

2016 / 1

Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering

PLATFORM31

Praktijkadvies aan de U10



Den Haag, september 2016

Auteur: Geert Teisman, voorzitter Wetenschappelijke Board Platform31

Redactie: Saskia Hinssen en Natasja van der Veer (Platform31)

Opmaak: studio de Ronners, Rotterdam

Coverfoto: Ramon Mosterd

Voorwoord

De Wetenschappelijke Board van Platform31 is een plek waar wetenschappers en praktijk elkaar minimaal twee keer per jaar ontmoeten rondom urgente thema's. Sinds begin 2016 pakken we op deze manier thema's bij de kop, die we willen verdiepen en voorzien van multidisciplinaire reflecties. Door hierbij op te trekken met praktijkmensen leidt dit tot door wetenschappelijke inzichten onderbouwd praktisch advies. De Wetenschappelijke Board van Platform31 heeft zich in het voorjaar van 2016 als eerste gebogen over het thema regionale samenwerking. Ze vroeg zich bijvoorbeeld af hoe stressbestendig de 'moderne' vormen van samenwerking zijn. Wat werkt wel en wat niet?

3

Er zijn vele vormen van regionale samenwerking op verschillende schaalniveaus en in allerlei domeinen: van triple helix tot multi level-samenwerking. Dat maakt samenwerken tot een complex vraagstuk, waarover joint-fact-finding is gewenst. Voorafgaande aan de bijeenkomst van de Wetenschappelijke Board is er een discussienotitie geschreven waarin twee regionale samenwerkingen zijn uitgediept: de netwerksamenwerking U10 in de regio Utrecht en de regionale samenwerking in Zuid-Kennemerland rondom passend onderwijs en jeugdhulp. Dankzij de uitgebreide casusbeschrijvingen van Joost van Hoorn en Anne Marie Rijssenbeek (projectleiders bij Platform31) in combinatie met de wetenschappelijke reflectie door Ewald de Bruijn (onderzoeker Faculty of Social Sciences Erasmus University Rotterdam) brachten de wetenschappers het onderwerp inhoudelijk een stap verder.

Uiteindelijk heeft dit geleid tot dit praktijkadvies “Licht in de samenwerking, hard in de uitvoering”, geschreven door prof. Geert Teisman, voorzitter van de Wetenschappelijke Board van Platform31. Het is toegespitst op de regionale samenwerking in de regio Utrecht en op verzoek van de U10 is het op 4 oktober tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van de colleges van B en W van de U10 gepresenteerd. We hopen dat we hiermee niet alleen de U10 adviseren, maar dat we op deze manier kunnen bijdragen aan het ontstaan van praktijkaanpakken die het regionaal samenwerken, dat momenteel volop in de belangstelling staat, verder helpen.

**Hamit Karakus,
directeur Platform31**

Inleiding

In het voorjaar van 2016 sprak de Wetenschappelijke Board van Platform31 over het thema regionale samenwerking. De afgelopen decennia zagen we diverse pogingen van kabinetten of anderen om 'de wildgroei' aan regionale samenwerkingsverbanden tegen te gaan. Dit snoeien in regionale samenwerking zou nodig zijn vanwege een vermeend gebrek aan politiek legitimatie. De opheffing van de Wgr-plus is een van de meest recente pogingen. Nog tijdens het opheffingsproces van de stadsgewesten, waaronder het Bestuur Regio Utrecht (BRU), ontstonden op vele plekken, waaronder Amsterdam, Rotterdam–Den Haag en Utrecht nieuwe samenwerkingsverbanden. De behoefte aan en noodzaak tot regionale samenwerking lijken sterker dan het verlangen 'het huis van Thorbecke' beperkt te houden tot drie schaalniveaus. De vraag die voorligt, is welke vorm van samenwerken gaat werken. Als we op zoek gaan naar antwoorden komen we al snel een groot aantal vragen tegen en bij de antwoorden daarop veel mitsen en maren.

Het optimale schaalniveau als fata morgana

Een van de eerste vragen van belang, is die van de schaal waarop wordt samengewerkt. Als we naar de lappendeken aan regio's kijken in Nederland, dan wordt daar geen eenduidig antwoord op gegeven. Het meest krachtige antwoord is dat schaal afhangt van het vraagstuk. Op deze redenen zijn er in Nederland andere regio's gemaakt voor de gaslevering, voor de levering van drinkwater, voor de arbeidsmarkt, voor het openbaar vervoer en zo verder. Elk vraagstuk heeft zijn eigen optimale schaalniveau, lijkt het.

Maar ook daar is al een maar te plaatsen. Wat vaak blijkt het vraagstuk helemaal niet zo eenduidig en verandert het ook door de tijd heen. De grens van de regio kan zo gaan fluctueren. Soms kan een vraagstuk met twee, maar net iets anders geformuleerd met vijf en weer anders geformuleerd met tien gemeenten aangepakt worden. Er is met andere woorden een zekere flexibiliteit nodig in regionale samenwerking, of zoals Frans Soeterbroek het noemt, dansen door de schalen.

De drang om te institutionaliseren tot nieuwe organisatie

Zo komen we bij een tweede terugkerende vraag: welke structuur moet de samenwerking hebben en hoe hard moet deze zijn? Geschoold als we zijn in het denken in organisaties en meer specifiek bureaucratische organisaties (99% van overheidsorganisaties is op het organisatieprincipe van de bureaucratie gebaseerd), neigen velen ertoe samenwerkingsverbanden 'hard' te maken met duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. We zagen dit ook bij de in eerste instantie lichte samenwerkingsverbanden Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). De lichte vorm leidde in het begin tot een meer open interactie en zoekgedrag naar wat de gemeenten met elkaar zou kunnen verbinden. Maar op het moment dat deze samenwerkingsverbanden verantwoordelijk werden voor de gelden Openbaar Vervoer, drong formalisering zich op en werd het samenwerkingsverband al weer meer en meer een eigen organisatie met een eigen territorium (dit is ons geld) en daarbij behorende territoriumdrift.

7

Dit dansen verhoudt zich niet zo goed met harde samenwerkingsverbanden. In harde samenwerkingsverbanden gaat de discussie vaak steeds minder over wat partijen onderling bindt en meer over 'je gaat erover of niet'. Dit leidt vaak tot taakverdeling en scheiden van verantwoordelijkheden en genereert enige helderheid op papier. In de praktijk verschuift de aandacht vaak van substantiële rationaliteit (wat bindt ons, wat willen we samen, hoe gaan we het samen doen) naar functionele rationaliteit (welke grens kan ons scheiden, wat ga ik doen en wat doe jij, hoe ga ik het doen).

Dat proces van institutionalisering zoals dat zo mooi wordt genoemd lijkt behoorlijk onafwendbaar. Een mooi voorbeeld vormt Drechtsteden. Via een interessant proces van zelfgekozen samenwerking tussen de gemeenten (en met de nodige scepsis vanuit provincie en rijk) is langzaam maar zeker het stedennetwerk opgebouwd. Efficiencyvoordelen werden gezien door het instellen van shared serviceorganisaties, zoals een gezamenlijke sociale

dienst. Het democratische toezicht werd georganiseerd via een Drechtraad. Ook dat is interessant, wat volgend het rijk mag dit niet. Minister Plasterk stuurt dan ook brieven dat dit niet mag, maar vervolgens wordt het wel gedoogd. De aandacht is echter steeds meer verschoven van 'wat bindt ons' naar 'hoe maken we Drechtsteden tot een organisatie'. Daarmee brokkelt het bindend vermogen naar de achterbannen af. De samenwerking wordt een eigen bestuurslaag en verliest daarmee toegevoegde waarde. De roep om opnieuw naar de inhoud te gaan (substantiële rationaliteit) klinkt luider.

Gevaren van institutionalisering erkend

Steeds meer betrokkenen zien de gevaren die verbonden zijn aan het institutionaliseren van een samenwerkingsverband tot een nieuwe organisatie. Het verlangen naar samenwerking komt immers op omdat de bestaande organisaties iets niet efficiënt of effectief op eigen kracht kunnen. Dat gaat dan ook al snel gelden voor een nieuwe organisatie, weliswaar op een iets hoger schaalniveau, maar zeker ook niet gelegen op het 'optimale schaalniveau' vooral omdat veel onderzoek naar waar het optimale schaalniveau ligt vaak tot het inzicht komt dat er geen optimaal schaalniveau is.

Dat is een belangrijk inzicht en zet aan tot lichte vormen van samenwerking. Deze lichte vormen zien we momenteel op vele plekken verkend. Een in Nederland bekend voorbeeld is de samenwerking in de regio Zwolle. De partijen beroepen zich erop dat ze goed met elkaar samenwerken en dat er weinig bureaucratie wordt gecreëerd.

U10, samen dansen over de schalen

Het lijkt erop dat de nieuwe samenwerking in de regio Utrecht, onder de mooie titel U10, een vergelijkbaar pad bewandelt. Er is sprake van een lichte samenwerking, het primaat wordt gelegd bij de gemeenteraden en besturen en er worden tafels gevormd waarop thema's van potentiële samenwerking aan bod komen, allemaal passen in de 'regels voor lichte samenwerking, lijkt het. Daarmee is de samenwerking meer gedragen in de regio dan voordien. Ook kiest U10 voor een fluïde begrenzing. Soms doen er meer en soms minder gemeenten mee. Daarmee geeft U10 een adequaat antwoord op het feit dat optimale schaalniveaus variëren naar thema en tijd (waarin thema's anders worden benoemd). En door alle beslisrecht officieel bij raden en besturen te laten, wordt de aloude kritiek van democratisch deficit, geattaqueerd.

Maar wat als het spannend wordt?

Tijdens de bespreking met de Wetenschappelijke Board van Platform31 was er naast de verwondering en bewondering over wat er zich in de regio Utrecht aandacht, een punt van aandacht waarop de U10 net als vele andere lichte samenwerkingsverbanden, een antwoord op moet geven: wat te doen als het spannend wordt. Lichte samenwerking werkt zolang kennisontwikkeling en – uitwisseling centraal staan en gemeenten met elkaar kunnen leren de regio sterker te maken. Het grote belang van deze kennisontwikkeling en – uitwisseling (wat is ieders agenda, wat is de zorg daarop, wat is een gezamenlijke zorg en tot welke gezamenlijke agenda leidt dat) kan niet voldoende worden benadrukt. Steeds weer lijkt de functionele rationaliteit (wie waarop gaat), het te winnen van de substantiële.

Alleen via de weg van hoogwaardig substantieel gesprekken kunnen partijen in de regio tot investeringen en acties komen die uitstijgen boven het belang van een van de gemeenten en die meer opleveren dan de individuele acties van gemeenten opgeteld. Maar als er dan hoogwaardige gezamenlijke acties opdoemen, dringt zich wel weer onontkoombaar het institutionaliseringsvraagstuk op: wie gaat dan met welke middelen, welke inzet tonen.

Dat vraagstuk speelt ook in Utrecht. Wat als gemeenten inzet moeten plegen voor een gezamenlijke actie die voor de regio als geheel gaat opleveren, maar niet direct zichtbaar aan individuele gemeenten. Een erkend en aloud voorbeeld van de 'tragedy of the commons'. Er is dan een harde institutionalisering nodig, maar het liefst wel een waarbij de nadelen (een nieuwe bestuurslaag) voorkomen worden.

De kool en de geit sparen

De Wetenschappelijke Board van Platform31 vraagt zich af of een licht samenwerkingsverband in staat is tot handelen over te gaan en neigt tot een negatief antwoord. De vraag ligt dan voor wat te doen. Er moet geen aparte structuur ontstaan als bestuurslaag, maar er is wel een aparte structuur nodig met slagkracht. Kunnen we dit denken?

De oplossing zoekt de Wetenschappelijke Board vooral in het combineren van lichtheid op het hoogste niveau van samenwerking en hardheid in tijdelijke en ondergeschikte, maar wel redelijk autonome instituties. We zouden het eerste programmatische samenwerking willen noemen. Hier ligt de bron van samenwerking en de vernieuwing. Het is zaak hier de substantiële rationaliteit steeds de boventoon te laten voeren en het dansen als bestuurskunst.

12 Daaronder is er echter ruimte voor tijdelijke arrangementen, waarin partijen geld, commitment en andere middelen inleggen gecombineerd met een heldere onderlinge geaccordeerde scope en duidelijk leiding. We zouden dit de projectmatige samenwerking willen noemen. Hier kunnen alle lessen van hoogwaardige projectmatig werken op toegepast te worden. De kunst is om deze hardheid te bouwen en tegelijkertijd te zorgen dat deze harde projecten niet de kern van de samenwerking worden, maar het uitvoeringsverhikel van de samenwerking.

Wetenschappelijke Board

Om de verbinding tussen wetenschap en praktijk verder te versterken installeert Platform31 de Wetenschappelijke Board. De board bestaat uit een selecte groep wetenschappers.

Geert Teisman en **Pieter Hooimeijer** vormen de kern van de board. Het is de bedoeling dat de wetenschappers minimaal drie keer per jaar bij elkaar komen rond een urgent maatschappelijk thema. Jonge wetenschappers schrijven hiervoor een 'state of the art' studie.

Uiteindelijk doel van de board is een agenderend advies geven waar Rijk, provincies en gemeenten mee aan de slag kunnen.

Leden Wetenschappelijke Board

Prof. **Geert R. Teisman**, professor Complex Decision making and Process Management, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. **Pieter Hooimeijer**, professor Human Geography and Demography Universiteit Utrecht.

Prof. dr. ir. **Marja Elsinga**, hoogleraar Housing Institutions & Governance, TU Delft.

Prof. dr. **Judith Wolf**, hoogleraar Maatschappelijke Zorg Radboud Universiteit, leiding Impuls – Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, Radboudumc.

Dr. **Erik Snel**, assistent professor faculteit Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. **Nicolette van Gestel**, gewoon hoogleraar Nieuwe Sturingsvormen in Sociale Zekerheid en Arbeidsvoorziening aan TIAS school for business and society.

Prof. dr. **Marc Vermeulen**, full professor en academic director van de leergang Strategy, Innovation and Governance aan TIAS School for business and society.

Namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) worden per thema ingeschakeld

Prof. dr. **Kim Putters**, directeur SCP, bijzonder hoogleraar Beleid en Sturing van de Zorg in de Veranderende Verzorgingsstaat, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. **Paul Dekker**
Dr. **Lotte Vermeij**
Dr. **Lonneke van Noije**
Dr. **Jeanet Kullberg**

Namens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden per thema ingeschakeld

Prof. dr. ir. **Hans Mommaas**, directeur Planbureau voor de Leefomgeving.

Dr. **Ries van der Wouden**
Ir. **Ton Dassen**

Namens Platform31

Hamit Karakus, directeur Platform31.

Jeroen Niemans, programmamanager Platform31, secretaris Wetenschappelijke Board.

uitgave

__PLATFORM31__