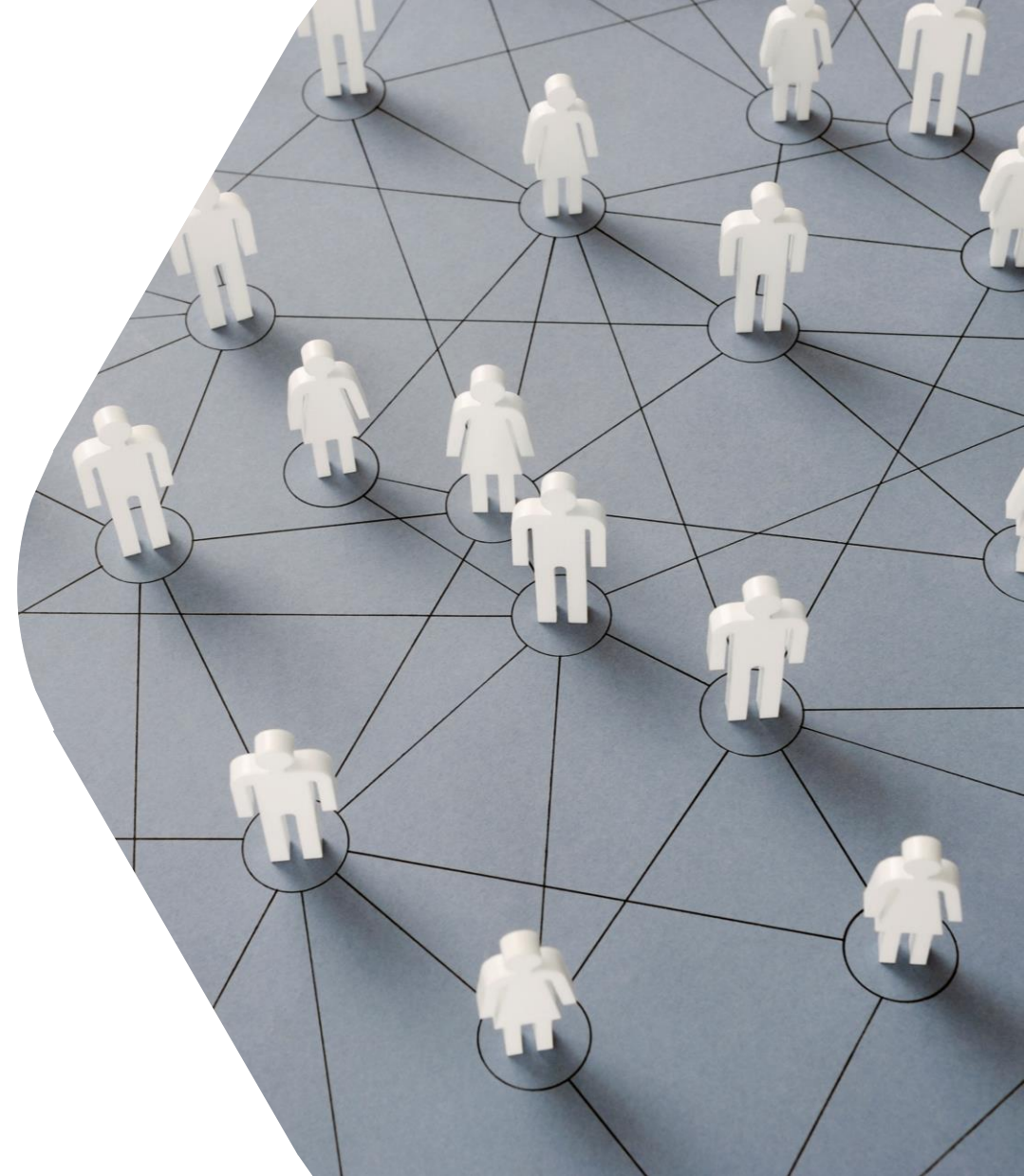


Samenwerken gaat niet vanzelf

Thema verdieping regionale samenwerking

Regioteam opdrachtgever- en opdrachtnemerschap Wmo en Jeugd

Augustus 2021



Voorwoord

Binnen het sociaal domein staat samenwerking tussen gemeenten volop in de belangstelling. Denk aan de 42 Jeugdzorgregio's en de 45 Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen (MO/BW) regio's. Ook bovenregionaal ontstaan steeds meer samenwerkingen in de vorm van; landsdelen, centrumgemeenten en andere ad hoc vormen. Dat de regio een belangrijke rol speelt bij het uitvoeren van overheidsbeleid binnen het sociaal domein is evident. Veel decentrale overheidstaken (van bijstand en werk en inkomen tot gezondheidszorg, jeugdhulp, (passend) onderwijs en maatschappelijke ondersteuning) kennen een bereik of een uitvoeringsschaal die het territorium van de meeste gemeenten overstijgt, maar zijn niet in handen gelegd van bijvoorbeeld provincies. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bestaat er bij grote opgaven mede daarom grosso modo brede steun voor regionale samenwerking. Waarbij gemeenten in de regel kiezen voor samenwerkingspartners die geografisch dichtbij zijn (vaak buurgemeenten), en geen gelijksoortige gemeenten die verder weg liggen. Dat zal te maken hebben met de aard van de in samenwerking uitgevoerde taken. Samenwerken is daardoor vooral regionaal samenwerken. Met als knelpunt dat de politieke zeggenschap van gemeenten afneemt, terwijl zij wel financieel en inhoudelijk verantwoordelijk blijven. Voeg daarbij een mismatch tussen opgaven, schaal en bevoegdheden en het ontbreken van een centrale of gezamenlijke visie op regiovorming, en je weet zeker dat de samenwerking zal stranden of verzanden in gedoe.

Samenwerken tussen gemeenten in regionale verbanden is populair. Echter, niet omdat het leuk is. Het is populair omdat het noodzakelijk en onontkoombaar is. Anders gezegd: samenwerken draait en vraagt om belangen. En goed samenwerken – zo leert de dagelijkse praktijk – vraagt naast het opkomen voor het eigen belang ook het verdedigen van de belangen van de partners! En juist dat blijft vaak onderbelicht of onbesproken. Simpelweg omdat het razend moeilijk is en er veel bij komt kijken. Samenwerking, zo constateren de adviseurs van het Regioteam Opdrachtgever- en Opdrachtnemerschap, gaat niet vanzelf. Goed samenwerken vraagt hard werken!

Samenwerkingsproblemen – zo leert de nadere oriëntatie van het Regioteam op de dagelijkse praktijk – zijn veelal het gevolg van een gebrek aan gedeelde ambities, verwatering van de potenties van samenwerken, personele instabiliteit, schijnsamenwerking, onderorganisatie, volharden in beelden van de ander, dubbele loyaliteiten en achterbanproblemen en sluimerende machtsspelletjes. **En toch, tóch is samenwerken leuk! Mits je de opgave serieus neemt. En de juiste randvoorwaarden schept!**

Het totaal aantal geïnventariseerde samenwerkingsverbanden is ten opzichte van 2017 toegenomen van 1095 naar 1284. Dit is een stijging van 17%. Deze stijging kan in twee delen uiteen worden gezet:

1. Het totaal aantal samenwerkingsverbanden dat voldoet aan de definitie van verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling is afgenomen van 873 in 2017 tot 847 in 2020. Dit is een afname van 3%.
2. Het totaal aantal samenwerkingsverbanden dat niet voldoet aan de definitie van verbonden partij en/of gemeenschappelijke regeling (met als belangrijkste voorbeeld de samenwerkingsverbanden die gebaseerd zijn op een overeenkomst) is toegenomen van 222 in 2017 naar 437 in 2020. Dat is een stijging van 97%. (bron: Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020 | 22 mei 2020 | Proof Adviseurs – Kwink Groep).

Dat is de conclusie van het regioteam op basis van de – op verzoek van de Stuurgroep van het programma Inkoop & Aanbesteden en de Stuurgroep I-Sociaal Domein uitgevoerde – verdiepende analyse van de stand van zaken rond de samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). In vervolg op verschillende recente onderzoeken, studies en adviezen op het vlak van regionale samenwerking heeft het Regioteam vooral gekeken naar de beleefde kwaliteit van de samenwerking en de factoren die deze samenwerking (kunnen) bevorderen. Op basis van hun bevindingen in de te onderscheiden regio's zijn volgens het Regioteam relevante randvoorwaarden en succesfactoren voor werkende samenwerking opgesteld. Waar mogelijk, ondersteund met voorbeelden uit de regionale praktijken. De opbouw van deze rapportage is als volgt: in de eerste plaats wordt stilgestaan bij redenen waarom gemeenten willen samenwerken; welke doelen bereiken gemeenten beter samen met anderen? Daarna wordt in hoofdstuk 2 ingezoomd op gesignaleerde randvoorwaarden voor samenwerking. Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan zal de samenwerking nooit optimaal bijdragen aan de doelstellingen. In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van factoren die de samenwerking vervolgens kunnen verbeteren, of zelfs kunnen laten excelleren. De rapportage wordt afgesloten met de gesignaleerde ondersteuningsbehoefte.

Inhoud

1. Het belang van samenwerken
2. Randvoorwaarden voor goede samenwerking
3. Succesfactoren voor goede samenwerking
4. Advies en ondersteuningsbehoefte

Het belang van samenwerken

Er zijn meerdere factoren die bepalen of gemeenten willen samenwerken, of die bepalen dat gemeenten bewust kiezen om niet samen te werken. Wij zien vooral een groot belang in de samenwerking als we kijken naar de doelen die samenwerking bevorderen. We zien dat regio's die goed samenwerken verder zijn in het realiseren van:

- ✓ hun transformatiedoelen
- ✓ lagere administratieve lasten
- ✓ betere zorg

We illustreren dit met een aantal voorbeelden.

Realiseren van de transformatiedoelen:

Midden IJssel / Oost Veluwe: Deze samenwerking tussen gemeenten stelt budget beschikbaar voor transformatieplannen van aanbieders. Men streeft hier gezamenlijk dezelfde doelen na en stemt hierin goed met elkaar af. Er is onderling vertrouwen dat de projecten die budget toegekend krijgen kansrijk zijn en de regio helpen in het realiseren van de transformatiedoelen. Waarom werkt dit goed: gemeenschappelijk doel, goed afstemmen wat je met elkaar doet en met welk doel.

Midden Limburg Oost & Midden Limburg West: Beide regio's bestaan uit resp. 4 en 3 gemeenten, dit zijn relatief kleine samenwerkingsverbanden. Enerzijds maakt deze kleine samenwerking het mogelijk dat men goed kan samenwerken omdat de lijntjes kort zijn, maar deze regio's realiseren zich ook dat de schaal te klein is om echte stappen te zetten en de transformatiedoelen te behalen. Hiervoor wordt ingezet op samenwerking met andere regio's zoals Noord Limburg.

Lagere administratieve lasten:

Regio Noord: de samenwerking hier leidt direct tot vermindering van de administratieve lasten, juist omdat bijvoorbeeld inkoop niet door elke gemeente apart moet worden gedaan.

Achterhoek: Hier zie je dat een gemeente zelfstandig gaat opereren en zich gedeeltelijk onttrekt uit de samenwerking in de regio. Een direct gevolg is het toenemen van de administratieve lasten, omdat zowel de inkoop als de administratieve inrichting dubbel moeten worden uitgevoerd.

Gooi en Vechtstreek: Hier is een regiokantoor in de lead op basis van de Gemeenschappelijke Regeling met Gemeenschappelijk Orgaan. Dit heeft veel voordelen, zeker op het gebied van gezamenlijke inkoop en financieel-administratieve processen. Er leeft (bij een aantal aanbieders die bovenregionaal werken) wel enige onvrede over het 'hoe'. Het regiokantoor gebruikt een eigen systeem, (een eigen platform waar zorgaanbieders op kunnen inloggen en de toewijzing ontvangen) en werkt niet volledig conform de bedrijfsregels van de i-standaarden. Hierdoor ontstaan er issues in de samenwerking tussen regio en aanbieders. Met name omdat er juist meer administratieve lasten ontstaan doordat deze werkwijze niet aansluit bij de werkwijze van andere gemeenten waar zorgaanbieders ook werkzaam zijn.

Betere zorg:

Gelderse en Overijsselse regio's: Door samen te werken met elkaar en met zorgaanbieders is transformatie in de zorg mogelijk, die leidt tot betere zorg. Zo is gesloten zorg afgebouwd, met op de achtergrond bedden die direct beschikbaar zijn. Hierdoor kan men verder sturen op zorg zo veel mogelijk thuis. Hier wordt de beschikbaarheidsvergoeding in samenwerking tussen de gemeenten opgepakt.

U16: In de 16 Utrechtse gemeenten wordt samengewerkt voor essentiële functies. Zij zijn op basis van een plan met transformatiedoelen gaan samenwerken voor het contracteren van essentiële functies (Jeugd). Deze transformatiedoelen, zo zien zij zelf ook, kan je pas echt bereiken door samen te werken. De samenwerking leidt aantoonbaar tot lagere administratieve lasten en betere zorg. *Voor meer informatie zie YEPH.nl.*



Randvoorwaarden voor goede samenwerking

Een aantal randvoorwaarden is onmisbaar in een succesvolle samenwerking. Zonder deze randvoorwaarden, zien we dat samenwerking moeizaam loopt of helemaal niet werkt.

- ✓ Samenwerking komt alleen van de grond als er onderling vertrouwen is
- ✓ Spreek wederzijds de intentie waarom je samenwerkt uit naar elkaar
- ✓ Samenwerking moet voor elke partij iets opleveren
- ✓ Hoe groter de onderlinge afhankelijkheid, hoe noodzakelijker goede samenwerking

We schetsen deze randvoorwaarden met voorbeelden uit de regio's

Samenwerking komt alleen van de grond als er onderling vertrouwen is.

Zonder vertrouwen in elkaar valt de samenwerking snel uit elkaar. In een oostelijke regio zien we gemeenten die elkaar niet vertrouwen. Door het missen van dit onderlinge vertrouwen blijft men elkaar bevragen om verantwoordingen van cijfers. Dit kost tijd en leidt tot verdeeldheid en besluiteloosheid. Een direct gevolg is dat gemeenten meer een eigen plan gaan trekken en de samenwerking uit elkaar valt of niet van de grond komt.

Samenwerking werkt pas als je je intentie uitsprekt naar elkaar.

Noord Veluwe: In deze regio werkt het bestuur nu op jeugd aan betere samenwerking. De grootste verbetering in de samenwerking is dat men is gestart met het uitspreken van de intentie naar elkaar. Men weet waarom men in de samenwerking zit, wat het oplevert en wat men eruit kan halen.

Rivierenland: Men werkt samen vanuit een opdracht voor inkoop en contractbeheer, maar mist een gezamenlijke visie. De wil om samen te werken is daarom ook beperkt. Er zijn geen zichtbare synergievoordelen gerealiseerd – buiten de beperkte onderwerpen waarop wordt samengewerkt.

Samenwerking moet voor elke partij iets opleveren.

Regio Midden Holland: De regionale samenwerking in regio Midden-Holland (Wmo, Jeugdwet en MO/BW) gaat uit van een netwerksamenwerking. De gemeenschappelijke regeling komt hierin niet meer op de eerste plaats, maar wordt gebruikt waar zinvol voor deze samenwerking. De wijze van werken gaat uit van grotere betrokkenheid van gemeenten, gemeenteraden en externe partners. Er is sprake van een gezamenlijke visie, maar daarbinnen is er ruimte voor lokaal maatwerk. Bij de regionale samenwerking wordt er duidelijk gekozen voor 'het organiseren van de regio' te stellen boven 'het organiseren van de regionale-organisatie'. Hiermee wordt ruimte geboden voor (loyaliteit met) de lokale opgave van de afzonderlijke gemeenten. De loyaliteit ligt bij de opgave van de eigen gemeente en de gemeenteraad.

Hoe groter de onderlinge afhankelijkheid, hoe noodzakelijker goede samenwerking

Zeeland: Zeeland bestaat veelal uit kleine gemeenten met een duidelijke (geografische) afhankelijkheid van elkaar. Op jeugd hebben alle Zeeuwse gemeenten een heel duidelijke onderlinge gemeenschappelijke regeling (GR) afgesproken. Voor MO/BW ligt deze er niet en is het de vraag of deze er gaat komen. Maar doordat de gemeenten onderling afhankelijk van elkaar zijn, is het niet de vraag of ze op Zeeuws niveau blijven samenwerken voor MO/BW, maar gaat het om de vraag op welke manier ze dit gaan doen: ook middels een GR of via een andere governance-vorm.

Utrecht West: In deze regio is één gemeente van mening dat ze het echt anders moeten doen. Daarom zijn zij uit de gezamenlijke inkoop gestapt en doen nu hun eigen taakgerichte inkoop. Ze zijn nu volledig onafhankelijk van de regio, wat de samenwerking op andere punten moeizaam maakt.



Succesfactoren voor goede samenwerking (1)

Wanneer aan de randvoorwaarden wordt voldaan, is alles in gereedheid om succesvol samen te werken. Hoe komen gemeenten van een middelmatige samenwerking naar een goed werkende samenwerking? In dit hoofdstuk geven we een overzicht van factoren die de samenwerking kunnen verbeteren, of zelfs kunnen laten excelleren.

Samenwerking wordt beter wanneer:

- ✓ De complexiteit wordt omarmd.
- ✓ Alle belangen op tafel komen
- ✓ Partners elkaar als gelijkwaardig beschouwen
- ✓ Er een gemeenschappelijk doel/richting is (oog op de client)
- ✓ Commitment wordt verbonden aan handelen
- ✓ Expliciet gemaakt is wat je samen doet en wat niet, en daarmee de samenhang bewaakt tussen lokale en regionale zorg.
- ✓ Men weet wat de consequenties zijn van (geen) samenwerking
- ✓ De kennis en informatie gelijk zijn en men deze deelt met elkaar
- ✓ Er een persoon zit op een sleutelpositie die vertrouwen wint (gunfactor)
- ✓ Men werkt aan de onderlinge relatie

Ook deze aspecten lichten we toe aan de hand van praktijkvoorbeelden uit de regio's.

De complexiteit wordt omarmd:

Samenwerkingen kunnen complex zijn. Iedere gemeente is anders en heeft eigen belangen. Door deze complexiteit te omarmen en hier bewust van te zijn is een eerste stap naar succesvolle samenwerking.

Rijnmond: Er zijn verschillende factoren die de samenwerking in de regio complex maken. Binnen de gemeenschappelijke regeling zijn 15 gemeentes betrokken. Door deze constructie, waarbij specifieke taken (Jeugdwet) zijn overgedragen naar een uitvoeringsorganisatie met meerdere opdrachtgevers die soevereiniteit hebben moeten overdragen, is onderlinge spanning onvermijdelijk. Strategische keuzes voor en door de regio als geheel kunnen voor individuele gemeenten negatieve gevolgen hebben. Dit is uit operationeel oogpunt en uit efficiëntie wellicht wenselijk, maar uit politiek / bestuurlijk oogpunt niet. Er worden besluiten genomen over de jeugdhulp zonder dat de lokale politieke gezagsdragers daar direct invloed op kunnen uitoefenen. Dit leidt tot meer sub-regionale samenwerkingen en een zoektocht van en met de regio, gericht op het van onderop opbouwen van de regionale samenwerking: wat kan lokaal en wat moet regionaal? Het van bovenop bepalen dat de samenwerking van onderop moet komen leidt tot meer commitment en draagvlak voor de noodzakelijke samenwerking.

Zuid Limburg: Hier is men bewust van de complexiteit en vooral de eigenheid van de gemeenten in de samenwerking. De belangen komen nog niet allemaal op tafel, maar je ziet dat men werkt aan de onderlinge relatie. Men ziet in dat ze het samen moeten doen en gaat het gesprek aan.

Amsterdam-Amstelland: doordat Amsterdam een ander bekostigingsmodel prefereert en de DUO+-gemeenten hierin meegaan, is de inkoop voor Hoog- Specialistische Jeugdhulp min of meer gesplitst. Aalsmeer en Amstelveen gaan namelijk mee met de inkoop van Zaanstreek-Waterland. De samenwerking tussen beide jeugdzorgregio's blijft wel degelijk overeind. Er wordt zowel op het niveau van beleidsontwikkeling als uitvoering veel overlegd en afgestemd.

Zuid-Kennemerland/IJmond: door de inkoop Jeugdhulp met een jaar uit te stellen (contracten lopen door tot 01-01-2023) wordt meer ruimte gecreëerd om aanbieders mee te nemen in de verwervingsstrategie en komt de dialoog op gang.

Alle belangen komen op tafel:

Wanneer er samengewerkt wordt, is het bevorderlijk als alle belangen op tafel komen van de verschillende partijen. Doen zij dit niet, dan blijft men apart opereren en een eigen agenda bewaken.

Hart van Brabant (centrumgemeente Tilburg) – Deze regio kent voor jeugd een Gemeenschappelijke Regeling (GR). In deze GR hebben alle negen deelnemende gemeenten een gelijk stem (allemaal één stem). Dit ondanks de grote verschillen in inwoneraantal in de regio. Deze gelijke stemverdeling geeft onderling vertrouwen onder de deelnemende gemeenten.

West Friesland: Ook hier zie je een goede samenwerking met veel gelijkwaardigheid. Net als in Hart van Brabant is hier één regionaal inkoopteam dat frequent overlegt op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) om alle belangen op tafel te krijgen.

Succesfactoren voor goede samenwerking (2)

Wanneer aan de randvoorwaarden wordt voldaan, is alles in gereedheid om succesvol samen te werken. Hoe komen gemeenten van een middelmatige samenwerking naar een goed werkende samenwerking? In dit hoofdstuk geven we een overzicht van factoren die de samenwerking kunnen verbeteren, of zelfs kunnen laten excelleren.

Samenwerking wordt beter wanneer:

- ✓ De complexiteit wordt omarmd.
- ✓ Alle belangen op tafel komen
- ✓ Partners elkaar als gelijkwaardig beschouwen
- ✓ Er een gemeenschappelijk doel/richting is (oog op de client)
- ✓ Commitment wordt verbonden aan handelen.
- ✓ Expliciet gemaakt is wat je samen doet en wat niet, en daarmee de samenhang bewaakt tussen lokale en regionale zorg.
- ✓ Men weet wat de consequenties zijn van (geen) samenwerking
- ✓ De kennis en informatie gelijk zijn en men deze deelt met elkaar.
- ✓ Er een persoon zit op een sleutelpositie die vertrouwen wint (gunfactor).
- ✓ Men werkt aan de onderlinge relatie.

Ook deze aspecten lichten we toe aan de hand van praktijkvoorbeelden uit de regio's

Gelijkwaardigheid vergemakkelijkt de samenwerking.

In veel samenwerkingen zien we vaak dat de grote gemeenten de 'boventoon' voeren en de kleine gemeenten zich daar naar moeten schikken. Dat komt de samenwerking niet ten goede. Het is van belang dat iedereen zich gelijkwaardig voelt om ook de eigen belangen op tafel te leggen en als regio te werken aan eenieders belangen.

West Brabant West – In deze regio is niet één gemeente duidelijk (veel) groter dan rest (a la Hart van Brabant en/of West Brabant Oost) Dit versterkt de gelijkwaardigheid in de samenwerking. De regio is (op dit moment) niet publiekrechtelijk aan elkaar verbonden, maar de deelnemende gemeenten hebben allen op inhoud dezelfde uitgangspunten. Deze uitgangspunten hebben geleid tot een heldere gezamenlijke visie. Vanuit deze visie is men gekomen tot een duidelijke inkoopstrategie en een vrijwel uniforme omgang met cliënten en aanbieders vanuit de regio.

Haaglanden: In de regio is sprake van een functionele bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten. De basis tot regionale samenwerking ligt in de wettelijke verplichting (Jeugdwet) en o.a. de schaal en/of schaarste van de jeugdhulp, efficiency en het streven naar krachtig opdrachtgeverschap. In de praktijk richt de regionale samenwerking in de regio zich vooral op de aansluiting op de veiligheidsketen (bovenregionaal/arrondissement), de voorbereiding en feitelijke inkoop van de gespecialiseerde jeugdhulp, contractbeheer en contractmanagement, administratieve verwerking van declaraties, evenals het hieraan verbonden informatiebeheer. De zoektocht naar gelijkwaardigheid en vertrouwen kent opgaven rond open communicatie, vertrouwen in elkaar en het spreken van een gemeenschappelijke taal. De stevig oplopende tekorten binnen het sociaal domein en in het bijzonder de jeugdhulp – hebben zowel positief (noodzaak) als negatief (verwachtingen) betekenis voor de samenwerkingsbereidheid.

Eindhoven: Hier zie je dat de grote gemeente, centrumgemeente Eindhoven, voor een groot deel de koers bepaalt en dit naar zich toe trekt. Kleine gemeenten laten dit toe, omdat kennis, kunde en tijd ontbreekt in de kleine gemeenten. De wil om samen te werken en vertrouwen mist. Er is een sterk gevoel dat ze 'moeten' samenwerken, en tot elkaar veroordeeld zijn. De kleine gemeenten zijn ook afhankelijk van Eindhoven. Er is geen gelijkwaardigheid wat leidt tot wantrouwen.

Zaanstreek waterland / Amsterdam Amstelland: Dit zijn twee regio's die gezamenlijke inkoop jeugd deden. Je ziet nu een splitsing ontstaan tussen en binnen de regio's qua inkoop. Amsterdam vaart nu meer een eigen koers. Voorbeeld hiervan is de inkoop HSJH die Amsterdam taakgericht bekostigt. Vanuit de eigen regio gaan de DUO+ gemeenten met hen mee per 01-01-2021. Zaanstreek-Waterland zal de jeugdhulp inkopen middels een SAS-procedure waarbij de huidige bekostiging wordt gehandhaafd (outputfinanciering). Uit de regio Amsterdam-Amstelland gaan Amstelveen en Aalsmeer met deze regio mee. De visie op soort bekostiging verschilt dus en zorgt voor 'splitsing' in de regio. Gelijkwaardigheid wordt minder ervaren, Amsterdam zou een stadsregio kunnen (en misschien ook wel willen) vormen, zoals Utrecht, waardoor de overige gemeenten van de regio (Aalsmeer, Amstelveen, DUO+) zich mogelijk gedwongen voelen een eigen regio te vormen dan wel aan te sluiten bij Zaanstreek-Waterland.



Succesfactoren voor goede samenwerking (3)

Wanneer aan de randvoorwaarden wordt voldaan, is alles in gereedheid om succesvol samen te werken. Hoe komen gemeenten van een middelmatige samenwerking naar een goed werkende samenwerking? In dit hoofdstuk geven we een overzicht van factoren die de samenwerking kunnen verbeteren, of zelfs kunnen laten excelleren.

Samenwerking wordt beter wanneer:

- ✓ De complexiteit wordt omarmd.
- ✓ Alle belangen op tafel komen
- ✓ Partners elkaar als gelijkwaardig beschouwen
- ✓ Er een gemeenschappelijk doel/richting is (oog op de client)
- ✓ Commitment wordt verbonden aan handelen
- ✓ Expliciet gemaakt is wat je samen doet en wat niet, en daarmee de samenhang bewaakt tussen lokale en regionale zorg.
- ✓ Men weet wat de consequenties zijn van (geen) samenwerking
- ✓ De kennis en informatie gelijk zijn en men deze deelt met elkaar
- ✓ Er een persoon zit op een sleutelpositie die vertrouwen wint (gunfactor).
- ✓ Men werkt aan de onderlinge relatie

Ook deze aspecten lichten we toe aan de hand van praktijkvoorbeelden uit de regio's

Er is een gemeenschappelijk doel/richting.

Helmond en Peeltgemeenten: Helmond en Peeltgemeenten vormen een subregio binnen Zuid-Oost Brabant op een aantal gebieden binnen de jeugdzorg. Ondanks dat er sprake is van een niet eenduidige governance (Peeltgemeenten GR, Helmond valt daarbuiten) hebben ze wel geconcludeerd dat ze het samen moeten doen. Er is hier echt de wil om samen te werken. Ze trekken goed samen op, en andere gemeenten trekken hier naartoe omdat zij een constructieve samenwerking zien. Deze subregio doet haar best om cliënten/aanbieders te betrekken en men kijkt echt vanuit de inhoud 'waarom doen we het met elkaar'. Deze samenwerking vanuit een gemeenschappelijke visie zorgt ervoor dat men vertrouwen heeft in elkaar, elkaar op zoekt en het echt samen wil doen. Men voelt zich verbonden met de visie en daarom met elkaar.

Commitment wordt verbonden aan handelen.

Regio Noord : Ondanks dat hier de samenwerking is vastgesteld in een GR, zie je dat het nog nergens optimaal is geregeld. Een goede governance structuur is nodig. Er is nog niet voldoende mandaat waardoor men bij conflicten moet terugvallen naar wat op papier staat. Zodra dit niet waterdicht is gaat het fout.

Gooi en Vechtstreek: de samenwerking is reeds jaren vastgelegd in een GR met GO. Ook al is de als eigen koers ervaren handelswijze van het regiokantoor (inkoop, toegang, financiële afhandeling) zeer regelmatig een bron van discussie, men heeft zich wel gecommitteerd aan de samenwerking.

Er wordt expliciet gemaakt wat je samen doet en wat niet, waarmee de samenhang wordt bewaakt tussen lokale en regionale zorg

In MO/BW regio **Brabant Noordoost-oost** (centrumgemeente Oss) wordt vanuit regionale afspraken, de inrichting van het zorglandschap voor MO/BW op veel plekken lokaal vorm gegeven. Deze (regionale) duidelijkheid over wat iedere regiogemeente lokaal inricht en wat regionaal vanuit de centrumgemeente wordt gefaciliteerd versterkt de samenwerking.

Men weet wat de consequenties zijn van (geen) samenwerking

Noord Limburg: Hier werkt men samen in een GR. Men wil samenwerken, Venlo doet ook weer mee op Jeugd. Er is vertrouwen, ook al zijn de gemeenten eigenwijs. Dit zie je vooral terug omdat sommige gemeenten nog afwijken in de uitvoering. Men gelooft sterk dat je het samen moet doen om beter te worden en ziet consequenties van niet samenwerken. Men zoekt naar eenduidigheid en wil leren van de verschillende pilots die zich binnen de regio ontwikkelen.



Succesfactoren voor goede samenwerking (4)

Wanneer aan de randvoorwaarden wordt voldaan, is alles in gereedheid om succesvol samen te werken. Hoe komen gemeenten van een middelmatige samenwerking naar een goed werkende samenwerking? In dit hoofdstuk geven we een overzicht van factoren die de samenwerking kunnen verbeteren, of zelfs kunnen laten excelleren.

Samenwerking wordt beter wanneer:

- ✓ De complexiteit wordt omarmd.
- ✓ Alle belangen op tafel komen
- ✓ Partners elkaar als gelijkwaardig beschouwen
- ✓ Er een gemeenschappelijk doel/richting is (oog op de client)
- ✓ Commitment wordt verbonden aan handelen.
- ✓ Expliciet gemaakt is wat je samen doet en wat niet, en daarmee de samenhang bewaakt tussen lokale en regionale zorg.
- ✓ Men weet wat de consequenties zijn van (geen) samenwerking
- ✓ De kennis en informatie gelijk zijn en men deze deelt met elkaar.
- ✓ Er een persoon zit op een sleutelpositie die vertrouwen wint (gunfactor).
- ✓ Men werkt aan de onderlinge relatie

Ook deze aspecten lichten we toe aan de hand van praktijkvoorbeelden uit de regio's

De kennis en informatie zijn gelijk en men deelt deze met elkaar.

Eemland: In deze regio zie je bijvoorbeeld de taakgerichte samenwerking voor hoogspecialistisch verblijf tussen een groten en een aantal kleine gemeenten. De grote gemeente deelt informatie, maar deze informatie wordt door de ontvangende gemeenten anders geïnterpreteerd. Dit maakt de informatie uitwisseling en samenwerking lastig in de praktijk. Vanuit de partij die het organiseert lijkt het goed te gaan, maar voor de kleine gemeenten komt er vaak onverwachte informatie, waarbij ze niet weten wat ze ermee moeten. Dat ligt deels aan het feit dat de kleinere gemeente niet de tijd of kennis en kunde heeft om alles goed te interpreteren. Deze ongelijkwaardigheid in informatie en kennis zorgt voor afstand, en creëert een gevoel van “niet in controle”.

Er zit een persoon op een sleutelpositie die vertrouwen wint (gunfactor).

Een laatste belangrijke factor in het succes van samenwerking is de persoon die in een sleutelpositie staat. Wanneer deze er zich echt inzet voor alle partijen om de samenwerking te bevorderen, en daarbij een gezamenlijk doel voor ogen heeft wordt er meer toevertrouwd en bevordert de samenwerking.

Midden Kennemerland / Zuid Kennemerland: Hoewel beide regio's volledig samenwerken in de inkoop, zie je een aantal verbeterpunten. Waar het ambtelijk loopt, zie je bestuurlijk dat de samenwerking op het gebied van de inkoop jeugdzorg lastiger is. Dit vindt zijn weerklank in communicatie tussen de lagen. In de nieuwe inkoop jeugdhulp directief sturen op de inkoopwijze (geen segmentering) en de bekostigingsvorm (taakgericht), leidt tot veel discussie op bestuurlijk en ambtelijk niveau en in de raden. De huidige contracten zijn op aandringen van de raad met een jaar verlengd om de inkoop meer gezamenlijk met aanbieders vorm te kunnen geven. Personen op sleutelposities zien hier het voordeel van en evenzo van samenwerking, maar ervaren het ook als remmend in de voortgang.

Men werkt aan de onderlinge relatie.

Daar waar de onderlinge relatie beter is gaat de samenwerking ook beter. Dit is echt een succesfactor in samenwerkingen die we bijvoorbeeld in Zuid Holland terug zien.



Advies en ondersteuningsbehoefte (1)

Regionale samenwerking is een belangrijk thema binnen het sociaal domein. Het debat rondom dit thema kent twee kanten. Enerzijds is samenwerking soms noodzakelijk om de kwaliteit en betaalbaarheid van ondersteuning, zorg en diensten te kunnen waarborgen. Veel gemeenten kiezen er om die reden bijvoorbeeld voor om gezamenlijk zorg in te kopen. Tegelijkertijd leidt het ook tot nieuwe vragen, bijvoorbeeld over democratische legitimiteit. Regionale samenwerking is controversieel in de zin dat lokale gemeenteraden weinig grip zouden hebben op de activiteiten van de organisaties waarbinnen de samenwerking is vormgegeven. In het debat hierover ontbrak het tot voor kort aan een feitelijk overzicht van regionale samenwerking binnen het sociaal domein. Met deze rapportage levert het Regioteam Opdrachtgever- en Opdrachtnemerschap hieraan een bijdrage. Ter verdieping op het thema in het algemeen en de randvoorwaarden en condities voor werkende samenwerking in het bijzonder.

Dat de regio een belangrijke rol speelt bij het uitvoeren van overheidsbeleid binnen het sociaal domein is evident. Veel decentrale overheidstaken (van bijstand en werk en inkomen tot gezondheidszorg, jeugdhulp, (passend) onderwijs en maatschappelijke ondersteuning) kennen een bereik of een uitvoeringsschaal die het territorium van de meeste gemeenten overstijgt, maar zijn niet in handen gelegd van bijvoorbeeld provincies. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bestaat er bij grote opgaven mede daarom grosso modo brede steun voor regionale samenwerking. Waarbij gemeenten in de regel kiezen voor samenwerkingspartners die geografisch dichtbij zijn (vaak buurgemeenten), en geen gelijksoortige gemeenten die verder weg liggen. Dat zal te maken hebben met de aard van de in samenwerking uitgevoerde taken. Samenwerken is daardoor vooral regionaal samenwerken. Met als knelpunt dat de politieke zeggenschap van gemeenten afneemt, terwijl zij wel financieel en inhoudelijk verantwoordelijk blijven. Voeg daarbij een mismatch tussen opgaven, schaal en bevoegdheden en het ontbreken van een centrale of gezamenlijke visie op regiovorming, en je weet zeker dat de samenwerking zal stranden of verzanden in gedoe.

De regio respectievelijk regionale samenwerking is een 'blijvertje'. Werkende regionale samenwerking kent een aantal opgaves als antwoord op bestaande problemen. Gebrek aan democratische legitimiteit en onsamenhangende regio's bijvoorbeeld. Op basis hiervan adviseren wij:

1. Organiseer (wettelijk) minder vrijblijvende samenwerking
2. Organiseer een visie op regiovorming en meer samenhang
3. Organiseer meer samenhang respectievelijk congruentie
4. Expliciteer de kaders aan/voor regionale samenwerking
5. Heb oog voor mensen en culturen
6. Borg het mandaat en de governance
7. Organiseer het onderhouden van samenwerking

Deze lichten we verder toe in de volgende pagina's.

Advies en ondersteuningsbehoefte (2)

Organiseer (wettelijk) minder vrijblijvende samenwerking

Betere regionale samenwerking begint bij elke gemeente zelf. En het besef dat regio's belangrijk en bepalend zijn voor het succes van het eigen gemeentelijk beleid voor (o.a.) het sociaal domein. Om de complexe opgaven binnen het sociaal domein samenhangend en duurzaam te kunnen organiseren, is samenwerken geen keuze, maar een noodzaak. Simpelweg omdat gemeenten, die hun inwoners serieus nemen en de ondersteuning van hun inwoners effectief en samenhangend met de logistiek van het gewone leven willen organiseren, in hun eentje die verantwoordelijkheid niet aankunnen. Natuurlijk, deze constatering kent (ook) een financiële bron en noodzaak, maar werkt alleen als de inhoud centraal wordt gesteld. Er is binnen het sociaal domein nood aan een integrale regionale agenda voor vraagstukken rond wonen, welzijn, zorg en onderwijs, werk en inkomen. Gebaseerd op de erkenning dat de maatschappelijke opgaven op regionaal niveau een proces van de regio zelf is dat van onderop (en dus lokaal gefundeerd) komt. Die noodzakelijke samenhang met de logistiek van het dagelijkse leven van de inwoners vraagt bovendien een daarmee congruente indeling van de regio's. En dus het 'opschonen' van de lappendeken van regionale samenwerking binnen het sociaal domein. Anders gezegd: organiseer geen regionale samenwerking rond 'hokjes' (jeugdzorg, beschermd wonen, maatschappelijke opvang, werk & inkomen, wonen en zorg, ontwikkeling en onderwijs), maar neem het sociaal domein als basis. De in regionaal verband samenwerkende gemeenten moeten de taken binnen het sociaal domein zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren en/of binnen dezelfde buitengrenzen van samenhangende samenwerkingsgebieden. Of, zoals de ROB stelt: "Regionale opgaven moeten in beginsel worden georganiseerd langs een consistente en congruente indeling, tenzij de inhoud zwaarwegende redenen geeft om daarvan af te wijken."

Organiseer een visie op regiovorming en meer samenhang

Draag gemeenten op daadwerkelijk werk te maken van werkzame samenwerking door zelf te komen met een afwegingskader over taaktoedeling, maatwerk en principes voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven op regionale schaal. Laat hen zo de belangen expliciteren en op tafel brengen en daarmee de basis voor werkende samenwerking opzoeken. Geruggevoerd door een stelselverantwoordelijke landelijke overheid die duidelijke kaders en voorwaarden schept voor een effectief decentraal ingericht en georganiseerd bestuur.

Organiseer meer samenhang respectievelijk congruentie

Regionale samenwerking is - meer nog dan wenselijk - noodzakelijk! Voor veel maatschappelijke opgaven is de regionale schaal steeds meer de schaal om die opgaven op te pakken. Tegelijkertijd is de regio ook een niemandsland. Door de toename van (verplichte) vormen van intergemeentelijke samenwerking en vakdepartementale beleidsmonopolie is er een onafhankelijke lappendeken van regio-indelingen ontstaan. Het toenemende regio-belang drukt daarnaast flink op het bestuurlijk vermogen van vooral gemeenten.

Expliciteer de kaders aan/voor regionale samenwerking

Afhankelijk van het formele karakter van de samenwerking zijn de organisatie en structuur ervan lichter of zwaarder, maar alle navolgende aspecten vragen aandacht. Werkende samenwerkingsverbanden hebben een missie (waar staan we voor?), een visie (waar gaan we voor?) en een strategie (hoe gaan we dat doen?). Ze beschikken over werkprocessen die aansluiten op de werkprocessen van de partners en voegen daar waarde aan toe. En ze sturen met duidelijke afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatie-uitwisseling, interne en externe communicatie en de verdeling van kosten en opbrengsten.

Advies en ondersteuningsbehoefte (3)

Heb oog voor mensen en culturen

Een valkuil bij menige samenwerking is te veel resultaatgerichtheid en te weinig aandacht voor de mensen en culturen, waardoor de beoogde samenwerkingsrelatie niet goed van de grond komt. Samenwerking kost tijd en vraagt ruimte voor onzekerheid.

Samenwerken kan inhoudelijk nog zo zinvol zijn, het is een werkwoord en mensen moeten het doen. Mensen van verschillende organisaties uit verschillende organisatieculturen, Meer dan op zich staande organisaties, hebben samenwerkingsverbanden daarom baat bij werken aan vertrouwen en conflicthantering en het denken vanuit verschillende invalshoeken en perspectieven. Het vereist kortom een sfeer waarin, naast de inhoud van de samenwerking, aandacht bestaat voor de mensen die het uiteindelijk moeten doen.

Borg het mandaat en de governance

Juist bij de complexe maatschappelijke opgaven binnen het sociaal domein zijn individuele gemeenten vaak terughoudend om de vrije hand te geven in regionale samenwerking. De onzekerheid over uitkomsten, financieel en inhoudelijk en de (politieke) belangen op lokaal niveau spelen een nadrukkelijke rol. Legitimiteit is daarbij een issue, omdat de lokale legitimiteit op gespannen voet kan staan met de regionaal gevraagde flexibiliteit en ruimte. Juist daarom ook moet de regionale governance duidelijke afspraken bevatten over de wijze waarop de individuele gemeenten en gemeenteraden de voortgang kunnen monitoren, evalueren en bijstellen. Ook in termen van democratie en burgerschap. Omgekeerd moet ook duidelijk zijn dat samenwerking geen doel op zich is, en dus ook niet vrijblijvend. Rijk en VNG kunnen samenwerkingsverbanden bij het organiseren van mandaat en governance ondersteunen met een duidelijke staalkaart van opties en daarbij behorende voorwaarden.

Organiseer het onderhouden van samenwerking

Bij samenwerking gaat het zowel om inhoudelijke, financiële argumenten als om bestuurlijke en persoonlijke verhoudingen en relaties. Het is altijd een samenspel van mensen die al dan niet iets willen. Dat vraagt onderhoud en aandacht. Organiseer en faciliteer dat met daarbij passende instrumenten en diensten.

De kracht van regionale samenwerking schuilt in het eigenaarschap: bestuurslagen die het vermogen en vertrouwen hebben om een opgave of taak uit te voeren, geborgd door passende financiering. Als het gaat om verplichte regionale samenwerking met veel landelijke kaders en weinig beleidsruimte, moet het rijk hiervoor voldoende budget beschikbaar stellen. Als gemeenten of regio's daar een plusje op willen zetten, moeten ze dat uit eigen middelen betalen. Meer inhoudelijk adviseren wij blijvende ondersteuning in de vorm van:

- 🕒 Leercirkels
- 🕒 Procesbegeleiding
- 🕒 Het voeren van het goede gesprek en de dialoog
- 🕒 Een leergang (regionale) samenwerking met concrete handvatten op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau voor bestuurders managers en uitvoerders om samenwerking te vernieuwen, te verbeteren en te versnellen.



Contactgegevens

Regioteam opdrachtgever- en opdrachtnemerschap Wmo & Jeugd

regioteam@i-sociaaldomein.nl

