

Bestuursfilosofie Renkum

Loslaten in verbondenheid

Route B: Bestuurskracht vergroten

september 2014

Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Verdieping | 4 |
| 2.1. Vergroting bestuurskracht | 5 |
| 2.1.1. Schaalvergroting | 5 |
| 2.1.2. Maatwerk | 6 |
| 2.1.3. Bestuurlijke drukte | 7 |
| 2.1.4. Democratische legitimiteit | 7 |
| 2.1.5. Democratische legitimatie | 8 |
| 2.2. Samenwerking | 8 |
| 2.2.1. Samenwerken: samen werken | 9 |
| 2.2.2. Cruciaal bij samen werken: vertrouwen | 9 |
| 2.2.3. Het organiseren van samenwerking | 10 |
| 2.2.4. Netwerkgovernance | 15 |
| 3. Overzicht | 16 |
| 3.1. De 'lappendeken' van Renkum | 16 |
| 3.2. Partnerkeuze (met wie en waarom?) | 16 |
| 3.3. De G5/6 samenwerking | 18 |
| Motivering, doel en taken | 18 |
| 3.4. Stadsregio | 19 |
| Motivering, doel en taken | 19 |

1. Inleiding

Deze paper vormt een deeltuitwerking van Routebeschrijving B: Bestuurskracht vergroten, die in de Kadernotitie Bestuursfilosofie is aangekondigd.

Gemeenten hebben en krijgen in toenemende mate te maken met taakverzwaring. Hier liggen drie oorzaken aan ten grondslag:

- Het aantal taken en verantwoordelijkheden dat vanuit het Rijk en provincie verschuift richting gemeenten is de afgelopen 10 jaar toegenomen.
- De wereld om ons heen wordt steeds complexer en dynamischer en de problematiek en vraagstukken, die zich in die wereld voordoen maken een navenante ontwikkeling door.
- De gemeente is als ‘eerste overheid’ aangewezen, onder andere door het rapport “De eerste overheid” van de Commissie van Aartsen (2007),.

Gemeenten staan voor de uitdaging om het huidige voorzieningenniveau te verbeteren of uit te breiden en tegelijk de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen of op zijn minst op niveau te houden. De mate waarin ze hierin kunnen voorzien wordt aangeduid met de term bestuurskracht. Vanuit bedrijfsmatig perspectief vindt een vergroting van de bestuurskracht plaats door een opschaling van de gemeente. Bestuurskracht kan daarnaast ook worden vergroot door een andere manier van schaalvergroting, namelijk door krachtenbundeling door samen te werken met gemeenten, andere organisaties en inwoners. Er staan meerdere wegen open om de voordelen van een schaalvergroting te realiseren. Eén daarvan is samenwerking met andere gemeenten. Deze laatste weg tot schaalvergroting staat centraal in deze paper.

Afbakening

Deze paper heeft als onderwerp *het vergroten van de gemeentelijke bestuurskracht door samen te werken met andere gemeenten (IGS)*.

Gemeente Renkum kent op dit moment meerdere samenwerkingsverbanden met diverse gemeenten, die in mindere of meerdere mate verplicht zijn. In deel 2 Inventarisatie van de Bestuursfilosofie is hiervan een overzicht te vinden.

In deze paper zoomen we in op twee actuele vrijwillig aangegane of nog aan te gane samenwerkingsverbanden.

Actualiteit

Op dit moment staan twee niet verplichte samenwerkingsverbanden in de picture. Zo staat de nut en noodzaak van de Stadregio ter discussie door het ontplussen van deze GR en moeten er op korte termijn vervolgstappen gezet worden in de G5-samenwerking. Beide samenwerkingsverbanden zijn de laatste maanden onderwerp van gesprek geweest in commissie- en raadsvergaderingen.

In 2007 heeft de raad (18 april) tijdens een takendiscussie onder begeleiding van Wagenaar Hoes besloten spoor B te volgen “Anders/ slimmer organiseren” ofwel B1 intergemeentelijke samenwerking op het gebied van belasting en ICT en B2 overige intergemeentelijke samenwerking.

De gemeentelijke samenwerking wordt uitvoerig aan de orde gesteld in twee raadsrapporten ‘De regie uit handen (ge)geven’ en ‘Als je loslaat heb je twee handen vrij om te (be)sturen’. De behandeling van deze rapporten in de raad van 3 april vorig jaar heeft geleid tot een raadsbreed aangenomen motie met de opdracht om een Kadernotitie Bestuursfilosofie op te stellen.

Op 11 februari dit jaar is de raadsbrief van het college over de stand van zaken betreffende het G5 verband op de agenda geplaatst van de gecombineerde raadscommissie.

Voor de verkiezingen komt het college met een Notitie met algemene informatie over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze Notitie is het antwoord op de, door de raad van 27 november 2013 aangenomen, geamendeerde motie vreemd aan de orde van de dag naar aanleiding van een bespreking over de toekomst van de Stadsregio. Deze motie kwam voort uit een Notitie van de VVD-fractie, waar met name het ‘democratische tekort’ van samenwerkingen centraal staat.

Doel van de paper

Met deze paper willen we de raadsleden (en anderen) een handreiking doen om inzicht en overzicht te krijgen in het ‘woud van intergemeentelijke samenwerking(sverbanden)’. Door **inzicht (verdieping) en overzicht (samenhang)** te scheppen in de mogelijke strategische keuzes voor onze gemeente krijgt de raad meer grip op zijn rol als kaderstellend orgaan.

De centrale (strategische) vragen van het vergroten van bestuurskracht door intergemeentelijke samenwerking is

Waarom, waarover met wie en hoe kan gemeente Renkum haar bestuurskracht vergroten? De beantwoording van deze vragen benaderen we in deze paper vanuit het perspectief dat het conceptuele kader van de Bestuursfilosofie biedt. Welke handvatten geeft de Bestuursfilosofie om deze vragen te beantwoorden?

Inhoud/ leeswijzer

Voor het bieden van inzicht en overzicht, zal hoofdstuk twee een verdieping geven van een aantal begrippen dat te maken heeft met bestuurskracht en samenwerken en die dus bepalend zijn voor de te maken keuzes wat betreft samenwerkingspartners en -vormen.

Vervolgens bieden we in hoofdstuk 3 een overzicht van de actuele Renkumse situatie.

2. Verdieping

In dit hoofdstuk gaan we nader in op een aantal aan elkaar gerelateerde begrippen, dat we tegen komen als we ons onderwerp “bestuurskracht” vergroten door intergemeentelijke samenwerking uitdiepen.

De eerste invalshoek van deze paper is het *vergroten van bestuurskracht*. Maar wat kan daaronder worden verstaan?

In gemeenteland wordt het vergroten van bestuurskracht meteen gekoppeld aan de omvang van de gemeente. Maar wijzen onderzoeken uit dat inderdaad de bestuurskracht wordt vergroot met een grotere *schaalgrootte* van de gemeente?

De term schaalvergroting roept bij velen een reactie op van een verlies aan *bestuurlijke (be)invloed(ing)*, van verlies aan *autonomie*, verlies aan *democratische legitimiteit en legitimatie*. Is dat zo? Wat zijn de ervaringen met herindelingen, die inmiddels hebben plaatsgevonden en met functionerende samenwerkingsverbanden op deze punten?

De tweede invalshoek van deze paper is bestuurskrachtvergroting door *samenwerking*

In het conceptuele kader van de Bestuursfilosofie wordt het belang van samenwerking aangegeven (hoofdstuk 2 pag. 9/10 pag. 10).

Samenwerking is onontkoombaar in een netwerksamenleving en biedt de benodigde flexibiliteit om maatwerk te leveren. Die samenwerking vraagt dan wel een daarbij behorende insteek en houding.

Wat houdt die andere insteek en houding dan in?

Kan een nader inzicht in deze andere manier van benaderen, behulpzaam zijn bij een uiteindelijke inrichting van de twee samenwerkingsverbanden waar we ons in deze paper toe beperken? Op deze vragen tracht deze paper een antwoord te geven.

Aan (intergemeentelijke) samenwerking kleven echter twee vooronderstelde nadelen:

Onoverzichtelijkheid en bestuurlijke drukte.

In deze paper laten we zien dat in onze complexe en dynamische netwerksamenleving samenwerking een noodzakelijk uitgangspunt is. En dragen we handvatten aan voor de gemeenteraad om het overzicht te bewaren.

2.1. Vergroting bestuurskracht

Bestuurskracht wordt wel omschreven als het vermogen van gemeenten om hun maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te realiseren. Vanuit een economisch bedrijfsmatig perspectief kunnen gemeenten onder een bepaalde omvang onvoldoende bestuurskracht aan de dag leggen. In deze gedachtegang kan de bestuurskrachtvergroting alleen worden bereikt door een schaalvergroting. In de veronderstelling dat een grotere organisatie een betere kwaliteit kan leveren tegen lagere kosten.

De term gemeentelijke bestuurskracht wordt echter niet altijd eenduidig gebruikt. In sommige interpretaties wordt onder gemeente alleen het gemeentebestuur begrepen, in andere interpretaties wordt met gemeente het geheel van lokale gemeenschappen in samenwerking met hun gemeentebestuur bedoeld.

Helderheid over de terminologie is relevant aangezien de eigenheid (de eigen identiteit) van de lokale gemeenschappen vaak als doorslaggevend wordt beschouwd in een keuze voor samenwerking en tegen herindeling. De lokale identiteit wordt voor het gevoel beter geborgd bij een samenwerking dan bij een herindeling. Fraanje en Herweijer nemen bijvoorbeeld in hun begripsvorming rondom bestuurskracht mee in hoeverre de autonomie uitdrukking krijgt in burgernabij-bestuur en de mogelijkheid om via heldere verantwoordingslijnen democratische legitimiteit te organiseren.

Begrippen, die zijn verbonden met bestuurskracht en mede bepalend zijn voor de keuzes die je hierover maakt, zijn:

- Bundeling van krachten;
- Sterker staan tegenover derden;
- Versterking van innovatiemogelijkheden;
- Betere afstemming concurrerende voorzieningen;
- Beoogde doelstellingen van samenwerking: veelal alleen 3 K's¹);
- Het niveau van dienstverlening;
- De kwaliteit van het democratisch functioneren;
- De mate, waarin een bijdrage wordt geleverd aan het regionale (intergemeentelijke) bestuur;
- De politiek-bestuurlijke verhoudingen;

¹) Kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten.

- De verhouding tussen lokale gemeenschappen en hun gemeentebestuur.

De idee dat vergroting van de bestuurskracht van gemeenten alleen bereikt kan worden door schaalvergroting is allang losgelaten. In de huidige wereld kan bestuurskracht niet meer alleen gezocht worden in een schaalvergroting van gemeenten. Gemeenten zullen hun vermogen ook moeten versterken door bundeling van krachten met andere organisaties, instellingen en inwoners.

2.1.1. Schaalvergroting

Vanuit een bedrijfseconomische invalshoek is een bepaalde schaalgrootte weliswaar noodzakelijk om als gemeente de geëigende bestuurskracht in huis te hebben, maar hoe ver moet je gaan in die schaalvergroting? Bestaat er een optimale schaal voor een gemeente om haar taken uit te voeren? En wat is die optimale schaal dan? Tot hoever gaan we met opschaling?

Meerdere onderzoeken geven aan dat de ambtelijke organisatie wint aan professionaliteit (strategische vermogens) en minder kwetsbaar is bij een zekere schaalgrootte.

Toch geven niet alle onderzoeken een eenduidig beeld over de mate van kwaliteitsverbetering van het bestuur. Zo blijkt dat ook de aanwezigheid of juist het ontbreken van herkenbaarheid en bereikbaarheid belangrijke aandachtspunten zijn bij schaalvergroting.

In een recent onderzoek naar indelingsvarianten voor de Liemerse gemeenten²) is te lezen dat het bureau Berenschot uit een benchmarkonderzoek concludeert dat er een ideale bandbreedte bestaat voor een gemeenteomvang tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Volgens de onderzoekers heeft dat te maken met:

- de goed hanteerbare omvang van het ambtelijk apparaat, tussen de 140 en 700 fte;
- de hanteerbaarheid van de intensiteit en complexiteit van de problemen;

²) Uitwerking herindelingsvarianten de Liemers, BMC en deBaasmanagement, januari 2014

- de transparantie van de organisatie die bijdraagt aan reële ambities en zuinigheid;
- voldoende formatieruimte in de gemeente om specialisten aan te trekken.

Interessant om te weten is dat een optimum in besparing van overheadkosten ligt in de grootteklasse van 50.000 tot 100.000 inwoners (345 – 880 fte).

Uit de berekeningen van het Liemerse onderzoek blijkt dat een kritische massa is bereikt bij ongeveer 80.000 inwoners:

- een robuuste organisatie in het licht van professionaliteit (2,5% fte per specialisatie);
- toekomstbestendigheid in het licht van de decentralisaties.

Gemeente Renkum is een gemeente die iets kleiner is dan de gemiddelde gemeente in Nederland. Renkum heeft ca. 32.000 inwoners, terwijl de gemiddelde gemeente bestaat uit zo'n 42.000 inwoners.

De afgelopen anderhalve eeuw heeft er een groei plaatsgevonden van dit gemiddelde. Dit komt doordat de Nederlandse bevolking zelf is gegroeid, maar ook doordat het aantal gemeenten door continue gemeentelijke herindelingen is teruggelopen. Dacht de Rijksoverheid in 1980 dat het optimale inwonerstal van een gemeente rond de 10.000 inwoners lag, in 2013 heeft minister Plasterk aangegeven dat dit op 100.000+ inwoners ligt.

Bestuurskrachtvergroting is te bereiken door bundeling van krachten.
Een robuuste ambtelijke organisaties kan bereikt worden door schaalvergroting.
Schaalvergroting is te bereiken door een fusie van of samenwerken tussen gemeenten!

Primaire keuze die de raad moet maken als het gaat over bestuurskrachtvergroting is of de InterGemeentelijke Samenwerking (IGS) wordt vormgegeven door herindeling/fusie of door samenwerken.

De discussie rond deze keuze spitst zich dan toe op:

- Vergroting bestuurskracht en de daarbij behorende schaalgrootte **tegenover**;
- Behoud van autonomie en wel of niet behoud van bestuurlijke invloed;

- een vermindering in (het gevoel) van betrokkenheid van inwoners - in relatie tot politieke legitimatie (draagvlak) en nabijheid van bestuur (raad en college) en ambtelijke organisatie.

Bij **herindeling** worden bedrijfsmatige voordelen behaald in het vergroten van de bestuurskracht in de vorm van de 3 K's en wordt mogelijk een sterkere positie in de regio verworven (door de dan ontstane gemeente waarvan onze kernen dan deel uitmaken), maar wordt de afstand tussen inwoners en bestuurders en ambtenaren letterlijk en figuurlijk groter en het gevoel van betrokkenheid bij inwoners minder.

Bij **samenwerking** kan het nadeel (het gevoel van afstand tussen bestuur en inwoners) van een herindeling worden voorkomen en kan door een integratie van ambtelijke organisaties toch de bedrijfsmatige voordelen van herindeling worden bereikt.

Daarnaast is er bij samenwerking een keuze mogelijk tussen verschillende schaalgroottes, afhankelijk van de vraag, het probleem of de opgave. Op deze wijze is de flexibiliteit optimaal aanwezig om maatwerk te leveren.

Wanneer de primaire keuze is gemaakt voor fusie of samenwerken, komt de secundaire keuze in beeld. Waarom (met welk doel), waarover (welke taken en bevoegdheden), met wie (partnerkeuze), in welke vorm (juridische organisatiestructuur) en hoe(lang) gaan we fuseren of samenwerken.

2.1.2. Maatwerk

De discussie over de gewenste of noodzakelijke schaal van de gemeente en dus het openbaar bestuur woedt al geruime tijd. Achter die discussie zit de aanname dat de schaal van de gemeente en dus het bestuur invloed heeft op het functioneren van datzelfde bestuur. Lastig daarbij is dat elk maatschappelijk vraagstuk om zijn eigen schaal vraagt, ofwel dat sommige vraagstukken vragen om een aanpak op een ander schaalniveau. De ideale schaal bestaat dus niet. En als die zou bestaan, is die overmorgen achterhaald. Deze tijd vraagt om multi-schaligheid en flexibiliteit. Dit komt door de enorme veelzijdigheid van het takenpakket van de gemeente.

Met intergemeentelijke samenwerking creëer je juist de flexibiliteit om als verticaal georganiseerde organisatie de verbinding te maken met de horizontale

Tussen verschillende beleidsthema's bestaat ook systeem-samenhang op regionaal niveau, ook wel 'daily urban systems' genoemd.

Een daily urban system is een samenhangend geheel van gerelateerde markten (bijvoorbeeld arbeid en wonen) voor economische en maatschappelijke activiteiten en voorzieningen die frequente, ruimtelijke interacties met zich meebrengen. Kortom beleidsthema's stoppen veelal niet bij de gemeentegrens. Het is aan het gemeentebestuur om de samenhang te ontdekken en daar naar te handelen.

Onze netwerksamenleving vraagt om toegepast divers handelen.

De netwerksamenleving denkt niet in schaalgrootte, maar in opgaven en relaties over de gemeentegrenzen heen

2.1.3. Bestuurlijke drukte

Bestuurlijke drukte is het verschijnsel dat veel bestuurders op allerlei terreinen actief zijn, maar dat deze bestuurders tegelijkertijd het gevoel hebben dat de maatschappelijke effecten van deze inzet niet positief evenredig zijn. Bestuurlijke drukte wordt vooral als een probleem ervaren door de vele (overlappende) overleggen, de onoverzichtelijke structuur van sommige organisaties en het gebrek aan inhoud. In het rapport "je gaat er over of niet" van de VNG-commissie De Grave staat expliciet dat bestuurlijke drukte één van de elementen is die leiden tot een overheid die niet optimaal presteert.

Maar het bestuur heeft natuurlijk ook een eigen rol en verantwoordelijkheid in het creëren van die bestuurlijke drukte. Vergaderingen kunnen heel goed afgedaan worden door ambtenaren, zolang afstemming plaatsvindt en de besluitvorming wel bij de verantwoordelijke bestuurder blijft. Hier is natuurlijk vertrouwen, durven loslaten en ruimte durven geven voor nodig. Daarnaast kan men het gevoel van bestuurlijke drukte verminderen door het scheppen van een duidelijk overzicht en van een duidelijke organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden die de gemeente kent. Dit wordt ook wel netwerk governance genoemd.

2.1.4. Democratische legitimiteit

Het grootste gevoel van onzekerheid of zelfs van angst voor het aangaan van samenwerkingsverbanden vindt zijn oorsprong in het zgn. 'democratische tekort'. De vrees voor het democratisch tekort stond centraal in de notitie van de VVD-fractie dat in de raad van 27 november 2013 is besproken. Raadsleden hebben het gevoel dat de directe democratische invloed minder wordt en hebben het gevoel grip te verliezen op samenwerkingsverbanden die het college aangaat. Dit wordt ervaren als het op afstand zetten van het bestuur. De invulling van hun controlerende en kaderstellende rol wordt voor de gemeenteraadsleden vooral lastig wanneer een gemeente verschillende samenwerkingspartners heeft, de samenwerkingsvorm per taak verschilt en de besluitvormingsstructuur weinig doorzichtig is.

Hoe kan de raad zijn legitimiteit in die samenwerkingsverbanden waar maken en invloed (blijven) uitoefenen op het reilen en zeilen daarvan? Hierbij zijn meerdere aspecten van belang, zoals:

- De betreffende taakvelden van de gemeente; gaat het om college- of raadsbevoegdheden?
- Een goede samenwerking tussen college en raad; geen 'wij/zij' opstelling, ofwel een vroegtijdige uitwisseling over mogelijke samenwerking ook al betreft het collegebevoegdheden (één van de belangrijke uitgangspunten van de Bestuursfilosofie).
- De raad moet in een vroegtijdig stadium zijn rol op (kunnen) pakken en zichzelf in stelling brengen (in de Bestuursfilosofie aangeduid als een accentverschuiving in het beleidvoeringsproces naar de fase van de Agendavorming).
- Het bewaren van overzicht en inzicht van en in het netwerk van de samenwerkingsverbanden.

Bij loslaten hoort ook het ruimte geven aan samenwerking, in welk verband dan ook. Het betekent in elk geval dat altijd iets van autonomie zal moeten worden ingeleverd, maar je krijgt er inhoudelijk wel iets voor terug.

Sturing op de mate van het verlies van autonomie kan de raad oppakken door zich in stelling te brengen in de fase van de Agendavorming (van het beleidvoeringsproces).

2.1.5. Democratische legitimatie

In de Kadernotitie wordt aangehaald, dat het politieke draagvlak (legitimatie) van gemeenten onder druk staat. Een herstel van dit draagvlak vraagt om een uitbreiding van de politieke gemeenschap. De politiek, in dit geval de raad moet meer (politieke) verbinding zoeken met haar inwoners. Democratische discussies of dialogen dienen op meer locaties dan alleen in de raadzalen plaats te vinden³). Hier ligt een belangrijke taak voor elke gemeenteraad of het nu om een kleine of grote gemeente gaat en ongeacht het bestaan van samenwerkingsverbanden.

Onderzoeken naar ervaringen met herindeling of samenwerking geven aan dat inwoners over het algemeen, letterlijk en figuurlijk, een gevoel van afstand ervaren ingeval van fusieren/ herindeling.

Dit kan zich vertalen in een afname van .

- Verkiezingenopkomst (ook na de eerste keer);
- Vertrouwen;
- Contactmomenten.

en een toename van

- (het gevoel van) Verzakelijking van relaties tussen inwoners en gemeente.

Bij een totale gemeentelijke of een gedeeltelijke ambtelijke fusie dient de gemeente in de toekomst meer aandacht te besteden aan buurt- of wijkgericht werken of een kernenbeleid. Hiertoe moet de gemeente ambtenaren in dienst hebben die zorgen voor de verbinding met de gemeentelijke samenleving ('verbindingsofficieren').

*Bestuursfilosofie
:
Renkum wil meer
verbinding maken
met de horizontale
wereld van haar
inwoners*

³) Dit wordt ander uitgewerkt in de routebeschrijving van Route C

2.2. Samenwerking

Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.

Samenwerking is noodzakelijk

In een netwerksamenleving is samenwerking door de verstrengeling en afhankelijkheden van mensen, dingen en gebeurtenissen onontkoombaar en zelfs geboden. Een gemeente heeft slechts een beperkte sturingsmogelijkheid en is afhankelijk van de inbreng van toegevoegde waarden (geld, kennis e.d.) door andere partijen om tot probleemoplossing te komen.

*Samenwerken is van
deze tijd!*

*Het biedt de flexibiliteit
om maatwerk te leveren
in een complexe en
dynamische
netwerksamenleving.*

Samenwerking vraagt een andere insteek en houding:

- Vraaggericht i.p.v. aanbodgericht;
- Procesmatige insteek naast een inhoudelijke benadering;
- Een samenwerking heeft een grotere kans van slagen als van het begin af aan aandacht besteed wordt aan ieders belangen in de samenwerking, die ook nog eens kunnen bestaan uit individuele, collectieve en organisatiebelangen. Het verdedigen van standpunten leidt nl. niet tot het zoeken naar overeenstemming. In een proces van een gezamenlijke betekenisgeving aan een vraagstuk kunnen belangen, overwegingen, beweegredenen e.d. op tafel komen en bespreekbaar worden;
- Een gezamenlijke dialoog over belangen en beweegredenen is belangrijker dan het uitwisselen van standpunten;
- Een gezamenlijk probleemidentificatie, visievorming, doelstelling en organisatie van de samenwerking;
- Een collectief leerproces.

Samenwerking biedt flexibiliteit om maatwerk te leveren

Rond de vraaggerichte benadering van een oplossing voor elk probleem, vraagstuk of thema zijn de daarop toegespitste samenwerkingsverbanden te vormen. In een samenwerkingsnetwerk zijn de verbanden of gemeenschappen flexibel, tijdelijk en met soms in de tijd wisselende partners, afhankelijk van de vraag en de benodigde inzet.

Bij IGS kan een samenwerking in deze vorm bestaan of via deze vorm uitgroeien naar een stabiele organisatievorm, afhankelijk van het betreffende vraagstuk

Samenwerking geschiedt op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid van de partners, ook al is de inbreng van de partners ongelijk qua vorm. De inbreng is wel aanvullend. Een diversiteit in een groep biedt kansen voor innovatie en creativiteit als toegevoegde waarden.

Een samenwerking betekent ‘geven’ en ‘nemen’. Dat vraagt vertrouwen in elkaar en in de te bereiken synergie en mogelijk vraagt het inlevering van enige autonomie

De bestuursfilosofie geeft dan ook aan dat de regievoering van de gemeente verschuift; van controle en beheersing naar ruimte geven, beïnvloeden en faciliteren.

2.2.1. Samenwerken: samen werken

Samenwerking krijgt vorm door inter-persoonlijke relaties. In (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden nemen personen deel namens de deelnemende gemeenten. Deze personen zijn te beschouwen als ‘verbindingsofficieren’ (zeg maar ‘accountmanagers’) tussen hun eigen organisatie, hun ‘achterban’, en het nieuwe samenwerkingsverband, waar een eigen groepsdynamiek gaat ontstaan.

Samenwerking vraagt een interactief ontwikkelingsproces. In dit proces staat het gezamenlijke belang voorop; de groep schept een nieuwe gezamenlijke werkelijkheid. In de groep vindt via een dialoog onder meer een gezamenlijke afstemming plaats over:

- Identificatie van motieven en belangen;
- Probleemdefiniëring;
- Oplossingsrichting van het probleem;
- De te nemen eerste stappen naar een oplossingsrichting.

De accountmanager van iedere partner/gemeente moet er voor waken dat hij niet volledig in de dynamiek van het samenwerkingsverband wordt

Verstrengeling
tussen de
groep,
het proces
en
de inhoud.

gezogen, maar dat hij zowel het belang van het samenwerkingsverband als het belang van zijn achterban in het oog houdt.

2.2.2. Cruciaal bij samen werken: vertrouwen

In elke menselijke relatie, of het nu een huwelijk, een vriendschap of een werkrelatie is, speelt vertrouwen een essentiële rol. Vertrouwen vormt een soort oer dilemma: “Kan ik me overgeven aan die ander in de verwachting dat die ander welwillend tegenover mij staat?”. Het begrip vertrouwen is complex en veelzijdig en niet zo eenvoudig te duiden. Uitgangspunt is in elk geval dat er sprake moet zijn van wederkerigheid. Vertrouwen geven, betekent ook vertrouwen krijgen. Voor deze paper voert het te ver om dieper op het begrip zelf in te gaan.

Tegenover vertrouwen staat wantrouwen of op je hoede zijn, risico’s inschatten e.d. Wantrouwen uit zich in waakzaamheid. Vertrouwen en waakzaamheid zijn niet zozeer tegenpolen, in de zin dat het of het één of het ander is, maar kunnen als drijfveren tegelijkertijd in een relatie spelen. Iemand met een gezond verstand zal nooit ‘blind vertrouwen’, maar altijd enige waakzaamheid betrachten. De combinatie van deze twee speelt dan ook een cruciale rol in elk samenwerkingsverband dat de gemeente aan gaat.

Er bestaat een sterke relatie en wisselwerking tussen persoonlijk vertrouwen en vertrouwen in de achterliggende organisaties. Zo kunnen persoonlijke malversaties niet alleen gevolgen hebben voor de betreffende werkgever, maar ook voor de gehele sector (de corporatiesector, de overheid of het bankwezen) en vice versa. Om vertrouwen op te bouwen, speelt de factor tijd een belangrijke rol (denk maar aan de uitspraak van Thorbecke: “Vertrouwen komt te voet en gaat te paard”). Hoe meer gelegenheden zich voordoen om informatie uit te wisselen, hoe meer kans er bestaat op een goede verstandhouding en het groeien van vertrouwen in de mogelijke samenwerkingspartners. Dit proces kost tijd!

Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat op 11 december 2013 alle werkgroepen vertrouwen op hun prioriteitenlijst bovenaan hebben geplaatst.

Samenwerken is
mensenwerk en
groepsdynamica in de
hoogste versnelling!

2.2.3. Het organiseren van samenwerking

Het organiseren van de samenwerking is een vorm van organiseren, waarbij mensen uit autonome organisaties ertoe overgaan afspraken te maken en zo delen van het werk op elkaar af te stemmen. Het leidt tot een diversiteit aan samenwerkingsrelaties die een duurzame intentie hebben, maar wel eindig zijn.

Een samenwerkingsverband is het resultaat van professioneel organiseren. Er bestaan nog geen ingesleten routines of patronen; alles moet opnieuw samen worden bedacht en vormgegeven.

De volgende vragen spelen een rol in het (gezamenlijk) vinden van een antwoord op welke samenwerkingsvorm het beste past bij een bepaald vraagstuk:

- Welke motieven en ambitie hebben we ?
- Wat is het onderwerp van de samenwerking
- Met welke partners willen we en kunnen we samenwerken?
- Hoe gaan we de samenwerking structureren? En hoe kunnen we de rollen en taken van raad en college daarin goed borgen??

Kortom: waarom, waarover, met wie en hoe (lang) gaan we samenwerken?

De centrale vraag van deze paper.

2.2.3.1. Motieven voor samenwerking: Waarom samenwerken?

Er zijn verschillende motieven te benoemen waarom organisaties zouden willen samenwerken:

- Zonder samenwerking komt (bijna) niets tot stand;
- De te bereiken meerwaarde (synergie) van een samenwerking;
- Externe ontwikkelingen, zoals externe druk door wet- en regelgeving of maatschappelijke en economische ontwikkelingen;
- Kennisdeling en –ontwikkeling;
Gebruikmaken van aanvullende competenties van partners;
Leren van partners (vaardigheden en kennis, maar ook cultuur);
- Kostenvoordelen;

Het realiseren van schaalvoordelen (bestuurskrachtvergroting) e.d.;

- Kwaliteitsverbetering/professionalisering van de ambtelijke organisatie (A.O.);
- Kwetsbaarheid eigen organisatie verminderen.

Samen werken is vaak een taai en complex proces.

Het is van groot belang om van de diverse motieven, die partners hebben om samen te werken, tot een gezamenlijk geformuleerde ambitie te komen.

Een gedeelde ambitie is een belangrijk bindmiddel in de samenwerking.

2.2.3.2. De inhoudelijke opgave

Waarom, **waarover** samenwerken?

De aard van de taken en de bevoegdheden van de organisatie zijn richtinggevend voor de onderwerpen van samenwerking.

Waarover gemeenten met elkaar kunnen samenwerken, wordt sterk bepaald door hun taakverantwoordelijkheden (wettelijk kader) en hun taakopvattingen (hun eigen beleid).

De gemeenteraad kent binnen het beleidsvoeringproces verschillende rollen. Om die rollen goed te kunnen vervullen is inzicht en overzicht van beleidsvoeringproces noodzakelijk. Ook bij samenwerking geldt dit.

In het conceptueel kader van de Bestuursfilosofie hebben we het volgende beleidvoeringsproces opgenomen:

| | | | | | | |
|-----------------|---------------------|---------------|---------------|---|--|----------------|
| wettelijk kader | wet- en regelgeving | | | | | |
| | beleidvoering | agendavorming | beleidvorming | | | besluitvorming |
| S | | | T | O | | |
| monitoring | | | | | | |

S = Strategische beleidvorming (het 'wat')

T = Tactische beleidvorming (het 'hoe')

O = Operationele beleidvorming (het 'hoe' van de beleiduitvoering)

In de Kadernotitie hebben we ook aangegeven dat er (m.n. voor de raad) een accentverschuiving zal moeten plaatsvinden naar de fase van de

agendavorming. In deze fase kan de raad zichzelf in stelling brengen en haar kaderstellende rol ten volle tot zijn recht laten komen.

In de fase van agendavorming kan de raad de kaders meegeven. In die kaderstelling kan de gemeenteraad ook voorwaarden aan het college meegeven wat zijn visie is op de totstandkoming en implementatie van het samenwerkingsverband. Met deze kaders is de gemeenteraad in staat om het gehele totstandkomingsproces te monitoren.

In het brede takenpakket van een gemeente zijn de **vijf** volgende onderdelen (**taakvelden**) te onderscheiden:

1. **Bedrijfsvoeringsprocessen; de zgn. PIOFACH-taken⁴**

Hiermee worden de processen bedoeld om beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren, alsmede de sturing en beheersing ervan. Het is een bevoegdheid van het college, dat hierover verantwoording schuldig is aan de raad

2. **(Beleid)Uitvoeringstaken**

De uitvoering van beleid is een bevoegdheid van het college of van de burgemeester (openbare orde en veiligheid) en ook hierover zijn zij verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

3. **Beleidsvoorbereidende taken**

De (ambtelijke) beleidsvoorbereiding ligt bij het college met ook weer verantwoordingsplicht aan de raad.

4. **Beleidsvorming en besluitvorming**

De kaderstelling en budgettering voor het taakveld beleidsvoorbereiding ligt bij de raad en behoort tot het taakveld beleidsvorming. Als democratisch representatief gekozen orgaan ligt het primaat van de beleidvaststelling bij de raad.

5. **Grensoverstijgende beleidsvorming** (inhoud, strategie en besluitvorming). Hiervoor ligt de kaderstelling nog steeds bij de gemeenteraden, evenals de controlerende taak. Wel zal je hierover vooraf heldere regels moeten afspreken.

Er zijn vraagstukken, thema's die een grensoverschrijdende aanpak vragen. Over deze onderwerpen zal de ambtelijke organisatie in

beleidsvoorbereiding afstemmen met haar buurcollega's. Het is aan de betreffende raden in hoeverre zij zelf met elkaar willen afstemmen of zelfs tot een gezamenlijke besluitvorming willen komen.

Op alle vijf de taakvelden heeft de gemeenteraad een controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Alleen op de laatste twee taakvelden, beleidsvorming en besluitvorming, wel of niet grensoverschrijdend, heeft de raad een kaderstellende en budgetterende rol.


Het college is vooral verantwoordelijk voor de beleidvoorbereiding, beleiduitvoering en bedrijfsvoering.

Tussen de verantwoordelijkheden van het college en die van de raad is niet altijd een scherpe grens te trekken.

Tijdens de realisatie van uitvoeringstaken kan soms sprake zijn van een verschuiving naar een eerdere fase in het beleidsvoeringsproces, naar operationele of zelfs meer strategische beleidsvorming.

Om een voorbeeld te geven:

Wegonderhoud is een pure uitvoeringstaak onder verantwoordelijkheid van het college, maar het te bereiken kwaliteitsniveau van het wegonderhoud valt als strategische beleidsvorming onder de kaderstellende rol van de raad.



*Het grijze gebied
tussen
beleidsuitvoering
en
uitvoeringsbeleid.*

2.2.3.3. **Partnerkeuze**

Waarom, waarover, **met wie** samenwerken?

Veelal is de keuzevrijheid in partners beperkt, gezien overwegingen die te maken hebben met bijvoorbeeld:

- Regelgeving;
- (Geografische) nabijheid;
- Bereidheid tot samenwerking;
- Het vraagstuk of thema, dat samenwerking vraagt.

Voor een vruchtbare samenwerking moet sprake zijn van een fit of te wel de samenwerking moet passen.

⁴) personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting

Dit levert aanknopingspunten voor criteria, waarop mensen in organisaties elkaar beoordelen:

- Strategische oriëntatie.
Is er een gemeenschappelijke visie te formuleren? Zijn belangen en verwachtingen verenigbaar?
- Cultuurwaarde oriëntatie.
Is er onderling vertrouwen? Zijn de identiteiten verenigbaar? Kijken mensen op een zelfde wijze tegen de wereld aan (normen/waarden/cultuur)?
- Organisatorische oriëntatie.
Hebben partners verenigbare opvattingen over vormgeving en structurering van de organisatie?
- Operationele oriëntatie.
Zijn (is de beheersing van) bedrijfsvoeringprocessen verenigbaar?

2.2.3.4. Vorm en structuur

Waarom, waarover, met wie en **hoe** (lang)samenwerken?

In elk samenwerkingsverband is één van de eerste vragen welke vorm het samenwerkingsverband gaat krijgen. Veelal duikt iedereen dan meteen het juridische domein in. Maar voor een optimale keuze moet eerste een tussenstap worden genomen: Eerst kiezen voor een bestuursmodel dan kiezen voor een juridische structuur van de samenwerking.

Bestuursmodellen

Voor intergemeentelijke samenwerking (IGS) bestaan drie hoofdvormen/ bestuursmodellen:

- Netwerkmodel;
- Matrixmodel;
- Integratiemodel.

Het **netwerkmodel** is een lichte vorm van samenwerking. Het delen van kennis staat hierbij centraal. Men gaat over tot uitwisselen en delen van personeel om kennis over te brengen.

Voorbeeld is het vormen van kennisnetwerken en werkgroepen.

Kenmerken van een netwerkmodel:

- Praktisch, snel te realiseren (geen gemeenschappelijke regeling o.i.d.);
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft actueel;

- Vrijblijvend;
- Nut / opbrengst moeilijk te kwantificeren.

Bij het **matrixmodel** werken gemeenten intensiever samen. Het matrixmodel heeft als vertrekpunt een verzameling van gemeenten/organisaties die elk een deel van de taken uitvoeren. Elke gemeente/organisatie neemt een of enkele taakvelden of beleidsterreinen voor haar rekening. In principe treden alle medewerkers van een bepaald taakveld in dienst van één bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van elke gemeente voor de bij haar ondergebrachte ta(a)k(en) – wordt vastgelegd in leveringscontracten.



Kenmerken van een matrixmodel:

- Praktisch, snel te realiseren (niet noodzakelijk een gemeenschappelijke regeling o.i.d.);
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft actueel;
- Kostenverdeling kan een struikelblok vormen;
- Vraag is of elke klant- en leveranciersgemeente op dezelfde manier de verantwoordelijkheden invult; men houdt elkaar 'scherp';
- Voorkomt desintegratiekosten voor een deel;
- Minder vrijblijvend, wel flexibel.

Bij het **integratiemodel** worden de organisaties van deelnemende gemeenten (voor het bepaalde taakgebied) samengevoegd. Dit kan resulteren in een afzonderlijke organisatie die (op contractbasis) diensten aanbiedt aan de deelnemende gemeente, dit is de eerste variant van het integratiemodel. Dit kan in de vorm van publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen of via privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals stichting of BV). De gemeente behoudt zeggenschap en toezicht. Het afstoten van diensten kan er ook toe leiden dat bepaalde gemeenten deze overdragen aan een andere gemeente, die vervolgens voor betrokken gemeenten de diensten uitvoert. Dit is de tweede variant van het integratiemodel.

Kenmerken van een integratiemodel:

- Duidelijk afgescheiden c.q. gepositioneerd;
- Heldere kostenverdeling;
- Wordt een eigen entiteit;
- Betrokkenheid bij, voor en door de eigen gemeente moet worden geborgd;
- Kostenbeheersing op afstand;
- Aansturing meer op afstand;
- Vraagt gedegen voorbereiding, regie op afspraken en relatie, contractmanagement.

VOORBEELDEN INTEGRATIEMODEL

Centrumgemeente

De (meestal grootste) gemeente in een gebied, die 1 of enkele taken uitvoert voor andere (meestal kleinere) gemeenten in de omgeving. De centrumgemeente treedt op namens andere deelnemers, op basis van een mandaatverhouding. Expertise, nodig voor het uitvoeren van een bepaalde taak, kan bij een gemeente geconcentreerd worden. Naarmate de taak een meer uitvoerend karakter heeft, ligt het werken op basis van een Service Level Agreement of een dienstverleningsovereenkomst voor de hand.

Juridische vormen die daarbij toegepast worden:
Wet gemeenschappelijke regelingen 'centrumgemeente'
(publiekrecht).

Intergemeentelijk Shared Service Center (SSC)

Een intergemeentelijk shared service center is een samenwerkingsverband van gemeenten, samengebracht in 1 organisatie-eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een of enkele specifieke specialisatie(s), aan de afzonderlijke moederorganisaties en eventueel hun klanten, op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs.

Juridische vormen die daarbij toegepast worden:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht);
- Besloten vennootschap (privaatrecht);
- Naamloze vennootschap (privaatrecht).

SETA

Samen en toch apart. Ook wel aangeduid als federatiegemeente. Het is een samenwerkingsverband waarin de ambtelijke apparaten van enkele gemeenten (grotendeels) zijn gefuseerd, terwijl de afzonderlijke gemeenten nog wel elk een eigen bestuur en raad hebben. Eventueel beschikt elk bestuur nog over een minimaal aantal eigen ambtenaren, die als regisseur naar het gedeelde ambtelijk apparaat fungeren, maar dat is niet noodzakelijk. Vanwege de wettelijke rol stelt elke gemeente wel een eigen gemeentesecretaris aan, maar het is mogelijk dat dit voor alle deelnemers dezelfde persoon is.

Juridische vormen die daarbij toepast worden:

- Wgr 'gemeenschappelijk openbaar lichaam' (publiekrecht)

Juridische structuur. (zie de bijlage voor een overzicht van voor- en nadelen van de onderscheiden vormen)

Een intergemeentelijk samenwerking kan op diverse manieren juridisch vorm krijgen.

Een eerste onderscheid bestaat uit publiekrechtelijk of privaatrechtelijk rechtsvormen.

De gemeentewet spreekt nadrukkelijk zijn voorkeur uit voor publiekrechtelijk vormen waar het gaat om samenwerkingsverbanden waarbij gemeenten betrokken zijn.

Publiekrechtelijke vormen

Krachtens het publiekrecht kan de gemeente slechts op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) een rechtspersoon instellen. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn te karakteriseren als verlengd lokaal bestuur.

De raad moet, ingeval van collegeregelingen, toestemming verlenen voor het aangaan van een GR. De raden kunnen deze toestemming slechts onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

In de wet wordt gesproken over vier (straks vijf) publiekrechtelijke vormen:

- **Gemeenschappelijke openbaar lichaam (GOL)** is de zwaarste en meest gebruikte variant, omdat hij over rechtspersoonlijkheid beschikt en zelfstandig in het maatschappelijk verkeer kan optreden. De GOL kent een AB en een DB en een voorzitter. Voor uitvoerende taken een relatief zware, maar wel geëigende vorm. Personeel behoudt de ambtenarenstatus.

Gemeenschappelijk orgaan (GOR) is een lichtere vorm zonder rechtspersoonlijkheid. Het is wel mogelijk aan het GOR een volmacht of een mandaat te verlenen. Er is alleen een DB en daarom kan er sprake zijn van een sterke sturing. Deze variant wordt veelal gebruikt voor een enkelvoudige samenwerking of voor afstemming op bijvoorbeeld één bepaald beleidsterrein gericht op visievorming.

N.B. GOL + GOR hanteren beide o.a. dezelfde regels omtrent begroting, verantwoording, inlichtingen en tussentijds ontslag.

- In een **Centrumgemeenteconstructie** mandateert het ene bestuur bevoegdheden aan een ander bestuur.

- De **Regeling zonder meer** is een lichte vorm van samenwerking op basis van een overeenkomst (convenant, bestuursafpraak e.d.), waar delegeren of mandateren niet aan de orde is.
- De (toekomstige) **Bedrijfsvoeringsorganisatie** kan uitsluitend ingesteld worden bij collegeregelingen, zodat hieraan alleen colleges kunnen deelnemen. Het is de bedoeling dat de regeling wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers zelf.

Privaatrechtelijke vormen

Als de samenwerking op afstand van de gemeente kan plaatsvinden kiezen gemeenten veelal voor een privaatrechtelijke vorm van samenwerking. Deze keuze vloeit ook veelal voort uit de wens voor een meer bedrijfsmatige aanpak.

Het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten behoort tot de bevoegdheden van het college. De raad moet gekend worden indien de raad daarom verzoekt of als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

De volgende privaatrechtelijk vormen zijn te onderscheiden:

- Een **Stichting** wordt opgericht om bepaalde doelen te realiseren, door middel van de inzet van haar vermogen. De verantwoordingsmechanismen zijn beperkt: een stichting kent geen leden, het bestuur hoeft alleen verantwoording af te leggen over het behalen van het doel.
- Een **vereniging** wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren. Een vereniging heeft wél leden. De verantwoordingsmechanismen voorzien in een goede controle door de leden. Het doel van de vereniging staat voorop (dus niet de belangen van de individuele deelnemers i.c. de gemeenten)
- Een **(overheids)coöperatie** is een vereniging die opkomt voor de materiële belangen van haar leden, door overeenkomsten met hen af te sluiten. Een (overheids-)coöperatie wordt opgericht om schaalvoordelen voor de leden te behalen en mag winst uitkeren aan de leden. Leden/eigenaren combineren de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

- Een **Besloten Vennootschap (BV)** heeft rechtspersoonlijkheid, kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben. Een BV is een eenvoudige rechtsvorm, waaraan gemakkelijk zelf nader invulling te geven is. In een BV wordt uitdrukkelijk van het bestuur/de directie verlangd dat ze het doel van de onderneming dient (namelijk winst maken). Dit kan op gespannen voet staan met de deelbelangen van de verschillende aandeelhouders (i.c. de gemeenten).
- Een **Naamloze Vennootschap (NV)** heeft in grote lijn dezelfde kenmerken als een BV. Alleen zijn de aandelen van een NV eenvoudiger over te dragen.

N.B. De NV en de Vennootschap onder firma (Vof) worden relatief weinig gebruikt vanwege de directe aansprakelijkheid van de bestuurders (Vof) en de eenvoudige overdraagbaarheid van de aandelen (NV).

Verdere privaatrechtelijke mogelijkheden

- Een **privaatrechtelijk convenant** is een samenwerkings-overeenkomst tussen gemeenten. Convenanten worden gebruikt in situaties dat de reguliere middelen niet effectief blijken en om uiteenlopende afspraken vast te leggen, veelal in de context van beleid, intenties en samenwerking. Convenanten zijn vaak beperkt juridisch afdwingbaar.
- Gemeenten sluiten onderling nog tal van andere **privaatrechtelijke overeenkomsten**. Daarbij ontstaat in de regel een opdrachtgevers-/ opdrachtnemersrelatie tussen de betrokken gemeenten. Er bestaan verschillende soorten overeenkomsten die gemeenten met elkaar kunnen sluiten.

In beginsel kunnen gemeentelijke bestuursorganen alle taken en bevoegdheden delegeren aan het bestuur van een GOL en GOR, zowel raads- (aan AB), college- (aan DB), als burgemeesterstaken (aan voorzitter van het openbaar lichaam), tenzij de aard van de bevoegdheid zich er tegen verzet.

Privaatrechtelijk bestaan diverse mogelijkheden om invloed en controle uit te oefenen op privaatrechtelijke rechtspersonen.

2.2.4. Netwerkgovernance

In het begin van deze paper hebben we aangegeven dat netwerkgovernance nodig is om inzicht en overzicht te verkrijgen en te houden in het Renkumse netwerk van samenwerkingsverbanden. In paragraaf 3.2. is een indicatie gegeven van het netwerk van Renkum. Onze samenwerkingspartners hebben een vergelijkbaar netwerk.

In een samenwerkingsnetwerk nemen partijen verschillende posities in het netwerk in. Enkele vormen de strategische kern, sommige zitten in een ring daaromheen en andere treden zo af en toe 'ns toe. Dit is ook te zien bij de huidige samenwerkingsverbanden: We spreken over de G5, maar in de samenwerking op ICT doet Overbetuwe (nu nog) niet mee. Bij de 11/12 is een zelfde situatie aan de gang, voor wat betreft de rol van Wageningen, Doesburg en Montferland.

Van de drie bestuursvormen voor netwerkgovernance, die in de literatuur worden onderscheiden blijkt één de meeste effectiviteit te bieden op vier bepalende factoren: vertrouwen, aantal netwerkliden, doelconsensus en behoefte aan netwerkcompetenties. Deze ene bestuursvorm is een netwerk administratieve organisatie (NAO).

De Modulaire opbouw van het Rijk van Nijmegen doet heel erg denken aan de vorm van het NAO.

Het Rijk van Nijmegen bestaande uit de 9 gemeenten⁵) zal naar alle waarschijnlijkheid per 1 juli 2014 een Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen vaststellen ter voorkoming van een lappendeken van GR'en. Er wordt dan ook een afspraak gemaakt dat andere GR'en binnen dit verband niet zullen worden opgericht. De MGR is een uitvoeringsorganisatie en een platform voor regionaal overleg. De MGR is een flexibele organisatie, waaronder in de toekomst andere modules van nieuw toe te voegen functies kunnen worden gehangen en waarin de 'vorm' de 'inhoud' volgt. De deelname 'per module' is een lokale afweging.

Er wordt pas een module toegevoegd na samenspraak met de aangesloten gemeenteraden, waar de volgende aspecten de revue zullen passeren: taken, toegevoegde waarde, aansturing, en sturingsruimte. Concrete afspraken worden in DVO's vastgelegd

⁵) Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Mook en Middelaar, Ubbergen, Wijchen en Nijmegen

3. Overzicht

Het huidige kabinet heeft duidelijk uitgesproken dat samenwerken niet de voorkeur heeft omdat het een lappendeken van samenwerkingsverbanden kan opleveren. Gemiddeld is elke gemeente bij ongeveer 30 verschillende regionale samenwerkingsverbanden betrokken.

Het Rijk bevordert echter zelf de vergroting van die lappendeken door voor verschillende thema's ook verschillende regio's verplicht te stellen. Het laatste past echter volledig in een netwerksamenleving, waar samenwerkingsverbanden gevormd worden rond een probleem, een opgave o.i.d. (vraaggericht en vorm volgt thema). Op deze manier kan flexibel worden geschakeld en maatwerk worden geleverd. In een netwerksamenleving is het onontkoombaar dat een gemeente diverse samenwerkingsrelaties met gemeenten en/of andere overheden, met andere instellingen en organisaties of met groepen inwoners heeft en dit kan inderdaad een 'lappendeken' opleveren.

3.1. De 'lappendeken' van Renkum

In Deel 2 Inventarisatie Kadernotitie Bestuursfilosofie januari 2014 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste samenwerkingsverbanden van Renkum.

De bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn overwegend in mindere of meerdere mate verplicht door het Rijk of hebben een lange historische ontwikkeling achter de rug.

Op dit moment, begin 2014, zijn drie samenwerkingsverbanden actueel:

- Stadsregio door het ontplossen van de Wgr;
- Het volledig vrijwillige initiatief G5/6* vraagt een nadere invulling;
- Het min of meer verplichte samenwerkingsverband in het kader van de vier decentralisaties, Regio Arnhem Noord, moet op korte termijn verder ingericht worden.

In deze paper zullen we nader ingaan op de eerste twee samenwerkingsverbanden. De mogelijke samenwerkingsvormen in het sociale domein worden in het kader van de decentralisaties met de raad gedeeld.

3.2. Partnerkeuze (met wie en waarom?)

In bijna alle samenwerkingsverbanden is sprake geweest van een min of meer verplichte partnerkeuze. Alleen bij de G5 is sprake van volledige vrijwilligheid. Door het ontplossen van de Wgr lijkt het samenwerkingsverband in de Stadsregio nu open te liggen.

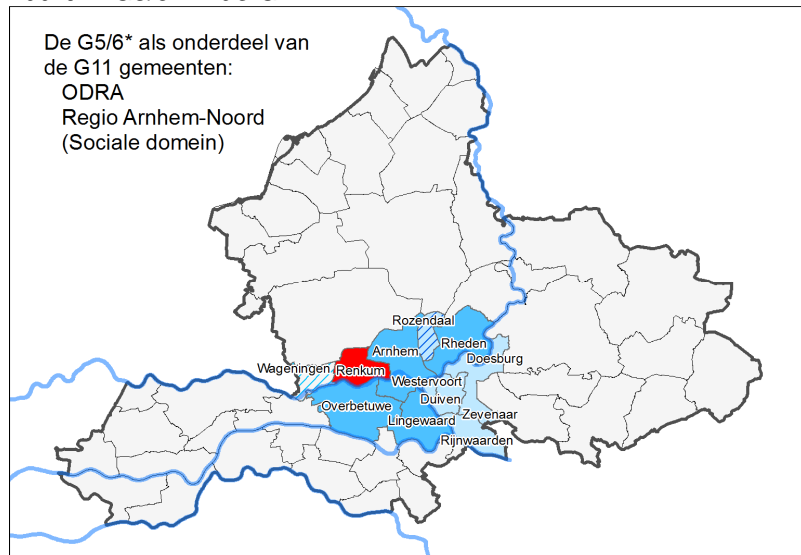
Dit is echter voor interpretatie vatbaar. De provincie lijkt vooralsnog een groot voorstander van een blijvende vorm van samenwerking in deze regio.

Voor zowel de G5 als de Stadsregio geldt dat de partnerkeuze in verband gebracht kan worden met het onderwerp en het uiteindelijke doel van de samenwerking.

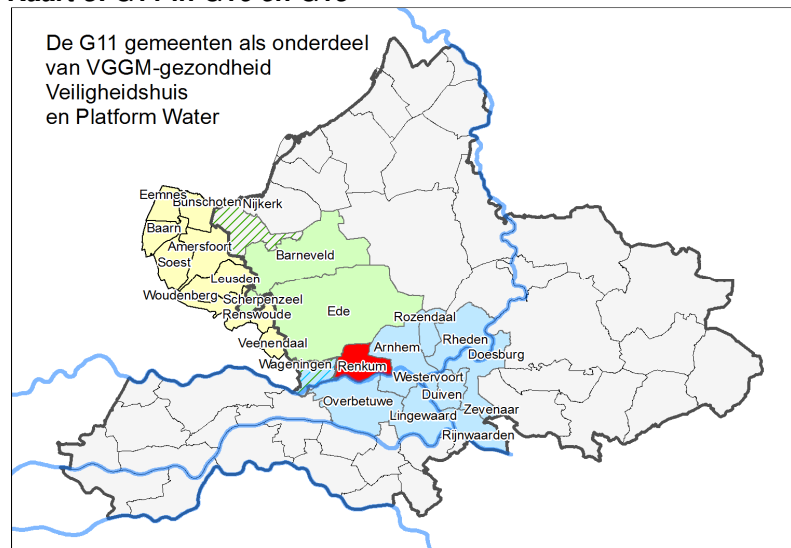
Figuur 2 en de kaartjes 1 en 2 geven een indruk van de Renkumse lappendeken, uitgaande van het G11 samenwerkingsverband:

- De G11 heeft twee samenwerkingsverbanden:
 - Regio Arnhem Noord op het sociale domein (rij 1)
 - ODRA (rij 2)
- Onze G5 (eigenlijk G6, Rheden incl. gemeente Rozendaal) valt binnen de G11 samenwerking (rij 4, figuur 2).
Dit is te zien op het eerste kaartbeeld
- Deze G11 samenwerkingsverbanden vallen binnen de Stadsregio (*zie het tweede kaartbeeld*) en binnen de VGGM – gezondheid samenwerking (rijen 3 en 5, figuur 2).
- De gemeenten buiten de Stadsregio, maar binnen de VGGM – gezondheidssamenwerking vormen eveneens de samenwerkingsverbanden in het veiligheidshuis en van de Permar (rijen 5, 6 en 7, figuur 2).
- De samenwerking in het Platform water geeft een uitbreiding van het samenwerkingsverband, zoals in het Veiligheidshuis (rijen 7 en 8, figuur 2)
Het derde kaartbeeld geeft het overzicht van de samenwerkingsverbanden richting Veluwe en provincie Utrecht.

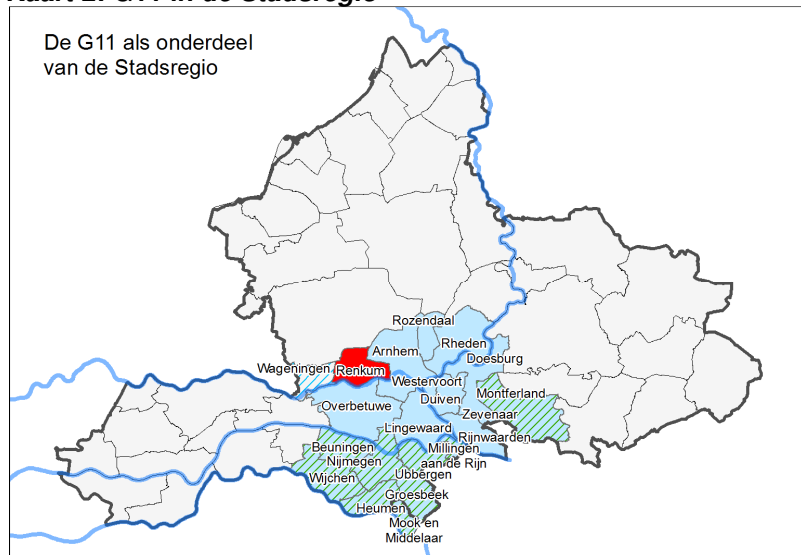
Kaart 1: G5/6* in de G12



Kaart 3: G11 in G16 en G15



Kaart 2: G11 in de Stadsregio



figuur 2: De lappendeken van Renkum uitgaande van de G11

| | | |
|---|-----------------------|--|
| 1 | G11 (Arnhem e.o.) | = Sociale domein - Regio Arnhem Noord met Wageningen op onderdelen Enige verplichting |
| 2 | | = ODRA met provincie Gelderland Enige verplichting |
| 3 | | Maakt onderdeel uit van de Stadsregio (G20) minus Montferland en Rijk van Nijmegen (8G) |
| 4 | | = G5 (+ Rozendaal = G6*) met Doesburg, De Liemersgemeenten ((Duiven, Westervoort en Zevenaar, Rijnwaarden) |
| 5 | | Maakt onderdeel uit van VGGM - gezondheid = G16 minus Wageningen, Ede, Barneveld en Scherpenzeel Verplicht |
| 6 | Permar = G5 | Renkum, Wageningen, Ede, Barneveld en Scherpenzeel Verplicht |
| 7 | Veiligheidshuis = G6 | = Permar Plus <i>Nijkerk</i> Verplicht |
| 8 | Platform water = G 15 | = Het veiligheidshuis Plus Veendendaal, Renswoude, Woudenberg, Leusden, Soest, Amersfoort, Baarn, Bunschoten en Eemnes. |

3.3. De G5/6 samenwerking

Deze vijf gemeenten hebben zich uitgesproken om een Intergemeentelijke Uitvoeringsorganisatie te vormen. Dit intergemeentelijk samenwerkingsverband richt zich op de uitvoering van beleidsarme processen. Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor het betreffende beleid.

Motivering, doel en taken

Door de formulering “de uitvoering van beleidsarme processen” en “blijven verantwoordelijk voor het betreffende beleid” blijft het uiteindelijke doel enigszins in het ongewisse.

Kan onder deze formulering verstaan worden dat -overeenkomstig de eerder onderscheiden taakonderdelen van een gemeente-:

- De eerste drie onderdelen binnen het IGUD (kunnen) gaan plaatsvinden; dus dat het uiteindelijk doel is een mogelijke (deel)fusie van de vijf ambtelijke organisaties?
- De laatste twee onderdelen (naar alle waarschijnlijkheid) bij de raden van de deelnemende gemeente blijven liggen; dus dat de gemeenten hun autonomie behouden?

Het motief om het samenwerkingsverband op te zetten ligt in de lijn van het vergroten van de bestuurskracht door:

- de kwetsbaarheid te verminderen door continuïteit te bieden;
- de aantrekkelijkheid te vergroten van de eigen gemeente op een op termijn krappe arbeidsmarkt;
- het leveren van (minimaal gelijke) kwaliteit tegen (op termijn) lagere kosten.

In deze motivering worden relaties met andere lokale gemeenschappen niet genoemd.

3.4. Stadsregio

Door het ontplossen van de Wgr zijn de benen onder het samenwerkingsverband van 20 gemeenten in de Stadsregio weggeslagen. Dit samenwerkingsverband heeft een niet volledig vrijwillige historie.

Dit samenwerkingsverband had diverse taakonderdelen van de gemeenten overgenomen op een aantal thema's:

- Taakonderdelen: Beleidvorming- en uitvoering en besluitvorming;
- Thema's: Mobiliteit, economie, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Motivering, doel en taken

Op deze schaalgrootte speelt zeker het uitgangspunt: vorm moet inhoud volgen.

De Stadsregio heeft samen met de burgemeesters van de twee grote steden een voorstel gedaan om op de thema's mobiliteit en economie (lobby) een samenwerking te behouden op het schaalniveau van de Stadsregio. Voor deze redenering is iets te zeggen.

De vraag is eerder onder welk sturingsmodel dit plaats dient te vinden. Kan dit onder een netwerkmodel vorm krijgen?

De andere gemeentegrensoverschrijdende thema's, die eerder onder de vlag van Stadsregio vielen, kunnen mogelijk in een kleiner verband worden getrokken, bijvoorbeeld de G11. Dit kan dan het thema ruimtelijke ordening betreffen. Voor het thema volkshuisvesting/ wonen moet aansluiting gezocht worden bij de bestaande woningmarktgebieden.

Ook voor deze samenwerking is een vorm van het netwerkmodel een optie. Binnen het G11 verband krijgt nu ook de samenwerking rond de vier decentralisaties vorm.

Bijlage: Overzicht voor- en nadelen samenwerkingsvormen

| Vorm | Voordelen | Nadelen |
|--------------------------|--|--|
| Openbaar lichaam | <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking op publiekrechtelijke basis, waardoor publiekrechtelijke waarborgen (voor gebruik bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid) van toepassing zijn - Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken / inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen, etc. - Door de rechtspersoonlijkheid kunnen vrijwel alle taken aan de regeling worden overgedragen | <ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk ontstaan van bestuurlijke drukte. De publiekrechtelijke waarborgen kunnen een slagkrachtig en flexibel optreden als marktpartij bemoeilijken. - Bij deelname aan een GR moet de deelnemer bijdragen aan afdekken van eventuele exploitatiekosten. Hoe groot die risico's zijn, hangt af van o.a. de organisatievorm, de omvang van het belang van de deelnemer in de organisatie en de precieze afspraken - Voor uitvoerende taken is het OL vaak te zwaar, maar wel noodzakelijk i.v.m. de rechtspersoonlijkheid - Bij delegatie van bevoegdheden kan een onwelgevallig besluit niet opnieuw worden genomen |
| Gemeenschappelijk orgaan | <ul style="list-style-type: none"> - Minder zwaar dan openbaar lichaam - Samenwerking op publiekrechtelijke basis, waardoor publiekrechtelijke waarborgen (voor gebruik bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid) van toepassing zijn - Gemeenschappelijk orgaan is redelijk laagdrempelig voor partijen (qua te volgen procedure en keuze inhoud) | <ul style="list-style-type: none"> - Geen rechtspersoonlijkheid, waardoor geen mogelijkheid tot het zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, geen eigen personeel, geen eigen vermogen, etc. - Geen mogelijkheid tot delegatie regelgevende bevoegdheid of het heffen van belastingen - De financiële gevolgen van handelen van het gemeenschappelijk orgaan kunnen (hoofdelijk) worden toegerekend aan deelnemende |

| | | |
|------------------------------|---|--|
| Centrumgemeente | <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking op publiekrechtelijke basis, waardoor publiekrechtelijke waarborgen (voor gebruik bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid) van toepassing zijn - De constructie is relatief gemakkelijk te organiseren: er hoeft geen regiodienst te worden opgezet - Er is geen sprake van beheer van eigen vermogen of benodigd opstartkapitaal - Mandateren van bevoegdheden i.p.v. delegeren, zodat een onwelgevallig besluit opnieuw kan worden genomen | <ul style="list-style-type: none"> - Betrokkenheid bij de uitbestedende gemeente kan laag zijn waardoor shop- of klaaggedrag kan ontstaan - Emotionele argumenten kunnen een rol spelen bij het uitoefenen van bestuursbevoegdheden door een andere gemeente |
| Regeling zonder meer | <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking op publiekrechtelijke basis, waardoor publiekrechtelijke waarborgen (voor gebruik bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid) van toepassing zijn - Afsluiten van een convenant is vaak redelijk laagdrempelig voor partijen (qua te volgen procedure en keuze inhoud) - Afsluiten van convenant brengt in beginsel geen financiële risico's of aansprakelijkheid met zich mee | <ul style="list-style-type: none"> - Geen rechtspersoonlijkheid, waardoor geen mogelijkheid tot het zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, geen eigen personeel, geen eigen vermogen, etc. - De regeling biedt gemeenten beperkte mogelijkheden - Betrokkenheid bij de uitbestedende gemeente kan laag zijn waardoor shop- of klaaggedrag kan ontstaan |
| Bedrijfsvoerings organisatie | | |
| Stichting | <ul style="list-style-type: none"> - Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot | <ul style="list-style-type: none"> - De waarborgen van het publiekrecht zijn niet van |

| | | |
|----------------------------|---|---|
| | <p>zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken / inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besluitvorming kan snel plaatsvinden - Er is geen opstartkapitaal nodig - Mogelijkheid om de risico's te delen tussen de participerende partijen | <p>toepassing. Deze moeten worden ondervangen via de statuten (o.a. elementen van good governance)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een stichting kent geen leden, waardoor sturingsmogelijkheden mogelijk beperkt (zeker gezien overheidsinstanties in beginsel niet deelnemen aan het bestuur). Een controlerend mechanisme kan in de statuten worden geregeld |
| Vereniging | <ul style="list-style-type: none"> - Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken / inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen, etc. - Eenvoudige organisatiestructuur - Er is sprake van financiële betrokkenheid | <ul style="list-style-type: none"> - De waarborgen van het publiekrecht zijn niet van toepassing. Deze moeten worden ondervangen via de statuten (o.a. elementen van good governance) - Snelle besluitvorming niet altijd mogelijk, omdat de leden van de vereniging het hoogste gezag hebben en mogelijk moeten worden geraadpleegd |
| Coöperatie | <p>Zie bij vereniging</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is voor haar voortbestaan niet afhankelijk van individuele leden; dat waarborgt de continuïteit | <p>Zie bij vereniging</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leent zich niet goed voor een samenwerkingsverband waarbinnen verschillende thema's een plaats hebben - Democratische legitimatie is moeilijker te organiseren |
| Besloten Vennootschap (BV) | <ul style="list-style-type: none"> - Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken / inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen, etc. - Er is sturing mogelijk via het aandeelhouderschap. De hoogste macht binnen de BV ligt bij de aandeelhouders in de AvA - Er is sprake van financiële | <ul style="list-style-type: none"> - De waarborgen van het publiekrecht zijn niet van toepassing - De mogelijkheden voor inspraak in de beleidsvorming zijn beperkt |

| | | |
|---------------------------------|--|--|
| | <p>betrokkenheid, dat wil zeggen dat er middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van een faillissement van de deelneming of als financiële problemen op de deelnemer kunnen worden verhaald</p> | |
| Privaatrechtelijk convenant | <ul style="list-style-type: none"> - Geen strikt vastgelegde vorm of inhoud - Afsluiten van een convenant is vaak redelijk laagdrempelig voor partijen (qua te volgen procedure en keuze inhoud) - Afsluiten van convenant brengt in beginsel geen financiële risico's of aansprakelijkheid met zich mee. - Een convenant is eenvoudig te beëindigen (geen uittredingsprocedure of andere wettelijke voorschriften van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> - De waarborgen van het publiekrecht zijn niet van toepassing - Beperkt juridisch afdwingbaar - Geen rechtspersoonlijkheid, waardoor geen mogelijkheid tot het zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, geen eigen personeel, geen eigen vermogen, etc. |
| Privaatrechtelijke overeenkomst | <ul style="list-style-type: none"> - Eenvoudig op te stellen voor concrete doeleinden - Helder voor het vastleggen van afspraken bij opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie | <ul style="list-style-type: none"> - De waarborgen van het publiekrecht zijn niet van toepassing. - Geen rechtspersoonlijkheid, waardoor geen mogelijkheid tot het zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, geen eigen personeel, geen eigen vermogen, etc. |