechtmatige overheid. Hoe dat moet is een zaak die de partijen in het netwerk zelf moeten bespreken, als het maar gebeurt.

## Tien wegwijzers

De leden van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank hebben deze routekaart verder ingekleurd. Ze hebben ervoor gekozen tien wegwijzers aan te brengen op verschillende punten op de routekaart, die zij zelf onder de aandacht willen brengen van het lokale bestuur. Die gemarkeerde punten op de route gaan over regionale samenwerking in algemene zin, maar zijn geïllustreerd met verhalen en voorbeelden ontleend aan arbeidsmarktvragestukken. De tien wegwijzers zijn de volgende:

1. Laat de feiten spreken
2. Definieer samen de opgave
3. Denk domein-overschrijdend
4. Ken het netwerk
5. Kies bewust een sturingsprincipe

6. Legitimeer wat je doet
7. Breng in kaart wat er is
8. Vind wat verbindt
9. Reflecteer & leer
10. Geef het voorbeeld

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de routekaart te vinden, net als de tien wegwijzers. Elke wegwijzer kent dezelfde drie onderdelen:



een verhaal van een collega (of van een andere speler uit het netwerk): dit onderdeel bevat een ervaring, anekdote of zienswijze van één of meerdere Denktankleden, ontleend aan de praktijk



uit het onderzoek: in dit onderdeel is een verwijzing opgenomen naar één of meerdere relevante passages over dit thema in het onderzoeksrapport 'Werkende samenwerking' van de NSOB en de Erasmus Universiteit



een handreiking van de Denktank: dit betreft een concrete suggestie voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en/of ambtenaren, om toe te passen in de dagelijkse praktijk

In hoofdstuk 3 wordt de werkwijze van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank nader toegelicht. Het laatste hoofdstuk 4 biedt een overzicht van alle partijen en personen die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit Jaarbericht.





# II

Een routekaart



Economie  
Werk  
Onderwijs

3. Denk domein-overschrijdend

4. Ken het netwerk

5. Kies bewust een  
sturingsprincipe

6. Legitimeer wat je doet

7. Breng in kaart wat er is

8. Vind wat verbindt

De presterende  
overheid

De netwerkende  
overheid

De rechtmatige  
overheid

De responsieve  
overheid

Stadhuis





Laat de  
feiten spreken





## Een verhaal



### DOE RECHT AAN WAT ER IS

Fred Paling, voorzitter Raad van Bestuur UWV

'In de vorige raadsperiode vertelde een wethouder me dat hij heel hard bezig was om bedrijven naar de regio te halen, en toen achter een mismatch kwam: er vestigden zich allerlei high-tech bedrijven, terwijl vooral veel mensen met weinig opleiding een baan zochten. Niks mis met het werven van die bedrijven, maar wil je gericht een attractieve agenda voor de arbeidsmarkt maken, dan heb je inzicht nodig in wat je in de aanbieding hebt aan banen, en wat kansrijke combinaties zijn voor goed werkgeverschap.

Als ik kijk naar het domein 'werk en inkomen' stel ik vast dat succes begint met je basis op orde hebben. Weet je hoe vraag en aanbod zich hebben ontwikkeld en wat specifieke patronen zijn in jouw gebied? Het arbeidsvraagstuk is nooit lokaal en op z'n minst regionaal, omdat mensen niet per se werken waar ze wonen. In de Rotterdamse haven werken niet alleen Rotterdammers. Als je je blik als raadslid en als wethouder verbreedt, verwerf je de adequate positie die nodig is om niet alleen je wettelijke taken uit te voeren, maar ook gericht je rol te pakken en samenwerking te helpen vormen en verder te brengen.

De gedroomde start van nieuwe gemeentebesturen lijkt mij dat alle colleges in de regio van meet af aan verbindingen zien: tussen werk en economie, werk en onderwijs, werk en zorg.... Vooral als je nieuw bent als bestuurder, is het belangrijk dat je snel werkgevers ziet en ontmoet, die niet in jouw gemeente zitten, maar die wel van betekenis zijn. Dat geldt voor reguliere banen, voor beschut werken, voor tijdelijke projecten en specifieke ambities van de gemeente. Belangrijk is kennis te nemen van de stand van zaken van de samenwerking in het regionale werkbedrijf. In elke regio is daarvan een evaluatie gemaakt.

Het goede nieuws is dat vrijwel alle informatie beschikbaar is. We bieden vanuit het UWV in alle arbeidsmarktregio's gegevens aan. Elke maand maken we setjes informatie voor elke regio. Doordat we een landelijk netwerk hebben kunnen we helpen de blik te verbreden, trends te vergelijken, in te zoomen op specifieke opgaven. Op [Samenvoordeklant.nl](https://www.samenvoordeklant.nl) bundelen we met Cedris, Divosa en de VNG kerngegevens en *best practices*. En in elke regio zitten regiomanagers, die kunnen helpen te koppelen, de agenda van de regio te versterken. Kijk ook wat het regionale werkbedrijf te bieden heeft als het gaat om 'fact checking'. Essentieel blijkt steeds weer dat je recht doet aan wat er is: de toestand waar je in terecht komt is geen onbeschreven blad: welke rol spelen werkgevers, wat is effectief geweest, hoe vinden mensen elkaar?'



## Uit het onderzoek

(over het belang van feiten en data)

- *'[...] Dat betekent dat het gaat om een combinatie van een objectieve en feitelijke opgave – die je bij wijze van spreken kunt uitrekenen – en een geconstrueerde opgave die partijen met elkaar benoemen. In het gunstige geval vallen deze beide elementen helemaal samen, in het meest ongunstige geval hebben ze niets met elkaar te maken. In de praktijk zal het gaan om het zo dicht mogelijk bij elkaar brengen van beide.'* (p.180)
- *'In veel regio's wordt de samenwerking in de praktijk belemmerd door hele basale zaken, zoals een mismatch tussen systemen en werkwijzen. Deze zijn zonder uitzondering vormgegeven vanuit een organisatielogica, waarbij gestreefd wordt naar harmonisatie met de andere organisatieonderdelen en –taken. Maar zelden worden ze vormgegeven vanuit een netwerklogica. Juist daarom is het in de praktijk een uiterst taaie klus om op het niveau van bijvoorbeeld informatie-infrastructuren en organisatiekwijzen naar elkaar toe te groeien.'* (p. 155)



## Een handreiking

Soms denk je al een beeld te hebben van wat er aan de hand is, maar het is nuttig om dat te leggen naast de feiten, want misschien zit het net iets anders. In het geval van arbeidsmarktvragestukken is er veel informatie beschikbaar. Dat kan gaan om regionale werkloosheidscijfers, de top 10 van grootste werkgevers in de regio, inzicht in de samenstelling van de beroepsbevolking of het potentieel in 'kaartenbakken' of andere feiten op lokaal of regionaal niveau. Het is de kunst om feitelijke informatie optimaal te benutten. Realiseer je dat een deel van de informatie niet binnen de gemeentemuren beschikbaar is, maar op een andere plek. Bijvoorbeeld bij het UWV, waar gegevens op het niveau van arbeidsmarktregio's gegenereerd worden. En beperk dit niet tot een eenmalige uitvraag, ten behoeve van die ene beleidsnota of voor het vullen van de prestatie-indicatoren in planning- & control-documenten, maar houd de informatie actueel, zodat data daadwerkelijk als sturingsinstrument kunnen dienen.

En tot slot: deel relevante informatie ook met andere partijen, zodat alle spelers die samen aan zet zijn, over dezelfde feiten beschikken. Of beter nog: maak koppelingen tussen data en systemen waar die mogelijk en wenselijk zijn. En hopelijk willen landelijke spelers daarbij een handje helpen, bijvoorbeeld door de bestaande website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) uit te breiden met info op regionaal niveau.





# 2

## Definieer samen de opgave





## Twee verhalen



### HOE PAKKEN WE DE VRAAG VAN MORGEN OP?

Pierre Heijnen, voorzitter College van Bestuur ROC Mondriaan

'Ik herinner me uit mijn eigen wethouterstijd in Den Haag de grote personeelstekorten in de zorg. Dat was pakweg vijftien jaar terug: de nood was hoog en we besloten als gemeente samen met werkgevers in de zorg huis-aan-huis folders te verspreiden. Achteraf zagen we dat onze blik veel te beperkt was geweest: waarom gingen we niet in de steden rondom Den Haag langs de deur? Zoetermeer, Rijswijk, Nootdorp: dáár zat het potentieel aan geïnteresseerde werknemers. De arbeidsmarktregio is altijd groter dan jouw gemeente; we weten dat mensen een half uur reistijd voor woon-werkverkeer heel acceptabel vinden. We zien nu dat veel niet-westerse migrantenvrouwen thuis zitten en voor hun kinderen zorgen. Investeer in hen, scholing, kinderopvang, werk, want we zullen ze ongehoord hard nodig hebben, vooral in de zorg. Dat zie je aankomen.

Alles draait om vraaggerichtheid en samen focus aanbrengen. Dan moet je om te beginnen binnen je gemeente over schuttingen heen kijken. Natuurlijk kijkt de wethouder economie naar de structuur van de bedrijvigheid, ben je als wethouder sociale zaken erop gebrand mensen aan het werk te krijgen en richt de portefeuillehouder onderwijs zich op het opleidingspotentieel. Als het die drie wethouders lukt de vraag op de arbeidsmarkt in de regio centraal te stellen, dan krijg je betere resultaten.

Gemeenten moeten sowieso vooruit denken, over vier jaar gemeentebestuur heen. Hoe krijg je en hoe houd je zicht op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de veranderende beroepen? Dat vraagt om proactief en anticyclisch denken: wat tekent zich nu af, wat hebben we overmorgen nodig? Neem de energietransitie. We hebben in onze regio samen een kennis- en praktijkcentrum opgezet: met de gemeentebesturen, bedrijven, woningbouwverenigingen, opleiders. Dat is gebeurd met Europese, private en gemeentelijke middelen. Scholieren interesseren voor een baan in de energietransitie, nu zittende werknemers omscholen, opdrachtgeverschap en financiering organiseren. Het is een grote lerende onderneming. Er is veel commitment. Iedereen beseft dat op dit terrein de komende decennia geweldige uitdagingen liggen.

Of het nu het gaat om de zorg, om de energietransitie, of welk arbeidsmarkt vraagstuk dan ook: gemeenten kunnen helpen organiseren dat opdrachtnemers, opdrachtgevers, opleiders en gemeenten samenwerken. Gemeenten kunnen financieel bijdragen, maar vooral organisatorisch het voortouw nemen. Je kunt het niet alleen aan de sectoren overlaten en je kunt het niet meer als individuele gemeente. Ik zie het in het hele land gebeuren. Elke regio op z'n eigen manier. Het is net als het aloude polderen: samen werken om bedreigingen het hoofd te bieden en kansen te benutten. Daarin hebben we niet voor niets een traditie



### **VAN PRATEN NAAR DOEN**

**Bert Mooren, directeur VNO-NCW West**

‘Krapte, maar ook werkloosheid: het is de realiteit van de hedendaagse arbeidsmarkt. Het geeft aan hoe complex vraagstukken op de arbeidsmarkt zijn. De enige manier om tot oplossingen te komen, is daadwerkelijk samen optrekken. Je eigen plan trekken past niet meer bij deze tijd. Ondernemers kunnen het niet alleen, werknemersorganisaties niet, onderwijsinstellingen niet en lokale overheden niet. Werkgevers staan paraat een bijdrage te leveren aan oplossingen voor problemen op de arbeidsmarkt, maar moeten dan wel op hun kracht worden ingezet.

Met het 100.000 Banenplan zetten werkgevers in de marktsector zich in om nieuwe banen te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een geweldig initiatief, waarbij de afgesproken aantallen tot op heden glansrijk worden gehaald. Toch stuitte het plan in de beginfase op de nodige irritatie. Werkgevers zijn in toenemende mate bereid om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen en hun steentje bij te dragen aan in dit geval het Banenplan. Waar zij niet op zitten te wachten, is beleidspraat en eindeloze bureaucratische trajecten. Ondernemers willen in de actiemodus. Het 100.000 Banenplan is pas echt op gang gekomen toen flink in de onnodige bureaucratie werd gesnoeid.

Werkgevers in de techniek, de zorg of de bouw hebben te maken met tekorten en zoeken naarstig naar personeel. Lokale overheden zitten met een volle kaartenbak van mensen die werk zoeken. In sommige gemeenten stijgt de werkloosheid, zelfs tijdens hoogconjunctuur, tot boven de zeven procent, een torenhoog percentage! Afhankelijk van welke partij je spreekt, lijken de uitdagingen te verschillen. Het is de paradox van de arbeidsmarkt, die enkel kan worden opgelost door daadwerkelijk de handen ineen te slaan.

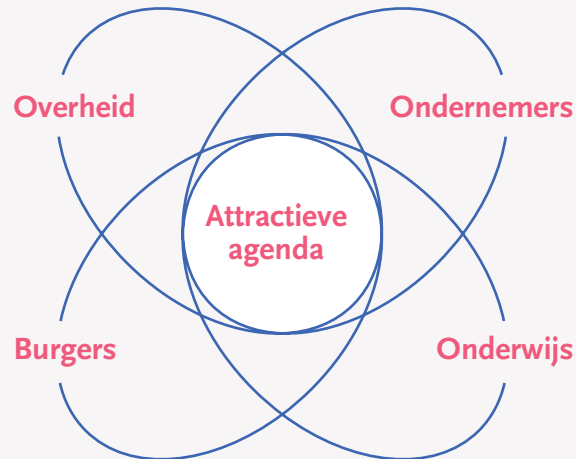
Wanneer een regio te maken heeft met een groeiend tekort aan ICT en technisch personeel, breng dan partijen bijeen die het verschil kunnen maken. Aan de nieuwe wethouders en gemeenteraadsleden doet VNO-NCW West de oproep: verenig partijen in een partnership en stel concrete doelen. De handen ineenslaan is meer dan periodiek samen overleggen, waarbij iedereen zijn eigen standpunt inbrengt. Er is behoefte aan zogenaamde regiofoto's, die weergeven welke regio met welke problemen te maken heeft. Koppel hier projecten aan, zoals het Banenplan, waar werkgevers kunnen aanhaken. Op deze manier breng je het vonkje terug in samenwerking tussen overheid, werknemers, werkgevers en onderwijsinstellingen en kan de regionale arbeidsmarkt écht worden verbeterd.’



## Uit het onderzoek

(over intrinsieke motivatie en een attractieve agenda)

- *'De eerste en meest belangrijke rode draad is dat één van de meest drijvende krachten achter regionale samenwerking een attractieve agenda is. Regionale samenwerking gaat NIET in de eerste plaats om vorm en structuren, maar om inhoud die deugt voor alle samenwerkingspartijen. Hier ligt prioriteit 1, 2 en 3'. (p. 140).*
- *'Het ontstaan van een gezamenlijke opgave klinkt eenvoudiger dan dat het in de praktijk is. Partijen moeten daarvoor in staat zijn om over hun eigen organisatiegrenzen heen te kijken en het belang van de ander te zien. Een tekort aan technische geschoold personeel is bijvoorbeeld een probleem van bedrijven die hun vacatures niet kunnen opvullen, maar balans op de arbeidsmarkt is ook belangrijk voor de overheid en het onderwijsveld. Wanneer partijen dit onderkennen en uitspreken ontstaat er weefsel en kan er samen worden gewerkt aan een oplossing'. (p. 62)*



Figuur 2 Een attractieve agenda maakt individuele belangen gedeeld

- *'Hoe meer de samenwerking vanuit de gemeente zelf georganiseerd wordt, hoe minder vanzelfsprekend het draagvlak ervoor bij de anderen is. Hoe meer de samenwerking vanuit de anderen komt, hoe meer zij intrinsiek gemotiveerd zullen zijn. De keuze om zelf te gaan organiseren en partijen samen te brengen heeft dus als prijs dat de intrinsieke motivatie dan minder vanzelfsprekend zal zijn. Meedoen met een georganiseerde samenwerking die er al is of al gevormd wordt heeft als prijs dat een gemeente er zelf minder aan de voorkant over te zeggen heeft, en dat de samenwerking waarschijnlijk niet helemaal perfect past bij wat de gemeente wil, maar hij is wel gedragen door de deelnemers. Ook hier geldt dat de keuze in grote mate afhankelijk is van wat er in de regio al is. Als er al een goed werkende economic board is, dan is er de mogelijkheid om daar mee samen te werken. Als er 'niets' is, dan moet een gemeente vanzelfsprekend meer het voortouw kiezen in het tot stand brengen van samenwerking.'*  
(p. 185)



## Een handreiking

Opgaven houden zich niet aan gemeentegrenzen en vragen dus altijd een grensoverschrijdende blik. Het is verleidelijk voor een gemeente om eerst binnenshuis de opgave te definiëren en aansluitend ook nog de gewenste oplossingsrichting (als afgeleide van een coalitieakkoord, voorjaarsnota of een ander beleidsvoornemen), maar daarmee is het draagvlak bij andere partijen in het netwerk bij voorbaat al verkleind. Dus: zoek met partijen in het netwerk samen naar een gedeelde opgave, waarvoor alle deelnemers gemotiveerd zijn, om op basis daarvan te komen tot een *attractieve agenda*. Dat betekent niet dat het eigen belang moet wijken, maar dat geïnvesteerd moet worden in de overlap tussen alle eigen belangen. In dit traject van zoeken naar een gedeelde opgave en het maken van een agenda is regie nodig, maar dat hoeft niet per se vanuit de gemeentelijke hoek te komen.

Tot slot is het van belang om je te realiseren dat economie en maatschappij altijd de nodige dynamiek vertonen. Zorg dus periodiek dat de opgave en de agenda herijkt worden. *'Een attractieve agenda is dus ook een adaptieve agenda.'* (p. 182)



# 3

## Denk domeinoverschrijdend





## Een verhaal



### ONDERNEMENDE HOUDING

**Rolph Dols, wethouder in Gilze en Rijen**

'Als wethouder was ik de afgelopen twee raadsperiodes (2010-2018) onder meer verantwoordelijk voor zowel Economische Zaken als Participatie, een combinatie die in het land blijkbaar geen gemeengoed is. Deze portefeuillesamenstelling heeft Gilze en Rijen veel kansen geboden, vooral als het gaat om de opgaven binnen het sociaal domein. Als wethouder EZ heb je een natuurlijke relatie met het bedrijfsleven. Je kent de ins en outs van veel bedrijven en komt vaak in een faciliterende rol ten behoeve van ondernemers. Denk aan de aanpassing van een bestemmingsplan ter realisatie van nieuwbouw, de revitalisering van bedrijventerreinen of samen optrekken bij de beveiliging van bedrijventerreinen. Dit alles doe je zónder op de stoel van die ondernemer te gaan of willen zitten, maar wel mét een ondernemende houding. Juist vanuit deze ondernemende houding is een brug slaan naar participatie bijna vanzelfsprekend. Immers, het onderwerp menselijk kapitaal heeft zowel een economisch als een sociaal aspect in zich.

En dat niet alleen. Het is voor gemeenten goed om zich te realiseren dat ruim 95% van de ondernemers behoort tot het MKB en vaak helemaal niet beschikt over een professionele HRM-afdeling. Ondersteuning vanuit de gemeente is dan zeer welkom; niet om het HRM-werk over te nemen, maar om als sparringpartner op te treden en de verbinding te leggen naar het sociale domein. Een ambtenaar die als accountmanager optreedt, ruimte krijgt om een ondernemende rol in te vullen en zowel de economische als de sociale kant van het verhaal kent, wordt in dit soort bedrijven met open armen ontvangen. In Gilze en Rijen hebben we goede ervaringen met een regionale invulling hiervan, waarbij lokale nabijheid en regionale coördinatie allebei even belangrijk zijn. Zo doen we wel meer zaken die arbeidsmarkt-opgaven raken op regionaal niveau overigens. Zoals het waarborgen dat de onderwijsbranche een bijdrage levert aan de participatiedoelstellingen of dat gemeenten die zelf geen voortgezet, middelbaar of hoger onderwijs in hun gemeentegrens hebben, ook aangesloten zijn bij regionale afspraken hierover.

De ondernemende houding reikt verder dan het (intern) bij elkaar brengen van domeinen. Ook richting collega-wethouders in de regio kunnen beleidsdomeinen dichter bij elkaar worden gebracht. Ik heb zelf enkele jaren geleden een week geruild met mijn collega-wethouder in Tilburg. Zelfde baan, zelfde domein, maar een heel ander perspectief. Ook op mijn eigen gemeente trouwens! En voor hem gold precies hetzelfde. Een ervaring die ik elke wethouder alleen maar kan aanraden!

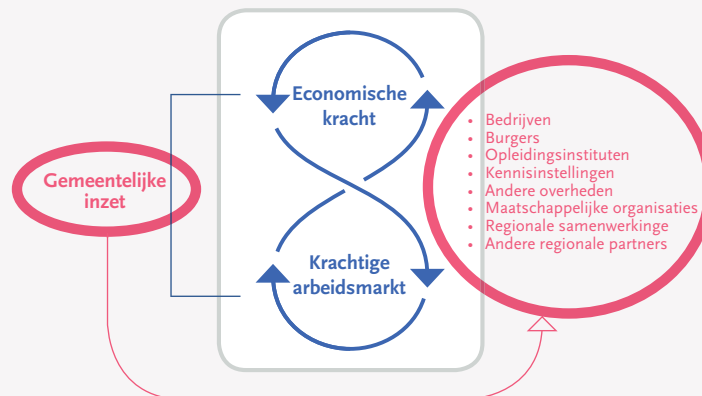




## Uit het onderzoek

(over gemeentelijke inzet bij arbeidsmarktopgaven)

- ‘Ten eerste is er de variant van versterking van economische kracht; denk hierbij aan het aantrekken van goede bedrijven, nieuwe allianties ondersteunen, triple helix-verbanden ondersteunen, infrastructuur versterken en investeren in een sterke beroepsbevolking. Ten tweede is er de variant waarin de gemeente zich vooral inzet op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De gemeente probeert hen te helpen om aansluiting te vinden bij de arbeidsvraag. Dat gaat vooral om inspanningen die erop gericht zijn om mensen buiten een uitkering te houden, [...], door om- of op bijscholing mogelijk te maken, door contacten te onderhouden met bedrijven die stages aanbieden, door te investeren in leerwerktrajecten voor jongeren of door de gemeentelijke rol in de arbeidsbemiddeling effectief te organiseren. Uiteraard hebben beide vormen met elkaar te maken. [...] Wel zijn het verschillende vormen met andere accenten’. (p. 18, 19).
- ‘We hebben naar arbeidsmarktregio’s en naar regionale economische samenwerkingen gekeken. Onze observatie is dat deze twee van origine vaak niet met elkaar verbonden zijn, ook al hebben ze allebei betrekking op economie en arbeidsmarkt. Dat lijkt vreemder dan het is. Ze gaan over hetzelfde, maar de origine ligt ver uit elkaar. [...] Dit alles is ook terug te zien in de betrokkenheid vanuit gemeenten. Bij arbeidsmarktregio’s participeren vaak wethouders sociale zaken en bij economische regio’s wethouders economische zaken. Dat betekent dat er op voorhand weinig wederzijdse versterking is ingebouwd’. (p. 139)
- ‘De overheid ‘doet’ het dan niet zelf, maar zorgt met anderen voor omstandigheden waarin het gebeurt. Vanuit een betrokken bescheidenheid kunnen gemeenten veel voor de arbeidsmarkt en economie betekenen’. (p. 16)



Figuur 3 Betrokken bescheidenheid van de gemeente in het regionale netwerk



## Een handreiking

Een opgave lijkt soms eenvoudiger dan hij daadwerkelijk is, net als de zoektocht naar oplossingsrichtingen. Dat komt omdat een integrale benadering meestal wel op papier en qua ambitieniveau bestaat, maar niet altijd in daadwerkelijk kijken, denken en handelen. De kunst is om domeinen te verbinden en de samenhang te zien. Specifiek voor arbeidsmarktopgaven verdient het aanbeveling om de domeinen Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) – of varianten daarop (Werk & Inkomen of Arbeidsmarktbeleid) – en Onderwijs (O) te koppelen. In de praktijk zijn er binnen gemeenten wel raakvlakken, maar vaker nog zijn het gescheiden circuits: de onderwerpen zijn regelmatig in verschillende portefeuilles in het college van BenW belegd. Dit werkt door in de ambtelijke diensten die voor beleidsvorming en uitvoering zorgen. Ook in de netwerken die hier omheen georganiseerd zijn of worden, is dit zichtbaar.

Het is aan colleges en ambtelijke organisaties om de verbindingen te organiseren tussen domeinen. Liefst door bestuurlijke portefeuilles te combineren en verschillende ambtelijke afdelingen of kolommen dichterbij elkaar te brengen. Dat is een interne randvoorwaarde om op een andere manier aan de slag te kunnen gaan met lokale en regionale vraagstukken: extern samenwerken vereist ook intern samenwerken.

# 4

## Ken het netwerk





## Een verhaal



### GROENE STROOM OF NETWERKSTORING?

Jan van Ginkel, wvd. provinciesecretaris Zuid-Holland

‘Alleen stromend water beweegt. Anders is het ijs. Zo is het ook in netwerken. Mensen die elkaar kennen en vertrouwen, die op basis van betrokkenheid en energie met elkaar een paar mooie dingen zitten te willen, ja, het zijn *die* mensen die iets voor elkaar krijgen. Mensen die bijvoorbeeld de handen ineenslaan om te zorgen dat in de regio het technisch onderwijs een impuls krijgt. Of, nog een voorbeeld, vertrouwde partners die zorgen voor *jobcarving* en *jobcrafting* op het niveau van een hele sector.

Organisaties zijn van belang, de kwaliteit van het organiseren is van belang, maar uiteindelijk zijn het gewoon de netwerkpartners die het werkelijke verschil maken. Mensen die elkaar weten te vinden zorgen ervoor dat het stroomt in de regionale netwerken, dat dingen voor elkaar worden gebokst, dat er resultaten worden neergezet. Preciezer gezegd: dat er publieke waarde wordt gegenereerd.

Je creëert pas kansen in je netwerk als je elkaars harten raakt. Een soort groene stroom zeg maar. Om van daaruit de gezamenlijke hoofden en handen aan het werk te zetten.

En altijd weer doemt dan de valkuil op. Ik heb meermalen meegemaakt dat ik met enkele anderen uit mijn netwerk aan de slag ging om mooie dingen neer te zetten, om ontwikkeling te creëren waar het vastzat, om onvermoede mogelijkheden te exploreren. Totdat. Totdat iemand vragen gaat stellen of ik wel voldoende gelegitimeerd was, of mijn partners wel echt namens hun organisaties spraken, of er wel een voldoende representatieve groep bij betrokken was. En zo nog wat van die energie-slurpende vragen. Het effect is altijd hetzelfde: zo iemand verwacht passie en drive met regels en bureaucratie, met als onvermijdbaar gevolg dat alles wat stroomt langzaam stolt. Weg netwerk, weg resultaat, weg waarde. Zo verwordt de groene stroom tot een netwerkstoring. IJzig.

Veel provinciale bestuurders en ambtenaren hebben in regio's een effectief netwerk, dat uitstijgt boven dat van gemeentelijke bestuurders en ambtenaren. Van Rijksoverheid tot multinationals, van universiteiten tot individuele ondernemers, van lobbynetwerken tot inwoners. Daar zit ook de kracht van provincies: door een slimme combinatie van maatwerk en toegevoegde waarde maken de provincies het verschil in de regionaal samenwerkende gemeenten. Ik zie in de praktijk veelvuldig dat rond maatschappelijke opgaven een provincie *net* even makkelijker toegang tot andere partners heeft dan een gemeente. Ook bij vraagstukken rond de arbeidsmarkt is daarom mijn advies aan raden, colleges en ambtenaren: betrek actief je provincie als netwerkpartner om *samen* het verschil te maken.'



## Uit het onderzoek

(over het belang van relaties en netwerken)

- ‘Een opgave speelt altijd in een netwerk van partijen. Er zijn al partijen mee bezig en er zijn in een regio altijd al actieve of minder actieve verbanden van partijen. De opgave is niet los te zien van het al aanwezige netwerk van partijen.’ (p. 182).
- ‘Het formaat van een regionale samenwerking is niet per definitie een succes- of faalfactor. Regionale samenwerking groeit niet door omvang, maar door goede relaties.’ (p. 157)
- ‘Weefsel is iets ongrijpbaars en toch heb je vaak direct door of het er is of niet. Het is iets dat ontstaat tussen partijen en tussen individuen. Ten eerste gaat het bij weefsel om het opbouwen van relaties en het creëren van onderling vertrouwen (Baggerman et al., 2016; Boogers, 2013; SER, 2017). Dit ontstaat niet zomaar, vaak is dit een proces van enkele jaren. Zo kenden de hoofdrolspelers van de Brainport in Eindhoven elkaar al voordat het plan ontstond om samen te werken.’ (p. 61)



## Een handreiking

De gemeente is slechts één actor in een netwerk van heel veel actoren, niet alleen bij arbeidsmarktopgaven. Zorg dat je weet wie de spelers en hun posities in het netwerk zijn, wat hun belangen zijn en waar hun kracht ligt. Maak zo nodig gebruik van een netwerkanalyse als hulpmiddel; dat kan via netwerkopstellingen (bijvoorbeeld met speelgoedpoppetjes), maar elke andere methode is ook goed.



Figuur 4

Een netwerkanalyse maken met netwerkopstellingen

*Last but not least:* tref andere spelers van dat netwerk regelmatig, juist ook vóór of ná formele besluitvorming. Immers, samenwerking en interactie tussen spelers in een netwerk vindt deels plaats op de formele momenten, zoals besluitvormende raadsvergaderingen waar de stukken van verbonden partijen op de agenda staan, vergaderingen van algemene of dagelijkse besturen van gemeenschappelijke regelingen of het reguliere overleg tussen gemeentesecretarissen of andere ambtelijke adviseurs. Maar minstens zo belangrijk zijn de informele momenten. Dat vraagt om investeren in relaties. En de opbrengst daarvan is zichtbaar op de formele momenten; als het er op aan komt.

# 5

## Kies bewust een sturingsprincipe





## Een verhaal



### HOE MAAK IK DUIDELIJK WAT IK WIL EN WAAROM

Maarten Struijvenberg, wethouder in Rotterdam

‘Besturen vraagt voortdurend om te schakelen tussen rollen. Als ik overleg met andere wethouders sociale zaken en economie in onze regio besef ik dat ik wethouder ben van een grote stad. Dat betekent dat ik weliswaar voorzitter, maar me vooral vragend opstel, zelf niet al te bepalend probeer te zijn. In de richting van het ambtelijk apparaat ben ik meer op de prestaties gericht en directief: hoe maak ik duidelijk wat ik wil - en waarom? Kijk ik naar het bedrijfsleven, dan ben ik in de eerste plaats een partner, wil ik er achter komen wat we samen kunnen doen. Ze denken proactief mee en dan krijg je vanzelf dat de rol van de gemeente ontwikkelt naar aanhaken bij wat er gebeurt. Het is de tijdgeest, natuurlijk. Maar dat we die samenwerking en responsiviteit zoveel ruimte geven, hangt om te beginnen samen met de ontvankelijkheid van het midden- en kleinbedrijf: constructief-kritisch, voortdurend op zoek eigenlijk.

Bij de realisatie van de garantie-banen hebben we gezien hoe zo'n samenwerkingsrelatie doorwerkt. Van de landelijk afgesproken 125.000 banen voor mensen met een beperking hebben we in Rotterdam-Rijnmond het meeste aantal mensen aan het werk geholpen. Alles naar rato natuurlijk, maar doorpakken begint met een MKB dat er een punt van wil maken en je als gemeente in contact brengt met werkgevers. Actief, gedreven, deskundig. We zijn het niet op alle punten steeds met elkaar eens, maar we focussen meer op de gemeenschappelijke dan op de tegenstrijdige belangen. Natuurlijk, soms wil je als overheid tempo maken met een regeling en blijkt dat bedrijven meer tijd nodig hebben. Of dan blijkt dat ze er niets mee kunnen in de vorm waarin je het aanbiedt. Of andersom. Richt je in eerste instantie op wat wél kan, is hier de les. En maak duidelijk waarom je je ergens sterk voor maakt.

Een uitgesproken succesfactor is een goede arbeidsmarktanalyse: we zijn nergens als we geen zicht hebben op waar in de nabije toekomst behoefte is aan arbeidskrachten. Vervolgens moet je werken aan een klimaat, waarin iedereen die een idee heeft, welkom is. Dan gaat niets verloren en ben je creatief. Als initiatief gestimuleerd wordt, werkt dat dus door, dan ontstaat een *positive vibe* tussen overheid en bedrijfsleven. Dan leg je ook een basis om opgaven als het granieten bestand aan te pakken: hoe speel je in op mensen die meer zoeken dan alleen een baan? Je kunt zeggen: wat heb je als werkgever te bieden als een werknemer zegt: ik heb problemen thuis en kan daarom vandaag niet op het werk verschijnen. Dan helpt het als je een link met partners in zorg en welzijn kunt leggen en over een nog bredere lijn een goed werkgeversarrangement kunt maken’.

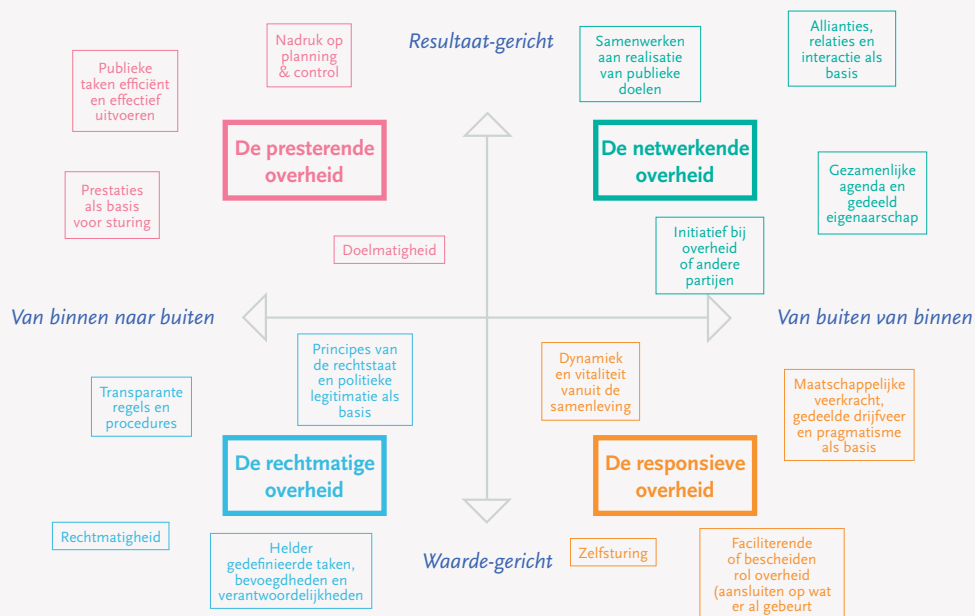




## Uit het onderzoek

(over de vier perspectieven op overheidssturing; het kwadrantenmodel)

- 'In het denken over sturing wordt gesproken over een verandering van het denken in termen van government naar governance: van sturing door de overheid naar sturing met anderen.' (p. 27)
- 'Vanuit de vier perspectieven op overheidssturing ziet regionale samenwerking er steeds anders uit: in deze stap moeten gemeenten bepalen op welk perspectief ze de nadruk willen leggen: via welk perspectief is de kans het grootst dat we voor deze opgave in dit netwerk tot regionale samenwerking komen? Soms zal het antwoord op die vraag zijn dat er in dit netwerk al zoveel energie en activiteit is dat een responsieve strategie, volgend aan wat er in de samenleving al gebeurt (rechtsonder) voor de hand ligt om de agenda te realiseren. Soms zal de analyse zijn dat als de gemeente niet zelf het voortouw neemt de kans dat er iets gebeurt heel klein is.' (p. 184, 185)



- *‘Met de keuze van nadruk voor één perspectief zijn de andere kwadranten niet weg. Succesvolle samenwerking als netwerkende overheid vereist nog steeds het geven van rekenschap (rechtmatige overheid), en succesvolle samenwerking als presterende overheid vereist nog steeds een goede positie in het netwerk (netwerkende overheid). Zo geldt steeds dat de keuze voor nadruk op één perspectief vraagt om het beantwoorden van kernvragen die horen bij de andere kwadranten. Beeldend uitgedrukt gaat het er in deze stap om dat gemeenten vanuit de gekozen nadruk de weg terug bewandelen naar de andere kwadranten en ingaan op de waarden, behoeften en verlangens die daar spelen. Waarbij ze antwoorden op die vragen formuleren die én ingaan op de waarde die daar speelt én die passen bij de werkwijze van het gekozen perspectief. Niet of-of, maar en-en staat hier centraal. Na de bewuste nadruk op één perspectief volgt de verbinding met de andere perspectieven. Nadruk is nodig om scherpte in de strategie te brengen, verbinding is nodig voor borging en inbedding in het systeem van waarden en belangen van goed openbaar bestuur’. (p. 189)*



## Een handreiking

Als lokaal bestuur valt er iets te kiezen waar het gaat om sturingsprincipes. Het kwadrantenmodel uit het onderzoeksrapport ‘Werkende samenwerking’ is daarbij een mooi hulpmiddel. Is er behoefte aan een meer sturende rol van de overheid, dan zijn de kwadranten linksonder of linksboven meer voor de hand liggend. Gebeurt er al van alles in de buitenwereld en moet de gemeente dit vooral mogelijk maken, als partner of met specifieke randvoorwaarden, dan komen de kwadranten aan de rechterkant eerder in beeld.

Analyseer de rol die je hebt of wilt nemen en kies bewust voor een bepaald sturingsprincipe. En realiseer je dat de keuze voor een rol passend bij één van de kwadranten, leidt tot vragen en opgaven in de andere kwadranten. Neem daarom de tijd om ook bij die andere kwadranten stil te staan, liefst samen met je samenwerkingspartners.



# Legitimeer wat je doet





## Twee verhalen



### DUALISME NIEUWE STIJL

Hedwich Rinkes, gemeenteraadslid in Heerenveen

De raad als besluitvormingsmachine: een oneerbiedige omschrijving van een belangrijke taak van de gemeenteraad. Buitengewoon belangrijk. Maar niet de enige taak. Want de raad **is** veel meer dan dat. **Kan** veel meer dan dat. En **wil** ook veel meer dan alleen maar formeel besluiten. **Ik** wil veel meer dan dat! Zeker als het gaat om impactvolle vraagstukken die de grens van de gemeente overstijgen. En dan inspireren woorden als waarde-gericht, veranderkracht of het nastreven van een hoger doel.

In de 4<sup>e</sup> VNG-denktank onderzochten we hoe regionale samenwerking tot stand komt. Centraal staat daarin de actiemodus. Op een andere manier denken, kijken en handelen. Voorbij gaan aan formele afbakeningen op grond van rollen en posities. En in co-creatie aan de slag gaan met het college en de regionale spelers om wie het gaat. Gebaseerd op openheid, vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid. Nodig regionale spelers uit in de raad of ga als raad op bezoek bij hen, in een stadium waarin besluitvorming nog lang niet aan de orde is. Dan weet je wat er speelt, welke keuzevraagstukken er voor liggen en welke richtingen er verkend worden. En als het te ingewikkeld is om dit met de voltallige raad te doen, benoem dan een 'dedicated' groepje in de raad, die deze actie op zich neemt. Of verdeel het werk met raden in de regio.

Wat is daarvoor nodig? Een raadslid dat opstaat en anderen meekrijgt. Vanuit het besef dat je als raadslid waarde-gericht publiek leiderschap kunt tonen. Vanuit de wens om te onderzoeken hoe je in je persoonlijke 'raadsreis' in gezamenlijkheid kan bijdragen aan verandering. Hoewel we allemaal wel eens zuchten als bijvoorbeeld de stapels documenten rondom de verbonden partijen weer op de raadsagenda staan. Het lezen kost veel tijd en er is nog maar beperkt ruimte om een zienswijze in te dienen op een stuk dat eerder al op tig andere tafels is afgezegd. Dat kan ook anders. Actiever. Creatiever. Effectiever.

Ik weet dat sommigen ook aarzelen bij deze andere werkwijze. Raadsleden die zich afvragen of meedenken aan het begin van een traject hun positie ondermijnt als de formele besluitvorming aan de orde is. Die bezorgd zijn dat ze hun politieke statement niet meer kunnen maken als ze aan de voorkant stevig betrokken waren. Dat hun verantwoordelijkheid als onafhankelijk en controlerend orgaan onder druk komt. Onterechte zorgen, wat mij betreft. Sterker nog, als het goed is, wordt het besluitvormingsproces er juist eenvoudiger door.

En hoe verhoudt zich een en ander tot het dualisme? In co-creatie zaken doen, past volgens mij prima binnen het dualisme. Misschien is dit het dualisme een andere lading geven. Noem het dualisme nieuwe stijl. Een vorm van dualisme die beter past bij deze tijd en bij de complexe vraagstukken waar gemeenteraden geacht worden zich over te buigen. En uiteindelijk formeel over moeten besluiten. Deze reflecties neem ik mee in de komende periode. Hoe gaat u uw persoonlijke 'raadsreis' vorm geven?

## BETROKKENHEID VORMGEVEN

**Boudewijn Steur, programmamanager versterking democratie en bestuur, ministerie van BZK**



Bij arbeidsmarktopgaven gaat het over bedrijvigheid. Over de rol van het bedrijfsleven en de onderwijssector. Over de noodzaak om samen te werken binnen de regio. En heel veel andere zaken. Maar in de kern – en laten we dat niet vergeten – gaat het over mensen. Over ondernemers, over werknemers, over werkzoekenden, over studenten die de arbeidsmarkt gaan betreden. Kortom, over inwoners van een bepaalde regio.

Inwoners met opvattingen over arbeidsmarkt, bedrijvigheid en onderwijs. Zij gaan er van uit dat hun opvattingen doorklinken in de keuzes die gemaakt worden. Daar gaat het om in een democratie. Dat mensen invloed hebben – direct of indirect – op de richting van het overheidsoptreden. En dat dat overheidsoptreden ook controleerbaar is. Daarom is het belangrijk dat gemeenteraden grip hebben op die regionale samenwerking.

De betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerking hoeft niet overal in Nederland op dezelfde manier ingevuld te worden. Daar mogen best verschillen bestaan. Uiteindelijk gaat het vooral om de vraag of gemeenteraden in staat zijn voldoende invloed te hebben op de koers van die regionale samenwerking.

Hoe u die betrokkenheid organiseert, is aan u. De komende raadsperiode kunt u dat invullen zoals u wilt. Laat u daarbij inspireren door het verleden, maar niet gijzelen. Hoe die betrokkenheid in de vorige raadsperiode werd ingevuld, is immers geen gegeven voor de toekomst. U kunt zich bijvoorbeeld ook laten inspireren door vormen die elders in Nederland bestaan.

Zo is in de Drechtsteden gekozen voor een Drechtraad, die het algemeen bestuur van de regio vormt. En in de regio Utrecht hebben ze voor een licht samenwerkingsverband gekozen, de U10. In het kader hiervan vinden geregeld zogenaamde U10-café's plaats, waar niet alleen raadsleden aanwezig zijn, maar ook andere belanghebbenden.

De invulling van de betrokkenheid hoeft niet alleen te gaan over de vorm, maar kan ook gaan over de inhoud. Want waar richt je je als gemeenteraad op? Op de voorkant, de achterkant of het verloop van het beleidsproces? In de gemeente Renkum is gekozen voor het eerste. Daar geeft de gemeenteraad bij het begin van een nieuwe ontwikkeling of nieuw onderwerp de wethouder kaders mee. Vervolgens laat de gemeenteraad het los. Daarmee heeft de wethouder vrijheid om binnen die kaders te handelen. Als de wethouder terugkomt met een resultaat neemt de gemeenteraad dat voor kennisgeving aan, zolang de kaders maar zijn gerespecteerd.

Ca nu – aan het begin van de nieuwe raadsperiode – het gesprek met elkaar aan over de vraag hoe u als gemeenteraad betrokken wilt zijn bij regionale samenwerking. En niet alleen binnen uw eigen gemeenteraad, maar voer dat gesprek ook met andere raden binnen uw regio. Griffiers spelen hier een belangrijke rol bij. Bespreek hoe u de komende vier jaar invulling wilt geven aan uw rol als gemeenteraad bij regionale samenwerking.



## Uit het onderzoek

(over democratische legitimiteit als organisatie-, structuur- en cultuurvraagstuk)

- *‘Eén van de meeste heikele punten in vrijwel elke samenwerking waar de overheid bij betrokken is, is het structuur geven aan de democratische legitimiteit van de samenwerking. Hoe organiseer je democratische besluitvorming op regionaal niveau? Hoe borg je het primaat van de politici en zorg je tegelijkertijd voor voldoende regionale slagkracht?’ (p. 56)*
- *‘De gemeenteraad wordt daarin niet buitenspel gezet zoals sommigen beweren, maar helemaal helder en systematisch gebeurt het zelden. Deels omdat er weinig systeem in is aangebracht, deels omdat raadsleden hun handen al vol hebben aan de lokale going concern en niet goed weten wat ze allemaal kunnen ten aanzien van regionale samenwerking. Dat is precies de zorg die uit de hoek van staats- en bestuursrecht geuit wordt. Regionale samenwerkingen passen niet zomaar in de klassieke democratische controle en kaderstellende rol van gemeenteraden. Die spanning is tweezijdig. Enerzijds gaat er publiek gemeentegeld in om, er wordt ruimte verdeeld en er worden partijen bewust voorgetrokken op anderen in de regio – ook al wordt het natuurlijk nooit zo genoemd. Daarop is dus een zeker toezicht nodig, want er is verdeling aan de orde. Anderzijds leidt de klassieke besluitvorming in raden er ook toe dat regionale samenwerking bepaald wordt door de traagste en minst tot samenwerking bereid zijnde raad. En ook daarmee lijkt ‘het algemeen belang’ in de regio niet gediend. Het vraagstuk van politieke sturing en verantwoording verdient dus zeker aandacht, maar eerder in ontwerpende dan in waarschuwendende zin. Er is meer behoefte aan een ontwerptafel (of tafels) dan aan een noodklok.’ (p. 174)*
- *Leiderschap speelt ook een rol in het vergroten van de democratische legitimiteit van de samenwerking. Meerdere rapporten stellen dat we democratische legitimiteit niet alleen moeten zien als een structuurvraagstuk, maar juist ook als een cultuurvraagstuk. Democratische legitimiteit ontstaat niet uit een statische relatie tussen raadsleden en wethouders, maar juist uit een dynamische relatie, waarin er samen wordt gewerkt aan het verbeteren van de legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Raadsleden moeten zich er actief mee bemoeien en wethouders moeten hun taak om de raad te informeren belangrijk achten. Het gaat dus niet alleen om een verandering van structuur, maar juist om een culturele verandering waarin de lijntjes kort zijn en mensen elkaar eenvoudig weten te vinden. Om deze culturele verandering tot stand te brengen is leiderschap nodig. Leiderschap dat erop gericht is om mensen bij elkaar te brengen (Boogers et al., 2016; Raad voor Openbaar Bestuur, 2015b). (p. 60)*



## Een handreiking

Democratische legitimiteit is een onderwerp dat met enige regelmaat wordt opgevoerd als probleem als het gaat om regionale samenwerking. Misschien wordt het zelfs te vaak geproblematiseerd. In elk geval is het een thema dat ook al in verschillende andere publicaties onder de loep is genomen, op zoek naar DE oplossing. En die is tot op heden niet gevonden. Ook niet door de 4<sup>e</sup> VNG Denktank.

Maar dat wil niet zeggen dat er voor raadsleden, colleges of ambtenaren geen handelingsopties zijn.

Net zoals regionale samenwerking er in allerlei soorten en maten is, geldt die diversiteit eveneens voor democratische legitimiteit. Er is niet één wijze waarop dit kan of moet. Dus: bepaal zelf in de regio wat een passende wijze is en maak verantwoording een gesprekstema in de regionale samenwerking. En zorg dat hier heldere afspraken over komen. Daarbij gaat het overigens niet alleen om de verantwoording richting raden, maar naar alle achterbannen, dus ook bij andere spelers.

Kijk daarbij of het eerder genoemde kwadrantenmodel hulp biedt voor het kiezen van de meest passende optie(s). In een regionale samenwerking waarin rechtmatigheid het meest dominante sturingsprincipe is, kan een oplossing in de vorm van structuur, mandaten of regelgeving houvast bieden, bijvoorbeeld via een regiobestuur. In een regionaal samenwerkingsverband waar het accent ligt op prestaties en doelmatigheid gaat de voorkeur mogelijk uit naar het vooraf verankeren van de beoogde regionale inzet en prestaties in een voorjaars- of kadernota of in een begroting. Bij een sturingsprincipe aan de rechterkant van het kwadrant, waar de netwerkende en de responsieve overheid zich bevinden, zijn afspraken over het voeren van een goede dialoog, het delen van inzichten, het gezamenlijk betekenis geven of de ander vroegtijdig meenemen in wat er speelt wellicht meer aansprekende oplossingsrichtingen. Of misschien heeft een mix van verschillende ingrediënten de voorkeur.







Breng in  
kaart wat er is





## Een verhaal



### KIJK NAAR WAAR JE VANDAAN KOMT Jack Mikkers, burgemeester 's-Hertogenbosch

'Als overheid in Noordoost-Brabant deden we in het verleden van alles rondom economie en arbeidsmarkt. Dingen als vergunningen verlenen, beleid maken en nog veel meer. Maar bij dat alles hadden we eigenlijk niet door wat nu het cement in onze regio was. Dat hadden we ons eerder ook niet afgevraagd. Maar op enig moment realiseerden we ons dat er méér nodig was dan wat we al deden om een adequaat antwoord te kunnen vinden voor maatschappelijke opgaven. En toen kwam pas de vraag op wat ons bindt in onze regio. Het antwoord bleek in het verleden te liggen. Van oudsher heeft onze regio een goede positie in de agrifood wereld: door de agrarische bedrijven, ondernemingen gericht op voedselproductie, de Hogere Agrarische School (HAS) in Den Bosch, de Rabobank – de voormalige boerenleenbank - en dat is nog maar een deel van de opsomming. En natuurlijk geldt dat niet iedereen in Noordoost-Brabant met agrifood bezig is, maar de keten werkt wel op veel manieren door: naar de logistieke branche, groothandels, de verpakkingen-industrie, naar bedrijven en instellingen in de zorg- en gezondheidsbranche, ICT, kennisinstellingen en wetenschappers. In elk geval veel breder dan je in eerste instantie zou vermoeden. Ook thema's als duurzaamheid en energietransitie zijn te koppelen aan de samenwerking in de Agrifood Capital, bijvoorbeeld doordat landbouwgronden tegelijkertijd kansen bieden voor het plaatsen van windmolens of zonnepanelen.

De regionale samenwerking via de Agrifood Capital is dus niet op één dag geboren. Er was al een rijke historie. Noem het weefsel. Om de vraagstukken voor de toekomst te kunnen beantwoorden, moet je kijken waar je vandaan komt en is weefsel nodig. Wat ook nodig is, zijn mensen die het verhaal kunnen vertellen. Bijvoorbeeld een ondernemer van een cateringbedrijf, die vanuit de ambitie om voedselverspilling te verminderen of te voorkomen, een warm pleidooi doet voor samenwerking in de regio. Er ligt een gezamenlijke opgave en dat kan niet zonder personen die zich daarvoor willen inzetten en die samen de kar willen trekken.

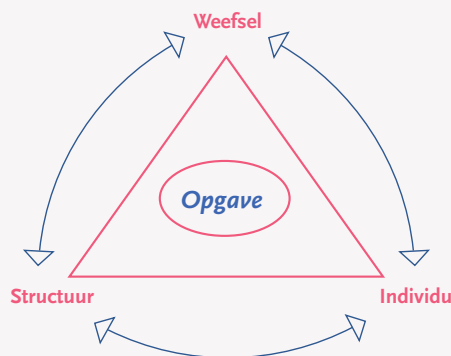
In de driehoek *structuur*, *personen* en *weefsel*, is structuur misschien nog wel de minst belangrijke in de Agrifood Capital. Het is wel degelijk een van de pijlers, maar doordat op de onderdelen *personen* en *weefsel* al zo'n krachtige basis lag, behoefde de structuur niet veel kwaliteitsinvesteringen. Het cement is zo sterk, dat het bouwsel wel staat. En is het in onze regio mogelijk om vanuit de kracht van het verleden samen te werken aan innovatieve oplossingen voor de toekomst.'



## Uit het onderzoek

(over het analyseren van regionale samenwerking aan de hand van structuur, personen en weefsel):

- *'De opgave en de elementen beïnvloeden elkaar dus voortdurend, zoals in de structuration theory van Giddens de verhouding tussen structure en agency wordt benoemd; mensen maken het systeem, maar tegelijkertijd maakt het systeem ook de mensen. Het samenstel van weefsel, structuur en individu bepaalt de opgave, maar tegelijkertijd bepaalt de opgave het samenstel van weefsel, structuur en individu. Het is een doorgaand proces van interactie tussen de verschillende elementen en de opgave, die maakt hoe een regionale samenwerking zich ontwikkelt'.* (p. 65)
- *'Weten wat je wil is belangrijk, maar vervolgens gaat het om de interactie met de anderen. Welke individuen zijn in de regio al rond samenwerking actief, welke structuren zijn er en welk weefsel is er? Hoe verhoudt de gemeente zich ertoe? Als cruciale elementen ontbreken, dan kan de gemeente investeren in de versterking ervan. Uiteindelijk moet weefsel ontstaan. Daar kunnen gemeenten zich op richten. Er zijn daarvoor allerlei routes mogelijk. Structuur kan tot weefsel leiden, maar evengoed kan structuur de vorming van weefsel in de weg staan. We hebben samenwerkingsverbanden gezien die op papier goed in orde zijn, met structuur én individuen die op papier het gezicht ervan vormen, maar waar in werkelijkheid weinig weefsel bestaat. Dat zijn zaken die een gemeente kan proberen te versterken. Andersom hebben we ook gezien dat er op basis van individuele inzet heel veel weefsel is zonder dat er structuren zijn: dan kan het voor de gemeenten interessant zijn om toch ook na te denken over structuren die voor robuustheid zorgen, zonder dat ze het weefsel schaden.* (p. 188)



Figuur 5

Structuur, weefsel en personen

- *We hebben ook gezien dat gemeenten soms te maken zullen hebben met dicht en dik bestaand weefsel, dat echter ‘de verkeerde kant’ op beweegt. Oude netwerken van mensen die samen de agenda maken en uitvoeren, maar die niet leiden naar de vanuit de opgave benodigde richting. Dit geldt bijvoorbeeld voor veel transitieopgaven. Maar het geldt ook voor regio’s waarin veel weefsel gericht is op lokale netwerken en eigen identiteit. Daar is het weefsel weliswaar dicht, en misschien ook wel gevarieerd in termen van combinaties van publiek en privaat, maar niet gericht op regionale samenwerking. Soms is het dus nodig om bestaand weefsel af te breken of te veranderen, bijvoorbeeld door nieuwe partijen toe te voegen of nieuwe initiatieven te starten’. (p. 188)*



## Een handreiking

Elke regio is anders. Het helpt om in kaart te brengen wat er is, ook al denk je dat misschien al te weten. Een analyse langs de elementen structuur – personen – weefsel kan tot nieuwe inzichten leiden.

Bij structuur gaat het bijvoorbeeld om regels en procedures, overlegstructuren of financiële structuren, afspraken of arrangementen. De meest bekende en vaak de eerste invalshoek.

Personen zijn een andere belangrijke factor: mensen maken het verschil door een specifieke vorm van leiderschap, vaardigheden en kwaliteiten, zoals het bouwen van bruggen. Zij kunnen de samenwerking doen slagen of volledig laten mislukken. Zij zitten aan tafel en moeten bereid zijn om in elkaar te investeren en elkaar te leren kennen. Dat vraagt om een investering.

En dan het weefsel, de meest lastige, maar minstens zo belangrijke invalshoek. Bij weefsel gaat het over vertrouwen, solidariteit, onderlinge relaties, elkaar iets gunnen, oprechte intenties of wederzijdse afhankelijkheid.

Bepaal hoe deze onderdelen functioneren, wat er goed gaat en wat er anders kan of moet, en pak daarin je verantwoordelijkheid.

En tot slot, realiseer je dat deze drie elementen permanent aan verandering onderhevig kunnen zijn, ook door personele wisselingen tijdens of na afloop van een bestuursperiode, en dat de vraag of het geheel nog passend is en nog werkt, om de zoveel tijd opnieuw aan de orde moet komen.



Vind wat  
verbindt





## Een verhaal

### WENDBAAR DOOR HET WEEFSEL

Els van der Pool en Guido Rijnja (verbonden aan respectievelijk de Hogeschool Arnhem en Nijmegen en het ministerie van AZ) onderzoeken de kracht van contact bij samenwerking



‘We zijn gefascineerd door de relationele kanten van samenwerking. Wat opvalt is dat het vaak over de inhoud gaat en het betrekkingen-niveau onderbelicht blijft. Maar als de onderstroom geen aandacht krijgt, ben je niet in staat om de spanningen te herkennen en te hanteren, die onvermijdelijk op je weg komen. Geef je wel aandacht aan de interactie tussen mensen, dan help je een weefsel te spannen, waarin vertrouwen, gunnen, openheid en kwetsbaarheid de vitaliteit bepalen. Daarmee verschaf je de samenwerking een sociaal chassis, waardoor je weerbaar bent als er gaten dreigen te vallen of op de momenten dat het gaat knellen. Je maakt de samenwerking wendbaar.

Hoe dat zichtbaar wordt in personen, structuur en weefsel, leren we in een onderzoek naar de regionale samenwerking rondom Smart Cities: SCRIPTS, dat innovatieve manieren van vervoersmobiliteit verkent. Wat daar bijvoorbeeld blijkt, is dat bestaande statische werkvormen innovatie in de weg staan. Neem een standaard concessie (structuur), met de klassieke verhouding van de overheid als opdrachtgever en een exclusieve vervoerder als opdrachtnemer (personen). Hoe ben je als overheid – gemeente en provincie– met meerdere vervoersaanbieders in staat om samen (weefsel) nieuwe wegen te verkennen om de opgave van toekomstbestendige mobiliteit aan te gaan? En dat te midden van de nodige complexiteit, die zich in de breedte kenmerkt door een diversiteit aan spelers en vervoersvormen, en in de diepte door belangen en waarden die botsen. Met wie deel je bijvoorbeeld je data en je verdienmodel? En met wie liever niet? Hoe ontstaat ruimte voor publieke én commerciële belangen, zodat idealen kostendekkend kunnen zijn? Net als bij arbeidsmarktvraagstukken komt het er dan op aan dat je dan als bestuurder in staat bent om het weefsel te activeren en vitaal te houden.

Sterke regionale weefsels laten vaak zien dat partners aan een half woord genoeg hebben, doordat ze op een dieper niveau weten waar ze aan toe zijn en in contact zijn. Dat heeft met hun gedeelde waarden te maken, die sturend zijn in de omgang met elkaar. Dan communiceer je wat je noemt waardierend en krijgt de relationele kant van de samenwerking inhoud. Je maakt eigenlijk een drieslag: je creëert overzicht van wat er voor wie toe doet, je expliciteert en waardeert de altijd aanwezige verschillen, en je maakt ook hierop contact, zodat weer een vitaal weefsel kan ontstaan. Dat maakt wendbaar: je hebt oog en oor voor elkaars behoeften en mogelijkheden. Dan ben je in dialoog, en wel in letterlijke zin: je doorziet elkaar. En het gaat nog een stapje verder, naar een tweede ring van betrokkenen: de eigen lokale kring. Ook die speelt immers een (in)directe rol bij het verder brengen of legitimeren van resultaten. Waar mensen samenwerken komt het aan op maatwerk en dat betekent dat je steeds moet *reflect-leren*.‘



## Uit het onderzoek

(over het belang van communiceren en verbinden)

- *‘Een punt dat steeds in de cases terugkomt als cruciaal is de taal en dan vooral het verschil daarin tussen de verschillende deelnemers in een samenwerking. Dat is opvallend, omdat er in een samenwerkingsverband maar weinig expliciet stilgestaan wordt bij de taal die men hanteert. Maar daar is wel degelijk veel voor te zeggen. Wat voor overheden een aantrekkelijke agenda is, is voor private partijen vaak een vage verzameling van weinig urgente issues. En waar het voor onderwijsinstellingen belangrijk is om veel aandacht te besteden aan didactiek en curriculum is dat voor ondernemers en misschien ook wel voor overheden professionele ballast die niet nodig is voor een “concrete aanpak van een werkelijk probleem”. De publieke agenda is vaak te weinig concreet. Dat leidt ertoe dat het contact met private partijen vooral in de operationele sfeer plaatsvindt, maar veel minder op het strategische of tactische niveau. ‘Gewoon aan de slag’ is iets dat in veel samenwerkingen de heersende gedachte is, maar gewoon blijkt voor de betrokken partijen vaak iets heel anders te zijn.’ (p. 159)*
- *‘Wat we uit de regio’s leren is dat de wisselwerking tussen ik en wij begint bij het besef dat je het alleen niet redt, maar dat je ook jezelf niet moet verliezen. Als partijen een van beide huizen overboord gooien en alleen nog redeneren vanuit de samenwerking of het eigen doel, dan is de samenwerking wankel. Wat nodig is, is verbinding tussen beide huizen, met hun eigen doelen, tempi, voorkeuren en waarden.’ (p. 152)*
- *‘Elke regio die we hebben onderzocht kent een paar koplopers en trekkers, mensen die in de groei van de samenwerking als persoon hun positie hebben benut om de samenwerking op gang te brengen. Leiderschap speelt een rol in de totstandkoming van de samenwerking, maar ook bij het in stand houden en verder ontwikkelen ervan. Steeds zien we daarin een belangrijke rol van lokale bestuurders, raadsleden en hun private counterparts die zich op belangrijke momenten sterk maken voor samenwerking.’ (p. 162)*



## Een handreiking

Onderschat het belang niet van de onderlinge relaties, van het met elkaar bespreken van eventueel ongemak en van het ontwikkelen van een gezamenlijke taal en boodschap. Dat gaat verder dan het periodiek uitbrengen van een nieuwsbrief met voortgangsinformatie, een goed begin overigens.

Op momenten dat de verschillen zich voordoen, komt het aan op de vitaliteit van het weefsel. Probeer de verschillen gedeeld te maken door ze te benoemen. Zoek en vooral vind wat verbindt, eerst met alle deelnemende partijen en daarna richting alle 'achterbannen' en andere indirect betrokkenen.



# 9

## Reflecteer & leer





## Een verhaal



### WIE NEEMT HIER DE LEIDING?

**Gerda van Dijk, hoogleraar Publiek Leiderschap aan de Vrije Universiteit, directeur van het Zijlstra Center, VU**

‘We organiseren regelmatig een ‘Reflectiekamer voor bestuurders’. Mensen in eindverantwoordelijke posities die elkaar niet kennen, gaan in gesprek over complexe vraagstukken. Dan komen vragen op tafel, visies, aannames en dilemma’s vooral. Laatst spraken we over de decentralisaties in de zorg. Een burgemeester vertelde: de gemeenteraad hijgt in mijn nek om zo goedkoop mogelijk contracten te sluiten. Ik heb een hele inkoopmachine opgetuigd. Wat was het doel ook al weer? De beste zorg in de regio! We zijn vergeten om de tafel te gaan zitten, het netwerk te organiseren. En met verbazing in zijn stem riep hij uit: ‘Wie neemt hier nu de leiding?’ Complexe vraagstukken vragen geen publieke managers, maar publiek leiders.

Afgelopen jaren hebben we publieke leiders getraind als manager, zodat ze goed in staat zijn tot projectmanagement, sturen op een eindresultaat, dat soort zaken. Maar als je ziet hoe complex veel opgaven zijn, hoe regionale samenwerking zich kan ontwikkelen: wat schiet je daar mee op? Bij complexiteit hoort dat je niet weet hoe de hazen gaan lopen, je weet niet wat mogelijk is of wat er uit gaat komen. Dat vraagt leren omgaan met onzekerheid en dat je een klimaat weet te organiseren waarin spelers hun belangen en ideeën op tafel leggen zodat nieuwe oplossingen zich voor kunnen doen.

Op het moment dat je samenwerking in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden definieert, haal je de macht binnen, gaat de aandacht naar het interne. Maar wil je echt een dialoog op gang brengen – of houden, want veel is natuurlijk al gaande – dan komt het aan op investeren in het denken van anderen en elkaar helpen zien wat in jouw regio mogelijk is. Door vragen te stellen en door gaandeweg vrije ruimte te creëren. De start van de nieuwe raadsperiode is zo’n interessant moment: hoe zorg je nou dat je niet alleen inhoudelijk en procesmatig de boel op orde hebt, maar vooral die vrije ruimte weet te organiseren.

Regio’s floreren, doordat mensen elkaar tegenkomen en er dan iets gebeurt. Niet omdat er een plan ligt, maar omdat ze willen dat het goed gaat in de regio. Omdat ze een idee hebben voor de regio. Daarom gaan ze experimenteren. Daarom staan ze open voor elkaar, ontdekken ze gemeenschappelijke waarden, voegen ze waarde toe bij elkaar. Ben je deel van dat gesprek als gemeente, kun je het gesprek faciliteren, ga je mee op expeditie, help je die vrije ruimte te creëren en te benutten?’



## Uit het onderzoek

(over het belang van leren, reflecteren en goed leiderschap)

- *'[...] Dit recht op experimenteren, mislukken en daarvan te leren is iets dat in het openbaar bestuur niet altijd met open armen wordt ontvangen, terwijl het juist in een snel veranderende economie wel de manier lijkt om adaptief vermogen te ontwikkelen en mee te surfen op de kansrijke economische golven. Daarom gaat dit rapport niet alleen over werkende samenwerking, maar ook over lerende samenwerking. Ofscherper gezegd: een werkende samenwerking is een lerende samenwerking. En omdat leren altijd gaat over het zoeken van onbekend terrein en het maken van fouten gaat een werkende samenwerking óók altijd over dingen die mislukken, anders uitpakken of na een tijdje toch maar beter gestaakt of aangepast kunnen worden. Werkende samenwerking vereist ook regelmatige mislukking. (p. 192)*
- *'Weet dat het vraagstuk van kleur verandert. Pas dus de opgave en de attractieve agenda regelmatig aan. Herijken betekent niet dat de agenda 'fout' was, herijken hoort erbij.'* (p. 182)
- *'Als actoren gelijkwaardig zijn, maar elkaar niet vertrouwen, dan is er bemiddelend leiderschap nodig. Wanneer er meerdere barrières zijn voor de samenwerking, kan een leider die boven de partijen staat deze barrières opruimen. In een situatie waar wantrouwen heerst en men liever niet samenwerkt, is een krachtig leider nodig die respect afdwingt. Hij kan dan het vertrouwen winnen, partijen bij elkaar brengen en zo de samenwerking opzetten. Welke vorm van leiderschap nodig is, verschilt per samenwerking en per moment. Soms helpt het om een leider aan te stellen die werkt binnen de overheid, om zo eenvoudiger in Den Haag bij het ministerie binnen te komen. Op een ander moment moet een ambassadeur uit het bedrijfsleven opstaan om bepaalde deuren te openen (SER, 2017)'. (p. 60)*



## Een handreiking

Erken dat regionale samenwerking complex is. Dat het niet altijd in één keer goed gaat en dat het ook niet erg is, als het niet in één keer goed gaat. Ook dat is leiderschap. Leer van elkaar en met elkaar. En maak daar ook tijd voor. De 4<sup>e</sup> VNG Denktank doet daarom de suggestie om een nieuwe leerlijn te laten ontwikkelen bij de VNG Academie, al dan niet in samenwerking met andere partijen en in aanvulling op wat er al een leermiddelen beschikbaar is, rondom het thema regionale samenwerking. In een dergelijke leerlijn verdient het aanbeveling om werken & leren zoveel mogelijk te combineren, daartoe ruimte te bieden aan lokale bestuurders en desgewenst hun partners in de regio om praktijkcases te bespreken en de eigen regio alsmede de positie in het netwerk te analyseren met het kwadrantenmodel en via de invalshoeken structuur, personen en weefsel. Bij voorkeur in spelvorm. En met als doel om nieuwe inzichten te bieden, bruikbaar in de dagelijkse praktijk van de eigen regio.

10

Geef het  
voorbeeld





## Een verhaal



### BRUGGEN BOUW JE SAMEN

Anneke Knol, gemeentesecretaris / algemeen directeur in Vlaardingen

Vanuit posities als bestuurder en gemeentesecretaris heb je de mogelijkheid om op meerdere manieren een positieve bijdrage te leveren aan de situatie op de arbeidsmarkt. In alle gevallen geldt echter dat je dit samen doet. Zo kan je zelf een actieve rol pakken bij de nieuwe samenwerkingsverbanden tussen Ondernemers, Onderwijs en Overheid, door verbindingen te leggen en door je ambtenaren te helpen oplossingen te vinden om kansen te verzilveren. Om samen met alle partners mooie maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Zo is in Vlaardingen in 2015 de Food Inspiration Academy (FIA) opgericht, omdat Rijnmondse bedrijven in de levensmiddelentechnologie dringend behoefte hebben aan goed opgeleid personeel. Een mooi initiatief vanuit het bedrijfsleven in samenwerking met het MBO, waar we vanuit de gemeente graag aan hebben meegewerkt.

Voor gemeenten en hun algemeen directeuren is er naast *verbinder* nog een tweede rol. Je bent namelijk zelf ook een belangrijke *werkgever*, in de gemeente en in de regio. Dat betekent dat je werkt aan een dynamische en strategische personeelsplanning om vraag en aanbod in je eigen organisatie nu en in de toekomst goed te matchen. En het betekent dat je als gemeentelijk werkgever vanuit je maatschappelijke verantwoordelijkheid zelf kansen kan bieden aan mensen die om welke reden dan ook aan de zijlijn staan.

In Vlaardingen hebben we er recent bijvoorbeeld voor gekozen om de schoonmaakwerkzaamheden in het gemeentehuis voortaan uit te laten voeren door Stroomopwaarts, het regionale participatiebedrijf van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. Ik merk dat de schoonmakers erg blij zijn met deze constructie en dat zij erg veel waardering oogsten bij de collega's in de gemeente. Een win-winsituatie pur sang! Daarnaast investeren we onder meer in stagiaires, trainees en werkervaringsplaatsen voor bijvoorbeeld statushouders. Deze voorbeelden zijn weliswaar niet uniek in gemeenteland, maar ze illustreren wél het belang om als werkgever steeds bewust die keuze te maken en daar aandacht voor te vragen in de organisatie.

Bestuurders en gemeentesecretarissen kunnen dus op meerdere manieren bruggen slaan, als het gaat om opgaven op de arbeidsmarkt. Vanuit hun bestuurlijke rol én vanuit hun werkgeversrol. Het onderzoeksrapport 'Werkende samenwerking' gaat vooral in op die eerste rol, maar de tweede is minstens zo interessant. Het AenO Fonds Gemeenten is één van de partijen die nuttige informatie biedt over thema's als 'Goed werkgeverschap' of 'Functiemetamorfose' voor gemeenten. Haal ook inspiratie uit je eigen interne organisatie en de HR-afdeling.

En bedenk steeds: bruggen bouw je samen! Leg dus verbindingen met lokale en regionale netwerken om de rollen als verbinder en als werkgever nu en in de toekomst adequaat te kunnen blijven vervullen.



## Uit het onderzoek

(over handelingen die helpen)

*‘Een structuur kan nog zo goed zijn, uiteindelijk gaat het er ook om dat mensen die zich door de structuur bewegen handelingen ondernemen die de samenwerking versterken. Mensen die bijvoorbeeld elkaar tijdig op de hoogte brengen, over de eigen schaduw heen stappen, vertrouwen in elkaar hebben, elkaar aanspreken, het goede voorbeeld geven, een gebaar maken etc. Dat zijn handelingen van mensen die binnen of buiten de structuur de samenwerking tot een succes maken.’ (p. 64)*



## Een handreiking

Een gemeente is niet alleen een bestuurlijke partner, maar heeft ook een voorbeeldfunctie. Als je van werkgevers vraagt om iets te betekenen voor een specifieke groep mensen op de arbeidsmarkt of juist aan de zijlijn daarvan, dan moet je zelf ook je werkgeversrol vervullen. Als je van spelers op de arbeidsmarkt verwacht dat zij een arbeidsmarktanalyse maken, doe het dan ook voor je eigen ambtelijke organisatie: breng in kaart met een (interne) meerjarige analyse hoe het werk bij de gemeente verandert de komende jaren, onder andere onder invloed van technologische ontwikkelingen, en wat er nodig is om ook in de toekomst binnen de gemeentelijke organisatie de vraag en het aanbod van werk goed op elkaar af te blijven stemmen. En dat geldt voor alle andere beleidsdomeinen net zo goed. ‘Practice what you preach’. Andersom kun je, door zelf het goede voorbeeld te geven, juist iets losmaken bij andere spelers, en op die manier regionale samenwerking een stap verder helpen.





# III

Verantwoording

## Gebaande paden

Elke nieuwe VNG Denktank staat op de schouders van zijn voorgangers. Een aantal paden was daarom al gebaad voor de 4<sup>e</sup> VNG Denktank, door nummers één tot en met drie. Zo stond bij aanvang begin 2017 al vast dat het zou gaan om een samenwerking tussen vertegenwoordigers uit het openbaar bestuur en wetenschappers, dat de opbrengst van de Denktank gepresenteerd zou worden tijdens een VNG Jaarcongres en dat het eindproduct in elk geval zou bestaan uit een traditioneel Jaarbericht. Nieuw aan de 4<sup>e</sup> VNG Denktank was in elk geval het thema; het VNG Curatorium en de VNG directie hadden gevraagd om het thema 'regionale samenwerking' onder de loep te nemen. En nieuw waren tevens een aantal andere accenten, die in de aanloop van het traject van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank werden aangebracht of tijdens de looptijd werden toegevoegd.

## Start met een exploratiefase

Een eerste constatering bij aanvang was dat er al veel waardevolle publicaties bestaan over regionale samenwerking. De kunst was om daar nog iets aan toe te voegen. Tegen de achtergrond hiervan is in het voorjaar van 2017 gestart met een verkennende of exploratiefase, met als doel om tot een goede afbakening van het onderzoeksterrein van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank te komen. Dat heeft geleid tot een concrete opdrachtformulering, die is besproken met en geaccordeerd door het VNG Curatorium alsmede de VNG directie.

## Denken in dienst van het doen

In deze opdrachtformulering is een doelstelling geformuleerd voor de 4<sup>e</sup> VNG Denktank, namelijk om lokale bestuurders inzichten te verschaffen en concrete handreikingen te doen om op een andere wijze te kijken, denken en handelen als het gaat om regionale samenwerking. Immers, het openbaar bestuur komt niet automatisch in een andere groef. De overheid staat erom bekend niet altijd snel genoeg vooruit te kijken en geeft nog regelmatig een traditioneel antwoord op nieuwe tendensen en ontwikkelingen, terwijl die mogelijk een andere benadering of perspectief vragen. Ook, of misschien zelfs juist, bij vraagstukken die de grenzen van de eigen gemeente overstijgen, is er behoefte aan een nieuw soort handelingsperspectief. Dat heeft geleid tot de formulering van de volgende centrale onderzoeksvraag: *'Hoe kunnen gemeenten, met andere partijen, organiseervermogen ontwikkelen om regionale opgaven rondom economie en arbeidsmarkt op te pakken? Wat is de rol van de gemeenten in netwerken van samenwerkende partijen? Welke handelingsperspectieven*

*volgen hieruit voor andere maatschappelijke vraagstukken die de grenzen van de eigen gemeente overstijgen?’*

Kort samengevat staat in de opdrachtformulering het ‘HOE’ centraal en moet het denken in dienst staan van het doen.

## Focus en locus

Tevens is ervoor gekozen om het accent te leggen op één specifiek thema, enerzijds vanuit het adagium ‘de inhoud voorop’ en anderzijds vanuit pragmatische overwegingen, omdat het alleen dan mogelijk is om een gedegen verdieping aan te brengen in de beschikbare doorlooptijd. Daarbij is gekozen voor de opgaven op de arbeidsmarkt, zoals ook eerder in dit Jaarbericht is toegelicht. Dit beleidsdomein leent zich bij uitstek als concreet toepassingsgebied, sluit aan bij de belevingswereld van inwoners, kent een overduidelijke regionale component en heeft een buitengewoon hoge urgentie. Ook biedt dit thema de mogelijkheid om het economische domein te verbinden met het sociaal domein. Tot slot was de inschatting dat de verwevenheid van dit thema met allerlei andere maatschappelijke vraagstukken de kans vergroot dat een analyse van dit vraagstuk ook inzichten biedt voor andere opgaven die op het bordje van gemeenten liggen. Dus een traject met als *focus* regionale samenwerking en als *locus* arbeidsmarktopgaven.

## Teamsamenstelling

Nadat de opdracht was afgebakend, is geïnvesteerd in het vinden van een wetenschappelijke samenwerkingspartner. Die werd na een offertetraject gevonden in de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in samenwerking met de Erasmus Universiteit, onder aansturing van Martijn van der Steen. Ongeveer tegelijkertijd is de 4<sup>e</sup> VNG Denktank zelf samengesteld; deze samenstelling werd afgestemd op het onderzoeksthema. Immers, arbeidsmarktopgaven vragen om samenwerking met onder meer werkgevers, de onderwijsbranche, andere overheden als provincie en Rijk, alsmede het UWV. Reden om de formule van een team met louter vertegenwoordigers vanuit het lokale bestuur te verlaten en in te zetten op een bredere en multidisciplinaire samenstelling.

Overigens geldt dat alle leden van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank geheel onafhankelijk en op basis van persoonlijke kennis en ervaring hun inbreng hebben geleverd; zij hebben niet noodzakelijkerwijs een bijdrage namens een organisatie of achterban geleverd.

## Van start tot finish

In september 2017 vond de kick-off plaats van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank en daarna vonden nog een 5-tal bijeenkomsten plaats; de laatste op 14 mei 2018. In deze periode is het onderzoeksrapport 'Werkende samenwerking' van de NSOB en de Erasmus Universiteit tot stand gebracht en zijn tussenversies besproken met de leden van de Denktank. Daarnaast heeft de Denktank een eigenstandig product opgeleverd, het Jaarbericht met een gelijkkluidende titel als het onderzoeksrapport. Dit Jaarbericht bevat een concrete vertaalslag van de wetenschappelijke publicatie 'Werkende samenwerking' en is aangevuld met eigen inzichten, verhalen en anekdotes.

## Status Jaarbericht

De VNG Denktank is een onafhankelijk opererende commissie. Op verzoek van de VNG is de Denktank gevraagd te berichten over het actuele thema van regionale samenwerking. De Denktank heeft vanuit haar eigenstandige expertise gewerkt aan een Jaarbericht en is daarbij ondersteund vanuit wetenschappelijk onderzoek door de NSOB en de Erasmus Universiteit. Het Jaarbericht is dus nadrukkelijk géén VNG-standpunt en los van de koers van de VNG-directie en het VNG-bestuur tot stand gekomen. Mogelijk raken passages uit dit Jaarbericht onbedoeld bestuurlijk gevoelige punten; als dat kwesties betreft die een samenwerkingscomponent bevatten, dan biedt voorliggend Jaarbericht misschien nog ingrediënten voor de betrokken partijen.

## Opbrengst voor andere partijen

De focus in dit Jaarbericht ligt op het lokale bestuur als doelgroep. Bij arbeidsmarktopgaven, en net zo goed bij andere vraagstukken die gemeentegrenzen overstijgen, zijn er echter ook handreikingen te doen naar andere spelers dan alleen het lokaal bestuur. Denk daarbij aan de Rijksoverheid, die verantwoordelijk is voor onder meer wet- en regelgeving of zich inzet voor een instrument als regiodeals. Maar ook aan sociale partners of een veelheid aan andere betrokken partijen. Ook zij kunnen een bijdragen leveren om regionale samenwerking een stap verder te helpen. Hopelijk biedt dit Jaarbericht ook voor andere spelers een bron van inspiratie om anders te kijken, denken en handelen, of vormt het aanleiding voor een vervoltraject, met als opbrengst een meer op maat gemaakte handreiking voor andere betrokken partijen.

## Mogelijkheden voor verdieping

Een ander punt is dat het praktisch onmogelijk was om alle spelers rondom arbeidsmarkt-vraagstukken daadwerkelijk aan tafel te hebben. De omvang van de Denktank moest werkbaar blijven, maar soms waren mensen ook qua agenda niet in de gelegenheid een bijdrage te leveren. Dat betekent dat sommige invalshoeken of perspectieven niet (geheel) zijn meegenomen of enigszins onderbelicht zijn gebleven en om nadere verdieping vragen. Een voorbeeld is de positie van werknemersorganisaties, die nog onvoldoende tot uiting komt in het denken over regionale samenwerking. Hier is gebleken dat het soms zoeken is naar de beste wijze om in gesprek te komen over dit type onderwerpen. Dit vraagt om verdieping. Als in de praktijk gewerkt gaat worden met de routekaart kan die verdieping prima worden aangebracht, bijvoorbeeld bij de analyse van een netwerk in een regio.

## Aan de slag

Met het uitbrengen van het Jaarbericht is het werk van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank formeel afgerond. Tegelijkertijd is een tweetal sporen uitgezet om te waarborgen dat burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren concreet aan de slag kunnen met de inzichten vanuit het traject van de Denktank.

In de eerste plaats worden de mogelijkheden verkend voor een ontwikkeling van een leerlijn bij de VNG Academie, eventueel in samenwerking met andere partners. Daarbij wordt gedacht aan een inspirerende sessie, waarbij werken en leren worden gecombineerd. Dit gebeurt door de inzichten uit 'Werkende samenwerking' te leggen op de praktijkvoorbeelden uit een specifieke regio. Het kan regionale spelers helpen om de regio in kaart te brengen en vervolgstappen te zetten in hun dagelijkse praktijk.

Een ander spoor betreft het idee van een samenwerking tussen de VNG en het ministerie van SZW om een bijeenkomst te organiseren rondom de thematiek van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank, bijvoorbeeld in de vorm van een najaarscongres, eveneens vanuit de optiek om informatie aan te reiken waarmee lokale bestuurders direct aan de slag kunnen.



# IV

Dankwoord

Dit Jaarbericht is tot stand gekomen door de hulp, inbreng en inspiratie van velen, naast de leden van de VNG Denktank zelf. Dat mag niet onvermeld blijven.

Graag start ik met een woord van dank aan de leden van de VNG Directie, die in verschillende fasen van het Denktanktraject hebben meegedacht, alsmede de leden van het VNG Curatorium die zich constructief-kritisch hebben getoond van begin tot het einde van dit traject en hebben geholpen om belangrijke accenten aan te brengen. In het bijzonder Jantine Kriens en Job Cohen wil ik bedanken voor hun bijdrage in dit traject. Dat geldt ook voor Wim van de Donk en Kim Putters, die beiden tijd aan de voorkant hebben geïnvesteerd om mee te denken over de specifieke invalshoek voor de 4<sup>e</sup> VNG Denktank.

In de exploratiefase waren verschillende vertegenwoordigers betrokken uit onder meer het openbaar bestuur en de wetenschappelijke wereld. Ik ben Willemien Vreugdenhil (wethouder in Ede) en Gert-Jan Fokkema (griffier in Meppel) daarvoor erkentelijk, net als Pieter Smit (voormalig burgemeester Oldambt), wiens plotseling overlijden niet alleen de inwoners van Oldambt heeft geraakt, maar zoveel meer mensen in het land, waaronder ikzelf. We missen hem.

Ook Richard van Zwol (voormalig SG van BZK), Martijn Groenleer (hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg), Erik te Brake (teammanager bij VNO-NCW) en Melanie Peters (directeur Rathenau Instituut) wierpen hun deskundige blik over de eerste concepten van de opdrachtformulering van Denktank en zorgden voor de benodigde aanscherping.

Daarnaast ben ik Kajsa Ollongren dank verschuldigd, omdat ze bereid was haar ervaringen als voorzitter van de vorige Denktank te delen, nog in haar periode als wethouder in Amsterdam. En Bruno Bruins, die aanvankelijk lid was van de Denktank, maar zijn plek na de start al snel moest afstaan vanwege zijn ministerschap.

Tijdens de looptijd van het traject was er ook belangstelling en support vanuit de zijde van de Rijksoverheid. Ik richt graag een woord van dank tot Chris Kuijpers, DG Bestuur en Wonen bij het ministerie van BZK, die in zijn inwerkperiode al direct tijd vrij maakte om zich te verdiepen in het traject van de Denktank. Dank ook aan Gert-Jan Buitendijk, DG Werk bij het ministerie van SZW, die zich zeer geïnteresseerd toonde in het werk van de Denktank vanwege de raakvlakken met de vraagstukken op het departement en de bereidheid toonde om te zoeken naar mogelijkheden om het werk van de Denktank ook levend te houden na het VNG Congres.



Gedurende de rit hebben verschillende sprekers de Denktank van inspiratie voorzien. Bij de kick-off was dat Ton Wilthagen, hoogleraar aan de Tilburg Law School, die de Denktankleden meenam in de veranderingen op de arbeidsmarkt door een veelheid van factoren, die ook nog elkaar beïnvloeden, zoals demografie, cultuur, instituties, markten en technologie. In een latere bijeenkomst was dat Alex Straathof, lector aan de Hogeschool van Amsterdam en verbonden aan het House of Skills, een samenwerkingsverband in de regio Amsterdam met o.a. gemeenten, UWV, VNO-NCW, de uitzendbranche, SER, onderwijsinstellingen, vakbonden, ministeries en verschillende werkgevers. Hekkensluiter was Jaap Smit, Commissaris van de Koning van de provincie Zuid-Holland, die inging op de grote transities op de arbeidsmarkt en het belang om daar als overheid adequaat op in te spelen, met het oog op de arbeidsmarkt voor de volgende generatie. Dat betekent volgens hem niet blijven drukken op de ‘knoppen van een oud of kapot apparaat’, een mooie metafoor voor de fout die het openbaar bestuur nog wel eens wil maken.

Ook verschillende VNG Commissies hebben zich meer dan betrokken getoond met het werk van de VNG Denktank, met name de VNG Commissie Bestuur en Veiligheid, de VNG Commissie Werk & Inkomen – tijdens één van de Denktankbijeenkomsten vertegenwoordigd door Arjan Vliegthart – en de VNG Commissie Griffiers en Raadsleden.

Wat meer op afstand, maar juist daardoor minstens zo waardevol, heeft een aantal vertegenwoordigers uit het lokale bestuur meegelezen met het eerste concept van het Jaarbericht. Dank hiervoor aan Letty Demmers (waarnemend burgemeester Veldhoven), Anne de Baat (gemeentesecretaris Capelle aan den IJssel), Caspar Rutten (raadslid Breda) en Ellen van Speet (griffier Wageningen).

Tot slot wil ik namens alle leden van de 4<sup>e</sup> VNG Denktank een bijzonder woord van dank uitspreken aan het onderzoeksteam, bestaande uit Martijn van der Steen, Geert Teisman, Arwin van Buuren, Jitske van Popering, Petra Ophoff en Astrid Molenveld. De opdracht aan dit team was nog niet zo eenvoudig en vroeg om een aanpak van strandjuten in plaats van schatgraven. Dan weet je vooraf niet precies wat je gaat aantreffen, ondanks dat de zoektocht zorgvuldig is uitgestippeld, maar achteraf is wel vast te stellen dat het zeer waardevolle informatie heeft opgeleverd. Het werk van dit onderzoeksteam vormde het wetenschappelijke fundament onder het Jaarbericht van de Denktank en maakte het mogelijk om het denken daadwerkelijk in dienst van het doen te stellen.

*Milo Schoenmaker*

# Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van  
de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

*Fotografie*

Henk Snaterse

*Vormgeving*

Studio Dimdim, Den Haag

*Druk*

Excelsior

Den Haag, juni 2018





Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten