

# Interne mededeling

Aan  
Gemeenteraad

Van  
Anja de Vries/Victor Ledeboer  
Telefoon  
0628552560  
E-mail  
a.devries@apeldoorn.nl  
Datum  
03-10-2016  
Kopie aan

Betreft  
Discussienotitie regionale samenwerking

## Aanleiding

De rekenkamercommissie heeft in de rapportage "Onderzoek jaarstukken 2013" het gevoel uitgesproken dat de raad niet optimaal kan sturen en geen optimaal toezicht uit kan oefenen op samenwerking. Dit heeft geleid tot de door college en raad op 5 november 2015 vastgestelde kadernota verbonden partijen. Tijdens de behandeling heeft de raad aangegeven graag in de **breedte** het gesprek aan te gaan over de visie op regionale samenwerking. De verbonden partijen vormen immers slechts een deelverzameling binnen het totale palet aan regionale samenwerkingsverbanden. Deze notitie beoogt de input te geven voor het brede gesprek. Een vraag voor de gemeenteraad hierbij kan zijn of hun rol gericht is op de verbonden partijen, of ook op de samenwerkingsverbanden die geen rechtsvorm hebben. Dan is niet de formele rol van de gemeenteraad leidend zoals bij de verbonden partijen, maar gaat het meer over regionale politiek.

De grotere vraag hierachter is of regionale samenwerking een manier is om lokale doelen in een bredere regionale of (inter)nationale context te realiseren, of dat regionale samenwerking ook staat voor regionaal besturen op regionale opgaven. Hoe dan ook is er volgens de Studiegroep Openbaar Bestuur ("Maak Verschil") een positieve relatie tussen regionale samenwerking en regionaal economische ontwikkeling. Is een model als de Drechtsteden met de Drechttraad de beste manier om die economische kracht te stimuleren? Of leidt een fusie van gemeenten binnen een regio tot meer bestuurskracht? Of zoals in Twente: een Regio Twente/Twenteraad voor beleidsmatige onderwerpen met daarnaast een Twentebedrijf voor de bedrijfsvoering? Of is dat in ons verre van congruente samenwerkingslandschap niet haalbaar of vanuit lokaal perspectief niet gewenst?

Deze notitie is met dit soort vraagstukken eromheen, veel breder dan de kadernota Verbonden Partijen, die alleen over samenwerken in formele rechtspersonen gaat. Uitgangspunt van het college is dat een pro actieve houding ten aanzien van samenwerking hoort bij een grote en ambitieuze stad als Apeldoorn. Samenwerken doe je niet omdat het moet, maar omdat het verrijkend is en goed voor Apeldoorn.

In deze notitie staan we stil bij de definitie van regionale samenwerking en geven een schets van de huidige samenwerkingsrelaties (hoofdstuk 1). Daarna zoomen we in op de vraag waarom we als gemeente samen zouden 'willen' of 'moeten' werken (hoofdstuk 2). Dat brengt ons

vervolgens bij de vraag hoe Apeldoorn zich zou kunnen opstellen richting samenwerkingspartners. Dat gebeurt aan de hand van drie grondhoudingen (hoofdstuk 3) en noties over welke inzet de raad bij die grondhoudingen zou kunnen hebben (hoofdstuk 4). Tenslotte staan we in deze notitie stil bij de strategische keuzes. Aan de hand van acht uitgangspunten wil het college het gesprek voeren met de gemeenteraad (hoofdstuk 5).

# 1. Wat is samenwerking en met wie werken we samen?

In dit hoofdstuk staan we stil bij de definitie van samenwerking en wordt een overzicht gegeven van de huidige samenwerkingsrelaties.

## 1.1. Definitie van samenwerkingsrelaties

Gemeenten werken samen met andere gemeenten of met verbonden partijen om publieke en private taken uit te voeren of strategische doelen te bereiken. Het kan óf een wettelijke verplichting zijn óf vrije keuze. Bij het samenwerken speelt het volgende een rol.

- a. Samenwerking kan plaatsvinden tussen publieke partijen, maar ook met private partijen en (onderwijs)instellingen. De samenwerking is er om gezamenlijke doelen te realiseren. Dit kan via afstemming, via overdracht van taken of als verbonden partij.
- b. Een verbonden partij heeft een rechtsvorm waarin de gemeente bestuurlijk en financieel participeert: zoals een WGR (kent 5 vormen), een NV/BV, publiek/private samenwerking, het bezit van aandelen<sup>1</sup>.
- c. Als er alleen sprake is van een subsidierelatie valt dit niet binnen de definitie van samenwerking of verbonden partijen. De gemeente Apeldoorn heeft honderden subsidierelaties op basis waarvan prestaties door allerlei partijen in stad en dorpen worden geleverd die bijdragen aan de gemeentelijke doelen.

## 1.2. Nationale context

Landelijk zijn recent vele nota's verschenen over gemeentelijke samenwerking. We bevinden ons ook op nationale schaal in een veranderend samenwerkingsperspectief.

De rode draad in de nationale nota's over regionale samenwerking:

1. samenwerking is belangrijk voor iedere (grote) stad die zichzelf serieus neemt;
2. er komt steeds minder centraal voorgeschreven dichtgetimmerde wettelijke samenwerking dus komt het nu aan op lokale bestuurskracht;
3. als je een rechtsvorm nodig vindt (zoals een van de 5 vormen van een WGR), maak in de zwaarte hiervan dan een proportionele keuze (onze kadernota Verbonden Partijen reikt hiervoor een beslisboom aan);
4. concrete gezamenlijke doelen zijn de enige juiste drijfveer voor samenwerking;
5. veel aandacht voor democratische legitimering en de rol van de gemeenteraden.

*Intermezzo Citaten uit Wim Derksen  
Artikel: Stop met regionale  
samenwerking*

*Sinds de maatschappelijke ontwikkelingen zich niet meer houden aan gemeentegrenzen, moeten gemeenten met elkaar samenwerken. En sinds ze moeten samenwerken, praten ze over de vorm waarin dat moet. Een bestuurskundige kan er zijn leven mee vullen. Eigenlijk is het onderwerp niet zo moeilijk, maar blijkbaar bestaat er altijd weer de neiging om de verkeerde afslag te nemen. Centraal zouden moeten staan: onderhandelen (over de voor jouw gemeente cruciale doelen; doel verkennend samenwerken) en spelregels. In de praktijk raakt men bijna altijd weer verzeild bij organen en bevoegdheden. En als je bij die laatste twee terecht komt, is bijna met zekerheid te voorspellen dat het debat in de regionale modder zal wegzakken.*

<sup>1</sup> Niet in alle WGR gevallen is sprake van een verbonden partij.

### 1.3. Welke samenwerkingsrelaties zijn er?

Gemeenten hebben al decennia lang samenwerkingsrelaties. We kennen een historie van gewestelijke besturen, discussies over miniprovincies, stadsregionale besturen en nu een episode waarin de Agenda Stad/BZK inzet op bestuurskrachtige stedelijke netwerken (*van government naar governance*). Samenwerken is dus niet nieuw, maar met de toename van taken die gemeenten verplicht moeten uitvoeren en de landelijke discussie over efficiënte gemeentelijke dienstverlening, is de aandacht voor samenwerken groter geworden. Het aantal samenwerkingsrelaties van Apeldoorn is de afgelopen jaren dan ook toegenomen. Daarbij komt dat met de overheveling van rijkstaken in het sociale domein er een aantal taken bij is gekomen dat regionaal moet worden uitgevoerd. De verwachting is daarom dat het aantal samenwerkingen de komende jaren nog verder zal toenemen.

Medio 2016 heeft Apeldoorn 30 regionale samenwerkingsverbanden. In bijlage 1 zijn de belangrijkste benoemd. Zestien van de samenwerkingsverbanden hebben betrekking op het sociale domein. Acht van de 30 samenwerkingsverbanden betreffen een verbonden partij.

#### *Situatieschets samenwerkingslandschap*

Samenwerkingen kennen één of meerdere partners. Als we het overzicht bekijken, springt er een aantal zaken uit:

De meest voorkomende gemeenten waarmee Apeldoorn samenwerkt zijn:

- Epe	24x
- Brummen	20x
- Voorst	20x
- Zutphen	17x
- Lochem	15x

Verder:

- Deventer en Hattem zitten (cijfermatig gezien) niet in deze 'kerngroep';
- het samenwerkingslandschap van Apeldoorn bestaat uit 37 partners en 30 grote samenwerkingsverbanden;
- op het gebied van PIOFACH taken heeft er een aantal jaar geleden een verkenning plaatsgevonden. Uitkomst van deze verkenning is geweest dat alleen op het gebied van belastingen regio breed samengewerkt wordt (als gevolg hiervan is Tribuut opgericht); daarnaast is er met diverse individuele gemeenten voor een scala aan taken sprake van DVO's;
- termen om onze samenwerkingsverbanden aan te duiden zijn: Stedendriehoek, Arbeidsmarktregio, Midden IJssel / Oost-Veluwe, Noord – Oost Gelderland, Veluwe;
- opvallend is dat de term Stedendriehoek inmiddels niet alleen maar de partners van de regio Stedendriehoek (WGR) aanduidt maar dat de term breder gebruikt wordt. Iedere keer doet er net een andere partner mee. Soms is dit Hattem, dan Olst-Wijhe en dan weer Heerde.

Het beeld is dat Apeldoorn in een ingewikkelde regio ligt. De provinciegrens in de Stedendriehoek en de gerichtheid op zowel de Achterhoek als de Veluwe, maakt dat de samenwerking niet congruent is. Congruentie hoeft natuurlijk geen doel op zichzelf te zijn, maar de vraag doet zich wel voor of 30 samenwerkingsverbanden veel is. Het antwoord op die vraag is niet eenduidig. Vergelijk met andere gemeenten leert dat van veel gemeenten niet het totale samenwerkingslandschap in beeld is. Referentiegemeenten waarbij dat wel het geval is zijn bijvoorbeeld Maastricht (38 regionale samenwerkingsverbanden) en Nijmegen (48 regionale

samenwerkingsverbanden). Zij hebben meer samenwerkingsverbanden dan Apeldoorn, maar worden wel beschouwd als congruente regio's.

De meest grootschalige samenwerking vindt plaats in de Randstad (Noord/Zuidvleugel) en rond Eindhoven (metropoolregio). Daarin zit ook internationale samenwerking en veelal spelen economische platforms ("economic boards") een belangrijke rol.

Twee van onze regionale samenwerkingsverbanden zijn volledig wettelijk vastgesteld (VNOG en GGD). Bij 15 samenwerkingsverbanden zijn centrale voorschriften aanwezig en 13 zijn volledig vrij qua vorm, inhoud en congruentie.

Onder de 30 samenwerkingsverbanden zitten 11 "WGR-en", waarvan vijf openbaar lichamen (VNOG, GGD, Felua, OVIJ, Stedendriehoek<sup>2</sup>), twee bedrijfsvoerings-WGR-en (Basismobiliteit en Tribuut) en vier keer een Centrumgemeenteconstructie<sup>3</sup>.

Dit is wat het nu is. Vraag is: hoe nu verder? Wat is onze visie op het vervolg van de regionale samenwerking van Apeldoorn?

## 2. Essentie van samenwerking

Samenwerking is een middel en geen doel op zich. In essentie kent samenwerking twee smaken die we kunnen samenvatten onder de begrippen 'moeten' en 'willen':

Apeldoorn **moet** samenwerken omdat dit vanuit hogere wetgeving bepaald is. Een voorbeeld hiervan is de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Wetgeving verplicht gemeenten om op dit terrein in regionaal verband werken. Een ander voorbeeld is de Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland (VNOG). De regio-indelingen zijn wettelijk vastgesteld. De vorm verschilt, soms wordt er wel een specifieke regio aangewezen, soms wordt zelfs de juridische vorm voorgeschreven. Een voorbeeld is de arbeidsmarkregio, waarin Apeldoorn een centrumgemeentefunctie heeft, terwijl de samenwerkingsvorm niet is voorgeschreven. Soms heeft Apeldoorn bij deze wettelijke samenwerkingsvormen de financiële verantwoordelijkheid; in de minimumvariant is Apeldoorn alleen de kassier.

Apeldoorn **wil** samenwerken omdat het meerwaarde heeft om taken samen met anderen te organiseren of ambities als economische groei samen te realiseren. Samenwerking uit vrije wil kan diverse motieven hebben maar meestal geldt dat samenwerken effectiever is (beter te organiseren), het efficiënter is (minder geld kost), het solidair is of omdat het een ambitie kansrijker maakt. Apeldoornse voorbeelden van samenwerkingen die ontstaan zijn vanuit eigen wil, zijn de belastingsamenwerking Tribuut en de Strategic Board in de Stedendriehoek.

Voor zowel 'moeten' als 'willen' geldt dat dit nog niets zegt over hoe samenwerking aangevlogen wordt. Het is een bestuurlijk strategische keuze met welke waarden samenwerking ingezet wordt. Anders gezegd: welke basishouding neem je aan in samenwerking? Hoe breed, congruent, formeel, politiek of grootschalig vlieg je het aan? De keuze voor een bepaalde houding houdt direct verband met de inrichting van de samenwerking. In de volgende paragraaf

---

<sup>2</sup> Ook de OVIJ is sinds kort een wettelijk verplichte samenwerkingsvorm. De vorm (openbaar lichaam) is wettelijk bepaald, maar niet is geregeld welke gemeenten verplicht met elkaar samen moeten werken. Wat 3.1.2 betreft, ook de GGD is verplicht (wat betreft partners en samenwerkingsvorm) muv de JGZ (die per 1-1-17 overgaat naar het CJG).

<sup>3</sup> Overigens is er geen wettelijke verplichting dat de Centrumgemeenteconstructies een WGR moeten zijn.

wordt de bestuurlijk strategische keuze uitgewerkt in drie grondhoudingen. Op het moment dat er een strategische keuze gemaakt is voor een grondhouding, kan deze toegepast worden op specifieke samenwerkingsvraagstukken. Zo ontstaat een handelingsperspectief.

### **2.1. Drie grondhoudingen**

Er zijn drie mogelijke grondhoudingen. Deze worden kort beschreven, vervolgens lopen we de voor- en nadelen van iedere grondhouding langs. De grondhoudingen zijn een middel om de discussie rond samenwerking te voeren.

De drie grondhoudingen zijn:

1. samenwerking zoveel mogelijk institutionaliseren;
2. een geziene samenwerkingspartner zijn;
3. op eigen kracht werken.

#### **2.1.1. Geinstitutionaliseerde samenwerking**

De eerste optie is dat Apeldoorn samenwerking volledig institutionaliseert. Dit betekent dat Apeldoorn toe werkt naar één vaste set van partners en één vaste samenwerkingsvorm voor alle samenwerkingstaken. Er wordt dus één stevig voertuig gecreëerd, waarmee alle regionale vraagstukken kunnen worden aangepakt. De samenwerking wordt daarmee geformaliseerd. Een voorbeeld van een dergelijk systeem is één WGR waar modules onder hangen. Regionale samenwerking in deze vorm vraagt ook om regionaal besturen en regionale politiek.

*Wat betekent dit voor samenwerking?*

Deze grondhouding lijkt onmogelijk daar waar de vorm van de samenwerking wordt opgelegd. De grondhouding zelf kan nog steeds van waarde zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat thema's uit een verplichte samenwerking voorbereid en behandeld worden in eenzelfde, eenduidige en geformaliseerde regio. Er ontstaat als het ware een coalitie binnen een grotere regio. Voor vrijwillige samenwerkingsverbanden betekent institutionaliseren dat Apeldoorn altijd dezelfde samenwerkingsvorm en dezelfde partners hanteert. Er wordt dus in beginsel niet met andere partners samengewerkt.

Het belangrijkste *voordeel* is dat institutionaliseren leidt tot weinig bestuurlijke drukte. De organisatie kan ook efficiënter zijn; minder samenwerkingsorganisaties

#### ***Intermezzo: Drechtsteden***

*Een voorbeeld van een sterk geïnstitutionaliseerde regio zijn de Drechtsteden. Het betreft een samenwerkingsverband bestaande uit de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en de toetreding van Hardinxveld-Giessendam staat op de rol. Onder de samenwerking ligt een gemeenschappelijke regeling. Kenmerkend voor de Drechtsteden is dat in het algemeen bestuur, de Drechtraad, uit raadsleden van de deelnemende gemeenten is samengesteld. Iedere fractie van de zes gemeenteraden heeft één vertegenwoordiger in de Drechtraad. Elk lid heeft daarbij zijn eigen 'stemgewicht'. Dit stemgewicht wordt bepaald op basis van het aantal stemmen dat de partij behaald heeft tijdens de gemeenteraadsverkiezingen. Hiermee is de democratische legitimiteit in deze regio beter gewaarborgd dan in de meer klassiek vormgegeven regionale samenwerkingsverbanden.*

*De gemeenschappelijke regeling kent zes dochterorganisaties: bureau Drechtsteden, Gemeentebelastingen Drechtsteden, Ingenieursbureau Drechtsteden, Onderzoekscentrum Drechtsteden, Sociale Dienst Drechtsteden en Servicecentrum Drechtsteden.*

betekent minder overhead. Er wordt één organisatie gecreëerd, waarin alle taken die gemeentegrenzen overstijgen worden ondergebracht.

Het belangrijkste *nadeel* is dat er een verplichting ontstaat bij deelname aan de samenwerking. Eenvoudig uit de regio stappen is geen optie. Gevolg kan zijn dat er een bureaucratische tussenlaag ontstaat, dit kan belemmerend werken voor samenwerking met partners uit onderwijs en met ondernemers.

### **2.1.2. Geziene samenwerkingspartner**

Een tweede optie is dat Apeldoorn zich opstelt als de geziene samenwerkingspartner. Daarbij gaan we uit van een situationele benadering van samenwerkingsvraagstukken. Elk samenwerkingsvraagstuk wordt benaderd vanuit de inhoud van het vraagstuk. Het probleem en de omstandigheden van een bepaald domein staan centraal in de keuze voor de beste samenwerkingsvorm. Formalisering van een samenwerking kan plaatsvinden, maar is geen doel op zichzelf.

#### *Wat betekent dit voor de samenwerking?*

Bij deze grondhouding speel je in op de context van het samenwerken. Bij een vrijwillige samenwerking biedt deze vorm veel ruimte om zelf de samenwerkingsvorm te kiezen en met wie er samen wordt gewerkt. Er ontstaat een spinnenweb van vele stedelijke netwerken waarin Apeldoorn participeert om per vraagstuk toegesneden regiokracht in te zetten. Dit doet een groot appèl op verbindend vermogen en flexibiliteit.

Het *voordeel* van deze grondhouding is dat de samenwerking met anderen flexibel is. Het is een opportunistische manier van samenwerking, kansen worden gegrepen en gezamenlijke belangen worden afgewogen.

Het *nadeel* is dat deze grondhouding kan leiden tot een veelheid van samenwerkingsvormen en dito bestuurlijke en ambtelijke drukte.

### **2.1.3. op eigen kracht**

De derde variant is dat Apeldoorn opereert vanuit de grondhouding "eigen kracht". Bij deze grondhouding ziet Apeldoorn samenwerking als een middel waarin wel wordt samengewerkt, maar waarbij de belangen van Apeldoorn zelf voorop worden gesteld. De omvang van de organisatie wordt als voldoende gezien om alle taken op eigen kracht te kunnen uitvoeren. Anderen zijn welkom om mee te doen, maar dan wel volgens de visie van Apeldoorn. Dit betekent dat Apeldoorn de aanpak op hoofdlijnen bepaalt. Over specifieke voorwaarden en wensen in de uitvoering gaat Apeldoorn het gesprek graag aan. Bij deze grondhouding heeft Apeldoorn een open houding naar partners die gebruik willen maken van de schaal en de capaciteit van Apeldoorn. Kortom, Apeldoorn kan alle taken zelf uitvoeren, maar stelt haar diensten ter beschikking van partners via Dienstverleningsovereenkomsten.

#### *Wat betekent dit voor samenwerking?*

Voor de verplichte samenwerking heeft dit als gevolg dat Apeldoorn ook hierin vanuit eigen kracht opereert. Deze zelfbewuste houding vertaalt zich in een duidelijke stellingname. Andere partners worden uitgenodigd om zich daarbij aan te sluiten. Als dit niet gebeurt, betekent dit dat Apeldoorn zelfstandig opereert binnen de kaders van de opgelegde samenwerking. Een zekere inefficiëntie kan hiervan het gevolg zijn. Elke vrijwillige samenwerking gaat er van uit dat partners zich moeten kunnen vinden in de hoofdlijnen van de Apeldoornse samenwerking.

Het *voordeel* is dat Apeldoornse doelen het best gerealiseerd kunnen worden. Partners kunnen het oneens zijn met de koers die gevaren wordt, het geeft wel helderheid. Daarmee is deze samenwerkingsvorm relatief effectief. Collega-gemeentes kunnen baat hebben bij het benutten van de capaciteiten van Apeldoorn.

Het *nadeel* is dat de grote vrijheid kan leiden tot inefficiëntie, namelijk als er niet samengewerkt wordt daar waar een bredere samenwerking besparingen zou kunnen opleveren.

## Drie grondhoudingen



Institutionaliseren



Geziene partner



Eigen kracht

### Voordelen

1. Minder bestuurlijke drukte
2. Congruentie
3. Efficiëntie winst
4. Democratische legitimiteit verbeterd
5. Consistentie in het handelen

### Voordelen

1. Kwaliteit staat voorop
2. Flexibel landschap
3. Biedt ruimte aan deelname ondernemers en onderwijsinstellingen
4. Uit stappen gemakkelijk, mits goed vastgelegd

### Voordelen

1. Apeldoornse belang staat voorop
2. Goede democratische legitimiteit
3. Consistentie in handelen
4. Partners profiteren van onze kwaliteiten

### Nadelen

1. Star landschap
2. Krimp eigen organisatie
3. Creatie van een machtsblok
4. Potentiële belemmering helix samenwerking

### Nadelen

1. Divergentie
2. Bestuurlijke drukte
3. Relatief duur
4. Inconsistenties in het handelen
5. Democratische legitimiteit komt onderdruk

### Nadelen

1. Sub-optimale uitkomsten
2. Divergentie
3. Vergt veel ambtelijke capaciteit
4. Partners verliezen aan democratische legitimiteit
5. Gevaar op arrogante uitstraling

Doelstelling: Komen tot een bestuurlijk strategische benaderingswijze in samenwerking, zodanig dat samenwerkingsvraagstukken beter in hun samenhang beoordeeld en gewogen worden.

powered by



### 3. Strategische keuzes: een Apeldoornse benaderingswijze van regionale samenwerking

De grondhoudingen helpen ons inzien dat we steeds scherp moeten zijn op de vragen: wat voor partner wil Apeldoorn zijn in de samenwerking en vooral ook: welk doel willen we ermee bereiken? Dit hoofdstuk gaat in op het verbinden van strategische, operationele en tactische doelen met de drie bovengenoemde grondhoudingen.

#### 3.1. Onderscheid doelen binnen regionale samenwerking

Er is een onderscheid te maken tussen samenwerking met het accent op de realiseren strategische doelen enerzijds en samenwerking met het accent op tactische en operationele taakuitvoering anderzijds (accent op uitvoeren bedrijfsvoering en specifieke taken). Ons uitgangspunt is dat beide vormen van samenwerking een andere grondhouding vragen.

Samenwerkingen met een strategisch accent hebben betrekking op onze ambities ten aanzien van duurzaamheid, economie, regionale ruimtelijke ontwikkeling en toerisme. Tot de samenwerking met een tactisch en operationeel accent behoren twee vormen, te weten de samenwerkingen die gericht zijn op het behalen van kwaliteits- en kostenvoordelen op het gebied van bedrijfsvoering (operationele samenwerking) en de samenwerking die gericht is op gezamenlijke beleidsontwikkeling en –implementatie van gemeentelijke taken (tactische samenwerking in het sociale domein en op het gebied van veiligheid, vergunningverlening en dienstverlening). Natuurlijk is een dergelijk onderscheid geen statisch beginsel omdat verschillende belangen een rol spelen en nuancering op zijn plaats is maar als we door de oogdharen heen kijken, kunnen we het volgende onderscheid maken:

#### 3.1.1. Strategische samenwerking

Voor samenwerking met een strategisch accent stellen we de grondhouding van geziene partner voor. Voor deze vorm van samenwerking leggen we onszelf geen restricties op: meerschallig en vormvrij is het uitgangspunt. We staan open voor alle kansen en partners die bijdragen aan onze ambities en strategische doelen. Apeldoorn wil flexibel zijn om daarmee volledig voor een kans te kunnen gaan als deze zich aandient. Een voorbeeld is onze deelname aan de 'City Deals' in het kader van de Agenda Stad/Urban Agenda. Of onze samenwerking in Gelrestad verband: de G4 samen met de provincie Gelderland. De enige strategische samenwerkingsvorm op basis van een vaste, WGR, constructie is de Stedendriehoek voor de

#### *Intermezzo Maak het Verschil van de Studiegroep openbaar Bestuur, in opdracht van het kabinet*

*Voor de komende kabinetsperiode wordt de volgende agenda geadviseerd: de inhoudelijke opgave staat voorop. Gemeenten worden uitgenodigd en uitgedaagd om bestaande of nieuwe regionale samenwerking te voorzien van een economisch regionaal-bestuurlijk programma met intensieve betrokkenheid van provincie, rijk, waterschappen, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. In benoemingsprocedures van bestuurders, politici en ambtenaren zal meer gewicht moeten worden toegekend aan het vermogen in het belang van de regio te denken. De werkwijze van het openbaar bestuur is nu nog te weinig flexibel. Wat de regionale schaal is en hoe de bestuurlijke aanpak, kan per opgave verschillen en vraagt adaptief vermogen. Succesfactoren voor een positieve relatie tussen regionaal bestuurlijk handelen en regionaal economische ontwikkeling zijn: een inhoudelijke agenda van publieke en private partners, maatwerk in stedelijke netwerken en landelijke gebieden, grensoverschrijdende samenwerking en bestuurlijk doorzettingsvermogen.*

onderwerpen mobiliteit en leefomgeving.

Het feit dat we onszelf geen restricties opleggen binnen deze vorm van samenwerking, betekent als voorkeursvorm afstemming in een netwerkconstructie om flexibiliteit te waarborgen. Kansen komen en gaan, we moeten dus niet ergens 'aan vastzitten'. Strategische samenwerking is vormvrij en leunt dicht tegen lobby aan. De opgaven staan centraal en er wordt met een keur aan partners aan die opgaven gewerkt. Op dit principe is ook de inzet op gebiedsopgaven van de provincie Gelderland gebaseerd

Een schaalniveau dat ons het beste past is Oost- Nederland in de as van de Overijsselse steden en de Gelderse steden. Naast de Randstad en metropoolregio Eindhoven vormt Oost Nederland de derde nationale belangrijke economische pijler. In relatie tot Brussel speelt onze regionale samenwerking zich in toenemende mate af binnen - of op de schaal van Oost Nederland. Onze strategische samenwerking omvat nu: de WGR Stedendriehoek, De Strategische Board (samen Clean Tech Regio), het akkoord van Beekbergen, Gelrestad, Gebiedsopgave Veluwe, diverse Citydeals, Innovatieprofilering Oost Nederland, samenwerking met Zwolle, participatie in NV Luchthaven Teuge, participatie bevaarbaarheid kanaal, een verscheidenheid aan kansrijke projectsamenwerkingen in Europees verband, samenwerking met NRWF samen met de provincies Gelderland en Overijssel<sup>4</sup>. Ook onze bestuurlijke deelname aan diverse VNG commissies en deelname in de G32 kan als strategische samenwerking worden gezien.

De strategische samenwerking vindt plaats binnen de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit die beschikbaar is voor de strategische doelen. Er is een maximale inzet op samenwerking met bedrijven, onderwijsinstellingen en bewoners.

De democratische legitimatie voor deze vorm van samenwerking zijn de door de gemeenteraad vastgestelde strategische doelen. Het college realiseert deze doelen mede via deze vorm van samenwerking. Omdat er, met uitzondering van de WGR Stedendriehoek, geen sprake is van een formele rechtsvorm, is er geen bijzondere verantwoordelijkheid van de gemeenteraad in de samenwerking zelf.

### ***3.1.2. Tactische en operationele samenwerking***

Bij samenwerking die gericht is op de tactische en operationele taakuitvoering kunnen volledig wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden en vrije samenwerking onderscheiden worden.

#### *Volledig wettelijke verplicht*

Met volledig wettelijke verplicht bedoelen we hier de samenwerkingen die door een wet of een algemene maatregel van bestuur (AMvB) zijn aangewezen naar vorm én naar samenstelling (van deelnemers). Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is de VNOG. Soms is er wel een verplichting, maar is de vorm niet voorgeschreven zoals ingeval van het Werkbedrijf en de Wet Educatie Beroepsonderwijs.

#### *Vrije samenwerkingsvorm en / of –partners*

In de vrije samenwerking maken we onderscheid tussen twee motieven: vanuit een zakelijk perspectief of vanuit onze verantwoordelijkheidsgevoel.

---

<sup>4</sup> In feite zijn alle samenwerkingsvormen meer of minder strategisch. Bij deze voorbeelden gaat het vaak om historisch gegroeide samenwerking waarbij met name de strategische doelstellingen overheersen.

*a) Zakelijk motief*

Soms hebben we vooral een zakelijke motief om over te gaan tot samenwerking: door middel van schaalvergroting, efficiëntie- of effectiviteitswinst bereiken. Bij deze samenwerkingen stellen we ons zelf de vraag: levert de samenwerking zakelijk voordeel op? Als het antwoord 'nee' is, dan besluiten we niet samen te werken en blijven of gaan we de taak zelf uitvoeren. We kiezen voor de grondhouding eigen kracht.

Als er door middel van samenwerking wel zakelijk voordeel te behalen is, dan stellen we ons de vervolgvraag: willen we congruentie? Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, dan gaan we kijken met de bekende regiopartners of een dergelijke samenwerking mogelijk is.

Is er geen behoefte aan congruentie, dan staan we in principe vrij om met alle partners in gesprek te gaan. Als voorwaarde spreken we hierbij echter wel uit dat we geen nieuw gezamenlijke zelfstandige organisatie aangaan. In dit geval nemen we de grondhouding geziene partner aan en werken we met dienstverleningsovereenkomsten.

De enige regio brede vorm van puur zakelijke vrijwillige samenwerking die Apeldoorn nu heeft is Tribuut<sup>5</sup>. Verder heeft Apeldoorn voor een scala aan taken met diverse individuele gemeenten Dientsverleningsovereenkomsten (DVO's). Gesprekken met regiogemeenten over brede vormen van samenwerken op PIOFACH taken, hebben weinig resultaat gehad. Wij stellen voor daarin alleen nog maar te investeren wanneer zich kansen voordoen. Apeldoorn kan door de schaalgrootte zelfstandig functioneren. Wel is er een "standing invitation" naar de regiogemeenten: iedereen is van harte uitgenodigd gebruik te maken van de diensten van Apeldoorn. De samenwerking verloopt dan bij voorkeur via dienstverleningsovereenkomsten.

De gemeenteraad heeft bij deze vorm van samenwerking een formele rol als de samenwerking een officiële rechtsvorm heeft: een verbonden partij. Omdat het over bedrijfsvoering en taakuitvoering gaat is er verder geen bijzondere verantwoordelijkheid.

*b) Verantwoordelijkheidsgevoel*

Bij kwetsbare taken op het terrein van zorg, werk, veiligheid en inkomen voelt Apeldoorn zich verantwoordelijk als grootste stad in de regio. Daarnaast zijn natuurlijk ook de zakelijke motieven aanwezig. Als ons verantwoordelijkheidsgevoel de motivatie is, dan is onze grondhouding de geziene samenwerkingspartner.

De samenwerkingsvormen die we nu in deze categorie hebben zijn: Felua-groep, arbeidsmarkt-regio/regionaal werkbedrijf, dienstverlening werk en inkomen, GGD, Basismobiliteit, Passend onderwijs, RMC regio's, Zorgkantoorregio, Veilig Thuis NOG, G6 bovenregionale inkoop jeugd, Jeugdregio, Vrouwenopvang-regio, WMO, Maatschappelijke opvang en beschermd wonen, Veiligheidshuis NOG, Veiligheidskamer Apeldoorn e.o., VNOG, OVIJ.

Door de drie decentralisaties is het aantal samenwerkingsverbanden in het sociale domein in hoog tempo gestegen. Het palet aan partners en samenwerkingsvormen is divers en gaat de komende jaren waarschijnlijk nog verder veranderen omdat de taken als centrumgemeente voor Beschermd Wonen, Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang gedecentraliseerd zullen worden naar gemeenteniveau. Daarnaast is op dit moment een deel van de bovenregionale jeugdzorg wettelijk verplicht. Voor veel Wmo- en Jeugdtaken ligt regionale samenwerking voor de hand vanwege kostenbeheersing en kennisdeling. Met regionale inkoop zorgen we er voor dat het volume toeneemt en de kosten beter worden beheerst. Voor bestuurders, beleidsmakers

---

<sup>5</sup> Het ging daarbij niet alleen om het zakelijke aspect maar natuurlijk ook om kwaliteitsverbetering.



## 4. Democratische legitimering

“Democratische legitimering” is een onderwerp dat veel gemoederen bezig houdt als het om regionale samenwerking gaat. De één schrijft er een dik proefschrift over, de andere stelt het in een regel: lokaal gelegitimeerde doelen stellen is voor de gemeenteraad voldoende bij iedere vorm van samenwerking. Tenzij expliciet gekozen wordt voor een breed institutioneel model van regionaal besturen.

Diverse rapporten, zoals het recente jaarbericht Maatwerk Democratie van de VNG, geven tips aan gemeenteraden. Ook hierin klinkt als kern door: de basis voor de legitimering is de sturing via de doelen die de gemeenteraad vaststelt. Verder heeft de raad formele bevoegdheden bij samenwerkingsverbanden met een rechtspersoon. Dat is de formele bevoegdheid in relatie tot de verbonden partijen.

In de voorgaande paragraaf werd bij de strategische keuzes al een relatie gelegd naar de mogelijke rollen van de gemeenteraad. Hier koppelen we deze keuzes aan een recente publicatie van de Raad voor het openbaar bestuur ter wille van de discussie.

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) heeft een nota gepubliceerd met de titel “Wisselwerking; naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking”. De ROB spreekt over inputlegitimiteit (aan de voorkant, de doelen), throughput-legitimiteit (transparantie in de besluitvorming), outputlegitimiteit (effectief het algemeen belang bevorderen) en feedback-legitimiteit (bijsturing aan hand van rekenschap). De komst van de decentralisaties in het sociale domein, met als gevolg een sterke toename van het aantal samenwerkingsverbanden, vormden de aanleiding voor dit rapport. Een veel gehoorde klacht waaraan de publicatie refereert, is ondoorzichtigheid voor gemeenteraden. Permanent alle samenwerkingsverbanden in beeld hebben is niet te doen. Zeker niet als dat het permanent beweeglijke en adaptieve proces is waaraan ook het kabinet refereert in “Maak het Verschil; Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven”. Het eens zijn over de visie op samenwerking is dan wel cruciaal. Want dat geeft de legitimatie aan deze adaptieve vorm van samenwerking.

Vertaling naar de drie vormen van samenwerking die in deze notitie worden onderscheiden, geeft de volgende opties beredeneerd vanuit de nationale notities hierover:

- a. bij strategische samenwerking ligt het accent op inputlegitimiteit: de rol van de gemeenteraad betreft vooral het sturen op de strategische doelen. Eens deze doelen bepaald, is samenwerking een van de instrumenten die het college bij de uitvoering kan inzetten, zoals bijvoorbeeld ook lobby een instrument is;
- b. bij zakelijke samenwerking in taakuitvoering/PIOFACH ligt het accent op output en feedbacklegitimiteit: alleen als de samenwerking bijdraagt aan kostenbesparing is deze te legitimeren. Zodra blijkt dat het niet meer kostenefficiënt is moet, na bijsturen, stoppen overwogen worden. Het accent voor de raad zit hier aan de verantwoordingskant;
- c. bij samenwerking op kwetsbare taken is transparantie in de besluitvorming (“throughput-legitimatie”) vooral belangrijk. Het gaat om de maatschappelijke kerntaken van de overheid. De gemeenteraad debatteert hier aan de voorkant (kaderstelling) over de gewenste samenwerking en speelt een expliciete rol, samen met de andere betrokken raden, in het besluitvormingsproces en de doelstellingen.

## 5. Uitgangspunten en discussie

De tijd dat gemeenten geheel zelfstandig konden functioneren ligt ver achter ons. Gemeenten staan nog steeds voor de belangen van de eigen inwoners, maar de complexiteit van die belangen is veelzijdig en is vaak grensoverschrijdend. Samenwerken is vanzelfsprekend en vaak ook noodzakelijk. Dat kan vanuit verschillende grondhoudingen. In deze nota worden drie grondhoudingen geschetst: alles vastleggen (institutionaliseren); samen gaan voor ambitie (geziene samenwerkingspartner); in principe alles zelf doen (op eigen kracht). Elke grondhouding heeft een eigen waarde, maar geen van alle dekt het totaal aan belangen. Door de grondhoudingen en de doelen aan elkaar te relateren, ontstaat een afwegingskader waarbinnen de huidige en toekomstige samenwerking kan worden vorm gegeven. Over dit afwegingskader en de interpretatie daarvan, wil het college met de raad in gesprek gaan. Dit afwegingskader wordt dan van toepassing op toekomstige samenwerkingsverbanden en niet met terugwerkende kracht op bestaande samenwerkingsverbanden. Wel dient opgemerkt te worden dat het hier gaat om een theoretisch kader. Dit theoretisch kader is bedoeld om eerst zelf na te denken over de afwegingen die te maken zijn in de samenwerking zodat weloverwogen het gesprek gevoerd kan worden met de samenwerkingspartners. En natuurlijk begint samenwerking ook met een goede verstandshouding. De relatie is alles bepalend voor de mate waarin samenwerkingspartners elkaar iets gunnen en de mate waarin de uitkomst gedeeld kan worden. Om deze discussie verdere verdieping te geven, is onderstaand een aantal uitgangspunten geformuleerd:

1. het college ziet samenwerking als een belangrijk en verrijkend middel om lokale en regionale doelen te bereiken; het college is het met de studiegroep openbaar bestuur eens ("Maak Verschil") dat er een positieve relatie bestaat tussen regionaal samenwerken en de regionaal economische ontwikkeling.
2. het college stelt zich in de primaire grondhouding op als een geziene samenwerkingspartner,
3. vrije vormen van samenwerking hebben voor het college de voorkeur boven formele rechtsvormen omdat belangen in de tijd kunnen veranderen. Welke vorm dat is, is situationeel. Het kan om afstemmen gaan of om bijvoorbeeld Dienstverleningsovereenkomsten. In grondhouding kiest Apeldoorn niet voor institutionele samenwerking en niet voor fusies. Als een rechtsvorm toch de beste keuze is, dan is de inzet deze zo licht mogelijk houden (bijvoorbeeld Bedrijfsvoerings-WGR) met een proportionele verdeling van belangen;
4. het college is van mening dat bij tactische en operationele samenwerking zoveel mogelijk naar congruentie gestreefd moet worden;
5. de *strategische* samenwerking is in de ogen van het college in de regel meerschallig en vormvrij. Strategische samenwerking richt zich met name op de samenwerking in de stedendriehoek, soms de arbeidsmarktregio en in tweede instantie op (dwarsverbanden binnen) Oost Nederland vanuit de grondhouding 'een geziene samenwerkingspartner'. De rol van de gemeenteraad is daarbij het vaststellen van de strategische doelen (inputlegitimiteit);

6. samenwerking in de bedrijfsvoering is naar de mening van het college vooral gericht op efficiencywinst. In principe is Apeldoorn groot genoeg om op eigen kracht de bedrijfsvoering efficiënt in te vullen. Regiogemeenten zijn van harte uitgenodigd gebruik te maken van onze uitvoeringskracht. De rol van de gemeenteraad is controlerend op een efficiënte uitkomst van de samenwerking;
7. bij samenwerking in *kwetsbare taken* vindt het college dat Apeldoorn een gedifferentieerde grondhouding aan moet nemen. De samenwerking moet staan voor een proportionele verdeling van belangen beredeneerd vanuit de (kwetsbare) doelgroepen. De rol van de gemeenteraad is hier gericht op een transparant keuzeprocess en daarmee het meest intensief "aan de voorkant". Maar blijft overzichtelijk door het streven naar congruentie en zo licht mogelijke vormen van samenwerking;
8. bij alle verbonden partijen heeft de gemeenteraad een formele (cyclische) rol. Die is concreet gemaakt in de kaderstelling verbonden partijen. Overige vormen van samenwerking vallen in principe in de uitvoeringsbevoegdheid van het college van B&W binnen de door de gemeenteraad gestelde doelen; de gemeenteraad heeft hierin naar de mening van het college geen vaste cyclische rol maar stuurt via doelen en lokale verantwoording op de behaalde prestaties.

	Accent op tactische en operationele samenwerking	Accent op strategische samenwerking
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbonden partijen</li> <li>- Lokaal niveau<sup>6</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buitenbeschouwing gelaten in notitie regionale samenwerking (hier kan gedacht worden aan 'Accres')</li> </ul>	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen verbonden partij</li> <li>- Lokaal niveau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buiten beschouwing gelaten in notitie regionale samenwerking (hier kan gedacht worden aan 'CJG')</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Buitenbeschouwing gelaten in notitie regionale samenwerking (hier kan gedacht worden aan de energiefabriek)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbonden partijen</li> <li>- Regionaal niveau</li> <li>- Wettelijk verplichte vorm en partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- VNOG</li> <li>- GGD</li> </ul>	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbonden partijen</li> <li>- Regionaal niveau</li> <li>- Vrije samenwerkingsvorm en / of –partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribuut</li> <li>- Basismobiliteit</li> <li>- Circulus Berkel BV</li> <li>- Felua-groep</li> <li>- OVIJ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regio Stedendriehoek</li> <li>- Strategische Board Stedendriehoek</li> <li>- NV Luchthaven Teuge</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen verbonden partij</li> <li>- Regionale niveau</li> <li>- Wettelijke verplichting tot samenwerkingsvorm en – partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RMC- regio's (Schoolverlaters Stedendriehoek)</li> <li>- Passend onderwijs: Voortgezet onderwijs SWV – VO2505</li> <li>- Zorgkantorregio</li> <li>- Vrouwenopvang</li> </ul>	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionale samenwerking</li> <li>- Geen verbonden partij</li> <li>- Vrije samenwerkingsvorm en / of –partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dienstverlening werk en inkomen sub regio</li> <li>- Akkoord van Beekbergen</li> <li>- Arbeidsmarktregio</li> <li>- Jeugdregio</li> <li>- Veilig thuis Noord en Oost Gelderland</li> <li>- G6: Bovenregionale inkoop en contractering specialistische jeugdhulp</li> <li>- WMO Beschermd wonen &amp; Maatschappelijke opvang</li> <li>- Lokale WMO</li> <li>- Veiligheidshuis NOG</li> <li>- Veiligheidskamer NOG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelrestad</li> <li>- Gebiedsopgave Veluwe toerisme</li> <li>- City deal Clean Tech</li> <li>- City deal Smart Energie</li> <li>- Zwolle – Deventer – Apeldoorn</li> <li>- Bevaarbaarheid kanaal</li> </ul>

Bijlage 1

<sup>6</sup> Lokale samenwerkingsverbanden zijn buiten beschouwing gelaten in deze notitie. Deze notitie gaat over de regionale samenwerkingsverbanden.