



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## Samenwerking tussen gemeenten

### ZEVEN STOPS NAAR DRAAGVLAK EN VERTROUWEN







**Samenwerking tussen gemeenten**  
*Zeven stops naar draagvlak en vertrouwen*

## Colofon

### *Samenstelling en redactie*

Platform Shared Services bij de Overheid  
Dr. Henriette van den Heuvel

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Patricia Vogel

### *Vormgeving*

Chris Koning (VNG)  
Casper Berkhout (VNG)

Platform Shared Services bij de Overheid  
Gerard Terborgstraat 34 HS  
1071 TP Amsterdam

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Postbus 30435  
2500 GK Den Haag  
[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>Zeven stops naar draagvlak en vertrouwen</b>	<b>8</b>
<b>1. Gemeenschappelijke ambitie</b>	<b>9</b>
<b>2. Orde in proces en structuur</b>	<b>10</b>
<b>3. Leiderschap</b>	<b>12</b>
<b>4. Vertrouwen: boven- en onderstroom</b>	<b>13</b>
<b>5. Investeer in de goede (persoonlijke) verhoudingen</b>	<b>15</b>
<b>6. Werk weerstand door</b>	<b>18</b>
<b>7. Onthecht en verbind</b>	<b>19</b>



# Inleiding

*“Samenwerking is geven en nemen, het gaat vooral om de wil om samen wat te bereiken.”*

Samen sta je sterk. Veel gemeenten werken al sinds jaar en dag samen op allerlei verschillende terreinen. De vraagstukken houden immers niet op bij de gemeentegrens. Het organiseren en vormgeven van de samenwerking vergt steun vanuit verschillende geledingen binnen de gemeente. Uit enquêtes die de VNG heeft gehouden onder gemeentebestuurders en ambtenaren blijkt dat gemeenten graag ondersteuning wensen in de eerste fase van de samenwerking, in het bijzonder bij het verwerven van **draagvlak**.

Bij de start van samenwerking tussen gemeenten ligt de focus uiteraard op de inhoud en het proces: wat gaan we doen en hoe pakken we dat aan. Of het goed gaat hangt voor een groot deel af van de **urgentie** om werkelijk aan de slag te gaan. Een tweede bepalende factor is **vertrouwen** tussen de belangrijkste actoren: het gaat om chemie tussen de bestuurders, een goede verhouding tussen de gemeentesecretarissen, maar ook om vertrouwen van de gemeenteraden die de verantwoordelijkheid dragen. En tenslotte om het vertrouwen van de medewerkers op de werkvloer die het met elkaar moeten doen.

In deze handreiking bespreken we verschillende onderwerpen die een rol spelen bij het verkrijgen van draagvlak. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan die zaken die veelal niet aan de orde komen, wat veelal onder tafel blijft, maar wel medebepalend is voor het succes en het tempo. Samen werken betekent altijd ook dat je dingen los moet laten. Dat er af en toe tegenstellingen kunnen zijn tussen enerzijds individuele of organisatie belangen en anderzijds het gemeenschappelijk belang. Maar ook interpersoonlijke voor- en afkeuren kunnen een rol spelen in de samenwerking, door bijvoorbeeld heel verschillende bestuursstijlen. Wil je samenwerking tot een succes brengen dan zal **wat onder tafel speelt ook op de tafel** moeten worden gelegd. Anders loop je het risico dat de samenwerking wordt getraineed en ondermijnd. Het is de kunst van de bestuurlijk en ambtelijk leiders in de organisatie ook hier zelf de regie op te voeren, door de onderstroom bespreekbaar te maken, zowel in de intergemeentelijke contacten als bij de ervaren weerstand binnen de eigen gemeente.

# Zeven stops naar draagvlak en vertrouwen

*“We komen misschien van verschillende schepen, maar nu bevinden we ons in dezelfde boot”*  
*Martin Luther King*

1. **Formuleer een gemeenschappelijke ambitie**, het verbindend verhaal waar de samenwerkende gemeenten zich van hoog tot laag in kunnen vinden. Een eerlijk verhaal, dat klopt, herkenning oproept en geworteld is in de praktijk. De gemeenschappelijke ambitie bepaalt wat de samenwerkende gemeenten met elkaar willen betekenen. Het antwoord op de vraag “Wat willen we met elkaar bereiken?” verbindt de partners. Het verbindend verhaal werkt als een wenkend perspectief naar burgers, bestuurders en medewerkers omdat het duidelijk maakt hoe de samenwerking bijdraagt aan het behalen van concrete effecten in de samenleving.
2. **Creëer orde in proces en structuur**: maak goede afspraken over wat in welke fase aan de orde is (stappenplannen). Spreek af wie welke verantwoordelijkheid draagt en spreek met elkaar af waarover het wel en niet moet gaan. Op deze wijze creëer je een vorm van zekerheid waarbinnen mensen zich veilig kunnen voelen.
3. **Toon Leiderschap**. De verantwoordelijk bestuurder en de gemeentesecretaris zullen ieder vanuit hun rol leiderschap moeten tonen. Samenwerking is succesvoller als gezichtsbepalende personen in het samenwerkingsverband een voortrekkersrol vervullen en anderen kunnen enthousiasmeren. De bestuurder doet dit door binnen de gemeente helder te zijn over de collectieve ambitie. De gemeentesecretaris doet dit door te opereren als eerstverantwoordelijke om deze ambitie te realiseren.
4. **Maak op de gemeenschappelijke agenda ruimte voor de onderstroom**: voor het geven van feedback over hoe het gaat, over wat men liever anders zou zien en waar men tevreden over is. Bij intergemeentelijke samenwerking gaat het net als binnen de gemeente om drie vragen die je met enige regelmaat moet stellen:
  - Doen we het goede?
  - Doen we het goed?en
  - Doen we het goed met elkaar?
5. **Investeer in de onderlinge relaties**, neem tijd om elkaar te leren kennen in de verschillende fasen van de samenwerking. Bestuurders zijn in de eerste fase aan zet. In deze oriëntatiefase wordt in de eerste plaats door de bestuurders gesprekken gevoerd om uit te zoeken wat men met wie samen zou willen doen, en waar toe. Het is ook de periode dat men elkaar op een andere manier leert kennen dan voorheen, want er wordt overwogen om een verbintenis aan te gaan. Hierdoor ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid. Vertrouwen wordt dan belangrijk..
6. **Werk weerstand door**: bespreek het en leer ervan. Bij elke verandering zullen mensen tijd nodig hebben om te wennen aan de idee dat deze stap gezet gaat worden. Dit betekent dat er veel tijd moet worden genomen om iedereen actief en tijdig te informeren. Maar ook om open te staan voor meningen, feedback, etc. En vooral om hier iets mee te doen. Beschouw weerstand ook als relevante informatie: werk weerstand niet weg, werk weerstand door. Het is belangrijk uit te zoeken waar het over gaat. Dit leidt niet alleen tot minder weerstand maar ook tot een inhoudelijk sterkere samenwerking.
7. **Ontrecht en verbindt**. Zonder draagvlak en vertrouwen ontstaan bij intergemeentelijke samenwerking stapels papier: alle afspraken zullen tot in de details worden vastgelegd, elk risico afgedekt, SLA's en verrekeningen worden tot achter de komma op het laagste niveau bepaald.  
Is er wel sprake van draagvlak dan zal dit samenwerkingsverbanden efficiënter en effectiever maken. Natuurlijk moeten er afspraken worden gemaakt, moeten de verantwoordelijkheden goed worden geregeld en de financiën op orde zijn. Er kan echter meer te goeder trouw worden gewerkt, met de focus op het met elkaar het goede goed doen, resultaatgericht en in harmonie.



# 1. Gemeenschappelijke ambitie

*“Samenwerken lukt vooral vanuit een open houding en een gezamenlijk doel”*

Samenwerking verschijnt vaak op de agenda omdat er problemen zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. Omdat **urgentie** één van de belangrijkste drijvende krachten is om samenwerking tot stand te brengen is het goed dit ook hardop te erkennen. Herformuleren van problemen als uitdagingen is niet altijd verstandig. Naast de drijvende kracht van de urgentie is ambitie een complementaire, trekkende kracht. Als er eenmaal beweging is, brengt ambitie de meeste energie en creativiteit naar boven om tot resultaten te komen.

De **ambitie** komt terug in een verbindend verhaal. Een eerlijk verhaal, dat klopt, herkenning oproept en geworteld is in de praktijk. Het verbindend verhaal zal een wenkend perspectief moeten hebben om burgers, bestuurders en medewerkers van gemeenten warm te laten lopen voor de gemeentelijke samenwerking. Het verbindend verhaal moet het verhaal van de bestuurders zijn. Zij zijn namelijk aanjagers en verbinders voor zowel de eigen organisatie als voor de samenwerkingspartners.

Wat hoort in het verbindend verhaal thuis?

- Wat wil de gemeente op het gebied van samenwerking en met wie.
- Waarom wil de gemeente samenwerking.
- Waarom wil de gemeente het nu.
- Wie zijn belangrijk in en voor de samenwerking.
- Wat zijn de voordelen van samenwerken, voor de eigen gemeente en voor het samenwerkingsverband als geheel.

Kortom een verhaal met push en pull factoren.

De push factoren geven aan welk perspectief de samenwerking biedt. De pull factoren bepalen dat de samenwerking beter van de grond komt, het zijn de ambities.

## PUSH

Voor gemeenten zijn redenen om samen te werken (push factoren):

- bezuinigingen
- tekort aan goed personeel voor deze taak
- we zijn te klein om alles op dit terrein zelf te kunnen
- de kwaliteit laat te wensen over
- we kunnen onvoldoende investeren om onze ambities te realiseren
- van bovenaf: de drie decentralisaties, de RUDvorming

## PULL

Het perspectief dat de samenwerking te bieden heeft voor het samenwerkingsverband (pull factoren):

- collectieve ambitie
- van elkaar leren
- sterkere regio
- van bovenaf: de drie decentralisaties, de RUDvorming

En voor de gemeente:

- betere kwaliteit
- lagere kosten
- minder kwetsbaarheid

## 2. Orde in proces en structuur

*“De gemeenteraden in een zo vroeg stadium betrekken, voordat er al echte besluitvorming heeft plaats gevonden.”*

Omdat er veel actoren zijn bij de samenwerking tussen gemeenten en er veel afgestemd moet worden binnen de gemeente, is een ordelijk proces en een heldere structuur nodig. Zodat duidelijk is wat wanneer aan de orde is, wie wanneer aan zet is, en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit maakt het proces transparant en geeft zekerheid, ook al is de uiteindelijke uitkomst van de samenwerking nog niet volledig helder.

### **Belangrijk: wie neemt het initiatief tot samenwerken**

Ontstaat het initiatief tot samenwerken bij de secretarissen dan is het van belang niet te snel de uitvoering aan de slag zetten, zonder raad en college voldoende te betrekken en de kaders helder te hebben. De situatie kan dan ontstaan dat de uitvoering moet worden teruggefloten, wat vervolgens kan leiden tot cynisme en weerstand op de werkvloer bij een volgend, gedragen samenwerkingsinitiatief. Ontstaat het initiatief bij raad en college, dan is het weer van belang tijdig de organisatie te betrekken om het te toetsen aan de uitvoeringspraktijk en de consequenties helder te hebben. Hiermee wordt het risico vermeden dat er veel wordt gepraat maar uiteindelijk weinig tot stand wordt gebracht.

### **Verbinding tussen alle niveaus**

Bij samenwerking is het belangrijk dat er verbinding ontstaat tussen alle niveaus binnen de gemeenten. De niveaus waar we het over hebben zijn:

1. De gemeenteraad  
De gemeenteraad bepaalt de kaders en de randvoorwaarden: Wat wil de gemeente bereiken op het gebied van strategische en operationele samenwerking? Welke voorwaarden - in termen van zeggenschap van de eigen gemeente, effecten voor de burger - verbinden wij hieraan? De gemeenteraad zal de noodzaak en de urgentie van de samenwerking moeten onderschrijven, de oplossing als effectief en efficiënt moeten zien, willen ze kunnen beslissen om juridische en/of financiële verplichtingen aan te gaan.
2. De bestuurders  
De bestuurders zijn politiek verantwoordelijk voor de resultaten van de samenwerking. Zij worden er op afgerekend als het niet goed gaat. Zij zijn de dragers van het gemeenschappelijk verhaal. De uitwerking van de samenwerking is een bevoegdheid van de colleges.
3. De gemeentesecretarissen  
De secretaris speelt in de samenwerking een belangrijke rol, zowel bij de bestuurlijke meningsvorming als ook bij de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van die besluiten. Als eerste adviseur van het college en als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie, is de secretaris bij al deze veranderingen (intern en extern) medebepalend. Inhoudelijk betrokken vanwege het belang voor de gemeenschap; kritisch in de kosten-batenafweging; in balans met andere prioriteiten.
4. Concern- of sectordirecteur  
Voor samenwerking in beleid of uitvoering geldt dat de verantwoordelijke concern- of sectordirecteur degene is die ambtelijk de overleggen zal voeren en als schakel functioneert tussen bestuur en organisatie, in nauwe samenwerking met de gemeentesecretaris.
5. Professionals en managers  
De professionals en hun managers zijn nodig voor de uiteindelijke uitvoering. Het gebruik maken van hun kennis en ervaring vanaf de start haalt veel kou uit de lucht. Het al dan niet gelijktijdig opleggen van een

taakstelling is bepalend voor de wijze waarop de professionals betrokken kunnen zijn. Immers als alle personeel overgaat is het gemakkelijker voor iedereen zich in te zetten voor de nieuwe samenwerking dan wanneer er een taakstelling is van 15%.

6. Ondernemingsraad

Wordt de stap werkelijk gezet dan is de ondernemingsraad betrokken. Het is dan ook verstandig hen al in een vroeg stadium te informeren.

## 3. Leiderschap

*“Walk your talk, handel voortdurend in overeenstemming met je verhaal.”*

Vertrouwen wekken en draagvlak krijgen voor de intergemeentelijke samenwerking vraagt om leiderschap van de verantwoordelijk bestuurders, de gemeentesecretaris en de raad. Samenwerking is succesvoller als gezichts-bepalende personen in het samenwerkingsverband een voortrekkersrol vervullen en anderen kunnen enthousiasmeren.

In de eerste plaats zijn de raads- en collegeleden de vertellers van de gemeenschappelijke ambitie. De gemeenteraad bepaalt de kaders waarbinnen het college opereert en is degene die uiteindelijk beslist over de samenwerking. Dit betekent dat de betrokkenheid van de gemeenteraad gedurende het gehele proces van verkenning tot realisering van een samenwerking essentieel is. De voorbereiding en uitwerking van een samenwerkingsrelatie is een bevoegdheid van de colleges. Raadsleden, bestuurders en gemeentesecretarissen zullen ieder vanuit hun rol intern leiderschap moeten tonen. Raad en college door binnen de gemeente helder te zijn over de kaders en de collectieve ambitie en de gemeentesecretaris door het opereren als eerstverantwoordelijke om deze ambitie te realiseren.

Samenwerken betekent geven en nemen. Het vergt leiderschap om dit aan de organisatie duidelijk te maken zeker omdat het niet alleen een verhaal vol voordelen is, maar ook altijd nadelen en risico's inhoudt.

Het breken met het bestaande, het je medeafhankelijk maken van anderen vergt ook moed en vertrouwen. Collectieve ambitie en leiderschap gaan hand in hand.

### Intern leiderschap

Succesvol leiderschap binnen de eigen organisatie blijkt uit de bereidheid van de mensen om de leider volgen. Bij het verwerven van draagvlak voor samenwerking blijken, naast het inhoudelijke verhaal, de volgende kenmerken van belang te zijn:

- Congruentie en consistentie in wat wordt gezegd en hoe wordt gehandeld: mensen moeten het gevoel krijgen dat de leidinggevende achter de samenwerking staat, en zich zal inspannen om het voor elkaar te krijgen.
- Eerlijkheid en integriteit is waar de mensen vertrouwen door krijgen, de overtuiging dat de leidinggevende vaart op een moreel kompas, en ook op latere (onvoorziene) momenten integer zal handelen.
- Kracht en empathie geven ook vertrouwen in dat de leidinggevende zal doen wat passend is, omdat in veranderingen het soms nodig zal zijn om ferm de eigen belangen te verdedigen maar tegelijkertijd de anderen voldoende zal moeten gunnen om gezamenlijk succes te kunnen boeken.
- Richting geven en ruimte laten zijn gedragsstijlen die maken dat de medewerkers weten welke kant op wordt gegaan en tegelijkertijd dat er voldoende verantwoordelijkheid wordt gelaten aan de professionals om te doen wat juist is binnen de gestelde kaders.

### Gedeeld leiderschap

Voor bestuurders geldt dat zowel binnen de eigen gemeente als in de intergemeentelijke samenwerking sprake is van een gedeeld leiderschap. Er is de noodzaak om steeds weer tot overeenstemming te komen, belangtegenstellingen te overbruggen, dilemma's met elkaar op te lossen en compromissen te sluiten. Dit vergt aan de ene kant een grote flexibiliteit en aan de andere kant standvastigheid.

## 4. Vertrouwen: boven- en onderstroom

*“Vaak weet je dat iemand eigenlijk niet mee wil doen aan een samenwerking.  
Door de houding, het gedrag, het stelselmatig vertragen.  
Je weet het, maar je kan het niet hard maken.  
Vraag je ernaar dan wordt het ontkend.  
En twee jaar later stapt iemand er dan alsnog uit.  
Zo veel verloren tijd.”*

Wanneer gemeenteraden, colleges of de gemeentesecretarissen met elkaar om de tafel zitten om te spreken over samenwerking dan gaat het vooral over de inhoud en over procesafspraken. Uitgangspunt is dat het gaat om rationele afwegingen over wat het best is voor de gemeente in termen van vooral kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid in het licht van de huidige situatie en rekening houdende met de ontwikkelingen die er op gemeenten af komen, zoals de decentralisaties.

Samenwerking tussen gemeenten is een stap die iets op moet leveren voor de gemeente zelf, in het vervullen van de eigen maatschappelijke opdracht. Wat op de tafel komt zijn documenten en waar het over gaat is de inhoud, het proces van verandering, de organisatie en de uitvoering en uiteindelijk ‘harkjes’ en budgetten:



Als er vertrouwen is kunnen we de juiste stappen zetten om de samenwerking goed vorm te geven. Veel gemeenten zijn van mening dat er sprake moet zijn van samenwerking met mensen/organisatie die je kunt vertrouwen. Maar wat bepaalt dan dit vertrouwen?

Onderwerpen die ‘onder de tafel’ blijven hebben daar invloed op. Dit noemen we ook wel de onderstroom.

Wat op tafel komt zijn documenten, het gaat over de inhoud, het proces van verandering, de organisatie en de uitvoering en uiteindelijk ‘harkjes’ en budgetten. Uit workshops en interviews met gemeentesecretarissen en bestuurders blijkt dat men feilloos weet wat veelal onder tafel blijft en de onderstroom vormt. En dat al die zaken waar men het niet met elkaar over heeft eigenlijk voor een groot deel bepalend zijn voor het tot stand komen en de voortgang van samenwerking.

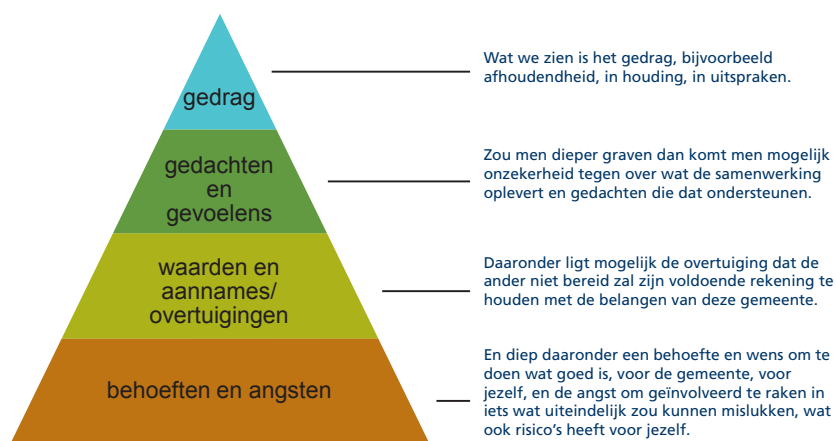
### Wat bepaalt de onderstroom?

1. De onderlinge persoonlijke relatie. Dat zijn de eigen gevoelens en ergernissen over andere personen, hun gedrag, hun houding, hun “ego’s”, hun verborgen agenda’s en het “ja zeggen en nee doen”.

2. Cultuur, normen, waarden, overtuigingen en verwachtingen over elkaars gemeenten. Er blijkt soms een historie van wantrouwen te zijn die generaties teruggaat, zoals de verschillen tussen steden of dorpen op de klei en het zand, aan de zee en in het binnenland.
3. Organisatie 'perikelen' van gemeenten. Zoals vrees voor herindeling, angst om onderdelen van de organisatie kwijt te raken aan een andere grotere gemeenten, weerstand op de werkvloer, etc.

Vraag is natuurlijk: Is het erg dat dit onder tafel blijft? Deels niet, net als in het gewone verkeer tussen mensen is het niet heel functioneel om alle persoonlijke voor- en afkeuren met elkaar te delen. Als het echter effect heeft op de samenwerking, wanneer er bijvoorbeeld stelselmatig sprake is van uitstel gedrag, procedureel afserveren, "ja maar" reacties of te dominant of afzijdig gedrag, dan is het relevant om het er wel over te hebben. Lastig hierbij is dat we maar zo weinig van de ander zien, dat het meeste van wat mensen beweegt deels ook letterlijk achter of onder de tafel plaats vindt. De metafoor die hiervoor wordt gebruikt is die van "de ijsberg".

Bij het tot stand brengen van samenwerking tussen gemeenten zitten als bij elke vergadering "ijsbergen" aan tafel, wiens gedrag waarneembaar is, en tegelijkertijd veel merkbaar zal zijn van al datgene wat zich binnen hen afspeelt en wat allerlei gevoelens en reacties oproept bij de ander.



## 5. Investeer in de goede (persoonlijke) verhoudingen

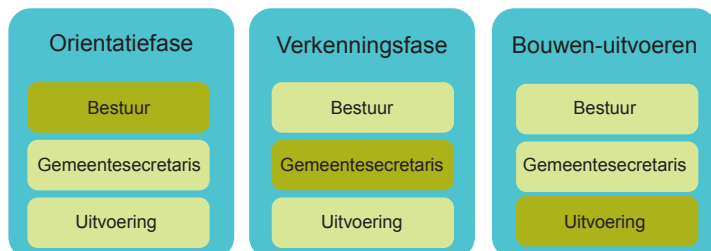
*“Het is niet omdat dingen moeilijk zijn dat we niet durven, het is omdat we niet durven dat ze moeilijk zijn.”*

In deze paragraaf richten we ons op het krijgen van draagvlak bij de betrokken bestuurders, secretarissen en de uitvoering. Alle partijen moeten tijdens het hele proces werken aan de cultivering van eenheid, samenwerking en wederzijds vertrouwen

*Hoe krijg je draagvlak bij de betrokken bestuurders, secretarissen en de uitvoering.*

Draagvlak kan gedefinieerd worden als de afwezigheid van weerstand én de gemeenschappelijk wil om samenwerking te realiseren. Zonder draagvlak en vertrouwen ontstaan bij intergemeentelijke samenwerking stapels papier: alle afspraken zullen tot in de details worden vastgelegd, elk risico afgedekt, SLA's en verrekeningen tot achter de komma op het laagste niveau bepaald. Is er wel sprake van draagvlak dan zal dit samenwerkingsverbanden efficiënter en effectiever maken. Natuurlijk moeten er afspraken worden gemaakt, moeten de verantwoordelijkheden goed worden geregeld en de financiën op orde zijn. Er kan echter meer te goeder trouw worden gewerkt, met de focus op het met elkaar het goede goed doen, resultaatgericht en in harmonie.

We kijken hiervoor naar de verschillende fasen in de samenwerking:



### Oriëntatiefase: tussen bestuurders

In de **oriëntatiefase** wordt in de eerste plaats door de bestuurders gesprekken gevoerd om uit te zoeken wat men met wie samen zou willen doen, en waartoe. In deze fase leert men elkaar op een andere manier kennen dan voorheen, want er wordt overwogen om een verbintenis aan te gaan. Hierdoor ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid. Vertrouwen wordt dan belangrijk. Er spelen in deze fase verschillende sentimenten of belangen: organisatorisch, cultureel en persoonlijk.

#### *Organisatorisch sentiment*

In de onderstroom speelt bijvoorbeeld bij bestuurders de vrees de grip kwijt te raken, of uiteindelijk de eigen autonomie. Hier is sprake van reële belangen van de gemeenten. Waar bij de één samenwerking voortkomt uit de wens autonoom te blijven kan bij een grotere partner de samenwerking juist gezien worden als een opmaat naar herindeling. Dat kan spanning geven, maar het is beter dat te weten en met elkaar te bespreken hoe daarmee om te gaan. Dan om elkaar te wantrouwen op dat punt en elk gedrag te interpreteren als een mogelijke indicatie van het herindelingsmotief. Organisatorisch sentiment speelt bij alle partijen een rol en daarom is het een reden om het boven tafel te krijgen, te bespreken. Net zoals het altijd zo is dat er binnen gemeenten weerstand is, en dat de meeste gemeenten streven naar een verdeling die in het bijzonder goed uitpakt voor de eigen organisatie.

### Cultureel sentiment

Ook cultuurverschillen kunnen een rol spelen. Het kan gaan om werkelijke cultuurverschillen, maar ook om mythes over de ander, of over de geschiedenis, waarbij een niet gedeelde geschiedenis even complex kan zijn als historische tegenstellingen uit het verleden. De bereidheid deze beelden te delen, te luisteren zonder onmiddellijk in de verdediging of aanval te schieten kan zorgen voor een opklaring in de onderlinge relaties. Het maakt veel van het gedrag begrijpelijker en biedt daarnaast, daar waar werkelijke verschillen zijn tussen gemeenten het ook mogelijk om van elkaars kracht gebruik te maken.

### *Persoonlijk sentiment*

Als er het gevoel is dat de ander niet te vertrouwen is, een te groot ego heeft, weinig waar kan maken of simpelweg niet sympathiek is, dan ontstaat er een probleem dat onderhuids veelal door sluimert en de samenwerking aanzienlijk belemmert.

### *Complexe omgeving van de wethouder*

Wat het voor wethouders in het bijzonder complex maakt is dat zij op alle fronten in een spanningsveld zitten:

- Tussen de gemeenten (en eventueel mede-overheden), mogelijk ook op andere (beleids-)terreinen of in herindelingsdiscussies.
- Binnen B&W waar weliswaar sprake is van collegiaal bestuur maar tegelijkertijd geconcurrereerd moet worden om budgetten en - tegen verkiezingstijd - om kiezers.
- In de raad naast het samenwerkingsvraagstuk ook altijd andere politieke bewegingen gaande zijn.
- In de gemeentelijke organisatie, die weliswaar volgend is op wat besloten wordt maar ook –zeker voor beginnende wethouders– soms moeilijk “aanstuurbaar”.

Deze interne dynamiek op de verschillende speelvelden maakt het soms lastig om in intergemeentelijke samenwerking daadkrachtig te opereren.

*“Vraag is hoe je in de samenwerking toch durft te zeggen hoe je er zelf in staat. Mag je daarbij je eigen emoties e.d. als boosheid laten blijken of trek je het bestuurlijke keurslijf aan?”*

### *Conclusie*

Deze oriënterende fase eindigt met een beslissing: een nee, of een ja voor een verdere verkenning. Wil men verder dan is het voor het verdere proces goed een gezamenlijke ambitie te formuleren, en helder te hebben wat een ieder uit de samenwerking wil halen, en wat iedereen elkaar gunt.

Het is ook van belang voor het verdere proces om al in deze fase te bespreken wat onder tafel speelt. Vaak wordt een beslissing genomen tot verdere verkenningen, onderzoeken, business cases die dan stuk lopen als het concreet wordt. Dit had mogelijk voorkomen kunnen worden als er vooraf meer duidelijkheid was over de werkelijke condities en de belangen van elk van de deelnemers. En mogelijk zou veel eerder dan nu vaak het geval is besloten worden niet samen te werken.

### **Verkenningfase: tussen gemeentesecretarissen**

De gemeentesecretarissen zijn, in het bijzonder waar het gaat om de bedrijfsvoering, de spil van het verkenningproces. Zij zijn verantwoordelijk voor de transitie van ambitie naar uitvoering. Zij hebben de last te dragen van de dubbele verantwoordelijkheid: zij zijn primair verantwoordelijk voor de eigen organisatie. Indien er intergemeentelijke wordt samengewerkt zijn zij in de uitvoering ook verantwoordelijk voor het deel dat gemeenschappelijk wordt uitgevoerd. En er kunnen spanningen optreden tussen eigen belang en collectief belang. Samenwerken betekent dat de gemeenten elkaar ook iets moeten gunnen.

Voordat gemeentesecretarissen de verkenning ingaan met collega's van andere gemeenten, de eigen beden-



kingen en die van de bestuurders scherp in beeld moeten hebben. Ook zal hij de uitvoering vroegtijdig moeten peilen om te weten wat er leeft in de organisatie.

Als de gemeentesecretarissen elkaar ontmoeten in intergemeentelijk verband is het buitengewoon spannend om ook het gesprek over de onderstroom te voeren. Wil ook hier de samenwerking goed verlopen dan zullen niet alleen de inhoudelijke onderwerpen op tafel moeten komen maar ook wat er speelt binnen de eigen organisatie, en tussen de gemeentesecretarissen zelf.

#### *Organisatorisch sentiment*

Voor de gemeentesecretarissen is het van groot belang grip te houden op wat er in de uitvoering gebeurt bij het eventueel op afstand zetten van de uitvoering. Afhankelijk zijn van anderen in de uitvoering kan ervaren worden als een risico.

#### *Cultureel sentiment*

Ook cultuurverschillen kunnen een rol spelen. Zo hebben sommige gemeenten een sterkere hiërarchische structuur dan anderen, en kunnen er verschillen zijn in normen en waarden of bijvoorbeeld religiositeit.

#### *Persoonlijk sentiment*

Ook hier spelen verschillen tussen personen een belangrijke rol. Dit betekent dat ook verschillen in aanpak een rol gaan spelen. Waar de één een voorkeur heeft voor een strakke, snelle projectmatige aanpak zal de ander wat tijd willen nemen om elkaar te leren kennen en te verkennen wat er verder speelt. Eén van de belangrijkste ergernissen heeft te maken met tempoverschillen: waar de één vindt dat de ander vertraagt, vindt de ander dat de ene doordramt. Het is belangrijk ook hier expliciet aandacht aan te geven.

#### *Conclusie*

Ook deze fase eindigt met een conclusie: hoe gaan we met elkaar aan de slag?. Op tafel liggen verschillende stukken waarop de conclusie is gebaseerd: een business case, een governance verhaal en inhoudelijke verkenningen. Ook in deze laatste fase is het van belang dat wat onder tafel bestaat, op de tafel te leggen. Als er nee gezegd wordt tegen de samenwerking dan is het belangrijk om helder te hebben welke factoren een rol hebben gespeeld. Wordt er ja gezegd, dan is het ook belangrijk om dat wat onder de tafel is aandacht te geven in de volgende fase (bouwen en uitvoeren).

#### **Bouwen en uitvoeren: de uitvoering aan zet**

In deze fase van implementatie zijn vooral de uitvoering, management en professionals aan zet. Veelal onder leiding van een stuurgroep gaat een projectgroep aan de gang gaan met het vorm geven van de intergemeentelijke samenwerking. Ook hier spelen cultuurverschillen, organisatieverschillen en persoonlijke sentimenten een rol. Als het eenmaal zo ver is zal het management van de organisatie dan ook veel aandacht moeten geven aan de gemeenschappelijke identiteit en de onderlinge relaties van de nieuwe samenwerking. Veel van deze sentimenten zullen naar boven komen als weerstand.

## 6. Werk weerstand door

*“De “neuzen” moeten ook echt allemaal dezelfde kant op staan.  
Neem de ambtenaren in een vroeg stadium mee.  
Zij organiseren anders of weerstand of gaan  
een heel andere koers varen.”*

Bij elke verandering zullen mensen van laag tot hoog tijd nodig hebben om te wennen aan de idee dat deze stap gezet gaat worden. Dit betekent dat er veel tijd moet worden uitgetrokken om iedereen te informeren, om te luisteren naar bijvoorbeeld onder welke condities zij denken dat samenwerking tussen gemeenten op een concreet taakveld effectief zal zijn. Beschouw weerstand ook als relevante informatie: werk weerstand niet weg, werk weerstand door. Het is belangrijk uit te zoeken waar het over gaat. Anders is er het risico dat het ondergronds door gaat en daarmee ondermijnend werkt.

Weerstand heeft niet alleen te maken met “onder tafel vraagstukken”, het gaat ook over inhoudelijke overtuigingen en verwachtingen die relevant kunnen zijn voor de vormgeving. Het is goed om vanaf de start gebruik te maken van de bestaande kennis en ervaring van zowel management als medewerkers. Het is dan ook van groot belang dat het management uitzoekt wat de reden van weerstand is. Deels zullen weerstanden gebaseerd zijn op dezelfde persoonlijke, organisatorische en culturele sentimenten en belangen die in voorgaande paragraaf zijn besproken.

### *Organisatorisch sentiment*

- Ontkenning van of twijfel over diagnose of urgentie: Het gaat bij ons nu goed, waarom zouden we het nu weer anders doen?
- Twijfel over de gekozen oplossing: Samenwerking kost veel tijd en het duurt jaren voor het iets oplevert. Samenwerking met gemeente X? Het is daar minder goed dan bij ons.
- Twijfel over de aanpak: Als ze het zo wordt aangepakt dan wordt het niets! Met deze projectleider komen we er nooit!
- Twijfel over draagvlak en capaciteit binnen de eigen organisatie. Mijn gemeentesecretaris ziet dit eigenlijk niet zitten, Hoe kan ik positie verwerven met een zo slecht functionerende afdeling.

### *Persoonlijk sentiment*

- Mogelijke consequenties voor de eigen functie of baan.
- Consequenties voor het woon-werkverkeer.
- Consequenties voor de balans tussen werk en privé

### *Cultureel sentiment*

- Mening over de andere organisaties te zakelijk, of juist te weinig zakelijk, ze gaan anders met elkaar om. Er werken daar een ander soort mensen, ik zou daar niet kunnen aarden.

## 7. Onthecht en verbind

*“Als er sprake is van een verbinding tussen mensen, in wat voor vorm van samenwerking dan ook, gebeuren er dingen die anders niet zouden gebeuren”*

Het is de kunst van de leiders van de verandering, de bestuurders, de gemeentesecretarissen om de mensen mee te nemen, van weerstand naar verbinding. Management en medewerkers zijn voor een groot deel volgend in de samenwerkingsambitie. Het vergt van hen een proces van onthechting en verbinding.

Het aangaan van samenwerking is ook letterlijk een proces van onthechten en verbinden:

- Van informatie
- Van budgetten
- Van mensen

Mensen zijn gehecht aan materiële zaken, aan hun veiligheid, aan de vaste mensen om hen heen, aan zekerheid over hun functie, hun baan. Wordt hieraan getornd dan leidt dit tot basale reflexen zoals territoriumgedrag en hakken of kop in het zand.

Mensen zijn ook gehecht aan hun positie en het daaraan verbonden respect. Het is onderdeel van henzelf. En dit is een van de grootste problemen bij samenwerken, het onthechten. De vaste manier van werken loslaten, de organisatie, en mogelijk de eigen macht en invloed, de status.

Uit onderzoek blijkt dat mensen vooral tot verandering bereid zijn als ze zich veilig genoeg voelen en als het bijdraagt aan datgene wat mensen uiteindelijk het meest motiveert: kunnen ontwikkelen en een bijdrage leveren aan iets wat goed is, wat groter is dan henzelf. Hiermee is de reis voltooid, want dat brengt ons terug bij de collectieve ambitie.

