

# Succesfactoren bij Publiek-Private Samenwerking in de gemeente Leudal

## 1. Inleiding

In vele domeinen van het maatschappelijke leven in de gemeente Leudal is sprake van samenwerking tussen publieke en private partijen. Bundeling van krachten, geldstromen en inzichten van zowel publieke als private partijen kunnen leiden tot de realisatie van producten, diensten en voorzieningen die anders niet of niet meer beschikbaar zouden zijn voor een ieder binnen Leudal. Samenwerking tussen publieke en private partijen is echter niet vanzelfsprekend, en toont zowel geslaagde samenwerkingen, moeizame processen als faliekante mislukkingen. De geschiedenis van de gemeente Leudal heeft beiden zijden van de medaille dan ook laten zien.

Gezien de grote maatschappelijke waarde van een geslaagde publiek-private samenwerking heeft de Rekenkamer Leudal onderzoek verricht naar die factoren in een samenwerking in de gemeente Leudal, die bijdragen aan successen en die de kansen op mislukken verminderen. Het is immers voor een ieder prettig als ingezette inspanningen ook daadwerkelijk tot een resultaat leiden en dat de (maatschappelijke) kosten van decepties beperkt kunnen worden.

Het onderzoek richt zich op meerdere aspecten van samenwerking. Daarbij gaat het zowel om de uitgangspunten en procesaspecten van het komen tot samenwerking, of het succesvol kunnen invullen van een samenwerking als mensen die met elkaar iets willen bereiken. Daarbij kunnen diverse lokale factoren, gewoonten, culturen, taalgebruik en mechanismen een rol vervullen, evenals de wijze waarop sleutelpersonen met elkaar omgaan en elkaars belangen zien en begrijpen.

Het onderzoek past binnen het programmaplan van de Rekenkamer Leudal voor de periode 2014-2020 en in het bijzonder onder het kopje Bestuur. Op het gebied van samenwerking in de periode 2008-2015 heeft de Rekenkamer Leudal eerder gerapporteerd in haar onderzoek "*Opvolging aanbevelingen*". Uit dit rapport kwam naar voren dat er nogal wat uitdagingen liggen om samenwerking een succes te maken. Eén manier om dit te doen is om successen ook zichtbaar te maken, om van deze successen ook te leren en verder te bouwen op de sterke punten die in de context van de gemeente Leudal aanwezig zijn.

## 2. Het waarom van samenwerking in een gemeente

De oorsprong van de behoefte aan samenwerking voor een gemeente kan verschillende oorzaken hebben. Oorzaken die allemaal te maken hebben met de schaal en omvang waarin verschillende collectieve voorzieningen daadwerkelijk ook hun nut hebben, en die uiteenlopen van het niveau van een individueel persoon tot ver over de grenzen van de gemeente zelf heen. Omdat een gemeente in de basis een geografische eenheid is, en collectieve voorzieningen een verschillende optimale grootte hebben, zal geen enkele grootte van een gemeente passend zijn voor alle collectieve voorzieningen.

Een kleine gemeente "*kent haar bewoners*" bijna allemaal zelf, maar zal veel moeten samenwerken om in overstijgende voorzieningen te kunnen voorzien. Een grotere gemeente kent voor een deel dezelfde uitdaging als een kleine gemeente, kan veel beter het niveau van grotere collectieve

voorzieningen aan, maar vraagt meer inspanning aan samenwerking op wijk, dorps- en individueel niveau. Samenwerking blijft vanuit geografisch oogpunt dus altijd een uitdaging.

Daarnaast zullen sommige behoeften van bewoners van een gemeente alleen ingevuld kunnen worden als de bewoners ook zelf bijdragen en een langdurig commitment aan de collectieve voorziening kan worden gegeven. Of de omgekeerde situatie, waarin bewoners, bedrijven of organisaties zelf de krachten gebundeld hebben, maar voor de borging en kwaliteit van hun collectieve voorziening een bijdrage in exploitatie, investering of financiering van een andere partij, zoals een gemeente goed kunnen gebruiken. Beide vragen in de dagelijkse praktijk om intensieve vormen van samenwerking, waarbij partijen elkaar nodig hebben, en elkaar zullen moeten begrijpen om één en ander ook tot een succes te brengen.

In het onderzoek heeft de Rekenkamer naar drie domeinen gekeken waar samenwerking nadrukkelijk aan de orde is. Dit is het domein van economische ontwikkeling, een vraagstuk van collectieve voorzieningen op een hoger schaalniveau, het domein van persoonlijke ontwikkeling en arbeidsmarkt, een vraagstuk van zowel regionale samenwerking, als samenwerking tussen verschillende partijen die elkaar om verschillende redenen nodig hebben, en de samenwerking die nodig is om een maatschappelijke infrastructuur met elkaar te ontwikkelen, zodat deze infrastructuur ook om verschillende redenen in het Sociale, Fysieke, Culturele of Ontwikkelingsdomein ook gebruikt kan worden.

In het economisch domein van de gemeente Leudal zijn drie samenwerkingsverbanden op regionaal niveau te onderkennen. Dit zijn Keyport, SML (samenwerking Midden-Limburg) en OML (ontwikkelingsmaatschappij Midden-Limburg). Daarbij kijkt Keyport met name naar de Macroeconomische randvoorwaarden voor de regio en in het bijzonder naar vraagstukken met betrekking tot infrastructuur, arbeidsmarkt en bedrijfsterrinen. De Samenwerking Midden-Limburg heeft een veel breder perspectief van samenwerking dan alleen het economisch domein, doch kent door haar doelstellingen een belangrijk voorwaardenscheppende rol voor meerdere terreinen. OML kent daarentegen een beperktere rol, en is feitelijk een belangrijke partner bij ontwikkelingsvraagstukken van bedrijventerreinen.

In het domein van persoonlijke ontwikkeling en arbeidsmarkt gaat het in het bijzonder om de verbinding van de verschillende "o's" met elkaar, te weten de doelen van het onderwijs, de overheid, de ondernemingen en de (maatschappelijke) organisaties. Bijvoorbeeld, ten aanzien van de invulling van een stage, of onderwijstrajecten vanuit de scholenorganisaties in Leudal bij bedrijven en organisaties, of de organisatie van leerwerktrajecten of leerwerkzorgtrajecten voor bewoners met een uitkering of ontwikkeluitdaging. Studenten, leerlingen en bedrijven moeten elkaar leren kennen, wil er ook daadwerkelijk een goede relatie kunnen ontstaan op de arbeidsmarkt in Midden-Limburg tussen potentiële werknemers en bedrijven die werknemers (op termijn) nodig hebben.

Bij de samenwerkingsvraagstukken van maatschappelijke infrastructuur gaat het om diverse vormen van samenwerking, zoals gemeenschapshuizen, accommodaties voor sport en cultuur. Wat deze samenwerking van de bovenstaande samenwerkingsvormen onderscheidt is dat in het economisch of ontwikkelingsdomein veelal sprake is van samenwerking tussen professionals. In het maatschappelijke domein is dit minder het geval, daar gaat de samenwerking veelal tussen bewoners, verenigingen van bewoners en de gemeentelijke organisaties. Wat het bovendien bijzonder maakt is dat in dit domein van samenwerking, bewoners niet bewoners zijn, maar vaak ook

kiezers, of professionals in andere domeinen. En dat maakt het vooral ook een pluriforme samenwerkingsrelatie.

### **3. Algemene uitgangspunten bij samenwerken**

Voor het onderzoek hebben een groot aantal interviews plaatsgevonden met als doel de verschillende tips en tops van samenwerking in kaart te kunnen brengen. Daarbij is zowel binnen als buiten de organisatie van de gemeente Leudal met meerdere stakeholders gesproken. De resultaten van deze ervaringen van succesvolle samenwerking kunnen we onderscheiden in uitgangspunten voor samenwerking en de daadwerkelijk succesfactoren. Samen zouden we ze de “*leidende principes*” kunnen noemen voor samenwerking tussen publieke en private partijen in Leudal.

In deze paragraaf van deze onderzoeksrapportage kijken we naar de algemene uitgangspunten van samenwerking. Deze leidende principes van samenwerking zijn altijd nodig aan de tafel van gesprek over samenwerking, of deze nu succesvol is of niet. In de volgende paragraaf gaan we vervolgens wat dieper in op de succesfactoren of mislukkingen zelf. We hebben dit in het onderzoek ook wel tips en tops genoemd.

Tenslotte komen in deze rekenkamerbief de aanbevelingen voor het politieke domein in de samenwerking aan de orde.

Uit de interviews komen de volgende algemene uitgangspunten van succesvolle samenwerking aan de orde:

- a. *Je moet een gemeenschappelijk doel hebben om daadwerkelijk iets te realiseren.*
- b. *Het gaat in een samenwerking over geven en nemen, en over halen en brengen.*
- c. *Je moet integraal kunnen denken, gunnen en over de grenzen heen kijken.*
- d. *De setting van een samenwerking is heel belangrijk, omdat in deze setting ook de gunfactor naar elkaar wordt georganiseerd. Een gunfactor van geven en nemen, halen en brengen, die er voor zorgt dat de opbrengst van een samenwerking groter wordt, dan alleen de elementen daarbij. Je spreekt elkaars taal en deelt daardoor ook gemakkelijker.*
- e. *Bij economische samenwerking is het breder kunnen denken heel belangrijk.*
- f. *Bij economische samenwerking is een sprake van een ladder van samenwerking. Voorop staat daarbij het economisch profiel, gevolgd door de bijbehorende investeringsagenda, co-financieringsvraagstukken en werklocaties.*
- g. *Het basisprincipe in het Sociaal Domein luidt “ongelijke gevallen, ongelijk behandelen”. De parallel daarbij in andere domeinen is dat “ongelijke context, ongelijke behandelingen” vragen. Dat geldt dus ook voor het Fysieke en Culturele Domein.*

Rode draad bij de diverse algemene uitgangspunten is de menselijke relatie tussen alle personen aan tafel in een samenwerking. De aanwezigheid van geld of middelen komt vrijwel niet aan de orde. Je kunnen verplaatsen in een ander wel. Psychologische en antropologische bekwaamheid van een projectleider is dan ook van het grootste belang een samenwerking aan de gang te krijgen. Het ontdekken hoe een ieder acteert, welke doelen iemand nastreeft en hoe de verhouding tussen de verschillende stakeholders in het proces daadwerkelijk is, vraagt om een nadrukkelijke analyse die ieder samenwerkingsproces op voorhand vraagt.

Daarnaast is het voor samenwerking van cruciaal belang dat de doelen van de samenwerking voor een ieder duidelijk en congruent zijn. Met andere woorden: samenwerken of het samenwerken zonder bepaalde gelijke doelen na te streven leidt alleen maar tot mislukkingen. Dit is vooral ook het beeld dat naar voren komt uit de evaluatie van de Samenwerking Midden-Limburg (SML). Als er geen gemeenschappelijke doelen zijn, brengt een samenwerking ook niets op. Of het nu ~~om~~ veel of weinig samenwerkingsgronden zijn.

Uit de algemene uitgangspunten komen bovendien aan de orde dat het belangrijk is om een samenwerking op een bepaalde manier te kunnen ordenen, zodat alle stakeholders ook houvast hebben bij het onderlinge proces. De ladder van samenwerking in het economisch domein is daarbij een voorbeeld. In het algemeen kan je stellen dat het bij samenwerking gaat om het vinden en toepassing van bepaalde “*coördinatiemechanismen*”, zoals een gemeenschappelijke taal (anders dan Nederlands), een bepaalde vorm van doelgerichtheid, en het kunnen werken met overzichtelijke stappen waarin een ieder zich ook herkent.

De verschillende algemene uitgangspunten zullen we weer herkennen in de volgende paragraaf, waar de succesfactoren nader uitgewerkt zullen worden.

#### **4. Succesfactoren**

De verschillende ervaringen uit de interviews zijn in deze paragraaf nader geordend tot succesfactoren, of te wel leidende principes bij samenwerking in de gemeente Leudal. De verschillende succesfactoren hebben we op een bepaalde wijze geordend, waarbij de eerst genoemde succesfactoren ook het hoogste gewicht hebben.

##### **a. Inhoud voorop**

Een samenwerking verloopt voorspoediger als die gaat over de inhoud van de samenwerking en iedere partij ook transparant zijn of haar agenda in deze samenwerking en de doelen daarbij deelt. Successen of mislukkingen van samenwerkingsprocessen laten zien dat het uiteindelijk de inhoud is die overleeft, terwijl de spelers vaak ook andere personen zijn. Daarom is de inhoud van de samenwerking het leidende principe en leidt alleen samenwerken om het samenwerken zonder doelen veelal niet tot een gewenst resultaat. Het met elkaar doorgronden van de wederzijdse doelen voor iedere stakeholder in de samenwerking is dan ook van groot belang aan het begin van een traject, waardoor de samenwerking een win-win- wordt.

##### **b. Taligheid en leidende principe**

Bij de algemene uitgangspunten hebben we gezien dat een gemeenschappelijke taal van het grootste belang is voor een samenwerking. Daarom volgt op een afstemming op inhoudelijke gronden ook een afstemming op visie en kernwaarden/randvoorwaarden, waar een ieder mee werkt. Snappen leefwereld en systeemwereld elkaar is een bekende vertaling hiervan. Het missen van een gemeenschappelijke taal is de belangrijkste reden van onderlinge misverstanden en kweekt daarmee tevens wantrouwen, terwijl vertrouwen in elkaar één van de belangrijkste coördinatiemechanismen betreft.

Interactief bezig zijn is dan ook een fijne werkzaamheid voor alle stakeholders, en in het bijzonder ook de raadsleden. Het zorgt voor een veilige onderlinge omgeving, waarin ruimte is om je sterktes

te tonen en niet je klachten, omdat de optelsom van alle sterktes de klachten van een ieder wel eens meer dan gedacht zullen overtreffen. Het adagium “*what’s in it for me?*” is daarbij een slechte raadgever, omdat daardoor ook niet geprofiteerd kan worden van de sterkten van anderen.

### **c. Rollen en mandaat**

Het benoemen van de rollen in een samenwerking, inclusief het borgen van de rolvastheid van iedere stakeholder zijn belangrijke voorwaarden voor successen. Daarbij spelen veiligheid, vertrouwen en gelijkwaardigheid van iedere stakeholder een belangrijk voorwaarde voor succes. In het bijzonder in samenwerkingsprocessen, waar het gaat om het organiseren van horizontale relaties in plaats van verticale relaties. En waarbij rollen centraal staan in plaats van machtsposities.

De doelen van een samenwerking<sup>en</sup> kunnen het beste gekoppeld worden aan een mandaat voor een bepaalde partij, omdat werken zonder mandaat veelal leidt tot een oneindige praat sessie, waar veelal niets uit voortkomt. Het werken met een eigenaar van een bepaald vraagstuk of een bepaalde rol is dan ook een belangrijk onderwerp van gesprek bij de start van een samenwerking. Zo kent het Regionaal Investeringsfonds voor het MBO belangrijke rollen toe aan het Bedrijfsleven en de MBO-instellingen, die daardoor ook de lead kunnen nemen bij het ontwikkelen van maatwerkcurricula.

Een duidelijk mandaat en het samenhangende eigenaarschap zorgen er voor dat er ook daadwerkelijk keuzes gemaakt kunnen worden en voorkomt dat er geen keuzes gemaakt worden vanwege gezichtsverlies.

De gemeente Leudal speelt in de voorbereiding van een samenwerking een belangrijke rol hierbij, omdat zij de capaciteiten en middelen heeft om een samenwerking ook op een zodanige wijze op gang te brengen, dat in een beginfase ook deze voorwaarden daadwerkelijk ingericht worden. Bij samenwerkingstrajecten waarin een dergelijke voorfase niet goed was ingericht zijn de successen dan ook minder goed van de grond gekomen.

### **d. Integraliteit en breed denken**

Integraliteit en breed kunnen denken vormde tijdens de verschillende interviews een belangrijke rode draad van succes of mislukking. Immers waar sprake is van postzegeldenken, wantrouwen, geen langdurige contracten, alleen basisovereenkomsten, en van jaar-tot-jaar-overeenkomsten, is ook vaak sprake van mislukking en grote financiële tekorten. Echter ook een pure commerciële agenda is geen samenwerkingsagenda, omdat daarin de verschillende maatschappelijke opbrengsten van samenwerking niet goed meegenomen worden. De wederzijdse verdieping in elkaars doelen heeft hierbij veelal niet plaatsgevonden, waardoor iemand met een commerciële agenda ook niet kan uitleggen, welke maatschappelijke meerwaarde zijn of haar samenwerkingsidee nu daadwerkelijk heeft.

Door breder te denken dan alleen het eigen domein worden eigen zwakten vaak ook opgevuld door sterkten van anderen, die wel de mogelijkheid bieden tot succes, zoals bijvoorbeeld aan de orde is bij het vestigen van bedrijven die de eigen kern ontgroeid zijn. Een kijkje bij de burens, zoals op een regionaal bedrijventerrein langs de A2 in Nederweert, levert dan voor een ieder het gewenste resultaat op.

Bij het integraal en breed denken valt op dat geografische breder kunnen denken gemakkelijker is dan thematisch breder denken. Of te weten Economies of Scale (*grootschaliger op één onderwerp of doel*) zijn sneller te realiseren dan Economies of Scope (*grootschaliger door het combineren van doelen*). Zo is de gunfactor voor RD Maasland om naast de verwerking van afval (*gemeenschappelijke taak; economies of scale*) ook een leerwerkbedrijf (*economie of scope*) te kunnen beginnen ten behoeve van de ontwikkeling van bewoners van Leudal, stagairs van de omliggende scholen, en de verdere ontwikkeling van hergebruik van afvalstoffen voldoende aanwezig binnen de gemeente Leudal. Ook al omdat RD Maasland in Leudal gevestigd is. Het meenemen van de andere samenwerkingspartners bij deze belangrijke verbreding van RD Maasland is echter nog niet gelukt.

#### **e. Een gedeeld proces in kleine stapjes**

Zodra er een inhoudelijke basis voor samenwerking is, de rollen en het eigenaarschap in de samenwerking goed geborgd zijn, en de verschillende potentiële voordelen voor een ieder in kaart zijn gebracht door een bekwame projectleider, kan het proces van samenwerking beginnen. Uit de interviews komt naar voren dat succes vraagt om kleine stapjes, organische groei en het nastreven van een gelijk tempo. Te snel gaan is meestal niet goed, vooral ook omdat het in een eerste fase hoofdzakelijk gaat om het kweken van veiligheid, vertrouwen en tevredenheid, en daar horen ook eerste gedeelde resultaten bij.

Bij deze kleine stapjes heb je ijsbrekers nodig voor een goede samenwerking, waardoor een veilige omgeving voor samenwerking wordt geschapen. Het duurt een aantal sessies voordat spelers in een samenwerking hun rollen hebben gevonden in relatie tot elkaar, waarbij een gezamenlijke inhoudelijke probleemstelling en gedeelde doelen helpen om de rollen en relaties met elkaar te kunnen verbinden.

In politieke zin is een proces waarin in stapjes gewerkt kan worden naar een besluit daarbij heel belangrijk. Daarom past een proces van Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming veel beter bij complexere processen, dan de ordening van Commissie en Besluitvorming. Het zorgt voor een manier van samenwerken, in plaats van dat het spanning organiseert, omdat alles samenkomt in een besluitvormend geheel. Deze setting past niet goed bij samenwerking.

Voor de projectleider van de samenwerking betekent het werken in kleine stapjes en gestage groei het werken aan processen in:

- Accountmanagement
- Beeldvorming
- Projectplannen
- Voortgangsrapportages

En alles overzichtelijk samen te nemen in een Publiek-Privaat Canvas, een toegepaste versie van een Business ~~Canvas~~ Model Canvas.

#### **f. Informatieafspraken**

Binnen het dagelijks proces van samenwerking is het daarbij belangrijk dat stakeholders zich op een bepaalde wijze informeren en dat afspraken over deze informatieverstrekking voor iedereen op een gelijke wijze plaatsvindt. Ongelijke informatieverstrekking, alsmede informatieverstrekking langs eigen wegen is niet bevorderlijk voor het succes van een samenwerkingsrelatie. Net zoals een verborgen agenda, alsmede een dubbele agenda, de organisatie van wantrouwen is.

Integraliteit en gedeelde informatieverstrekking hangen overigens met elkaar samen, omdat veel samenwerkingstrajecten vanuit het gezichtspunt van de samenleving georganiseerd (dienen te) worden, zoals in het Sociale Domein nu, en in het Fysieke Domein (vanaf de introductie van de Omgevingswet) de norm is. Het voorkomt bestuurlijke verkokering, wat een tip is voor het succes van samenwerking.

Voor de samenwerking is het dan ook bevorderlijk dat er voor een ieder (ook nieuwkomers tijdens de rit van samenwerking) blijvend een spoorboekje, de geschiedenis en een weergave van het gemeenschappelijk belang aanwezig is. Dit zorgt er voor dat de feiten en het belang voor een ieder helder zijn.

#### **g. Never waste a good crisis**

Tenslotte blijkt dat succes soms ook gewoon samenhangt met een eerdere crisis in een bepaald domein, zoals grote financiële tekorten of een grote brand. Om veranderingen in werking te zetten moet er namelijk soms ook een bepaalde urgentie zijn. Daarom "*never waste a good crisis*", om een samenwerking op gang te krijgen, de middelen vrij te maken voor een diepere en bredere samenwerking. En daarbij een samenwerking zo in te richten dat de randvoorwaarden voor een succesvol samenwerkingsproject ook daadwerkelijk voorhanden zijn, zodat de voortgang van de samenwerking met een "onzichtbare hand" verloopt.

### **5. Aanbevelingen voor de gemeenteraad**

Uit het voorgaande zijn een aantal aanbevelingen af te leiden voor de gemeenteraad. De belangrijkste daarbij is dat samenwerking in politieke zin vraagt om een proces waarin in stapjes naar een besluit toegewerkt kan worden. Daarom past een proces van Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming veel beter bij complexere processen dan de ordening van Commissie en Besluitvorming. Het zorgt voor een manier van samenwerken, in plaats van dat het spanning organiseert omdat alles samenkomt in een besluitvormend geheel.

Daarnaast vraagt samenwerking om echte doelen. Zonder doelen of kaders is het heel lastig samenwerken of daadwerkelijk ook invulling te geven aan samenwerking door bestuurders, ambtenaren en bewoners. Waar doelen ontbreken komt geen samenwerking tot stand en kan bovendien ook geen beroep worden gedaan op middelen van andere overheden, die veelal in termen van specifieke doelen beschikbaar zijn voor gemeenten of samenwerkende gemeenten.

De doorontwikkeling van een meerjarige programmabegroting met duidelijke stippen aan de horizon is dan ook van groot belang en fungeert als belangrijk sturingsinstrument voor zowel de eigen gemeente Leudal, als voor samenwerkingsrelaties waarin de gemeente Leudal participeert.

Daarnaast schept een duidelijk kader ook de mogelijkheden om de doelen in dit kader naast de doelen van bewonersorganisaties, bedrijven en maatschappelijke organisaties, als andere gemeenten

in Midden-Limburg en andere overheden te leggen, zodat snellere en betere combinatie gemaakt kunnen worden. Daarbij mogen ook doelen van bewonersorganisaties en andere partijen best leidend zijn. Het voorbeeld van een wielerved in Leudal laat bijvoorbeeld zien dat hier veel partijen voor in beweging zijn te krijgen, en dat daardoor ook de Provinciale overheid voor haar een rol weggelegd ziet. Zonder deze doelen was dit nooit zo in beweging gekomen.