

Een gedeeld kompas voor de toekomst

Afwegingskader en handelingsperspectieven voor de
samenwerking sociaal domein in Zuidoost-Utrecht

Auteur(s) Hind Darid en Bente van Ruremonde
Versie Definitief, november 2025
Plaats Eindhoven / Utrechtse Heuvelrug



Deel I

Context en inleiding

1.1. Context en inleiding

Deel II

Afwegingskader voor de doorontwikkeling

2.1. Het afwegingskader als gespreksinstrument

Deel III

Versterken van de huidige samenwerking

3.1. Beleving van de samenwerking in de praktijk

3.2. Handelingsperspectieven voor doorontwikkeling van de samenwerking

Deel IV

Naar een gezamenlijke koers en duurzame samenwerking

4.1. Bestuurlijke uitgangspunten

4.2. Stappen voor de doorontwikkeling

4.3. Een gedeeld kompas voor de toekomst



Deel I

Context en inleiding

1.1. Context en inleiding

Aanleiding en doel

De regio Zuidoost-Utrecht (hierna: ZOU) zet met de inrichting van de centrumregeling een eerste stap in de versterking van de regionale samenwerking binnen het sociaal domein. Deze eerste trap wordt in de huidige bestuursperiode vastgesteld (eind 2025/begin 2026). Parallel daaraan is besloten om oriënterend na te denken over een 'tweede trap': een (mogelijk) robuustere samenwerking op middellange termijn. Deze opgave is ontstaan uit een samenspel van drie bewegingen:

1. Bestuurlijke wens

Binnen de regio ZOU leeft een duidelijke bestuurlijke ambitie om de samenwerking in het sociaal domein te versterken om zo de regionale ambitie waar te kunnen maken: een sociaal domein dat het gewone leven centraal stelt, met veerkrachtige inwoners en toegankelijke, passende ondersteuning. De invoering van de centrumregeling is een eerste formele stap, maar bestuurders zien ook de noodzaak om verder vooruit te kijken. Zij willen in de huidige bestuursperiode al een kader meegeven voor de toekomstige ontwikkeling van de samenwerking, gebaseerd op bestuurlijke uitgangspunten, inhoudelijke keuzes en praktische handelingsperspectieven. Deze wens komt voort uit de ervaring dat de huidige netwerksamenwerking zijn grenzen kent en dat er behoefte is aan meer slagkracht, duidelijkheid en bestuurlijke legitimatie.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen in de regio

Een tweede beweging die van belang is voor de doorontwikkeling van de samenwerking, is de veranderende maatschappelijke context binnen de regio. Deze ontwikkelingen worden mede gestuurd door de landelijke transities, maar krijgen lokaal en regionaal hun eigen dynamiek. De opgaven zijn complex en raken meerdere domeinen tegelijk: zorg, jeugd, werk, wonen, onderwijs en bestaanszekerheid. Gemeenten krijgen een centrale rol in het verbinden van zorg, onderwijs, wonen en werk, met nadruk op vroegsignalering, passende woonzorgvormen, integrale jeugdhulp en duurzame participatie. Tegelijkertijd wordt gestuurd op financiële houdbaarheid, datagedreven werken en versterking van uitvoeringskracht, mede door digitalisering en nieuwe governancevormen.

Voor de regio ZOU betekent dit een toenemende noodzaak tot integrale en regionale samenwerking. De druk op de afzonderlijke gemeentelijke organisaties neemt toe door

arbeidsmarktkrapte en complexere hulpvragen, waardoor efficiënte, kennisdeling en transparante besluitvorming steeds belangrijker worden.

3. Een veranderende landelijke context

Tot slot speelt ook de veranderende landelijke context een rol in de doorontwikkeling van de samenwerking in de regio ZOU. Beleidsprogramma's zoals de Hervormingsagenda Jeugd, Integraal Zorgakkoord (hierna: IZA) en Gezond en Actief Leven Akkoord (hierna: GALA) sturen op domeinoverstijgende samenwerking, regionale regie en een sterke sociale basis. Gemeenten hebben een regierol in het organiseren van preventie, gezondheid en integrale ondersteuning. Tegelijkertijd worden ze geconfronteerd met nieuwe eisen op het gebied van governance, verantwoording en democratische legitimatie (zoals via de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen). Deze landelijke beweging vraagt van de regio dat ze niet alleen voldoet aan formele verplichtingen, maar ook inhoudelijk en organisatorisch klaar is om complexe opgaven gezamenlijk aan te pakken.

Een breed perspectief op samenwerking

De invoering van de centrumregeling vormt een belangrijke mijlpaal: het is de formele basis voor een deel van de regionale samenwerking binnen het sociaal domein. Tegelijkertijd is de samenwerking in ZOU breder dan deze regeling alleen. In de praktijk is de afgelopen jaren een netwerksamenwerking ontstaan waarin gemeenten, ambtenaren en bestuurders elkaar weten te vinden op uiteenlopende thema's. Tijdens dit traject werd duidelijk dat het nadenken over de toekomst van de samenwerking niet los te zien is van reflectie op de huidige praktijk. Hoewel de opdracht niet was gericht op het evalueren van de bestaande samenwerking, bleek het noodzakelijk om stil te staan bij wat nu al goed werkt en waar spanning of onduidelijkheid bestaat. Alleen door te begrijpen hoe de samenwerking nu functioneert, kan worden bepaald wat in de toekomst anders of beter georganiseerd moet worden.

De opgave voor de 'tweede trap' richt zich daarom op de verdere doorontwikkeling van de samenwerking als geheel, zowel de netwerksamenwerking als de centrumregeling.

Doel en opbouw van het advies

Deze notitie is geen blauwdruk, maar een inhoudelijk en procesmatig kompas voor de

verdere ontwikkeling van de samenwerking in ZOU. Het advies bestaat uit twee samenhangende onderdelen:

- Een afwegingskader: dat richting geeft aan de manier waarop de regio in de toekomst kan bepalen *welke opgaven regionaal, lokaal of bovenregionaal worden georganiseerd*;
- Een aantal handelingsperspectieven: waarmee gemeenten de huidige netwerksamenwerking per direct kunnen versterken.

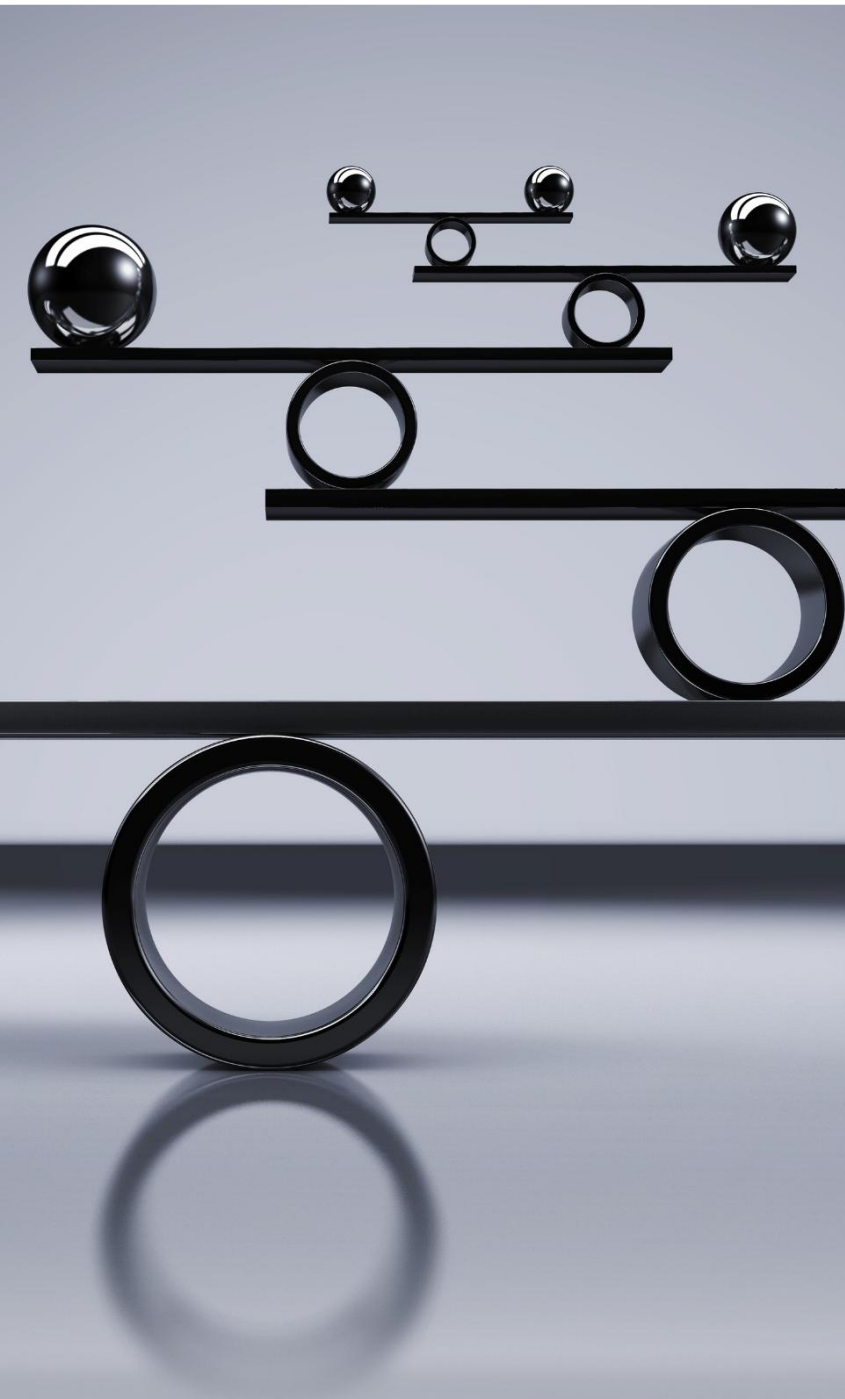
Deze twee onderdelen versterken elkaar: door ze lerend en cyclisch toe te passen wordt de samenwerking versterkt in het hier en nu én ontstaat gaandeweg inzicht in de best passende vorm voor de toekomst.¹

Leeswijzer

Deze eindnotitie biedt richting voor de doorontwikkeling van de regionale samenwerking in Zuidoost-Utrecht. Ze is opgebouwd uit drie samenhangende delen:

- Deel 2: Afwegingskader om richting te geven aan de toekomstige keuzes.
- Deel 3: Handelingsperspectieven om de samenwerking te versterken.
- Deel 4: Doorontwikkeling in fasen en conclusie.

¹ Dit betekent niet dat dit proces moet leiden tot een nieuwe of andere gemeenschappelijke regeling naast of in plaats van de centrumregeling. Dit proces draagt bij aan de verdere groei en versterking daarvan. Wat dit betekent voor de vorm moet in een later stadium verkend worden.



Deel II

Afwegingskader voor de doorontwikkeling

2.1. Het afwegingskader als gespreksinstrument

Een gedeeld toekomstbeeld vraagt niet alleen om visie, maar ook om een werkbaar instrument om keuzes te maken. Tijdens dit traject is een afwegingskader ontwikkeld: een hulpmiddel dat gemeenten in ZOU ondersteunt om samen te bepalen wanneer, waarom en hoe zij regionaal, lokaal of bovenregionaal samenwerken. Het afwegingskader is geen invuloefening, maar een gespreksinstrument voor lerende en gezamenlijke reflectie. Het helpt om impliciete keuzes expliciet te maken en om de onderliggende argumenten, belangen en verantwoordelijkheden zichtbaar te krijgen. Zo wordt het niet alleen een middel voor ambtelijke afwegingen, maar ook een gemeenschappelijke taal voor bestuurlijke en ambtelijke gesprekken over richting, organisatie en uitvoering.

Een gezamenlijk afwegingskader helpt om deze keuzes expliciet, onderbouwd en transparant te maken. Het voorkomt dat telkens opnieuw het gesprek gevoerd moet worden over wie wat doet en waarom. Het kader ondersteunt gemeenten en bestuurders om per onderwerp systematisch te bepalen:

1. Wat regionaal, lokaal of bovenregionaal wordt opgepakt.
2. Hoe beleid, bedrijfsvoering en uitvoering op elkaar aansluiten.
3. Wie verantwoordelijk is voor richting, bedrijfsvoering en uitvoering.
4. Welke randvoorwaarden, cultuur en structuur nodig zijn voor succesvolle samenwerking.

Van impliciete keuzes naar expliciete afwegingen

De ervaring leert dat 'de brokken soms te groot worden': onderwerpen worden in één keer als geheel regionaal of lokaal belegd, zonder onderscheid te maken tussen beleid, organisatie en uitvoering. Daardoor ontstaat ruis over verantwoordelijkheden en wordt het gesprek onnodig complex. Het afwegingskader helpt om dit te voorkomen door elk thema in drie dimensies te bezien:

- Beleid: richting, ambitie en kaders.
- Bedrijfsvoering: ondersteunende processen, systemen en middelen.
- Uitvoering: dienstverlening en praktijk.

Voor elk van deze lagen kunnen afzonderlijke, maar samenhangende keuzes worden gemaakt. Zo kan een thema beleidsmatig regionaal worden afgestemd, terwijl uitvoering lokaal georganiseerd blijft. Het afwegingskader brengt inhoud, proces en samenwerking samen. Het voorkomt ad-hoc discussies over mandaat of schaalniveau en versterkt de

balans tussen bestuurlijke ambitie en uitvoeringskracht. Daarnaast is het belangrijk te benoemen wie *verantwoordelijk* is voor richting, bedrijfsvoering en uitvoering. Dit kan per laag verschillen: bestuurlijk (bijvoorbeeld gemeentebestuur), ambtelijk (programmamanager of gemeentesecretaris) of operationeel (uitvoerende teams). Door dit expliciet te maken ontstaat duidelijkheid over mandaat en rolverdeling.

Ten slotte is het van belang om randvoorwaarden, cultuur en structuur expliciet te betrekken bij de toepassing van het afwegingskader. Samenwerking slaagt alleen als er:

- duidelijke afspraken zijn over bevoegdheden verantwoordelijkheden en besluitvorming;
- een cultuur van vertrouwen, transparantie en gezamenlijk leren wordt bevorderd, en;
- structuren en processen zijn ingericht die samenwerking en communicatie ondersteunen.

Elementen van een afwegingskader

Een werkbaar afwegingskader bestaat uit een aantal criteria die je per onderwerp systematisch doorloopt. Op basis van de input uit de ambtelijke werksessie en bestuurlijke notities kunnen de volgende elementen worden onderscheiden:

1. Complexiteit van deskundigheid: vereist het onderwerp specialistische kennis die lokaal niet beschikbaar is?
2. Mate van noodzakelijk maatwerk: is de doelgroep of context per gemeente zodanig verschillend dat lokale invulling nodig is?
3. Partners en infrastructuur: op welk schaalniveau opereren de relevante ketenpartners?
4. Beleidsmatige invloed: hoeveel ruimte is er voor politieke sturing en lokale beleidskeuzes?
5. Financiële uitvoering en solidariteit: wat is de omvang van de taak? Is gezamenlijke financiering nodig of noodzakelijk? Zijn er risico's die vragen om solidariteit tussen gemeenten?
6. Efficiëntie en uitvoerbaarheid: levert samenwerking aantoonbare voordelen op in termen van capaciteit, kosten of procesinrichting en weegt dat op tegen de extra afstemming die samenwerking vraagt?

Het afwegingskader is geen checklist die automatisch tot een besluit leidt, maar een instrument om het gesprek te voeren over inhoud, organisatie en regie. Het ondersteunt de regio bij het gezamenlijk structureren van afwegingen en biedt een kader om te komen tot gedeelde inzichten, zonder dat formele besluiten al zijn genomen.

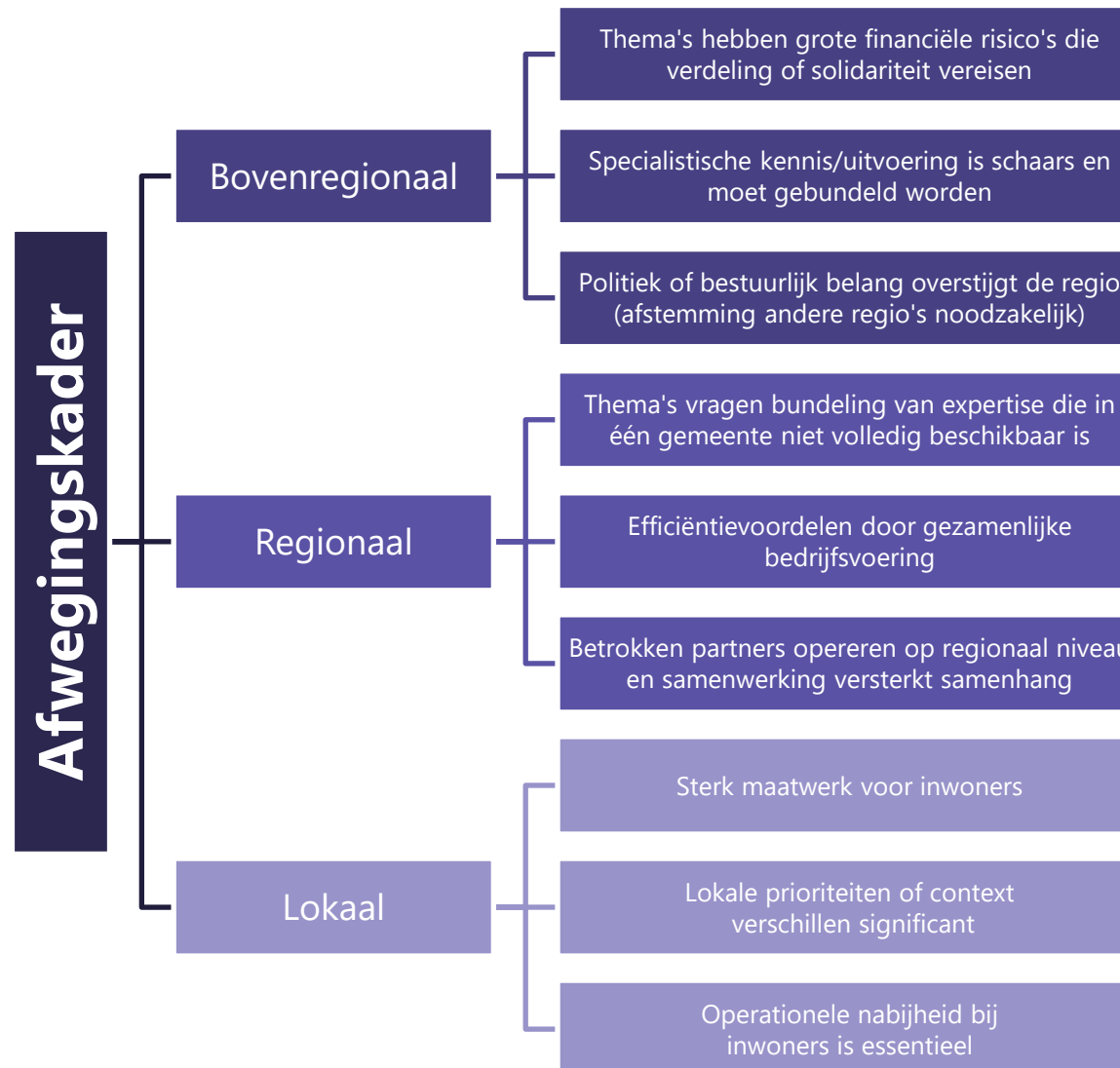
Toepassing in de praktijk

Het afwegingskader kan stapsgewijs worden toegepast als onderdeel van een lerende en, cyclische werkwijze:

1. Bepalen van thema's: welke onderwerpen vragen om (her)overweging van samenwerking?
2. Doorlopen van het kader: bespreek per thema de drie lagen (beleid, bedrijfsvoering en uitvoering) aan de hand van de criteria, inclusief randvoorwaarden, cultuur en structuur.
3. Bepaal verantwoordelijkheid: per laag expliciet benoemen wie richting geeft, wie organiseert en wie uitvoert.
4. Identificeer randvoorwaarden: breng de benodigde cultuur, middelen en structuren in beeld om samenwerking succesvol te maken.
5. Leg keuzes vast: noteer schaalniveau, rolverdeling, verantwoordelijken en randvoorwaarden.
6. Faciliteer bestuurlijke-ambtelijke dialoog en gezamenlijk leren aan de hand van de uitkomsten van deze stappen. Gebruik daarvoor de bestaande overlegstructuren zoals de gouden driehoek en domeinoverleggen.

Element	Beleid	Bedrijfsvoering	Uitvoering
1. Complexiteit en deskundigheid	Is specifieke beleidskennis nodig die lokaal niet beschikbaar is?	Vereist het onderwerp specialistische ondersteuning (bijv. juridische, financiële of data-analysecapaciteit)?	Is uitvoering gebaat bij bundeling van specialistische expertise of schaalgrootte?
2. Maatwerk en lokale variatie	Hoe sterk verschillen lokale prioriteiten of doelgroepen?	Zijn lokale processen of systemen zodanig verschillend dat maatwerk nodig is?	Vereist de uitvoering directe nabijheid bij inwoners of cliënten?
3. Partners en infrastructuur	Op welk niveau opereren relevante netwerk- en ketenpartners (bijv. zorgaanbieders, uitvoeringsorganisaties)?	Zijn ondersteunende functies (zoals inkoop, contractmanagement, monitoring) regionaal of lokaal georganiseerd?	Sluit de operationele infrastructuur aan bij het schaalniveau van partners?
4. Beleidsmatige invloed en sturing	Hoeveel ruimte is wenselijk voor lokale politieke keuzes en accenten?	Kunnen afspraken over middelen en capaciteit eenduidig worden gemaakt?	Past de mate van bestuurlijke sturing bij de uitvoeringspraktijk?
5. Financiering en solidariteit	Vraagt de opgave om gezamenlijke financiering of risicodeling tussen gemeenten?	Is er een voordeel te behalen door gezamenlijke budgettering of kostendeling?	Wordt de uitvoering stabiel of goedkoper door gezamenlijke inzet van middelen?
6. Efficiëntie en uitvoerbaarheid	Leidt samenwerking tot minder bestuurlijke drukte en duidelijkere besluitvorming?	Wordt capaciteit efficiënter benut door standaardisering of schaalgrootte?	Wegen de voordelen van samenwerking op tegen de extra coördinatie en afstemming die nodig is?

Voor de interpretatie van de uitkomsten van het afwegingskader kan het volgende als richtlijn gehanteerd worden:





Deel III

Versterken van de huidige samenwerking

3.1. Beleving van de samenwerking in de praktijk

Een goed functionerende samenwerking valt of staat met een helder en gedragen governance. Binnen ZOU is de governance in de basis op orde: er zijn duidelijke afspraken gemaakt over overlegstructuren, rollen en verantwoordelijkheden. De formele inrichting vormt een stevige basis, maar de kracht van de samenwerking blijkt in de praktijk vooral uit de manier waarop bestuurders, managers en professionals die afspraken samen tot leven brengen. De afgelopen jaren is binnen ZOU een herkenbare netwerksamenwerking gegroeid. Gemeenten weten elkaar steeds beter te vinden, er is bestuurlijk vertrouwen en men deelt de overtuiging dat maatschappelijke opgaven vragen om gezamenlijk eigenaarschap. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat samenwerking geen statisch geheel is, maar een voortdurend leerproces: rollen, mandaten en verwachtingen vragen blijvende afstemming.

In dit hoofdstuk wordt verkend hoe de verschillende gremia, bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend, de governance ervaren, welke patronen zichtbaar zijn in de onderlinge verhoudingen en waar spanning ontstaat tussen rol, mandaat en uitvoering. Daarbij ligt de nadruk niet alleen op wat er formeel is afgesproken, maar vooral op hoe het samenspel in de dagelijkse praktijk uitpakt. De bevindingen in dit hoofdstuk vormen daarmee het vertrekpunt voor de handelingsperspectieven die in het volgende hoofdstuk worden uitgewerkt. Ze laten zien waar de samenwerking stevig staat, maar ook waar verdere ontwikkeling nodig is om de volgende stap te zetten in de ontwikkeling van ZOU als samenwerking.

Governance op papier: formeel én informeel

Op papier is de governance van de regionale samenwerking in ZOU zorgvuldig uitgewerkt. Het programmaplan beschrijft een gelaagde overlegstructuur, waarin elk gremium haar eigen taken en verantwoordelijkheden heeft²:

- Bestuurstafel (BT): wethouders met portefeuille sociaal domein waarin bestuurlijke borging, besluitvorming en afstemming plaatsvindt.

- Domeinoverleggen: per domein (Jeugd, Wmo, Participatie) een bestuurlijk overleg, onder voorzitterschap van een regionale domeinwethouder.
- Programmateam (PT): managers sociaal domein die de ambtelijke voorbereiding en voortgangsbewaking uitvoeren en de rol als ambtelijk opdrachtgever vervullen.
- Regionaal kernteam: uitvoerende taken zoals inkoop, contractmanagement en monitoring.

De regionale samenwerking in ZOU is momenteel georganiseerd als een netwerkorganisatie zonder rechtspersoonlijkheid. Besluitvorming vindt plaats binnen de mandaten van de vijf afzonderlijke gemeenten.

Belangrijke succesfactoren in deze opzet zijn de heldere taakverdeling, de vaste overlegstructuren en de inzet van formats voor opdrachtformulering. Deze elementen dragen bij aan de professionalisering en onderlinge afstemming tussen bestuurlijke en ambtelijke lijnen.

Beleving van de governance in de praktijk: knelpunten en succesfactoren

Uit de interviews, bestuurlijke heisessie en ambtelijke werksessies blijkt dat de samenwerking in de praktijk enerzijds veerkrachtig en verbindend is, anderzijds nog zoekend is naar de rolzuiverheid, eenduidige aansturing en besluitkracht. Formele afspraken zijn aanwezig, maar worden in de praktijk niet op de afgesproken wijze uitgevoerd.

Een belangrijk aandachtspunt is dat sommige processen nog rommelig verlopen, met name rond planning & control, en dat niet alle besluiten volledig regionaal worden genomen. Dit vraagt om duidelijke afspraken en een consistente toepassing van mandaten. De centrumregeling in de huidige vorm ondersteunt dit proces, maar biedt geen oplossing voor alle aspecten van de netwerksamenwerking; ze formaliseert een deel van de samenwerking, terwijl andere onderdelen afhankelijk blijven van goed afgestemde samenwerking en afstemming tussen gemeenten.

² Uit: Programmaplan regio ZOU: Samen Sterker voor Inwoners. Zuid Oost Utrecht.

In de praktijk wordt de samenwerking daarnaast sterk beïnvloed door hoe deelnemers hun rol invullen, hoe zij omgaan met verschillen en onzekerheden en hoe verantwoordelijkheid wordt genomen. Dat is begrijpelijk in een context waarin gemeenten verschillende snelheden, prioriteiten en schaalgroottes kennen.

De belangrijkste observaties laten zich samenvatten als een combinatie van succesfactoren en ontwikkelpunten.

Succesfactoren

- Eén van de meest genoemde positieve ervaringen is het bestuurlijke vertrouwen. Bestuurders geven aan dat de samenwerking constructief is en dat men elkaar vasthoudt bij complexe opgaven. Dit vertrouwen vormt een belangrijke basis voor de samenwerking.
- Daarnaast wordt de open houding binnen het netwerk gewaardeerd. Er is bereidheid om ongemak uit te spreken en om elkaars verhalen te begrijpen. Dit draagt bij aan een cultuur waarin samenwerking mogelijk is, ondanks verschillen in schaal, problematiek en bestuurlijke voorkeuren.
- Ook zijn er positieve voorbeelden van effectieve samenwerking op inhoudelijke thema's. De gezamenlijke inkoop en het contractmanagement worden genoemd als terreinen waarop de samenwerking goed functioneert, mits er voldoende afstemming en mandatering is. Deze voorbeelden worden gezien als bouwstenen voor verdere ontwikkeling en als bewijs dat samenwerking kan werken als de randvoorwaarden op orde zijn.
- Tot slot wordt het feit dat er veel energie en betrokkenheid is binnen de regio als kracht benoemd. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er de wil om samen te werken en om de samenwerking verder te brengen. Dit biedt kansen om de governance verder te versterken, mits de knelpunten rond rolzuiverheid, mandatering en proceshygiëne worden aangepakt.

Ontwikkelpunten

- De gouden driehoek, bestaande uit de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider, wordt in de praktijk niet zuiver uitgevoerd conform de bedoeling en de gemaakte afspraken. Rolzuiverheid blijft daarmee een belangrijk aandachtspunt. Zo wordt van de ambtenaar 5.0 verwacht om voor meerdere gemeenten te werken en van de bestuurders dat zij zich laten adviseren door de ambtenaar 5.0. In de praktijk wordt echter nog regelmatig teruggegrepen

op de lokale beleidsambtenaar, waardoor de ambtenaar 5.0 niet altijd goed in positie komt. Ook de raden zijn nog onvoldoende aangesloten bij dit samenspel, waardoor hun perspectief en democratische legitimatie beperkt wordt meegenomen.

- De mandatering van taken wordt in de praktijk onvoldoende expliciet gemaakt. Daardoor wordt er geregeld lokaal geïntervenieerd op regionale voorstellen, wat leidt tot vertraging en onzekerheid. Het expliciteren van mandaten is cruciaal voor het functioneren van de samenwerking. In de praktijk is bovendien onvoldoende met elkaar doorleefd wat met bepaalde opgaven wordt bedoeld, waardoor portefeuillehouders deze verschillend interpreteren. De bestuurlijke opdrachtgever kan daarin onvoldoende sturen op de opgave en de ambtelijke betrokkenen zijn vervolgens vaak bezig met het bij elkaar houden van uiteenlopende belangen ('de kikkers in de kruiwagen') in plaats van met de uitvoering van de opdracht.
- De samenwerking vraagt om een sterker gedeeld eigenaarschap tussen bestuurders en ambtenaren. Bestuurders en programmamleden ervaren dat de onderlinge afstemming over ambities, haalbaarheid en prioritering niet altijd vanzelf tot stand komt. De uitdaging ligt erin om bestuurlijke sturing en ambtelijke voorbereiding beter in balans te brengen, zodat beleid, uitvoering en de onderlinge bevoegdheden elkaar versterken.
- Binnen het programmteam lijkt de eigen rol in de praktijk meer te worden ingevuld als verlengde van beleidsoverleggen dan als gezamenlijk managementteam dat stuurt op de regionale samenhang en koers.
- Overkoepelend gezien wordt nog beperkt ruimte gemaakt voor reflectie op het functioneren van de samenwerking zelf.
- Tot slot blijkt het ambtenaar 5.0-model kwetsbaar. Bij uitval van medewerkers valt regionale inzet vaak het eerst weg en er is geen structurele borging van continuïteit. De inzet is afhankelijk van individuele beschikbaarheid en betrokkenheid, niet van een stabiel systeem. Het model werkt alleen goed als de afgesproken rollen consequent en zuiver worden ingevuld, iets wat nu nog in ontwikkeling is.

3.2. Handelingsperspectieven voor doorontwikkeling van de samenwerking

Het samenspel goed organiseren

Een toekomstbestendige samenwerking in ZOU vraagt om een zorgvuldig ingericht samenspel tussen inhoud, proces en relatie. Deze drie elementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar voortdurend. Als één van de drie onvoldoende aandacht krijgt, raakt het geheel uit balans. In de praktijk is zichtbaar dat ZOU op inhoud goed samenwerkt en dat de bestuurlijke relaties overwegend constructief zijn. De relationele kwaliteit maakt samenwerking mogelijk, maar is tegelijkertijd kwetsbaar door de afhankelijkheid van personen. Bij collegewisselingen kan de dynamiek snel veranderen. De samenwerking is daarmee deels afhankelijk van informele afspraken en persoonlijke inzet: institutionele borging ontbreekt. Daarnaast kan het procesmatige en organisatorische fundament nog kan worden versterkt.

Om het samenspel goed te organiseren, is het belangrijk dat inhoudelijke keuzes niet losstaan van de manier waarop ze tot stand komen en van de mensen die ze moeten uitvoeren. Dat betekent dat niet alleen wordt bepaald *wat* er regionaal wordt opgepakt, maar ook *hoe* en *door wie*. Dit vraagt om expliciete afspraken, heldere mandaten en een gedeeld beeld van de samenwerking. Door inhoud, proces en relatie in samenhang te organiseren, kan de samenwerking zich verder ontwikkelen tot een sterkere samenwerking en lerend netwerk.

Maak mandatering expliciet en werkbaar

In de huidige samenwerking zijn de formele mandaten helder vastgelegd, maar de interpretatie en toepassing ervan kunnen verschillen. Dit betreft met name wat bepaalde besluiten in de praktijk betekenen en hoe verantwoordelijkheden worden ingevuld door de bestuurlijke opdrachtgever, ambtelijke opdrachtgever en ambtenaar 5.0. Door expliciet aandacht te besteden aan deze rolverdeling en het doorleven van de mandaten ontstaat duidelijkheid over verantwoordelijkheden, vermindert de kans op lokale interventies en wordt eigenaarschap versterkt.

Het helpt om per opgave vast te leggen:

- Welke besluiten vallen onder het mandaat van de bestuurlijke opdrachtgever?
- Welke bevoegdheden liggen bij de ambtelijke opdrachtgever?
- Welke rol heeft de ambtenaar 5.0 bij de uitvoering en advisering?

Door hierover in gezamenlijk overleg duidelijke afspraken te maken en scenario's door te spreken, ontstaat voorspelbaarheid en vertrouwen in de samenwerking. Dit bevordert dat besluiten consistent worden opgevolgd en dat alle betrokkenen dezelfde interpretatie hanteren van de gemaakte afspraken.

Zorg voor rolzuiverheid in alle gremia

De gouden driehoek (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, ambtenaar 5.0/projectleider) functioneert niet goed als rollen niet zuiver worden uitgevoerd. Wanneer de rollen echter helder zijn en wederzijds worden gerespecteerd, leidt dit aantoonbaar tot snellere besluitvorming en meer consistentie in uitvoering. Door opnieuw duidelijkheid te creëren over rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen, kan efficiënter worden samengewerkt en wordt dubbel werk voorkomen.

Dit geldt ook voor andere gremia. Op dit moment functioneert het programmateam vaak als een verlengstuk van beleidsoverleggen. Om de samenwerking te versterken, adviseren we dat het programmateam zich richt op de volgende taken:

- Proactief coördineren van samenhang
- Strategisch advies aan bestuurders
- Handhaven van rolzuiverheid in de gouden driehoek
- Cyclisch monitoren en terugkoppelen

In de domeinoverleggen en aan de bestuurstafel is het belangrijk om de verbinding tussen beleid, uitvoering en mandaat expliciet te blijven maken. De programmateamleden hebben hier een belangrijke rol.

Creëer ruimte voor gezamenlijke reflectie en kennisdeling

Er is brede behoefte aan momenten om samen stil te staan bij de samenwerking, op elk niveau: beleidsmakers, uitvoerders én bestuurders. Niet over de inhoud, maar over het proces: werkt het zoals bedoeld, doen we de juiste dingen, en zijn de rollen helder? Een lerende samenwerking vraagt om structurele reflectie, niet alleen om bijsturing op momenten dat iets niet goed gaat. Door vaste momenten van gezamenlijke evaluatie en kennisdeling te organiseren, groeit het gezamenlijke leervermogen en worden verschillen in beleving sneller besproken. Hiermee wordt reflectie onderdeel van het werkritme in plaats van een incidentele activiteit.

Hoewel de formele evaluatie van de centrumregeling in 2028 plaatsvindt, is het belangrijk om al eerder te starten met reflectie en bijstelling. Tussentijdse evaluaties dragen bij aan continue verbetering én vormen een goede voorbereiding op de heroverweging van de samenwerkingsvorm in 2028. Zo wordt de centrumregeling vanaf het begin benaderd als een lerend systeem, niet als een statisch contract.

Organiseer een gezamenlijk proces voor het bepalen van opgaven

In de huidige samenwerking wordt de afweging of een opgave regionaal, lokaal of bovenregionaal wordt opgepakt, niet altijd op dezelfde manier gemaakt. Soms gebeurt dit expliciet en zorgvuldig, maar regelmatig ook impliciet of ad hoc. Dit zorgt voor verschillen in verwachtingen. Door gezamenlijk een vast proces te ontwikkelen voor het maken van deze afweging, met heldere stappen, rollen en momenten van besluitvorming, ontstaat transparantie en voorspelbaarheid. Dit versterkt het onderlinge vertrouwen en voorkomt dat discussies over taken en mandaten telkens opnieuw gevoerd moeten worden.

Het afwegingskader biedt hierbij een belangrijk hulpmiddel: het zorgt ervoor dat inhoudelijke keuzes, bestuurlijke verantwoordelijkheden en uitvoeringscapaciteit in samenhang worden beschouwd en biedt daarmee ook houvast en consistentie in rolverdeling en communicatie.

Werk aan een gedeeld toekomstbeeld

Een helder proces is een randvoorwaarde, maar geen doel op zich. Uiteindelijk gaat het erom dat alle partners dezelfde richting voor ogen hebben. Een gedeeld toekomstbeeld helpt om richting te geven aan keuzes en prioriteiten. Door gezamenlijk een afwegingskader te ontwikkelen en per onderwerp te bepalen wat regionaal, lokaal of bovenregionaal wordt opgepakt, ontstaat helderheid over rolverdeling en verantwoordelijkheden. Zo groeit stap voor stap een gezamenlijke visie op de toekomst van ZOU, waarin ambities, capaciteit en uitvoeringskracht elkaar versterken. Zo ontstaat niet alleen een gedeelde werkwijze, maar ook een gedeelde ambitie voor de verdere ontwikkeling van ZOU als netwerkorganisatie.

Dat afwegingskader maakt het bovendien mogelijk om ambities, capaciteit en uitvoeringskracht beter op elkaar af te stemmen.

In deel IV wordt hier dieper op ingegaan.



Deel IV

Naar een gezamenlijke koers en duurzame samenwerking

4.1. Bestuurlijke uitgangspunten

Op basis van de analyse van de huidige samenwerking, de werk- en heisessies en interviews, worden de onderstaande bestuurlijke uitgangspunten voorgesteld. Deze uitgangspunten zijn geen definitief eindbeeld, maar bieden een richtinggevend kader dat bestuurders helpt keuzes te maken over hoe, waarom en met wie samengewerkt wordt. Ze vormen het houvast voor de verdere ontwikkeling van ZOU als samenwerking.

Vorm volgt inhoud

De juridische en organisatorische vorm van samenwerking is ondersteunend aan de inhoudelijke opgaven en ambities. Structuur volgt uit wat nodig is om maatschappelijke impact te realiseren, niet andersom. Beslissingen over samenwerking worden daarom altijd inhoud-gedreven genomen: eerst helderheid over het “wat” en “waarom”, daarna pas over het “hoe” en “met welke vorm”. Dit uitgangspunt benadrukt dat structuur en regels ondersteunend zijn, niet beperkend, en dat flexibiliteit nodig is om effectief in te spelen op regionale opgaven.

Flexibiliteit binnen kaders

ZOU bestaat uit gemeenten met verschillende schaal, context en prioriteiten. De samenwerking moet daarom ruimte bieden voor differentiatie en maatwerk binnen een gezamenlijk kader dat richting geeft aan regionale samenhang. Dit betekent dat kleinere gemeenten serieus worden genomen, dat hun belangen en bijdrage worden gewogen en dat er balans is tussen gezamenlijke ambitie en lokale autonomie. Duidelijke kaders helpen om gezamenlijke doelen te realiseren, terwijl variatie in tempo, inzet en aanpak mogelijk blijft.

Gezamenlijk leren en verbeteren

Samenwerking is een continu proces van leren, verbeteren en afstemmen. Door het organiseren van gezamenlijke leer- en reflectiemomenten, bijvoorbeeld via innovatietafels, ontwikkelagenda's en monitoring, ontstaat een cultuur waarin ervaringen uit de praktijk leiden tot betere keuzes en versterkte uitvoering. Het uitgangspunt benadrukt dat leren en verbeteren een integraal onderdeel is van de regionale samenwerking, niet een bijzaak.

Democratische legitimiteit

De samenwerking moet niet alleen bestuurlijk effectief zijn, maar ook democratisch gelegitimeerd. Dit betekent dat gemeenteraden structureel, tijdig en inhoudelijk betrokken worden bij regionale besluitvorming. Hun rol moet expliciet verankerd zijn in de governance van de samenwerking, zodat politieke controle, transparantie en lokaal draagvlak geborgd zijn. Democratische legitimatie is geen sluitstuk van het proces, maar een integraal onderdeel van hoe de samenwerking functioneert en zich ontwikkelt.

4.2. Stappen voor de doorontwikkeling

De doorontwikkeling van de regionale samenwerking vraagt om een stapsgewijze en systematische aanpak, waarin inhoud, proces en vorm elkaar logisch opvolgen. Daarbij geldt het principe: vorm volgt inhoud. Eerst moet duidelijk zijn waarover wordt samengewerkt en waarom, voordat wordt besloten hoe en in welke vorm.

Het afwegingskader dat in het vorige hoofdstuk is ontwikkeld vormt hierbij de gemeenschappelijke taal en systematiek. Het helpt om per thema systematisch te bepalen wat regionaal, lokaal of bovenregionaal wordt opgepakt, en vormt zo de basis voor de fasering van de doorontwikkeling.

Stap 1: Gezamenlijk vaststellen van het afwegingskader: een gemeenschappelijke taal

De eerste stap is het gezamenlijk vaststellen van het afwegingskader. Dit kader vormt de gemeenschappelijke taal voor regionale samenwerking en helpt om per onderwerp systematisch te bepalen op welk schaalniveau samenwerking meerwaarde heeft. Het bevat criteria zoals inhoudelijke urgentie, schaalvoordelen, uitvoerbaarheid, mandatering, democratische legitimatie en organisatorische randvoorwaarden en efficiëntie. Door het kader vooraf te definiëren, voorkom je dat het gesprek telkens opnieuw gevoerd moet worden en ontstaat een gedeelde basis voor verdere keuzes. Deze stap creëert eigenaarschap en maakt het gesprek over samenwerking minder gevoelig: het gaat niet meer over meningen of belangen, maar over gedeelde criteria.

Stap 2: Verkennen van de relevante thema's: waar hebben we het concreet over?

De tweede stap is het in kaart brengen en prioriteren van de inhoudelijke thema's die voor de regio relevant zijn, zoals jeugd, Wmo, toezicht, leerplicht, werk & inkomen, leerlingenvervoer en sociale teams. Het doel is om samen te bepalen op welke onderwerpen op tafel liggen en wat ze betekenen voor inwoners, gemeenten en uitvoeringspraktijk. Niet alle onderwerpen hoeven tegelijk aan bod te komen. De regio kiest zelf gefaseerd welke thema's het meest urgent of kansrijk zijn om gezamenlijk te verkennen.

In deze fase werk je ook aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal: wat verstaan we onder begrippen als *regionaal oppakken*, *lokale autonomie*, *mandaat* en *uitvoering*? Door deze taal expliciet te maken, wordt de basis gelegd voor een beter gesprek over rolverdeling en verantwoordelijkheid.

Stap 3: Toepassen én vertalen van het afwegingskader per onderwerp

Als de thema's helder zijn, kan het afwegingskader per onderwerp worden toegepast. Bij het afwegen van regionale samenwerking wordt expliciet meegenomen hoe financiële bijdrage, lokale impact en betrokkenheid van (kleinere) gemeenten worden geborgd, zodat alle partners serieus genomen worden en er breed draagvlak ontstaat. Dit gebeurt bij voorkeur in gemengde gremia (bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend), zodat alle perspectieven worden meegenomen.

Het afwegingskader wordt bij voorkeur door strategen uit de verschillende gemeenten uitgevoerd, niet door vakspecialisten. Strategen hebben de rol om het overzicht te behouden, belangen te wegen en het kader te vertalen naar duidelijke keuzes, zonder te verzanden in inhoudelijke details van een specifiek domein.

Om te voorkomen dat het afwegingskader een puur ambtelijke exercitie wordt, is bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk, maar gericht op hoofdlijnen. Bestuurders hoeven niet elk detail te beoordelen, maar:

- Bestuurders maken zich het afwegingskader eigen en gebruiken het als referentie voor keuzes en prioriteiten.
- Bestuurders toetsen en bevestigen de implicaties van schaalniveau, mandaat, verantwoordelijkheden en randvoorwaarden.
- Bestuurders zorgen dat de resultaten van de ambtelijke toepassing aansluiten bij de bestuurlijke ambitie en het gezamenlijke perspectief van de regio.

Dit zorgt ervoor dat het afwegingskader zowel ambtelijk als bestuurlijk verankerd wordt, zonder dat bestuurders worden belast met uitvoerende details. Het invullen van het kader is niet het eindpunt, maar het startpunt voor gezamenlijke keuzes. De uitkomsten vormen de basis voor concrete afspraken over rolverdeling, proces en planning en helpen om te bepalen:

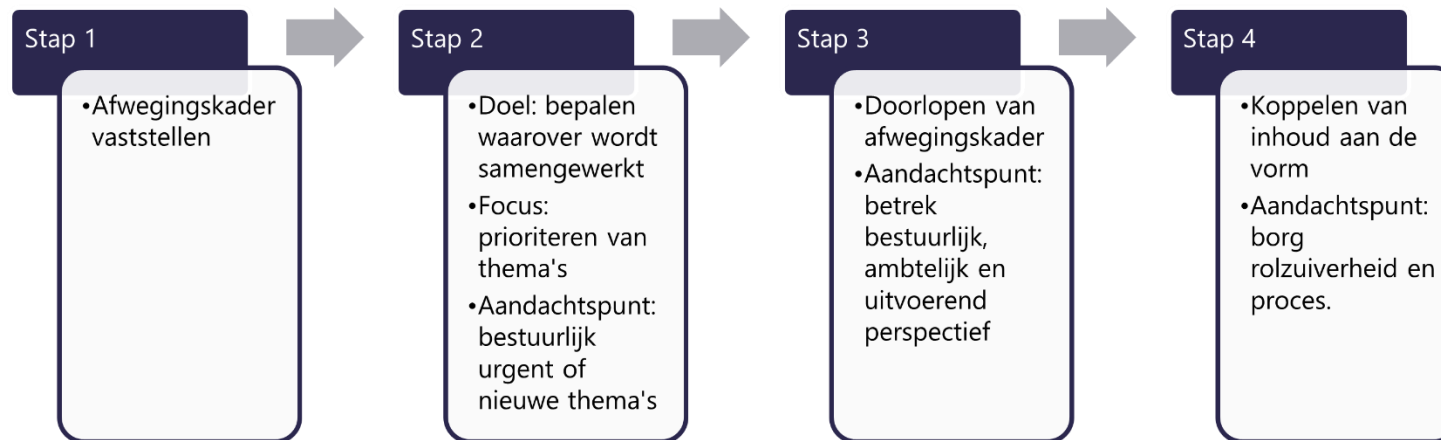
- welke onderwerpen direct opgepakt kunnen worden;
- waar verdere uitwerking of besluitvorming nodig is;
- welke thema's meer voorbereiding of afstemming vragen.

Gebruik deze fase ook om randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking te formuleren: welke cultuur, structuur en ondersteuning zijn nodig om gemaakte afspraken te laten werken? Denk aan vertrouwen, transparantie, besluitvaardigheid en een gezamenlijk leerproces.

Stap 4: Vertalen van inhoud naar vorm en samenwerking

In deze laatste fase wordt gekeken naar de bijpassende vorm van samenwerking. De vraag is dan: welke governance-structuur past bij de gemaakte inhoudelijke keuzes? Is de huidige netwerkorganisatie voldoende, of vraagt de samenwerking op termijn om een uitbreiding van de centrumregeling of een andere vorm van de gemeenschappelijke regeling? Wat betekent dat voor de rol van de raden, de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke sturing?

Door deze volgorde aan te houden, eerst inhoud en proces, daarna pas vorm, wordt voorkomen dat het gesprek over structuur de inhoud overschaduwet. De vorm volgt zo logisch uit een gezamenlijke analyse en gedeelde ambitie. De fasering biedt ruimte voor maatwerk: gemeenten bepalen gezamenlijk op welke thema's zij het afwegingskader toepassen, in welk tempo en met welke diepgang. Zo blijft de doorontwikkeling beheersbaar en sluit deze aan bij bestuurlijke energie en uitvoeringscapaciteit.



4.3. Een gedeeld kompas voor de toekomst

Deze notitie biedt een kader en handelingsperspectieven voor de doorontwikkeling van de samenwerking in ZOU. Het is geen blauwdruk, maar een uitnodiging tot gezamenlijke koersbepaling. De keuzes die nu worden voorbereid, bepalen hoe de regio haar ambities in de toekomst waar kan maken. De vier stappen hierboven vormen samen dat kompas: ze helpen om stap voor stap te werken aan een volwassen, lerende en bestuurlijk gedragen samenwerking.

Oproep tot collectieve betrokkenheid

Een toekomstbestendige regionale samenwerking vraagt vanaf het begin om ruimte voor inhoudelijke ontwikkeling, gezamenlijke uitvoering, leren en bestuurlijke legitimering. Daarvoor is actieve inzet van bestuurders, ambtenaren en gemeenteraden essentieel. Alleen door gezamenlijke betrokkenheid kan het samenspel tussen inhoud, proces en relatie succesvol worden vormgegeven.

Van papier naar praktijk

De regionale samenwerking in ZOU heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een stevige netwerksamenwerking met een breed bestuurlijk draagvlak en een duidelijke gezamenlijke ambitie. De invoering van de centrumregeling markeert een belangrijke stap in de formalisering van deze samenwerking. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat de huidige netwerksamenwerking, hoewel op papier goed doordacht, in de uitvoering soms nog zoekende is.

Toch is er veel om op voort te bouwen. De regio beschikt over inhoudelijke energie, een gedeeld besef van urgentie en bereidheid tot samenwerking en doorontwikkeling. Dat biedt een vruchtbare basis voor het verkennen van de tweede trap in de samenwerking.

Sterk samenspel

Voor een toekomstbestendige samenwerking is het van belang om het samenspel tussen inhoud, proces en relatie bewust en zorgvuldig te organiseren. Het gezamenlijk ontwikkelen en toepassen van een afwegingskader helpt om per onderwerp te bepalen wat regionaal, lokaal of bovenregionaal wordt opgepakt. Pas daarna volgt het gesprek over de vorm van samenwerking die hierbij past.

Daarnaast zijn de handelingsperspectieven cruciaal om de samenwerking effectief te maken:

- Helder definiëren wie welke taken en verantwoordelijkheden draagt binnen elk gremium en daar ook naar te gedragen (rolzuiverheid).
- Duidelijkheid over wie bevoegd is om besluiten te nemen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, om lokale interventies te voorkomen en eigenaarschap te versterken (expliciete mandaten).
- Zorg dat er een duidelijk proces wordt afgesproken over hoe keuzes worden gemaakt, wie bij het gesprek betrokken is, welke afwegingen worden gemaakt en hoe besluiten worden vastgelegd (proceshygiëne).
- Een gezamenlijk beeld van prioriteiten en doelen, inclusief de afweging van schaalniveau en rolverdeling, dat richting geeft aan keuzes en acties (gedeeld toekomstbeeld).
- Een stapsgewijze cyclische aanpak waarin inhoud, afwegingskader en governance geleidelijk worden doorontwikkeld, met ruimte voor leren en bijstellen (gefaseerde doorontwikkeling).

Geduld en beweging

Door deze verkenning gezamenlijk uit te voeren, ontwikkelt de regio ZOU zich van een af en toe impliciete samenwerking naar een meer expliciet, bestuurlijk en ambtelijk geborgde samenwerking. Dit vraagt geduld en doorzettingsvermogen: verandering is een cyclisch proces, waarin effecten pas op langere termijn zichtbaar zijn.

Het kompas dat deze eindnotitie biedt, nodigt uit tot een continu dialoog: bestuurders, ambtenaren en uitvoerders leren gezamenlijk, maken keuzes op basis van gedeelde analyse en passen de samenwerking steeds verder aan. Zo ontstaat een samenwerking die zowel effectief en evenwichtig is en die de regio in staat stelt haar maatschappelijke ambities duurzaam te realiseren.

Het is nu aan alle betrokkenen om het afwegingskader én de handelingsperspectieven te gebruiken: voer de gesprekken, werk aan rolzuiverheid en mandaten, organiseer het samenspel tussen inhoud, proces en relatie, en doorloop de fasering van doorontwikkeling. Zo kan de regio stap voor stap een sterke, effectieve en zorgvuldige samenwerking realiseren.

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Zo brengen wij beweging in organisaties. Zo dragen wij bij aan een weerbare en wendbare publieke sector. Wij helpen bij het ontwikkelen van organisaties en organisatieonderdelen. Door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. En door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag. Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En begeleiden de processen om deze organisaties te vitaliseren en om samenwerking of fusie tot stand te brengen. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

In onze analyses zijn we scherp. In onze advisering bieden we concreet handelingsperspectief voor ontwikkeling. Wij kijken waar gewenst ook met een juridische, financiële en/of personele blik naar uw organisatie- en samenwerkingsvraagstukken. Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transitie op het gebied van klimaat en energie. Het is een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken. Het zijn thema's waarop wij via onze &VDL Academy graag onze kennis delen. Staat uw vraagstuk er niet tussen? Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | Interim | &VDL Academy
& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor Interim-bemiddeling, Executive search & Werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven

Isaac Titsinghkaade 4a
1018 CA Amsterdam

info@en-vdl.nl
085 - 747 06 18

en-vandelaar.nl

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.

