

Samen werken aan effectieve regionale samenwerking

Marieke van Genugten, Johan de Kruijf, Pieter Zwaan, Sandra van Thiel



Creating knowledge for society

Nijmegen, juni 2017

Samen werken aan effectieve regionale samenwerking

Marieke van Genugten

Johan de Kruijf

Pieter Zwaan

Sandra van Thiel

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het programma Sterk Bestuur van de Provincie
Gelderland

Institute for Management Research

Radboud Universiteit

Nijmegen, juni 2017

Samenvatting

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar de vraag wat de effectiviteit van regionale samenwerking verklaart. Het doel is om op basis hiervan handreikingen te bieden voor effectieve regionale samenwerking. We hebben ons hierbij gericht op één specifiek domein, namelijk de sinds januari 2015 gedecentraliseerde taken op het terrein van de jeugdzorg en de Wmo. De hoofdvraag die we beantwoorden is: *Welke factoren verklaren de mate waarin de (gemeenten binnen de) zeven regionale samenwerkingsverbanden in Gelderland effectief samenwerken op het terrein van de jeugdzorg en Wmo?*

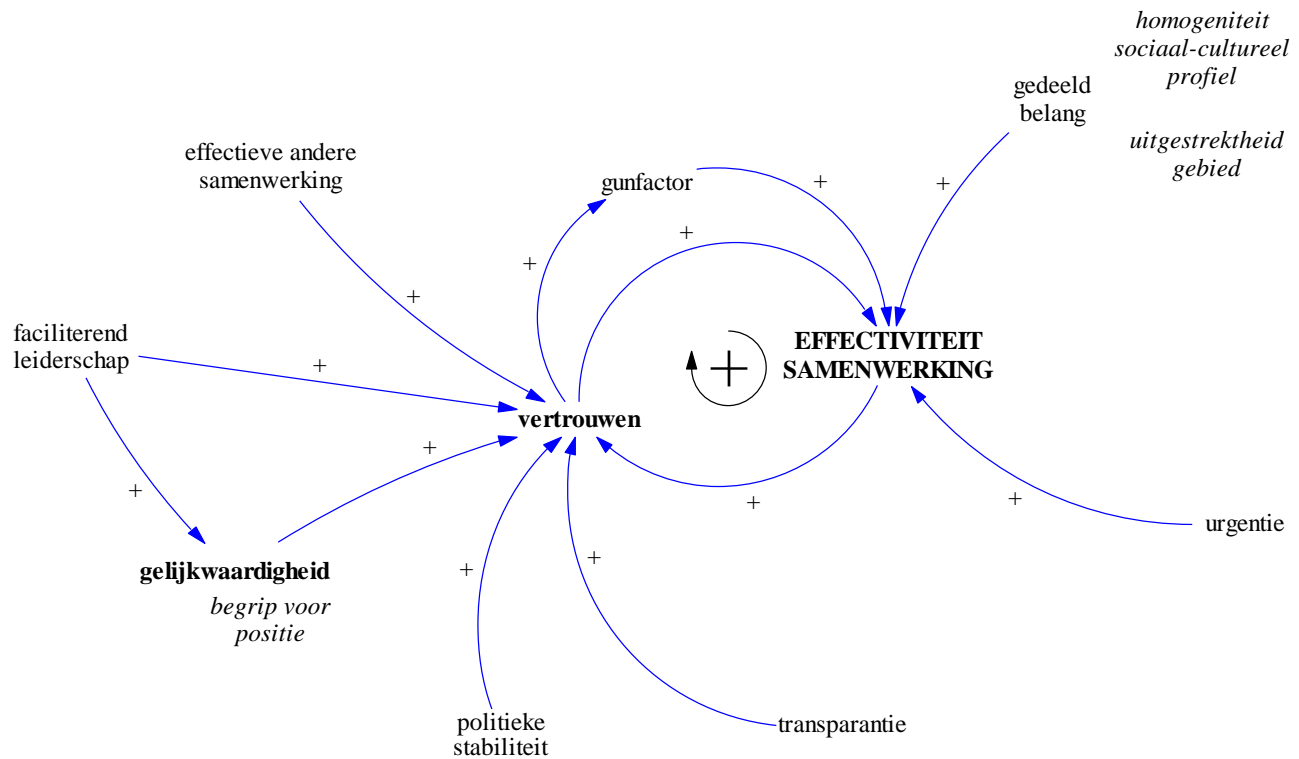
Om deze vraag te beantwoorden hebben we in de zeven regionale samenwerkingsverbanden allereerst interviews gehouden met bestuurders; daarnaast een vragenlijstonderzoek uitgezet onder de overige bestuurders, gemeentesecretarissen, ambtenaren die betrokken zijn bij de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo en jeugdzorg en onder raadsgriffiers; en ten slotte een groepsmodelbouwsessie gehouden.

We constateren op basis van deze dataverzameling en een vergelijkende analyse dat de effectiviteit van regionale samenwerking in dit domein in alle regio's overwegend positief wordt beoordeeld. In drie van de zeven regio's valt deze beoordeling echter duidelijk positiever uit. In die regio's zijn de ervaren baten van de regionale samenwerking in termen van het behalen van gemeentelijke doelstellingen, goede dienstverlening aan burgers en een goed aanbod van voorzieningen, – zeker op het terrein van jeugdhulp – hoger en worden de kosten, voornamelijk coördinatiekosten, als lager ervaren. Dit verschil in effectiviteit kan worden verklaard door een aantal factoren. Dat zijn allereerst contextfactoren: een gedeeld belang en gevoelde urgentie beïnvloeden de effectiviteit van regionale samenwerking direct, terwijl transparantie en politieke stabiliteit de effectiviteit indirect beïnvloeden via vertrouwen. Vertrouwen is een van de factoren die betrekking heeft op de relaties tussen gemeenten. Deze factor blijkt de effectiviteit van regionale samenwerking direct te beïnvloeden en heeft ook een zelfversterkend effect. Vertrouwen wordt niet alleen beïnvloed door de eerder genoemde contextfactoren, maar ook door andere factoren die betrekking hebben op de onderlinge relaties, zoals de effectiviteit van andere onderlinge samenwerkingsverbanden (ook in het verleden), gelijkwaardigheid tussen de gemeenten (zowel feitelijk als in houding) en faciliterend leiderschap.

Deze factoren en hun onderlinge relaties hebben we opgenomen in onderstaand verklaringsmodel. Dit verklaringsmodel kan dienen als een evaluatie-instrument om bestaande regionale samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden. Tevens laat het model zien dat het vooral relationele factoren zijn waar aan gewerkt en in geïnvesteerd moet worden om de effectiviteit van samenwerking te verbeteren. In verschillende regio's zijn gemeenten zich sterk bewust van het belang van deze factoren en hebben we mooie voorbeelden gezien van de wijze waarop aan deze factoren kan worden gewerkt. Op basis van het verklaringsmodel en die voorbeelden komen we tot de volgende handreikingen voor effectieve regionale samenwerking.

Verlies het gedeeld belang niet uit het oog

Gedeeld belang heeft een directe invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Gemeenten zouden elkaar daarom blijvend moeten herinneren aan het waarom van de samenwerking en de belangen die zij delen. Als het om concrete vraagstukken gaat of als er belangrijke beslispunten voorliggen, dan wil het nog wel eens gebeuren dat dit gedeelde belang uit het oog wordt verloren. Het is goed dan even een stap terug te zetten en de vraag te stellen waarom gemeenten ook alweer samenwerken.



Bouw aan onderlinge relaties om vertrouwen te creëren

Vertrouwen heeft een direct en zelfversterkend effect op de effectiviteit van samenwerking. Het is daarom belangrijk om te investeren in de onderlinge verhoudingen. Het gaat om elkaar kennen en het creëren van een veilige omgeving. Vooral ontmoeting buiten het formele besluitvormingsproces om, draagt hieraan bij. Dan kan gedacht worden aan gezamenlijk leren, het uitwisselen van kennis en ervaring en intervisie. Tegelijkertijd constateren we ook dat vertrouwen kwetsbaar is. Immers, door bestuurlijke en ambtelijke wisselingen kunnen de verhoudingen zomaar veranderen. Belangrijk is om ook daar bewust van te zijn en aandacht te hebben voor het feit dat er een nieuw gezicht aanschuift. Dit punt is zeker actueel gelet op de aankomende gemeenteraadsverkiezingen.

Het onderling vertrouwen kan verder worden versterkt door te werken aan een aantal andere factoren, zo blijkt uit het verklaringsmodel.

Organiseer betrokkenheid van alle organen binnen de gemeente

Samenwerking tussen gemeenten speelt zich vooral af op het niveau van portefeuillehouders en op ambtelijk niveau en daardoor voor een deel buiten het zicht van colleges van B&W en gemeenteraden. Het is van groot belang die organen betrokken te houden bij de samenwerking, zodat zij vertrouwen houden in wat er elders gebeurt. Dat betekent dat deze organen niet alleen betrokken worden als het om besluitvorming gaat, maar dat zij ook op meer informele manier worden geïnformeerd over thema's die binnen de regionale samenwerking spelen of worden opgepakt. Richting gemeenteraden kunnen gemeenten dat individueel doen, maar ook gezamenlijke bijeenkomsten van gemeenteraden kunnen bijdragen aan een gevoel van gezamenlijkheid en transparantie.

Geef ruimte voor inbreng vanuit alle gemeenten

De verschillen in omvang tussen gemeenten zijn soms groot. Dit zorgt voor verschillen in kennis, middelen en de duur van besluitvormingstrajecten. Dit leidt ertoe dat de grotere gemeenten vaak al eerder werk (moeten) maken van bepaalde beleidsdossiers. Het risico hiervan is dat de grotere gemeenten al snel als te dominant worden ervaren, wat ten koste gaat van het vertrouwen in de samenwerking. Om ervoor te zorgen dat andere gemeenten zich niet voor voldongen feiten geplaatst voelen of te veel sturing ervaren vanuit de grotere gemeenten, is het van belang de inbreng van andere gemeenten te stimuleren en de andere gemeenten al in een vroeg stadium te betrekken. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een kleine stuurgroep waarin ook kleine gemeenten vertegenwoordigd zijn. Los van concrete besluitvormingsprocessen kan ook aan heel praktische zaken worden gedacht die de gelijkwaardigheid van gemeenten ondersteunen. Dan gaat het bijvoorbeeld om wisselende vergaderlocaties en het spreiden van voorzitterschappen (zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau).

Kies niet automatisch voor congruentie met andere samenwerkingen

Er lijkt een sterke wens te zijn om voor congruente samenwerkingsverbanden te kiezen. Onze stelling is dat dit zeker aan te bevelen is indien gemeenten positieve ervaringen hebben met de samenwerking op andere domeinen of in het verleden. Successen binnen de samenwerking op het ene domein kunnen een grote boost geven aan en vertrouwen in de samenwerking op een ander domein. Maar er is ook een andere kant. Als die ervaringen niet positief zijn, dan levert dit meteen een achterstand op in de nieuw gevormde samenwerking. Als daar voldoende aandacht voor is, kan die achterstand worden ingelopen, maar soms is het dan verstandiger de samenwerking met anderen te zoeken.

Tot besluit zal soms ook geconstateerd worden dat de onderlinge verhoudingen te zeer verstoord zijn en dat het niet (meer) lukt om deze te veranderen of verbeteren. Of dat de noodzaak om samen te werken niet (meer) aanwezig is of niet (meer) door alle gemeenten wordt gevoeld. De uiterste consequentie zou dan moeten zijn om uit de samenwerking te stappen of deze gezamenlijk stop te zetten en eventueel te zoeken naar andere gemeenten om mee samen te werken of een opgave weer zelfstandig op te pakken. Dit onderzoek laat immers zien hoe belangrijk een gedeeld belang, gevoelde urgentie en vertrouwen zijn voor de effectiviteit van regionale samenwerking.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Hoofdstuk 2 Aanpak van het onderzoek	11
Verklarende factoren voor effectieve samenwerking	11
Methoden	13
Hoofdstuk 3 Achterhoek	15
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	15
Effectiviteit van de samenwerking	16
Factoren	17
Hoofdstuk 4 FoodValley	19
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	19
Effectiviteit van de samenwerking	20
Factoren	21
Hoofdstuk 5 Noord-Veluwe	23
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	23
Effectiviteit van de samenwerking	24
Factoren	24
Hoofdstuk 6 Regio Arnhem	27
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	27
Effectiviteit van de samenwerking	28
Factoren	28
Hoofdstuk 7 Rijk van Nijmegen	31
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	31
Effectiviteit van de samenwerking	32
Factoren	32
Hoofdstuk 8 Rivierenland	35
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	35
Effectiviteit van de samenwerking	36
Factoren	36
Hoofdstuk 9 Stedendriehoek	39
Vormgeving samenwerking in sociaal domein	39
Effectiviteit van de samenwerking	40
Factoren	40
Hoofdstuk 10 Vergelijkende analyse en verklaringsmodel	43
Effectiviteit van de samenwerking	43
Verklarende factoren	43

Hoofdstuk 11 Conclusie en handreikingen	49
Conclusie.....	49
Reflectie	50
Handreikingen	51
Literatuurlijst	53
Bijlage 1 Lijst geïnterviewde wethouders.....	55
Bijlage 2 Interviewguide	57
Bijlage 3 Vragenlijst wethouders, gemeentesecretarissen en ambtenaren.....	59
Bijlage 4 Vragenlijst raadsgriffiers.....	67

Hoofdstuk 1 Inleiding

De provincie heeft een kerntaak ten aanzien van de kwaliteit van het openbaar bestuur. In dat kader streeft de provincie Gelderland naar sterke gemeenten in sterke regio's. Daarbij richt zij zich onder meer op de regionale samenwerkingsverbanden waarin gemeenten vrijwillig of (semi-)verplicht samenwerken ten aanzien van strategische, tactische en operationele opgaven.

In Gelderland wordt, net als in andere provincies, op allerlei schaalniveaus, in kleinere en grotere verbanden regionaal samengewerkt. Soms vallen deze verbanden samen met de zeven regio's die binnen de provincie kunnen worden onderscheiden, namelijk de vijf Gelderse Wgr-regio's de Achterhoek, FoodValley, Noord-Veluwe, Rivierenland en Stedendriehoek, en de twee regio's Rijk van Nijmegen en de regio Arnhem. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om samenwerking op het gebied van arbeidsmarkt/participatie, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of de RUDs / omgevingsdiensten. In een groot deel van deze regio's vindt ook strategische samenwerking plaats op terreinen als economie, mobiliteit en wonen. Soms echter overstijgt de regionale samenwerking dit schaalniveau, zoals in het geval van de GGD's en veiligheidsregio's. En soms vindt samenwerking juist op een kleiner schaalniveau plaats zoals ten aanzien van veel operationele opgaven op het gebied van bedrijfsvoering, belastinginning, ICT en dienstverlening.

Regionale samenwerking gaat niet vanzelf. Lokale bestuurders vinden het soms moeilijk 'regionaal' te denken. Daarnaast is er bij gemeenteraadsleden vaak weinig betrokkenheid bij het werk van de regionale samenwerkingsverbanden en is ook de ambtelijke capaciteit en aandacht soms beperkt. Ook de Commissie De Graaf, die in 2015 een onderzoek deed naar sterk bestuur in Gelderland, onderkende dit en constateerde tevens dat de samenwerking in de ene regio vlotter verloopt dan in de andere (Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland 2015). Naar de vraag wat wel en niet werkt wanneer gemeenten regionaal samenwerken is in de wetenschappelijke literatuur nog beperkt empirisch onderzoek gedaan.

Om die redenen heeft het programma Sterk bestuur van de provincie Gelderland de faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit verzocht nader onderzoek te doen naar de vraag wat de effectiviteit van regionale samenwerking verklaart. Het doel is om op basis hiervan handreikingen te bieden voor effectieve regionale samenwerking. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is ervoor gekozen om onderzoek te doen binnen regionale samenwerkingsverbanden die zich op één specifiek domein richten, namelijk de sinds januari 2015 gedecentraliseerde taken op het sociaal domein. De keuze voor dit domein is gebaseerd op een inventarisatie van de regionale samenwerkingsverbanden binnen de provincie Gelderland, de interesse vanuit gemeenten in dit domein en het nog beperkte onderzoek naar de samenwerking van gemeenten op dit domein. Deze keuze betekent tevens dat het startpunt van de samenwerking voor alle gemeenten ongeveer gelijk is. Dit domein is nader afgebakend naar de sinds januari 2015 gedecentraliseerde taken op het terrein van jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ('2 van de 3Ds'). De taken op het terrein van werk en inkomen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze veelal apart van de andere twee terreinen zijn georganiseerd. Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

Welke factoren verklaren de mate waarin de (gemeenten binnen de) zeven regionale samenwerkingsverbanden in Gelderland effectief samenwerken op het terrein van de jeugdzorg en Wmo?

Deze hoofdvraag valt uiteen in een tweetal deelvragen:

1. *In welke mate wordt binnen de regionale samenwerkingsverbanden in Gelderland, volgens de deelnemende gemeenten, effectief samengewerkt op het terrein van de jeugdzorg en Wmo?*
2. *Welke factoren verklaren de mate van effectiviteit binnen deze regionale samenwerkingsverbanden?*

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk zal de aanpak van dit onderzoek uiteen worden gezet. Daarna volgen zeven korte hoofdstukken waarin de samenwerking op het terrein van de 2Ds binnen de zeven regionale samenwerkingsverbanden wordt beschreven. Daaropvolgend wordt een vergelijkende analyse gepresenteerd met een verklaringsmodel. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie en handreikingen voor effectieve regionale samenwerking op dit domein, maar ook andere domeinen.

Hoofdstuk 2 Aanpak van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de effectiviteit van de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg en Wmo binnen de provincie Gelderland te analyseren en verklaren. In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op wat in de literatuur wordt verstaan onder effectiviteit van regionale samenwerking en welke verklarende factoren in de literatuur worden onderscheiden. Daarna zal kort aandacht worden besteed aan de verschillende methoden die zijn gehanteerd om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden.

Verklarende factoren voor effectieve samenwerking

De eerste deelvraag van dit onderzoek richt zich op de vraag in welke mate effectief wordt samengewerkt. Effectiviteit wordt in navolging van het zogenaamde *Institutional Collective Action (ICA)* framework (Feiock 2007) en onderzoek van Boogers et al. (2016) opgevat als de ervaren baten en de kosten van de regionale samenwerking. Hoe hoger de baten en hoe lager de kosten, hoe effectiever de samenwerking.

Onder de *baten* van de samenwerking verstaan we de mate waarin de regionale samenwerking bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen, een goede dienstverlening aan de burgers en een goed aanbod van voorzieningen (zorg en ondersteuning) binnen de individuele gemeenten¹.

Onder *kosten* verstaan we op basis van het ICA-framework de inspanningen die moeten worden gedaan om samen te werken, ook wel transactiekosten genoemd². Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende typen kosten. Allereerst zijn dat *coördinatiekosten*: de inspanningen van onderlinge informatiewisseling, onderhandeling en besluitvorming binnen de regionale samenwerking op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Daarnaast zijn dat *'agency'-kosten*. Dit zijn de inspanningen op bestuurlijk niveau van overleg met en de terugkoppeling naar organen binnen de individuele gemeenten: de colleges van B&W en de gemeenteraden.

De tweede deelvraag richt zich op de vraag welke factoren de effectiviteit van samenwerking verklaren. Ook hiervoor hebben we als uitgangspunt het ICA-framework gebruikt en het onderzoek van Boogers et al. (2016). Dit hebben we aangevuld met enkele andere factoren die uit internationaal onderzoek naar samenwerking in bredere zin naar voren komen (Turrini et al. 2010; Ansell & Gash 2007). We maken onderscheid tussen drie categorieën factoren: structuur, context en relaties binnen de samenwerking.

Onder *structuur* verstaan we de vorm en scope van de samenwerking. Bij de *vorm* gaat het om de juridische vorm waarin de samenwerking is gegoten. Gaat het om een lichte vorm van samenwerking zonder aparte organisatie of gaat het om een zware vorm van samenwerking in de vorm van een openbaar lichaam of privaatrechtelijke organisatie. Verondersteld wordt dat een zwaardere vorm van samenwerking, waarin sprake is van een sterkere mate van integratie, de effectiviteit van samenwerking ten goede komt (Turrini et al. 2010). Deze veronderstelling wordt echter ook wel genuanceerd. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat ook een lichte vorm van samenwerking effectief kan zijn als aan bepaalde condities is voldaan; zoals een hoge mate van vertrouwen, een klein aantal deelnemers en een hoge mate van doelconsensus (Provan & Kenis 2007).

Onder *scope* van de samenwerking verstaan we zowel het aantal gemeenten dat deelneemt als het aantal beleidsfuncties of -taken dat is ondergebracht in de samenwerking. Hoe meer actoren en hoe meer beleidsfuncties of -taken, hoe meer inspanningen moeten worden getroost om tot coördinatie en

¹ De daadwerkelijke kwaliteit van de zorg onderzoeken we niet.

² Het gaat hierbij dus niet over de daadwerkelijke uitgaven.

besluitvorming te komen, hoe hoger de transactiekosten van samenwerking zullen zijn en hoe minder effectief de samenwerking zal zijn (Feiock 2007).

De *context* van de samenwerking betreft zowel de kenmerken van de gemeenschap als de politieke context waarin de samenwerking plaatsvindt. Ten aanzien van de *gemeenschap* wordt verondersteld dat sociale, economische en demografische homogeniteit bevorderend is voor de samenwerking, omdat het in dat geval gemakkelijker is om tot overeenstemming te komen over gezamenlijke doelen en beleid (Feiock 2007).

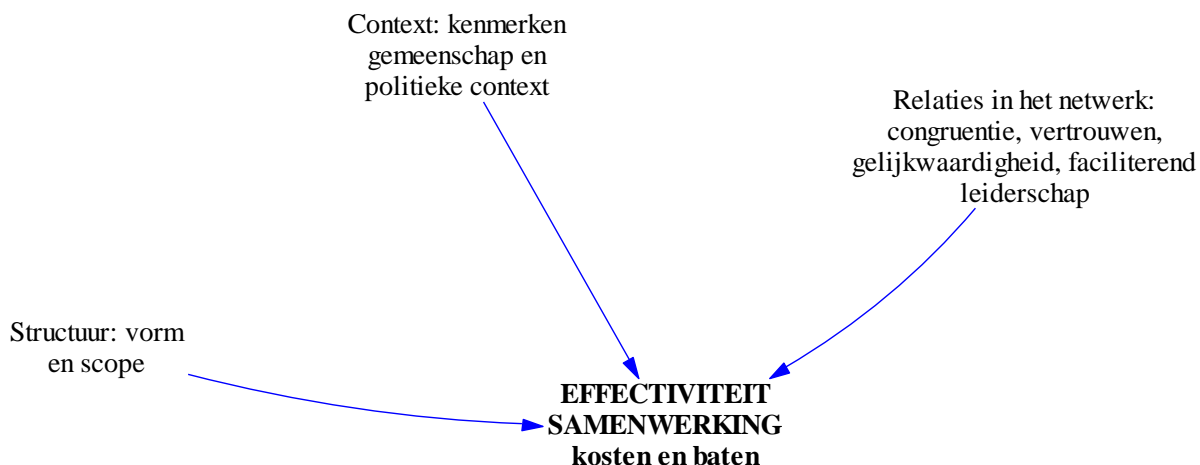
De *politieke context* valt uiteen in een aantal factoren. In aansluiting op de homogeniteit van de gemeenschap wordt ook de *homogeniteit* van de gemeentebesturen en -raden als een bevorderende factor gezien (Feiock 2007). Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de politieke samenstelling. Daarnaast wordt *politieke stabiliteit* als een belangrijke factor gezien. Wisselingen (door verkiezingen of anderszins) kunnen leiden tot korte termijn denken en dit kan de effectiviteit van de samenwerking verminderen (Feiock 2007). Verder wordt de *urgentie* van de samenwerking als een belangrijke factor gezien (Ansell & Gash 2007). De deelnemende gemeentebesturen en -raden moeten de noodzaak van de regionale samenwerking voelen, met andere woorden, de opvatting hebben dat zij zonder de samenwerking bepaalde doelen niet zouden kunnen bereiken. Dit hangt sterk samen met het feit dat het belangrijk is dat gemeenten *overeenstemming hebben over de doelen* van de samenwerking (Ansell & Gash 2007). Ook de *transparantie* van de samenwerking is relevant (Turrini et al. 2010; Ansell & Gash 2007). Het gaat dan om de transparantie van het besluitvormingsproces binnen de regionale samenwerking maar ook om transparantie over de resultaten van de samenwerking. Dit alles heeft een positief effect op het vertrouwen van de (organen binnen de) individuele gemeenten en daarmee op de effectiviteit van de samenwerking.

De laatste categorie factoren zijn de onderlinge *relaties* binnen de samenwerking. Daarbij kan allereerst naar de mate van *congruentie* met andere samenwerkingsverbanden worden gekeken (Feiock 2007). Verondersteld wordt dat als gemeenten op meerdere terreinen met elkaar samenwerken dit de transactiekosten van samenwerking zal verminderen. Boogers et al. (2016) vinden dit verband echter niet en zien juist dat congruentie tot hogere kosten leidt. Daarom lijkt het ook van belang te kijken naar wat de ervaringen zijn met samenwerkingsverbanden in andere domeinen of samenwerking in het verleden (Ansell & Gash 2007). Positieve ervaringen kunnen de samenwerking positief beïnvloeden, maar negatieve ervaringen kunnen een nieuwe samenwerking juist al vanaf het begin negatief beïnvloeden.

Een andere belangrijke factor is de *gelijkwaardigheid* van de deelnemende gemeenten. Het gaat daarbij zowel om de initiële gelijkwaardigheid (in termen van macht, kennis en expertise) als om houding (in termen van erkenning van elkaars positie in de samenwerking). Zo kan er sprake zijn van ongelijkheid in omvang van gemeenten, maar kan toch op voet van gelijkheid met elkaar worden omgegaan. Met name dit laatste is positief voor de effectiviteit van de samenwerking.

Daarnaast onderscheiden we de al eerder genoemde factor *vertrouwen* (Turrini et al. 2010; Ansell & Gash 2007). Een gebrek aan vertrouwen blijkt een belangrijke verklaring te zijn voor het falen van samenwerking. Samenwerken is een proces van geven en nemen. Om dit proces goed te laten verlopen is het van belang dat er onderling vertrouwen is waarop kan worden teruggevallen indien het lastig wordt.

Die gelijkwaardigheid en vertrouwen kunnen mede worden beïnvloed door *faciliterend leiderschap* (Ansell & Gash 2007). Dit type leiderschap is vooral gericht op het proces van de samenwerking en houdt in dat er sprake is van leiderschap dat alle deelnemende gemeenten (ook degene die een zwakkere positie innemen in de samenwerking) stimuleert om een actieve rol en betrokkenheid te hebben in de samenwerking. Deze factoren zijn samengevat in Figuur 1.



Figuur 1. Voorlopig verklaringsmodel effectiviteit regionale samenwerking

Methoden

De kosten en baten van de samenwerking en de factoren die daarop van invloed zijn, hebben we op verschillende wijzen binnen de zeven regionale samenwerkingsverbanden onderzocht: via interviews met een aantal bestuurders per regio; een vragenlijst onder de overige bestuurders, gemeentesecretarissen en ambtenaren die betrokken zijn bij de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo en jeugdzorg; een vragenlijst onder raadsgriffiers; en een *groepsmodelbouwsessie* met ambtenaren die betrokken zijn bij de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo en jeugdzorg. Deze dataverzameling heeft eind 2016 en begin 2017 plaatsgevonden. Daarnaast hebben we, indien relevant, documenten bestudeerd.

Interviews

Binnen elk regionaal samenwerkingsverband zijn drie wethouders met (een van) deze terreinen in portefeuille geïnterviewd (zie Bijlage 1 voor de lijst van geïnterviewden). Bij de selectie van wethouders is rekening gehouden met de relatieve omvang van gemeenten binnen de regio en de ligging in de regio. Aan de wethouders zijn vragen gesteld over de kosten en baten van de samenwerking en de aanwezigheid van de hiervoor onderscheiden factoren (zie Bijlage 2 voor de interviewgide). Bij verschillende interviews was ook een betrokken ambtenaar aanwezig.

Vragenlijsten

Omdat het niet mogelijk was om alle wethouders te interviewen en het in de regionale samenwerking niet alleen om de bestuurders gaat, maar ook om de ambtenaren, hebben we aanvullend een vragenlijst uitgezet onder de wethouders die niet zijn geïnterviewd en de gemeentesecretarissen van de individuele gemeenten. Aangezien niet alle gemeentesecretarissen een directe betrokkenheid hebben bij de regionale samenwerking op het terrein van de 2Ds, hebben we aan hen gevraagd de vragenlijst verder uit te zetten binnen hun organisatie onder een of meerdere ambtenaren die direct betrokken zijn bij de regionale samenwerking op het terrein van de 2Ds. In deze vragenlijst zijn, net als in de interviews, vragen gesteld over de kosten en baten van de samenwerking en de aanwezigheid van de eerdergenoemde factoren³ (zie Bijlage 3). De respons van de wethouders komt op basis van de interviews en de vragenlijst uit op 43.

³ Enkele vragen in de vragenlijst zijn geïnspireerd door of overgenomen uit het onderzoek van Boogers et al. (2016), aangezien dit onderzoek als een van de uitgangspunten heeft gediend voor het voorlopig verklaringsmodel.

Aangezien in een aantal gevallen de portefeuilles jeugdzorg en Wmo over meerdere wethouders verdeeld zijn, is hiermee 66,7% van de gemeenten bereikt. De ambtelijke respons op de vragenlijst betreft met 36 (gemeentesecretarissen en ambtenaren) iets meer dan de helft van de gemeenten (52,6%). De vragenlijst is in sommige gevallen door meer dan één ambtenaar per gemeente ingevuld.

Om goed zicht te krijgen op de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de regionale samenwerking is ook een vragenlijst uitgezet onder de raadsgriffiers van de individuele gemeenten. De vragen in deze vragenlijst hebben vooral betrekking op verklarende factoren binnen de categorie *politieke context* (zie Bijlage 4). De respons van 28 raadsgriffiers betreft iets minder dan de helft van de gemeenten (49,1%).

De respons voor beide vragenlijsten en de interviews onder de wethouders is opgenomen in Tabel 1 en laat tevens de spreiding over de zeven regionale samenwerkingsverbanden zien en het percentage van de gemeenten in de regionale samenwerkingsverbanden.

Tabel 1. Respons interviews en vragenlijsten

Regionale samenwerking (aantal gemeenten)	Wethouder	Gemeentesecretaris /ambtenaar	Raadsgriffier
Achterhoek (8)	6 (75,0%*)	3 (37,5%)	6 (75,0%)
FoodValley (8)	5 (50,0%)	3 (25,0%)	3 (37,5%)
Noord-Veluwe (6)	5 (83,3%)	3 (50,0%)	4 (66,7%)
Regio Arnhem (12)	13 (75,0%)	9 (75,0%)	5 (41,7%)
Rijk van Nijmegen (7)	5 (71,4%)	4 (28,6%)	2 (28,6%)
Rivierenland (10)	5 (50,0%)	8 (60,0%)	5 (50,0%)
Stedendriehoek (6)	4 (66,7%)	6 (83,3%)	3 (50,0%)
Totaal (57)	43 (66,7)	36 (52,6%)	28 (49,1%)

* Percentage van de gemeenten in het regionale samenwerkingsverband

Groepsmodelbouw

Tot slot heeft een groepsmodelbouwsessie plaatsgevonden met ambtenaren die de vragenlijst hebben ingevuld en met verschillende onderzoekers. Het doel van deze groepsmodelbouw was om de resultaten uit de eerste fasen van het onderzoek verder te verdiepen en de samenhang te bespreken tussen verschillende factoren die de effectiviteit van regionale samenwerking op het terrein van de 2Ds zouden kunnen verklaren.

Groepsmodelbouw is met name geschikt om een complex en dynamisch probleem in kaart te brengen vanuit verschillende perspectieven. Tijdens een participatieve sessie bouwen deelnemers *met elkaar* een causaal model, dat bestaat uit redeneringen van specifieke oorzaken en gevolgen. Doordat verschillende oorzaken en gevolgen met elkaar worden verbonden, worden de onderlinge verbanden tussen factoren die van invloed zijn op bepaalde fenomenen of processen (in dit geval de samenwerking op het gebied van de Wmo en jeugdzorg) zichtbaar gemaakt. Met behulp van dit gedeelde perspectief kunnen vervolgens sturingsmogelijkheden worden geïdentificeerd. Voor deze sessie waren twaalf ambtenaren (verspreid over de zeven regionale samenwerkingsverbanden) uitgenodigd. Uiteindelijk hebben hieraan drie ambtenaren en twee onderzoekers deelgenomen onder leiding van twee *facilitators*.

Tezamen hebben de drie wijzen van dataverzameling een consistent beeld opgeleverd van de effectiviteit van de regionale samenwerking in de zeven regio's en de factoren die daarop van invloed zijn. In de hierop volgende zeven hoofdstukken zal de samenwerking op het terrein van de 2Ds per regionaal samenwerkingsverband worden behandeld.

Hoofdstuk 3 Achterhoek

De Achterhoek lijkt een afgebakend gebied waarmee burgers zich kunnen identificeren. Eenvoudig gezegd lijkt het te gaan om het gebied ten noorden van het Pannerdens Kanaal en ten oosten van de IJssel. De Wgr-regio Achterhoek is evenwel kleiner en omvatte tot 1 januari 2017 de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. Dit zijn acht van de vijftien gemeenten in het gebied. Met name aan de zuidwest- en noordwestflank werken gemeenten samen in andere Wgr-regio's (Arnhem en omgeving: 5 gemeenten, respectievelijk Stedendriehoek: 2 gemeenten). Met ingang van 2017 is Montferland uit het Wgr-verband Achterhoek getreden en heeft zich aangesloten bij de regio Arnhem. Voor de overstap worden historische maar ook inhoudelijke redenen gegeven die betrekking hebben op de geografische oriëntatie van Montferland.

Wanneer we spreken over het Wgr-verband Achterhoek van de acht betrokken gemeenten dan zien we vooral strategische samenwerking in Wgr-verband op economisch – inclusief toerisme en arbeidsmarkt – en ruimtelijk terrein. De samenwerking op deze terreinen bestaat al lang. Wanneer het gaat om samenwerking op uitvoeringsniveau, zoals sociale werkvoorziening of bijstandsverlening, dan is dat kleinschaliger geregeld. Samenwerking op andere vlakken vindt veelal plaats op andere bestuurlijke niveaus zoals in de Regionale Uitvoeringsdienst waar Zutphen en Lochem in deelnemen of de veel grootschaliger Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.

De deelnemende gemeenten in de Wgr-regio Achterhoek zijn qua inwonertal min of meer gelijkwaardig, alleen Doetinchem is wat groter en heeft samen met Winterswijk een positie als een regionaal streekcentrum (Atzema et al. 2017, p. 68). Verder is van belang dat de meeste gemeenten, behoudens Doetinchem, op dit moment al krimpgemeenten zijn met een vergrijzende bevolking. Dat zal op termijn tot een verschuiving in het relatieve belang van jeugdzorg naar Wmo leiden.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

Op het terrein van jeugdzorg en Wmo is de samenwerking op informele wijze georganiseerd. De portefeuillehouders van de acht gemeenten (inclusief Montferland) bereiden in gezamenlijk overleg beleid voor en leunen daarbij op de samenwerking binnen de ambtelijke organisaties van de verschillende gemeenten. De frequentie van het bestuurlijk overleg is ongeveer maandelijks, met voorafgaande ambtelijke voorbereiding. Sommige gesprekspartners geven overigens aan dat niet alle gemeenten evenveel bereidheid lijken te hebben om voorop te lopen of het initiatief op zich te nemen om een taak uit te voeren. Deels lijkt dat ook te maken te hebben met schaal, maar deels ook met interne perikelen binnen de individuele gemeenten. Medio 2016 werd de behoefte geconstateerd om de operationele samenwerking gestructureerder op te pakken. Dit leidde tot een kadernota over de inrichting van de governance voor contract- en leveranciersmanagement (Werkgroep CLM Sociaal domein Achterhoek 2017). Daarin wordt voorgesteld een projectorganisatie te gaan opzetten met als centrale taken contract- en inkoopmanagement. Backoffice-taken blijven bij de individuele gemeenten liggen.

Formele besluitvorming over beleid vindt plaats op het niveau van de individuele colleges en gemeenteraden, waarbij iedere gemeente er andere methoden op na houdt om de gemeenteraad in het ontwikkelproces mee te laten kijken. Dit loopt uiteen van informele voorlichtings- en gesprekssessies gedurende de beleidsontwikkeling tot meer formele benaderingen met voorgelegde voorstellen. Veelal geldt bij de besluitvorming binnen B&W dat wanneer er draagvlak is voor een voorstel bij de portefeuillehouders, B&W dat voorstel ook wel overneemt. Dat is in lijn met de opvattingen over collegiaal bestuur binnen de verschillende gemeenten. Over de rolverdeling binnen de colleges is geen eenduidig beeld te schetsen. Sommige wethouders zijn integraal voor alle aspecten van de 3Ds verantwoordelijk, in andere gevallen zijn de onderdelen over verschillende wethouders verdeeld. Daar waar sprake is van integrale verantwoordelijkheid wordt aangegeven dat de portefeuille wellicht te omvangrijk is om bij één wethouder neer te leggen.

Wanneer het op de uitvoering van beleid, in de zin van het daadwerkelijk verzorgen van diensten aan de burgers, aankomt dan is het beeld van samenwerking in de Achterhoek niet zondermeer positief. Eén van de wethouders zegt zelfs expliciet dat het een gemiste kans is om op het terrein van Wmo en jeugdzorg, met alle complexiteit die daar in zit, het takenpakket niet vanuit de Wgr zelf op te pakken. Men komt volgens die wethouder vaak niet verder dan organisatorische blauwdrukken waarna ieder zijn eigen weg kiest. Een enkeling geeft ook aan dat het erop lijkt dat gemeentebesturen te veel op de korte termijn (maximaal één collegeperiode) gericht zijn, zodat het moeilijker wordt om structurele oplossingen voor samenwerking te vinden. Daarbij komt dat nog zal moeten blijken of de aanpak van Wmo en jeugdhulp op termijn door veranderende demografische omstandigheden op lokaal niveau ook houdbaar zal zijn.

Uit de enquête blijkt dat drie van de vier respondenten de *noodzaak* voor samenwerking op Wmo als 'neutraal' beoordelen en dat twee van de vier respondenten dat ook vinden voor jeugdzorg. Ook de praktijk laat een soortgelijk beeld zien. We illustreren dit aan de hand van de casuïstiek rond de inkoop en de verevening van risico's. Er was beleidsmatige afstemming in de afgelopen twee jaren, maar daarnaast kwam men niet verder dan gezamenlijke inkoop in de vorm van raamcontracten. Elke gemeente kon daarbij binnen die raamcontracten nog eigen invulling realiseren. Alle processen die achter de inkoop volgen, waren niet ingeregeld en op gemeentelijk niveau belegd. Medio 2016 is met behulp van een extern adviseur de uitvoeringsproblematiek in kaart gebracht. Dat heeft ertoe geleid dat er een advies ligt om alsnog een projectbureau op te zetten om de uitvoeringsprocessen beter te stroomlijnen. Ook dit projectbureau zal niet als een eigenstandige entiteit bestaan, maar als een vorm van netwerkorganisatie binnen de gemeenten worden opgezet. Een andere indicatie voor de beperkte bereidheid voor samenwerking is de beoogde verevening van risico's, met name op het terrein van jeugdhulp. Hier spelen twee zaken: ten eerste problematiek met een 3^e lijns instelling⁴ binnen de grenzen van één gemeente die daarmee door het woonplaatsbeginsel in de problemen komt. Dit thema is buiten de verevening gehouden en de desbetreffende gemeente kaart dit punt op landelijk niveau aan. De tweede problematiek gaat over de risicoverdeling over de iets minder complexe 2^e lijns gevallen. Hiervoor was in 2015 afgesproken dat gemeenten vanuit het perspectief van solidariteit samen de lusten en lasten zouden delen. Na het opmaken van de verantwoording over 2015 kwam de discussie over het delen van lusten en lasten toch weer ter discussie te staan omdat gemeenten met overschotten die liever voor zichzelf wilden houden. Ten minste twee gemeenten hebben de vereveningssystematiek weer ter discussie gesteld zodat ten tijde van de gesprekken nog onduidelijk was of ook vanaf 2017 nog verevening zal plaatsvinden.

Effectiviteit van de samenwerking

Wanneer we naar de *baten* van de intergemeentelijke samenwerking kijken, dan is het algemene beeld op het terrein van jeugdzorg en Wmo dat alle wethouders erkennen dat de individuele gemeenten onvoldoende schaalgrootte hebben om de vraagstukken van de decentralisatie individueel op te pakken. Kernargumenten die daarbij een rol spelen zijn de beschikbaarheid van ambtelijke capaciteit (veelal enkele ambtenaren) en het ontbreken van specifieke deskundigheid op onderdelen van het taakveld. Samenwerking levert in ieder geval gedeelde kennis en achtervang van deskundigheid op. Een enkele wethouder zegt zelfs dat het makkelijker is geworden om een ambtenaar van een andere gemeente te raadplegen mocht daar aanleiding toe zijn. In de context van de decentralisaties komt daar nog bij dat gemeenten vaak met relatief grootschalige partijen onderhandelen waar wel expertise zit. Die uitvoerende organisaties hebben er ook belang bij dat taakuitvoering op een administratief zo eenvoudig mogelijke wijze wordt gerealiseerd. De verschillende wethouders erkennen ook dat gedoe over administratieve afwikkeling niet handig is en dat enige afstemming daarover dan ook wenselijk is. De meeste wethouders geven ook

⁴ 3^e lijns instellingen zijn zorginstellingen waar intramurale of zeer complexe zorg wordt verleend.

aan dat er in de praktijk geen wezenlijke knelpunten te benoemen zijn waar het gaat over de relatie tussen de burger als degene die een beroep doet op Wmo of jeugdzorg en de gemeente en of uitvoeringsorganisatie als dienstverleners. De respondenten in de enquête zijn ook over effectiviteit verdeeld. Twee van de vier respondenten geven aan dat regionale samenwerking in (zeer) kleine mate bijdraagt aan efficiënte organisatie van de Wmo. De twee andere respondenten zien wel toegevoegde waarde voor samenwerking. Bij jeugdzorg is het beeld iets positiever: drie van de vier respondenten zijn neutraal of positief over regionale samenwerking als efficiëntste vorm van samenwerking. Hierbij speelt onder andere een rol dat jeugdzorg volgens de respondenten een hogere mate van complexiteit heeft dan de Wmo-dienstverlening zoals die in 2015-2016 aan de orde was.

Aan de *kostenkant* staat dat de wethouders aangeven dat het gekozen besturingsmodel relatief weinig extra inspanning kost. Er moet beleid worden gemaakt en om dat in gezamenlijkheid tot stand te brengen overleggen de wethouders ongeveer één keer per maand. Daar hoort uiteraard ook de ambtelijke voorbereiding bij. Dat daarnaast alleen tijd is besteed aan de feitelijke inkoop van diensten in de vorm van raamcontracten duidt ook op relatief weinig extra inzet van middelen. Daar staat wel tegenover dat er ook wordt gesignaleerd dat de uitvoeringsprocessen tussen gemeentes en uitvoeringsorganisaties niet soepel lopen. Ook de enquête bevestigt dit door aan te geven dat doorlooptijden voor besluitvorming lang zijn. Dit kan erop duiden dat er met een strakker georganiseerde regie nog wel schaalvoordelen zijn te behalen. Daarbij moet wel worden bedacht dat de inzet van het ambtelijk apparaat over en weer nu met gesloten beurzen plaatsvindt. Waar gemeenten nu soms wat kunnen meeliften op de expertise of capaciteit van anderen zou dat wanneer er meer regie ontstaat tot andere afwegingen kunnen leiden.

Samenvattend kan hiermee worden gesteld dat de effectiviteit van de samenwerking relatief beperkt is.

Factoren

In de meeste gemeenten in de regio is de *politiek bestuurlijke context* stabiel en zijn er geen wijzigingen in de collegesamenstelling geweest. In sommige gemeenten werkt de gemeentelijke herindeling van 2005 nog door in de huidige bestuurlijke verhoudingen en is sprake geweest van relatief instabiel bestuur. Waar dat aan de orde was of is, zijn bestuurders meer met lokale dan met gemeente-overstijgende zaken bezig. Uit de gesprekken blijkt dat er in 2016 wel stabilisatie lijkt te ontstaan.

Een tweede punt van aandacht is dat er in de regio geen 'natuurlijk' *leiderschap* bestaat. Doetinchem is dan wel de grootste gemeente, maar wel de grootste onder de kleineren. Volgens de enquête is er geen gemeente die anderen actief stimuleert tot samenwerking. Kortom, anders dan in bijvoorbeeld Arnhem of Nijmegen is er niet bovenmatig meer expertise waarop de overige gemeenten kunnen leunen. Daarbij komt wat één van de respondenten de gunfactor noemt niet sterk ontwikkeld is. Als Doetinchem nadrukkelijker het voortouw zou nemen, kan dat tot discussie elders leiden. Impliciet speelt *vertrouwen* daarbij ook een rol, mede omdat gemeenteraden soms wel heel erg vanuit het lokale perspectief redeneren en samenwerking op andere terreinen ook moeizaam is. In deze context kan ook worden vermeld dat het fenomeen *gelijkwaardigheid* minder expliciet aan de orde is, enerzijds omdat schaalverschillen ontbreken maar anderzijds ook omdat de primaire invalshoek toch 'lokaal tenzij' lijkt te zijn. Dan speelt gelijkwaardigheid in besluitvorming een beperktere rol dan wanneer er sprake is van een meer geïnstitutionaliseerde samenwerking.

Een derde verklaring ligt in *openheid*. De samenwerking zoals die nu loopt functioneert omdat de gemeenteraden worden geïnformeerd over beleidsontwikkelingen. Ook het ontbreken van een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie werkt voor gemeenteraden positief omdat ze daarmee het gevoel hebben directer te kunnen bijsturen.

Ten vierde speelt regionale oriëntatie een rol. De westelijke Achterhoek is zowel bestuurlijk als bij de bevolking van nature geneigd om meer in de richting van Doetinchem en Arnhem te oriënteren, terwijl voor de oostelijke Achterhoek aansluiting met Twente soms meer voor de hand ligt (zie ook Tordoir et al.

2016). Ook lijkt het erop dat de oostelijke Achterhoek door de ligging meer onderlinge samenwerking zoekt dan samenwerking op een nog grotere schaal. Daardoor is krachtige samenwerking moeilijker tot stand te brengen.

Een vijfde verklaring ligt bij de uitgestrektheid van het gebied. Sommige gemeenten kennen een grote veelheid van kernen terwijl andere gemeenten hoofdzakelijk uit één kern bestaan (Winterswijk) of een meer natuurlijke eenheid (Doetinchem/Gaanderen/Wehl) lijkt te zijn. Met name bij gemeenten met een veelheid van kernen lijkt meer behoefte te zijn aan maatwerkoplossingen die aansluiten bij het absorptievermogen van de verschillende kernen. Als gevolg daarvan komt vooral in de Wmo meer druk op keuzevrijheid en eigenstandige invulling van het takenpakket naar voren. Dat verhoudt zich niet goed tot meer gestandaardiseerde processen. In deze context speelt ook de in 'De Kracht van Oost' (Atzema et al. 2017, p. 69) gesignaleerde cultuur van 'noaberschap' en het sociaal kapitaal van de kernen een rol waardoor eenvoudige problematiek vaak zeer lokaal kan worden opgelost.

De effectiviteit van de samenwerking wordt verder bemoeilijkt doordat er verschillen in sturingsfilosofie lijken te zijn. Eén van de wethouders verwoordde het fraai door te stellen dat de meeste gemeenten uitgaan van de benadering dat dienstverlening lokaal gebeurt waar dat kan en regionaal waar dat moet. Daar tegenover staat een benadering die veel meer vanuit samenwerking is opgebouwd en kiest voor regionaal waar dat kan en lokaal waar het moet. Wanneer het gaat over de *scope* van de samenwerking, dan zijn de respondenten eenduidig over het fenomeen inkoop. Over uitvoering en beleidscoördinatie zegt slechts een minderheid dat dit relevant is. Over de *noodzaak* van samenwerking is hierboven al aangegeven dat daar wisselend over wordt gedacht.

Een zevende verklaring ligt bij ervaringen bij *andere samenwerking*. Dat Montferland ervoor kiest uit de gemeenschappelijke regeling Achterhoek te stappen is op zich al een teken aan de wand. Ook de opmerkingen over denken in blauwdrukken zijn indicaties dat de regio Achterhoek niet zondermeer positieve ervaringen kent bij intergemeentelijke samenwerking.

Een laatste, meer generiek aandachtspunt is te vinden in de beleidsvelden zelf. De overdracht van taken van Wmo en jeugdzorg past wel in een beleidsmatige trend van decentralisatie en subsidiariteit. Maar de complexiteit van de werkgebieden is dermate verschillend dat het de vraag is of een integrale en uniforme aanpak wel houdbaar is. Gemeenten zijn nog op zoek naar de doorwerking van de verantwoordelijkheid op beide beleidsterreinen en moesten op het punt van jeugdzorg nagenoeg uit het niets beginnen. Bij Wmo gold dat een deel van de doelgroep al door eerdere decentralisaties bij de gemeenten in beeld was en lokale kennis dus ook al gedeeltelijk was ontwikkeld.

Hoofdstuk 4 FoodValley

De regio FoodValley betreft de samenwerking tussen acht gemeenten: Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen. Deze gemeenten werken intensief samen op een groot aantal terreinen. Een groot aantal taken ligt bij de GR Regio FoodValley. Daarnaast is een aantal taken apart georganiseerd, zoals de Wmo en jeugdzorg, waar de gemeente Wageningen niet aan deelneemt. In die samenwerking gaat het dus om zeven gemeenten.

De samenwerking omhelst zowel strategische taken op het terrein van wonen, voedsel en vervoer (ondergebracht onder de Regio FoodValley), tactische taken (arbeid/participatie) als operationele taken (taxihopper). Ook op kleinere schaal vindt samenwerking plaats (bijvoorbeeld binnen omgevingsdienst De Vallei waar Rhenen en Renswoude geen deel van uitmaken), en op grotere schaal (bijvoorbeeld de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden). Sommige gemeenten binnen deze regio liggen op een grensgebied, waardoor zij soms ook over de grens van deze regio samenwerken. Het gaat dan om de gemeenten Rhenen, Renswoude, Veenendaal en Nijkerk. Met uitzondering van Nijkerk participeren deze gemeenten onder andere in de Veiligheidsregio Utrecht.

De regio FoodValley betreft een uitgestrekt gebied dat functioneert als een meerkernig 'daily urban system' (Tordoir et al. 2016). Inwoners identificeren zich volgens de respondenten niet met het gebied als zodanig. Er is wel sprake van een helder profiel, homogeniteit in termen van religieuze achtergrond en een houding van naar elkaar omkijken (zie ook Atzema et al. 2017). Ede is de grootste gemeente in het gebied. De opgaven waar de verschillende gemeenten voor staan, ontlopen elkaar niet veel: Ede heeft iets meer stadse problematiek en Barneveld heeft Jeugddorp de Glind⁵ binnen haar gemeentegrenzen, maar verder is de opgave redelijk vergelijkbaar en homogeen op het terrein van de 2Ds volgens de respondenten.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

Er is voor gekozen om jeugdzorg en Wmo niet onder te brengen onder de Regio FoodValley vanwege het feit dat het om een andere thematiek gaat. Er is tevens voor gekozen om geen aparte juridische entiteit in te richten vanwege een gewenste flexibiliteit en eenvoud, en weerstand binnen gemeenten tegen een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Rond de Wmo betreft de samenwerking alleen informatie-uitwisseling. Rond jeugdzorg gaat het om inkoop en monitoring. Dit is een lichte vorm van samenwerking op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met de gemeente Ede of Veenendaal als centrumgemeenten. De gemeente Ede is de trekker en de gemeente Veenendaal is juridisch de gemeente die de zorg inkoop. Dit betekent dat de andere gemeenten de gemeente Veenendaal hebben gemandateerd om de zwaardere jeugdhulp regionaal in te kopen. Daarnaast is er een projectorganisatie – een financieel knooppunt – opgetuigd. Het knooppunt is van de zeven samenwerkende gemeenten en is gehuisvest in Ede. Dit wordt zoveel mogelijk bemenst door medewerkers van de verschillende gemeenten. Het knooppunt draagt zorg voor de facturatie en kwartaalrapportages. Zorgaanbieders sturen hun facturen dus naar één plek, waarmee de bureaucratie bij hen wordt weggehaald.

Er is gekozen voor bestuurlijk aanbesteden⁶. Dit wordt door zowel gemeenten als zorgaanbieders als prettig ervaren. Het is zo mogelijk om de zorgaanbieders partner te maken in de transformatie en meer te sturen op inhoud (en minder op prijs). Dat houdt in dat meer dan in andere vormen gezamenlijk wordt opgetrokken in een langjarige relatie. Ten behoeve daarvan worden gezamenlijke kwaliteitstafels georganiseerd.

⁵ Jeugddorp De Glind is een dorpsgemeenschap waarin (uithuisgeplaatste) kinderen en jongeren met een complex trauma bij gezinshuisouders wonen.

⁶ Bij bestuurlijk aanbesteden overleggen gemeenten met potentiële aanbieders over contractvoorwaarden (prijs en kwaliteit) (Van Eijkel 2017).

Verder is een bestuurlijk overleg in het leven geroepen van wethouders met deze terreinen in portefeuille. Daarin worden afspraken gemaakt over de inkoop en de monitoring van taken voortvloeiend uit de Jeugdwet. Dit overleg vindt maandelijks plaats. Daarnaast is er ambtelijk overleg. Dit vindt eens in de twee weken plaats op meerdere niveaus (onder andere accounthouders, managers en gemeentesecretarissen).

Aangezien de huidige wijze van werken goed bevalt, zowel vanuit het perspectief van de samenwerkende gemeenten als de zorgaanbieders, is afgesproken om de huidige wijze van samenwerken in de komende jaren voort te zetten. Overigens strekt de inhoud van de samenwerking op het terrein van jeugdzorg zich inmiddels over meer uit dan alleen inkoop en monitoring. Zo hebben de gemeenten een gezamenlijke aanpak gevormd om het beroep op de zware GGZ-zorg terug te dringen en specialistische GGZ-ondersteuning bij de huisartsen neergezet. Aangezien er verevening is voor de bovenregionale, zware zorg wordt ook goed naar elkaar gekeken en met elkaar afgestemd welke doelen zouden moeten worden bereikt en wat daarvoor nodig is. Die verevening is overigens wel een discussiepunt, omdat sommige gemeenten hiervan nadelige consequenties ondervinden. Zij betalen fors voor zorg die niet gericht is op kinderen binnen de eigen gemeente en dat drukt zeker bij enkele gemeenten zwaar op de begroting. De financiële gevolgen zijn binnen deze regio extra groot, omdat er binnen de regio verhoudingsgewijs veel gespecialiseerde instellingen met zwaardere verblijfszorg zijn. Vanwege het woonplaatsbeginsel⁷ draaien gemeenten in deze regio daarom gezamenlijk op voor de kosten van zorg voor kinderen uit andere regio's. Dit leidt ertoe dat de gemeenten het systeem van verevenen opnieuw tegen het licht willen houden, maar het bredere probleem wordt ook landelijk geagendeerd.

Effectiviteit van de samenwerking

Omdat de samenwerking in deze regio zich vooral richt op jeugdzorg beperken we ons hier tot de baten en kosten van de samenwerking op dit domein. Ten aanzien van de *baten* geven respondenten aan dat de regionale samenwerking in dit domein in grote tot heel grote mate bijdraagt aan het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen, de dienstverlening aan burgers en het aanbod van voorzieningen. Door de inhoudelijk samenwerking en kennisuitwisseling zijn gemeenten tevens in staat om het transformatieproces op dit domein vorm te geven.

De *kosten* omvatten de kosten van het financieel knooppunt en de kosten van de verevening. Daarnaast omvatten de kosten coördinatiekosten van het bestuurlijk en ambtelijk overleg. Dit overleg vindt respectievelijk eens in de maand en eens in de twee weken (op meerdere niveaus) plaats. Dit overleg wordt getypeerd als overleg op basis van consensus en een sfeer van geven en nemen. Soms zijn er pittige discussies, maar over het algemeen zijn er weinig meningsverschillen, wordt er goed naar elkaar geluisterd en in harmonie tot besluitvorming gekomen. De 'agency'-kosten omvatten de kosten van afstemming, terugkoppeling en besluitvorming in de colleges van B&W en de gemeenteraden. In de colleges van B&W komt dit maandelijks (met de regelmaat van het bestuurlijk overleg) aan de orde; in de gemeenteraden eens per maand of per kwartaal. Dit betreft dan veelal commissievergaderingen of raadswerkgroepen. Ook vindt twee keer per jaar een gezamenlijke raadsbijeenkomst plaats van de deelnemende gemeenten.

Door de hoge waardering van de baten en de als beperkt ervaren transactiekosten, wordt de effectiviteit van de samenwerking als positief beoordeeld.

⁷ Als kinderen uit andere delen van het land terechtkomen in een gespecialiseerde instelling, komt de voogdij soms ook bij die instelling te liggen. Na zo'n voogdijmaatregel gaat de rekening voor de behandeling naar de gemeente waar die instelling is gevestigd.

Factoren

De *urgentie* van de regionale samenwerking op jeugdzorg wordt als groot tot zeer groot gezien. Dit geldt zowel voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen, het delen van kennis en ervaring, het benutten van schaalvoordelen als het verminderen van de eigen kwetsbaarheid. Deze krachtenbundeling is zowel van belang voor gemeenten als voor zorgaanbieders. Gemeenten hebben zo meer massa en kunnen beter een vuist maken richting zorgaanbieders, terwijl zorgaanbieders er voordeel van hebben dat ze slechts één aanspreekpunt hebben. De grotere gemeenten in de regio zouden de taken in principe ook zelf kunnen oppakken, maar de samenwerking op dit domein is volgens de respondenten niet los te koppelen van de samenwerking op andere beleidsterreinen. Zeker met het oog op de economische ontwikkeling van het gebied is de regio FoodValley van groot belang. Als grote gemeente is Ede vaak trekker in allerlei ontwikkelingen op dat gebied, maar daarvoor heeft zij de andere gemeenten wel nodig. Bovendien raken bereikbaarheidsproblemen van individuele gemeenten ook de economische ontwikkeling van het gebied en worden deze dus regionaal opgepakt. Alle gemeenten zijn met andere woorden sterk doordrongen van het idee dat zij samen veel sterker staan. Ten aanzien van taken die grote gemeenten in principe ook zelf zouden kunnen doen, wordt daarom ook voor een gezamenlijke aanpak gekozen.

Gemeenten hebben daarin *gelijke verwachtingen* van de samenwerking op het terrein van jeugdzorg: goede zorg, dichtbij de mensen. Op een hoger abstractieniveau zijn gemeenten het dus met elkaar eens. Er wordt echter wel verschillend gedacht over de wijze waarop dat zou moeten gebeuren. De lokale inrichting van de zorg is ook verschillend, hoewel daarin ook steeds meer wordt afgestemd. Volgens de respondenten zitten de wethouders er ook verschillend in. Sommigen meer op inhoud, andere meer op de financiële kant van het verhaal.

Er is sprake van een vrij homogene *politieke samenstelling en cultuur* van de colleges en gemeenteraden. Er wordt een sterke verwantschap gevoeld onder de bestuurders vanwege de gedeelde christelijke achtergrond van de inwoners en de bestuurders zelf.

Op allerlei vlakken wordt constructief met elkaar samengewerkt (zie ook onder urgentie); bestuurders komen elkaar ook op andere domeinen tegen wat zorgt voor nauwe onderlinge relaties. Bestuurders zijn ervan doordrongen dat als ze elkaar op het ene domein niets gunnen, dat dat op een ander domein ook niet gebeurt. Tegelijkertijd blijken successen op het ene domein een boost te geven aan samenwerking op *andere domeinen*. Individuele gemeenten treden ook op als vertegenwoordiger van elkaar en de regio in allerlei overleggen op landelijk niveau (zoals bij de VNG).

Er is sprake van *vertrouwen*: vertrouwen in de wil en capaciteit van andere gemeenten. Gemeenten hebben het gevoel te staan voor een gedeelde problematiek en daarin samen te kunnen leren. De persoonlijke verhoudingen zijn ook goed. Zowel ambtelijk als bestuurlijk kunnen mensen goed met elkaar door een deur. Tegelijkertijd zijn respondenten zich er ook van bewust dat dit door bestuurlijke of ambtelijke wisselingen zomaar anders kan zijn. Er wordt ook geïnvesteerd in die persoonlijke verhoudingen. Toen het overleg op enig moment wat stroef liep, zijn bestuurders een dag met elkaar op de hei gaan zitten.

Hoewel er verschil in omvang is tussen gemeenten ervaren de respondenten de verhoudingen als redelijk *gelijkwaardig*. Alle gemeenten dragen hun steentje bij. Elkaar iets gunnen staat voorop. De grootste gemeente Ede realiseert zich dat ook goed en is daarom niet voorzitter van alle commissies en er wordt daarom ook niet altijd bij de gemeente Ede vergaderd. Toch bepaalt de grootste gemeente vanwege haar omvang en financiële ruimte heel wat dingen. Als er ergens aan getrokken moet worden, levert zij vaak de ambtenaren of steekt de hand op als er iets moet gebeuren. Dat *leiderschap* is volgens de respondenten logisch en wordt ook verwacht.

De betrokkenheid van de colleges van B&W en de gemeenteraden bij de regionale samenwerking is volgens de respondenten goed geborgd (*transparantie*). Vanwege de lichte vorm van samenwerking is de afstand klein en ligt de gezamenlijke uitvoering bij de lokale ambtenaren en de besluitvorming veelal bij de colleges. Ook de gemeenteraden worden op verschillende manieren geïnformeerd of bijgepraat in commissies, raadswerkgroepen, thema-avonden of gezamenlijke raadsbijeenkomsten.

Hoofdstuk 5 Noord-Veluwe

Noord-Veluwe omvat in enge zin de zes gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Putten en Oldebroek langs de Randmeren. Door de ligging aan de westrand van de Veluwe zijn de gemeenten ook enigszins geïsoleerd ten opzichte van de rest van Gelderland. In 'De Kracht van Oost' wordt de gemeente Zeewolde ook als onderdeel van deze regio beschouwd (Atzema et al. 2017, p. 111). De langgerektetheid van het gebied en de grensligging tussen Utrecht en Flevoland enerzijds en Overijssel anderzijds, zorgt voor verschillen in regionale oriëntatie. Voor zover van gezamenlijke *identiteit* kan worden gesproken is dat op het punt van geloofsovertuiging. Toch zijn er ook verschillen. Eén wethouder sprak over 'dorpen op de Veluwe' tegenover 'Veluwse dorpen', waarmee hij doelde op verschillen in binding met het gebied.

Van oudsher zijn Harderwijk en Elburg steden en de overige gemeenten dorpen. Een belangrijk verschil tussen Harderwijk en Elburg is het inwoneraantal, waardoor Harderwijk meer een streekfunctie in de regio vervult dan Elburg. Streekfunctie is hier overigens een lastig begrip omdat door de langgerektetheid van het gebied de oriëntatie van de burgers buiten hun eigen gemeenschap meer op Amersfoort respectievelijk Zwolle is gericht.

Er bestaat een regionaal samenwerkingsverband Regio Noord-Veluwe (RNV) met een Wgr-status voor de regio. De kerntaken van dat samenwerkingsverband liggen op de terreinen van economie, toerisme en ruimtelijk beleid en hebben een meer strategisch karakter. Op operationeel niveau verzorgt RNV een aantal specifieke operationele dienstverleningstaken zoals afvalinzameling. Volgens de begroting 2017 van het RNV vervult de regio ook ondersteunende taken voor de domeinen Wmo en jeugdzorg. Dit betreft vooral secretariaats- en besluitvormingsprocessen.

De gemeenten werken niet alleen in RNV-verband samen. Zo wordt er samengewerkt tussen Zeewolde, Ermelo en Harderwijk in de sociale dienst en zoeken deze drie gemeenten verdere toenadering tot elkaar. De regionale uitvoeringsdienst kent samenwerking met de zes gemeenten plus Heerde en Hattem en de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland strekt zich uit tot en met de Achterhoek.

Tijdens ons onderzoek liep er een onderzoek van kwartiermaker Geert Jansen, in opdracht van de burgemeesters van de betrokken gemeenten, als uitvloeisel van een eerder onderzoek naar de bestuurskracht van de regio. De kwartiermaker heeft begin 2017 een eindrapport opgeleverd waarin belangrijke conclusies zijn dat bestuurlijke samenwerking moeizaam verloopt en er sprake is van doublures (Jansen 2017, p. 16). Voor de organisatie RNV als zodanig stelt de kwartiermaker met zoveel woorden dat die in de huidige vorm moet worden afgebouwd (Jansen 2017, p. 16). We gaan niet verder op die conclusies in, maar het schetst wel een beeld van de context waarin samenwerking op de terreinen Wmo en jeugdzorg plaatsvindt.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

Op het terrein van jeugdzorg is in Noord-Veluwe een stichting Jeugdzorg Noord Veluwe actief die voor vijf van de zes gemeenten de eerste lijn verzorgt. Putten heeft ervoor gekozen om daar niet aan mee te doen met als argument dat men niet nog een afzonderlijke organisatie wilde hebben. Maar wat ook meespeelt is dat Putten zelf met een contractpartij die met zelfsturende teams werkt al eerder goede ervaringen had opgedaan. Contractering, beheer, monitoring en rapportage zijn belegd bij de RNV. Of deze samenwerkingsvormen op termijn in stand blijven is een open vraag die mede bepaald zal worden door de wijze waarop Harderwijk, Ermelo en Zeewolde hun samenwerking verder gaan intensiveren. Die samenwerking wordt verder verkend en komt voort uit een min of meer natuurlijk verkeer van mensen tussen die verschillende gemeenten.

Bij de Wmo geldt dat aanbesteding en inkoop op regionaal niveau plaatsvindt, waarbij ook de gemeente Zeewolde is aangesloten. Binnen het Wmo-domein is er volgens een van de wethouders een specifieke risicogroep waar nog onvoldoende zicht op is op lokaal niveau. Het gaat hierbij om beschermd wonen en maatschappelijke opvang; deelterreinen die op termijn naar gemeenten worden

gedecentraliseerd. De lokale invulling van de Wmo-zorg blijft verschillend en is onder andere afhankelijk van de maatschappelijke cultuur en sociale cohesie in de desbetreffende gemeente. Het takenpakket binnen de regionale samenwerking gaat overigens verder dan alleen inkoop. Ook beleidscoördinatie is onderdeel van de samenwerking.

De colleges van B&W laten veel over aan de vakwethouders. De wethouders zorgen er volgens onze respondenten voor dat ze de gemeenteraden voorafgaand aan besluitvorming zo veel mogelijk betrekken bij de ontwikkelingsrichting. Daarmee wordt draagvlak voor een besluit verhoogd. In sommige gemeenten is intergemeentelijke samenwerking een vast agendapunt op de raadsvergaderingen zodat de raad steeds tijdig kan worden meegenomen in ontwikkelingen.

Er is in RNV-verband verevening van de risico's op het sociaal domein afgesproken. De wethouders geven aan dat er tot 2018 in ieder geval afspraken zijn om de daarbij behorende risico's met elkaar te delen.

Effectiviteit van de samenwerking

Waar het gaat om de baten van de samenwerking zeggen alle gesprekspartners min of meer hetzelfde. De *baten* zijn vooral te vinden in het feit dat de gemeenten ieder op zichzelf te kwetsbaar zijn waar het gaat om de capaciteit van de organisatie. Ook de respondenten in de enquête zijn hier eenduidig in, zowel als het gaat om schaalvoordelen, realiseren van doelstellingen en het delen van kennis en ervaring. Daar komt dan bij dat volgens onze gesprekspartners voor de benodigde specialistische expertise geen van de gemeenten op individueel niveau voldoende ruimte zou hebben en ook niet in staat is om dat te betalen binnen de gemeentelijke functieschalen. Opschaling is daarom nodig en functioneert in het algemeen ook. De respondenten geven aan dat het resultaat voor de burger telt en dat de organisatie daarbij minder van belang is. Daarbij worden klachten gemonitord en wordt gekeken naar landelijk vergelijkende cijfers waarbij de regio het op het terrein van jeugdzorg in ieder geval goed lijkt te doen.

Tegenover de baten staan ook *kosten*. De besluitvormingsstructuur rondom het sociaal domein is volgens sommige geïnterviewden complex. Dit wordt bevestigd in de enquête waar drie van de vijf respondenten aangeven dat doorlooptijden lang zijn. In het portefeuillehoudersoverleg worden na ambtelijke voorbereiding adviezen opgesteld over het te voeren beleid. Die vinden vervolgens via het RNV hun weg naar de colleges en pas daarna naar de gemeenteraden. Veelal ligt het initiatief voor voorstellen bij degene die relatief gezien de meeste deskundigheid in huis heeft. Dat is niet altijd de grootste gemeente. Met de min of meer centraal georganiseerde inkoop en verantwoording is er geen discussie over ambtelijke kosten omdat die via het bekostigingssysteem van de regio lopen. Daardoor ontstaat er ook geen discussie over 'free rider'-gedrag. Ook in de beleidsvoorbereiding, die in principe buiten het RNV om gaat lijkt geen sprake te zijn van problemen rondom de wil tot samenwerking op het sociale domein. Alhoewel het proces zelf geld kost, is het feit dat er geen discussie is over de verdeling van de kosten als positief te waarderen.

Het algemene beeld is dat alhoewel ook hier sprake is van stroperige besluitvorming, er een positieve beoordeling is van de baten.

Factoren

De toonzetting die uit de verschillende gesprekken naar voren komt is dat er wel het besef is dat regionale samenwerking op het sociaal domein *noodzakelijk* is, maar dat het draagvlak voor samenwerking tussen de gemeenten vaak maar heel dun is. Daar zijn twee verklaringen voor te benoemen. De ene is de historie van de samenwerking in het Wgr-verband op andere domeinen dan de zorg. De andere verklaring voor beperkt draagvlak ligt bij de beweging die Ermelo, Harderwijk en Zeewolde maken om intensiever te gaan samenwerken. Eén van de geïnterviewden stelde dat wanneer in algemene zin de samenwerking op andere terreinen dan zorg tussen de gemeenten zou verlopen als op het sociaal domein, het rapport van kwartiermaker Jansen wellicht overbodig zou zijn. Ook in de enquête komt dit terug waar twee

respondenten aangeven dat ‘in grote mate’ sprake is van *meningsverschillen*. Het gebrek aan draagvlak voor samenwerking wordt wellicht ook versterkt door de rol die het maatschappelijk middenveld speelt bij taken in het zorgdomein. Meerdere wethouders geven aan dat kerken en andere maatschappelijke instanties veel Wmo-gerelateerde thema’s kunnen oppakken en dat ook doen. Voor de gemeente blijft dan volgens één wethouder niet veel meer over dan toetsen of er voldoende draagvlak in de gemeenschap is voor de gekozen oplossingsrichtingen. Ook de gemeenteraad kijkt er in die gemeente zo naar. Illustratief voor verschillen in oplossingsrichtingen zit in de manier waarop gemeenten omgaan met de huisartsen als één van de sleutelprofessionals in het systeem. Door gericht overleg te voeren met huisartsen probeert één gemeente wederzijdse uitwisseling van kennis en opvattingen te bewerkstelligen zodat artsen ook weten welk beleid de gemeente voorstaat. Achtergrond hiervan is dat de huisartsen in deze en nog een andere gemeente vraagstukken rondom jeugdzorg en Wmo individualistisch benaderen. In de andere gemeenten hebben de huisartsen zichzelf sterker georganiseerd en stellen ze zich ook actief op als het om signaleringen rondom het sociaal domein gaat.

De *politiek bestuurlijke context* op het niveau van de individuele gemeenten is stabiel. Op het bovenlokale niveau kent de regio een lange historie van beperkt onderling vertrouwen. Dit is terug te vinden in de enquête waar op de vraag naar persoonlijke verhoudingen ‘neutraal’ of ‘negatief’ wordt gereageerd door drie personen. Dat leidt er ook toe dat de *gunfactor* die als smeermiddel kan dienen nauwelijks aanwezig is.

In Noord-Veluwe is geen sprake van een dominante gemeente in termen van een eenduidig grootste gemeente. In die zin is er wel sprake van *gelijkwaardigheid* van de gemeenten. Gemeenten zijn daardoor min of meer gedwongen om slim samen te werken op expertise om achtervang te kunnen realiseren. De gesprekpartners geven allemaal aan dat dit op het sociaal domein ook redelijk lukt en ook de enquête laat zien dat er geen sprake is van dominantie of onwil. In de context van gelijkwaardige gemeenten is er in principe geen partij waar min of meer natuurlijk naar wordt gekeken als het gaat om tot stand brengen van samenwerking. *Leiderschap* moet dan vooral vanuit personen komen en door anderen ook worden gegund. Door het eerder genoemde gebrek aan vertrouwen is de *gunfactor* afwezig. Dat op zichzelf al ondermijnt de kansen voor *krachtige* samenwerking. Daarbij komt dat de *natuurlijke oriëntatie* op de omgeving de regio ook in tweeën splitst. De zuidflank kijkt eerder naar Amersfoort, terwijl de noordflank zich eerder richt op Zwolle. Ook de negatieve ervaringen op *andere onderdelen* van intergemeentelijke samenwerking zoals die blijken uit het eerder genoemde rapport van kwartiermaker Jansen spelen een rol. Als laatste kan hier worden genoemd dat Harderwijk, Ermelo en Zeewolde verkenningen doen voor een intensievere samenwerking. De prioriteit van die gemeenten ligt op de onderlinge samenwerking in plaats van op regionale samenwerking in het bredere Noord-Veluwe verband.

Uit de gesprekken en de enquête valt af te leiden dat de gemeenten wel de *urgentie* voelden om samen te werken omdat de schaal en deskundigheid ontbreekt. Toch zijn ook hier tekenen zichtbaar van verschillen en potentiële belangenconflicten. Meerdere wethouders spraken over de ongelijkheid in de verdeling door het Rijk van de budgetten voor het sociaal domein waarbij ondanks min of meer gelijke schaal substantiële verschillen in beschikbare budgetten bestaan. Dat kan op termijn de nu bestaande afspraken over verevening ondermijnen. Belangenconflicten worden in de enquête ook zichtbaar doordat drie personen zeggen dat er overeenstemming over de doelen is en twee juist het omgekeerde stellen.

Wanneer het om afstemming met de gemeenteraden gaat, dan geven de wethouders aan dat er veelal voorafgaand aan de besluitvorming consultatie van de gemeenteraden plaatsvindt. In die zin is er sprake van *openheid*. Ook op het punt van kennisdeling en gebruik maken van specifieke expertise op het sociaal domein tussen de gemeenten worden positieve signalen afgegeven. Omdat feitelijke uitvoering van taken zo veel mogelijk lokaal is geregeld bij centrale beleidsafstemming en inkoop is de samenwerking op het sociaal domein vooralsnog houdbaar. De discussies over verevening en de problematiek rond samenwerking op andere deelgebieden leidt ertoe dat het risico bestaat dat het draagvlak voor samenwerking kleiner wordt of verloren gaat.

Hoofdstuk 6 Regio Arnhem

De regio Arnhem betreft de samenwerking tussen de elf gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Roozendaal, Westervoort en Zevenaar. Op de terreinen jeugdzorg en Wmo heeft de gemeente Wageningen zich aangesloten bij deze samenwerking.

De samenwerking in de regio Arnhem omhelst vooral tactische taken (onderwijs, omgevingsdienst, arbeidsmarkt). Op kleiner schaalniveau werken gemeenten vooral met elkaar samen als het om operationele taken gaat. Zo trekken de gemeenten Duiven, Rijnwaarden, Zevenaar en Westervoort samen op in GR De Liemers met taken op het gebied van ICT, sociale dienst en inkoop. Verder trekken Arnhem, Rheden en Renkum samen op in De Connectie (GR IGUO): een bedrijfsvoeringsorganisatie voor beleidsarme uitvoeringstaken (onder andere ICT) en werken Overbetuwe en Lingewaard samen op het gebied van belastingen en ICT (per 1 januari 2017). Op het gebied van strategische taken vindt voor zover wij hebben kunnen overzien geen samenwerking plaats; dat vindt op een hoger schaalniveau plaats, op het niveau van de regio Arnhem-Nijmegen. Op een hoger schaalniveau vindt verder ook samenwerking plaats op het gebied van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden.

De regio Arnhem beslaat een relatief groot gebied met relatief veel gemeenten en valt uiteen in een aantal clusters (Tordoir et al. 2016). De gemeente Arnhem is veruit de grootste gemeente. Inwoners identificeren zich volgens respondenten niet met het gebied als zodanig en er is niet echt sprake van homogeniteit. Bovendien is er zeker tussen de gemeente Arnhem en de andere gemeenten een groot verschil in de opgaven waar gemeenten voor staan in termen van aantallen (sommige gemeenten zijn net zo groot als een wijk in Arnhem) en in termen van het type vraagstukken. Voor de gedecentraliseerde Wmo-taken is dat minder het geval, maar voor jeugdzorg zeker wel.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

De regionale samenwerking in de regio Arnhem op jeugdzorg en Wmo heeft in de afgelopen jaren verschillende vormen aangenomen. Tot april 2015 was dit in de vorm van een tijdelijke samenwerkingsstructuur, de Bestuurlijke Regiegroep Sociaal Domein (BReSDo). Deze netwerk-samenwerking liep niet naar wens en is omgezet in een georganiseerd overleg (GO). Sinds januari 2017 is de inkoop, contractering en monitoring van jeugdhulp en Wmo ondergebracht in de modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR) Sociaal Domein Centraal Gelderland. Aangezien deze MGR pas zeer recent is opgericht beperken we ons in de rest van dit hoofdstuk tot de netwerksamenwerking die tot 2017 bestond. Binnen die netwerksamenwerking spraken bestuurders elkaar in het GO maandelijks als het om jeugdzorg ging en tweemaandelijks in het kader van de Wmo. Daarnaast was er maandelijks ambtelijk overleg op meerdere niveaus (waaronder de managementadviesgroep (MAG) en bestuursadviseurs).

Gemeenten organiseren de inkoop en contractering van jeugdhulp gezamenlijk via het interactief aankoopstelsel (IAS). Dit stelsel functioneerde ook al voor 2017. Alle zorgaanbieders kunnen zich inschrijven via dat aankoopstelsel. Om zich in te kunnen schrijven en gecontracteerd te kunnen worden, moeten zorgaanbieders aan een set van voorwaarden voldoen. De gemeente Arnhem regelt alle inkoop en contractering voor het sociaal domein binnen het IAS. Dat geldt niet voor alle gemeenten. Sommige gemeenten organiseren een aantal taken, met name lokale Wmo-taken, zelf of gezamenlijk op kleinere schaal. Verder vindt ook het contractbeheer en de beleidsontwikkeling lokaal plaats.

Er is geen sprake van risico- of kostenverevening in deze regio. Hier is wel veel discussie over, maar vooralsnog zijn de gemeenten er niet uit gekomen.

De afgelopen tijd is veel energie gaan zitten in de inrichting van de nieuw opgerichte MGR. De deelnemende gemeenten zien in deze vorm de mogelijkheid om stapsgewijs de regionale samenwerking uit te breiden, dat wil zeggen ook andere modules onder te brengen onder de MGR, waarbij individuele gemeenten steeds de keus hebben om wel of niet mee te doen. Verder gaat de aandacht op het domein

van de Wmo de komende tijd uit naar de voorgenomen decentralisaties op het gebied van beschermd wonen en maatschappelijke opvang (in 2020). Ook hier zijn de eerste stappen gezet om dit gezamenlijk regionaal op te pakken.

Effectiviteit van de samenwerking

De *baten* van de regionale samenwerking worden heel wisselend beoordeeld. Dat heeft tot op zekere hoogte te maken met het domein waarover het gaat. Zoals al aangegeven wordt op het terrein van de lokale Wmo-taken beperkt samengewerkt. Hier worden de baten van de regionale samenwerking dan ook als minder groot gezien. Ten aanzien van jeugdhulp zijn de baten volgens respondenten groter, maar er wordt wisselend over gedacht. Zo wordt de bijdrage aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen door een aantal gemeenten als neutraal beoordeeld, terwijl andere een grote bijdrage hiervan zien. Dat wisselende beeld geldt ook voor de dienstverlening aan burgers. De bijdrage van de regionale samenwerking aan het aanbod van voorzieningen wordt wel als groot gezien. Dat geldt zeker voor de kleinere gemeenten die door de samenwerking veel meer keuzevrijheid kunnen bieden, dan zij alleen hadden gekund. Andere opbrengsten van de regionale samenwerking die worden genoemd, zijn de deskundigheidsbevordering onder bestuurders en ambtenaren, met name van de kleinere gemeenten, en de lagere administratieve druk bij zorgaanbieders.

De *kosten* omvatten coördinatiekosten van de regionale samenwerking. Deze behelzen de kosten van het maandelijks georganiseerd overleg en het maandelijks ambtelijk overleg op meerdere niveaus. Respondenten geven aan dat dit overleg stroef loopt en dat sprake is van een lange doorlooptijd van besluitvorming. Dit speelt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. De 'agency'-kosten omvatten de kosten van afstemming, terugkoppeling en besluitvorming in de colleges van B&W en de gemeenteraden. In de colleges van B&W komt de regionale samenwerking op deze terreinen gemiddeld genomen maandelijks aan de orde (dus in de frequentie van het GO). In de gemeenteraden varieert dit per gemeente van maandelijks tot eens per kwartaal. Ook het karakter van die betrokkenheid varieert. Het is zelden besluitvormend en veel vaker informierend; soms in reguliere vergaderingen, maar ook in rondetafelgesprekken, thema-avonden of speciale werkgroepen. Ook vindt een keer per jaar een gezamenlijke regionale bijeenkomst van gemeenteraden plaats.

De effectiviteit van de samenwerking wordt al met al heel wisselend beoordeeld, met name door de wisselende beoordeling van de baten van de samenwerking en de als hoog ervaren transactiekosten.

Factoren

Over de *urgentie* van de regionale samenwerking wordt heel wisselend gedacht. Dit geldt zowel voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen, het delen van kennis en ervaring, het benutten van schaalvoordelen als het verminderen van de eigen kwetsbaarheid. En dat geldt voor beide domeinen, al wordt de noodzaak van samenwerking door meerdere gemeenten groter geacht op het terrein van jeugdzorg, dan van de Wmo. Vooral kleinere gemeenten geven aan dat zij alleen niet in staat waren geweest de noodzakelijke zorg en ondersteuning te bieden en het belang van samenwerking te zien in de eigen kennisontwikkeling. De middelgrote en grote gemeenten staan hier anders in. Voor de grootste gemeente weegt zwaar dat samenwerking ten goede komt aan de kwaliteit van zorg in de hele regio. Het zou voor zorgaanbieders ondoenlijk zijn als alle gemeenten individueel alle contracten en voorwaarden zouden moeten regelen. Dat zou heel veel mankracht en energie kosten bij zorgaanbieders, wat niet ten goede komt aan de zorg. Het is dus heel belangrijk dat gemeenten dit met elkaar als regio doen; ook omdat zorgaanbieders vaak regionaal werken.

Als het om jeugdhulp gaat – waarop het meest intensief wordt samengewerkt in deze regio – hebben gemeenten gelijke verwachtingen. Er is vooral verschil van inzicht over de mate van beleidsvrijheid.

Arnhem zou binnen de regio veel meer beleidsinhoud willen regelen in de MGR, maar de omliggende gemeenten willen dat niet; zij willen hun autonomie behouden.

Die wens aan behoud van autonomie lijkt voort te komen uit een beperkt gevoel van *gelijkwaardigheid*. De gemeente Arnhem heeft door haar omvang meer financiële middelen, meer slagkracht, meer kennis en langere besluitvormingstrajecten. Kleinere gemeenten erkennen dit ook. De gemeente Arnhem neemt daardoor vaak de *lead*. Zij ziet vaak eerder het belang en de noodzaak – vanwege langere, interne besluitvormingstrajecten die over meer schijven lopen – om ergens werk van te maken. De kleinere gemeenten hebben daardoor snel het gevoel dat ze niets meer te zeggen hebben en alleen maar kunnen aansluiten bij wat binnen de gemeente Arnhem is uitgewerkt. Die houding wordt als te dominant ervaren, zo blijkt uit de interviews en de enquête. Tegelijkertijd stelt de gemeente Arnhem vast dat als zij niets doet, er vaak niets gebeurt. Alle gemeenten proberen wel naar vermogen bij te dragen (sommige gemeenten trekken daarbij ook in deze samenwerking samen op (zoals De Liemers gemeenten)). En door de regionale samenwerking van de afgelopen jaren heeft ook stroomlijning in besluitvormingsprocessen plaatsgevonden. Zo zijn gemeenten nu al gezamenlijk bezig na te denken – in een stuurgroep met een vertegenwoordiging van zowel de grote gemeente als de kleinere gemeenten – hoe de taken op het gebied van beschermd wonen en maatschappelijke opvang vormgegeven zouden kunnen worden. Toch blijven het andere werelden volgens de respondenten en wordt het *leiderschap* dat de gemeente Arnhem binnen deze samenwerking heeft als weinig verbindend gezien en weinig gericht op participatie van alle gemeenten.

Dit heeft invloed op het onderlinge *vertrouwen*. Doordat de andere gemeenten het gevoel hebben niet voldoende meegenomen te worden, wordt soms onvoldoende openheid ervaren en wordt de achterdocht gevoed. Dat geldt zowel onder ambtenaren als bestuurders. Dit speelt niet alleen op dit domein, maar ook op *andere domeinen*, zeker in het *verleden* (bijvoorbeeld rond de samenwerking in het sociale werkvoorzieningsbedrijf Presikhaaf). Met de MGR is wel een enorme stap gezet: het feit dat gemeenten elkaar daar uiteindelijk in hebben weten te vinden en overeenstemming hebben weten te bereiken, voedt het vertrouwen. Ook bij het oppakken van de nieuwe decentralisaties (beschermd wonen en maatschappelijke opvang) wordt op een andere manier te werk gegaan dan voorheen en worden kleine gemeenten al in het voortraject meegenomen. Daarnaast vindt ook regelmatig informeel regionaal overleg plaats, gericht op intervisie en kennisontwikkeling. En investeren sommige bestuurders ook actief in de onderlinge verhoudingen en de verbinding. Ook deze zaken versterken het onderlinge vertrouwen. Al met al concluderen respondenten dat er een moeizame periode achter hen ligt en dat het opgebouwde vertrouwen nog altijd broos is, maar dat de gemeenten er nu gezamenlijk wel sterker voor staan.

Tot slot speelt in deze regio ook de positie van de gemeenteraden een rol in de verhoudingen in de regionale samenwerking. Zo komt in de gesprekken naar voren dat sommige wethouders weinig ruimte krijgen van hun gemeenteraad om in het GO gezamenlijk besluiten te nemen. Er wordt binnen sommige raden sterk vanuit het eigen belang en de eigen autonomie gedacht, wat de besluitvorming in het GO bemoeilijkt. In andere gemeenten levert dit minder problemen op en weten bestuurders gemeenteraden door hen in een vroeg stadium te betrekken goed mee te nemen in het besluitvormingsproces (*transparantie*). Ook loopt de interne afstemming en communicatie tussen bestuurders en ambtenaren niet altijd goed. Ambtelijk worden besluiten voorbereid en de daadwerkelijke besluitvorming vindt plaats in het GO. Sommige bestuurders ervaren dat zij door tijdsdruk dan nog heel weinig ruimte hebben om input te leveren en soms ook onvoldoende zijn meegenomen. Dit zorgt soms voor onnodige argwaan waardoor de besluitvorming op bestuurlijk niveau stagneert.

Hoofdstuk 7 Rijk van Nijmegen

De regio Rijk van Nijmegen betreft de samenwerking tussen zeven gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen. Deze regio bestrijkt een compact gebied met de stad Nijmegen als centrumgemeente en de omliggende, kleinere gemeenten. Op dit schaalniveau werken de gemeenten samen op een aantal taken. De gemeente Mook en Middelaar participeert alleen niet in de gezamenlijke afvalinzamelaar DAR en dat geldt ook voor de belastingsamenwerking Munitax, waar ook Nijmegen niet in participeert. De taken betreffen zowel strategische taken (bijvoorbeeld de platformfunctie van de Regio Rijk van Nijmegen), tactische taken (het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen, omgevingsdienst) als operationele taken (WOZ, belastingheffing, afval (DAR en de MARN)). Verder vindt er op hoger schaalniveau samenwerking plaats met de regio Rivierenland (bijvoorbeeld de Veiligheidsregio en de GGD). Op een lager schaalniveau werken Wijchen en Druten toe naar een ambtelijke fusie.

Inwoners identificeren zich niet echt met het Rijk van Nijmegen, maar vooral met hun eigen gemeente. Het Rijk van Nijmegen is wel duidelijk als een geïntegreerde, stadsregionale gemeenschap aan te wijzen (Tordoir et al. 2016). De opgave verschilt. Nijmegen heeft als grote stad in vergelijking met de andere gemeenten te maken met een andere problematiek en andere aantallen op alle domeinen waarop wordt samengewerkt.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

De uitvoeringsprincipes voor de samenwerking ten aanzien van de 2Ds zijn neergelegd in de beleidsnota 'Kracht door verbinding' (Regionale transitie sociaal domein regio Nijmegen 2013). Uitgangspunt is zo lokaal mogelijk waar het kan, regionaal en bovenregionaal waar het moet. Er is een model gemaakt op 3 niveaus (A, B, C). Niveau C betreft de bovenregionale inkoop. Hierbij gaat het vooral om zwaardere vormen van jeugdzorg en reclassering. Niveau B is de regionale inkoop waarbij de uitvoering lokaal plaatsvindt. Dit zijn vooral Wmo-taken, ambulante begeleiding en jeugd ambulante begeleiding. Niveau A betreft vooral lokale (inkoop van) zorg, bijvoorbeeld dagbesteding.

Het Regionaal Ondersteuningsbureau (ROB) regelt de inkoop, het contractmanagement van de inkoop en de ingekochte partijen en monitoring (uitmondend in managementrapportages). Dit bureau wordt bekostigd door de verschillende gemeenten en bestaat uit ongeveer 10 mensen. Deze mensen zijn gedetacheerd vanuit verschillende gemeenten bij de gemeente Nijmegen in de vorm van een gastheerconstructie. Oorspronkelijk was de gedachte om de regionale samenwerking op deze terreinen op een later moment als module onder de modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR) te hangen. Daar is op dit moment echter wat huiver voor, omdat er nog te veel onzekerheden in de uitvoering zijn. Het idee is nu om pas een aparte module onder de MGR in te richten als de uitvoering routinematig functioneert. Op het moment dat het in een module van de MGR wordt neergezet, ontstaat immers ook meer afstand, zo is de gedachte.

In zowel de bestuurlijke als de ambtelijke overleggen participeren alle gemeenten. De wethouders komen eens in de zes weken in het portefeuillehoudersoverleg bijeen. Ter voorbereiding van het portefeuilleoverleg (PFO) is er regionaal ambtelijk overleg. Daar zijn alle gemeentes in vertegenwoordigd. Hier worden feitelijk de vergaderingen van de portefeuillehouders voorbereid. Het ambtelijk overleg vindt een maal per twee weken plaats op meerdere niveaus: het beleidsteam (inhoudelijke afstemming, kennisuitwisseling), hoofdenoverleg (overleg hoofden van betrokken afdelingen van verschillende gemeenten), coördinatorenoverleg (vertaling beleid naar uitvoering), overleg van de financiële werkgroep, en een back-office-overleg (om communicatie/aanpak richting aanbieders af te stemmen/harmoniseren). Deze verschillende overleggen zijn in de loop van de tijd ontstaan op het moment dat er een bepaalde behoefte was. De overleggen hebben allemaal een eigen functie. Bij het hoofdenoverleg is dat het minst uitgekristalliseerd.

Op het moment staat een aantal zaken ter discussie dat de samenwerking enigszins onder druk zet. Allereerst is dat de juridische vormgeving van de samenwerking en de wens van sommige gemeenten om de samenwerking op deze terreinen als module onder te brengen onder de MGR. Zoals hiervoor al is besproken, is voorlopig gekozen voor voortzetting van de huidige vorm. Daarnaast staat het bekostigingssysteem ter discussie. Tot slot heeft de gemeente Wijchen in het verlengde van de twee eerder genoemde discussiepunten haar deelname aan deze regionale samenwerking heroverwogen en besloten uit de samenwerking te stappen. Met een omvang van 40.000 inwoners denkt deze gemeente met de opgedane kennis in de afgelopen twee jaar heel goed in staat te zijn de zorg op het terrein van de 2Ds zelf te organiseren: met minder administratie, kortere lijnen, meer verantwoordelijkheid bij de zorgaanbieders en meer innovatie. Het voornemen is om dit per 2018 te doen.

Effectiviteit van de samenwerking

Kijkend naar de *baten* van de regionale samenwerking zijn de respondenten positief. De doelstelling van de gemeenten was om de decentralisatie en daarnaast de transformatie inhoud te geven. Dat hebben gemeenten kunnen bereiken dankzij de regionale samenwerking. Regionaal is er een structuur opgetuigd om in 2015 daadwerkelijk van start te kunnen gaan. Daarmee is volgens de respondenten bereikt wat in de beleidsnota 'Kracht door verbinding' is uitgewerkt. Concreet heeft de regionale samenwerking bijgedragen aan kennis en expertise onder ambtenaren en bestuurders op het terrein van de 2Ds (in het bijzonder waar het de inkoop en aanbesteding betreft). Hierdoor zijn gemeenten bestuurlijk ook beter voorbereid om te handelen ten aanzien van specifieke situaties en gevallen. Ook het niveau van dienstverlening aan burgers en het aanbod van voorzieningen wordt in hoge mate toegerekend aan de regionale samenwerking. Dit geldt voor jeugdzorg nog iets sterker dan voor de Wmo. De gemeenten binnen het Rijk van Nijmegen hebben volgens de respondenten goede scores op cliënttevredenheid van burgers (sommige gemeenten scoren boven het gemiddelde) en er hebben zich geen crisissen en calamiteiten voorgedaan in de eerste twee jaar. Het enige wat minder goed van de grond is gekomen binnen de regionale samenwerking is innovatie en de transformatie.

De *kosten* van de regionale samenwerking zitten vooral in coördinatiekosten. Zoals al genoemd vindt er eens in de zes weken een portefeuillehoudersoverleg plaats en vindt er ambtelijk eens in de twee weken op meerdere niveaus overleg plaats. Dit overleg wordt door de respondenten als harmonieus bestempeld. Er zijn geen grote conflicten; hoogstens nuanceverschillen. De 'agency'-kosten omvatten de kosten van afstemming, terugkoppeling en besluitvorming in de colleges van B&W en de gemeenteraden. Afhankelijk van de gemeente komt de regionale samenwerking op deze terreinen wekelijks of maandelijks voorbij in de colleges van B&W en eens per kwartaal in de gemeenteraden. Ook vindt jaarlijks een gezamenlijke bijeenkomst van de gemeenteraden plaats.

Samenvattend wordt de effectiviteit van de samenwerking als positief beoordeeld.

Factoren

De *urgentie* van regionale samenwerking was in aanloop naar de decentralisatie heel groot. Voor jeugdzorg geldt dit nog meer dan de Wmo. Op het terrein van de Wmo wordt de regionale samenwerking vooral noodzakelijk geacht voor de uitwisseling van kennis en ervaring en het benutten van schaalvoordelen en in iets mindere mate de vermindering van de eigen kwetsbaarheid. Op het terrein van jeugdzorg is dit nog sterker aan de orde en wordt de regionale samenwerking ook als noodzakelijk gezien om gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Na twee jaar is er wel wat gaan schuiven in de gevoelde urgentie. Zo heeft de gemeente Wijchen op basis van de ervaringen in de afgelopen twee jaar de indruk dat zij ook zonder de samenwerking invulling kan geven aan de 2Ds. De gemeente Nijmegen staat hier anders in. Deze gemeente vindt de samenwerking cruciaal en ziet ook de samenhang met andere taken die nog naar de

gemeenten toe komen, namelijk beschermd wonen en maatschappelijke opvang, waar ook een regionale aanpak nodig zal zijn.

Gemeenten in het Rijk van Nijmegen hebben *gelijke verwachtingen* ten aanzien van de regionale samenwerking op het terrein van de 2Ds. Gemeenten hadden in de aanloop naar de decentralisatie een duidelijk doel voor ogen dat is neergelegd in de beleidsnota 'Kracht door verbinding' en daar is overeenstemming over blijven bestaan. Alleen de gemeente Wijchen heeft er nu voor gekozen de taken in een andere vorm te organiseren.

De samenwerking vindt plaats tegen een stabiele *politieke achtergrond*. De wethouders die deelnemen aan het portefeuillehoudersoverleg hebben elkaar goed leren kennen in de afgelopen jaren en er hebben zich – ook na de verkiezingen – weinig wisselingen voorgedaan. Ook op andere terreinen wordt al jarenlang samengewerkt of maken deze gemeenten samen deel uit van een groter samenwerkingsverband waarbinnen zij samen optrekken. De onderlinge (persoonlijke) *relaties* zijn, met andere woorden, sterk te noemen. In die persoonlijke relaties is ook veel geïnvesteerd. Er is regelmatig contact en bestuurders zoeken elkaar ook op andere plekken op (bijvoorbeeld in het bestuur van de GGD). Er wordt ook gemakkelijk naar de telefoon gegrepen. Verder is een aantal leersettingen gecreëerd, vooral in de voorbereiding van de 2Ds, die de bestuurders hebben doorlopen (bijvoorbeeld het VWS-traject en een aantal heidagen). Daarmee is een gevoel van gemeenschappelijkheid gecreëerd. Op dit moment staat een aantal zaken ter discussie, zoals hiervoor is aangegeven. Vooralsnog heeft dat geen invloed op de persoonlijke verhoudingen. Er is sprake van *vertrouwen*, ambtelijk en bestuurlijk. Volgens de respondenten zijn de gemeenten solidair met elkaar, gunnen ze elkaar wat en kunnen ze een beroep op elkaar doen. Er is sprake van een lerende houding: gemeenten volgen elkaar kritisch. In het begin werd het door bestuurders en ambtenaren als lastig ervaren om een kijkje in elkaars keuken te geven en zich kwetsbaar op te stellen richting andere gemeenten, maar door het toch te doen zijn gemeenten met elkaar in gesprek gekomen over waar het mis gaat, waarom en wat eraan gedaan zou kunnen worden. Dat draagt zeer bij aan wat individuele gemeenten voor hun eigen inwoners kunnen betekenen. Het voortdurend in gesprek zijn betekent ook dat er gemakkelijk kan worden teruggevallen op collega-gemeenten op het moment dat het lastig wordt. Tegelijkertijd wordt ook het succes gedeeld.

Hoewel er een groot verschil is tussen de gemeente Nijmegen en de andere gemeenten (qua omvang en capaciteit) kiest de grote gemeente voor een bescheiden opstelling en een open houding naar de andere gemeenten. Dit komt de *gelijkwaardigheid* in de samenwerking ten goede. Er is ambtelijk vanaf de voorkant samengewerkt; dus iedereen brengt ambtelijke capaciteit in. In het ambtelijk overleg, maar ook in de samenstelling van het ROB zitten mensen die afkomstig zijn uit verschillende gemeenten. Ook de coördinatoren van de verschillende werkgroepen zijn niet alleen ambtenaren uit Nijmegen, maar ook ambtenaren uit de regio. Er is bewust voor gekozen om het ook echt gezamenlijk (ambtelijk en bestuurlijk) te doen, zodat er een gevoel van gezamenlijk eigenaarschap is ontstaan. Er is geen sprake van hiërarchie, maar van collegialiteit. De gemeente Nijmegen vervult wel een *trekkersrol* (dat begripen de andere gemeenten over het algemeen ook), omdat zij qua omvang duidelijk boven de andere gemeenten uitstijgt en daardoor vanuit Nijmegen veel vraagstukken in eerste instantie worden opgepakt of geagendeerd waar de andere gemeenten vervolgens bij aansluiten. Daardoor vindt er op inhoud behoorlijke sturing vanuit Nijmegen plaats. Dat geldt ook bestuurlijk, aangezien de wethouder van de gemeente Nijmegen uit dit veld komt. Hij neemt anderen daarin goed mee en stimuleert anderen ook om te participeren, stellen de respondenten.

Ten aanzien van de *transparantie* van de regionale samenwerking richting organen binnen de individuele gemeenten stellen respondenten dat colleges van B&W en gemeenteraden indien nodig worden betrokken. In het ene college is dat frequenter dan in het andere college. In sommige colleges vindt wekelijks een terugkoppeling plaats. In andere colleges staat de samenwerking op deze terreinen maar eens per kwartaal op de agenda. Het gaat volgens de respondenten ook veelal om uitvoeringsbesluiten die toevertrouwd worden aan de portefeuillehouder. Bij de gemeenteraden staat het onderwerp eens per

kwartaal op de agenda. Binnen sommige gemeenten is dat tijdens reguliere commissie- en raadsvergaderingen; binnen andere gemeenten in de vorm van thema-avonden en rondetafelgesprekken.

Hoofdstuk 8 Rivierenland

De Wgr-regio Rivierenland bestaat uit tien gemeenten: Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Binnen de gemeenten zijn verschillende kernen te vinden. De gemeenten Lingewaal, Geldermalsen en Neerijnen vormen per 1 januari 2019 één nieuwe gemeente. Binnen de Wgr-regio wordt samengewerkt op de terreinen van Agri-business, Economie en Logistiek en Toerisme. Er zijn daarnaast veel wisselende samenwerkingen tussen de gemeente uit de regio: veel taken worden gemeenschappelijk met de Wgr opgepakt, maar er zijn ook samenwerkingen met een aantal gemeenten binnen de Wgr-regio en gemeenten daarbuiten. Voorbeelden hiervan zijn de Omgevingsdiensten en beschermd wonen.

De omvang van de gemeenten in de regio is ongeveer gelijk, al kennen verschillende gemeenten meerdere kleinere kernen. De inwoners van de regio voelen zich niet sterk verbonden met de regio als geheel: dat heeft deels te maken met de Waal die fungeert als een natuurlijke barrière en de uitgestrektheid van de regio waarin sprake is van verschillende culturen, verschillen in opbouw van de bevolking en verschillende oriëntaties van de inwoners (zie ook Atzema et al. 2017). De inwoners van Culemborg oriënteren zich meer op Utrecht bijvoorbeeld, terwijl de inwoners van Zaltbommel en Maasdriel zich richten op Den Bosch. De Betuwe wordt wel weer meer gezien als één gebied. De gemeente Tiel is daarbinnen de grootste gemeente.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

Op het gebied van Wmo en jeugdzorg werken de meeste gemeenten uit de Wgr-regio samen in één netwerkorganisatie die wordt aangestuurd door een projectorganisatie met een vaste coördinator. Iedere gemeente levert een aantal fte's aan de organisatie in overeenstemming met de gemeentegrootte of draagt een bepaald bedrag bij aan de projectorganisatie waarvan externen worden ingehuurd. Daarnaast zitten ambtenaren uit de verschillende gemeenten in verschillende werkgroepen. Op bestuurlijk niveau komen portefeuillehouders ongeveer eens per zes weken bijeen.

De inkoop van zorg verloopt via de regio Rivierenland. De gemeenten in de regio hebben gezamenlijk contracten opgesteld met zorgaanbieders die door de individuele gemeenten worden afgesloten. Het inkoopbureau van de Wgr Rivierenland helpt gemeenten daarbij. De gemeenten Zaltbommel en Maasdriel werken niet (meer) samen met de andere gemeenten bij de inkoop van zorg; zij hebben ervoor gekozen om de zorg zelf, onder eigen voorwaarden, in te kopen. Naast samenwerking op het gebied van inkoop, zijn er tussen de gemeenten in de Wgr-regio ook solidariteitsafspraken gemaakt voor zowel de Wmo en jeugdzorg. Zaltbommel en Maasdriel houden zich ook aan die afspraken.

Naast samenwerking op het gebied van inkoop van de zorg, is er ook enige beleidsinhoudelijke samenwerking op het gebied van Wmo en jeugdzorg. De gemeenten hebben een regionaal beleidsplan voor Wmo en jeugdzorg met daarin een aantal speerpunten op basis waarvan bepaald wordt op welke onderdelen wordt samengewerkt en welke uitgangspunten er gelden voor de inkoop van zorg. In het beleidsplan, dat een vrij algemeen karakter kent, heeft iedere gemeente een lokale paragraaf. Het beleidsplan is in die zin, zo blijkt uit de interviews, meer het resultaat van afstemming van beleid dan dat het echt één gezamenlijk regionaal plan voor de Wmo en jeugdzorg is.

Naast samenwerking op het gebied van inkoop en beleidsafstemming, is uitwisseling van kennis tussen de gemeenten op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, tot slot, een belangrijk aspect van de samenwerking. Ook voor de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel is dat een belangrijke reden om samen te blijven werken met de andere gemeenten, voor zover het gaat om de afstemming van beleid en het uitwisselen van kennis.

Op het moment bezinnen gemeenten zich op de toekomst van de samenwerking, vooral in het licht van de transformatie⁸, waarbij de verantwoordelijkheid voor de Wmo en jeugdzorg nog meer bij de gemeente, instellingen en uitvoerende professionals komt te liggen. Nu de decentralisatie is ingevoerd, is de vraag hoe de gemeenten verder gaan. Het ontwikkelen van een duidelijke en gedeelde visie is, volgens de respondenten, een lastig proces in de regio. Het besluit van de gemeente Zaltbommel om gedeeltelijk uit de samenwerking te stappen zet verschillende gemeenten aan het denken over de noodzaak en meerwaarde van samenwerking en hoe de samenwerking het best te organiseren. Vooralsnog zijn de gemeenten in de regio voornemens gezamenlijk verder te gaan. Er wordt op het moment onder andere gekeken naar de mogelijkheid om deel van de taken die gezamenlijk worden uitgevoerd onder te brengen bij de regio Rivierland in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst (DVO).

Effectiviteit van de samenwerking

De *batens* van de samenwerking zijn volgens de respondenten lastig in te schatten. Gemeenten ervaren vooral voordelen op het gebied van kennisuitwisseling. Of de ingekochte zorg goedkoper is, is nog moeilijk te bepalen omdat er geen vergelijkingsmateriaal is. Naar voren komt dat gemeenten vooral (schaal)voordelen zien voor de zorgaanbieders, die door de gelijke contracten minder kosten hoeven te maken. Veel gemeenten verwachten dat zorgaanbieders door de samenwerking van gemeenten uiteindelijk betere diensten tegen lagere kosten voor de cliënten / burgers kunnen realiseren. De verminderde kwetsbaarheid voor, vooral kleinere, gemeenten wordt door de respondenten ook genoemd als een van de baten van de samenwerking. Verschillende taken worden, indien nodig, overgenomen en opgevangen worden door andere gemeenten binnen de samenwerking.

Hoewel de coördinatiekosten niet als heel hoog worden ervaren, wordt, meer algemeen, aangegeven dat de samenwerking soms leidt tot vertraging vanwege de onderlinge afstemming en terugkoppeling naar het lokaal niveau ('agency'-kosten). Door een goede planning zouden die kosten verminderd kunnen worden, maar niet alle gemeenten lijken, volgens de respondenten, evenveel prioriteit te (kunnen) geven aan de samenwerking. Daarnaast wordt opgemerkt dat gemeenten soms hun eigen plan trekken, bijvoorbeeld door extra afspraken te maken met (lokale) zorgaanbieders naast de contracten die gezamenlijk zijn opgesteld. Op operationeel niveau zorgt dat voor problemen.

Al met staan de meeste respondenten, op basis van de baten en kosten van de samenwerking, neutraal ten opzichte van de effectiviteit van de samenwerking.

Factoren

Een belangrijke verklaring voor de neutrale houding ten aanzien van de baten van de samenwerking is dat de samenwerkende gemeenten inhoudelijk gezien verschillende ideeën over de Wmo en jeugdzorg hebben. Discussies zijn in het verleden veel over de organisatie gegaan en het implementeren van de decentralisaties en veel minder over waar de verschillende gemeenten inhoudelijk gezamenlijk staan en in hoeverre er op het regionaal niveau echt gezamenlijk beleid gevormd zou moeten worden. Nu de *urgentie* van samenwerking minder groot is, zorgt de transformatie van de Wmo en jeugdzorg ervoor dat deze verschillen duidelijk naar voren komen. Uit de interviews en de enquête komt duidelijk naar voren dat er *verschillende ambities* zijn binnen de regio. Nu de transitie is doorgevoerd, vraagt men zich af in hoeverre samenwerking nodig is bij de inhoudelijke transformatie van Wmo en jeugdzorg. Deze dilemma's worden

⁸ Deze transformatie is gericht op inhoudelijke vernieuwing: "ander gedrag van professionals en burgers, andere cultuur bij instellingen en professionals, andere werkwijzen en vooral ook het anders met elkaar omgaan tussen burgers/cliënten, professionals, instellingen en gemeenten" (Transitiebureau Begeleiding in de Wmo 2012, p. 8).

op het moment onderling gedeeld. Naast de verschillende ambities van gemeenten bij de transformatie, hebben de inhoudelijk verschillen tussen gemeenten ook te maken met de uitgestrektheid van de regio, en de verschillende inhoudelijke opgaven en mogelijke (beoogde) oplossingen voor gemeenten. Het lijkt lastig om deze verschillen te overbruggen of daar compromissen voor te vinden. De gemeenten kijken op het moment vooral naar wat de samenwerking voor hen individueel oplevert.

De neutrale houding van gemeenten ten opzichte van de baten van de samenwerking zorgen voor een soms moeizame samenwerking. Gemeenten geven, om verschillende redenen, niet altijd evenveel prioriteit aan de samenwerking. Uit de interviews en enquête blijkt dat niet alle gemeenten in staat of bereid zijn om, in verhouding, evenveel bij te dragen aan de samenwerking. Voor een deel heeft dat te maken met de beperkte middelen van gemeenten, maar er lijkt, volgens de respondenten, voor een deel ook niet altijd evenveel prioriteit (op bestuurlijk en ambtelijk niveau) te worden gegeven aan de samenwerking of sprake te zijn zogenaamd 'free-rider'-gedrag. De baten van de samenwerking worden in dat geval ook niet altijd volledig gerealiseerd voor de gemeenten. De beperkte inzet van ambtenaren, maar ook de mogelijkheid om financieel te kunnen bijdragen aan de projectorganisatie, leiden ertoe dat de ontwikkelde kennis en ervaring niet altijd even snel en goed terugvloeit naar de gemeentelijke organisatie als het geval zou zijn wanneer een medewerker vanuit de gemeente geleverd zou worden.

Een ander gevolg van het verschil in betrokkenheid is dat de gemeenten geen volledig *gelijkwaardige* positie hebben binnen de samenwerking. Daardoor nemen de gemeente Tiel, dat beschikt over meer middelen en kennis, en de projectorganisatie veelal het voortouw. Hoewel vooral de *trekkersrol* van de projectorganisatie zorgt voor een continuïteit in de samenwerking, leidt het er in sommige gevallen ook toe dat door de projectorganisatie voorstellen worden ontwikkeld zonder dat daarbij input is geleverd door alle afzonderlijke gemeenten. Gemeenten lijken daarnaast ook niet altijd eenzelfde beeld te hebben bij de gemaakte afspraken. De projectorganisatie staat daardoor in sommige gevallen meer naast de gemeenten in plaats van in het verlengde daarvan.

Andere samenwerkingen in de regio hebben, volgens de respondenten, weinig (positief) effect op de samenwerking op het gebied van Wmo en jeugdzorg aangezien daar toch vaak andere actoren bij betrokken zijn en de samenwerking voor een belangrijk deel afhankelijk is van de persoonlijke relaties en het vertrouwen tussen die betrokken actoren. In dit licht is het van belang op te merken dat er de afgelopen jaren verschillende *wisselingen* in bestuurders en ambtenaren zijn geweest in de regio: die hebben soms andere ideeën over de samenwerking en stellen bepaalde uitgangspunten ter discussie. Dat maakt de samenwerking, over het algemeen niet makkelijker.

De colleges van de verschillende gemeente zijn, volgens de respondenten, goed aangehaakt bij de samenwerking op het gebied van Wmo en jeugdzorg (*transparantie*). Er is geen verschil met beleidsterreinen waarbij de gemeenten zelfstandig opereren. Dat lijkt ook te gelden voor de gemeenteraad. De wat grotere afstand tussen de gemeenteraden en de samenwerkingsverbanden wordt niet direct gezien als een probleem: volgens een deel van de respondenten gaat het binnen de samenwerking voornamelijk om taken die bij het college liggen. Wanneer er zaken spelen die relevant zijn voor de raad, worden zij daarvan op de hoogte gesteld en worden zij betrokken in de besluitvorming. Het is volgens de respondenten van belang om de raad actief te betrekken aan de voorkant en hen goed op de hoogte te houden van de verschillende processen die spelen. In verschillende gemeenten worden raadsleden tijdens meer informele bijeenkomsten hiervan op de hoogte gesteld. De complexiteit van de beleidsterreinen lijkt over het algemeen een groter probleem voor gemeenteraads- en collegeleden.

Hoofdstuk 9 Stedendriehoek

De Wgr-regio Stedendriehoek (Cleantech Regio) bestaat uit zes Gelderse gemeenten – Apeldoorn, Brummen, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen – en de Overijsselse gemeente Deventer. Binnen de Wgr-regio werken de gemeenten samen op het gebied van economie, ruimtelijke en sociale ontwikkeling, wonen en verkeer en vervoer. Voor de basismobiliteit in de regio is er (samen met de gemeenten Heerde en Hattem) een bedrijfsvoeringsorganisatie. Functioneel gezien is de regio niet heel sterk af te bakenen. Dat geldt ook voor de oriëntatie van inwoners op de regio; er is geen sterke regionale identiteit (zie ook Atzema et al. 2017). Inwoners van de regio oriënteren zich ook op de Achterhoek en op Zwolle. Dit vertaalt zich in verschillende andere samenwerkingen tussen gemeenten, zoals bij de omgevingsdiensten. De gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe en Voorst werken samen in de Omgevingsdienst Veluwe-IJssel, terwijl Deventer deel uitmaakt van de regionale uitvoeringsdienst IJsselland; Zutphen en Lochem zijn aangesloten bij de Omgevingsdienst Achterhoek. Ook op het gebied van maatschappelijke opvang en beschermd wonen is er sprake van verschillende samenwerkingen: de gemeente Apeldoorn is centrumgemeente voor Brummen, Epe, Voorst en, daarnaast, Heerde (regio Oost-Veluwe), terwijl de gemeente Deventer centrumgemeente is voor Zutphen en Lochem. Volgens meerdere respondenten is er (te) weinig congruentie tussen de samenwerkingsverbanden waardoor er – vooral door 'grensgemeenten' – geschakeld moet worden tussen verschillende samenwerkingsverbanden.

Vormgeving samenwerking in sociaal domein

Op het gebied van de Wmo is de samenwerking op informele wijze georganiseerd. Er is sprake van beleidsafstemming en kennisuitwisseling tussen verschillende gemeenten. Dat gebeurt vooral op ambtelijk niveau; overleg tussen wethouders vindt (aan de 'bestuurlijke tafel') minder vaak plaats. De inkoop van zorg vanuit de Wmo wordt gezien als 'beleidsarm': de zorg is relatief eenvoudig en beleidskeuzes worden vooral op lokaal niveau gemaakt. Beleidsafstemming tussen gemeenten op dit terrein is minder vanzelfsprekend en de noodzaak daartoe wordt verschillend ervaren door gemeenten.

Binnen de Wgr-regio kopen de gemeenten gezamenlijk zorg in en is er sprake van een aantal gezamenlijke accountmanagers. In eerste instantie deden de gemeenten Zutphen en Lochem niet mee aan de gezamenlijke inkoop. De gemeenten Olst-Wijhe, Heerde en Hattem deden daarentegen wel mee met de gemeenten uit de Wgr-regio. Bij de nieuwe inkoopronde, vanaf 2019, zullen de gemeenten Deventer en Olst-Wijhe niet meer meedoen met deze gezamenlijke inkoop. De gemeenten Zutphen en Lochem sluiten dan echter wel aan bij de nieuwe inkoopronde.

Hoewel de samenwerking licht is vormgegeven ontstaat er, volgens de respondenten, wel meer structuur bij de samenwerking op het gebied van de ondersteuning vanuit de Wmo, onder andere vanwege het feit dat er gekeken wordt naar een verdere integratie van de Wmo, jeugdzorg en maatschappelijke opvang/beschermd wonen (zie hieronder).

Op het gebied van jeugdzorg is er ook sprake van een samenwerking tussen een deel van de Wgr-gemeenten. De gemeenten Deventer, Zutphen en Lochem werkten in eerste instantie niet samen met de andere gemeenten bij de inkoop van de jeugdzorg. De gemeenten Zutphen en Lochem zullen bij de nieuwe inkoopronde echter wel aansluiten. Op het terrein van jeugdzorg is sprake van een lichte maar intensieve vorm van samenwerking: er is een apart project/regio-team (bedrijfsvoeringsorganisatie) voor de jeugdzorg, dat wordt gefinancierd door de deelnemende gemeenten en ondersteund wordt door verschillende werkgroepen met ambtenaren uit de deelnemende gemeenten. De gemeente Apeldoorn verzorgt het werkgeverschap en budgetbeheer. Ook op dit terrein zijn er accountmanagers die contact houden met de zorgaanbieders.

Op het gebied van jeugdzorg is er, volgens de respondenten, sprake van 'beleidsrijke inkoop': de zorg is complexer en kent vaak ook een regionale competent. Er vindt daarom ook meer inhoudelijke

beleidsvorming en -afstemming plaats: ongeveer eens per maand is er een portefeuilleoverleg tussen de wethouders uit de verschillende gemeenten. Ook zijn gezamenlijk afspraken gemaakt over de kwaliteit van de aangeboden zorg in de verschillende gemeenten, onder andere in verband met de onderlinge solidariteitsafspraken die zijn gemaakt voor de zwaardere bovenregionale jeugdzorg.

Vanaf 1 januari 2019 zullen de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen de inkoop voor jeugdhulp, de zorg/ondersteuning vanuit de Wmo en maatschappelijke opvang/begeleid wonen verder integreren. Een gezamenlijke inkoopnota, waarin de uitgangspunten die gelden voor de gezamenlijke inkoop zijn vastgelegd, dient door de verschillende gemeenteraden goedgekeurd te worden. Verwacht wordt dat de verdere integratie van de beleidsterreinen kan bijdragen aan de transformatie binnen de Wmo en jeugdzorg en het de efficiëntie, vooral voor de grotere gemeenten, vergroot. Gemeenten kunnen kiezen in hoeverre ze deelnemen aan alle onderdelen van de gezamenlijke inkoop.

Effectiviteit van de samenwerking

Uit de interviews en enquête komen verschillende *baten* van de samenwerking naar voren. Hoewel aan deze baten een meer of minder zwaar belang wordt toegekend door de deelnemende gemeenten, worden deze baten door alle gemeenten (h)erkend. Op het gebied van de inkoop van de zorg wordt gesteld dat samenwerking vooral leidt tot een grotere massa qua inkoop, waardoor gemeenten de krachten kunnen bundelen richting de aanbieders. Het is volgens de respondenten lastig om aan te geven in hoeverre dit ook tot kostenbesparingen leidt; de grotere massa die gezamenlijk wordt ingekocht stelt gemeenten echter wel in staat om invloed uit te oefenen op de aangeboden zorg. De aangeboden zorg kan daardoor, zeker op het gebied van de jeugdzorg, van een betere kwaliteit zijn. Volgens de respondenten, zorgen de gedeelde accountmanagers daarnaast voor meer efficiëntie, en maken ze, vooral de kleinere, gemeenten ook minder kwetsbaar. Op het gebied van beleidsontwikkeling, tot slot, zorgt de samenwerking voor kennisuitwisseling, maar ook tot de gezamenlijke ontwikkeling van beter beleid. De baten voor beleidsontwikkeling wordt vooral gevoeld op het gebied van jeugdzorg. Op het gebied van de Wmo wordt de meerwaarde van beleidsinhoudelijke samenwerking, op het moment, niet door alle gemeenten als even nuttig ervaren.

De baten van de samenwerking worden zonder veel discussie en *kosten* gerealiseerd door de samenwerkende gemeenten: de *coördinatiekosten* zijn beperkt al zorgt de samenwerking er soms voor dat individuele gemeenten wat minder snel kunnen handelen. Ondanks de incongruentie van de regio, is er volgens de respondenten, weinig bestuurlijke drukte. De verwachting is verder dat deze bestuurlijke drukte zal afnemen door de integratie van de verschillende domeinen binnen de zorg. Ook de zogenaamde 'agency'-kosten zijn beperkt. De colleges van de verschillende gemeenten worden, volgens de respondenten, op de gebruikelijke wijze betrokken bij de afspraken die binnen de samenwerkingen gemaakt worden.

De samenwerking tussen de verschillende gemeenten wordt dan ook, vooral op het gebied van de jeugdzorg, als effectief beoordeeld.

Factoren

De belangrijkste verklaring voor de positieve beoordeling van de samenwerking is, volgens de respondenten, gelegen in het feit dat gemeenten sterk gecommitteerd zijn aan het leveren van goede zorg aan hun burgers en ervan overtuigd zijn dat samenwerking op regionaal niveau uiteindelijk leidt tot betere zorg. Er is in die zin een duidelijke *urgentie* om samen te (blijven) werken. Daarbij is er voldoende ruimte voor lokaal maatwerk: wat regionaal ontwikkeld en afgesproken wordt past bij de lokale structuren van de

gemeenten. De gemeenten 'vinden elkaar op de inhoud', vooral bij jeugdzorg, en komen daar telkens op terug wanneer er discussies zijn over de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en loopt.

Een andere belangrijke factor is de *gelijkwaardigheid* van gemeenten binnen de samenwerking. Er is een goede dynamiek tussen de deelnemende gemeenten en veel *vertrouwen* in elkaar. Dat heeft, volgens de respondenten, veel met 'persoonlijke kliks' te maken. Hoewel de gemeenten niet altijd volledig op een lijn zitten, of een ander gevoel van urgentie ervaren, hebben de gemeenten begrip voor elkaars positie en *gunnen* ze elkaar daardoor ook het een en ander als ze het inhoudelijk niet helemaal met elkaar eens zijn. Daarnaast komen problemen in de samenwerking snel op tafel en worden deze open besproken.

Er is dan ook een gedeeld gevoel dat de regio een verlengstuk is van alle gemeenten in plaats van een aparte organisatie. Hoewel vooral de gemeente Apeldoorn op een aantal terreinen de *leiding* neemt, vanwege beschikbare expertise, mankracht en netwerk, worden de andere gemeenten actief betrokken in de samenwerking, onder andere door de verschillende voorzitterschappen te verdelen onder de deelnemende gemeenten.

De betrokkenheid van gemeenteraden verschilt tussen de gemeenten (*transparantie*). Voor veel gemeenten blijft het betrekken van de raad een zoektocht. Van belang, volgens de respondenten, is het betrekken van raadsleden aan de voorkant en hen goed te informeren over het proces. In hoeverre gemeenten daarin slagen en op welke wijze zij dat precies doen is echter ook afhankelijk van de interesse van de gemeenteraden in de intergemeentelijke samenwerking en de verhouding en het vertrouwen tussen raad en college in de verschillende gemeenten. In het verleden leidde de druk op het invoeren van de decentralisatie er overigens voor dat raden niet altijd even goed meegenomen konden worden.

De effectiviteit van de samenwerking, de inhoudelijke overeenstemming over de doelen en het onderling vertrouwen zorgen ervoor dat de samenwerking verder geïntensiveerd en geïntegreerd wordt op het sociaal terrein. Tegelijkertijd maakt dit de samenwerking ook kwetsbaar. Wisselingen in het bestuur - bijvoorbeeld na de verkiezingen - maar ook verdere uitbreiding van de samenwerking met andere gemeenten kunnen de overeenstemming over de doelen en het onderling vertrouwen, en daarmee ook de samenwerking, snel veranderen.

Hoofdstuk 10 Vergelijkende analyse en verklaringsmodel

In de voorgaande hoofdstukken is de regionale samenwerking in de verschillende regio's ten aanzien van de gedecentraliseerde taken op het domein van jeugdhulp en Wmo besproken aan de hand van de vormgeving, effectiviteit en de aanwezigheid van de verschillende verklarende factoren. Deze bevindingen hebben we samengevat in Tabel 2. Op basis daarvan wordt in dit hoofdstuk een analyse gemaakt van de belangrijkste factoren die de effectiviteit van regionale samenwerking op dit domein verklaren en van de wijze waarop de verschillende factoren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Hierbij betrekken we ook de uitkomsten van de groepsmodelbouw.

Effectiviteit van de samenwerking

Als we de effectiviteit van de regionale samenwerking in de verschillende regio's op het terrein van de 2Ds jeugdzorg en Wmo bezien dan stellen we een verschil vast in de beoordeling van de baten en de kosten tussen de verschillende regio's (zie voor een overzicht Tabel 2). In de regio's FoodValley, Noord- Veluwe, Rijk van Nijmegen en Stedendriehoek zijn respondenten in grote mate overtuigd van de *baten* van de regionale samenwerking voor het behalen van gemeentelijke doelstellingen, goede dienstverlening aan burgers en een goed aanbod van voorzieningen, zeker op het terrein van jeugdzorg. In de drie andere regio's Achterhoek, Regio Arnhem en Rivierenland wordt hier heel wisselend over gedacht of staat men hier neutraal tegenover. Op het domein van de gedecentraliseerde Wmo-taken wordt de meerwaarde beduidend lager gewaardeerd dan op het domein van jeugdhulp. Ten aanzien van de Wmo-taken gaat het voornamelijk⁹ veelal om lokale zorg die volgens de respondenten ook heel goed zelfstandig door gemeenten georganiseerd kan worden of in een kleiner samenwerkingsverband dan op het schaalniveau van de zeven regio's. In alle regio's wordt wel onderschreven dat de regionale samenwerking bijdraagt aan deskundigheidsbevordering en een vermindering van de administratieve lasten voor zorgaanbieders.

Ten aanzien van de *kosten* zien we vooral een verschil in coördinatiekosten. In de regio's Achterhoek, Noord-Veluwe, Regio Arnhem en Rivierenland worden deze kosten als hoger ervaren, vanwege de soms langdurige en stroperige besluitvormingsprocessen. In termen van 'agency'-kosten – de kosten van afstemming, terugkoppeling en besluitvorming in de colleges van B&W en de gemeenteraden – zien we vooral verschillen tussen individuele gemeenten; er zijn geen duidelijke verschillen tussen regio's.

Verklarende factoren

Het verschil in ervaren baten en kosten van de regionale samenwerking op het terrein van jeugdzorg en Wmo lijkt niet te worden verklaard door de gekozen *structuur* van de samenwerking. In alle regio's is in de onderzochte periode gekozen voor een lichte *vorm* van samenwerking met een projectorganisatie in één of andere vorm. De samenwerking is verder in alle regio's ten minste gericht op de gezamenlijke inkoop van zorg en in een groot deel van de regio's ook op contractmanagement en monitoring (*scope*). Het grootste verschil tussen de regio's zit in de mate van beleidsafstemming. Dit lijkt echter eerder deels het gevolg van een goed lopende samenwerking, dan een oorzaak van de effectiviteit van regionale samenwerking. Regio's waarin de samenwerking als effectief wordt beschouwd, zullen eerder geneigd zijn deze samenwerking uit te breiden.

Ten aanzien van de *context* onderscheiden we allereerst kenmerken van de *gemeenschap*. In een groot deel van de regio's is sprake van een behoorlijk heterogene samenstelling van de bevolking door

⁹ De decentralisatie binnen de Wmo wordt op termijn uitgebreid naar beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dat kan ertoe leiden dat ook Wmo-zorg moeilijker op lokaal niveau tot stand te brengen is.

Tabel 2. Vergelijking effectiviteit regionale samenwerking en aanwezigheid factoren

Regio's	Achterhoek (8)	FoodValley (8) – alleen jeugdzorg	Noord-Veluwe (6)	Regio Arnhem (12)	Rijk van Nijmegen (7)	Rivierenland (10)	Stedendriehoek (6)
Effectiviteit	Wisselende beoordeling baten, als stroperig ervaren besluitvorming	Positieve beoordeling baten, beperkt ervaren transactiekosten	Positieve beoordeling baten, als stroperig ervaren besluitvorming	Wisselende beoordeling baten, als stroperig ervaren besluitvorming	Positieve beoordeling baten, beperkt ervaren transactiekosten	Neutrale beoordeling baten, soms als traag ervaren besluitvorming	Positieve beoordeling baten, beperkt ervaren transactiekosten
Factoren							
Vorm	Licht, externe programma-manager	Licht, projectorg. bij centrumgemeente	Regionaal account bij RNV (jeugd); licht (Wmo)	Licht	Licht, projectorg. bij centrumgemeente	Licht, projectorg., vaste regisseur, inkoop-bureau Regio Rivierenland	Licht, projectorg. bij centrumgemeente
Scope	Inkoop	Inkoop, tot op zekere hoogte beleid	Inkoop, monitoring, beleid	Inkoop (bij Wmo deel gemeenten)	Inkoop, monitoring, beleid	Inkoop, monitoring, beleid	Inkoop (Wmo, deel gemeenten jeugd), beleid (jeugd)
Gemeen-schap	Verbondenheid met gebied, veel kernen	Homogeen, gedeelde religie, uitgestrekt, oriëntatie verschillend	Geïsoleerd, geografische oriëntatie verschillend, homogeen in religie	Heterogeen, stad vs platteland, uitgestrektheid	Heterogeen, stad vs platteland, compact	Heterogeen, uitgestrekt, veel kernen, oriëntatie verschillend	Sterke regionale identiteit ontbreekt, oriëntatie verschillend
Politieke stabiliteit	Stabilisatie na relatieve instabiliteit	Stabiel	Stabiel, zelfde politieke kleur wethouders Wmo	Enkele wisselingen, lastige verhouding gemeenteraden	Stabiel	Enkele wisselingen wethouders en ambtenaren	Stabiel
Urgentie	Neutraal	Groot	Besef van noodzaak, maar draagvlak dun	Wisselend	Groot	Wisselend	Groot
Gelijke verwach-tingen	Lokaal tenzij	Gelijk, maar verschil van inzicht over hoe	Verschil van inzicht over oplossings-richtingen	Lokale autonomie staat voorop, verschil over mate beleidsvrijheid	Gelijk	Verschillende ambities	Gelijk, maar verschil in ambities over transformatie
Transparantie	Openheid	Openheid, betrokkenheid	Openheid	Gebrekkig ervaren	Openheid, betrokkenheid	Openheid	Openheid

				onderlinge transparantie			
Congruentie	Beperkt, niet zonder meer positief	Hoog, positief	Congruentie, maar beperkt onderling vertrouwen	Beperkte samenwerking op andere terreinen, op sommige terreinen negatief	Hoog, positief	Verschillende wisselende samenwerking op andere terreinen	Op sociaal domein beperkte congruentie
Gelijkwaardig heid	Gelijkwaardig	Verschil in omvang, maar op voet van gelijkheid, ieder brengt capaciteit in	Gelijkwaardig	Verschil in omvang, weinig ruimte inbreng	Verschil in omvang, maar op voet van gelijkheid, ieder brengt capaciteit in	Verschil in omvang, maar op voet van gelijkheid, ieder brengt capaciteit of financiële middelen in	Verschil in omvang, maar op voet van gelijkheid, ieder brengt capaciteit in
Vertrouwen	Neutraal, geringe gunfactor	Sterk aanwezig, goede persoonlijke relaties, wederkerigheid, gunfactor	Neutraal, geringe gunfactor	Verleden van wantrouwen en achterdocht, ontwikkeling richting vertrouwen	Sterk aanwezig, wederkerigheid, gunfactor	Neutraal	Sterk aanwezig, goede klik bestuurders, gunfactor
Leiderschap	Geen natuurlijk leiderschap	Sturende rol grootste gemeente, bescheiden houding	Geen natuurlijk leiderschap	Sturende rol grootste gemeente, dominante houding	Sturende rol grootste gemeente, bescheiden houding, collegialiteit	Vanzelfsprekend ervaren sturende rol grootste gemeente, projectorg. loopt soms te ver vooruit	Sturende rol grootste gemeente, bescheiden houding

bijvoorbeeld het verschil in omvang van de gemeenten en kernen. Ook is in sommige regio's sprake van een behoorlijk uitgestrekt gebied dat verschillen binnen de regio versterkt. Waar dit samen komt leidt dat tot sterkere inhoudelijke verschillen en een minder gevoeld gedeeld belang. Dit zien we vooral in Rivierenland en de regio Arnhem.

Een *gedeeld belang* is een belangrijke factor binnen de *politieke context* van de samenwerking. Op basis van de vergelijkende analyse kan geconcludeerd worden dat deze factor, samen met de gevoelde *urgentie* van de samenwerking een belangrijke factor is die de effectiviteit van de samenwerking verklaart. In regio's waar de noodzaak van regionale samenwerking sterk wordt gevoeld en er een gedeeld belang is (FoodValley, Rijk van Nijmegen en Stedendriehoek), wordt de effectiviteit van de samenwerking positiever beoordeeld. In regio's waar het belang van samenwerking wisselend of neutraal wordt beoordeeld en/of er ook meer verschil van mening is over de doelen van de samenwerking wordt de effectiviteit van de regionale samenwerking minder hoog gewaardeerd (Achterhoek, Noord-Veluwe, Regio Arnhem en Rivierenland).

Politieke stabiliteit werkt op twee manieren door op de samenwerking. Enerzijds kan interne politieke instabiliteit binnen individuele gemeenten gevolgen hebben voor de regionale samenwerking (zoals bijvoorbeeld in het recente verleden in de Achterhoek). Anderzijds kunnen bestuurlijke wisselingen gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen en het opgebouwde vertrouwen (zoals we bijvoorbeeld in Rivierenland zien). Op vertrouwen komen we later terug.

Tot slot is er nog de factor *transparantie*. Deze factor heeft vooral een indirecte invloed op de effectiviteit van de samenwerking, waarbij een gevoeld eigenaarschap een belangrijke rol speelt. Daar waar er een gebrek is aan transparantie, of dit nu in de onderlinge relatie tussen gemeenten is, in de interne relaties tussen ambtenaren en bestuurders of in de relatie tussen bestuurders en gemeenteraden, leidt dit al snel tot argwaan en wantrouwen en een verminderd gevoel van eigenaarschap van de samenwerking. Dat leidt weer tot een lagere waardering van de effectiviteit. Dit zien we bijvoorbeeld in de regio Arnhem.

Naast de al genoemde factoren, ligt de verklaring voor het verschil in ervaren kosten en baten van de regionale samenwerking ook in factoren die te maken hebben met de onderlinge *relaties* binnen de samenwerking. Cruciaal hierin is het onderlinge *vertrouwen*. Daar waar het onderlinge vertrouwen groot is, zijn met name de coördinatiekosten van de samenwerking lager. Dit gaat vooral op voor de regio's FoodValley, Rijk van Nijmegen en Stedendriehoek. In deze regio's wordt aangegeven dat sprake is van een gunfactor die ertoe leidt dat gemeenten bereid zijn te geven en te nemen. Dit zorgt ervoor dat, ook als het lastig wordt, toch in harmonie tot overeenstemming of compromissen kan worden gekomen. Daar tegenover staan de regio's waar het onderlinge vertrouwen beperkter is (Achterhoek, Noord-Veluwe, regio Arnhem en Rivierenland), waardoor er minder sprake is van elkaar iets gunnen, wat op zijn beurt weer leidt tot langdurige en stroperige besluitvormingstrajecten.

Het onderlinge vertrouwen wordt beïnvloed door verschillende andere factoren. Naast het eerdergenoemde eigenaarschap, is de kwaliteit van de samenwerking in *andere onderlinge samenwerkingsverbanden* (en ook in het verleden) een factor die het vertrouwen beïnvloedt. In regio's waar de andere onderlinge samenwerking positief wordt beoordeeld (FoodValley en Rijk van Nijmegen), leidt dit tot een versterking van de onderlinge relaties en vertrouwen in elkaar.

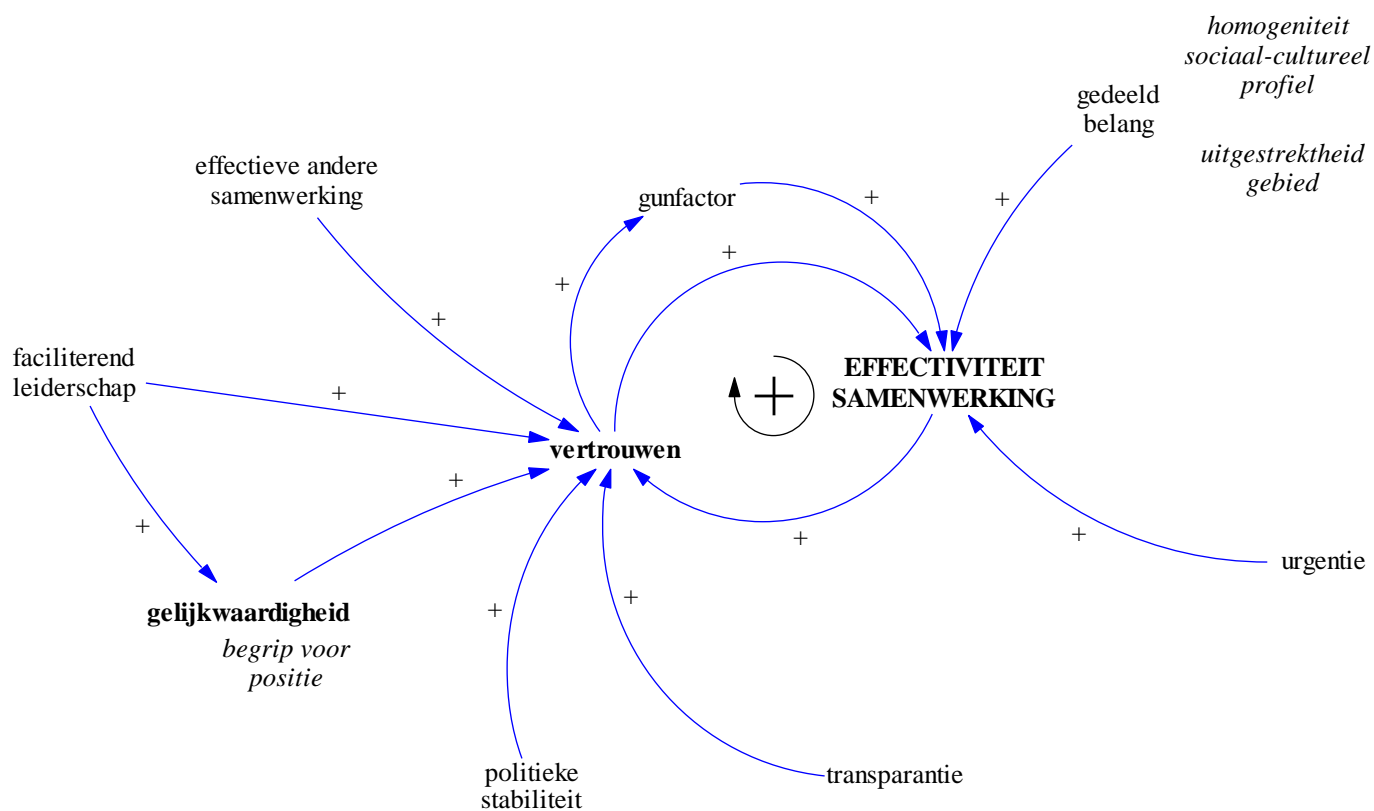
Een andere belangrijke factor die van grote invloed is op het onderlinge vertrouwen is de *gelijkwaardigheid* van de deelnemende gemeenten. Uit het onderzoek blijkt het daarbij vooral om een houding te gaan: het erkennen van elkaars positie in de samenwerking en een bescheiden opstelling van de grotere gemeente. Vooral in het Rijk van Nijmegen en FoodValley wordt de opstelling van de grote gemeente gewaardeerd, in de zin dat deze als niet te dominant wordt ervaren. De bescheiden opstelling van de grotere gemeente uit zich in het nadrukkelijk stimuleren van participatie en van alle gemeenten door de grote gemeente (Rijk van Nijmegen), wisselende voorzitterschappen op ambtelijk en bestuurlijk niveau (FoodValley, Rijk van Nijmegen, Stedendriehoek) en wisselende locaties voor overleg (FoodValley).

Dit *faciliterend leiderschap* blijkt cruciaal voor het onderlinge vertrouwen in regio's waar er grote verschillen in omvang tussen gemeenten zijn. In de regio Arnhem, waar ook sprake is van een groot verschil

in omvang tussen de grote gemeente en de omliggende gemeenten, en waar de opstelling van de grote gemeente als te dominant wordt ervaren, leidt dit tot moeizame verhoudingen. In regio's waar sprake is van gelijkwaardige verhoudingen door een vergelijkbare omvang van gemeenten wordt juist soms een gebrek aan leiderschap ervaren (Achterhoek, Noord-Veluwe). Dit gebrek aan natuurlijk leiderschap en een beperkt onderling vertrouwen, leidt er in deze regio's toe dat er geen echte aanjager is van de samenwerking op dit domein.

Deze factoren en hun onderlinge relaties zijn in het verklaringsmodel in Figuur 2 weergegeven. Dit model is mede gebaseerd op de groepsmodelbouwsessie. Daarin werd tevens benadrukt dat de urgentie of de tijdsdruk ook té hoog kan worden (zeker in een context waarin er weinig kennis is – zoals het geval was op het gebied van jeugdzorg) en dat dit de kwaliteit van het beleidsproces kan verlagen. Tijdens de groepsmodelbouwsessie werd daarnaast ook nadrukkelijk een positieve feedbackloop geconstateerd (in Figuur 2 weergegeven met het symbool van een feedbackloop met een plus-teken): als de effectiviteit van de samenwerking toeneemt, neemt ook het vertrouwen toe en dat leidt weer tot een toename van de effectiviteit van de samenwerking, enzovoort.

Samenvattend toont Figuur 2 de directe invloed van drie factoren op de effectiviteit van samenwerking: gedeeld belang, urgentie en vertrouwen. Andere factoren beïnvloeden de effectiviteit indirect via vertrouwen.



Figuur 2. Verklaringsmodel effectiviteit regionale samenwerking

Hoofdstuk 11 Conclusie en handreikingen

In het slothoofdstuk van dit rapport beantwoorden we de hoofdvraag van dit onderzoek en reflecteren we op onze bevindingen. Daarnaast doen we op basis van het onderzoek concrete handreikingen om samen te werken aan effectieve regionale samenwerking.

Conclusie

Om concrete handreikingen te kunnen doen voor effectieve regionale samenwerking hebben we onderzoek gedaan naar de factoren die effectieve samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein verklaren. We hebben ons binnen dit domein specifiek gericht op de sinds januari 2015 gedecentraliseerde taken op het gebied van jeugdzorg en de Wmo¹⁰. We hebben voor één domein gekozen om de bevindingen per regio goed met elkaar te kunnen vergelijken. Die vergelijkbaarheid wordt nog versterkt doordat het startpunt van de samenwerking voor alle gemeenten in dit domein ongeveer gelijk is.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Welke factoren verklaren de mate waarin de (gemeenten binnen de) zeven regionale samenwerkingsverbanden in Gelderland effectief samenwerken op het terrein van de jeugdzorg en Wmo?*

We constateren dat de effectiviteit van de regionale samenwerking in dit domein in alle regio's overwegend positief wordt beoordeeld; deze effectiviteit omvat zowel de ervaren baten¹¹ als de kosten¹² van regionale samenwerking. In drie van de zeven regio's valt deze beoordeling echter duidelijk positiever uit. In die regio's worden de baten van de regionale samenwerking in termen van het behalen van gemeentelijke doelstellingen, goede dienstverlening aan burgers en een goed aanbod van voorzieningen, – zeker op het terrein van jeugdhulp – hoger gewaardeerd en worden de kosten, voornamelijk coördinatiekosten, als lager ervaren. Dit verschil in effectiviteit kan op basis van dit onderzoek verklaard worden door een aantal factoren. Dat zijn enerzijds contextfactoren en anderzijds factoren die betrekking hebben op de relatie tussen gemeenten.

Een eerste verklarende *contextfactor* is gedeeld belang. Of sprake is van een gedeeld belang wordt onder andere bepaald door de homogeniteit van de bevolking in een regio en de uitgestrektheid van een gebied. Een tweede contextfactor is urgentie: voelen gemeenten de noodzaak om samen te werken? Een derde en vierde contextfactor die de effectiviteit indirect beïnvloeden zijn transparantie en politieke stabiliteit. Transparantie betreft de transparantie van besluitvormingsprocessen en openheid over resultaten van de samenwerking voor betrokkenen (colleges van B&W, gemeenteraden) binnen de individuele gemeenten. Als die betrokkenen goed zijn aangehaakt in het samenwerkingsproces en zich echt betrokken voelen, dan versterkt dit het vertrouwen in de samenwerking. Ook politieke stabiliteit draagt bij aan dat vertrouwen.

Vertrouwen is de belangrijkste verklarende factor als het gaat om de onderlinge *relaties* binnen de samenwerking. Vertrouwen wordt versterkt door een aantal andere relationele factoren. Dit zijn de kwaliteit van andere onderlinge samenwerkingsverbanden (ook in het verleden), gelijkwaardigheid tussen de

¹⁰ Voor de Wmo betekent dit dat centrumgemeentetaken als beschermd wonen en maatschappelijke opvang buiten beschouwing zijn gelaten.

¹¹ Onder baten verstaan we de ervaren bijdrage van de regionale samenwerking aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen, een goede dienstverlening aan de burgers en een goed aanbod van voorzieningen (zorg en ondersteuning) binnen de individuele gemeenten. We hebben de daadwerkelijke kwaliteit van zorg niet onderzocht.

¹² Onder kosten verstaan we transactiekosten, dat wil zeggen coördinatiekosten en 'agency'-kosten. We hebben de daadwerkelijke uitgaven van gemeenten niet onderzocht.

gemeenten (zowel feitelijk als in houding) en faciliterend leiderschap. Deze laatste factor betreft enerzijds het stimuleren van participatie en het aanjagen van de samenwerking en anderzijds oog hebben voor het onderlinge vertrouwen en gelijkwaardigheid tussen de deelnemende gemeenten. Tot slot stellen we ten aanzien van vertrouwen vast dat er sprake is van een zelfversterkend effect. Als het vertrouwen toeneemt is dat positief voor de effectiviteit van de samenwerking; dat is weer positief voor het vertrouwen en dat leidt weer tot een toename van de effectiviteit, enzovoort. Deze factoren zijn samengevat in het verklaringsmodel in het vorige hoofdstuk.

Reflectie

Wat betekenen deze resultaten voor regionale samenwerking in het algemeen? Met andere woorden, zijn deze resultaten te generaliseren naar andere domeinen waarop wordt samengewerkt? Het antwoord op deze vraag is van belang met het oog op de handreikingen voor effectieve samenwerking die we hierna presenteren. Wij beantwoorden deze vraag positief. De factoren die naar voren komen, zijn niet typisch voor het sociaal domein. Hoogstens kan worden gesteld dat twee factoren sterker aanwezig zijn in dit domein dan op sommige andere domeinen het geval is. Allereerst gaat het hierbij om urgentie. Alle respondenten, hoewel in verschillende mate, hebben aangegeven dat de noodzaak om samen te werken, zeker op het terrein van jeugdzorg, ruim twee jaar geleden groot was. Gemeenten hadden geen kennis en ervaring op dit terrein en hadden elkaar nodig om de (specialistische) zorg vanaf 2015 goed te regelen. Op dit domein hebben gemeenten bovendien niet alleen met elkaar te maken, maar ook met zorgaanbieders. Voor de zorgaanbieders, en daarmee voor de kwaliteit van zorg, is het van groot belang dat zij niet met alle individuele gemeenten contracten hoeven te sluiten. Als die urgentie minder groot was geweest, is het de vraag of die samenwerking overal van de grond was gekomen. Een aanwijzing hiervoor is dat gemeenten in verschillende regio's zich na twee jaar herbezinnen op de samenwerking, nu zij dit domein zelf beter in de vingers hebben en de noodzaak om samen te werken als minder groot zien. De tweede factor die sterker aanwezig is in dit domein is gedeeld belang. Afgezien van de inhoudelijke verschillen die er in sommige regio's zeker zijn, is in het sociaal domein geen sprake van directe beleidsconcurrentie tussen gemeenten, zoals die in het ruimtelijk en economisch domein bijvoorbeeld wel kan bestaan. Als die onderlinge concurrentie sterker is, zal het lastiger zijn om een gezamenlijk belang te vinden en zal dit nadelig zijn voor de effectiviteit van de regionale samenwerking. Dit vraagt om nader onderzoek. In ons onderzoek laten de discussies over al dan niet verevenen ook zien dat wanneer geld een directe rol in discussies gaat spelen, gedeeld belang naar de achtergrond kan verschuiven.

Onze bevindingen komen deels overeen met de verwachtingen die we op basis van literatuur naar de effectiviteit van samenwerking in Hoofdstuk 2 hebben geformuleerd. Die literatuur stelt dat de effectiviteit van samenwerking verklaard kan worden door structuurfactoren, contextfactoren en factoren die betrekking hebben op de relaties binnen de samenwerking. Dit onderzoek laat zien dat het in de context van *regionale* samenwerking vooral blijkt te gaan om contextfactoren en relationele factoren. Structuurfactoren zoals het aantal deelnemende gemeenten en het aantal beleidsfuncties doen er minder of niet toe. Over de juridische vorm kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraken doen, aangezien tot 2017 in alle regio's sprake was van een lichte vorm van samenwerking. In Hoofdstuk 2 bleef het bij een opsomming van relevante factoren, omdat de literatuur vaak ook niet meer biedt. In dit onderzoek hebben we met een verklaringsmodel meer zicht gekregen op de relaties tussen die factoren en de effectiviteit van regionale samenwerking. Dit onderzoek geeft daarom niet alleen inzicht in welke factoren er toe doen, maar ook in hoe die elkaar versterken of verzwakken en daarmee in de directe en indirecte invloed van verschillende factoren op de effectiviteit van regionale samenwerking. Dit verklaringsmodel biedt zodoende mogelijkheden om een aantal concrete handreikingen te doen om via verschillende factoren effectieve regionale samenwerking te realiseren.

Handreikingen

In de eerste plaats kan het verklaringsmodel worden gebruikt als een evaluatie-instrument om het functioneren van een regionaal samenwerkingsverband gedurende de rit kritisch tegen het licht te houden. Het model kan in die zin dienen als een spiegel om als gemeenten onderling in gesprek te gaan over de effectiviteit van de samenwerking en over de oorzaken daarvan. Dat hier een open gesprek over wordt gevoerd, kan op zich zelf al positief werken.

In de tweede plaats biedt het verklaringsmodel concrete aanknopingspunten om de effectiviteit van de regionale samenwerking te verbeteren. Overigens moet worden opgemerkt dat sommige factoren wel van groot belang zijn, maar dat het moeilijk is om er iets aan te veranderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de factor urgentie; een factor die vooral bij de keuze om wel of niet samen te werken moet worden meegenomen. Hier richten we ons dan ook op die factoren waar aan echt gewerkt en in geïnvesteerd kan worden. Deze factoren richten zich vooral op de onderlinge relaties tussen gemeenten. In verschillende regio's zijn gemeenten zich sterk bewust van het belang van deze factoren en hebben we mooie voorbeelden gezien van de wijze waarop aan deze factoren kan worden gewerkt.

Verlies het gedeeld belang niet uit het oog

Gedeeld belang heeft een directe invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Gemeenten zouden elkaar daarom blijvend moeten herinneren aan het waarom van de samenwerking en de belangen die zij delen. Als het om concrete vraagstukken gaat of als er belangrijke beslispunten voorliggen, dan wil het nog wel eens gebeuren dat dit gedeelde belang uit het oog wordt verloren. Het is goed dan even een stap terug te zetten en de vraag te stellen waarom gemeenten ook alweer samenwerken.

Bouw aan onderlinge relaties om vertrouwen te creëren

Vertrouwen heeft een direct en zelfversterkend effect op de effectiviteit van samenwerking. Het is daarom belangrijk om te investeren in de onderlinge verhoudingen. Het gaat om elkaar kennen en het creëren van een veilige omgeving. Vooral ontmoeting buiten het formele besluitvormingsproces om, draagt hieraan bij. Dan kan gedacht worden aan gezamenlijk leren, het uitwisselen van kennis en ervaring en intervisie. Tegelijkertijd constateren we ook dat vertrouwen kwetsbaar is. Immers, door bestuurlijke en ambtelijke wisselingen kunnen de verhoudingen zomaar veranderen. Belangrijk is om ook daar bewust van te zijn en aandacht te hebben voor het feit dat er een nieuw gezicht aanschuift. Dit punt is zeker actueel gelet op de aankomende gemeenteraadsverkiezingen.

Het onderling vertrouwen kan verder worden versterkt door te werken aan een aantal andere factoren, zo blijkt uit het verklaringsmodel.

Organiseer betrokkenheid van alle organen binnen de gemeente

Samenwerking tussen gemeenten speelt zich vooral af op het niveau van portefeuillehouders en op ambtelijk niveau en daardoor voor een deel buiten het zicht van colleges van B&W en gemeenteraden. Het is van groot belang die organen betrokken te houden bij de samenwerking, zodat zij vertrouwen houden in wat er elders gebeurt. Dat betekent dat deze organen niet alleen betrokken worden als het om besluitvorming gaat, maar dat zij ook op meer informele manier worden geïnformeerd over thema's die binnen de regionale samenwerking spelen of worden opgepakt. Richting gemeenteraden kunnen gemeenten dat individueel doen, maar ook gezamenlijke bijeenkomsten van gemeenteraden kunnen bijdragen aan een gevoel van gezamenlijkheid en transparantie.

Geef ruimte voor inbreng vanuit alle gemeenten

De verschillen in omvang tussen gemeenten zijn soms groot. Dit zorgt voor verschillen in kennis, middelen en de duur van besluitvormingstrajecten. Dit leidt ertoe dat de grotere gemeenten vaak al eerder werk (moeten) maken van bepaalde beleidsdossiers. Het risico hiervan is dat de grotere gemeenten al snel als te dominant worden ervaren, wat ten koste gaat van het vertrouwen in de samenwerking. Om ervoor te zorgen dat andere gemeenten zich niet voor voldongen feiten geplaatst voelen of te veel sturing ervaren vanuit de grotere gemeenten, is het van belang de inbreng van andere gemeenten te stimuleren en de andere gemeenten al in een vroeg stadium te betrekken. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een kleine stuurgroep waarin ook kleine gemeenten vertegenwoordigd zijn. Los van concrete besluitvormingsprocessen kan ook aan heel praktische zaken worden gedacht die de gelijkwaardigheid van gemeenten ondersteunen. Dan gaat het bijvoorbeeld om wisselende vergaderlocaties en het spreiden van voorzitterschappen (zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau).

Kies niet automatisch voor congruentie met andere samenwerkingen

Er lijkt een sterke wens te zijn om voor congruente samenwerkingsverbanden te kiezen. Onze stelling is dat dit zeker aan te bevelen is indien gemeenten positieve ervaringen hebben met de samenwerking op andere domeinen of in het verleden. Successen binnen de samenwerking op het ene domein kunnen een grote boost geven aan en vertrouwen in de samenwerking op een ander domein. Maar er is ook een andere kant. Als die ervaringen niet positief zijn, dan levert dit meteen een achterstand op in de nieuw gevormde samenwerking. Als daar voldoende aandacht voor is, kan die achterstand worden ingelopen, maar soms is het dan verstandiger de samenwerking met anderen te zoeken.

Tot besluit zal soms ook geconstateerd worden dat de onderlinge verhoudingen te zeer verstoord zijn en dat het niet (meer) lukt om deze te veranderen of verbeteren. De uiterste consequentie zou dan moeten zijn om uit de samenwerking te stappen of deze gezamenlijk stop te zetten en eventueel te zoeken naar andere gemeenten om mee samen te werken. Dit onderzoek laat immers zien hoe belangrijk de onderlinge relaties zijn voor de effectiviteit van regionale samenwerking.

Literatuur

Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland. (2015). *Sterk bestuur in Gelderland. Verbinden, vernieuwen, versterken!* Provincie Gelderland/VNG Gelderland.

Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Atzema, O., Hospers, G.J., Oort, F. van, Renooy, P., Teisman, G. & Tordoir, P. (2017). *Werkdocument De kracht van Oost-Nederland. Een economisch-geografische analyse*. Amsterdam/Den Haag/Enschede/Nijmegen/Rotterdam en Utrecht.

Boogers, M., Klok, P.-J., Denters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

Eijkel, R. van, Torre, A. van der, Kattenberg, M. Eggink, E. (2017). *De markt voor huishoudelijke hulp. Gemeentelijk inkoopbeleid en gebruik door burgers onder de Wmo 2007*. Den Haag: CPB/SCP.

Feiock, R. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.

Jansen, G. (2017). *De kunst van het verbinden. Eindrapportage Regio Noord Veluwe 3.0*. Amersfoort: Lysias BV.

Provan, K. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.

Regionale transitie sociaal domein regio Nijmegen. (2013). *Kracht door verbinding. De ontwikkelopgaven voor de transitie van jeugdzorg en AWBZ-taken nader uitgewerkt*. Beleidsnota. Samenwerkende gemeenten regio Nijmegen.

Tordoir, P., Poorthuis, A. & Zee, L. van der. (2016). *Gelderse netwerken. Ruimtelijke samenhang tussen gemeenten en kernen in provincie Gelderland*. Amsterdam: Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir.

Transitiebureau Begeleiding in de Wmo. (2012). *Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: VWS/VNG.

Turrini, A., Cristofoli, D. Frosini, F. & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.

Wergroep CLM Sociaal domein Achterhoek. (2017). *Inrichting en governance voor Contract en Leveranciersmanagement voor het Sociaal Domein Jeugd en Wmo*. Kadernota. Achterhoekse gemeenten.

Bijlage 1 Lijst geïnterviewde wethouders

Achterhoek

Wethouder I. Saris, gemeente Winterswijk, portefeuille maatschappelijke participatie en (jeugd)zorg

Wethouder A. Peppelman, gemeente Bronckhorst, portefeuille Wmo, AWBZ, jeugdzorg en -beleid

Wethouder C. Telder, gemeente Doetinchem, portefeuille Wmo (decentralisatie)

Wethouder I. Wolsing, gemeente Montferland, portefeuille Wmo en jeugdzorg

FoodValley

Wethouder H. van Daalen, gemeente Barneveld, portefeuille jeugd, welzijn en zorg

Wethouder J. de Heer-Verheij, gemeente Rhenen, portefeuille jeugdzorg

Wethouder L. Meijer, gemeente Ede, portefeuille jeugdzorg

Noord-Veluwe

Wethouder G.J. van Noort, gemeente Harderwijk, portefeuille decentralisaties

Wethouder E. Vos, gemeente Oldebroek, portefeuille Wmo en jeugd

Wethouder A. Kleijer, gemeente Putten, portefeuille welzijn inclusief jeugd en Wmo

Regio Arnhem

Wethouder P. Bollen, gemeente Doesburg, portefeuille Wmo en jeugd

Wethouder A. Haga, gemeente Arnhem, portefeuille sociaal domein

Wethouder R. van Hoeven, gemeente Overbetuwe, portefeuille Wmo, AWBZ en jeugdzorg

Rijk van Nijmegen

Wethouder S. van Elk, gemeente Druten, portefeuille welzijn en zorg

Wethouder R. Engels, gemeente Wijchen, portefeuille Wmo en jeugd

Wethouder B. Frings, gemeente Nijmegen, portefeuille zorg en welzijn

Rivierenland

Wethouder S. Buwalda, gemeente Zaltbommel, portefeuille zorg en welzijn

Wethouder H. Driessen, gemeente Tiel, portefeuille coördinatie sociaal domein, Wmo

Wethouder A. Benschop-van Eldik, gemeente Buren, portefeuille Wmo, jeugdzorg en -beleid

Stedendriehoek

Wethouder P. Blokhuis, gemeente Apeldoorn, portefeuille zorg en welzijn, Wmo en jeugd(zorg)

Wethouder W. Vrijhoef, gemeente Voorst, portefeuille coördinatie transitie sociaal domein, Wmo

Wethouder P. Withagen, gemeente Zutphen, portefeuille zorg, welzijn, jeugd

Bijlage 2 Interviewguide

Vormgeving samenwerking sociaal domein

Hoe hebben de gemeenten in deze regio de samenwerking in het sociaal domein vormgegeven? [Indien aparte organisatie: hoeveel formatieplaatsen heeft die organisatie?] Waarom?

Welke taken en functies zijn belegd binnen die samenwerking?

Belang

Hoe belangrijk is de samenwerking met andere gemeenten in het sociaal domein voor uw gemeente? In welk opzicht? [realiseren kerndoelstellingen, afstemming/expertise, schaalvoordelen]

Deelnemende gemeenten

In hoeverre is binnen de betrokken gemeenten in het sociaal domein sprake van een vergelijkbare opgave/problematiek?

In hoeverre identificeren inwoners van uw gemeente zich met (de andere gemeenten in) de regio?

Verhoudingen in de samenwerking op het sociaal domein

In welke mate is er overeenstemming tussen de deelnemende gemeenten over het doel van de samenwerking?

In hoeverre hebben de deelnemende gemeenten gelijke ambities ten aanzien van de samenwerking in het sociaal domein?

Hoe worden besluiten genomen (consensus, stemmen)? In hoeverre is daarbij sprake van een gelijke verhouding [in stemgewicht] tussen de deelnemende gemeenten?

In hoeverre doet de inbreng van uw gemeente er evenveel toe als die van de andere gemeenten?

In hoeverre neemt een van de betrokkenen het voortouw? Op welke manier?

In hoeverre bent u overtuigd van de wil van de andere gemeenten om zich in te zetten voor de regionale samenwerking op het sociaal domein? En hoe zit dat met het vermogen [tijd, geld, mensen] van de andere gemeenten?

Andere ervaringen met samenwerking in de regio

In hoeverre heeft u positieve ervaringen (op basis van het verleden, op andere beleidsterreinen) met de wil van de andere gemeenten in de regio om zich in te zetten voor een gemeenschappelijk doel? En hoe zit dat met het vermogen van de andere gemeenten?

Transparantie

In hoeverre is het college van B&W van uw gemeente betrokken bij belangrijke besluiten die binnen de regionale samenwerking in het sociaal domein worden genomen? [Hoe vaak? Waarover?]

Op welke manier worden raadsleden van de betrokken gemeenten geïnformeerd over en betrokken bij het belangrijke besluiten/beleid/functioneren van de regionale samenwerking in het sociaal domein? [Hoe vaak?]

In hoeverre beschikken raadsleden over sturings- en controle mogelijkheden ten aanzien van de regionale samenwerking in het sociaal domein?

Effectiviteit

Baten

Als u de taken van uw gemeente in het sociaal domein overziet: in hoeverre heeft de regionale samenwerking de afgelopen twee jaar een bijdrage geleverd aan:

- Het realiseren van de doelstellingen van uw gemeente in het sociaal domein?
- Een goede dienstverlening aan de burgers in uw gemeente in het sociaal domein?

Kosten

Hoe vaak neemt u als wethouder deel aan overleg in het kader van de regionale samenwerking in het sociaal domein?

Hoe vaak nemen de ambtelijk betrokkenen deel aan overleg in het kader van de regionale samenwerking?

Als u dat overleg (bestuurlijk/ambtelijk) zou moeten typeren, hoe zou u dat dan willen typeren? [zakelijk, langdurig overleg, meningsverschillen]

In welke mate komen er vanuit het ambtelijk apparaat van de andere betrokken gemeenten vragen over de taakuitvoering in het samenwerkingsverband? Zo ja, welk typen vragen?

Hoe vaak wordt in het college van B&W gesproken over het beleid en het functioneren van de regionale samenwerking in het sociaal domein?

Hoe vaak wordt in de gemeenteraad (of in een raadscommissie) gesproken over het beleid en het functioneren van de regionale samenwerking in het sociaal domein?

Slot

Als u al met al de regionale samenwerking (kosten en baten) in het sociaal domein in uw regio beziet, hoe beoordeelt u deze dan?

Hoe verklaart u dat (welke factoren zijn hierin het meest bepalend)?

Bijlage 3 Vragenlijst wethouders, gemeentesecretarissen en ambtenaren

In opdracht van de provincie Gelderland voert de vakgroep Bestuurskunde van de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit een onderzoek uit naar de regionale samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein. Het doel van dit onderzoek is te verklaren waarom de samenwerking in de ene regio beter verloopt dan in de andere regio. Wij verzoeken u om de vragen te beantwoorden voor de regionale samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein (in het bijzonder de Wmo en jeugdzorg) in uw eigen regio. Alvast hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst.

We stellen u eerst enkele algemene vragen.

In welke gemeente bent u werkzaam?

Welke functie bekleedt u?

- ☐ Wethouder
- ☐ Gemeentesecretaris
- ☐ Ambtenaar sociaal domein (Wmo/jeugd)
- ☐ Anders, namelijk _____

Waarop richt de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo in uw regio zich? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Informatie-uitwisseling
- ☐ Inkoop
- ☐ Beleidscoördinatie
- ☐ Uitvoering
- ☐ Anders, namelijk _____

Waarop richt de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg in uw regio zich? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Informatie-uitwisseling
- ☐ Inkoop
- ☐ Beleidscoördinatie
- ☐ Uitvoering
- ☐ Anders, namelijk _____

Is er binnen uw regio sprake van verevening?

- ☐ Nee
- ☐ Ja, voor de gespecialiseerde jeugdzorg
- ☐ Ja, voor de bovenregionale jeugdzorg
- ☐ Anders, namelijk _____
- ☐ Weet niet

Is er binnen uw gemeentegrenzen een jeugdzorginstelling met een bovenregionale functie?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Hoeveel heeft uw gemeente geraamd in de begroting van 2017 in het sociaal domein (Wmo en jeugdzorg)? (afgerond in miljoenen)

De volgende vraag gaat over uw beoordeling van de regionale samenwerking in het sociaal domein in uw regio.

Als u de taken van uw gemeente in het sociaal domein overziet: in hoeverre heeft de samenwerking van uw gemeente met andere gemeenten in uw regio de afgelopen twee jaar een bijdrage geleverd aan:

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
de realisatie van de doelstellingen van uw gemeente op het terrein van de Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
een goede dienstverlening aan de burgers op het terrein van de Wmo in uw gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
een goed aanbod van voorzieningen op het terrein van de Wmo in uw gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
de realisatie van de doelstellingen van uw gemeente op het terrein van de jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
een goede dienstverlening aan de burgers op het terrein van de jeugdzorg in uw gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
een goed aanbod van voorzieningen op het terrein van de jeugdzorg in uw gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende vragen gaan over de frequentie van het overleg in het kader van de regionale samenwerking in het sociaal domein in uw regio.

Hoe vaak is er gemiddeld ambtelijk overleg in het kader van de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo?

- ☐ Een keer per half jaar
- ☐ Een keer per kwartaal
- ☐ Een keer per maand
- ☐ Een keer per week
- ☐ Meer dan een keer per week

Wat is het karakter van dat overleg? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Informerend
- ☐ Kennisdeling
- ☐ Onderlinge afstemming
- ☐ Gezamenlijke besluitvorming (en voorbereiding daarop)
- ☐ Anders, namelijk _____

Hoe vaak is er gemiddeld ambtelijk overleg in het kader van de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg?

- ☐ Een keer per half jaar
- ☐ Een keer per kwartaal
- ☐ Een keer per maand
- ☐ Een keer per week
- ☐ Meer dan een keer per week

Wat is het karakter van dat overleg? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Informerend
- ☐ Kennisdeling
- ☐ Onderlinge afstemming
- ☐ Gezamenlijke besluitvorming (en voorbereiding daarop)
- ☐ Anders, namelijk _____

Hoe vaak is er gemiddeld politiek-bestuurlijk overleg in het kader van de regionale samenwerking in het sociaal domein?

- ☐ Een keer per jaar
- ☐ Een keer per half jaar
- ☐ Een keer per kwartaal
- ☐ Een keer per maand
- ☐ Een keer per week

Wat is het karakter van dat overleg? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Informerend
- ☐ Kennisdeling
- ☐ Onderlinge afstemming
- ☐ Gezamenlijke besluitvorming (en voorbereiding daarop)
- ☐ Anders, namelijk _____

De volgende vragen gaan over de betrokkenheid van het college van B&W bij de regionale samenwerking in het sociaal domein.

Hoe vaak wordt in het college van B&W gemiddeld gesproken over...

	Een keer per jaar	Een keer per half jaar	Een keer per kwartaal	Een keer per maand	Een keer per week
besluiten in het kader van de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het functioneren van de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
besluiten in het kader van de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het functioneren van de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In welke mate bent u het eens met de onderstaande stellingen over de betrokkenheid van het college van B&W bij de regionale samenwerking in het sociaal domein?

	Volledig mee eens	Grotendeels mee eens	Noch mee eens, noch mee oneens	Grotendeels mee oneens	Volledig mee oneens
Het college van B&W wordt vooraf betrokken bij beleidsmatige besluiten die in regionaal verband worden genomen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college van B&W wordt vooraf betrokken bij besluiten over inkoop en uitvoering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Het college van B&W is in de gelegenheid om input te leveren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inbreng van het college van B&W heeft invloed op de regionale besluitvorming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende vragen gaan over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de regionale samenwerking in het sociaal domein.

Hoe vaak wordt in de gemeenteraad gemiddeld gesproken over...

	Een keer per jaar	Een keer per half jaar	Een keer per kwartaal	Een keer per maand	Meer dan een keer per maand
besluiten in het kader van de regionale samenwerking in het sociaal domein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het functioneren van de regionale samenwerking in het sociaal domein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Van welke vormen van overleg is daarbij sprake? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Overleg in het kader van de P&C-cyclus
- ☐ Overleg in het kader van reguliere raadscommissie- en raadsvergaderingen
- ☐ Thema-avonden
- ☐ Rondetafelgesprekken
- ☐ Anders, namelijk _____

De volgende vraag gaat over de noodzaak van regionale samenwerking in het sociaal domein voor uw gemeente.

In welke mate is de samenwerking met andere gemeenten op het terrein van de Wmo noodzakelijk...

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
om de doelstellingen van uw gemeente te kunnen realiseren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om kennis en ervaring te delen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om schaalvoordelen te benutten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om kwetsbaarheid te verminderen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In welke mate is de samenwerking met andere gemeenten op het terrein van de jeugdzorg noodzakelijk...

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
om de doelstellingen van uw gemeente te kunnen realiseren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om kennis en ervaring te delen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om schaalvoordelen te benutten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
om kwetsbaarheid te verminderen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende vragen gaan over uw ervaring met de wil en het vermogen (hiermee bedoelen we capaciteit en kunde) van de andere gemeenten in uw regio om zich in te zetten voor regionale samenwerking in het algemeen.

In hoeverre heeft u op basis van regionale samenwerking met de andere gemeenten in uw regio in het verleden positieve ervaringen met...

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
de wil van de andere gemeenten om zich in te zetten voor een gemeenschappelijk doel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het vermogen van de andere gemeenten om zich in te zetten voor een gemeenschappelijk doel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In hoeverre heeft u op basis van regionale samenwerking met de andere gemeenten in uw regio in andere domeinen positieve ervaringen met...

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
de wil van de andere gemeenten om zich in te zetten voor een gemeenschappelijk doel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het vermogen van de andere gemeenten om zich in te zetten voor een gemeenschappelijk doel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende vragen gaan over uw ervaring met de wil en het vermogen (hiermee bedoelen we capaciteit en kunde) van de andere gemeenten in uw regio om zich in te zetten voor regionale samenwerking in het sociaal domein.

Hoeveel gemeenten in uw regio hebben de sterke wil om zich in te zetten voor de regionale samenwerking in het sociaal domein?

- ☐ Alle gemeenten
- ☐ Het merendeel van de gemeenten
- ☐ De helft van de gemeenten
- ☐ Een klein deel van de gemeenten
- ☐ Geen enkele gemeente

Hoeveel gemeenten in uw regio hebben het vermogen om zich in te zetten voor de regionale samenwerking in het sociaal domein?

- ☐ Alle gemeenten
- ☐ Het merendeel van de gemeenten
- ☐ De helft van de gemeenten
- ☐ Een klein deel van de gemeenten
- ☐ Geen enkele gemeente

In het laatste onderdeel van deze vragenlijst leggen we u enkele uitspraken voor over de regionale samenwerking in het sociaal domein in uw regio.

In hoeverre zijn de volgende uitspraken van toepassing op de regionale samenwerking in het sociaal domein in uw regio?

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
Inwoners van de deelnemende gemeenten identificeren zich met de regio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De deelnemende gemeenten hebben een vergelijkbare opgave in het sociaal domein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is sprake van gelijkwaardige verhoudingen tussen de deelnemende gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inbreng van ideeën van mijn eigen gemeente doet er evenveel toe als die van de andere gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eén van de betrokken gemeenten is te dominant	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De doorlooptijd van besluitvorming is lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is overeenstemming tussen de deelnemende gemeenten over het doel van de samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er zijn veel meningsverschillen tussen de deelnemende gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De deelnemende gemeenten komen hun afspraken na	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eén van de gemeenten stimuleert de andere gemeenten tot participatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De deelnemende gemeenten hebben verschillende ambities ten aanzien van de samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De deelnemende gemeenten zijn bereid om kansen en bedreigingen voor het sociaal domein met elkaar te delen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De onderlinge persoonlijke verhoudingen dragen niet bij aan de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionale samenwerking is op het terrein van jeugdzorg de meest efficiënte manier van organiseren voor mijn gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionale samenwerking is op het terrein van de jeugdzorg de meest efficiënte manier van organiseren voor mijn gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hartelijk dank voor uw medewerking aan deze vragenlijst.

Bijlage 4 Vragenlijst raadsgriffiers

In opdracht van de provincie Gelderland voert de vakgroep Bestuurskunde van de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit een onderzoek uit naar de regionale samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein. Het doel van dit onderzoek is te verklaren waarom de samenwerking in de ene regio beter verloopt dan in de andere regio. Wij verzoeken u om de vragen te beantwoorden voor de regionale samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein (in het bijzonder de Wmo en jeugdzorg) in uw eigen regio. Alvast hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst.

We stellen u eerst een algemene vraag.

In welke gemeente bent u griffier?

In het volgende deel leggen we u enkele vragen voor over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de regionale samenwerking in het sociaal domein.

In welke mate bent u het eens met de onderstaande uitspraken over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo?

	Volledig mee eens	Grotendeels mee eens	Noch mee eens, noch mee oneens	Grotendeels mee oneens	Volledig mee oneens
De gemeenteraad is geïnteresseerd in de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraadsleden hebben onvoldoende tijd om zich te verdiepen in de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad kent zijn eigen rol en taken ten aanzien van de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In welke mate bent u het eens met de onderstaande uitspraken over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg?

	Volledig mee eens	Grotendeels mee eens	Noch mee eens, noch mee oneens	Grotendeels mee oneens	Volledig mee oneens
De gemeenteraad is geïnteresseerd in de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraadsleden hebben onvoldoende tijd om zich te verdiepen in de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad kent zijn eigen rol en taken ten aanzien van de regionale samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hoe vaak wordt in de gemeenteraad gemiddeld gesproken over...

	Een keer per jaar	Een keer per half jaar	Een keer per kwartaal	Een keer per maand	Meer dan een keer per maand
besluiten in het kader van de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het functioneren van de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
besluiten in het kader van de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
het functioneren van de regionale samenwerking op het terrein van de jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Van welke vormen van overleg is daarbij sprake? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Overleg in het kader van de P&C-cyclus
- ☐ Overleg in het kader van reguliere raadscommissie- en raadsvergaderingen
- ☐ Thema-avonden
- ☐ Rondetafelgesprekken
- ☐ Anders, namelijk _____

Hoe vaak vinden er regionale bijeenkomsten plaats waarin raadsleden van de deelnemende gemeenten worden geïnformeerd en betrokken bij de regionale samenwerking in het sociaal domein?

- ☐ Nooit
- ☐ Minder dan een keer per jaar
- ☐ Een keer per jaar
- ☐ Een keer per half jaar
- ☐ Een keer per kwartaal

In welke mate bent u het eens met de onderstaande stellingen over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij besluitvorming binnen de regionale samenwerking in het sociaal domein?

	Volledig mee eens	Grotendeels mee eens	Noch mee eens, noch mee oneens	Grotendeels mee oneens	Volledig mee oneens
De gemeenteraad wordt vooraf betrokken bij besluiten die in regionaal verband worden genomen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad heeft voldoende tijd en ruimte om input te leveren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De inbreng van de gemeenteraad heeft invloed op de regionale besluitvorming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad wordt achteraf geïnformeerd over genomen besluiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De volgende vraag gaat in op de sturings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad ten aanzien van de regionale samenwerking in het sociaal domein.

In welke mate bent u het eens met de onderstaande stellingen over de sturings- en controlemogelijkheden ten aanzien van de regionale samenwerking in het sociaal domein?

	Volledig mee eens	Grotendeels mee eens	Noch mee eens, noch mee oneens	Grotendeels mee oneens	Volledig mee oneens
De gemeenteraad vraagt actief om informatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over het functioneren van de regionale samenwerking in het sociaal domein	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraadsleden hebben mogelijkheden om hun bestuurders ter verantwoording te roepen en bij te sturen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gemeenteraadsleden maken gebruik van de mogelijkheden om hun bestuurders ter verantwoording te roepen en bij te sturen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

In het laatste onderdeel van deze vragenlijst leggen we u enkele uitspraken voor over de regionale samenwerking in het sociaal domein in uw regio.

In hoeverre zijn de volgende uitspraken van toepassing op de regionale samenwerking in het sociaal domein in uw regio?

	In heel kleine mate	In kleine mate	Neutraal	In grote mate	In heel grote mate
Inwoners van de deelnemende gemeenten identificeren zich met de regio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is sprake van gelijkwaardige verhoudingen tussen de deelnemende gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er is overeenstemming tussen de deelnemende gemeenten over het doel van de samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De doorlooptijd van besluitvorming is lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er zijn veel meningsverschillen tussen de deelnemende gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De deelnemende gemeenten hebben verschillende ambities ten aanzien van de samenwerking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hartelijk dank voor uw medewerking aan deze vragenlijst.

**Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het programma Sterk Bestuur van de Provincie
Gelderland**

