

Met één overheid in teambuilding

Jan Markink

Stel u een voetbalwedstrijd voor. Het spel is in volle gang en het team Eén Overheid krijgt veel kansen om naar voren te trekken en te scoren. De verwachtingen zijn hooggespannen. In de 80^e minuut ziet verdediger Rijk een mooie kans om middenvelder Provincie aan te spelen, zodat deze kan passen naar spits Gemeente om te scoren. Linksbuiten Waterschap schreeuwt ter aanmoediging de longen uit zijn lijf. Het gaat razendsnel: alles komt nu aan op teamplay. Een goal is binnen handbereik. Maar dat is niet wat er gebeurt. Aanvoerder Rijk legt de bal stil en roept naar middenvelder Provincie. 'Hee! Als ik jou nu aanspeel, dan graag verder over de rechterflank! Op welk moment ben je van plan te passen naar Gemeente? En waarom juist dan? Graag een rapportage en verantwoording na de wedstrijd. Schriftelijk. Aan mij én aan de coach. Daar zijn twee verschillende formats voor! Gescoord wordt er uiteraard niet meer. Van de tribune klinkt luid boegeroep....



Voor de samenleving

De overheid werkt voor de samenleving. Uit naam van de inwoners van Nederland voorzien we in materiële en immateriële zaken voor diezelfde inwoners. De taakverdeling tussen de bestuurslagen vindt daarbij in principe plaats vanuit het subsidiariteitsbeginsel: leg geen taken bij een hogere overheid die een lagere overheid kan uitvoeren. Maar sinds het midden van de vorige eeuw is die taakverdeling minder strak. Vanaf het moment dat gemeenten gingen samenwerken in gemeenschappelijke regelingen begon de discussie over hoe we de bestuurslagen zo in moesten richten - grotere gemeenten, kleinere provincies of het invoeren van een regionale bestuurslaag – dat elke taak op een passend niveau uitgevoerd zou worden. Een discussie die tot op de dag van vandaag niet geslecht is.

In team Eén Overheid was de provincie op de keper beschouwd geen aandachttrekkende speler. Nadat ook de jeugdzorg in 2015 van de provincie naar de gemeenten werd overgeheveld, bleef een pakket aan omgevingsgerichte taken over, zoals natuurbeheer en regionaal openbaar vervoer, die redelijk in de luwte werden uitgevoerd. Maar sinds ik in 2011 Gelders gedeputeerde werd, is de bestuurlijke wereld en daarmee het samenspel veranderd. Maatschappelijke vraagstukken zoals het stikstofoverschot, klimaatverandering en de krapte op de woningmarkt hebben zowel een lokale als een regionale en landelijke dimensie. De scherpe taakscheiding tussen overheidslagen bestaat dan ook niet meer. De afgelopen twintig jaar is het besef gegroeid dat de overheid alleen succesvol kan werken voor inwoners als alle bestuurslagen samenwerken: de één overheid-gedachte. Overheden kunnen niet meer grotendeels een eigen race lopen, maar zijn om te scoren direct afhankelijk van de andere overheden. En dat valt ons niet mee.

Van vier individuele bestuurslagen maak je niet zomaar team Eén overheid. De afgelopen jaren zijn er dan ook een hele reeks instrumenten, codes en toetsen ontworpen voor het bevorderen van de interbestuurlijke verhoudingen. De recent verschenen Actieagenda Sterk Bestuur van Minister Bruins Slot lijkt ervan uit te gaan dat wanneer we de instrumenten op orde hebben, het met die samenwerking vanzelf goed komt. Maar door al die aandacht voor interbestuurlijke arrangementen vergeten we dat er meer nodig is dan instrumenten om een goed team te vormen. En dat begint met onderling vertrouwen.

Ongenoegen

Tijdens een bijeenkomst van de koepels IPO, VNG en UVW dit voorjaar, concludeerden de aanwezigen dat er behoorlijk wat onderling chagrijn is tussen overheden. We ergeren ons aan elkaar, en vooral aan elkaars landjepik. Het Rijk geeft taken uit handen, maar wil wel graag invloed blijven houden. Provincies en gemeenten voelen zich daardoor steeds meer een uitvoeringsloket van het Rijk. Decentraal is er frustratie over het gebrek aan interdepartementale afstemming, waardoor integrale regionale programma's niet uit kunnen voeren. En ook bij gemeenten zit onvrede. Van het Rijk krijgen ze te weinig geld voor hun taken. Daarnaast bemoeit de provincie zich te veel met hun zaken, of is juist nergens te vinden als je haar nodig hebt. Spelers uit 'de regio' worden achtergesteld bij die uit de Randstad en raken gedemotiveerd. Voeg daar het, door veel gemeenten ervaren, lichte dedain van 'hogere' voor 'lagere' overheden aan toe en het algehele ongenoegen is compleet.

De verhoudingen tussen de bestuurslagen zijn op veel fronten verzuurd. Het lijkt alsof we niet (meer) zien dat we als overheden allemaal voor hetzelfde doel werken en dat team Eén overheid alleen kan scoren als iedereen volledig op elkaar ingespeeld is. Als één overheid voelen, denken en handelen vraagt om meer dan techniek. Dat het de verschillende bestuurslagen nog niet lukt om als team te werk te gaan, komt doordat niet voldaan is aan de voorwaarden om individuele spelers tot een team maken.

Fundament

De Amerikaanse organisatieadviseur Patrick Lencioni ontwierp een piramide met 5 lagen die de voorwaarden vormen voor het organiseren van een goed team. De voorwaarden zijn achtereenvolgens 1) onderling vertrouwen, 2) het aangaan van (constructieve) conflicten, 3) een sterke betrokkenheid, 4) het nemen van verantwoordelijkheid en 5) het gericht zijn op resultaat. Menig ambtenaar heeft aan de hand van deze piramide wel eens een teambuildingssessie doorlopen. Juist daarom is het uitdagend om na te denken of onze overheden in hun samenwerking zelf eigenlijk aan de voorwaarden voldoen.

Vertrouwen is het fundament van elke vorm van samenwerken. Het onderling vertrouwen tussen de teamleden van Eén overheid is op dit moment laag. Loslaten en de decentrale overheden hun werk laten doen, zit niet per se in het DNA van het Rijk. We zagen dat bijvoorbeeld bij de decentralisatie van het Sociaal Domein naar de gemeenten. Het Rijk droeg taken over, maar bleef tegelijkertijd uitvoerig controle uitoefenen en greep in wanneer de politieke keuzes van gemeenten niet naar zijn zin waren. Bij grote Rijksprogramma's zoals de Regio Deals worden hoge eisen gesteld aan financiële verantwoording, en sluit de departementale invalshoek vaak niet aan bij de integrale werkwijze van regionale partners. Dit zorgt voor inefficiëntie en frustratie. Talloze rapporten, waaronder het recent verschenen 'Elke Regio Telt' schetsen een betere verhouding tussen Rijk en regio dan ook als voorwaarde voor eerlijker beleid in Nederland.

Als provincies vinden wij loslaten in vertrouwen ook soms moeilijk. In Gelderland zijn we ons daar ook bewust van. Daarom werken we beetje bij beetje aan meer gelijkwaardig partnerschap en onderling vertrouwen met de gemeenten en het Waterschap. Zo hebben we de afgelopen vier jaar de eigen initiatieven van gemeenten om te werken aan bestuurskracht centraal gezet. Met een subsidie van de provincie voeren gemeenten bestuurskrachtonderzoek uit of verkennen zij de samenwerking met omringende gemeenten. De provincie brengt kennis en ervaring in en faciliteert waar nodig tijdelijke personele ondersteuning vanuit de provinciale

organisatie. Daarbij is het de bedoeling dat de nadruk steeds meer verschuift van controle van de (financiële) naar het stimuleren en faciliteren van de oplossingen die een gemeente zelf kiest. We willen de voorzet geven waardoor een gemeente zelf kan scoren.

Daarbij hoort een open discussie over wat elke overheid echt belangrijk vindt. We hoeven niet rollebollend over straat te gaan, maar toch kan een intensieve discussie over wat je echt belangrijk vindt, bijdragen aan draagvlak en begrip voor elkaar. Vaak horen de overheden elkaar wel, maar luisteren ze niet. Of praten ze zonder het door te hebben over verschillende onderwerpen. ‘Uitvechten’ kan beter van tevoren dan achteraf.

Commitment en verantwoordelijkheid

Voor *Commitment* aan een gemeenschappelijk doel, is het nodig dat elke overheid zich inleeft in standpunten van de andere overheden, en deze ook meeneemt in de besluitvorming. Elke partner moet zijn rol toelichten, wederzijdse verwachtingen moeten worden uitgesproken, het moet duidelijk zijn wie eindverantwoordelijk is. Veel teams gaan er vanuit dat iedereen wel weet hoe de ander er in staat en slaan deze fase over. Dat is een misser. Uit verschillende onderzoeken naar interbestuurlijke samenwerking (onder meer van de ROB) komt naar voren dat juist op deze elementen samenwerking stukloopt.

Bij goed teamspel hoort ook het nemen van verantwoordelijkheid: niet de bal terugspelen, maar erkennen wanneer je zelf aan zet bent en actie ondernemen. Individuele spelers moeten *fit to compete* zijn, en wie dat niet is moet daarvoor zorgen. In Gelderland nemen verschillende gemeenten hun verantwoordelijkheid door aan hun conditie te werken. Ze stellen zich vragen als: kunnen wij onze taken aan, ook op de lange termijn? Functioneren wij goed in het regionaal samenspel? Als leden van Eén overheid moeten we ook niet bang zijn elkaar daarop aan te spreken als dat nodig is. Als toezichthouder op een aantal gemeentelijke taken probeert de provincie Gelderland zich niet meer met gemeenten te bemoeien dan nodig. Maar het bepalen van het punt waarop je toch ingrijpt, komt heel nauw. In 2012 bleek dat de gemeente Apeldoorn 200 miljoen euro verlies leed door een risicovolle grondpolitiek. ‘Provincie faalde met Apeldoorn’ kopte de krant. Dat gaf voor mij aan waar de provincie sterker aanwezig had moeten zijn.

Het draait om resultaat

Tot slot zou team Eén overheid zichzelf wel wat vaker eraan mogen herinneren wat zijn doel is: het leveren van een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het draait niet alleen om onze individuele resultaten en al helemaal niet om onze overheidsmachine in stand houden. Ook is het geen wedstrijd welke bestuurslaag de meeste zeggenschap krijgt. In veel programma’s en trajecten mag de invloed van hogere overheden op, en controle over lagere overheden wel wat minder, wanneer we daardoor sneller, resultaatgerichter maar ook prettiger kunnen werken. Ook parlementen, Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad, mogen wat vaker dat gezamenlijke doel voor ogen houden. Profileren en politiek gewin staan te vaak voorop. Daarbij gaat het parlement soms te veel op de stoel van de bestuurder zitten.

In teamverband werken betekent ook dingen loslaten en verantwoordelijk geven. Het is de rol van de volksvertegenwoordiging om doelen te stellen en daarvoor middelen beschikbaar stellen (wat), en de rol van het bestuur om dit uit te voeren (hoe).

Het is vervolgens zaak om de taak neer te leggen bij de bestuurslaag die daar het meest geschikt voor is. Faciliteer ambtenaren om hun kennis en vaardigheden optimaal in te zetten voor de uitvoering. Het werkt het prettigst als iedereen daarbij de grenzen van zijn eigen rol in acht

neemt. Dit alles neemt uiteraard niet weg dat onze volksvertegenwoordiging de uitvoering van politieke besluiten kritisch moeten volgen en aan de orde stellen wat niet goed gaat. Maar die niet elkaars werk over.

Tot slot

In het echt bestaat Team Eén overheid niet; tenminste niet in de zin dat we met het openbaar bestuur aan teambuilding kunnen doen. Er is een groot aantal bestuurders dat in verschillende constellaties elkaar vertrouwen moet geven, zich inleven in anderen en doelgericht moet werken. Het tekent een goede bestuurder als hij of zij regelmatig stilstaat bij de vraag of hij of zij het functioneren als teamlid nog kan verbeteren en daar actie op onderneemt. Maar wat we moeten beseffen, is dat we elkaar nu nodig hebben, en we geen tijd hebben om rustig op elkaar ingespeeld te raken in een paar oefeninterlands. Om Nederland van het slot af te krijgen en het vertrouwen in de overheid van onze inwoners te herstellen, moeten we meteen een WK winnen.