



Visie op Samenwerking Gemeente Papendrecht

Juni 2018

INHOUD

1. Intergemeentelijke samenwerking vraagt visie	1
1.1 <i>Aanleiding</i>	1
1.2 <i>Intergemeentelijke samenwerking Papendrecht</i>	1
1.3 <i>Opzet en proces</i>	2
2. Identiteit van Papendrecht	2
3. Papendrecht in regionaal perspectief	3
3.1 <i>Oriëntatie Papendrecht</i>	3
3.2 <i>Drechtsteden Profiel</i>	4
3.3 <i>Papendrecht en samenwerking</i>	5
4. Opgaven en ontwikkelingen	6
5. Thema's van samenwerking	7
6. Vorm van Samenwerking	9
7. De samenwerkingspraktijk	12
8. Sturen op samenwerking	14
9. Conclusies	17
Bijlage 1 Gemeenschappelijke Regelingen waarin Papendrecht deelneemt	19
Bijlage 2 Lijst van interviews en sessies	20
Bijlage 3 Quicksan huidige samenwerking	21
Bijlage 4 Opbrengsten gesprekken met maatschappelijke instellingen en ondernemers	24
Bijlage 5 Regionale speerpunten Papendrecht	25
Bijlage 6 Sturen op samenwerking	27

1. Intergemeentelijke samenwerking vraagt visie

1.1 Aanleiding

De gemeenteraad van Papendrecht wil de bestaande visie op (intergemeentelijke) samenwerking uit 2012 herijken. Sinds 2012 is de omvang van de samenwerking toegenomen. Een steeds groter deel van de begroting wordt besteed aan samenwerking. Momenteel is dat 40% (€ 32 miljoen). Daarnaast is er een veelheid aan ontwikkelingen bij samenwerkingspartners in de (directe) nabijheid van de gemeente. Om proactief in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen, wil de gemeenteraad zich oriënteren op de toekomst van samenwerking. Daarvoor heeft de raad met ondersteuning van BMC een fundamentele discussie gevoerd over samenwerking en de positie van Papendrecht binnen samenwerkingsverbanden.

Deze visie op samenwerking is een weerslag van dat proces, dat in het eerste kwartaal van 2018 gestart is met een 'Quicksan' van de huidige samenwerkingsverbanden. De conclusies en bevindingen van de Quicksan zijn in deze visie op samenwerking verwerkt.

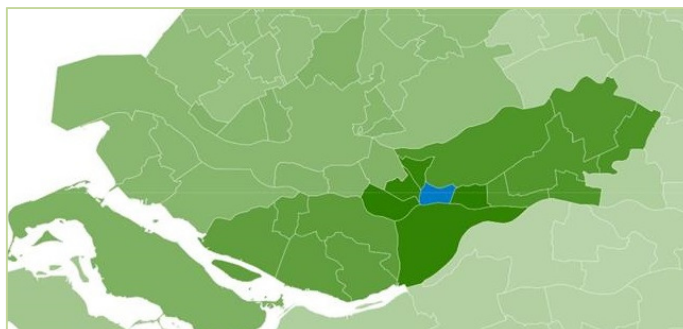
De vraag naar een nieuwe visie op intergemeentelijke samenwerking is begrijpelijk. Gemeenten bevinden zich niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk. Nieuwe taken en verantwoordelijkheden in het fysieke en sociale domein, digitalisering en privacywetgeving, de veranderende rechtspositie van ambtenaren, een netwerksamenleving, doe-democratie, energietransitie, organisatieverandering, opdrachtgeverschap van samenwerkingsverbanden: er is volop dynamiek in het openbaar bestuur. Deze dynamiek geldt weliswaar voor alle Nederlandse gemeenten, maar door het bijzondere karakter van de samenwerking krijgt deze in de Regio Drechtsteden een heel eigen betekenis.

1.2 Intergemeentelijke samenwerking Papendrecht

Papendrecht neemt deel in zeven Gemeenschappelijke Regelingen (zie ook bijlage 1):

- Drechtsteden
- Sociale Werkvoorziening Drechtwerk
- Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
- Bureau Openbare verlichting Lek-Merwede
- Gevudo (garantstellingsprovisie HVC)

In de samenwerking zijn 2 schalen dominant. Te weten de samenwerking op de schaal van Zuid-Holland Zuid en van Drechtsteden. In de onderstaande kaart van Regio-Atlas leidt de intensiteit van de samenwerking tot een donkerdere kleur.



De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) is het omvangrijkst, zowel in taken als in kosten. Onder de GRD vallen:

- Sociale Dienst Drechtsteden
- Servicecentrum Drechtsteden
- Gemeentebelastingen Drechtsteden
- Onderzoekcentrum Drechtsteden
- Bureau Drechtsteden.

De gemeenschappelijke regelingen beslaan een divers takenpakket. Variërend van regionale strategie, tot dienstverlening aan de burger (sociaal domein), tot inkoopondersteuning (verlichting), tot bedrijfsvoering.

In een bijlagenboek bij de Quickscan is van alle gemeenschappelijke regelingen een korte beschrijving opgenomen.

1.3 Opzet en proces

In het eerste kwartaal van 2018 is een quickscan gemaakt van de samenwerkingen van de gemeente Papendrecht. De quickscan gaat in op wat goed gaat, wat er mogelijk naar de toekomst beter kan en wat daarvoor nodig is. De quickscan is gericht op informatie ten behoeve van de verbetering van beleid, uitvoering en organisatie. Daarbij is gekeken naar de gelaagdheid van de regionale samenwerking. 'Organisatie' heeft zowel betrekking op de eigen ambtelijke en bestuurlijke organisatie van Papendrecht, als op de organisatie van het samenwerkingsverband. De quickscan is de basis voor de nieuwe visie op samenwerken en daarmee voor de toekomst van de samenwerking van belang. Daarom is de rapportage van de Quickscan ook benut als basis voor deze visie op samenwerking

Ten behoeve van dit proces zijn vele gesprekken gevoerd. Een overzicht van de geïnterviewde personen en de sessies met de gemeenteraad is bijgevoegd als bijlage 2.

2. *Identiteit van Papendrecht*

Papendrecht is van oorsprong een dijkdorp aan de Merwede dat in de jaren 60 van de vorige eeuw tot wasdom is gekomen. In veel gesprekken is gevraagd naar de identiteit van Papendrecht. Daarbij is het volgende beeld ontstaan.

- Ambitieuw, vooruitstrevend, modern
- Ondernemend, praktisch en actief
- Forensendorp, prettige mix van mensen, divers
- Open, gastvrij
- Stads, compleet voorzieningenniveau, prettige schaal
- Groen, rust en orde (de ruimtelijke inrichting van Papendrecht weerspiegelt de behoefte aan een overzichtelijke, ordelijke, nette, goed onderhouden, ruime, groene en veilig leefomgeving)
- Een rijk, geschakeerd, goed ontwikkeld maatschappelijk leven; met een hoge organisatiegraad
- Tussengemeente; verbinding tussen stedelijk weefsel en groen achterland (Alblasserwaard en Groene Hart)
- Onderdeel van de regio; men woont in Papendrecht maar leeft tegelijkertijd in een breder, regionaal verband waarbij men praktisch gebruik maakt van de lokaal en regionaal aanwezige voorzieningen.
- Goed ontwikkeld bedrijfsleven, zowel mkb als grote (internationale) bedrijven
- Bestuurlijke cultuur: nuchterheid en realisme; zorgvuldigheid, behoedzaamheid en gezonde financiën



Op de vraag waar men een bezoeker van buiten mee naar toe zou nemen in Papendrecht, wordt vrijwel unaniem het Drierivierenpunt genoemd. Men is verder trots op het moderne winkelcentrum en het feit dat Papendrecht een Korfbalhoofdstad is.

Het profiel van Papendrecht is ook af te leiden uit deel 3 van het bijlagenboek, waar veel feiten en cijfers over Papendrecht zijn verzameld.

3. *Papendrecht in regionaal perspectief*

3.1 Oriëntatie Papendrecht

Papendrecht is een plaats en gemeente in de Alblasserwaard in de Nederlandse provincie Zuid-Holland. De gemeente telt 32.208 inwoners (30 april 2017) en heeft een oppervlakte van 10,77 km² (waarvan 1,30 km² water). Binnen de gemeentegrenzen liggen geen andere kernen.

De gemeente ging pas echt groeien in de jaren '60 van de 20e eeuw en heeft nu een stedelijk karakter, dat ook door het moderne centrum wordt geaccentueerd.

Papendrecht is een van de gemeenten van de regio Drechtsteden en wordt omringd door de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht, Molenwaard, Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Zwijndrecht.

De oriëntatie van Papendrecht is regionaal. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor de inwoners. Uit de pendelstromen blijkt dat 30% van de werknemers van Papendrecht werkt in de eigen gemeente en 35% in andere gemeenten in de Drechtsteden, waarvan 18% in Dordrecht.

Papendrecht	30%
Drechtsteden	35%
Rotterdam	13%
BAR	4%
Alblasserwaard	4%
Overig	14%

Er is een grote oriëntatie op Rotterdam. 13% van de werknemers woonachtig in Papendrecht werkt in Rotterdam. Papendrecht is daarbij auto-georiënteerd. De verbindingen met openbaar vervoer zijn beperkt en zelden rechtstreeks.

3.2 Drechtsteden Profiel

De 'Drechtsteden' is in 2004 opgericht en bestaat sinds 1 januari 2018 uit zeven gemeenten die samen een aaneengesloten stedelijk gebied vormen aan de zuidrand van de Randstad. De Drechtsteden tellen rond de 288.000 inwoners. Hiermee vormen zij een stedelijk gebied dat qua omvang vergelijkbaar is met bijvoorbeeld de regio Alkmaar of het stedelijk gebied van Eindhoven.

De Drechtsteden beschouwen zichzelf als een regio met bovengemiddeld veel kansen vanwege de gunstige ligging in de flank van de Randstad, direct aan het water, de Biesbosch en het Groene Hart. Een stedenbouwkundige oriëntatie op de waterkant kan schitterende woonmilieus opleveren, met creatieve oplossingen voor de waterveiligheid. De historische binnenstad van Dordrecht biedt een unieke voedingsbodem voor cultuur en voorzieningen met (boven)regionale betekenis.

De Drechtstedengemeenten vinden hun oorsprong aan het water en zijn van oudsher specialisten in de maritieme sector.

De Drechtsteden vormen samen een unieke combinatie: de stad Dordrecht als centrum van de regio met daaromheen zes kleinere gemeenten en prachtige natuurgebieden. De Drechtsteden worden omringd door de Alblasserwaard, de Hoekse Waard en de Biesbosch. Deze gebieden bieden inwoners en bezoekers van de regio prachtige natuur en vele mogelijkheden voor recreatie.

Als basis voor de gezamenlijke politieke kaderstelling, legitimatie en koers geldt het profiel van de Drechtsteden: 'Samen stad aan het water'. De Drechtsteden vormen een samenhangend stedelijk gebied rondom Europa's drukst bevaren rivierenknooppunt. Het gebied kent een roemrijke historie in de Hollandse Gouden Eeuw. Daarna is de ontwikkeling vooral bepaald in het verlengde van het havenindustriële complex van Rotterdam, één van 's werelds grootste havens.

De sector Maritiem en Logistiek is internationaal toonaangevend. Dat heeft veel werkgelegenheid opgeleverd, maar niet altijd hooggekwalificeerd. Ten opzichte van vergelijkbare gebieden zijn de Drechtsteden wat achtergebleven in welvaart, voorzieningen, hoger onderwijs en imago.

Drechtsteden heeft een rijke potentie om te groeien als gebied met een aantrekkelijk woon- en leefklimaat, hetgeen in de 21e eeuw de sleutelfactor is voor een succesvolle ontwikkeling.

Om dit te bereiken voeren de Drechtsteden een strategisch ontwikkelingsbeleid op drie domeinen:

- Economie: ontwikkeling maritiem, logistiek
- Fysiek: versterking aantrekkingskracht leefklimaat (wonen, water, binnenstad, natuur & vrijetijd);
- Sociaal: veiligheid en integrale ondersteuning achterstandsgroepen (samenhang in decentralisaties).

In Drechtsteden verband is in een van de meerjarenbeleidsplannen ooit onderstaand plaatje opgenomen om aan te geven welke thema's op het schaalniveau van de regio spelen.



In de Groeiagenda van Drechtsteden uit 2017 staan goed wonen, goede bereikbaarheid en goed werken centraal. Belangrijke aspecten daarvan zijn:

- Wonen is de hefboom voor de beoogde stedelijke ontwikkeling in Drechtsteden. Doorgroeien naar 300.000+ inwoners. Evenwichtiger verdeling woonsegmenten.
- Goed functionerende verbindingen woon-werkverkeer en goederenvervoer. Weg, spoor en water. Hotspots met elkaar en CS verbonden. Openbaar vervoer versterken. Congestie op snelwegen aanpakken (knelpunten Drechtring: A15, A16 en N3).
- Nieuwe, hoogwaardige bedrijvigheid en ondernemers aantrekken en de groei en het innovatief vermogen van bestaande bedrijvigheid stimuleren. 30.000 extra arbeidsplaatsen
- Duurzaamheid, kwaliteit en innovatie zorgen voor verbinding

3.3 Papendrecht en samenwerking

De gemeente Papendrecht is pro samenwerking. Dat geldt zowel voor de samenwerking in Drechtsteden als in Zuid-Holland Zuid-verband. Uitgangspunten daarbij zijn:

- Behoud van eigen verantwoordelijkheid
- Papendrecht wil lokaal en regionaal herkenbaar zijn
- Stevige samenwerking op inhoud, met uitvoeringskracht
- Initiatieven vanuit de regio die taakuitvoering beter en/of goedkoper maken, worden ondersteund
- Financiële en inhoudelijke meerwaarde is een vereiste
- Nabijheid van gemeentelijke diensten voor inwoner

Inhoudelijk ziet men in Papendrecht het belang om regionaal samen te werken op thema's als economie, ruimtelijke ontwikkeling, bereikbaarheid en duurzaamheid. Telkens speelt hierbij de vraag wanneer deze vraagstukken inhoudelijk een ander schaalniveau vragen dan die van de gemeente en op welke wijze dit dan moet worden georganiseerd.

Volgens de visie op samenwerking 2012 hanteren bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren van de gemeente Papendrecht voor elke vorm van intergemeentelijk samenwerken de volgende vuistregels.

- Autonom: de gemeente behoudt zeggenschap over de eigen financiële huishouding, het grondgebied en beleid en de beschikking over een gekwalificeerd ambtelijk apparaat.
- Regionaal denken: regionaal belang dient het lokaal belang.
- Proactief: initiatief nemen in intergemeentelijke samenwerking.
- Zelfbewust: regionaal actief vanuit eigen kracht en duidelijk doelen.
- Reëel en pragmatisch: alleen samenwerken waar dat meerwaarde oplevert.
- Zorgvuldig: volledigheid van argumenten en juiste tempo in besluitvorming.
- Nuchter: het 'financieel-economische' geweten van de regio.
- Ondernemend: steeds op zoek naar (meerwaarde van) intergemeentelijke samenwerking.
- Open: gewaardeerde constructieve samenwerkingspartner met externe oriëntatie.
- Krachtig: sterke, zichtbare, netwerkende bestuurders en ambtenaren.
- Nabij: als Papendrecht de regio is, dan is de regio ook in Papendrecht: streven naar blijvende nabijheid van publieke diensten en direct contact met gemeente.

4. Opgaven en ontwikkelingen

In het openbaar bestuur zijn twee belangrijke hoofdrends die voor iedere gemeente in Nederland van belang zijn: *vermaatschappelijking* en *regionalisering*. Gemeenten worden, mede door decentralisaties vanuit het Rijk in zowel het sociale als fysieke domein, uitgedaagd om steeds meer op het niveau van wijken en dorpen mee te doen en te denken. Inwoners en collectieven van inwoners, ondernemers en organisaties willen en kunnen steeds meer zelf: de vermaatschappelijking van publieke taken.

Hiermee ontstaat ook een verschuiving van legitimiteit. De participatiesamenleving vraagt om nieuwe vormen van betrokkenheid bij agendasetting en besluitvorming.

Tegelijkertijd zien we de trend van regionalisering waarbij gemeenten steeds vaker en, naast wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden op uitvoerend niveau, beleidsintensiever samenwerken. Dat geldt ook voor Papendrecht: samenwerken in Drechtsteden en in bredere samenwerkingsverbanden op de schaal van Zuid-Holland Zuid. Daarmee raakt de regionale samenwerking de directe leefomgeving van bewoners en bezoekers van de gemeente. En ook bij regionale samenwerking ontstaat de vraag hoe te komen tot werkzame allianties. In vele regio's en ook in Drechtsteden ontstaan op het vlak van economische ontwikkeling zogenaamde Economic Boards, waarin de overheid samenwerkt met bedrijfsleven en kennisinstellingen.

In de Drechtsteden zijn de opgaven aanzienlijk. Uit het onderzoek 'De Positie van de regio Drechtsteden' (Atlas voor gemeenten, mei 2017) blijkt dat er grote opgaven zijn en dat de sociaaleconomische ontwikkeling relatief achterblijft. De volgende aspecten kunnen daarbij genoemd worden.

- Er wordt onvoldoende geprofiteerd van economische herstel (indicatoren daarbij zijn achterblijvende vraag naar woningen; leegstand en lage werkgelegenheidsontwikkeling)
- Bovengemiddelde sociaaleconomische problematiek
- Hoge werkloosheid, veel uitkeringen en een lage arbeidsparticipatie

- (Groot)stedelijke voorzieningen onder druk
- Filedruk
- Hoogopgeleiden jongeren verlaten de regio
- Noodzaak tot verduurzaming, energietransitie, waterveiligheid
- Onvoldoende profiel (maritieme topregio)

De belangrijkste opgave in Papendrecht is het in stand houden van de leefbaarheid en een zo hoog mogelijk voorzieningenniveau. Er zijn ontwikkelingen die vragen om lokaal initiatief, zoals een vergrijzende bevolking, een dalende gemiddelde grootte van huishoudens en de trek van jonge hoogopgeleiden naar Rotterdam.

Dit vraagt om een aantrekkelijk woonmilieu, een omgeving waar wat te doen is (Bruisend Papendrecht) en waar jongeren gebonden worden (door goed onderwijs en economisch perspectief). Samen met lokale stakeholders (bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en het verenigingsleven) moeten de maatregelen en acties verkend worden die voor de toekomst van Papendrecht het verschil maken.

Ook in het kader van deze visie op samenwerking zijn gesprekken met maatschappelijke instellingen en ondernemers gevoerd (zie bijlage 4) Belangrijk aandachtspunt is de behoefte naar meer lokale samenwerking om de opgaven te verkennen en de gezamenlijke ambities te realiseren.

5. *Thema's van samenwerking*

De hoofdvraag is op welke wijze het regionaal arrangement zich moet ontwikkelen en welke keuzen Papendrecht hierin kan maken.

Moet alles in hetzelfde samenwerkingsverband blijven of is differentiatie mogelijk?

Moet de samenwerking intensiever of juist niet? En is meer regionale sturing noodzakelijk, of juist meer lokale sturing?

Geconcludeerd kan worden dat in veel thema's een belangrijk regionaal element zit. Papendrecht werkt al jaren heel intensief regionaal samen. Papendrecht wil niet meer regio, maar een effectievere regio. Een regio die een sterke nationale speler is als het gaat om economie en bereikbaarheid en zorgt voor afstemming en coördinatie op terreinen als wonen en sociaal beleid.

Voor de raadsperiode 2018-2022 hebben voor Papendrecht de volgende opgaven prioriteit als het gaat om regionaal samenwerken (zie ook bijlage 5).

1. Innovatieve Economie
2. Energietransitie
3. Bereikbaarheid
4. Sociaal domein
5. Versterken lokale economie
6. HBO Drechtsteden
7. Werk voor mensen met afstand tot arbeidsmarkt
8. Regionale woningbouwopgave in relatie tot lokale behoefte
9. De 3 rivieren en mobiliteit over water
10. Kwaliteit oeverlocaties

Deze prioriteiten kunnen we thematisch op de volgende manier uitwerken.

Economie

- Drechtsteden kan fungeren als de basis-samenwerking daar waar het gaat om versterken, vernieuwen en innovatief vermogen van de economie. Maar Drechtsteden is op zichzelf te klein. Vanuit gezamenlijkheid in Drechtsteden dienen grotere allianties te worden gerealiseerd met Rotterdam (maritiem cluster) en bijvoorbeeld Delft (als het gaat om kennis en innovatie).
- Belangrijk thema is de vestiging van nieuwe bedrijven. Daarbij ook kijken naar techniek en maken, niet alleen logistiek en maritiem.
- Daarnaast: opleiden, aantrekken en behouden van gekwalificeerde werknemers. In dit kader is essentieel dat de opleidingsstructuur van de regio versterkt wordt. Een gerichte strategie voor de vestiging van (dependances van) opleidingsinstituten is noodzakelijk. De regio heeft HBO nodig. Hier moet samen met het regionaal onderwijs en het bedrijfsleven op worden ingezet.
- Zoeken naar verbinding met bedrijfsleven en Economic Board. Nadrukkelijk overheid binnen de board positioneren. Gezamenlijk en eendrachtig lobby vormgeven en regionale acties coördineren. Zorgen voor snelle uitvoering en daadkracht.
- De lokale economie versterken. Daarbij aandacht voor acquisitie en ondersteuning van het lokaal bedrijfsleven (met name als het gaat om toekomstgerichtheid en innovatieve kracht)
- Aandacht en erkenning voor positie Papendrecht als lokaal centrum in West Alblasserwaard (detailhandel).
- Zorgdragen voor versterking werkgelegenheid. Meer mensen aan het werk. Zorgen voor actieve netwerken gericht op het aan de slag brengen en houden van onze inwoners.

Energietransitie

- Energietransitie is één van de grootste maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. Een vraagstuk dat zowel op mondiaal niveau moet worden aangepakt, als lokaal. Het vraagt samenwerking, zeker als het gaat om de strategie en het bepalen van de uit te zetten acties. De regio moet een gezamenlijke agenda hebben en een aanpak om lokale partijen te activeren om veranderingen door te voeren. Denk daarbij aan ambities als:
 - Vanaf 2035 alleen duurzame auto's in verkoop.
 - Vanaf 2025 OV-bussen op hernieuwbare energie of biobrandstof.
 - Meer veilige fietsverbindingen en fietsenstallingen in steden.
 - Energieneutrale woningen; aardgasvrije wijken.
 - Energiezuinige en circulaire industrie.

Bereikbaarheid

- Veel urgentie op thema bereikbaarheid. Betere OV, doorstroming snelwegen (verbreding A15), waterbus, strategische spooragenda.
- Zorgen voor krachtige allianties. MRDH, voor agenda's Rotterdam en Den Haag.
- Meer krachtenbundeling middelgrote en kleinere gemeenten en andere kant op kijken, bijvoorbeeld rondom N3 en A15 (Hardinxveld, Gorinchem, Breda)
- Investerings van Rijk en Provincie voor regionale knelpunten
- Frequent OV (NS, waterbus, Qbuzz)
- Waterbus/taxi: bereikbaarheid over water vergroten. Frequenties en routes verbeteren. Goed kijken naar bestemmingen (haltes) en overstapmogelijkheden voor doorgaande verbindingen.

Sociaal domein

- Beleid moet lokaal verankerd zijn. Uitvoering kan regionaal.
- Participatiewet, Wmo, Jeugd wordt regionaal voorbereid.

- Uitvoering moet lokaal herkenbaar aangeboden worden.
- Zeggenschap gemeente versterken (kaderstelling).
- Balans vinden tussen behoefte en ondersteuning op maat. Versterken eigen kracht. Versterken lokaal vangnet. Optimale uitvoering (efficiënt, maatwerk, tijdig, goed en doelmatig)

Ruimte en Wonen

- Visie op woningbouwprogrammering is een regionale opgave. Uitvoering een lokale aangelegenheid. Gemeente bepaalt waar en wat.
- Goed aansluiten bij de vraag. Lokale behoefte is leidend.
- Denken in woonmilieus. Niet overal hetzelfde.
- Bij oeverlocaties komen tot een gezamenlijk beeld en regionale afstemming (inclusief Iconen)

6. **Vorm van Samenwerking**

In de vorige hoofdstukken zijn we ingegaan op de regionale context waarin Papendrecht acteert, en de lokale en regionale opgaven. Om de samenwerkingspraktijk te kunnen beoordelen hebben we een samenwerkingsmodel nodig; een gezamenlijke bril waarin we naar samenwerking kijken.

In de afgelopen jaren is veel geschreven over samenwerking tussen organisaties. Kaats en Opheij benoemen in hun boek “Leren samenwerken tussen organisaties” uit 2011 vijf randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking.

1. Gedeelde ambitie
2. Recht doen aan belangen
3. Goed persoonlijk samenwerken (relatie)
4. Professioneel organiseren
5. Een betekenisgevend proces

Succes is daarbij op te vatten als de kwaliteit van de interactie. Dat wil zeggen dat de samenwerking zonder versturende relaties verloopt, waarbij het de verschillende partijen lukt hun hulpbronnen bij elkaar te brengen en van elkaar te leren.



De verhouding tussen de verschillende partners kenmerkt zich daarbij door gelijkwaardigheid, een samenspel gedreven door gedeelde belangen.

De relationele, zachte kant van het samenwerken is daarbij de meest kritieke succesfactor.

Denk daarbij aan de volgende aspecten:

- Urgentiebesef
- Gelijkwaardigheid
- Leiderschap met betrekking tot de processen en het balanceren van belangen
- Heldere en gelijke verwachtingen ten aanzien van de doelstelling(en)
- Vertrouwen in elkaar en in de structuur
- Afstemming van cultuur en waarden

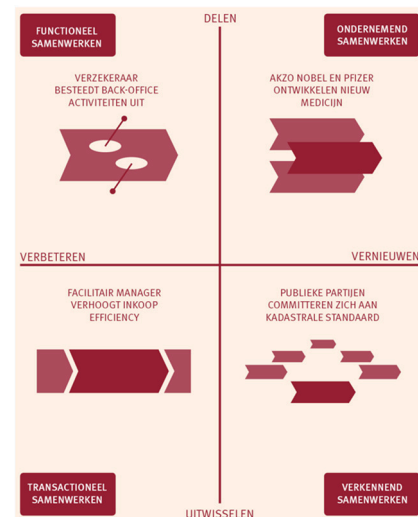
Succesvolle samenwerking vraagt om gezamenlijkheid (het samenbrengen van individuele en collectieve belangen) en focus (duidelijke doelen en opdracht; herkenbare afspraken over

resultaat) en een zodanige wijze van met elkaar omgaan dat beide elementen versterkt worden. Immers: 'om te vermenigvuldigen moet je eerst leren delen'.

Niet elke samenwerkingsvorm is voor een gegeven doel en omstandigheid effectief. Elke situatie en elk tijdsgewricht vergt een 'eigen' vorm van samenwerken. Er zijn vier verschillende basisvormen van samenwerken, namelijk verkennend samenwerken, ondernemend samenwerken, functioneel samenwerken en transactioneel samenwerken.

In de kern gaat het steeds om twee vragen die betrekking hebben op het doel van de samenwerkingsrelatie. Deze vragen gaan over de intentie en de aard van de samenwerking:

- *Intentie van de samenwerking:* verbeteren versus vernieuwen. Wil de organisatie slimmer werken (verbeteren)? Of willen zij nieuwe mogelijkheden ontdekken (vernieuwen)?
- *Aard van de samenwerking:* delen versus uitwisselen. Vraagt de samenwerking om veel onderlinge afstemming van organisaties (delen en gedeeltelijk geïntegreerd laten werken van bedrijfsfuncties en processen)? Of beperkt de organisatie de samenwerking tot een duurzame vorm van uitwisselen (uitwisselen van producten, diensten, informatie, kennis)?



In verkennend samenwerken zoeken organisaties met een gezamenlijke of vergelijkbare opdracht elkaar op en werken zij samen om hun eigen kennisniveau te vernieuwen. Doordat zij leren van elkaar door ervaringen en kennis uit te wisselen, creëren ze gezonde voorwaarden voor het uitvoeren van de opdracht.

De bron van ondernemend samenwerken ligt in de erkenning dat organisaties strategische vernieuwing niet op eigen kracht kunnen bewerkstelligen, maar daarvoor een complementaire partij nodig hebben. De alliantie leidt tot een intensieve samenwerking, waarin de partners competenties en vaardigheden in verregaande mate delen. De partijen eisen van elkaar volledig commitment omdat in de samenwerking veelal informatie, technologieën en kennis wordt ingebracht die voor de partners van strategisch belang is. Bescherming van de resultaten van de samenwerking is een belangrijke drijfveer voor de inrichting van de samenwerking.

In functioneel samenwerken zijn een duidelijke opdrachtgever en een opdrachtnemer herkenbaar: de ene partner neemt het management van een bedrijfsfunctie van de andere partner voor rekening. Dit omvat veelal een bedrijfsfunctie die niet tot de kernactiviteiten behoort van de uitbesteder.

Bij transactioneel samenwerken vormen transacties de kern. De intentie is een productieproces of een keten te verbeteren en de samenwerking is gericht op het effectief en efficiënt uitwisselen van mensen, producten, diensten of informatie.

In het vorige hoofdstuk staan de prioriteiten van Papendrecht opgesomd ten aanzien van regionale samenwerking in de komende bestuursperiode. In veel gevallen is de gewenste samenwerking "verkennend". Het gaat om het gezamenlijk vinden van een goede manier om met opgaven om te gaan. Verkenning is hierbij een eerste stap. Denk bijvoorbeeld aan energietransitie. Het gaat om het zoeken naar een werkbare strategie, waarin de partners

elk hun uitvoerende verantwoordelijkheid kunnen nemen. Er worden (in deze fase) dan ook geen bevoegdheden overgedragen.

In bijlage 5 is voor alle prioriteiten bekeken wat de mogelijke basisvorm van de samenwerking kan zijn.

Tenslotte moet de samenwerking ook worden omgezet in resultaten. Dit vraagt om organisatie en werkprocessen. Bij het toetsen daarvan kunnen de volgende criteria worden gehanteerd.

1. Effectiviteit:
De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.
2. Efficiëntie en kostenbeheersing:
De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke kosten en inspanningen.
3. Kwaliteit:
De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen.
4. Flexibiliteit:
De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
5. Draagvlak:
Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model is voor alle belanghebbenden voldoende duidelijk en kan rekenen op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
6. Duurzaamheid:
De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de regionale samenwerking. Tevens moet de samenwerkingsvorm de flexibiliteit bezitten dat eventueel andere partijen zich in de toekomst kunnen aansluiten.

In de wereld van gemeentelijke overheden is samenwerking heel normaal. Je zou kunnen zeggen dat onstuimig wordt samengewerkt. Uit het onderzoek "Effecten van regionaal bestuur" (Marcel Boogers, Bas Denters en Maurits Sanders van Universiteit Twente in opdracht van BZK) blijkt dat elke gemeente gemiddeld 16 samenwerkingsverbanden kent, waarin per samenwerkingsverband 8 gemeenten deelnemen en dat gemeenten in totaal met gemiddeld 47 verschillende gemeenten samenwerken. De congruentiescore is 0,45 en per samenwerkingsverband wordt 1,39 taak uitgevoerd. Met congruentie wordt hier de mate bedoeld waarin samenwerkingspartners bij de verschillende samenwerkingen identiek zijn.

Interessant aan het onderzoek is dat blijkt dat congruentie een negatief effect heeft op de kwaliteit en zakelijkheid van de samenwerking. Gelet op de succesfactoren die aan het begin van dit hoofdstuk zijn opgenomen, is dat niet vreemd. Immers door een gecombineerd takenpakket worden ambitie en belangen meervoudig. Dat zet druk op relaties, waardoor de neiging zal ontstaan om scherpe keuzes te vermijden en knelpunten op 1 dossier de andere beïnvloeden.

In onderstaand overzicht wordt een aantal tips voor succesvol samenwerken opgesomd.

Organisatie en partnercondities

1. Stem organisatiedoel, -strategie en samenwerkingsdoel op elkaar af
2. Houd zicht op hoe de beoogde voordelen van samenwerken in verhouding staan tot de benodigde investeringen
3. Zorg voor een helder intern samenwerkingsverhaal
4. Expliciteer de beoogde individuele doelen van samenwerken
5. Zorg voor samenwerkingsgerichte basishouding (gunnen)
6. Creëer intern draagvlak en actieve betrokkenheid voor de samenwerking

Partnersamenstelling

7. Zorg dat elke partner substantiële inbreng heeft in de samenwerking
8. Beperk het aantal samenwerkingspartners

Samenwerkingscondities en samenwerkingsstructuur

9. Zorg voor een gezamenlijk beeld over een maatschappelijk vraagstuk en de potentiële oplossingen
10. Expliciteer samen de 'triple win' met maatschappelijke partners
11. Expliciteer en deel belangen
12. Concretiseer het beoogde eindresultaat
13. Zorg voor helderheid over en gebalanceerde verdeling van rollen over partners
14. Stel eventueel een onafhankelijke regisseur aan
15. Expliciteer de zakelijke kant van samenwerking
16. Zorg voor een heldere samenwerkingsaanpak
17. Stem af hoe om te gaan met veranderingen

Bemensing

18. Kies zorgvuldig welke personen aan de onderhandelingstafel zitten
19. Kies zorgvuldig de bemensing van projectteams en besluitvormingsteams

Uitvoeringscondities

20. Creëer gezamenlijk een samenwerkingsverhaal voor de omgeving en eigen organisatie
21. Creëer en bewaak een veilige omgeving
22. Bewaak vertrouwen en geloof van partners in het realiseren van de doelen
23. Evalueer regelmatig
24. Investeer in en heb aandacht voor de relationele aspecten

7. De samenwerkingspraktijk

Papendrecht heeft de uitvoering van een aantal gemeentelijke taken overgedragen aan verbonden partijen. De gemeente ervaart een duidelijke meerwaarde van samenwerking met deze partijen. Papendrecht kiest voor continuering van regionale samenwerking met behoud van eigen karakter en identiteit. Hoewel de gemeente de taken niet meer zelf uitvoert, blijft zij hiervoor verantwoordelijk.

Papendrecht ziet de volgende voordelen van regionale samenwerking:

- efficiencywinst

- risicospreiding
- meer bestuurlijke kracht en effectiviteit
- ontwikkelen (specialistische) kennis
- initiëren van activiteiten die anders niet of moeilijker van de grond komen
- behoud bestuurlijke invloed

Door gerichte sturing wil Papendrecht greep houden op de bestuurlijke en financiële risico's van samenwerking. Bestuurlijk gaat het daarbij om: gemeentelijke invloed, vertrouwen en concreetheid van afspraken. Financieel gaat het om: omvang financiële relatie, ontwikkeling jaarresultaten, weerstandsvermogen, risicomangement.

In de Quickscan van het voorjaar van 2018 is elk samenwerkingsverband nader bekeken (zie bijlage 3). De volgende conclusies kunnen daarbij worden getrokken.

- Papendrecht is tevredenheid over zijn verbonden partijen
- Motieven voor regionale samenwerking worden (her)bevestigd
- Regionale opgaven samen oppakken
- Doelmatige uitvoering bedrijfsvoering vormgeven
- Lokale dienstverlening lokaal houden
- Zeggenschap Papendrecht, opdrachtgeverschap goed vormgeven
- Voldoende invloed en positie. Papendrecht wil positie in de regio

De Quickscan levert de volgende ingrediënten voor de ontwikkeling van de samenwerking.

- Drechtsteden is nu te veel proces. Versterken inhoudelijke agenda noodzakelijk.
- Focus nodig op de ruimtelijk-economische agenda (groeiagenda)
- Samenwerking 'sociaal' en 'bedrijfsvoering' heeft meerwaarde
- Vorm moet passen bij inhoud. Structuur mag niet leidend of beperkend zijn.
- In uitvoering meer flexibiliteit en maatwerk nodig
- Leiderschap regio op basis van kwaliteit, met vanzelfsprekende rol voor centrumstad (die regionaal belang dient)
- Thematisch grotere allianties aangaan. Met Alblasserwaard (natuur en waterveiligheid), Rotterdam (maritiem cluster, economie), MRDH (bereikbaarheid).
- Gemeenten in ZHZ ook thematisch aan Drechtsteden binden. Zonder ZHZ wordt positie Dordrecht (en Drechtsteden) uitgehold. In verkennend samenwerken is uitbreiden van de coalitie mogelijk. Denk daarbij aan thema's als energietransitie of de best practices in de Jeugdzorg.

Op dit moment (mei 2018) wordt een dringend beroep op de gemeenteraad van Papendrecht gedaan om een standpunt in te nemen ten aanzien van de doorontwikkeling van Drechtsteden.

Als voorlopig standpunt over proces en focus moge daarbij het volgende dienen.

1. Papendrecht pleit voor het optimaliseren van de samenwerking in Drechtsteden en wenst meer doortastendheid.
2. Inhoud staat centraal en niet de vorm of organisatie van de samenwerking.
3. De ruimtelijk-economische opgaven zijn voor Drechtsteden leidend
4. Voor deze opgaven is samenwerking met partners in de triple helix noodzakelijk.
5. De opgave is met name strategisch van aard. Papendrecht wenst te komen tot een afgestemde en door de partners gedeelde strategie. In de uitvoering is de eigen inzet van de partners gewenst. Daarbij is netwerksamenwerking het vertrekpunt.
6. Bij dit proces worden de partners van Zuid-Holland Zuid betrokken, zodat de agenda's goed op elkaar kunnen worden afgestemd.
7. De gemeenteraden zijn eigenaar en opdrachtgever van de samenwerking en van het proces van optimalisatie.
8. Een zorgvuldig proces is belangrijker dan een snel proces.

Veel van de discussie over Drechtsteden gaat over de vorm, de gemeenschappelijke regeling en de governance. Papendrecht vindt dat hierover nu nog geen standpunt moet worden ingenomen. Dat komt vanzelf als de inhoud van de samenwerking met elkaar is vastgelegd en met name de reikwijdte daarvan is bepaald.

Vooraf kunnen wel 2 zaken worden meegegeven.

1. Drechtsteden worden gewaardeerd en hebben een naam hoog te houden. Papendrecht wil investeren in de Drechtsteden en de huidige samenwerking als uitgangspunt nemen voor de doorontwikkeling.
2. Speciale aandacht verdienen de sociale dienst en bedrijfsvoering. Deze taken van de Drechtsteden dienen beschouwd te worden als uitvoering en binnen de Drechtsteden een eigen plaats te krijgen. Bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurscommissie, waarbij respectievelijk portefeuillehouders voor de sociale dienst en gemeentesecretarissen voor bedrijfsvoering verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse uitvoering.

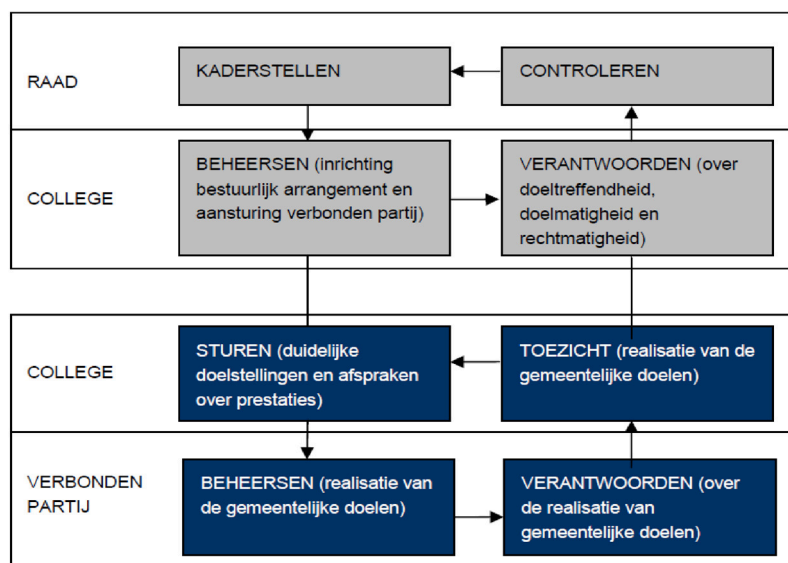
8. Sturen op samenwerking

In de visie op samenwerking uit 2012 en de nota verbonden partijen uit 2017 wordt ingegaan op de rollen, verantwoordelijkheden en interne werkwijze van gemeenteraad en college als het gaat om intergemeentelijke samenwerking. De huidige praktijk wordt voortgezet.

De gemeentelijke doelstellingen moeten met zo weinig mogelijke risico's efficiënt en effectief worden uitgevoerd. Enerzijds wil de gemeente dat de dienstverlening van een samenwerking wordt geoptimaliseerd, zodat de tevredenheid van de klanten (de inwoners) verbetert. Anderzijds heeft de gemeente ook een financiële opgave ten aanzien van de verbonden partij en moet ze zorgen dat het gemeentelijke financiële perspectief sluitend is. De gemeente opereert zowel vanuit de eigenarenrol, als vanuit de rol van opdrachtgever en klant.

Om zo goed mogelijk de financiële en bestuurlijke risico's te beheersen is het noodzakelijk om grip te houden op samenwerkingsverbanden.

Doel is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Vier cyclische activiteiten staan hierbij centraal: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. De kracht schuilt niet in de individuele elementen, maar in hun onderlinge samenhang (zie ook bijlage 6).



De raad geeft politieke sturing, bepaalt de kaders en de doelstellingen en formuleert de prestaties. Het college is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen. Daarbij is het van belang dat de politieke sturing (expliciet gemeentelijk beleid en gewenste effecten) vertaald kunnen worden naar concrete, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen. Voor het aangaan van een samenwerkingsverband hanteert de gemeente een afwegingskader.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de kaders. Het is de taak van het college om zicht te houden op de uitvoering, de prestaties, de kosten, de continuïteit en de risico's van het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband moet verantwoording afleggen en duidelijk maken dat zij haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. Twee aspecten zijn hierbij van belang: de rechtmatigheid van de bestedingen en de effectiviteit en efficiency.

Elke vorm van samenwerking is effectiever indien sprake is van een goede (werk)relatie. Relationele aansturing is van belang. Daarbij wordt er geappelleerd aan loyaliteit, integriteit, openheid en respect voor elkaars belangen in de samenwerking.

Om als gemeente goed de lokale belangen te kunnen behartigen, moet ze zicht hebben op het totale netwerk. Welke onderlinge (samenwerkings- en gemeentelijke) relaties zijn er? Wat is hun uitgangspositie en hun belang? Kan de gemeente zich hierbij aansluiten als bondgenoot? Kortom: kan er gelobbyd worden om de lokale belangen optimaal te behartigen. En welke coalities zijn daarbij het meest effectief?

Actieve sturing is arbeidsintensief en niet altijd effectief. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verbonden partij, waarin de gemeente maar beperkte zeggenschap en invloed heeft. Dit vraagt om focus. Vierjaarlijks in het collegeakkoord en jaarlijks bij de begroting moet deze focus worden aangebracht. Waar gaan we op basis van het risicoprofiel van een verbonden partij actief sturen en waar is passief voldoende?

De sturingsbehoefte zal groter zijn, indien de gemeente bestuurlijke en financiële risico's loopt bij een verbonden partij. Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald door de hoogte van het financieel risico te combineren met het bestuurlijke risico.

Voor de praktijk van de gemeenteraad biedt onderstaand overzicht een handzaam kader.

Overzicht over verbonden partijen

1. Prioriteer in de aandacht aan verbonden partijen afhankelijk van zeggenschap, beleidsintensiteit en financieel belang.
2. Prioriteer in de informatievoorziening per verbonden partij. Bepaal wat u wanneer nodig heeft. Benut hiervoor ook de lange termijnagenda van uw raad.
3. Intensieve samenwerking vraagt om te investeren in de relatie met de andere gemeenten en gemeenteraden.
4. Laat verantwoordingsmomenten aansluiten bij de P&C cyclus van de gemeente.
5. Benut de paragraaf verbonden partijen. Laat per partij het verloop over de laatste 5 jaar zien van kosten, opbrengsten en vermogen.

Bij de start van samenwerking

6. Begin niet meteen met afspraken voor onbepaalde tijd, maar creëer een aanlooperperiode en tussentijdse evaluatiemomenten.
7. Houd rekening met risico's in de aanloop en reserveer eventueel een frictiebudget.
8. Bepaal vooraf de grenzen van de gemeentelijke bijdrage en leg deze vast.
9. Regel direct aan de start zo concreet mogelijk onder welke voorwaarden gemeenten mogen uittreden.
10. Hebben inwoners direct te maken met de effecten van de samenwerking, betrek dan hun mening.
11. Is het belang van de gemeente groot, zorg dan voor toegang om nader onderzoek te doen (door rekenkamer of via raadsonderzoek of college).
12. Leg werkwijze vast hoe om te gaan met verbonden partijen en synchroniseer dat met partners.
13. Zorg dat u een eigenstandig oordeel over de samenwerking kunt vellen.

Bemensing

14. Bepaal de mate van betrokkenheid van de raad. Denk daarbij aan varianten als: raadsleden in AB, aandachtsraadsleden per verbonden partij, ambtelijke oplegnotities, regionale auditcommissie etc.
15. Zorg voor regie op de inbreng en afstemming van gemeentelijke vertegenwoordigers

Van koers veranderen

16. Bij weinig invloed: zet uw doel op de agenda, mobiliseer, enthousiasmeer en inspireer anderen om bij te dragen en bevraag anderen om een goed beeld te krijgen van inhoud, belangen en processen. Probeer samen visie te formuleren en inventariseer te zetten stappen.
17. Bepaal of uw belang politiek of geografisch is en smeed langs die lijnen een coalitie
18. Houd vol als u van uw belang overtuigd bent en uw partners willen niet. Leg uw punten vast. Vaak komt er een moment van uitruil. Ook het verlaten van een standpunt heeft een prijs.
19. Kies uw strijd. Op te veel punten afwijken gaat ten koste van uw geloofwaardigheid.
20. Maak bij interventies een onderscheid tussen continuering van de taken en continuering van de organisatie.

9. Conclusies

1. De oriëntatie van de gemeente Papendrecht is regionaal. Kern van de oriëntatie van Papendrecht is Drechtsteden. Papendrecht is onderdeel van de regio. Men woont in Papendrecht maar leeft tegelijkertijd in een breder regionaal verband waarbij men praktisch gebruik maakt van de lokaal en regionaal aanwezige voorzieningen.
2. De gemeente Papendrecht is pro samenwerking. Dat geldt zowel voor de samenwerking in Drechtsteden als in Zuid-Holland Zuid-verband. De gemeente ervaart een duidelijke meerwaarde van samenwerking. Papendrecht kiest voor de doorontwikkeling van de regionale samenwerking met behoud van haar eigen karakter en identiteit.
3. De gemeente zoekt ook met lokale partners samenwerking, zowel voor het verkennen van opgaven als het gezamenlijk realiseren van ambities.
4. De gemeente Papendrecht hanteert de volgende uitgangspunten als het gaat om regionale samenwerking:
 - a. Behoud van autonomie en eigen verantwoordelijkheid
 - b. Papendrecht wil lokaal en regionaal herkenbaar zijn
 - c. Stevige samenwerking op inhoud, met uitvoeringskracht
 - d. Financiële en inhoudelijke meerwaarde is een vereiste
 - e. Nabijheid van gemeentelijke diensten voor inwoner
5. De inhoud van de samenwerking staat voorop. Het realiseren van een gezamenlijke ambitie en daarbij recht doen aan ieders belangen. Papendrecht wil vooral investeren in effectieve samenwerking en gezamenlijke resultaten en minder in instituties (structuur of organisatie). Een regio die een sterke nationale speler is als het gaat om economie en bereikbaarheid en zorgt voor afstemming en coördinatie op terreinen als wonen en sociaal beleid.
6. In de samenwerking moet sprake zijn van gelijkwaardigheid, vertrouwen, afgestemde verwachtingen en een gelijk urgentiebesef.
7. De Groeiagenda van Drechtsteden uit 2017 (waarin goed wonen, goede bereikbaarheid en goed werken centraal staat) is een goede basis voor de inhoudelijke agenda van Drechtsteden.
Er is daarbij urgentie. Uit onderzoek blijkt dat de sociaal-economische ontwikkeling relatief achterblijft.
8. In de regionale samenwerking wil Papendrecht naast economie, bereikbaarheid en wonen, ook aandacht voor energietransitie, het sociaal domein; het aantrekken van opleidingsinstituten en het optimaal benutten van de rivier (mobiliteit, oeverlocaties, bedrijvigheid).
9. Drechtsteden zal vanuit gezamenlijkheid per thema grotere allianties moeten realiseren. Met Alblasserwaard en Hoekse Waard (natuur en waterveiligheid), Rotterdam (maritiem cluster, economie), MRDH (bereikbaarheid). Ook met de partners in Zuid-Holland Zuid moet worden ingezet op een sterkere inhoudelijke agenda.
10. Papendrecht wil in de regionale samenwerking een sterkere verbinding met het bedrijfsleven en de Economic Board. Gezamenlijk en eendrachtig de lobby vormgeven en regionale acties coördineren. Zorgen voor daadkracht bij de versterking van het economische eco-systeem.
11. De regionale opgaven zijn in belangrijke mate strategisch van aard. Papendrecht wenst te komen tot een door alle partners gedeelde strategie. In de uitvoering is de

afgestemde eigen inzet van partners gewenst. Daarbij is netwerksamenwerking het vertrekpunt. Uitvoering kan ook in gezamenlijkheid, maar dat wordt inhoudelijk bepaald en niet institutioneel.

12. Papendrecht wil greep houden op de bestuurlijke en financiële risico's van samenwerking. Papendrecht wenst daarbij voldoende invloed, zeggenschap en positie.
13. In Drechtsteden is nu ook de sociale dienst en een groot aantal bedrijfsvoeringstaken ondergebracht. Deze taken van Drechtsteden dienen beschouwd te worden als uitvoering en binnen Drechtsteden een eigen plaats te krijgen en een simpele vorm van aansturing. Bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurscommissie, waarbij respectievelijk portefeuillehouders voor de sociale dienst en gemeentesecretarissen voor bedrijfsvoering verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse gang van zaken.
14. Bij bedrijfsvoering wordt sterk ingestoken op uniformering. Bij alle onderdelen waarbij sprake is van gestandaardiseerde uitvoering (belastingen, financiële administratie, digitale infrastructuur) is men in Papendrecht overtuigd van de meerwaarde van de samenwerking. Dat geldt ook voor de onderdelen die functioneren als expertisecentrum, zoals de juridische ondersteuning. Daar waar sprake is van dienstverlening of advies, is meer maatwerk en flexibiliteit noodzakelijk.
15. In Zuid-Holland Zuid vindt de meeste samenwerking plaats op wettelijk voorgeschreven taken. Dat geldt voor de veiligheidsregio, de regionale GGD en de regionale uitvoeringsdienst. Op deze uitvoeringstaken wordt goed en conform opdracht gepresteerd. De gemeente Papendrecht wenst de samenwerking op deze schaal te behouden en wil met de partners in Zuid-Holland Zuid inzetten op een gedeelde agenda.

Bijlage 1 Gemeenschappelijke Regelingen waarin Papendrecht deelneemt

		Drecht- steden	Gezond- heid en Jeugd	Om- gevings- dienst	Veilig- heids- regio	Wsw Drecht- werk	Openbare verlichting	Vuil- verwer- king
Bijdrage 2018 (* € 1.000)		22.410	6.945	475	1.592	450	47	-80
% bijdrage Papendrecht		8,5	5,9	5,3	4,2	6,9		
Drechtsteden	Alblasserdam	x	x	x	x	x		x
	Dordrecht	x	x	x	x	x		x
	Hendrik-Ido-Ambacht	x	x	x	x	x	x	x
	Papenrecht	x	x	x	x	x	x	x
	Sliedrecht	x	x	x	x	x		x
	Zwijndrecht	x	x	x	x	x		x
	Hardinxveld-Giessendam	x	x	x	x		x	x
Hoekse Waard	Binnenmaas		x	x	x			
	Cromstrijen		x	x	x			
	Korendijk		x	x	x			
	Oud-Beijerland		x	x	x			
	Strijen		x	x	x			
Alblasserwaard	Giessenlanden		x	x	x		x	x
Vijfheerenlanden	Gorinchem,		x	x	x		x	x
	Molenwaard		x	x	x		x	x
	Zederik		x	x	x		x	x
	Leerdam		x	x	x		x	x
	Provincie Zuid Holland			x				
	Krimpenerwaard						x	
	Vianen						x	

Bijlage 2 Lijst van interviews en sessies

Interviews

1. Raadsleden: C. Middelkoop (CDA), C. de Ruijter (CU), M. de Haas (VVD), M. van der Valk (VVD), A. Stremler (PAB), T. van Es (D66), R. Lammers (OP)
2. Marco Hoogland
3. Anouk van Eekelen
4. Kees Koppenol
5. Joke Reuwer
6. Aart-Jan Moerkerke
7. College van Burgemeester en Wethouders van Papendrecht
8. Bert Schouten, griffier Papendrecht
9. Roelof van Netten, gemeentesecretaris
10. Managementteam Papendrecht: Peter Naeije, Rindert Bosselaar, Nicole op de Laak, Karen van Rijswijk, Stefan Brouwer
11. Mirjam van Houweligen
12. Sociaal Domein Papendrecht: Rob Kok, Renate Cirkel, Marcel Scheeren, Joey Westenberg
13. Personeelsvertegenwoordiging Papendrecht
14. Yvonne Bieshaar, Sociale Dienst
15. Karel van Hengel, Dienst Gezondheid en Jeugd
16. Paul van Wijngaart en Gert Slager, Drechtsteden
17. Jolanda Stuijzand en Dennis Gerets, Serviceorganisatie Jeugd
18. Carlo Post, Veiligheidsregio
19. Ronald Visser, Omgevingsdienst

Sessies

- | | |
|----------|--|
| 22 01 18 | Gesprek met leden Drechtraad |
| 19 02 18 | Werksessie met commissie ABZ |
| 09 04 18 | Bespreking Quickscan met de gemeenteraad |
| 22 05 18 | Gesprek maatschappelijke instellingen |
| 24 05 18 | Gesprek ondernemers |
| 31 05 18 | Werksessie gemeenteraad (regionale prioriteiten) |
| 19 06 18 | Bespreking Visie op samenwerking |

Bijlage 3 Quicksan huidige samenwerking

Zuid-Holland Zuid

In de samenwerking zijn 2 schalen dominant. Te weten de samenwerking op de schaal van Zuid-Holland Zuid en Drechtsteden

In Zuid-Holland Zuid (ZHZ) vindt de meeste samenwerking plaats op wettelijk voorgeschreven taken. Dat geldt voor de veiligheidsregio's, de regionale GGD en de regionale uitvoeringsdiensten (RUD). Op deze uitvoeringstaken wordt goed en conform opdracht gepresteerd. ZHZ heeft echter geen gedeeld opgaveprofiel en ook geen gezamenlijke strategische agenda.

De bestuurlijke ontwikkelingen in de regio zijn daarnaast ingrijpend. Er spelen herindelingen in de Hoekse Waard en in de Alblasserwaard (Molenlanden); het aantal gemeenten wordt daarmee verkleind en ook het verzorgingsgebied wordt kleiner, gelet op de oriëntatie van Vijfheerenlanden op Utrecht.

Het aantal inwoners van ZHZ neemt af van 490.000 naar 455.000. Dat is qua robuustheid aan de maat. In Nederland zijn slechts 4 veiligheidsregio's met minder inwoners (Gooi- en Vechtstreek, Zaanstreek, Zeeland en Flevoland).

De deelnemende gemeenten in ZHZ hebben ieder voor zich eerder een oriëntatie op Rotterdam, dan op elkaar. En Dordrecht heeft als centrumstad geen betekenis op de schaal van ZHZ.

Dit betekent dat het voortbestaan van ZHZ sterk afhankelijk is van de mate waarin de huidige gemeenten in ZHZ zich tot elkaar bekennen.

In Papendrecht is men tevreden over het presteren van de diensten op de schaal van Zuid-Holland Zuid.

De Omgevingsdienst werkt sterk vanuit lokale opdrachten in een vorm van dienstverleningsopdrachten in combinatie met een bescheiden regionaal programma. De uitvoering en de lokale prestaties van de dienst worden periodiek besproken. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap krijgen daarin vorm.

Ook de Veiligheidsregio presteert naar wens. De regionale context vraagt om intensieve samenwerking, zoals op het vlak van crisisbeheersing. Denk daarbij aan waterveiligheid in de regio. Geconstateerd moet echter worden dat Papendrecht een hoge prijs betaalt voor regionale solidariteit. Voor een klein stedelijk grondgebied met een vrijwillig brandweerkorps, betaalt Papendrecht een hoge bijdrage.

In de Dienst Gezondheid en Jeugd zijn een vijftal taakopdrachten gebundeld. Het gaat daarbij om: publieke gezondheid, leerplicht, veilig thuis, de regionale ambulancevoorziening en de serviceorganisatie jeugd. In Papendrecht is men over de prestaties van de dienst tevreden. Discussie is er zowel regionaal als lokaal over jeugdzorg.

De jeugdzorg is op de schaal van ZHZ is georganiseerd. Dit is ondergebracht bij de Dienst Gezondheid & Jeugd. Er is sprake van spreiding van de sturing op het sociaal domein over 3 schalen (lokaal, Drechtsteden en ZHZ). Het feitelijk functioneren van de Jeugdzorg voldoet aan de verwachtingen.

Veel discussies over Jeugdzorg gaan over sturing en schaal. De meest interessante vraag op dit moment is echter hoe preventie op lokale schaal wordt vormgegeven. Daar wordt de toegang bepaald. De algemene voorzieningen moeten aansluiten bij de vraag van de bevolking. Er is urgentie nodig op het goed organiseren van de voorkant. Het verdient aanbeveling om dit in gezamenlijkheid te ontwikkelen (naar voorbeeld van Hoekse Waard).

In de Jeugdzorg zijn verreweg de meeste vragen te omschrijven als enkelvoudige vragen.

Bij meervoudige vragen (en samenloop met schulden of huisvestingsproblematiek) dient gehandeld te worden vanuit het perspectief van gezin en cliënt. De vraag is of hierbij sprake is van een beleids- of kaderstellende opgave of van een uitvoeringaangelegenheid, die eerder op werkersniveau moet worden opgelost, dan op bestuursniveau.

Drechtsteden

In de Drechtsteden is een divers takenpakket ondergebracht. Variërend van regionale (ruimtelijk economische) strategie, tot dienstverlening aan de burger (sociaal domein), tot bedrijfsvoering.

Wat de operatie betreft maakt Papendrecht concreet gebruik van de Sociale Dienst Drechtsteden, het Servicecentrum; Gemeentebelastingen Drechtsteden en het Onderzoekcentrum.

Op het terrein van de sociale dienst en de bedrijfsvoering worden goede resultaten geboekt. Al lijkt het innovatief vermogen beperkt. Terwijl dit wel een belangrijk motief is en was om te kiezen voor regionale samenwerking.

Bij bedrijfsvoering wordt sterk ingestoken op uniformering. Bij alle onderdelen waarbij sprake is van gestandaardiseerde uitvoering (belastingen, financiële administratie, digitale infrastructuur) is men in Papendrecht overtuigd van de meerwaarde van de samenwerking. Dat geldt ook voor de onderdelen die functioneren als expertisecentrum, zoals de juridische ondersteuning. Daar waar sprake is van dienstverlening of advies, ervaart men knelpunten. Met name bij ICT wordt gevraagd om meer maatwerk.

De Sociale Dienst Drechtsteden voert voor alle gemeenten in de Drechtsteden de Participatiewet en de WMO uit. Dat gebeurt in delegatie. Alle bevoegdheden zijn overgedragen. De integratie-uitkering sociaal domein wordt overgedragen. De vraag is gesteld of Papendrecht hier goed mee af is. Vergelijken we de werkloosheidscijfers en het aantal bijstandgerechtigden van Papendrecht met Drechtsteden, dan moeten we constateren dat de cijfers van Papendrecht lager zijn.

Op het gebied van regionale strategie is er in Drechtsteden een beperkte ontwikkelkracht. Weliswaar worden prachtige plannen gemaakt, maar zelden leiden deze plannen tot een uitvoeringspraktijk. Voor een deel komt dat ook omdat de uitvoeringskracht niet in de regio is belegd. Meermalen is gezegd dat plannen alleen worden opgevolgd met nieuwe plannen.

Het Bureau Drechtsteden begeleidt de totstandkoming en uitvoering van het meerjaren beleid. De opdrachten worden uitgezet binnen het netwerk van de Drechtsteden, via de op ambtelijk niveau gevormde netwerk-MT's. De medewerkers van het Bureau werken in principe niet zelf aan de opdrachten.

Telkens is het de vraag of de visie van Drechtsteden concreet wordt vertaald in een haalbaar en realiseerbaar project.

Doordat uitvoeringskracht van Drechtsteden beperkt is, worden weinig aansprekende resultaten geboekt. Dit kan leiden tot frustratie en chaos, zoals ook blijkt uit het verandermodel van Knoster (Factors in managing complex change).



De governance van Drechtsteden wordt veel geroemd, vanwege het feit dat de Drechttraad functioneert als een regionaal parlement. Toch is dit model in Nederland nooit gekopieerd.

De bestuurlijke vormgeving van Drechtsteden is zwaar. Er is een zwaar algemeen bestuur met politieke fracties, een dagelijkse bestuur en meerdere portefeuillehoudersoverleggen, ondersteund door een heel scala aan ambtelijke voorbereidings- en uitvoeringsgroepen. Dit leidt tot een trage politieke processen en veel aandacht voor vorm en structuur. Besluitvorming duurt lang. Alle gremia bemensen en bedienen kost ook veel tijd en energie. Daarmee lijkt het proces belangrijker te worden dan de inhoud. Het aan de gang houden van het overlegcircuit lijkt daarmee ook de kerntaak van het Bureau Drechtsteden te worden. De vraag is of dit effectief is. Legitimiteit wordt belangrijker dan doeltreffendheid.

Bijlage 4 Opbrengsten gesprekken met maatschappelijke instellingen en ondernemers

Gesprek met maatschappelijke instellingen op 22 mei 2018

In dit gesprek werden de volgende belangrijke opgaven gearticuleerd

- Taalvaardigheid, laaggeletterdheid
- Sociale ondersteuning ouders
- Meer projecten jongeren; verbinden initiatieven
- Bestrijden armoede
- Voorkomen huisuitzettingen; keten op orde brengen
- Respijtzorg, overbelaste mantelzorgers
- Veel verschillende potjes op sociaal domein; schotten doorbreken
- Regeldruk. Bijvoorbeeld: AVG maakt bemoeizorg lastiger
- Maaltijdvoorziening irt thuiszorg

Als in te zetten acties werden genoemd:

- Gemeente moet verbinden; samenwerking zoeken;
- Elkaars kracht benutten
- In regio komen tot beste aanpak; co creatie met uitvoerders; samen visie en koers bepalen
- Ontschotten
- Zorgen voor beleidsdata, facts and figures; goede analyse
- Regionale uniformiteit in opdrachten en contracten
- Niet het “hoe” bepalen; alleen het “wat”
- Werkbezoeken organiseren; informeer je over de praktijk

Gesprek met ondernemers op 24 mei 2018

In dit gesprek werden de volgende belangrijke opgaven gearticuleerd

- Binden en boeien van jongeren in Papendrecht
- Zorgen voor reuring; Maak van de markt een horeca hotspot
- Groei van bedrijven Papendrecht (Boskalis 600 man er bij) ondersteunen met aantrekkelijk woonklimaat en extra woningen
- Nieuwe functiemix bebouwing: wonen, ondernemen, retail. Meer verdichten.
- Houd winkelcentra compact en vitaal
- Bereikbaarheid industrieterreinen, ook voor voetgangers
- Inzet op betrouwbaar vakmanschap
- “Papendrecht: beste gastheer voor industrie”
- Geen regionale identiteit, alleen regionale samenwerking, maritiem is te beperkt

Als in te zetten acties werden genoemd:

- Gemeente moet verbinden; samenwerking zoeken
- Bedrijfscontacten intensiveren, sneller schakelen
- Verbinden van regionale economische opgaven en de lokale vraagstukken

Bijlage 5 Regionale speerpunten Papendrecht

	Thema	Type samenwerking	Resultaten	Partners	Rol Papendrecht
1	Innovatieve Economie	40% verkennend 60% ondernemend	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijk beleid en actieprogramma Drechtsteden • Eensgezinde richting en inrichting • Netwerk en lobby 	Drechtsteden Provincie, Rijk, EU Bedrijfsleven Kennisinstituten IQ Inwoners	Aanjager Facilitator (mogelijkmaker) Actieve inzet
2	Energietransitie	Start verkennend Ontwikkel naar ondernemend	Doel: energieneutraal in 2050. Verkenning gericht op: <ul style="list-style-type: none"> • Inzicht en kennis • Bewustwording gebruik energie (in de hele samenleving) • Herwinnen van energie 	Regionale verkenning Lokale brede coalities, gericht op quick wins en realisering	Regierol/aanjager
3	Bereikbaarheid	Verkennend	<ul style="list-style-type: none"> • Investerings van Rijk en provincie • Frequent OV (NS, waterbus, Qbuzz) • Beter/gevarieerd onderwijs mbo/hbo in de regio • Aantrekkelijke woonmilieus (minder overlast) • Smart-cities (nieuwe werken) • Medewerking ondernemers • Zelfrijdende/elektrische auto's/bussen 		Vooraf partner / aanjager vanuit belang
4	Sociaal domein	Functioneel Uitvoerend	Balans tussen <ul style="list-style-type: none"> • Behoeft en ondersteuning op maat • Versterken eigen kracht • Optimaal vangnet beschikbaar • Optimaal = efficiënt, maatwerk, tijdig, goed en doelmatig) 	Zorgpartners, aanbieders Netwerk in de omgeving (onderwijs en wijk)	Eigenaar
5	Lokale economie boosten	Transactioneel	<ul style="list-style-type: none"> • Acquisitie • Ondersteuning bedrijven • Binnenhalen expertise (info) 	Ondernemers Onderwijs Als overheid faciliteren	aanjager

6	HBO Drechtsteden	Verkendend/lobby	<ul style="list-style-type: none"> • Ambitie en propositie formuleren • Ruimte voor andere hbo-scholen; ook mbo en bedrijfsscholen • Verbinding met TU-Delft en Rotterdam • Verbindingen met onderwijs breed • Volume van leerlingen mogelijk maken • Goede bereikbaarheid als randvoorwaarde • Verbindingen met ondernemers (3 O's), zorgen voor baangaranties 		Vooraf partner / aanjager vanuit belang
7	Werk voor mensen met afstand tot arbeidsmarkt	Functioneel samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mensen aan het werk • Volledige werkgelegenheid (-/- 2%) • Faciliteren in brede zin door: €, informatie, netwerken 	Drechtsteden Triple helix	eigenaar
8	Regionale woningbouw-opgave =7x lokaal	Verkendend	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke visie • Eigen lokale vertaling; zelfbewustzijn, wat willen we zelf? 	Drechtsteden	Initiatief vanuit belang (aangegeven wat je wil)
9	De 3 rivieren – samen stad aan het water	Verkendend	<p>Gaat over bereikbaarheid over water, relatie met economie, onderwijs en milieu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frequentie en routes waterbus • Watertaxi • P&V: parkeer en vaar • Goed kijken naar bestemmingen (haltes): wat is er te doen; breder gebruik dan alleen werk en onderwijs 	RWS (toestemming) PZH (aanbesteding) Drechtsteden (lobby en verkenning) Waterschap Inwoners (wensen ophalen)	Partner
10	Kwaliteit oeverlocaties	Verkendend	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale beleidsuitgangspunten • Regionale afstemming om één beeld te krijgen (inclusief iconen) 	Drechtsteden Waterschappen Provincie inwoners	Lokaal: regisseur (100% actief) Regionaal: partner (14,28%)

Bijlage 6 Sturen op samenwerking

Kaderstelling en Sturing

De raad geeft politieke sturing, bepaalt de kaders en de doelstellingen en formuleert de prestaties. Het college is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen. Daarbij is het van belang dat de politieke sturing (expliciet gemeentelijk beleid en gewenste effecten) vertaald kunnen worden naar concrete, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen. Voor het aangaan van een samenwerkingsverband hanteert de gemeente een afwegingskader.

Bij een samenwerkingsverband heeft de gemeente zowel de eigenarenrol en de opdrachtgeversrol. Beide zorgen ervoor dat er op verschillende doelen wordt gestuurd. Vanuit de eigenarenrol handelt het om de missie, de taken, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden. Daarbij staat de continuïteit en de bepaling van het risicoprofiel van het samenwerkingsverband centraal. Voorafgaand aan de samenwerking vindt er een analyse plaats om de bestuurlijke en financiële risico's te bepalen. Deze wordt meegenomen in de integrale afweging en vormt de basis voor de verdere inrichting van toezicht op een samenwerkingsverband.

Daarnaast vindt er sturing plaats vanuit de klantrol. Vanuit deze rol streeft de gemeente naar een zo goed mogelijk product tegen zo laag mogelijke kosten. Gezamenlijk met het samenwerkingsverband worden de doelen bepaald om daar invulling aan te geven. De strategische gemeentelijke visie geformuleerd in de gemeentelijke begroting vormt hiervoor het vertrekpunt. Sturing is immers alleen mogelijk indien er aan de voorkant duidelijke afspraken tussen de gemeente en het samenwerkingsverband zijn gemaakt.

Dat betekent dat we:

- Duidelijke beleidskaders hebben (rol van de raad: wat willen wij? Rol van het college: kan een samenwerkingsverband hierbij een bijdrage aan leveren en hoe dan?)
- Een transparante meerjarenbegroting bij het samenwerkingsverband vragen (Wat wordt er concreet geboden? En hoe levert dit een bijdrage aan de gemeentelijke begroting?)
- Heldere outputafspraken en expliciete, liefst gekwantificeerde, meerjarendoelstellingen maken (Wat krijgen wij? En hoe gaan we deze outputafspraken meten?)
- Voorwaarden en richtlijnen in een vorm van contract opnemen (wat is de afspraak?) over onder andere:
 - o De wijze van rapporteren / wanneer rapporteren
 - o De aansluiting tussen de P&C cyclus van het samenwerkingsverband en de P&C cyclus van de gemeente
 - o Kwalitatieve en kwantitatieve informatievoorziening (de informatiebehoefte is afgestemd op de rol van de raad en die van het college)
 - o Jaarrekening en jaarverslag
 - o Periodiek benchmarks en audits om de efficiency en de effectiviteit te borgen
 - o Risico-inventarisaties, risicoverdeling en de wijze waarop risico's worden beheerst en gerapporteerd
 - o Afspraken rondom evaluatie van het samenwerkingsverband
 - o Uittreding uit de verbonden partij
 - o Toezicht (de bepaling van een toezichtsarrangement), de controle en de mogelijkheden voor het treffen van maatregelen. De mate van belang bepaalt ook de inzet van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk.
 - o Het verkrijgen van inzicht en het beoordelen van de balanspositie om zo inzicht te krijgen in de continuïteit van het samenwerkingsverband.

Beheersing

Bij beheersing gaat het om een stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor de gemeente zorg draagt voor het blijvend nastreven van de vastgestelde beleidsdoelen. De raad wordt via de verschillende documenten geïnformeerd over de samenwerkingsverbanden, zodat zij haar controlerende taak uit kan voeren, waaronder:

- De gemeentelijke planning & control cyclus (de (meren)jaren)begroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening)
- De planning & control documenten van het samenwerkingsverband

Op basis van de verstrekte informatie kan de raad opmaken of de doelstelling van het samenwerkingsverband nog steeds in lijn ligt met de gemeentelijke doelstelling, of de doelstellingen worden gerealiseerd en of er aanleiding is om deelname of sturing aan het samenwerkingsverband te wijzigen of te beëindigen. Er zijn potentiële veranderingen die per definitie leiden tot een heroverweging van de aangegane financiële en bestuurlijke relaties. De belangrijkste punten die kunnen leiden tot een heroverweging zijn de volgende:

- Bij beëindiging van een mededeelnemer aan deelname in een samenwerkingsverband;
- Bij wijziging van de doelstelling van een samenwerkingsverband;
- Een wijziging van voortbestaan of structuur van een samenwerkingsverband door een fusie of integratie;
- Een afwijking van activiteiten of prestaties, nieuwe risico's en ontwikkelingen weerstandsvermogen van het samenwerkingsverband.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de kaders. Voor wat betreft de uitvoering van het beleid kan om allerlei redenen gekozen worden om de uitvoering te laten verrichten door een samenwerkingsverband. Het is de taak van het college om zicht te houden op de uitvoering, de prestaties, de kosten, de continuïteit en de risico's van het samenwerkingsverband. Het college maakt voor wat betreft sturingsinformatie gebruik van de reguliere P&C-documenten van het samenwerkingsverband, maar kan ook, indien gewenst, afspraken maken over extra rapportages. De wijze waarop er gerapporteerd wordt, wordt mede bepaald door de vorm van de samenwerking, het financiële risico en het belang bij een samenwerkingsverband. Hierbij geldt maatwerk. Een mogelijke uitwerking hiervan kan zijn dat er meer en frequentere behoefte is aan sturingsinformatie in de vorm van bijvoorbeeld een dashboard. Via een dashboard wordt de voortgang in het samenwerkingsverband op specifieke kengetallen gevolgd. Overigens is het zaak om continu alert te zijn of deze vorm van sturing nog passend is, de samenwerking is immers ook continu in de beweging. Het college heeft daarbij een informatieplicht richting de raad indien er ingrijpende ontwikkelingen zijn.

Verantwoording

Het samenwerkingsverband moet verantwoording afleggen of zij haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. Voor het aangaan van de samenwerking bepaalt de gemeente de wijze waarop het samenwerkingsverband verantwoording aflegt. Twee aspecten zijn hierbij van belang:

- De rechtmatigheid van de bestedingen;
de rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van een jaarverslag, inclusief goedkeurende accountantsverklaring.
- De effectiviteit en efficiency.
Dit kan door middel van het uitvoeren van benchmarks, het uitvoeren van audits en de certificering van werkprocessen.

Daarnaast legt het college verantwoording af over de inzet van een gemeenschappelijke regeling voor het bereiken van de doelen. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Hebben wij bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De raad wordt hierover geïnformeerd via de diverse gemeentelijke P&C-documenten. De paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening bevat niet alleen de wettelijke verplichting over de verbonden partijen, maar ook die van andere samenwerkingsverbanden.

Periodiek wordt de gekozen vorm (het realiseren van de doelen door middel van een samenwerkingsverband) geëvalueerd.

Toezicht

Het college ziet erop toe dat het samenwerkingsverband de gemaakte afspraken nakomt. De wijze waarop het toezicht wordt ingericht, wordt bepaald door de mate van de bestuurlijke en/of financiële risico's en de juridische vorm van het samenwerkingsverband.

Voor alle partijen is het overigens van belang dat frequent inzicht wordt gegeven in de realisatie van de doelstellingen (van zowel het samenwerkingsverband als de gemeente), de continuïteit en de risico's. Transparantie draagt bij aan het creëren van vertrouwen tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten.

Het belang van relatie

De hierboven beschreven maatregelen zijn vooral vanuit "hard" control beschreven. Elke vorm van samenwerking is effectiever indien sprake is van een goede (werk)relatie. We noemen dat "soft" control. Deze "soft" control kan ook ingezet worden als beheersmaatregel. Door middel van het aanspreken op de eigen professionaliteit kan invloed worden uitgeoefend binnen een relatie. Daarbij wordt er geappelleerd aan loyaliteit, integriteit, openheid en respect voor elkaars belangen in de samenwerking.

Bij relationele aansturing zijn drie zaken van belang om zo vanuit vertrouwen en verantwoordelijkheid samen te kunnen werken;

- Vaardigheid: Hebben de gemeente en het samenwerkingsverband voldoende kennis in huis om de verschillende rollen te vervullen?
- Welwillendheid: In een samenwerking zal men elkaar de ruimte dienen te gunnen om een professionele kritische houding ten opzichte van elkaar te hebben. Kortom openstaan voor elkaars feedback, mening en belangen.
- Integriteit: Wees transparant over de rolinvulling en vul deze open en op een respectvolle manier in.

Het belang van netwerken

Zowel "hard" als "soft" control is effectiever als ze gelijktijdig (met alle deelnemers van het samenwerkingsverband) worden ingezet. Effectieve grip organiseer je samen met de andere deelnemers en het samenwerkingsverband zelf.

Op dit moment worden er diensten (bijvoorbeeld in het sociale domein) op afstand gezet, die niet heel makkelijk door anderen in de markt kunnen worden overgenomen. De verwevenheid tussen de gemeente en degene die het uitvoert is meer dan ooit aanwezig. Goede afstemming is noodzakelijk om zo de diensten richting de burger te vervullen.

Nabijheid en verbondenheid met elkaar is daarbij essentieel.

Een belangrijke voorwaarde is dat de gemeente een eigen duidelijke strategische visie heeft en deze doelen geformuleerd heeft. Daarbij is het van belang dat er aan de voorkant aandacht is aan het dilemma tussen het dienen van gemeenschappelijke doelen versus de lokale belangen. Deze hoeven niet de samenwerking in de weg te staan. Maar soms vergt het een investering om een groter doel te bereiken. De gemeente moet accepteren dat de mate van beïnvloeding soms bij grotere samenwerkingsverbanden beperkt is. Daarbij kan een gemeente niet altijd voor de totale winst gaan, het moet soms inleveren op eigen ambitie.

Om als gemeente goed de lokale belangen kunnen behartigen, moet deze zicht hebben op het totale netwerk. Welke onderlinge (samenwerkings- en gemeentelijke)relaties zijn er? Wat is hun uitgangspositie en hun belang? Kan de gemeente zich hierbij aansluiten als bondgenoot? Kortom kan er gelobbyd worden om de lokale belangen optimaal te behartigen. En welke coalities zijn daarbij het meest effectief? Dit vergt een duidelijke invulling van de rol van de raad, van het college en van de burgemeester, een ieder ook weer in zijn rol in het samenwerkingsverband. Het college neemt daar, vanuit zijn uitvoerende rol, het voortouw in.

Vertegenwoordiging

De verschillende rollen hebben gevolgen voor de verdeling binnen de gemeente van verantwoordelijkheden en voor de vertegenwoordiging bij en in het samenwerkingsverband. Het is noodzakelijk te weten in welke rol wordt opgetreden.

Een belangrijke factor bij de inrichting van de sturingsrelatie is de organisatorische scheiding van de rollen van de gemeente als enerzijds „eigenaar“ en anderzijds „opdrachtgever/klant“ van het samenwerkingsverband.

Wanneer binnen de gemeente een en dezelfde bestuurder beide belangen vertegenwoordigt, kan een rolconflict ontstaan. Het sluiten van een compromis of het maken van een keuze in het voordeel van een van beide partijen, is onvermijdelijk. Het ligt voor de hand dat de gemeente als eigenaar de financiële zakelijkheid en het financiële risicomanagement meer prioriteit geeft dan de inhoud, terwijl de gemeente als klant daar juist minder prioriteit aan geeft. Bovendien is het bij vermenging van functies moeilijk om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd.

Gemeente als aandeelhouder

In beginsel vertegenwoordigt de wethouder financiën de gemeente als aandeelhouder bij de vennootschappen waarin de gemeente deelneemt. Daar wordt de financiële continuïteit en rentabiliteit van de onderneming bewaakt en wordt strategie van de onderneming geaccordeerd. De rol van de gemeente als opdrachtgever wordt ingevuld via de vakwethouder. Deze vakwethouder maakt als vertegenwoordiger van de gemeente afspraken (contracten, concessies en/of subsidievoorwaarden).

Als aanvulling op de bovengenoemde beleidslijn wordt bij samenwerkingsverbanden die opgenomen zijn in de paragraaf verbonden partijen van de begroting **met een meer dan gemiddeld risicoprofiel** het volgende uitgangspunt gehanteerd: de wethouder financiën zal alvorens zeggenschapsrechten uit te oefenen in de AVA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders) de agenda en eventuele vergaderstukken voorleggen aan het college. Dit past binnen het principe van collegiaal bestuur. Deze werkwijze is ook van toepassing voor de overige bestuurlijke vertegenwoordigers bij samenwerkingsverbanden (zoals de gemeenschappelijke regelingen, stichtingen) die onder de dezelfde categorie vallen.

Raad van Commissarissen

Bij de vervulling van zijn taak richt de commissaris zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. (Burgerlijk wetboek, boek 2 art 140 lid 2). Hij dient zich dan ook te richten naar het belang van de onderneming en kan dus niet het openbaar belang (via de vennootschap) behartigen. Hij is geen vertegenwoordiger van de aandeelhouders, ook al wordt hij benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).

Het college kan kiezen tussen een interne of externe vertegenwoordiging. De interne vertegenwoordiging (wethouder) is door de functie/positie binnen de gemeente onlosmakelijk met de gemeente verbonden. Daardoor kunnen de vereisten waaraan een commissaris dient te voldoen, namelijk onafhankelijkheid en het vermijden van elke schijn van belangenverstremgeling, in het geding komen. De externe vertegenwoordiging daarentegen heeft geen gemeentelijke functie en kan dus losser van de gemeente en haar belangen worden gezien. Om die reden heeft een externe vertegenwoordiging de voorkeur boven een interne.

Raad van Bestuur/ Directie/Dagelijks bestuur

Naast de AVA en de Raad van Commissarissen, heeft een kapitaalvennootschap ook een directie/ bestuur. Volgens het vennootschapsrecht heeft het bestuur, onder voorbehoud van statutaire beperkingen, in beginsel een eigen terrein waarop de andere organen van het kapitaalvennootschap en - met name - de AVA niet mogen treden. Ook de gemeentelijke vertegenwoordiger in de AVA niet. De bestuurder moet wettelijk de belangen van de vennootschap laten prevaleren boven elk ander belang, terwijl het collegelid de belangen van de gemeente moet behartigen. Zodra de belangen van de gemeente en vennootschap niet parallel lopen, komt de wethouder in een lastig parket (dubbele-pettenprobleem). Om dit probleem te voorkomen nemen geen collegeleden plaats in het bestuur.

Geen bestuurder in stichtingen e.d. zonder risicoanalyse vooraf

Bij stichtingen worden bij voorkeur geen collegeleden als bestuurder benoemd in geval van een financiële relatie tussen de stichting en de gemeente. Voor de vertegenwoordiging in Raad van Toezicht geldt eveneens: bij voorkeur geen bestuurlijke vertegenwoordiging. De Raad van Toezicht is zo samengesteld dat de leden onafhankelijk van elkaar, van de directie en van deelbelangen kunnen functioneren als goede toezichthouders en adviseurs.

Welke vorm van vertegenwoordiging het ook betreft, als uitgangspunt hanteren wij dat **vooraf** een risicoanalyse wordt opgesteld om rolconflicten en discussie omtrent de functievermenging te voorkomen. Op basis van deze analyse kan worden bepaald of het voordeel van (beter) behartigen van

het publiek belang (hetgeen met de gemeentelijke vertegenwoordiging wordt beoogd) opweegt tegen de risico's die geïnventariseerd zijn (besluitvorming door het college).

Vertegenwoordigen in Gemeenschappelijke Regelingen

De vertegenwoordiging in publiekrechtelijke rechtsvormen (gemeenschappelijke regelingen) is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De leden van het algemeen bestuur (AB) van een openbaar lichaam bestaan uit leden die per deelnemende gemeente afhankelijk van de deelnemers uit haar midden worden gekozen.

Bij een gemengde regeling wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een vertegenwoordiging in het AB en DB door raads- en collegeleden kan plaatsvinden. Uit het oogpunt van functiescheiding dient daarbij wel in het oog te worden gehouden dat de raad als eigenaar van het samenwerkingsverband niet alleen een kaderstellende rol heeft, maar ook een controlerende rol.

Een vertegenwoordiging in het AB schept een verantwoordingsrelatie richting de raad als eigenaar. Het raadslid heeft dan tegelijkertijd een controlerende rol richting zichzelf. Dit kan fricties opleveren.

Hetzelfde kan bij de raad als geheel zich voordoen, doordat een lid van de raad in zijn hoedanigheid van lid van het AB wordt gevraagd verantwoording af te leggen.

Rolverdeling binnen de gemeente

De raad, het college en het ambtelijk apparaat hebben een eigen rol in relatie tot de governance van verbonden partijen.

Raad

De raad heeft binnen de gemeente de kaderstellende en controlerende taak. De raad stelt de bestuurlijke kaders. De verbonden partij is slechts een middel om de (lokale) bestuurlijke ambities te realiseren en kan worden gezien als ware het ondergebracht in de eigen ambtelijke organisatie. De begroting en de jaarrekening vormen samen de basis voor de controlerende taak.

De controlerende taak houdt in, dat de raad controleert of de verbonden partij de afgesproken taak binnen de gestelde kaders uitvoert en of het college daarop voldoende controle en sturing uitoefent. De raad toetst of doelstellingen van de verbonden partij overeenkomen met de gemeentelijke doelstellingen en of er aanleiding is om de deelname aan of de sturing op de verbonden partij te wijzigen of te beëindigen.

College

Het college is verantwoordelijk voor uitvoering van gemeentelijk beleid binnen bestuurlijke kaders zoals vastgelegd in de begroting. Indien gekozen is deze uitvoering in samenwerking met een verbonden partij te realiseren, zal het college als opdrachtgever zicht moeten houden op uitvoering, prestaties, kosten en risico's. Aandachtspunt hierbij is, dat het college meer op afstand staat van de uitvoering. Er is minder directe invloed, waardoor het van belang van afstemming met andere deelnemers groter wordt. Het college bewaakt de continuïteit en zal waar nodig bijsturen. Het college informeert en betreft de gemeenteraad vroegtijdig bij belangrijke besluiten of ontwikkelingen.

Ambtelijk apparaat

Het ambtelijk apparaat stelt het bestuur in staat om optimaal op de verbonden partijen te sturen. Het ondersteunt het bestuur met informatievertrekking, advisering en het onderhouden van het contact met de verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming vindt ambtelijke afstemming met de verbonden partijen plaats over producten en diensten. Het ambtelijk apparaat werkt hierbij waar mogelijk samen met andere betrokken gemeenten/eigenaren.

Sturingsarrangement

Actieve sturing is arbeidsintensief en niet altijd effectief. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verbonden partij, waarin de gemeente maar beperkte zeggenschap en invloed heeft. Dit vraagt om focus. Vierjaarlijks in het collegeakkoord en jaarlijks bij de begroting wordt deze focus aangebracht. Waar gaan we op basis van afhankelijk van het risicoprofiel van een verbonden partij actief sturen en waar is passief voldoende?

De sturingsbehoefte zal groter zijn, indien de gemeente bestuurlijke en financiële risico's loopt bij een verbonden partij. Bepaling van dit bestuurlijke en financiële risico kan met behulp van een aantal

vragen. Het risicoprofiel van een verbonden partij wordt bepaald door de hoogte van het financieel risico te combineren met het bestuurlijke risico.

Verbonden partijen dienen over het algemeen een openbaar/maatschappelijk belang. De mate waarin de (lokale) keuzes mogelijk en wenselijk zijn met betrekking tot de invulling en uitvoering van de betreffende taak kan hierbij verschillen. Bij een partij die werkzaamheden uitvoert met een groot maatschappelijk belang, zal de politiek bestuurlijke (bij)sturingsbehoefte groot zijn. Is er geen maatschappelijk belang worden rendement en risico tegen elkaar afgewogen.

In zijn algemeenheid geldt, dat hoe meer gemeentelijke middelen omgaan in een verbonden partij, hoe groter de behoefte aan sturing zal zijn. Hierbij is de mate van inkadering van bestedingen en de omvang van eventuele financiële risico's van belang. Indien uitsluitend sprake is van een financieel belang kan afbouwen van de deelneming worden overwogen.

Hieronder volgt hiervan een schematische weergave.

		Bestuurlijk		
		Laag	Gemiddeld	Hoog
Financieel	Laag	Laag	Laag/gemiddeld	Gemiddeld
	Gemiddeld	Laag/gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld/hoog
	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld/hoog	Hoog

Door de verschillende risicoprofielen te koppelen aan de gewenste mate van sturing ontstaat het sturingsarrangement voor een verbonden partij.

De bepaling van het passende sturingsarrangementen zal jaarlijks, bij het opstellen van de begroting, plaatsvinden. Per verbonden partij wordt ambtelijk het risicoprofiel bepaald. Deze beoordeling wordt, na instemming van het college, opgenomen in de begroting en aan de raad voorgelegd. De raad heeft vervolgens bij de raadsbehandeling gelegenheid nadere accenten te leggen aangaande de sturing.

Passieve sturing (laag tot gemiddeld risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een laag tot gemiddeld risicoprofiel is, is passieve sturing voldoende. Hierbij worden agenda's en (tussentijdse) rapportages ambtelijk gevolgd. Bestuurlijke advisering vindt alleen plaats in geval van calamiteiten of wanneer dit wettelijk is voorgeschreven. Uiteraard wordt, zowel het ambtelijk als het bestuurlijk netwerk wel onderhouden. De raad en het college worden binnen de reguliere P&C cyclus geïnformeerd.

Actieve sturing (gemiddeld tot hoog risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een gemiddeld tot hoog risicoprofiel, is actieve sturing gewenst. Hierbij worden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, ontwikkelingen bij partijen, nauwlettend gevolgd. Inzet hierbij is tijdig signaleren en bijsturen. Hierbij zal ook nadrukkelijk gekeken worden of uitbreiding van (formele) gemeentelijke invloed mogelijk is of juist afbouw van de samenwerking gewenst is. Indien nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd.

Maatwerk sturing (gemiddeld risicoprofiel)

Wanneer sprake is van een gemiddeld risicoprofiel, zal een keuze gemaakt worden tussen actieve of passieve sturing. Hierbij zal vooral de actualiteit een belangrijke rol spelen. Neemt het politieke vertrouwen in het bestuur toe? Hoe verloopt het informele contact? Is de invloed uit te breiden? Hoe ontwikkelt de schuldpositie? Wat is het geprognosticeerd jaarresultaat?