

Geraakt worden

Als basis voor goede samenwerking



*Programma
Grenzeloos Samenwerken
in samenwerking met
Programma
Geweld Hoort Nergens Thuis*

Versie	1.0
Datum	9 december 2021
Auteurs	Martijn Jebbink, Lisette de Waard en Peter van der Werff

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Het werken als één overheid.....	3
1.2	Over deze rapportage.....	3
1.3	Aanbevelingen top-10	4
2.	Het programma Geweld Hoort Nergens Thuis.....	7
2.1	Een korte biografie: de opgave en de spelers	7
2.2	Inrichtingskeuzes	9
2.3	Taakopvatting Programmteam.....	10
2.4	Governance	10
2.5	Visualisatie GHNT	12
2.6	Aanvullende lessen bij dit hoofdstuk	14
3.	Bruggen bouwen	17
3.1	Samenwerking tussen het programmteam en de gemeentelijke wereld 17	
3.2	Samenwerking tussen het programmteam en de departementale wereld.....	18
3.3	Persoonlijke verbinding: krachtig maar ook kwetsbaar	19
3.4	De ogen op de bal houden	20
3.5	Aanvullende lessen bij dit hoofdstuk	22
4.	Leren en borgen	25
4.1	We organiseren het leren in de opgave, buiten de organisatie(s)	25
4.2	Het succes wordt lokaal geboekt (en centraal gevierd).....	25
4.3	De borgingsdiscussie	26
4.4	Aanvullende lessen bij dit hoofdstuk	27
5.	Nawoord.....	29
5.1	Onderzoeksopzet	29
5.2	Onze ervaringen als onderzoekers van de GHNT-samenwerking	29
Bijlage-1:	GHNT op het ABD-symposium	31
Bijlage-2:	Aanbevelingen per doelgroep.....	32
Bijlage-3:	Checklist	43
Bijlage-4:	Ansell & Gash, a model of collaborative governance	45

1. Inleiding

1.1 Het werken als één overheid

Zonder twijfel zal 2021 een jaar zijn waarin de overheid een flinke stap zet in het samenwerken rond maatschappelijke opgaven. Het jaar van een kabinetsformatie, waarin de Haagse politiek onder een vergrootglas ligt en het gesprek veel over beeldvorming en ‘de poppetjes’ gaat. Tegelijk ook het jaar waarin op gezette tijden de vraag werd gesteld welke maatschappelijke problemen de meeste aandacht vragen. Waarbij tegelijk de SG’s in hun brief aan de formatietafel waarschuwen voor departementale herindelingen en de inspanningen, tijd en kosten die daarmee gemoeid zijn. Een nieuwe beschouwing van maatschappelijke vraagstukken die, als de SG’s gehoord worden, geadresseerd moeten worden binnen de bestaande structuur. Dat vraagt om de opstart van nieuwe programmadirecties en –DG’s. Het is dan ook niet vreemd dat ook het ABD-symposium eind september in het teken stond van samenwerken over departementale en bestuurlijke grenzen heen. Daar is nog veel over te leren, en dat is ook het thema van deze rapportage.

Om zich naar de samenleving te profileren als één overheid is goede onderlinge samenwerking een eerste vereiste. Dat dat geen abc’tje is, zien we regelmatig in de media. Het programma Grenzeloos Samenwerken stelt zich ten doel om de beweging verder te brengen waarbij overheden samenwerken rondom een opgave. Een van de manieren om de beweging verder te brengen is om op gezette tijden een kijkje in de keuken te nemen bij een programmadirectie of –DG: hoe ziet goede samenwerking eruit, wat helpt daarbij of wat werkt juist belemmerend? Zo werd eerder de aanpak van de stikstofproblematiek onderzocht en konden we dit voorjaar meekijken bij programma Geweld Hoort Nergens Thuis.

1.2 Over deze rapportage

Deze onderzoeksrapportage is van de hand van Peter van der Werff, Martijn Jebbink en Lisette de Waard. Het onderzoek richtte zich op de lessen uit het programma Geweld Hoort Nergens Thuis (GHNT), op drie niveaus: de inrichting (structuur) van het programma, de samenwerking zelf (cultuur en gedrag) en de manier waarop structuur en samenwerking op elkaar ingewerkt hebben. Dit is dus geen evaluatie van de rol van de betrokkenen. Wél beogen we duidelijk te maken hoe we als overheid nog stappen kunnen zetten om dit soort programma’s goed te starten, op te bouwen en uit te voeren. Het ging en gaat tenslotte niet allemaal vanzelf.

De opbouw van deze rapportage is dat we beginnen met een introductie van het GHNT-programma in hoofdstuk 2: om welke maatschappelijke opgave gaat het, welke personen en organisaties hebben daarbij een rol en hoe is de samenwerking gestart en de besturing ingericht? In hoofdstuk 3 kijken we naar het verloop van deze samenwerking, waarna we in hoofdstuk 4 ingaan op de manier waarop de resultaten en de lessen geborgd zijn.

In deze drie inhoudelijke hoofdstukken staan de ervaringen van het GHNT-programma uitgewerkt. Gegeven de rijkheid van deze ervaringen hebben we een tiental aanbevelingen samengesteld, om mee te geven aan hen die op het punt staan een nieuw programma rond een maatschappelijke opgave te starten of daaraan deel te nemen. Deze aanbevelingen worden hierna gelijk in paragraaf 1.3 geïntroduceerd.

Hoofdstuk 5 tenslotte bevat nawoord met onder andere de onderzoeksopzet. De bijlagen bevatten achtereenvolgens:

- Een samenvatting van het gesprek over GHNT op het ABD-symposium in september.

- Aanbevelingen uitgewerkt per doelgroep (opdrachtgever, opdrachtnemer, staande organisatie en organisatieadviseur), inclusief een visualisatie per doelgroep.
- Een checklist met aanbevelingen.
- Een samenvatting van het model voor collectieve sturing van Ansell & Gash.

Kaders

In deze rapportage eindigen we ieder hoofdstuk met een kader met een samenvatting van de geleerde lessen of een reflectie vanuit het *model voor collectieve sturing* van Ansell & Gash. Ook nemen we verwijzingen op naar de kaartenset die door programma Grenzeloos Samenwerken is ontwikkeld¹.

1.3 Aanbevelingen top-10

Onze gesprekspartners hebben aangegeven behoefte te hebben aan een concrete set aanbevelingen, zowel voor (potentiële) opdrachtgevers als opdrachtnemers van opgavegerichte programma's. In de tekst van deze rapportage zijn vele lessen en aanbevelingen opgenomen die recht beogen te doen aan de rijkdom van de samenwerking rond het programma GHNT. In bijlage-2 geven we gerichte aanbevelingen per 'doelgroep'. De aanbevelingen in deze paragraaf vatten alle lessen samen; meer specifieke lessen en aanbevelingen staan opgenomen in de overige hoofdstukken.

- a) **Start gericht** | *Begin niet aan een programma als een quick fix*
 >> Bij complexe problemen kan het verleidelijk zijn om te kiezen voor een programmavorm. Zo kan een programma een quick fix lijken, en op de langere termijn toch niet per sé de oplossing zijn. Maak

inrichtingskeuzes bewust, expliciet en bij de start. Zorg dat eerst helder is óf en waarom de opgave niet effectief vanuit de bestaande organisaties wordt opgepakt. Zijn de betrokken organisaties onvoldoende in staat om zonder de programmavorm een goede samenwerking te realiseren? Waar zit het onvermogen en hoe kan dat worden aangepakt? En als dan wordt gekozen voor een programmavorm: hoe ziet de verbinding tussen programma en staande organisaties er dan concreet uit (taak-en rolverdeling en methode van besluitvorming heel helder maken) en hoe moeten eventuele conflicten worden aangepakt?

- b) **Verbind opgave en spelers** | *Breng de spelers bijeen rondom een heldere opgave*
 >> Voor een succesvol programma zijn partijen nodig die bijdragen aan de opgave, en gemotiveerde mensen die gericht zijn op goede samenwerking. Investeer daarbij in het formuleren van een gezamenlijk startpunt: wat is de feitelijke opgave, wat is voor deze opgave de ambitie en welke acties horen daarbij. Wat moet een nieuw programma precies voor elkaar krijgen dat anders niet lukt? Wat zijn de kaders, en waar zit de ruimte? Denk niet te snel: we zullen we het wel over hetzelfde hebben. Juist in dit proces van formuleren komen in een vroeg stadium verschillende gezichtspunten boven tafel.
- c) **Handel daar waar nodig** | *Kies het juiste niveau/ zwaartepunt van handelen*
 >> Het zwaartepunt van de aanpak van een complexe maatschappelijke opgave moet daar liggen waar het verschil vooral wordt gemaakt. Het versterken van het professioneel handelen van

¹ Hierna: de GS-kaartenset

de publieke functionarissen die zich inzetten voor de maatschappelijke opgave is de kern van programma's zoals Geweld Hoort Nergens Thuis. Organiseer dan ook het zwaartepunt van het programma daar waar je het meeste effect kunt hebben. Als de maatschappelijke effecten lokaal en regionaal geboekt moeten worden, zorg dan voor plaatselijke verbindingen in de vorm van projectleiders, samenwerkingsverbanden e.d., en faciliteer gemeenten en lokaal werkende instanties waar nodig met subsidie of andere middelen.

- d) **Organiseer passende middelen** | *Zorg voor tijd, geld en menskracht die aansluit bij wat de opgave nodig heeft*
>> De financiering van een programma moet aansluiten bij de aard van de opgave. Niet alleen moet gekeken worden naar het zwaartepunt van handelen, maar ook kan bij structurele problemen niet zonder meer volstaan worden met middelen van een té tijdelijke aard. De financiering moet recht doen aan de tijd die nodig is om daadwerkelijk verbetering te realiseren én structureel te bestendigen. Daarbij moeten de te verwachten kosten opwegen tegen de baten van het programma, inclusief de kosten van het versterken van de bestaande organisaties.
- e) **Creëer doorzettingskracht** | *Richt een gelaagde, evenwichtige governance in*
>> Een effectief programma vergt opdrachtgevers die (gezamenlijk) gezag en doorzettingsmacht hebben op alle relevante aspecten van de opgave. Daarbij is het van belang dat de staande organisaties in beleidsmatige, financiële, juridische en communicatieve zin gebonden zijn aan het succes van het programma, en daarop parallel en congruent worden aangestuurd en aangesproken. De opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor deze aansturing en organiseren het

gesprek waarin de rollen en taken van alle spelers helder worden. Hierbij is een gelaagde sturing te realiseren in een gefragmenteerd landschap: landelijke afspraken maken met organisaties die landelijk georganiseerd zijn (zoals Politie); datzelfde geldt regionaal (regionale samenwerkingsverbanden) en lokaal (zoals gemeenten en wijkteams).

- f) **Maak verbindingen persoonlijk** | *Stuur formeel én informeel*
>> Investeer in persoonlijke verbindingen en het onderling vertrouwen tussen alle partijen: de politieke top, ambtelijke organisaties, lokale bestuurders, plaatselijke instanties, professionals en vooral ook persoonlijk betrokken burgers. Het werken aan maatschappelijke opgaven steunt maar ten dele op hiërarchische structuren en vergt, naast politieke sturing, vooral netwerksturing en persoonlijk leiderschap.
- g) **Blijf de mens zien** | *Geef de ervaring van betrokken burgers steeds een plek aan tafel*
>> Hou met elkaar de ogen op de bal. Tijdens de samenwerking is het zaak om, samen met de deelnemende partijen, steeds de opgave en het beoogde maatschappelijk effect voor ogen te houden. Dus om de leefwereld een plek te geven in de systeemwereld, in de vorm van de inzet van burgers, ervaringsdeskundigen, praktijkverhalen of op andere manieren. De opgave en de leefwereld vormen het fundament van een programma, het maakt dat mensen die eraan werken *geraakt* worden.
- h) **Benut spanning en ongemak** | *Leer samen omgaan met spanning en ongemak*
>> Zowel het opdrachtgeverschap, het concreet leiden en het uitvoeren van een programma is een vak, waarbij het gaat om het verenigen van tegenstrijdige benaderingen, het omgaan met spanning

en ongemak, met complexiteit en met het niet-weten. Als overheid is het zaak om te investeren in de bijbehorende vakkennis. Veel programma's zijn gebaat bij het inzetten van een onafhankelijke procesbegeleider, die de onvermijdelijke professionele spanning tijdens de samenwerking in goede banen kan leiden en structuur en veiligheid kan bieden aan alle spelers. Bij deze vormen van *containment* hoort ook de zorg voor de gezondheid van de leden van het programmateam: zij krijgen te maken met een hoge 'systemische druk' en moeten effectief kunnen werken in verschillende 'werelden'. Regelmatig de 'stoom van de ketel halen' en ook ruimte nemen om successen te vieren is daarom van groot belang.

i) **Organiseer reflectie** | *Organiseer het samen leren*

>> Samen leren is een cruciaal onderdeel van iedere complexe samenwerking. Dat betekent dat alle betrokken partijen leerdoelen formuleren en ook met elkaar leren van de (tussen-)resultaten en de manier waarop zij tot stand komen.

De samenwerking is gebaat bij regelmatige momenten van reflectie: heeft ons werk voldoende impact op de opgave (of moet het anders)?

Is de formulering van de opgave nog optimaal?

Zijn er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe stakeholders (en wat doen we daarmee)? Is onze samenwerking goed (wat werkt goed en wat kan beter)? Zijn de partijen over het geheel genomen in balans in de samenwerking aan de opgave of tekent zich een disbalans af? Deze vragen horen ook op de agenda, óók (of juist) als het voelt alsof er geen ruimte voor is.

j) **Stop gericht** | *Organiseer opgavegerichte borging van resultaten en lessen*

>> Wanneer de geplande einddatum van een programma in beeld komt is het zaak om na te gaan óf en in welke mate het beoogd

maatschappelijk effect is gerealiseerd: kan het programma daadwerkelijk beëindigd worden en hoe wordt de opgave dan verder georganiseerd? Hoe worden de resultaten van de samenwerking geborgd? Hebben de leerdoelen geleid tot reflectie op de eigen werkwijze en organisatie en zijn de leerdoelen behaald? En tot slot welke lessen zijn te trekken over de samenwerking en hoe worden deze voor een groter publiek productief gemaakt? Al bij de start van het programma moet bedacht zijn hoe de borging eruit zal zien en wie daarna waarvoor verantwoordelijk zal zijn.

2. Het programma Geweld Hoort Nergens Thuis

Programma Geweld Hoort Nergens Thuis staat te boek als een succesvol programma. Het startte in 2018 met een looptijd in principe tot 31 december 2021. Op het moment van schrijven van deze rapportage, najaar 2021, heeft het programma dankzij de inspanning van alle betrokkenen een flink aantal resultaten geboekt, zie paragraaf 3.1. Parallel aan het werken aan de opgave vindt het gesprek plaats over borging van de resultaten en over wat er verder nodig is om de opgebouwde infrastructuur op eigen benen te laten staan. Meer over de actuele stand van zaken en de borgingsdiscussie in paragraaf 4.3.

Eerst in dit hoofdstuk een korte biografie van het programma, inclusief introductie van de maatschappelijke opgave en de betrokken partijen. Hierna volgen paragrafen over inrichtingskeuzes, over de taakopvatting van het programmateam en over de governance. Het hoofdstuk sluiten we af met een kader met aanvullende lessen.

2.1 Een korte biografie: de opgave en de spelers

Het programmateam GHNT houdt zich bezig met huiselijk geweld en kindermishandeling. Om dit maatschappelijk probleem beter invoelbaar te maken heeft GHNT verschillende citaten opgenomen in zowel het plan van aanpak als in de reizende buitententoonstelling *Wij... doorbreken de cirkel van geweld*. Deze indringende getuigenissen schetsen, meer dan cijfers en statistieken, de opgave in haar meest pure vorm wanneer we het hebben over huiselijk geweld en kinder- en ouderenmishandeling.

Een bloemlezing:

- "Uiteindelijk heeft een buurman tijdens een gevecht tussen mijn ex en mij de politie gebeld en heb ik aangifte gedaan."

- "Ik was al zwanger toen hij mij voor het eerst een duw gaf. Daarna is het erin geslopen - toen een tik, dan nog een keer, steeds harder en onverwachter."
- "Het is verwarrend dat het ook zelfstandige en assertieve vrouwen kan overkomen."
- "Wanneer een kind van 7 elke ochtend ontbijt met chips en zelf naar school fietst omdat zijn moeder nog dronken in bed ligt, heeft het geen blauwe plekken op zijn lijfje, maar ernstige verwaarlozing laat op zijn ziel wel degelijk krassen achter. Daarom is ook dit kindermishandeling."
- "Ik ben als kind mishandeld. Het is lang geleden maar het beïnvloedt mijn leven nog elke dag. Als je als kind het gevoel hebt dat je er niet mag zijn, gaat dat gevoel moeilijk weg en is het moeilijk later échte relaties aan te gaan en je eigen plek in de wereld te veroveren."
- "Later, toen ik al lang uit huis was, zei een tante dat ze wel vermoedens had. Ik kan me ook niet voorstellen dat echt niemand iets heeft gemerkt. Maar niemand heeft ingegrepen."
- "Een andere keer kreeg ik (een verpleeghuisarts) een noodsignaal van de winkelier uit het dorp. De buurman van drie huizen verderop kwam al jaren elke dag een broodje halen. Ook al ging zijn geheugen langzaam achteruit, dat broodje behoorde tot de vaste routine. Totdat hij steeds vaker een dagje oversloeg en plotseling een paar dagen niet verscheen. Toen ze bij hem aanbelde, deed hij niet open. Met de politie hebben we de deur geforceerd. Binnen troffen we een verwaarloosde man, die werd opgesloten door zijn neef. Want die wist niet wat hij met de oude man aan moest. Voor de man is bewindsvoering geregeld en hij is opgenomen in het verpleeghuis."

We spreken hier van de in omvang grootste vorm van geweld dat in Nederland plaatsvindt. Geweld dat tegelijkertijd vaak binnenskamers wordt gehouden en weinig zichtbaar is. Er vallen meer doden door huiselijk geweld en kindermishandeling dan door terrorisme; voor de bestrijding van terrorisme is echter meer geld en aandacht beschikbaar.

Boegbeeld bij de start van het GHNT-programma was Hugo de Jonge, die zich als wethouder van Rotterdam al met dit onderwerp had beziggehouden en in 2017 werd geïnstalleerd als nieuwe minister van VWS. De Jonge trof gelijkgestemden in onder meer Sander Dekker, de minister voor Rechtsbescherming, en Annemarie Penn-te Strake, burgemeester van Maastricht. Samen met Jan-Dirk Sprokkereef, die later als programmadirecteur aangesteld werd, deelden zij met elkaar een persoonlijke ambitie, voortvloeiend uit ontevredenheid over het effect van het overheidshandelen rond huiselijk geweld en kindermishandeling tot dan toe: 'we bereiken gewoon veel te weinig op de plaatsen waar het nodig is'. Bij de beëindiging van de Taskforce Kindermishandeling constateerde voorzitter Eberhard van der Laan: 'het is me niet gelukt'. Hij verwoordde daarmee een gedeelde frustratie, die de basis zou vormen voor de start van het programma GHNT. De initiatiefnemers werden persoonlijk *geraakt* door de opgave, en wilden nu echt het verschil maken: 'de aanpak moet radicaal anders'.

De initiatiefnemers hadden nog iets gemeen: zij kenden elkaar al en wisten elkaar makkelijk te vinden. Terugkijkend hebben deze persoonlijke verbindingen (zowel met elkaar als met de opgave) een belangrijke rol gespeeld bij het creëren van succes: toen het programmateam even

² Jaarlijks worden 119.000 kinderen mishandeld en worden 200.000 personen slachtoffer van huiselijk geweld door 100.000 à 110.000 verdachten. Bron: plan van aanpak Geweld Hoort Nergens Thuis, 2018

vastliep en een doorbraak wilde bereiken rond een subsidieregeling voor gemeenten, kon de minister van VWS als stok achter de deur worden ingezet, en het was voor de initiatiefnemers klip en klaar dat zij samen 'de kar zouden trekken'.

De initiatiefnemers analyseerden met elkaar dat het programma zich, meer dan eerdere overheidsinitiatieven op dit vlak, vooral moest gaan richten op ondersteuning in de regio. Dáár immers vinden geweldsincidenten² plaats en dáár werken vele professionals vanuit allerlei maatschappelijke organisaties met de gezinnen die het betreft. De vraag was dus vooral hoe ondersteuning te bieden aan die professionals, en natuurlijk ook aan de gemeenten en andere instanties die lokaal zowel vanuit zorg als vanuit justitieel aspect betrokken zijn.

Om een brug te slaan naar de gemeenten werd de VNG mede-opdrachtgever, naast de ministers van VWS en voor Rechtsbescherming. Zodoende waren het drie partijen die een gezamenlijk proces aangingen en verantwoordelijkheid namen voor de aanpak van de opgave. Hoewel gewerkt werd vanuit drie opdrachtgevers werd het programma voor het grootste deel door VWS gefinancierd, met tijdelijke middelen met een looptijd tot 31 december 2021.

Door VWS, JenV en de VNG werd een stuurgroep ingesteld en deze richtte een programmateam Geweld Hoort Nergens Thuis in, met als missie om *huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen, de schade ervan te beperken en zo de cirkel van geweld, de overdracht van generatie op generatie, te doorbreken* (citaat uit het plan van aanpak).

Bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn vele landelijke, regionale en lokale organisaties betrokken. Deze organisaties zijn opgenomen in de stuurgroep, zie paragraaf 2.4 over de governance.

In het voorjaar van 2020 stapten drie belangrijke spelers in zekere zin 'uit de opgave': minister Hugo de Jonge moest vanwege de coronacrisis zijn rol bij GHNT overdragen aan staatssecretaris Paul Blokhuis. Ook de algemeen directeur van de VNG en de programmadirecteur GHNT startten in een nieuwe functie. Jan-Dirk Sprokkereef werd opgevolgd door Mattias Gijsbertsen, die als wethouder in Groningen ook dit onderwerp in zijn portefeuille had gehad en 'vanaf de andere kant van de tafel' al bekend was met het GHNT-programma.

2.2 Inrichtingskeuzes

Het in 2018 geïnitieerde traject werd ingericht in de vorm van een programma. Als argumenten voor de programmavorm noemt de VWS-organisatie het onderstrepen van de urgentie, de resultaatgerichtheid van een programma en het kunnen werken met de aansturing vanuit drie opdrachtgevers. JenV voegt hier de slagkracht van het programmateam aan toe, om de verbinding te realiseren met de regio's.

Hoewel de programmavorm voor de hand ligt, zeker omdat in Den Haag de focus op de regio niet overal een sterke traditie heeft, stellen we als onderzoekers ook de vraag wat deze argumentatie zegt over de staande organisatie. Huiselijk geweld en kindermishandeling zijn geen nieuwe onderwerpen; kan dan niet vanuit de staande organisatie een verbetering worden georganiseerd?

Vanwege de relaties in de zorgwereld kreeg het programma een plek in de VWS-organisatie of beter gezegd, met enige afstand tot het

departement. Het kreeg een eigen website en mailextensie (@geweldnergensthus.nl), op uitdrukkelijk verzoek van de programmadirecteur, die zichtbaar wilde maken dat het programmateam vooral de opgave wilde dienen en niet een van de betrokken partijen. Het ging dan ook niet primair om het ontwikkelen van nieuw beleid maar om de aanpak in de regio, dus dicht op de feitelijke uitvoering.

De ministeries zorgden, naast een inhoudelijke bijdrage, voor een goede bezetting en (met name VWS) financiering van het programma. Ook zorgden zij voor een procedurele rol met betrekking tot de verantwoording van de voortgang. Voor een goede focus was het zaak dat het programma uit de waan van de dag en de politieke druk werd gehouden. De VNG speelde een cruciale rol door niet alleen de gemeenten te vertegenwoordigen in de sturing van het programma; andersom leerden de gemeenten ook via de VNG waar vanuit de opdrachtgevers op gestuurd werd. Aan het verloop van de samenwerking tussen het programmateam en het ministerie van VWS besteden we aandacht in de paragrafen 3.2 e.v.

Essentiële voorwaarde om succesvol te zijn als programma was om het zwaartepunt van het programma te organiseren in de regio, bij de gemeenten en professionals die actief zijn achter de voordeur van kwetsbare gezinnen. Daarvoor was het nodig om een heel netwerk aan partijen te binden aan de gestelde maatschappelijke opgave. Het programmateam zorgde voor plaatselijke verbindingen in de vorm van projectleiders, samenwerkingsverbanden e.d., en faciliteerde gemeenten en lokaal werkende instanties waar nodig met subsidie of andere middelen.

Vooraf programmadirecteur en –team investeerden dagelijks in contact en samenwerking vanuit persoonlijke betrokkenheid en een gezamenlijk

gevoel van verantwoordelijkheid. Belangrijk daarbij was dat zij, samen met de stuurgroep, werkten vanuit een helicopterview en steeds de ogen op de opgave en de spelers hielden: wie zijn de relevante spelers, hoe verhouden zij zich tot de opgave, wat zijn hun belangen en behoeften, hoe dragen zij bij en is er daadwerkelijk voortgang? Maar het was ook aan de betrokkenen zelf om te na te gaan wat het vraagstuk verder nodig had en welke rol zijzelf daarin wilden vervullen. Zoals we het binnen de beweging Grenzeloos Samenwerken formuleren: hoe wil je op de foto staan?

Een inrichtingskeuze die we niet onderzocht hebben is de keuze om het programma op het niveau van een directeur in te richten en niet op DG-niveau. Onbekend is of die keuze destijds bewust is gemaakt en of het verschil zou hebben uitgemaakt voor het verloop van het programma.

2.3 Taakopvatting Programmteam

De taakopvatting van het programmteam was dat zij, ten behoeve van de gestelde opgave, niet alleen partijen moest verbinden maar ook professionele ontwikkeling moest versterken. Aan de basis hiervan stond de inrichting van het relatief kleine programmteam (minder dan 10 fte) waarin verschillende competenties samenkwamen zoals veranderkundige en juridische kennis maar ook kennis van de problematiek zelf. Alle teamleden bleken intrinsiek gemotiveerd om het verschil te maken, in de levende praktijk: niet alleen analyseren maar ook concreet creëren, en ruimte en persoonlijk verantwoordelijkheid nemen. Een strakke taakverdeling was dan ook niet nodig; het team vertoonde (en vertoont nog steeds) het karakter van een startup. Waar nodig werd werk van elkaar overgenomen en werd de werkaanpak aangepast aan wat de opgave nodig had.

Voor het verbinden van systeem- en leefwereld heeft het programmteam webinars opgezet en een spiegelgroep ervaringsdeskundigheid (slachtoffers en plegers) ingericht. Om concrete resultaten te kunnen monitoren werd een onderzoekscmissie aangesteld die onder meer de (bij het CBS ondergebrachte) Impactmonitor ontwikkelde. Om in de regio's verbeteringen door te kunnen voeren werd een infrastructuur ontwikkeld waarbij samenwerkende gemeenten via een subsidieregeling de beschikking konden krijgen over regionaal projectleiders. Ontwikkeling van een visie, passend instrumentarium en gemeenschappelijke taal vond plaats in samenwerking met de regio's. Meer hierover in paragraaf 3.1.

2.4 Governance

Samenwerking tussen partijen is niet alleen een kwestie van inrichtingskeuzes en taakopvatting, maar ook van goede governance, dat als doel heeft om bij een gezamenlijke activiteit alle betrokkenen een evenwichtige stem te geven. Het vraagstuk van huiselijk geweld en kindermishandeling is niet alleen een zaak van departementen maar onder meer ook van gemeenten. In de opzet zien we daarbij dat VWS, JenV en de VNG de handen ineenslaan. De opdrachtgevers, het programmteam en andere betrokkenen werken eendrachtig samen aan de maatschappelijke opgave. Toch vallen ons een paar dingen op.

VWS, JenV en de VNG vormen een gedeeld opdrachtgeverschap, met daarbinnen echter een verschil in de manier waarop zij gezag kunnen doen gelden; de financiering ligt primair bij de minister van VWS.

Ook opvallend aan het opdrachtgeverschap van VWS, JenV en de VNG is dat zij niet of nauwelijks kunnen bogen op directe zeggenschap over de betrokken partijen. VWS heeft 'alleen' stelselverantwoordelijkheid over de betrokken instanties in de zorgwereld. De tweede opdrachtgever, de

minister voor Rechtsbescherming, heeft geen directe zeggenschap over Politie en OM, die toch lokaal een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van huiselijk geweld en kindermishandeling. En de VNG heeft geen zeggenschap over de gemeenten maar vervult de rol van belangenbehartiger.

Een stuurgroep wordt ingericht waarbij deze en ook andere relevante partijen worden gebonden aan de opgave, zoals GGZ NL, Landelijk Netwerk Veilig Thuis, Jeugdzorg NL, de Raad voor de Kinderbescherming, de Nationale Politie, het OM, de VO-Raad en de PO-Raad. De verantwoording, in de vorm van halfjaarlijkse voortgangsrapportages, wordt gericht op zowel de Tweede Kamer als op de gemeentelijke wereld.

Bij geen van de betrokken partijen kan worden uitgegaan van hiërarchische sturing; er kunnen, naast politieke sturing, uitsluitend vormen van netwerksturing worden toegepast. De maatschappelijke opgave staat centraal en verder gaat het om de dialoog, om verbinding en om het organiseren van platforms, financiering en andere vormen van ondersteuning.

De opdrachtgevers steken gezamenlijk hun nek uit. Ze geven het programmteam het vertrouwen, zonder garantie en zonder directe sturingsrelatie.

Kenmerkend voor de sturing verder is de gelaagdheid daarvan: met organisaties die landelijk georganiseerd zijn (zoals Politie) worden op landelijk niveau afspraken gemaakt; datzelfde geldt regionaal (regionale samenwerkingsverbanden) en lokaal (zoals gemeenten en wijkteams).

De binding van de organisaties in het veld aan de ambities van het programma (zoals verwoord in het implementatieplan) in formele zin verliep via de ingerichte stuurgroep; het verslag van de startbijeenkomst

meldt: 'De leden onderschrijven de aanpak, zoals deze is beschreven in het implementatieplan.' Het implementatieplan bevat een aantal algemeen geformuleerde doelen, zoals 'Huiselijk geweld en kindermishandeling komen eerder en beter in beeld' en 'Professionals werken met elkaar multidisciplinair en systeemgericht'; en uitgangspunten, zoals 'Slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling ervaren een merkbare verbetering' en 'Plegers worden passend aangepakt en zetten stappen om hun gedrag te veranderen.' Het plan bevat geen specifieke, operationele uitwerking van de doelen en uitgangspunten in de vorm van concrete acties of KPI's voor bij voorbeeld politie en justitie of andere organisaties.

Over de rol van de stuurgroep zegt het implementatieplan: 'De stuurgroep maakt waar nodig nieuwe landelijke (samenwerkings-) afspraken en forceert doorbraken. Via de stuurgroep worden best practices waar mogelijk door de verantwoordelijke organisaties vertaald naar (professionele) normen, die worden nageleefd. De stuurgroep neemt besluiten en creëert doorbraken.'

Het onderschrijven van de doelen en uitgangspunten uit het implementatieplan liet aan de betrokken organisaties de ruimte om in operationele zin een eigen invulling te geven aan de ambities. Uit de gesprekken die we gevoerd hebben bleek dat dit soms tot stevige discussies leidde over de bijdrage door betrokken organisaties aan het realiseren van de doelstellingen. De stuurgroep, zoals een van onze gesprekspartners het zei, 'fungeerde vooral als een klankbordgroep'.

Aanvullend aan de stuurgroep, die tweemaal per jaar bijeenkomt, is een tripartite-overleg ingericht, bedoeld als extra contactmoment voor de drie opdrachtgevende partijen. Door de tijd heen blijkt de agenda primair gevuld te worden door het programmteam, met als gevolg dat opdrachtgevende partijen niet met elkaar in gesprek zijn maar vooral met het programmteam.

Vooraf bij de borgingsdiscussie (zie paragraaf 4.3) komen tussen programmamateam en opdrachtgevers spanningen aan de oppervlakte.

Bij zowel de stuurgroep als het tripartite-overleg is het voorzitterschap belegd bij de bewindspersoon of een leidinggevende van VWS. Onze hypothese is dat deze lijn niet zonder betekenis is: het lijkt de ongeschreven regel 'wie betaalt, bepaalt' (of heeft op z'n minst de leiding) te bevestigen.

Een onafhankelijk voorzitterschap, dat aan alle betrokken partijen de ruimte had kunnen geven om maximaal opgavegericht te werken, is niet overwogen.

Omdat het ook in de governance van belang is om de leefwereld een plek te geven in de systeemwereld wordt in iedere stuurgroepvergadering een praktische inleiding uit de praktijk geagendeerd. De spiegelgroep ervaringsdeskundigheid heeft echter geen stoel gekregen in de bestuurlijke tafels, niet in de tripartite overleggen, noch in de stuurgroep (zie ook paragraaf 3.4). Toch hadden zij ervaringskennis kunnen inbrengen en bovendien is huiselijk geweld en kindermishandeling ook een zaak van burgers zelf.

In het verlengde van de stuurgroep (bestuurlijk niveau) en het tripartite-overleg (strategisch niveau) wordt ook het overleg Rijk-VNG ingericht. Dit overleg speelt zich af op een tactisch niveau; onder meer worden agendapunten van het tripartite-overleg voorbereid.

2.5 Visualisatie GHNT

Het inleidende hoofdstuk sloten we af met een top-10 aan generieke aanbevelingen. Als we nu terugblikken op de aanpak van programma Geweld Hoort Nergens Thuis kunnen we de generieke aanbevelingen specifiek inkleuren vanuit de GHNT-ervaringen.

De GHNT-inkleuringen in de visualisatie op de volgende pagina betreffen situaties die we zowel in hoofdstuk 2 als in hoofdstuk 3 (Bruggen bouwen) en 4 (Leren en borgen) beschrijven.

Geraakt worden

Als basis voor goede samenwerking

7. Blijf de mens zien

De opgave en de mensen die daardoor geraakt worden zijn het fundament van een programma. Zij horen dus aan tafel. GHNT richtte een spiegelgroep in van zowel slachtoffers en plegers en benutte deze als expertgroep.

8. Benut spanning en ongemak

Spanning en ongemak horen bij samenwerken; aandacht voor deze spanning moet georganiseerd en ondersteund worden. Bij GHNT ontbrak het soms aan de taal om de spanning in het hier en nu, functioneel te maken.

6. Maak verbindingen persoonlijk

Succesvol werken aan een maatschappelijke opgave steunt maar ten dele op hiërarchie; persoonlijke verbinding is bepalend. GHNT heeft direct aan de start geïnvesteerd in het opbouwen van persoonlijke relaties.

5. Organiseer doorzettingskracht

De opdrachtgevers organiseerden op alle niveaus doorzettingskracht en commitment. Er kwam een kartrekker van buiten het Rijk. Een gelaagde sturing. Een projectleider per regio wist goed wat er speelde. De ambities van het programmateam en de lijnorganisatie liepen niet altijd synchroon.

4. Organiseer passende middelen

Programma's werken met tijdelijke middelen. Bij GHNT leidde dat soms tot verlies van focus en energie.

3. Handel daar waar nodig

GHNT erkende dat lokale professionals het verschil maken. Continu met de vraag: wat is er in jullie professionele praktijk nodig?

1. Start gericht

GHNT kwam voort uit gedeelde frustratie. Het programma realiseerde doorbraken door een radicaal andere aanpak. Een programma is echter geen quick fix voor een structureel probleem.

2. Verbind opgave en spelers

Bij de start van GHNT kwamen de spelers bijeen. Ze bepaalden gezamenlijke doelen en uitgangspunten. Concrete doelen helpen tijdens de uitvoering.

Impact

Na 3 jaar een werkende aanpak, zichtbaar in de impactmonitor. 1,5 jaar zijn **576 gezinnen** gevolgd. Na 3 metingen blijkt dat: Bij **29%** het geweld volledig is gestopt. Het **partnergeweld** is afgenomen van 65% naar 32%. **Kindermishandeling** van 91% naar 66% is gedaald.

10. Stop gericht

Stoppen is lastiger dan starten, vooral bij structurele problemen. GHNT heeft veel bereikt, maar de opgave is nog niet klaar. Het is lastig de werkende bestanddelen duurzaam te organiseren.

Omvang

Jaarlijks gaat het om **119.000 kinderen**, **200.000 slachtoffers** van huiselijk geweld door ruim **100.000 verdachten**.

Opgave

Het **terugdringen** van huiselijk geweld en kindermishandeling, de **schade** ervan **beperken** en de **cirkel** van geweld (intergenerationele overdracht) **doorbreken**.

Dit moet anders...

VWS, Jenv, VNG

Programma Grenzeloos Samenwerken in samenwerking met Programma Geweld Hoort Nergens Thuis | 2021

2.6 Aanvullende lessen bij dit hoofdstuk

VANUIT DE KAARTENSET GRENZELOOS SAMENWERKEN

Ongestructureerde problemen

De GS-kaart *Wicked problems* (ongestructureerde problemen) somt een aantal kenmerken op van de problematiek die aan een maatschappelijke opgave ten grondslag ligt. Het gaat hierbij niet om opgaven die van één oplossing voorzien kunnen worden, maar om meerdere samenhangende uitdagingen die een aanpak vergen vanuit meerdere partijen, op verschillende niveaus.

Het is zaak om goed te investeren in het doorgronden van een opgave en het formuleren van een gezamenlijke missie, ambitie of aspiratie. Denk niet te snel: we zullen we het wel over hetzelfde hebben. Juist in dit proces van formuleren komen in een vroeg stadium verschillende gezichtspunten boven tafel, waar je anders later toch tegen aanloopt.

Omgaan met ongemak, complexiteit en het niet-weten

Bij ongestructureerde problemen zie je vaak uiteenlopende visies op de opgave en mogelijke 'oplossingen'. De aanpak moet dus meerdere (schijnbaar) tegenstrijdige benaderingen verenigen. Daarbij moeten we om kunnen gaan met ongemak (tegengestelde belangen, politieke druk, de impact van publieke aandacht, tijdsdruk, een gevoel van onvermogen) en toch waarde kunnen toevoegen. En we moeten om kunnen gaan met bestaande complexiteit en met het niet-weten. Weerstand bieden kunnen bieden aan *coping*-mechanismes die leiden tot het ontkennen van dynamiek, het bieden van *quick fixes* of het steeds weer bewandelen van de bekende weg.

Zowel de problematiek als oplossingen ontvouwen zich werkenderwijs (*learning while doing*). Het zou goed zijn om te investeren in de

vaardigheden én de (leiderschaps-)houding die hierbij passen. In het ontwikkelen van nieuwe waarden³. Van A naar B op de manier van B⁴, niet als 'technisch trucje', maar als handvatten voor een fundamenteel andere manier van kijken en werken.

VANUIT HET MODEL OF COLLABORATIVE GOVERNANCE

Ansell en Gash beschrijven in hun *Model of Collaborative Governance*⁵ allereerst een aantal aspecten van de inrichting van een samenwerkingstraject. Aan de hand van deze aspecten (uitgangssituatie, faciliterend leiderschap en ontwerp van het samenwerkingstraject) volgen hieronder de lessen vanuit het GHNT-programma.

Uitgangssituatie

a) Voorgeschiedenis van samenwerking of conflict (initieel niveau van vertrouwen)

Het formuleren en aangaan van de opgave om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen kwam voort uit persoonlijke binding tussen enkele gelijkgestemden, met de toen nieuwe minister Hugo de Jonge als boegbeeld. De initiatiefnemers konden voortbouwen op het door eerdere samenwerking opgebouwde vertrouwen. Niet alleen ervoeren zij een persoonlijke binding met elkaar maar ook met de maatschappelijke opgave én de manier waarop het beter zou moeten dan voorheen. Cruciaal in de opzet van het programma was de keuze om primaire programma-activiteiten te organiseren daar waar aandacht nodig was. Dat betekende de opzet van professionele ontwikkeling bij lokaal werkende instanties, met een dragende rol voor regionale projectleiders.

³ [Article: Theoretical Support for the Barrett Model | Barrett Values Centre](#)

⁴ [Grenzeeloos samenwerken | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur \(nsob.nl\)](#)

⁵ Zie Collaborative Governance in Theory and Practice, Chris Ansell & Alison Gash, University of California, Berkeley, downloaded from <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/4/543/1090370> by Universiteitsbibliotheek Utrecht user on 26 August 2019

b) Asymmetrie in macht, organisatie en kennis

GHNT heeft te maken gehad met collectieve sturing vanuit een asymmetrische uitgangssituatie.

De opdrachtgevers beschikken over beperkte directe zeggenschap over de betrokken partijen. Bovendien was er sprake van een verschil in de manier waarop zij gezag konden doen gelden; de financiering lag primair bij de minister van VWS.

Opvallende afwezige in de sturing was de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid, die bij uitstek de burgers vertegenwoordigt met ervaringskennis van huiselijk geweld en kindermishandeling.

c) Prikkel ten aanzien van deelname aan de samenwerking

Vanaf het begin is duidelijk gemaakt dat de omvang van de stuurgroep de complexiteit van de problematiek weergaf, en dat alle aanwezigen nodig waren om de aanpak tot een succes te maken. Dat lokale overheden en de departementen elkaar op verschillende maatschappelijke opgaven nodig hebben vroeg om een andere manier van sturen waarin centraal stond wie wat toe kon voegen. Het moment was aangebroken om verder te gaan dan het maken van procesafspraken. Er moest vooruitgang worden geboekt in de weerbarstige praktijk, in het besef dat daar sprake zou zijn van botsende logica. De leden van de stuurgroep namen niet op persoonlijke titel deel, maar als vertegenwoordiger van hun achterban. Verder is het bij GHNT een zoektocht geweest om elkaar goed te begrijpen; met name de 'werelden' van zorg en straf zijn verschillend van aard en spreken verschillende 'talen'. De VNG kan in dit proces een verbindende factor zijn, onder meer via diverse VNG-commissies waar verschillende disciplines bijeenkomen.

Faciliterend leiderschap

Zowel het opdrachtgeverschap als het concreet leiden van een programma is een vak, waarbij het gaat om het verenigen van tegenstrijdige benaderingen, het omgaan met spanning en ongemak, met complexiteit en met het niet-weten. Als overheid is het zaak om te investeren in de bijbehorende vakkennis. Binnen een programma is daarnaast ook een onafhankelijke procesbegeleider in te schakelen die getraind is in methoden om *containment* te bieden in de zin van veiligheid, waarbij ernaar wordt gestreefd dat optredende emoties als draaglijk, begrijpelijk en hanteerbaar worden ervaren (zie ook Bion⁶). Nadrukkelijk is door beide opeenvolgende programmadirecteuren gekozen voor een sterke interpersoonlijke benadering. Daarbij hadden zij oog voor de belangen en behoeften van de deelnemende partijen. Waar mogelijk werd gestuurd op collectieve besluitvorming in de stuurgroep. De inrichting van de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid versterkte de aandacht voor de leefwereld, waardoor het traditionele blikveld sterk verruimd werd.

Ontwerp van het samenwerkingstraject

Een programma vergt opdrachtgevers die (gezamenlijk) gezag en doorzettingsmacht hebben op alle relevante aspecten van de opgave. Het ontbreken van een cruciale speler in het opdrachtgeverschap zal tot mindere resultaten leiden. Eventuele hiaten in de governance moeten in kaart worden gebracht, zodat geanticipeerd kan worden op de gevolgen hiervan voor het werken aan de opgave: welke aspecten blijven dan bijvoorbeeld liggen of komen dan niet in beeld? Daarnaast is het zaak de opdrachtgeversconstructie en de onderlinge taakverdeling expliciet te maken in het gesprek tussen

⁶ Zie Bion, W.R. (1961). *Experiences in groups*. Londen: Tavistock, of <https://www.tijdschriftmeno.nl/artikel/16997/Spanning-en-ongemak-aangrijpingspunten-voor-organisatieontwikkeling>

opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Welke voordelen zijn te verwachten? Welke nadelen? Wat zijn mogelijke blinde vlekken? Hoe willen we daar mee omgaan? En wat is de reden dat deze opgave niet binnen de staande organisatie belegd kan worden? Welke belemmeringen zijn er? Wat kan een programmteam wel voor elkaar krijgen dat de staande organisatie niet kan? Hoe kunnen programma- en lijnorganisatie elkaar aanvullen? Wat doen we als we elkaar in de wielen blijken te rijden; hoe handelen we bij conflict?

Bij het bewust en expliciet maken van deze en andere inrichtingskeuzes moet gewaakt worden voor automatismen, dode hoeken, blinde vlekken en voor logica die zichzelf bevestigt.

Centraal in de samenwerking tussen de deelnemende partijen bij GHNT is een programmteam ingericht onder leiding van een van de initiatiefnemers. Kerntaak voor zowel programmteam als stuurgroep was het verbinden van werelden. Door de deelnemende partijen actief te betrekken ontstond legitimiteit van de resultaten (*participatieve inclusiviteit*). Het gaat hierbij om mensen die direct geraakt worden door de opgave en partijen die zich daarom bekommeren. De landelijke campagne tegen huiselijk geweld zou geen legitimiteit hebben gehad zonder de bijdrage vanuit de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid.

Het aspect *podium exclusiviteit* duidt op het principe waarbij alle partijen ervaren dat het gesprek aan een gezamenlijke tafel gevoerd (*on-stage*) wordt en niet (*off-stage*) in achterkamertjes. Bij aanvang van het traject zijn afspraken gemaakt op dit vlak, en ook over *procestransparantie* en andere *basisregels*. Dat dit uiteindelijk anders verliep werd onder meer duidelijk tijdens de borgingsdiscussie (par. 4.3).

3. Bruggen bouwen

De metafoer van bruggen bouwen, als voorwaarde voor het succesvol kunnen werken aan de maatschappelijke opgave, kent verschillende facetten. In beginsel gaat het om de brug tussen die ene minister met het goede initiatief en de gezinnen waar geweld daadwerkelijk plaatsvindt. Je kunt ook zeggen dat het gaat om de brug tussen systeem- en leefwereld. Tussen het kind dat mishandeld wordt, de ambtelijke wereld en de politiek. Tussen de volgens Verweij-Jonker benodigde lange adem en de politieke en/of ambtelijke waan van alledag. Tussen persoonlijke betrokkenheid en bureaucratie. Tussen Rijk en gemeenten, zelfs tussen VNG en gemeenten, maar ook tussen ministeries onderling.

Dit hoofdstuk gaat over een aantal van deze bruggen, hoe die tot stand kwamen en soms last hadden van (tijds-)druk en onbegrip. Ook komen zaken aan bod die de verbinding bevorderen, zoals persoonlijke betrokkenheid, de goede toon en het goed in beeld houden van de opgave.

3.1 Samenwerking tussen het programmateam en de gemeentelijke wereld

Essentieel voor de werking van het programmateam is de relatie met de gemeenten. Immers, om succesvol te zijn als programma was het zaak om het zwaartepunt van het programma lokaal te organiseren. De VNG gaf aan dat het programma GHNT in veel gemeenten in eerste instantie werd beschouwd als weer een nieuw Haags programma – wat gaandeweg plaats heeft gemaakt voor grote tevredenheid omdat de samenwerking in de praktijk wederzijds effectief bleek. In die contacten kwam het er nogal op aan met welke houding een programmadirecteur een wethouder tegemoet trad. De vraag ‘hoe gaat het en wat kan ik voor je doen?’ vormt een betere basis voor samenwerking dan een houding dat je het als

rijksoverheid allemaal even komt uitleggen. Een blauwdrukaanpak zou ook geen recht hebben gedaan aan de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben sinds de decentralisaties van 2015.

Evenmin zou het recht doen aan de situatie dat gemeenten door de jaren heen een eigen praktijk hebben ontwikkeld in het omgaan met huiselijk geweld en kindermishandeling. De lokale situaties zijn verschillend, maar ook wordt op verschillende manieren omgegaan met de Haagse initiatieven op het vlak van zorg, straffen en beschermen. Op een enkel gemeentelijk bureau kunnen programma’s bijeenkomen die hun herkomst hebben in verschillende departementen, programma’s waarvan de samenhang niet altijd vanuit Den Haag gemanaged wordt. Daar komt nog bij dat de samenwerking met collega-gemeenten in verschillende verbanden georganiseerd wordt, zoals rondom een centrumgemeente of per veiligheidsregio of Veilig Thuis-regio.

Zaak dus voor het programmateam om te kunnen werken in een, zowel vanuit de departementale als de gemeentelijke wereld, gefragmenteerd landschap.

Wat het programmateam GHNT naar de gemeenten toe goed deed was het werken vanuit belangstelling, professioneel gezag en persoonlijke binding. Het besloot een podium te gaan vormen voor de uitwisseling van praktijkervaringen. Tussen gemeenten onderling, alsook tussen gemeenten en programmateam, ontstond vertrouwen om transparant te zijn over waar het goed ging, wat niet goed werkte en wat eventueel alternatieve werkwijzen konden zijn. Vandaaruit werd de visie Gefaseerde Ketenzorg (‘eerst zorgen voor een veilige situatie en daarna voor hulp’) ontwikkeld, naast de multidisciplinaire aanpak MDA++.

De gemeenten werden ondersteund via het beschikbaar stellen van een subsidieregeling en, wellicht het belangrijkste, van regionaal

projectleiders. Deze regionaal projectleiders worden door de gemeenten zelf aangesteld en werken aan de hand van plaatselijke thema's en prioriteiten. Ze zijn bekend met de plaatselijke situatie, investeren in persoonlijk contact met regionale partijen en nemen de plaatselijke professionals mee in de nieuwe ontwikkelingen.

Uiteindelijk is de door het programma ingezette verandering niet alleen geland in een platform, een visie en een methode. De cijfers laten een goede tendens zien: 30% van het geweld wordt nu gestopt en duurzaam opgelost. Dit komt ook doordat veranderingen plaatsvonden in lokaal werkende wijkteams en organisaties als Veilig Thuis. De samenwerkingsafspraken zijn helder en mensen zijn getraind in de visie.

3.2 Samenwerking tussen het programmateam en de departementale wereld

De goede houding en de aantoonbare meerwaarde heeft het programmateam vertrouwen opgeleverd vanuit de gemeentelijke wereld. Door zaken (subsidie, monitoring, verantwoording) te regelen vanuit het ministerie van VWS werd gemeenten 'gedoe' uit handen genomen en kregen zij personele versterking. Het programmateam fungeerde als een soort hitteschild naar Den Haag. Maar hoe was de samenwerking met het departement waar het programmateam zelf een thuisbasis had?

We hebben gemerkt in onze gesprekken dat binnen het programmateam verschillend wordt gedacht over de 'onafhankelijkheid' en 'vrije ruimte' van het team ten opzichte van het ministerie van VWS. Sommigen hebben veel vrijheid ervaren, anderen gaven aan zich steeds gebonden en soms ingeperkt of zelfs tegengewerkt te hebben gevoeld door het ministerie. Aan de andere kant blijkt dat de lijn zich gepasseerd heeft gevoeld toen

voor GHNT (en meerdere andere opgaven) de programmavorm verkozen werd boven een aanpak in de lijn.

Een lastige situatie tussen het programmateam en het ministerie van VWS deed zich voor toen het programmateam in 2018 aan het ministerie van VWS een wettelijke regeling vroeg voor het verstrekken van subsidiegelden aan gemeenten. Voor het beeld: het programmateam wilde aan de slag met de maatschappelijke opgave door de regio's direct financieel te ondersteunen. De druk was hoog, want het budget moet binnen een enkele maanden beschikbaar komen.

De wens van het programmateam stuitte echter op regels en bezwaren binnen het ministerie. Het leidde er na veel gesprekken toe dat een van de leden van het programmateam zelf de gewenste regeling opstelde en dat de programmadirecteur zijn opdracht dreigde terug te geven als de subsidie niet mogelijk werd gemaakt.

Vanuit het programmateam werd de beeldspraak gehanteerd dat zij als balletje in de flipperkast werden rondgespeeld of door een hoepel moesten springen om zaken voor elkaar te krijgen.

Om van deze situatie te leren hebben wij een bijeenkomst georganiseerd met medewerkers uit diezelfde staande organisatie (vaak ook 'de lijn' genoemd) en het programmateam. De aanpak was om over en weer zicht te krijgen op ieders taakopvatting en leidende principes. Daaruit bleek dat de financiële en juridische afdelingen (FEZ en WJZ) veronderstellen in beginsel een adviserende en signalerende taak te hebben, gericht op het bewaken van rechtmatigheid en efficiency, in lijn met rijksbrede (en overigens op dat moment juist aangescherpte) regelgeving. Dit zijn essentiële taken voor een ministerie; deze voorwaarden gelden ook wanneer een programma met een sterk gevoelde tijdsdruk om medewerking komt vragen, zo was de gedachte. Het programmateam op zijn beurt verkeerde in de veronderstelling dat bovenal de

maatschappelijke opgave gediend moest worden en dat de lijnorganisatie daarop had mee te bewegen.

Twee lessen halen we uit het gevoerde gesprek:

- Die tijdsdruk was ingegeven door het feit dat al in 2018 een bedrag van 10 miljoen gepland stond om uitgegeven te worden. De wettelijke regeling om die uitgave rechtmatig en efficiënt te laten verlopen was echter nog niet voorhanden. De druk was minder hoog geweest als vooraf op het niveau van de politieke en ambtelijke top de check was gedaan of een dergelijke regeling al zou bestaan (of tijdig ontwikkeld zou kunnen worden). Anders gezegd: wanneer vooraf de uitvoerbaarheid van de uitgave getoetst zou zijn.
- Daarnaast was de les dat programmteam en staande organisatie zouden moeten bijdragen aan elkaars doelstellingen. Dat vraagt om een gezamenlijke 'aftrap' en waar nodig meer bijeenkomsten om elkaar te informeren over hoe de partijen kunnen bijdragen aan elkaars doelen en wat ze daarvoor nodig hebben:
 - o Het programmteam neemt de departementale organisatie mee in de opgave, het doel en de context. Vanaf het begin kan de staande organisatie dan mee in beweging komen, in plaats van later het gevoel te krijgen op een rijdende trein te moeten springen. Zij kunnen dan, net als andere betrokken partijen, medeverantwoordelijkheid gaan dragen voor het aangaan van de maatschappelijke opgave.
 - o De staande organisatie verschaft overzicht over de mogelijkheden om financiële en juridische vraagstukken op te lossen. Het programma kan dan meewerken aan de eisen van rechtmatigheid en efficiency.

3.3 Persoonlijke verbinding: krachtig maar ook kwetsbaar

Eerder in deze rapportage is de persoonlijke binding met de maatschappelijke opgave opgevoerd als een van de succesfactoren van het GHNT-programma. Dat persoonlijke betrokkenheid ook een keerzijde kan hebben blijkt onder meer binnen het programmteam. Teamleden hebben regelmatig moeite om hun grenzen te bewaken en lijken altijd 'aan' te staan. Het team heeft te maken gehad met een relatief hoog personeelsverloop. Mede debet hieraan was de tijdelijke beschikbaarheid van middelen en daardoor de tijdelijke aanstellingen die werden aangeboden. Daarnaast heeft het team te maken gehad met het verschijnsel dat niet alle partijen in de opgave dezelfde motivatie, focus en snelheid aan de dag weten te leggen. Het zorgen voor *containment* voor deze druk, frustratie en spanning is een belangrijke taak gebleken voor de programmadirecteur.

Een ander moment dat de keerzijde van persoonlijke betrokkenheid zichtbaar werd was toen voorjaar 2020 drie belangrijke spelers in zekere zin 'uit de opgave' stapten. De minister van VWS, hét boegbeeld voor programma GHNT, moest zijn rol vanwege de coronacrisis overdragen aan de staatssecretaris. Daarnaast startten de algemeen directeur van de VNG en de programmadirecteur GHNT in een nieuwe functie. Het vertrek van dragende figuren, die als gelijkgestemden het initiatief hadden genomen voor het programma, had vanzelfsprekend impact op het 'systeem' rond de aanpak van het programma. Juist in een programma dat gebouwd is op de persoonlijke verbinding was deze wisseling van de wacht betekenisvol. De persoonlijke verbinding, die in het begin juist de kracht vormde, maakte bij het wegvallen daarvan het programma ook kwetsbaar.

De nieuwe bewindspersoon en de nieuwe programmadirecteur hadden niet de gezamenlijke geschiedenis van hun voorgangers. Het programma kon niet meer leunen op de vanzelfsprekende persoonlijke band van

voorheen. De lijnen werden formeler en het ambtelijk apparaat kwam als tussenschakel sterker in beeld. Onze hypothese is dat hiermee de inherente spanning tussen de ambtelijke organisatie en het programmateam versterkt kan zijn.

Wat in deze context niet geholpen zal hebben is het effect van de coronapandemie. Sinds het voorjaar van 2020 hebben de vergaderingen via Webex plaatsgevonden, met minder ruimte voor informeel persoonlijk contact.

De beide tripartite-overleggen die wij hebben bijgewoond gaven ons het beeld van een wat gesloten, ambtelijke vergadering met beperkte ruimte voor spontaan uitwisselen van ideeën en standpunten⁷. Programmateam en ambtelijke organisatie leken elkaar niet goed te begrijpen; onderling ongemak over rollen en taken waren zichtbaar en voelbaar.

Onze veronderstelling is dat hier geen interpersoonlijke oorzaak aan ten grondslag ligt maar een confrontatie tussen verschillende werelden, verschillende oriëntaties. We zien het programmateam voor wie de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling dagelijkse realiteit is. Met daarnaast vertegenwoordigers van staande organisaties voor wie dit mogelijk een van meerdere dossiers is. Dit verschil lijkt scherper te zijn geworden in de loop van de tijd, waarbij het programmateam in toenemende mate, in systemische zin, de representant werd van de maatschappelijke opgave, en de staande organisatie de representant van de ambtelijke en politiek-bestuurlijke systeemwereld. Effect was dat het

⁷ Onze hypothese is dat een illustratie kan zijn van wat zich kan voordoen in de samenwerking tussen departement en programma, vanuit een systemische spanning. Door verschillende deelnemers is ons overigens verzekerd dat deze

programmateam zich niet gehoord en begrepen, en de VWS-organisatie zich niet gezien en gewaardeerd voelde.

Tijdens de overleggen leek het de gesprekspartners op lastige momenten te ontbreken aan verbindende taal: juist als persoonlijke verbinding er niet langer voor zorgt dat ‘het sowieso goed komt’ is het bij onderlinge spanning nodig om uit te zoomen, de maatschappelijke opgave voor ogen te nemen, de individuele én gemeenschappelijke belangen te verkennen, en de vraag op tafel te leggen ‘wat maakt het logisch dat wij nu vastlopen, en hoe komen we daar weer uit met respect voor de verschillende rollen die we hebben?’. En als het vanuit het verschil in rollen goed te begrijpen is dat niet iedereen op dezelfde manier *geraakt* wordt door de maatschappelijke opgave, is het dan toch mogelijk om gezamenlijk weer het oog op de bal (zie volgende paragraaf) te krijgen?

In de discussie over de borging van het programma (of eigenlijk van de ontwikkelde manier van werken) hebben de verschillende spelers elkaar naar goed ambtelijk gebruik weer gevonden in vele een-op-een gesprekken ‘achter de schermen’. De huidige programmadirecteur en ook anderen hebben hierop flink geïnvesteerd en de (inter-)persoonlijke stijl ingezet die ook aan de basis stond van het programma.

3.4 De ogen op de bal houden

Deze rapportage heeft inmiddels een groot aantal spelers ten tonele gevoerd. De praktijk van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt omringd door een gemeente en andere overheids- en particuliere

twee overleggen uitzonderingen vormden in een verder goed functionerende overlegreeks.

instanties. Naast deze gemeentelijke wereld staat de departementale Haagse wereld. Het is een opgave op zich om al deze partijen te verbinden, een taak waarvoor de stuurgroep en het programmateam GHNT samen aan de lat staan.

Met deze veelheid aan spelers is het een uitdaging om met elkaar de maatschappelijke opgave goed voor ogen te houden. Voor JenV was de landelijke politieafpraak om minder vaak te moeten uitrijden voor huiselijk geweld of kindermishandeling ook een belangrijk streven. Omwille van de gezamenlijkheid werd regelmatig op de missie gewezen: terugdringen huiselijk geweld en kindermishandeling, schade beperken en de cirkel van geweld doorbreken. Ook werd een drietal actielijnen gedefinieerd die tegelijk de basis zouden gaan vormen voor de rapportages, en werd een onderzoekscommissie ingericht die een belangrijke rol ging spelen bij de opzet van een impactmonitor.

Verder zagen we dat in de regel de opgave en de mensen passend worden gemaakt binnen de systeemwereld. Veel publieke organisaties willen (meer) werken vanuit de opgaven, volgens de bedoeling: feitelijke problemen in de samenleving en de daarvoor benodigde veranderingen zijn leidend voor het doen en laten van de betrokken organisaties. Dit uitgangspunt stond ook aan de basis van GHNT. Net als in de aanpak van de stikstofproblematiek⁸ valt echter op dat de inhoud van de opgave in het geval van GHNT – dat vele mensen dagelijks heel direct worden geraakt door huiselijk geweld en kindermishandeling, met alle gevolgen die dat heeft – niet of nauwelijks op de agenda van de overleggen staat. De voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gaan vooral over de voortgang op de drie actielijnen van het programma; de gesprekken

tussen opdrachtgevers en programmateam gaan vooral over processen, activiteiten en middelen, en de opgave wordt gevat in de afkorting HGKM (huiselijk geweld en kindermishandeling). Zo wordt de opgave passend gemaakt in de beleidswereld.

Onder deze beweging, vanuit de opgave die rauw en voelbaar is naar de actielijnen en rapportages die meetbaar en gefilterd zijn, ligt een logica die op dit moment velen van ons bezig houdt: wat mensen raakt wordt onzichtbaar binnen de overheid. Processen, regels, verantwoordelijkheden, financiering en coördinatie krijgen meer aandacht dan wat er nodig is voor maatschappelijke opgaven en de mensen die daarin geraakt worden. Maar hoe blijven we de mensen zien en horen, terwijl we proberen om goed werk te leveren? Deze spanning is geen tegenstelling, maar een paradox. Het is dus niet zo dat we alleen goed werk kunnen leveren als we steeds handelen vanuit de individuele menselijke maat. Maar er gaat mogelijk wel iets belangrijks verloren als het gesprek zich enkel nog richt op trends, actielijnen en bewegingen op groepsniveau, juist omdat de motivatie van veel ambtenaren zo nauw samenhangt met het persoonlijke - met *geraakt* worden. Daarnaast is het zien van de opgave en de betrokken mensen van meerwaarde voor deskundigheidsbevordering op dit gebied, zoals inzicht in mechanismes van onveiligheid en geweld.

Een vergelijkbaar proces zagen we rond de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid, die op initiatief van het programmateam is gevormd. De leden van de spiegelgroep hebben ervaren dat zij steeds opnieuw werden gevraagd hun 'meerwaarde' aan te tonen. Zij hebben bijgedragen aan diverse producten die vanuit het programma zijn

⁸ Zie [Grenzeloos samenwerken: zelf op de foto gaan staan! · Grenzeloos Samenwerken \(pleio.nl\)](#)

gemaakt (zoals de landelijke campagne tegen huiselijk geweld), maar hadden geen plek aan de overlegtafel - niet in de tripartite overleggen, noch in de stuurgroep. Het beeld dat hieruit naar boven komt is dat niet alleen de opgave, maar ook de mensen die daardoor direct geraakt zijn/worden, gezien en gehoord worden naar de mate waarin zij passen binnen het bestaande systeem. Een van de leden van de spiegelgroep formuleerde een vraag die o.i. belangrijk is voor iedereen die werkzaam is in de Haagse en lokale beleidswereld: 'Hoe kan het dat de kennis van 'politici', 'wetenschappers' en 'professionals' vanzelfsprekend van waarde wordt geacht en nooit bevestigd hoeft te worden, en we tegelijkertijd de waarde van ervaringskennis continu ter discussie stellen?'

De inzet van de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid is meer dan de burger een plek geven in het systeem. Ervaringsdeskundigheid is collectieve kennis die niet alleen kan helpen de kloof tussen burger en overheid te verkleinen, maar die ook essentieel is om goed beleid te voeren en hulp op maat te kunnen leveren. Als ambtenaren kunnen we onszelf de vraag stellen of we de bereidheid hebben om ervaringskennis te gebruiken bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Is er ruimte voor emoties in de systeemwereld of gaat het erom dat we emotie op armlengte afstand houden, zodat het ambtenaren niet (persoonlijk) raakt? De overheid heeft hier een keuze in, om al dan niet vaker ervaringskennis in te zetten, in persoonlijk contact. Daarbij geldt in de woorden van een van de andere leden van de spiegelgroep: 'Om de ander te kunnen zien moet je ook naar jezelf kunnen kijken'.

3.5 Aanvullende lessen bij dit hoofdstuk

Gezamenlijke sturing

Het tweede deel van het *Model of Collaborative Governance* gaat over het feitelijke proces van samenwerking: de persoonlijke dialoog, het ontwikkelen van vertrouwen, de toewijding aan de samenwerking, het gedeeld inzicht en de tussentijdse resultaten.

De persoonlijke dialoog

In het samenwerkingstraject van GHNT was de persoonlijke dialoog een factor van belang. De interpersoonlijke benadering met oog voor de belangen en behoeften van de deelnemende partijen heeft zich in de regio's sterk uitbetaald. Toen echter voorjaar 2020 drie belangrijke spelers in zekere zin 'uit de opgave' stapten verloor met name in de Haagse wereld de dialoog aan kracht.

Neveneffect was niet alleen dat de staande VWS-organisatie meer als tussenschakel fungeerde, ook werden ambtelijke taal en denkwereld naar onze indruk dominanter in het gesprek over GHNT.

De kracht van de persoonlijke verbinding, zoals we die eerder benoemden, kwam hiermee in het geding. Ook bleek het soms te ontbreken aan een gemeenschappelijk vermogen om even te abstraheren van het ongemak, en daarvandaan te kijken op welke manier, gegeven de verschillende rollen, goed verder samengewerkt kon worden. Onze ervaring is dat veel relationeel ongemak voort blijkt te komen uit een verwaarloosd, niet-aangegaan taakconflict (zie ook Armstrong⁹).

Naast de kracht hebben we ook de kwetsbaarheid van persoonlijke verbinding gezien, met name de persoonlijke betrokkenheid bij de opgave. Eigen ambitie om het goede te doen voor de samenleving, gecombineerd met frustratie over dat het soms niet vanzelf gaat, leidde

⁹ Zie Armstrong, D. & French R. (2005). *Organization in the mind*. Londen: Karnac Books

soms tot spanning en emotie. Juist hier was het goed dat door de programmadirecteur voor *containment* werd gezorgd. Bij werken aan opgaven is 'persoonlijke geraaktheid' zowel een kracht als een potentiële zwakte. Kracht én zwakte kunnen expliciet en bespreekbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld in het programmateam of in de stuurgroep, zodat er bewust mee gewerkt kan worden ten dienste van de opgave.

Het ontwikkelen van vertrouwen door concreet samen te werken

Essentieel in de aanpak was het vermogen om bruggen te bouwen en daarmee echt de samenwerking te realiseren tussen betrokken partijen. Door gezamenlijk concreet te werken aan bijvoorbeeld visievorming en productontwikkeling ontstond wederzijds vertrouwen. Mensen kregen het gevoel iets in te brengen te hebben.

Ook werd vertrouwen opgebouwd door aan gemeenten concrete meerwaarde te leveren op het gebied van subsidie, monitoring en verantwoording; er werd hen 'gedoe' uit handen genomen. Een andere factor was de afspraak om open te zijn en elkaar waar nodig aan te spreken op inzet of houding. Gewerkt werd vanuit belangstelling en nieuwsgierigheid, met erkenning van elkaars professioneel gezag.

Toewijding aan de samenwerking

Wanneer meerdere partijen aan een maatschappelijke opgave werken is het zaak dat allen zich mede-eigenaar van het vraagstuk voelen – en blijven voelen. Dat begon goed bij programma GHNT, bijvoorbeeld in de samenwerking tussen programmateam en gemeenten waarbij sterk gezocht werd naar gemeenschappelijke belangen. Maar ook in de samenwerking met de staande organisatie, waar de wederzijdse afhankelijkheid aan het licht kwam bij het opstellen van de voor gemeenten benodigde subsidieregeling. Waar gaandeweg de staande organisatie medeverantwoordelijkheid ging dragen voor de maatschappelijke opgave hielp het programma de staande organisatie in het bewaken van rechtmatigheid en efficiency.

Toch leek in de loop van de tijd een disbalans te ontstaan in het gevoelde eigenaarschap. In toenemende mate werden voor bestuurlijke overleggen de agendapunten vanuit één kant aangedragen: het programmateam. Dat gaf hen het gevoel dat de staande organisatie meer en meer achterover ging leunen, waarbij de stuurgroep steeds meer het karakter van een klankbordgroep kreeg. Daar komt bij dat, bij gevraagde besluitvorming, de blik vanuit deelnemende partijen, ook de mede-opdrachtgevers, steeds meer gericht werd op VWS omdat zij immers primair de betalende partij waren. Een overweging kan zijn om een onafhankelijk voorzitter te laten sturen op een agenda die een actieve bijdrage van alle aanwezigen stimuleert, waarbij zowel programmateam als opdrachtgever agendapunten inbrengen.

Gedeeld inzicht: de ogen op de bal houden

In z'n algemeenheid is het goed om te organiseren dat zowel de mensen in een programmateam en in een lijnorganisatie, maar zeker ook de opdrachtgevers, regelmatig de fysieke plek(ken) van de opgave bezoeken of een dag meelopen met het wijkteam of in de praktijk van Veilig Thuis. Niet van horen zeggen, maar er zelf heen. Dit draagt bij aan een gezamenlijk referentiekader en een gezamenlijke taal. Daarbij kunnen, omwille van een helicopterview, ook met regelmaat 'uitzoommomenten' worden georganiseerd om gezamenlijk te kijken naar (ontwikkelingen in) de opgave, en samen bespreken wat daaraan hun gezamenlijke en persoonlijke bijdrage is.

De bij GHNT betrokken partijen hebben gezamenlijk de opgave onderzocht en ook tijdens het samenwerkingsproces is er regelmatig aan gewerkt om gezamenlijk de ogen op de bal te houden. Tijdens iedere stuurgroepvergadering werd een inleiding uit de praktijk geagendeerd. Ook werd een onderzoekscommissie ingericht die een belangrijke rol ging spelen bij de opzet van een impactmonitor om ook cijfermatig de vorderingen van het programma in de praktijk te monitoren.

Belangrijk tot slot was de inrichting van de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid, met als doel om gebruik te maken van hun kennis en ervaring in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarmee kreeg 'de' burger weer een belangrijke plek in het systeem dat we als overheid overeind houden. Plan was om mensen met ervaringskennis tijdig en vanuit een gelijkwaardige positie te betrekken, onder meer gericht op deskundigheidsbevordering op het gebied van de beleving van de betrokkenen, zoals inzicht in mechanismes van onveiligheid en geweld. Maar ook met het idee om werk te maken van de menselijke maat. Er gaat immers mogelijk iets belangrijks verloren als het gesprek zich enkel nog richt op trends, actielijnen en bewegingen op groepsniveau, juist omdat de motivatie van veel ambtenaren zo nauw samenhangt met het persoonlijke - met geraakt worden.

Het lukte deels om de leefwereld een plek te geven in de systeemwereld, maar dat blijft nog veel aandacht vragen. Aan bestuurlijke tafels werd geen structurele plek ingeruimd voor mensen met ervaringskennis. Het toekomstscenario voor jeugd en gezin werd ontwikkeld zonder vertegenwoordiging uit de spiegelgroep. Toch lijkt de inzet van ervaringsdeskundigheid enige grond onder de voeten te krijgen. Zoals bij de VWS-directie Jeugd, die de ontwikkeling heeft ingezet om meer na te gaan wat de maatschappelijke opgave, en met name de betrokken burgers, écht nodig hebben.

4. Leren en borgen

Na de hoofdstukken over de opzet van het programma en de samenwerking tijdens het programma volgt in dit hoofdstuk vast een blik op het einde van het programma en de borging en versterking van de resultaten. Vooruitlopend hierop worden in de stuurgroep-vergadering van mei 2021 alvast waardering en complimenten uitgesproken. Ook het onafhankelijke Verweij-Jonker Instituut is positief in haar rapportage 'Kwestie van lange adem' (nov. 2020).

4.1 We organiseren het leren in de opgave, buiten de organisatie(s)

De initiatiefnemers van het programma GHNT hebben in 2018 gekozen om voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling een nieuw programma te starten, buiten de bestaande organisaties, met tijdelijke middelen en een deadline (31 december 2021).

Vanuit een systemische bril zien we ook een aantal uitdagingen die voortkomen uit deze keuze:

- Als er geen sprake is van evenwichtige financiering van het programma (in dit geval werd het programma primair betaald uit de middelen van VWS), komt bij lastige discussies altijd het argument op tafel dat 'wie betaalt, bepaalt' en komen de sturing in een spagaat.
- 'Het programma' en 'de lijn' (de staande organisatieonderdelen van de betalende opdrachtgever) komen als vanzelf tegenover elkaar te staan omdat ze werken vanuit een verschillende dynamiek en tempo (rechtmatigheid vs. snelheid, continuïteit van bestaande afspraken vs. focus op nieuwe doelen, etc.).

- Het programma maskeert het (ervaren) onvermogen van de bestaande organisaties om de opgave succesvol aan te pakken, waardoor het risico op een terugval wordt 'ingebakken'.
- Het samen leren, vanuit de opgave, dat in de aanpak van GHNT zo centraal heeft gestaan, vindt vooral plaats binnen de context van het programma. Het leren vanuit de staande organisaties van de opdrachtgevers is geen doel van het programma, en kan zo buiten beeld blijven – waardoor het rendement van de inzet van publieke middelen beperkt wordt.
- De borging is natuurlijk niet alleen een zaak van het programmateam en de opdrachtgevers. Het is ook een kwestie van het landen van de verworvenheden in de plaatselijke instanties, de politie, de wijkteams, de Veilig Thuis-organisaties en de gemeenten. Ook voor de niet-opdrachtgevende instanties geldt de vraag hoe zij, tijdens het programma, bezig zijn geweest met het opdoen van lessen over de nieuwe aanpak, op een zodanige manier dat er een nieuwe bedding ontstond om de activiteiten vanuit de lijn voort te zetten.

4.2 Het succes wordt lokaal geboekt (en centraal gevierd)

Onze gesprekspartners zijn eensgezind in hun oordeel over het succes van het programma GHNT: de versterking van het professioneel handelen en de samenwerking op regionaal niveau stond centraal en is effectief gebleken voor de doelen van het programma. Het programmateam heeft zich dienstbaar gemaakt aan deze regionale versterking met een combinatie van instrumenten: geld, kennisdeling (bijeenkomsten van professionals) en kennisontwikkeling (ontwikkeling van methodieken en handreikingen).

Het is een interessante paradox: sinds de decentralisaties in de jeugdzorg is de beleidsdirectie bij VWS verdubbeld in menskracht, en de aanpak van

GHNT maakt zichtbaar dat het succes vooral lokaal en regionaal geboekt moet worden. Nu is het natuurlijk te kort door de bocht om te stellen dat een groot deel van de Haagse beleidsambtenaren op het minst effectieve niveau wordt ingezet, maar het succes van GHNT dwingt ons wel om nog eens goed te kijken naar de rol van de centrale overheid en de wijze waarop de middelen in de beleidswereld worden verdeeld.

Kijkend naar de maatschappelijke opgave en het breed ervaren succes van het programma GHNT, lijkt het logisch om voortzetting van de gekozen aanpak te beschouwen als onderdeel van de ‘core business’ van VWS en ook van andere spelers. Toch blijkt deze aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling erg afhankelijk te zijn van de beschikbaarheid van nieuwe, tijdelijke middelen. Wat maakt het logisch dat dit de bestaande situatie is – en hoe zou het anders kunnen? Op deze vragen hebben we tijdens ons onderzoek nog geen goed antwoord gevonden.

4.3 De borgingsdiscussie

GHNT staat te boek als een succesvol programma maar de ontwikkelde infrastructuur is nog niet zelfdragend terwijl de financiering eind van dit jaar afloopt. De vraag is aan de orde op welke manier de verworvenheden van GHNT verder versterkt en geborgd kunnen worden. Is in deze situatie de staande organisatie, zowel in het land als in Den Haag, al klaar om het stokje weer over te nemen van het programma? Is anders verlenging van het programma mogelijk of is er een andere optie om de verworvenheden te borgen en verder te versterken en uit te bouwen?

Het programmateam agendeert de borgingsvraag voor het eerst medio 2020, een moment dat voor de opdrachtgevers nog te vroeg blijkt te zijn. Een halfjaar later volgt een tweede moment waarop het programmateam aandacht vraagt voor het bij de betrokken organisaties borgen van de ontwikkelde manieren van werken, als ook voor de financiering daarvan.

De poging van VWS om financiering te bewerkstelligen via de voorjaarsnota van 2021 mislukt echter, ondanks alle inspanningen. Uiteindelijk blijkt op Prinsjesdag dat het (demissionaire) kabinet budget heeft vrijgemaakt voor een extra jaar, waarbij de vraag nog openstaat of het programma in de huidige of in gewijzigde vorm wordt voortgezet.

Het gesprek over de borging leidt bij ons als onderzoekers tot vragen over de rol van opdrachtgevers. Projecten hebben opdrachtgevers; bij een programma als GHNT hebben de initiatiefnemers meer een inspirerende rol: hun sterke persoonlijke motivatie maakt dat zij zelf nadrukkelijk op de foto gaan staan en een actieve bijdrage willen leveren. Het lijkt erop dat de verhoudingen gaandeweg verambtelijkt (of geformaliseerd) zijn, zoals we zagen in het tripartite-overleg. Onbewust lijken de betrokken spelers ervanuit te gaan dat ieder vooral vanuit diens rol dient te spreken en handelen – en minder vanuit het uitgangspunt dat zij samen een doel hebben.

De vraag is dus ook of het een terechte verwachting was dat de formele opdrachtgevers de kar (mede) bleven trekken. Op het moment dat bij de overheid een programmadirectie wordt ingericht zien we opdrachtgevers vaak meer in een klankbordstand gaan staan dan in een sturende. De opdrachtnemer doet een beroep op de sturende rol en op mede-eigenaarschap, maar dat wordt niet altijd beantwoord. Wat is wijsheid op dit punt? Zijn de verwachtingen over en weer gecheckt?

Een andere vraag gaat over de rol van de gemeenten in de governance. Weten zij zich voldoende vertegenwoordigd in de stuurgroep? Komt er mogelijk een moment dat het zwaartepunt van de governance verplaatst naar de lokale overheden?

Tijdens het tripartite-overleg eind mei ontvouwt de programmadirecteur zijn plannen voor de rest van 2021. Naast de reguliere uitvoering van de werkplannen is de blik gericht op wat komen gaat. Een nieuw bewindspersoon op het terrein van huiselijk geweld en kindermishandeling zal meegenomen worden in de verworvenheden, de actuele stand en de uitdagingen van het GHNT-programma. Ook met andere (nieuwe) betrokkenen zullen de lessen uit het GHNT-programma gedeeld worden.

In een interview voor ons onderzoek wijzen de huidige programmadirecteur en zijn voorganger op het belang van de autonomie van het programmateam. Om effectief te zijn is bewegingsruimte voor hen belangrijk, naast persoonlijke toegang tot de bewindspersonen en faciliteiten vanuit met name de staande organisatie. Tot slot is voor GHNT het eigenaarschap op regionaal niveau een van de succesfactoren. Met een dergelijke aanpak realiseren zij beweging in de levende praktijk, wat precies het doel is vanuit de opdrachtgevers.

4.4 Aanvullende lessen bij dit hoofdstuk

Gezamenlijk leren en werken aan (tussen-)resultaten

Het werken in programmavorm betekent werken met tijdelijke middelen. Grenzeloos samenwerken aan opgaven vraagt om echter om langjarige investeringen en om een helder financieel perspectief op de lange termijn.

De borging van het GHNT-programma blijkt een taai proces te zijn. Vanuit de lijn is in 2018 besloten een programma in te richten, en dus activiteiten buiten de staande organisatie te laten plaatsvinden. Nu het einde van het programma in beeld komt, wordt de lijn opnieuw

geconfronteerd met de, inmiddels succesvol vernieuwde, aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

In de tussentijd is door het programmateam samengewerkt met organisaties in zowel de departementale als de gemeentelijke wereld. Deze samenwerking was gericht op de maatschappelijke opgave. Resultaat was niet alleen een verbeterde inhoudelijke aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, maar ook een platform om als regio's met elkaar ervaringen te delen. Bovendien heeft het programmateam veel geleerd op het gebied van samenwerking in de aanpak van een maatschappelijke opgave. Ons is echter niet gebleken dat ook alle staande organisaties deze drie jaar hebben gebruikt om te reflecteren op de eigen aanpak en organisatie. Het plan van aanpak GHNT wijdt een paragraaf aan 'leren als vliegwiel', maar het leren en inspireren blijkt als taak voor het programmateam te zijn geformuleerd, en niet als taak voor de staande organisaties zelf. Het leereffect blijft daardoor gericht op individuele professionals en wordt niet structureel door de organisaties geborgd. Nu dit bij aanvang in de programmaopzet niet goed geregeld was kon er later niet op teruggevallen worden.

Terugblik op toewijding aan het proces en ontwerp van de samenwerking

Voortbouwend op het voorgaande durven we de stelling aan dat, wanneer deze leertaak vanaf het begin expliciet bij de deelnemende partijen belegd zou zijn geweest, ook de toewijding aan het proces daarmee gediend zou zijn.

De door het programmateam aangezwengelde kwestie van het borgen van de programmaresultaten draaide op het VWS-departement uit op vraagstukken van financiering en coördinatie. Vanuit de departementen ontstond het plan om een vinkje te zetten achter het programma en om in een andere vorm de opbrengsten verder te bestendigen.

Bij het ontwikkelen van het nieuwe toekomstscenario voor jeugd en gezin werd het programmateam pas op eigen initiatief uitgenodigd om de lessen te delen. Dit hoeft niet te duiden op onwil, maar versterkt wel het beeld dat nieuwe planvorming primair gericht wordt op de kennis vanuit staande organisaties (lijn of staf), meer dan op geleerde lessen vanuit programma-organisaties.

Tot slot is de vraag of de partijen die aan de wieg stonden van het programma reflecteren op de inrichtingskeuzes die zij destijds gemaakt hebben, überhaupt op de keuze om de maatschappelijke opgave in de vorm van een programma op te pakken en niet in de lijnorganisaties te beleggen. Wellicht kan voorliggende rapportage hier een bijdrage in vormen.

5. Nawoord

5.1 Onderzoeksopzet

De leidraad voor dit onderzoek was de vraag welke factoren goede samenwerking bevorderen dan wel in de weg staan. Opdrachtgever was de programmadirecteur Grenzeloos Samenwerken (GS). Onze dank gaat uit naar het programma Geweld Hoort Nergens Thuis (GHNT): alle betrokken partijen en in het bijzonder de programmadirecteur en het programmateam. Een speciale vermelding gaat uit naar de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid voor hun vermogen om scherp te reflecteren op de werking van de overheid.

De onderzoeksaanpak bestond, na een documentstudie en voorbereidende gesprekken, uit:

- Het bijwonen van bestaande samenwerking en overleggen: een vergadering van de stuurgroep, twee tripartite-overleggen, een overleg van de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid en een overleg van het programmateam.
- Verdiepende gesprekken die we hebben gevoerd: met enkele leden van het tripartite-overleg, met de eerste en de huidige programmadirecteur, met andere leden van het programmateam, met enkele ervaringsdeskundigen en met enkele regionaal projectleiders.
- Ook hebben we een gesprek gearrangeerd tussen enkele leden van het programmateam en van de staande VWS-organisatie, zie par. 3.2.
- De samenwerking tussen instanties en professionals die actief zijn achter de voordeur van kwetsbare gezinnen hebben we buiten scope gehouden.

Een conceptversie van deze onderzoeksrapportage hebben we besproken met het tripartite-overleg en het programmateam, gevolgd door enkele verdiepende reflectiegesprekken. Ook hebben we concept 0.95 besproken met de kenniskring governance van Rijksconsultants, en voor commentaar aangeboden aan enkele vakgenoten. Ook aan de meelezers en –denkers onze dank, met hierbij een speciaal dankwoord aan collega Marloes Telle voor haar zeer waardevolle redactionele en inhoudelijke feedback.

Na afronding van de definitieve versie worden besprekingen gepland met onder meer de GS-leergroep programmadirecteuren. Ook hebben we gemerkt dat binnen de ministeries van VWS en JenV belangstelling bestaat om de lessen uit deze rapportage mee te nemen voor de opstart van nieuwe programma's.

5.2 Onze ervaringen als onderzoekers van de GHNT-samenwerking

Huiselijk geweld en kindermishandeling is een thema dat velen raakt. Als je de omvang, de ernst en de hardnekkigheid van het probleem tot je door laat dringen, dan kun je moeilijk stil blijven zitten en nietsdoen. In ons onderzoek hebben we vele krachtige en prachtige mensen ontmoet die met elkaar gemeen hebben dat ze goed werk willen leveren en van betekenis willen zijn voor anderen. Maar ja, goed werk gaat niet vanzelf. Daar horen obstakels, muren en grenzen bij, en irritaties, teleurstelling en soms zelfs een gevoel van onvermogen: 'het lukt ons niet', precies zoals dit programma startte. En dan weer opstaan, verder gaan en zorgen dat het beter wordt. Wij herkennen ons hierin.

Ook wij hebben situaties meegemaakt waarin de (onderlinge) samenwerking spannend was. Op dergelijke momenten was het zoeken naar inzicht en verbinding: welke taakspanning kwam hier aan de oppervlakte, vanuit welk perspectief werden dingen gezegd, hoe gingen we elk als individu om met de ambitie dit onderzoek zo goed mogelijk uit te voeren en van betekenis te zijn? Voor onszelf zowel als voor onze opdrachtgevers?

Verder konden we gebruik maken van de lessen van GHNT, die zich onder onze ogen openbaarden. Daarmee doorleefden wij direct dat wat ons werd aangereikt. Zo investeerden ook wij in persoonlijke verbinding. Enerzijds verbinding op de opgave om de overheid verder te helpen in de oriëntatie op de maatschappelijke opgave. En anderzijds door elkaar beter te leren kennen, elkaars verschillende kwaliteiten (en valkuilen) te gaan zien. Periodiek toetsten we alle drie of we nog in hetzelfde proces zaten, reflecteerden we op onze samenwerking, stonden ongemak toe en gingen, waar nodig, gezamenlijk dit ongemak aan.

Vaak was het even zoeken naar de beste manier om de lessen van het programma op een hanteerbare manier te presenteren en een goede balans te vinden tussen het 'specifieke' van GHNT en het 'generieke' van het samenwerken in programma's. Zoals wij aan de betrokkenen reflectie boden, zo boden zij met reacties op onze concepten ook reflectie op ons werk. Dit hielp ons om zelf in de spiegel te kijken.

Ten aanzien van de aanpak bleken veel contacten van grote waarde. Specifiek noemden we al het contact met de spiegelgroep ervaringsdeskundigheid. Maar ook de gecombineerde bijeenkomst met medewerkers van de staande VWS-organisatie en het programmateam verdient speciale aandacht. Tegenstellingen bleken aan de hand van een

'ontschuldige' gespreksaanpak bespreekbaar te worden en tot nieuw perspectief te kunnen leiden.

Ook in de ogen van deelnemers was het waardevol dat dit soort reflecterende gesprekken gevoerd werden. Het elkaar horen en zien werd als verrijkend ervaren, met het oog op een betere verbinding en een betere toekomst. Als onderzoekers kregen we expliciet het verzoek om de lessen niet alleen te delen binnen het programma maar ze ook ten goede te laten komen aan anderen binnen de overheid. Om ook voor nieuwe programma's de lessen goed te borgen kregen we het advies om de lessen interdepartementaal te delen en uit te splitsen naar verschillende 'doelgroepen'.

Het resultaat van dit alles ligt voor u. Met deze rapportage willen we de beweging naar opgavegerichte, grensoverstijgende samenwerking binnen en vanuit de rijksoverheid verder brengen. Voor de bereidheid om ons toe te laten aan verschillende tafels en open in gesprek te gaan over de samenwerking zeggen wij alle gesprekspartners nogmaals dank!

Bijlage-1: GHNT op het ABD-symposium

Om de beweging naar grensoverstijgende samenwerking binnen en vanuit de rijksoverheid verder te brengen, en vanwege de rijkheid van de onderzochte samenwerking, is GHNT een prominente plek toegekend op het ABD-symposium in september. Hierbij spraken de eerste programmadirecteur, een lid van het tripartite-overleg, een ervaringsdeskundige en een regionaal projectleider over de werkwijze van GHNT. Een samenvatting van dat gesprek:

Wat is de opgave?

- Dit thema is niet nieuw. Er waren eerder taskforces en programma's.
- En toch vertelde Van der Laan (Taskforce kindermishandeling): 'het is ons niet gelukt'.
- We erkennen vanaf het begin dat het enorm ingewikkeld is en dat we iedereen nodig hebben. En het is nog steeds het grootste geweldsmisdrijf in Nederland.
- Het gaat over heel veel mensen: 1,2 miljoen. Het is een hardnekkig probleem, omdat het van generatie op generatie overgaat.
- Conclusie: de aanpak moet radicaal anders.

Hoe zag radicaal anders eruit?

- Deze problematiek is er een van de lange adem. We maken stappen en doen het vooral samen.
- We beginnen bij de vraag wie we nodig hebben om het probleem aan te pakken.
- Korte lijnen die dwars door departementen, overheidslagen en organisaties heen gaan. Dat is nodig.

- We vertellen het verhaal overal.
- Elke regio krijgt een projectleider. Iemand die van dichtbij weet wat er speelt.
- We schakelen ervaringsdeskundigen in. Zij laten ons zien waar het echt om gaat.
- Alleen dan kunnen we de grote kloof tussen leefwereld en systeemwereld dichten.
- We doen longitudinaal onderzoek om te monitoren en de aanpak bij te stellen als dat nodig is.
- Het Rijk gaat naast de professionals staan, zoals zij naast de gezinnen staan.
- Het Rijk gaat werken ten dienste van de professionals in de regio.

Wat heeft goed gewerkt?

- Er is een gezamenlijke visie waarin alle betrokkenen verenigd zijn, van politie tot gemeente tot schuldhulpverlening.
- Er was geld om niet alleen te praten over samenwerking maar ook echt samen te gaan dóen.
- We spreken nu allemaal dezelfde taal omdat we écht met elkaar praten.
- We zochten een kartrekker die op enige afstand staat van Den Haag.
- En geen 'Haags' e-mailadres.

Wat waren of zijn de hobbels?

- Er zit soms weerstand op het horen van het verhaal. Maar het is nodig om urgentie duidelijk te maken.
- Blijf de bedoeling centraal stellen. Ook als het lastig en zelfs bijna onmogelijk wordt.

- Het is lastig dat we te maken hebben met een structureel probleem en tijdelijke middelen.
- Belemmerende wetgeving bijvoorbeeld vraagt heel veel doorzettingsvermogen.
- Je moet durven zeggen 'we verliezen nu het doel uit het oog, dan geef ik mijn opdracht terug'.
- Wat we nodig hebben is het versterken van onze persoonlijke en professionele moed.

Bijlage-2: Aanbevelingen per doelgroep

Op grond van de lessen uit deze rapportage zijn aanbevelingen te destilleren voor verschillende partijen/actoren die binnen de overheid bezig gaan met het werken aan een maatschappelijke opgave. We hebben de aanbevelingen uit hoofdstuk 1 gesplitst in vier doelgroepen:

- Opdrachtgever (bestuurder, topmanager)
- Opdrachtnemer (programma-DG, -directeur en –team)
- Staande organisatie (deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)
- Organisatieadviseur/ onafhankelijk procesbegeleider

De organisatieadviseur wordt bij onze aanbevelingen ingehuurd door de opdrachtgever (en niet door de opdrachtnemer) omdat hij/zij alle professionele ruimte moet hebben om te kunnen reflecteren en begeleiden. De organisatieadviseur zorgt onder meer voor de brede blik en bewaakt de inbreng van perspectieven van overheid en samenleving.

De aanbevelingen nogmaals op een rij:

- | | |
|---------------------------------|----------------------------------|
| a) Start gericht | f) Maak verbindingen persoonlijk |
| b) Verbind opgave en spelers | g) Blijf de mens zien |
| c) Handel daar waar nodig | h) Benut spanning en ongemak |
| d) Organiseer passende middelen | i) Organiseer reflectie |
| e) Creëer doorzettingskracht | j) Stop gericht |

De aanbevelingen per doelgroep worden in de vorm van visualisaties weergegeven.

Aanbevelingen per doelgroep

1. Start gericht

Maak inrichtingskeuzes bewust, expliciet en bij de start: zorg dat eerst helder is welke maatschappelijke verandering nodig is en waarom de opgave niet effectief vanuit de bestaande organisaties wordt opgepakt. Als je kiest voor een nieuw programma: hoe ziet de verbinding tussen programma en staande organisaties er dan concreet uit (wie heeft welke rol en taak), hoe worden conflicten aangepakt en wie is verantwoordelijk na afloop van het programma?



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Zeg alleen 'ja' tegen een heldere opdracht: wat is de opgave, wat moet er (radicaal) anders, wie zijn betrokken, zijn zij allen geïnteresseerd aan de ambities en zijn de rollen en taken helder? Als deze punten niet helder zijn, ga dan niet rennen maar zorg met de opdrachtgever voor duidelijke antwoorden en blijf in je rol.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

1. Start gericht

Begin niet aan een programma als een quick fix.

Blijf verbonden met de opgave en de aanpak: als een bewindspersoon of topmanager opdracht wil geven voor een nieuw programma op jouw beleidsterrein, zorg dan dat je de volgende punten helder krijgt: wat moet er anders, wat is jouw (jullie) rol en taak daarbij, hoe ziet de verbinding tussen het programma en jouw organisatie er concreet uit, en hoe worden conflicten aangepakt?



Staande organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Doe wat nodig is en adviseer opgavegericht: als een bewindspersoon of topmanager opdracht wil geven voor een nieuw programma en jou vraagt daarover te adviseren of 'het te regelen', zorg dan dat je eerst de volgende punten helder krijgt: is een programma de oplossing voor het ervaren probleem of zijn er betere alternatieven, wat moet er anders, hoe ziet de verbinding tussen het programma en de staande organisaties er concreet uit, en hoe worden conflicten aangepakt? Als deze punten niet helder zijn, ga dan niet rennen maar zorg met de opdrachtgever voor duidelijke antwoorden en blijf in je rol.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Aanbevelingen per doelgroep

2. Verbind opgave en spelers

Organiseer een gezamenlijke start:

breng de benodigde spelers bijeen en investeer in het formuleren van een gezamenlijk startpunt: wat is de feitelijke opgave, wat is voor deze opgave de gedeelde ambitie en welke acties horen daarbij? Wat moet een nieuw programma precies voor elkaar krijgen dat anders niet lukt? Wat zijn de kaders, en waar zit de ruimte? Denk niet te snel: we zullen we het wel over hetzelfde hebben. Juist in dit proces van formuleren komen in een vroeg stadium verschillende gezichtspunten boven tafel.



Oprichtgever
(Bestuurder, topmanager)

Maak een persoonlijke verbinding met alle benodigde spelers in de opgave:

wat vinden zij belangrijk, hoe kunnen ze bijdragen aan gezamenlijk succes en wat moeten ze overwinnen? En ga ook zelf op de foto staan: wat is jouw antwoord op deze vragen?



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)



2. Verbind opgave en spelers

Breng de spelers bijeen rondom een heldere opgave.

Zorg dat je aan boord bent: jouw organisatie hoort aan tafel bij de startbijeenkomst. Geef weer hoe je organisatie en jij kunnen bijdragen aan de maatschappelijke opgave. Breng je expertise en ervaring in maar zeg zo min mogelijk 'dat kan niet', wees duidelijk over relevante (financiële en juridische) kaders, laat zien dat je meedoet.



Staaende organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Ondersteun de opdrachtgever bij het bijeen brengen van de spelers en het organiseren van de gezamenlijke start.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Aanbevelingen per doelgroep

3. Handel daar waar nodig

Geef ruimte en steun binnen de kaders: als de kaders helder zijn (opgave helder, spelers helder, ambities helder), geef het programmteam dan de ruimte om te doen wat nodig is en help hen waar nodig en gevraagd om de opgave verder te brengen en de systeemwanden op te rekken.



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Organiseer het zwaartepunt van het programma daar waar je het meeste effect kunt hebben. Als de maatschappelijke effecten lokaal en regionaal geboekt moeten worden, zorg dan voor plaatselijke verbindingen in de vorm van projectleiders, samenwerkingsverbanden e.d., en faciliteer gemeenten en lokaal werkende instanties waar nodig met subsidie of andere middelen.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)



3. Handel daar waar nodig

*Kies het juiste niveau/
zwaartepunt van handelen.*

Geef ruimte en steun binnen de kaders: als de kaders helder zijn (opgave helder, spelers helder, ambities helder), geef het programmteam dan de ruimte om te doen wat nodig is en help hen waar nodig en gevraagd om de opgave verder te brengen en de systeemwanden op te rekken. Complexe opgaven vragen om vernieuwende maatregelen en partnerschap tussen programma en lijn.



Staande organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Wees beschikbaar als klankbord: als de opgavegerichte aanpak door het programmteam niet of onvoldoende van de grond komt, bied hen dan aan om te luisteren, de goede vragen te stellen en mee te denken.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Aanbevelingen per doelgroep

4. Organiseer passende middelen

Organiseer de (meerjarige) financiering van het programma, met hulp van de lijnorganisaties; uiteraard moet de financiering aansluiten bij de aard van de opgave. De financiering moet recht doen aan de tijd die nodig is om daadwerkelijk verbetering te realiseren én structureel te bestendigen. Daarbij moeten de te verwachten kosten opwegen tegen de baten van het programma, inclusief de kosten van het versterken van de bestaande organisaties.



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Als opdrachtnemer en programma-team hebben jullie niet de taak om de financiering van het programma/de (verdere) aanpak van de opgave te organiseren (dat is een veelvoorkomend misverstand); jullie opdrachtgever en de lijnorganisaties zijn hiervoor verantwoordelijk. Uiteraard kunnen jullie meedenken, maar ga niet op de verkeerde stoel zitten anders kom je er niet meer van af.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

4. Organiseer passende middelen

Zorg voor tijd, geld en menskracht die aansluit bij wat de opgave nodig heeft.

Organiseer samen met de opdrachtgever de (meerjarige) financiering van het programma; uiteraard moet deze aansluiten bij de aard van de opgave. De financiering moet recht doen aan de tijd die nodig is om daadwerkelijk verbetering te realiseren én structureel te bestendigen. Daarbij moeten de te verwachten kosten opwegen tegen de baten van het programma, inclusief de kosten van het versterken van de bestaande organisaties.



Staaende organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Spring bij waar nodig: als de opdrachtgever, opdrachtnemer en de 'systeembewakende' organisaties moeite hebben om de financiering en verantwoording van het programma opgavegericht aan te pakken, denk dan mee over (nieuwe) manieren om de bestaande kaders aan te laten sluiten op de maatschappelijke uitdaging.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Organiseer doorzettingskracht:

een effectief programma vergt spelers die (gezamenlijk) gezag en doorzettingsmacht hebben op alle relevante aspecten van de opgave. Als opdrachtgever ben je verantwoordelijk voor de aansturing, de governance van het programma. Daartoe organiseer je het gesprek waarin de rollen en taken van alle spelers helder worden. Als de opdrachtgevers zelf geen doorzettingsmacht hebben in de volle breedte, dan moet deze georganiseerd worden, bijv. via een stuurgroep. Daarbij is ook van belang dat de staande organisaties die hiërarchisch onder de opdrachtgever(s) vallen in beleidsmatige, financiële, juridische en communicatieve zin gebonden zijn aan het succes van het programma, en daarop parallel en congruent worden aangestuurd en angesproken. Dit hoort eveneens bij de taken van de opdrachtgever. Hierbij is een gelaagde sturing te realiseren in een gefragmenteerd landschap: landelijke afspraken met organisaties die landelijk georganiseerd zijn; datzelfde geldt voor het regionale en lokale niveau.



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Adviseer over het organiseren van de doorzettingskracht en governance: jullie slagkracht als opdrachtnemers is in belangrijke mate afhankelijk van een goed geregelde governance, die alle relevante spelers bindt aan de ambities en zorgt voor heldere en daadkrachtige besluitvorming. Denk actief mee over het organiseren van doorzettingskracht, benodigde spelers, afspraken en governance (maar neem die verantwoordelijkheid niet over van de opdrachtgever).



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)



5. Creëer doorzettingskracht

Richt een gelaagde, evenwichtige governance in.

Wees een speler in het organiseren van de doorzettingskracht en governance: mogelijk heb je zelf een rol in de governance. Hoe dan ook heeft de opdrachtgever jullie expertise en hulp nodig om een goede governance te kunnen organiseren, die alle relevante spelers bindt aan de ambities en zorgt voor heldere en daadkrachtige besluitvorming.

Denk actief mee over het organiseren van doorzettingskracht, benodigde spelers, afspraken en governance (maar neem die verantwoordelijkheid niet over van de opdrachtgever).



Staande organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Sta paraat: zorg dat je goede adviezen en tools klaar hebt liggen over het organiseren van de governance rond complexe vraagstukken. Kennis over governance slaat zowel op een goede basisopstelling van de spelers in het speelveld, als op het goed spelen van het spel. Wees beschikbaar om mee te denken over varianten met de opdrachtgever.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Aanbevelingen per doelgroep

6. Maak verbindingen persoonlijk

Ga zelf op de foto staan: het werken aan maatschappelijke opgaven steunt maar ten dele op hiërarchische structuren en vergt, naast politieke sturing, vooral netwerksturing en persoonlijk leiderschap. Investeer als opdrachtgever in persoonlijke verbinding met je gesprekspartners: wat drijft hen persoonlijk en wat hebben ze nodig van jou? Als opdrachtgever kun je de anderen laten voelen dat jij hen ziet en waardeert. En laat zien hoe jij je verhoudt tot de opgave: wat betekent het vraagstuk voor jou, wat wil je bereiken en wat vind je lastig?



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Ga zelf op de foto staan: het werken aan maatschappelijke opgaven steunt maar ten dele op hiërarchische structuren en vergt, naast politieke sturing, vooral netwerksturing en persoonlijk leiderschap. Investeer als opdrachtnemers in persoonlijke verbindingen met de andere spelers: zo kom je erachter wat zij belangrijk vinden en waar de kansen voor succes zitten. Informele binding vraagt van jullie om ook zelf op de foto te gaan staan: laat de anderen zien hoe de opgave jullie persoonlijk raakt, geef aan wat je wilt bereiken en laat de anderen zien hoe jouw dagelijkse realiteit op het werk eruitziet. Wees helder over wat je wel en niet voor elkaar kunt krijgen en vraag wat je voor de ander kunt betekenen, dan blijf je in verbinding.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

6. Maak verbindingen persoonlijk

Stuur formeel én informeel.

Ga zelf op de foto staan: het werken aan maatschappelijke opgaven steunt maar ten dele op hiërarchische structuren en vergt, naast politieke sturing, vooral netwerksturing en persoonlijk leiderschap. Een succesvol programma is in ieders voordeel, investeer daarom in persoonlijke verbindingen met de andere spelers. Informele binding vraagt van jullie om ook zelf op de foto te gaan staan: laat de anderen zien hoe de opgave jullie persoonlijk raakt, geef aan wat je wilt bereiken en laat de anderen zien hoe jouw dagelijkse realiteit op het werk eruitziet. Wees helder over wat je wel en niet voor elkaar kunt krijgen en vraag wat je voor de ander kunt betekenen, dan blijf je in verbinding.



Staanste organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Organiseer het samen leren:

als adviseur kun jij de spelers uitnodigen om tijdens de reflectie die jij organiseert steeds elkaar te blijven zien en waarderen. Als je merkt dat er te weinig persoonlijke verbinding is tussen de spelers, kun je bij voorbeeld aan de spelers vragen 'hoe denk je dat degene die naast of tegenover je zit jullie opgave zou formuleren?' of 'als je aan degene die naast of tegenover je zit zou moeten vertellen wat jou raakt in deze opgave, wat zou je dan zeggen?'



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Blijf de mensen zien: tijdens de samenwerking is het zaak om steeds de opgave en het beoogde maatschappelijk effect voor ogen en dus op de agenda te houden. Dus om de leefwereld een plek te geven in de systeemwereld, in de vorm van de inzet van burgers, ervaringsdeskundigen, praktijkverhalen of op andere manieren.

Als opdrachtgever kun je hieraan bijdragen door naast alle producten van de systeemwereld (rapportages en cijfers) gericht op zoek te blijven gaan naar de praktijk, ook aan de vergadertafel.



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Blijf de mensen zien: tijdens de samenwerking is het zaak om steeds de opgave en het beoogde maatschappelijk effect voor ogen en dus op de agenda te houden. Dus om de leefwereld een plek te geven in de systeemwereld, in de vorm van de inzet van burgers, ervaringsdeskundigen, praktijkverhalen of op andere manieren.

Als opdrachtnemers kunnen jullie hieraan bijdragen door naast alle producten van de systeemwereld (rapportages en cijfers) gericht op zoek te blijven gaan naar de praktijk, ook aan de vergadertafel.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

7. Blijf de mens zien

Geef de ervaring van betrokken burgers steeds een plek aan tafel.



Blijf de mensen zien: tijdens de samenwerking is het zaak om steeds de opgave en het beoogde maatschappelijk effect voor ogen en dus op de agenda te houden. Dus om de leefwereld een plek te geven in de systeemwereld, in de vorm van de inzet van burgers, ervaringsdeskundigen, praktijkverhalen of op andere manieren. Jullie kunnen hieraan bijdragen door naast alle producten van de systeemwereld (rapportages en cijfers) jullie kennis van de praktijk ook naar de vergadertafel te brengen.



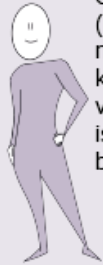
Staanste organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Organiseer het samen leren: als adviseur kun jij de spelers uitnodigen om tijdens de reflectie die jij organiseert steeds de ogen te houden op het maatschappelijk vraagstuk en de mensen om wie het gaat. Als je merkt dat de aandacht vooral naar andere dingen gaat, kun je bijvoorbeeld vragen 'op welke manier draagt het gesprek dat we nu voeren bij aan wat mensen nodig hebben?' Of 'doen we nu wat echt nodig is?'



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Maak samen leren mogelijk: zowel het opdrachtgeverschap als het concreet leiden en het uitvoeren van een programma zijn een vak, waarbij het gaat om het verenigen van tegenstrijdige benaderingen, het omgaan met spanning en ongemak, met complexiteit en met het niet-weten. Als opdrachtgever geef jij de ruimte aan de spelers in de opgave om te dealen met het ongemak en je laat zien dat ook jij het soms even niet weet. Ook bewaak je de kracht en gezondheid van de opdrachtnemer (de programma-DG, -directeur of -manager); zij krijgen te maken met een hoge 'systemische druk' en moeten effectief kunnen werken in verschillende 'werelden'. Regelmatig de stoom van de ketel halen en ook ruimte nemen om successen te vieren is daarom van groot belang. Jij kunt daarvoor de gelegenheid bieden.



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Zorg voor het team en elkaar: het verenigen van tegenstrijdige belangen, het omgaan met spanning en ongemak, met complexiteit en met het niet-weten zijn core business voor programmeerteams. Als opdrachtnemers geven jullie elkaar en de andere spelers de ruimte om te dealen met het ongemak, bij lastige gesprekken voorbij de schuldvraag te komen en jullie laten zien dat ook jullie het soms even niet weten. Bij het leiden en samen uitvoeren van een programma hoort ook de zorg voor de gezondheid van de leden van het programmeerteam: regelmatig de stoom van de ketel halen en ook ruimte nemen om successen te vieren is daarom van groot belang. De programma-DG, -directeur of -manager kan diens team daarvoor de gelegenheid bieden.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

8. Benut spanning en ongemak

Leer samen omgaan met spanning en ongemak.



Benut en waardeer het ongemak: de samenwerking met een programmeerteam roept aan beide kanten ongemak en spanning op, bij voorbeeld omdat niet altijd duidelijk is wie nu precies waarover gaat of met welk tempo zaken geregeld moeten worden. Het helpt dan om te ontschuldigen en de spanning te waarderen: wat maakt het eigenlijk logisch dat die spanning er is, en wat is er dan nu nodig? Jullie kunnen alle spelers in de opgave helpen door te laten zien dat jullie het soms even niet weten, maar altijd op zoek blijven naar een goed gezamenlijk resultaat.



Staan de organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Zorg voor containment:

zeker ook dit type trajecten betekent het werken met taak en emotie. Werken rond een maatschappelijke opgave betekent dat medewerkers het minder moeten hebben van allerlei ambtelijke verdedigingsmuurtjes; mensen komen vanuit de taak directer in contact met burgers. Dat vraagt echter wel iets van deze 'nieuwe' ambtenaren en van hun omgeving. Persoonlijke verbinding (tot burgers, collega's of de opgave waaraan gewerkt wordt) kan ook kwetsbaar zijn. Eigen ambitie om het goede te doen voor de samenleving, gecombineerd met frustratie over dat het soms niet vanzelf gaat, leidt soms tot spanning en emotie. Bij dergelijke persoonlijke betrokkenheid komt het erop aan om containment te bieden, in de zin van veiligheid, waarbij ernaar wordt gestreefd dat de optredende emoties als draaglijk, begrijpelijk en hanteerbaar worden ervaren.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Maak samen leren mogelijk: samen leren is een cruciaal onderdeel van iedere complexe samenwerking. Denk aan vragen als: heeft ons werk voldoende impact op de opgave (of moet het anders)? Zijn er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe stakeholders (en wat doen we daarmee)? Loopt de samenwerking goed (en wat kan beter)? Deze vragen horen ook op de agenda, óók (of juist) als het voelt alsof er geen ruimte voor is. Als opdrachtgever ben je er verantwoordelijk voor dat de spelers in de opgave gerichte reflectiemomenten hebben; jouw organisatieadviseur kan deze organiseren en begeleiden.



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Draag actief bij aan het samen leren: tijdens het werken aan de opgave loopt ieder team aan tegen nieuwe ontwikkelingen, belemmeringen en gedoe in de samenwerking. Jullie kunnen daarom actief bijdragen aan het functioneel maken van deze ervaringen: door ze in te brengen tijdens reflectiebijeenkomsten en samen met de andere spelers te zoeken naar wijsheid.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

9. Organiseer reflectie

Organiseer het samen leren.

Draag actief bij aan het samen leren: tijdens de samenwerking lopen de spelers aan tegen nieuwe ontwikkelingen, belemmeringen, gedoe en gedonder. Jullie kunnen daarom actief bijdragen aan het functioneel maken van deze ervaringen: door ze in te brengen tijdens reflectiebijeenkomsten en samen met de andere spelers te zoeken naar wijsheid.



Staande organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Organiseer het samen leren: het organiseren van reflectie en samen leren delft vaak het onderspit voor de opdrachtgever en opdrachtnemer omdat hun aandacht vooral naar de besluitvorming en voortgang gaat. Toch is het cruciaal voor de effectiviteit van het programma om reflectie en samen leren te organiseren: daarom ben jij nodig! Dus wees proactief en neem initiatief voor korte, gerichte reflectiemomenten.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Organiseer gerichte borging van het programma: als opdrachtgever ben je hier verantwoordelijk voor, samen met de lijnorganisaties. Alvorens een besluit te nemen over voortzetting of beëindiging van een programma is het zaak om na te gaan óf en in welke mate het beoogd maatschappelijk effect is gerealiseerd. Kan het programma daadwerkelijk beëindigd worden en hoe wordt de aanpak van de opgave dan verder georganiseerd, ook financieel? Hoe ziet de nieuwe verdeling van taken en rollen er concreet uit? Hoe worden de resultaten van de samenwerking geborgd? En tot slot: welke lessen zijn te trekken over de samenwerking en hoe worden deze voor een groter publiek productief gemaakt?



Opdrachtgever
(Bestuurder, topmanager)

Drag actief bij aan gerichte borging van het programma: het programmateam is niet verantwoordelijk voor de gerichte voortzetting of borging van het programma, maar kan natuurlijk een belangrijke adviserende rol vervullen op basis van de eigen ervaringen.



Opdrachtnemer
(Programma-DG, -Directeur en -team)

10. Stop gericht

Organiseer opgavegerichte borging van resultaten en

Organiseer gerichte borging van het programma: samen met de opdrachtgever zijn jullie hier verantwoordelijk voor. Alvorens een besluit te nemen over voortzetting of beëindiging van een programma is het zaak om na te gaan óf en in welke mate het beoogd maatschappelijk effect is gerealiseerd. Kan het programma daadwerkelijk beëindigd worden en hoe wordt de aanpak van de opgave dan verder georganiseerd, ook financieel? Hoe ziet de nieuwe verdeling van taken en rollen er concreet uit? Hoe worden de resultaten van de samenwerking geborgd? En tot slot: welke lessen zijn te trekken over de samenwerking en hoe worden deze voor een groter publiek productief gemaakt?



Staande organisatie
(Deelnemende partij, ambtelijke lijnorganisatie)

Doe wat nodig is en adviseer opgavegericht: gesprekken over voortzetting of borging van programma's leiden soms tot blikvernaauwing en quick fixes die de opgave niet dienen; als adviseur kun je helpen om de goede vragen te stellen, respectievelijk te beantwoorden.



**Organisatieadviseur/
onafhankelijk procesbegeleider**

Bijlage-3: Checklist

Op grond van de lessen uit deze rapportage is een checklist samen te stellen met vragen over:

- De start van het traject
- De feitelijke samenwerking
- Het leren van lessen en borgen van de resultaten

De aanpak van een maatschappelijke opgave begint met het *zien* van de opgave zelf. Vervolgens komen de volgende vragen aan bod voor het richten en inrichten van de samenwerking:

- Wat is een initiële formulering van het beoogde maatschappelijk effect?
- Is het beoogde effect zonder meer door de betrokken partijen zelf te realiseren of kiest u ervoor om een programma in te richten?
- Waar moeten de inspanningen zich primair op gaan richten (bij GHNT: in de regio)?
- Welke partijen kunnen hier een bijdrage leveren? Hebben alle betrokkenen een plek aan tafel? Denkt u ook aan de inzet van een spiegelgroep met betrokkenen die zelf ervaringsdeskundig zijn?
- Wanneer u met deze partijen de opgave nader verkent, is er dan aanleiding de opgave en het beoogde effect te herformuleren?
- Hoe is de voorgeschiedenis van eventuele eerdere samenwerking tussen partijen?
- Vertonen de partijen een vergelijkbare mate van macht, kennis en organiserend vermogen of stelt u een asymmetrie vast?
- Welke prikkels zijn er om samenwerking tussen partijen te bevorderen?
- Welke taken spreekt u, in geval van een programma, af met de opdrachtnemer?

- Welke taken zijn voor u als opdrachtgever(s) weggelegd en welke taken voor eventueel andere betrokken partijen?
- Hoe richt u de samenwerking in en welke basisregels spreekt u met elkaar af?
- Welke overlegvormen zijn er nodig, met welk doel, met welke deelnemers en in welke frequentie? Hebben betrokken partijen voldoende stem in het proces?
- Is het nodig om voor aanvang van de werkzaamheden te investeren in persoonlijk contact, het ontwikkelen van vertrouwen en ieders toewijding aan de samenwerking?
- Heeft eenieder hetzelfde inzicht in de opgave, het beoogde maatschappelijk effect, ieders beoogde bijdrage, in wat daarvoor nodig is en hoe de (tussen-)resultaten te bereiken?
- Welke belangen van de staande organisatie(s) worden gediend bij het werken aan de maatschappelijke opgave?
- Welke individuele leerdoelen zijn er door de betrokken partijen te formuleren, zoals leerdoelen in relatie tot bestaand beleid?
- Welke collectieve leerdoelen zijn er gezamenlijk te formuleren?
- Op welke manier wordt gezorgd voor faciliterend leiderschap?
- Is er voldoende leiderschap aanwezig om het proces te gidsen door lastige situaties?

Dan het samenwerken zelf:

- Hoe wordt tijdens de samenwerking gezorgd voor persoonlijk contact, het ontwikkelen van vertrouwen en ieders toewijding aan de samenwerking?
- In dat licht: is er sprake van mede-eigenaarschap door de partijen, is er een beleving van wederzijdse afhankelijkheid en staan partijen open om ook elkaars belangen te dienen (of op z'n minst te respecteren)?

- Kunnen de partijen voldoende omgaan met elkaars verschillen in taal, cultuur en achtergrond? Wat is er nodig om verbindende taal te ontwikkelen?
- Wie houdt het overzicht over hoe alle partijen geraakt zijn door de opgave en betrokken zijn in de samenwerking?
- In situaties van persoonlijk ervaren druk, hoe wordt dan gezorgd voor *containment*, in de zin van veiligheid, waarbij ernaar wordt gestreefd dat de optredende emoties als draaglijk, begrijpelijk en hanteerbaar werden ervaren?
- Is er voldoende gemeenschappelijk vermogen beschikbaar om taakconflicten op een goede manier aan te gaan en om eventueel interpersoonlijk ongemak systemisch te duiden en te bewerken?
- Hoe houdt u met elkaar 'de ogen op de bal' dus hoe blijft de maatschappelijke opgave en het beoogde effect goed in beeld? En hoe kunnen de ervaringsdeskundigen daaraan bijdragen?
- Wordt voldoende rechtgedaan aan de complexiteit van de opgave en de samenwerking?
- Wie is er na afloop van het programma van, of beter gezegd, welke verantwoordelijkheid en taak nemen de betrokken partijen in het vervolg op zich? En hoe is dan de financiering geregeld?
- Welke lessen zijn te trekken over de samenwerking en hoe worden deze voor een groter publiek productief gemaakt?

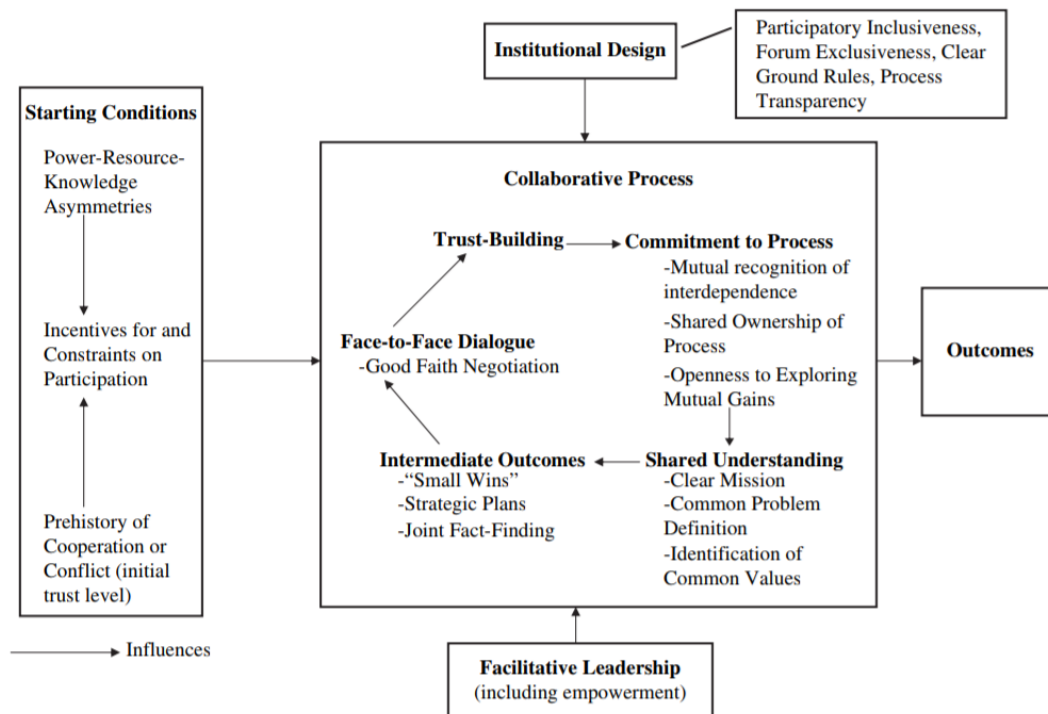
Tot slot het leren en borgen:

- Hoe leert u met elkaar van de (tussen-)resultaten en de manier waarop zij tot stand komen?
- In welke mate is het beoogd maatschappelijk effect gerealiseerd?
- In welke mate hebben de betrokken partijen hun leerdoelen behaald en hebben die geleid tot reflectie op de eigen werkwijze en organisatie?
- Kan de samenwerking in de aangepaste vorm worden afgerond of is er een aanleiding om deze, al dan niet in gewijzigde vorm, voort te zetten?
- Hoe worden de resultaten van de samenwerking geborgd?

Bijlage-4: Ansell & Gash, a model of collaborative governance

Er is heel wat wetenschappelijke kennis beschikbaar over de voorwaarden voor succesvolle samenwerking. Daar kunnen we slim gebruik van maken in ons eigen werk. Ansell & Gash hebben een overzicht gemaakt op basis van 137 onderzoeken naar 'collaborative governance', waarbij publieke diensten niet-publieke stakeholders betrekken bij (collectieve) besluitvorming.

Figure 1
A Model of Collaborative Governance



Gunstige startcondities

Meerdere factoren beïnvloeden de start van samenwerking tussen partijen positief of negatief:

- De mate van gelijkheid tussen stakeholders: Ongelijkheid in macht en middelen, de mate waarin stakeholders hun achterban representeren, of deskundigheid kan leiden tot wantrouwen en beperkt commitment bij de start.
- Wederzijdse afhankelijkheid: Hebben de partijen elkaar echt nodig om hun doelen te behalen, of zijn er alternatieven die meer opleveren of sneller zijn?
- Voorgaande ervaringen: Samenwerking bouwt voort op eerdere ervaringen van partijen met elkaar.

Faciliterend leiderschap

Faciliterend leiderschap is een bepalende factor om stakeholders bij elkaar te brengen en in een samenwerkende modus te brengen. Bij faciliterend leiderschap zijn de volgende zaken bepalend:

- Stimuleren van actieve deelname van alle relevante partijen
- Zeker stellen dat alle partijen invloed hebben op de uitkomst
- Bevorderen van productieve groepsdynamiek
- Vormgeven van een transparant en gericht proces van overleg en besluitvorming

Ontwerp van de samenwerking

Met het ontwerp van de samenwerking worden de basisregels van het samenwerkingsproces bedoeld:

- Een open en inclusief proces, waar niemand wordt uitgesloten
- Exclusiviteit: duidelijk aangeven op welk podium de discussie tussen alle partijen plaatsvindt
- Duidelijke spelregels, een betrouwbaar proces en duidelijkheid over wat ieders rol is

Het samenwerkingsproces

Samenwerking verloopt niet lineair, maar cyclisch: communicatie, vertrouwen, betrokkenheid, begrip en uitkomsten volgen elkaar steeds weer op.

Succesbepalende factoren zijn:

- Gemeenschappelijk begrip: de stakeholders onderzoeken de opgave samen
- Persoonlijk contact: de partijen ontdekken samen win-win situaties en leren om te rechtlijnige denkbeelden los te laten
- Bouwen aan vertrouwen
- Toewijding aan het proces: de stakeholders zijn gezamenlijk eigenaar van het proces, en respecteren elkaars perspectief en rol
- Tussentijdse resultaten ('small wins'): geven de samenwerking goede impulsen