

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Samenwerkingskracht in de Achterhoek Scenario's voor de toekomst



BMC
mei 2017
drs. R. Wever
J. de Wit MSc
Correspondentienummer: AD-0509-81643

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

Managementsamenvatting en leeswijzer

De regio Achterhoek: historie van samenwerking, unieke identiteit en sterk profiel

Het Lentediner in Den Haag, de focus op Smart Industry, het 'noaberschap', de samenwerking tussen drie O's: de Achterhoek beschikt over een uniek en sterk profiel. Een krachtige identiteit en cultuur. Inwoners die zich primair verbonden voelen met hun dorp of kern en de identiteit van de Achterhoek. Gemeenten en gemeentegrenzen die minder relevant dan ooit lijken. De samenlevingskracht in de Achterhoek is sterk ontwikkeld.

De Achterhoekse historie en de ervaringen met intergemeentelijke en regionale samenwerking vormen echter ook een obstakel om te veranderen. De Regio Achterhoek is daarom op zoek naar het versterken van de *samenwerkingskracht*.

De opdracht aan BMC was tweeledig en was zowel *inhoudelijk* (expertise, bieden van een wenkend perspectief en aangrijpingspunten voor verandering) als *procesmatig* (gidsend: begeleiding, bijsturend, tijdsbewaking en draagvlak):

Begeleiding van het bestuurlijk proces om te komen tot besluitvorming over de doorontwikkeling van de regionale samenwerking in de Achterhoek teneinde de regionale samenwerking te versterken en de regionale bestuurskracht en uitvoeringskracht te vergroten.

Het toenemende belang van regionale samenwerking: de kunst van het op- en neerschalen

Gemeenten bevinden zich niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk. Maatschappelijke, demografische, economische en technologische veranderingen vereisen van gemeenten een sterke mate van aanpassingsvermogen. De moderne gemeente participeert in maatschappelijke en interbestuurlijke processen en past haar rol aan op de dynamiek van die processen. Met een evenwicht tussen sturen en meebewegen.

Een bijzonder aspect van regionaal bestuur verbindt de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur met de bestuurlijke effectiviteit ervan. Het betreft de feitelijke relatie tussen de besluitvorming in de gemeenteraad en de besluitvorming in het regionaal bestuur. Daarbij kan het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen en/of uithollen. In het eerste geval is er sprake van *verlengd* lokaal bestuur, in het tweede geval kan beter worden gesproken van *verlegd* lokaal bestuur.

Democratische aanvulling: regionale besturen zijn ingesteld om gemeenten beter in staat te stellen om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. In dat opzicht vullen zij de besluitvorming in de gemeenteraad aan: regionaal bestuur maakt het mogelijk dat de democratische besluiten van de gemeenteraad ook tot uitvoering worden gebracht. Regionaal bestuur moeten we dan opvatten als verlengd lokaal bestuur.

Democratische uitholling: hiertegenover staat dat regionale samenwerking er ook toe kan leiden dat belangrijke politieke beslissingen niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuursorgaan worden genomen. Het regionaal bestuur holt de lokale besluitvorming uit, waarmee de gemeenteraad haar directe invloed verliest. Regionaal bestuur kunnen we dan het beste duiden als verlegd lokaal bestuur.

Succesvoorwaarden voor samenwerking: van theorie naar samen praktijk maken in de Achterhoek

Als we inzoomen op de succesfactoren en randvoorwaarden voor goede samenwerking, komen we tot het volgende overzicht:

- + Gezamenlijke missie, visie, strategie en ambitie;
- + Urgentie;
- + Vertrouwen;
- + Constructieve relaties;
- + Leiderschap/boegbeelden;
- + Wederkerigheid en gunnen, geven en nemen;
- + Ruimte voor belangen;
- + Productief maken van verschillen en uitvoeringskracht;
- + Vieren van (deel)successen.

We constateren dat op alle punten (zeker in samenhang) winst te behalen valt. De doorontwikkeling van de samenwerking in de Achterhoek betekent in de praktijk: werken aan een grootschalig veranderproces vanuit de bestaande samenwerkingsinhoud en samenwerkingsrelaties. Met vele stakeholders binnen de Achterhoek (inwoners, bedrijven, organisaties, gemeenteraden, colleges van B&W, ambtelijke organisaties) en daarbuiten (provincie, het Rijk, EU, Duitse bureaus, Twente, Arnhem-Nijmegen). Voor een succesvolle verandering is het van belang dat vijf randvoorwaarden op het gebied van verandering ingevuld zijn:

**Analyse: beoordeling van de scenario's en voorkeursvarianten**

Iedere vorm van samenwerking heeft voor- en nadelen. Er is geen perfect model. Wel kan er sprake zijn van een passend, meest optimaal model: op basis van de historie van de samenwerking, de samenwerkingscultuur, de samenwerkingsfase etc. Op basis van wetenschappelijke en praktijkkennis over regionale en intergemeentelijke samenwerking, de input uit de gesprekken en sessies met gemeenteraden (radenconferenties), colleges (C7) en ambtenaren (vormen gezamenlijk de ontwerpbeelden aan de samenwerking) komen we tot de volgende twee meest optimale varianten:

	Nul-optie	Achterhoek commissie	Parlement	Bestuurs-commissie	Herindeling
Bestuurlijke slagkracht en toekomstbestendigheid	-	+	+	0/+	0/+
Bestuurlijke en ambtelijke kosten: efficiency en kostenbeheersing	--	0	0	0	0/+
Flexibiliteit	+	0	0	0	+
Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit	0	0/+	+	-	0/+
Draagvlak	-	+	0	-	--

De meest optimale variant voor de Achterhoek is, op basis van bovenstaand schema, het instellen van een Achterhoekcommissie of toewerken naar het Achterhoekparlement. Beide kunnen overigens onderdeel zijn van een groeimodel, waarbij gestart wordt met een aantal thema's/taken die bij succes kunnen worden uitgebouwd.

Leeswijzer van het adviesrapport

In *hoofdstuk 1* wordt gestart met de vertreksituatie van de Achterhoek: een beschrijving van de inhoud en structuur van de huidige samenwerking. Ook wordt ingegaan op wat de twee hoofdrends regionalisering en vermaatschappelijking vragen van gemeenten.

In *hoofdstuk 2* en *hoofdstuk 3* wordt ingegaan op de bestuurlijke randvoorwaarden voor samenwerking en de onderdelen die bijdragen aan het veranderen hiervan. Deze hoofdstukken bevatten eveneens een analyse van de situatie in de Achterhoek.

Hoofdstuk 4, *hoofdstuk 5* en *hoofdstuk 6* zoomen we uitgebreid in op de scenario's van de samenwerking: zowel inhoudelijk als de mogelijke structuren/modellen van de samenwerking.

Hoofdstuk 7 sluit af met een blik op de voorliggende handelingsperspectieven: hoe te komen tot verandering? De 'waarom, hoe en wat-vragen' staan hierbij centraal.

INHOUD

HOOFDSTUK 1	DE VERTREKSITUATIE IN BEELD	6
1.1	Doel van de opdracht: versterking van de samenwerkingskracht in de Achterhoek	6
1.2	Trends in het openbaar bestuur: vermaatschappelijking en regionalisering	6
1.3	De meerwaarde van de samenwerking in de Achterhoek: bereikte resultaten	8
1.4	Opgaven en ambities in beeld: de agenda van de Achterhoek	9
1.5	Structuren van de huidige samenwerking	11
HOOFDSTUK 2	BESTUURLIJKE RANDVOORWAARDEN VOOR SAMENWERKING	14
HOOFDSTUK 3	REGIONAAL SAMENWERKEN: WERKEN AAN COMPLEXE VERANDERING	16
3.1	Visie	16
3.2	Belang	17
3.3	Plan	17
3.4	Middelen	17
3.5	Competenties	17
3.6	Onze analyse en waarnemingen: de urgentie voor verandering in de Achterhoek	17
HOOFDSTUK 4	MODELLEN VOOR GEMEENTELIJKE SAMENWERKING	20
4.1	Effecten van regionaal bestuur en democratisering van de regio	20
4.2	Relatie ten opzichte van het lokaal bestuur: uithollen of aanvullen?	21
4.3	Afwegingsmatrix: modellen en criteria ten behoeve van regionale samenwerkingskracht	22
4.4	De afwegingscriteria beschreven	23
HOOFDSTUK 5	SCENARIO'S VOOR DE INHOUD VAN DE SAMENWERKING	25
HOOFDSTUK 6	IMPACT VAN DE SCENARIO'S	27
6.1	Nuloptie: geen verandering	27
6.2	Achterhoekcommissie	28
6.3	Achterhoekparlement	29
6.4	Bestuurscommissies	32
6.5	Herindeling	33
6.6	Analyse: beoordeling van de scenario's en voorkeursvarianten	34
HOOFDSTUK 7	ADVIES: WENKEND PERSPECTIEF, HOE RICHT JE EEN ZWERM?	36

7.1	Meerwaarde: het waarom van samenwerken in de regio Achterhoek	36
7.2	Aanbevelingen voor samenwerkingskracht in de Achterhoek	36
7.3	Goud in handen, tijd om met positieve energie het goud te verzilveren	38
BIJLAGE 1	OVERZICHT OVERIGE SAMENWERKINGSVERBANDEN	38
BIJLAGE 2	SAMENVATTING OPBRENGSTEN RADEN- EN COLLEGE CONFERENTIES	40
BIJLAGE 3	ONDERBOUWING SCORES SCENARIO'S	45

Hoofdstuk 1 De vertreksituatie in beeld

1.1 Doel van de opdracht: versterking van de samenwerkingskracht in de Achterhoek

In de Achterhoek werken gemeenten al sinds 1975 intensief samen. Er ligt, samen met de andere twee O's (ondernemers en maatschappelijke organisaties), een stevige inhoudelijke agenda met programmalijnen waarin een aantal opgaven op het gebied van werken, wonen en bereikbaarheid staat benoemd. Opgaven die gemeentegrensoverschrijdend zijn. Regionale samenwerkingskracht is daarom onontbeerlijk. Zowel bestuurlijk als ambtelijk.

In 2014 hebben de drie O's (ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden) samen de uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 opgesteld. Recent is deze uitvoeringsagenda geactualiseerd. Met als strategische focus: 'Smart Werken', gericht op economische ontwikkeling en werkgelegenheid om de gevolgen van de bevolkingsdaling in goede banen te leiden.

Het inzetten op 'Smart Industry' versterkt de innovatiekracht van de economisch motor in de Achterhoek: de maakindustrie. Dit alles onder het adagium van 'Smarthub Achterhoek: Toekomst in de maak!'. Als belangrijke randvoorwaardelijke thema's hebben ook uitvoeringsprojecten op het gebied van 'Wonen' en 'Bereikbaarheid' een plek gekregen in de uitvoeringsagenda.

Met de concretisering en verdere uitwerking van de belangrijkste thema's in bovenstaande programmalijnen wordt nadrukkelijk tegemoetgekomen aan een van de aanbevelingen van het rapport 'Sterk Bestuur in Gelderland'. Een andere (inhoudelijke) aanbeveling was om werk te maken van het grensoverschrijdende arbeidspotentieel en de samenwerking met omliggende regio's zoals Arnhem/Nijmegen en Twente op te zoeken. Een derde aanbeveling die van cruciaal belang is voor deze opdracht: ook de samenwerkingsbereidheid en samenwerkingskracht tussen de gemeenten moet worden versterkt. Zowel daar waar het gaat om bestuurlijke besluitvorming als ambtelijke uitvoering, oftewel: versterk de regionale bestuurskracht.

De opdracht aan BMC was tweeledig en was zowel *inhoudelijk* (expertise, bieden van een wenkend perspectief en aangrijpingspunten voor verandering) als *procesmatig* (gidsend: begeleiding, bijsturend, tijdsbewaking en draagvlak):

Begeleiding van het bestuurlijk proces om te komen tot besluitvorming over de doorontwikkeling van de regionale samenwerking in de Achterhoek teneinde de regionale samenwerking te versterken en de regionale bestuurskracht en uitvoeringskracht te vergroten.

1.2 Trends in het openbaar bestuur: vermaatschappelijking en regionalisering

Gemeenten bevinden zich niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk. Maatschappelijke, demografische, economische en technologische veranderingen vereisen van gemeenten een sterke mate van aanpassingsvermogen.

De moderne gemeente participeert in maatschappelijke en interbestuurlijke processen en past haar rol aan op de dynamiek van die processen. In de *Staat van het Bestuur*¹ zijn de volgende veranderingen benoemd:

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.



Wij onderscheiden twee hoofdtrends die ook van belang zijn voor de Achterhoekse gemeenten en de voorliggende samenwerkingsvraagstukken: vermaatschappelijking en regionalisering. Dit vraagt om op- en neerschalen van gemeenten: soms (boven)regionaal actief, soms in kernen en buurten.

Er is sprake van **vermaatschappelijking** als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Deze groepen zijn steeds meer in staat om hun eigen wensen en eisen te formuleren en uit te voeren. Taak van politiek en bestuur is dat zij de mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen. Zij zijn vaak beter dan de overheid in staat om maatschappelijke problematiek op te lossen. Dit speelt niet alleen in het sociale domein. Deze ontwikkeling doet zich ook voor in het onderwijs, de culturele sector, op het gebied van economie, bij wonen en in het fysieke domein. Verder is – onder meer in het kader van coproductie en samenwerkend bestuur, de instelling van dorps- en wijkraden en het stimuleren van het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid – de rol van inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in het lokaal bestuur toegenomen.

Dan de trend van **regionalisering**. Steeds meer bestuur, beleid en geld verschuift naar samenwerkingsverbanden. Zowel in het domein van ruimtelijke ordening en milieu (RUD's), veiligheid (veiligheidsregio's), op het sociale domein (zorg, jeugd, participatie) en economie (economic boards, ports en valleys) is een ontwikkeling te zien naar verdere regionalisering. Als dat gepaard gaat met specialisering op regionaal niveau (kennis, kwaliteit), dan neemt ook het beleidsmatige karakter van regionaal bestuur toe.

Zeker wanneer er sprake is van het uitvoeren van nationale regelgeving in een verplichte vorm van samenwerking zoals bij de veiligheidsregio. Als daarnaast een steeds groter deel van het gemeentelijk budget wordt besteed aan uitvoering op regionaal niveau, zoals op het sociale domein, dan neemt het bestuurlijk belang van regionale samenwerking dus onmiskenbaar toe. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen drie samenwerkingsniveaus:

- **Strategisch** (>4 jaar, integraal, lobby)
In onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen (*economies of scope*). Strategische doelen hebben een integraal karakter, ze gaan over meerdere beleidsterreinen.
- **Tactisch** (1-4 jaar) beleidsmatig, vanuit wetgeving)
Schaalvoordelen die kunnen worden bereikt door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen en financiële risico's gezamenlijk af te dekken (*economies of policy*). Tactische doelen zijn meestal sectoraal van aard, ze beperken zich meestal tot één beleidsterrein.
- **Operationeel** (PIJOFACH, bedrijfsvoering, schaalvoordelen)
Bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen (*economies of scale*) door gezamenlijke bedrijfsvoering en uitvoering (personeel, organisatie, ICT, administratie, etc.).

1.3 De meerwaarde van de samenwerking in de Achterhoek: bereikte resultaten

De samenwerking in de Achterhoek kent zoals gezegd een lange traditie. De snel veranderende wereld vraagt ook om aanpassingsvermogen van de samenwerking. De huidige agenda van Regio Achterhoek richt zich op lobby, grensoverschrijdende samenwerking, subsidies en Achterhoek 2020. De samenwerking binnen Achterhoek 2020 is vastgelegd in de Uitvoeringsagenda^{2.0} met daarin een focus op Smart Werken. Het creëren van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat (wonen) en het optimaliseren van de fysieke en digitale infrastructuur (bereikbaarheid) zijn randvoorwaardelijke thema's. Waarom wordt er in door de gemeenten in de Achterhoek samengewerkt en wat is daarvan de meerwaarde; wat zijn de resultaten? Een pitch van de regio zelf:

Interessante samenwerkings- en gesprekspartner

- Gezamenlijk kom je sterker over en wordt je eerder serieus genomen:
 - In Den Haag staat de Achterhoek goed op de kaart. Als een krachtige zelfbewuste regio. Departementen willen graag met een gebied aan de slag. Bijvoorbeeld als proefregio's. Dit kan niet als individuele gemeente.
 - We hebben veel belangstelling (werkbezoeken) vanuit andere regio's, provincie en departementen.
 - Provincie stuurt ook regionaal (gebiedsopgaven) en hamert op samenwerking (sterk bestuur).
 - Lobby: de boodschap komt eerder aan als deze door zoveel mogelijk stakeholders gedragen wordt. Succesfactor: *het lentediner*. Succesvoorbeelden: 5 miljoen euro van het ministerie van Binnenlandse Zaken, lagere verhuurdersheffing, toestemming voor Duits als keuzevak op het MBO.

- In Europa is zelfs de Achterhoek nog te klein, daar bereik je pas wat op Oost-Nederland schaal.

Interessant om in te investeren

- Door samen op te trekken en dankzij de heldere agenda, heeft de Achterhoek bereikt dat Provinciale Staten in 2016 ruim zeven miljoen euro beschikbaar stelde voor onze agenda. Hiermee heeft de Achterhoek het meeste ontvangen van de zes regio's (27% van de beschikbaar gestelde 26 miljoen euro).

Meer ruimte voor expertise en pilots

- Veel opgaven spelen in alle gemeenten. Denk aan leegstand, bereikbaarheid etc. Door gezamenlijk op te trekken kun je experts aantrekken. Daarmee win je aan kwaliteit.
- Pilots op lokaal niveau delen en uitrollen over andere gemeenten. Het wiel hoeft maar één keer te worden uitgevonden.

Meer creativiteit, partners lopen voorop

- We zien dat bedrijven en maatschappelijke organisaties steeds meer gaan samenwerken; ze kunnen elkaar versterken en hebben een gezamenlijk doel: het opleiden, behouden en aantrekken van goed opgeleid personeel. Gezamenlijke belangen lopen over gemeentegrenzen heen. *Innovatiehubs* hebben een plek in de Achterhoek.
- Mede door demografische ontwikkelingen, zoeken verenigingen elkaar op. *Scholder an Scholder* lukt in de Achterhoek en nauwelijks in andere regio's. Betrokkenheid bij elkaar maakt de Achterhoek sterk en veerkrachtig.

1.4 Opgaven en ambities in beeld: de agenda van de Achterhoek

Toen de economische crisis in 2008 uitbrak, merkte ook de Achterhoek dat. Ontgroening, vergrijzing en een oplopende werkloosheid zorgden voor urgentie: de drie O's ontwikkelden samen de *Agenda 2020*. In deze agenda zijn de drie programmalijnen werken, wonen en bereikbaarheid opgenomen. De urgentie en gezamenlijke visie moesten er voor zorgen dat ook bij andere partners (provincie, Rijk en EU) het profiel en de belangen van de Achterhoek op het netvlies kwamen te staan.

De inhoudelijke focus op Smart Werken in de Uitvoeringsagenda^{2.0} vormt de basis voor het benutten van de economische potentie en de ontwikkeling van welzijn en welvaart in de Achterhoek. Eenduidigheid in de aard, urgentie en oplossingsrichtingen van de voorliggende maatschappelijke uitdagingen maken het mogelijk om een volgende stap te zetten in de inrichting van de regionale samenwerking. Die samenwerking moet een middel worden voor de beoogde gezamenlijke groei en ontwikkeling.

Uit de SWOT-analyse economisch-geografisch onderzoek '*De Kracht van Oost-Nederland*'² komt, het volgende beeld naar voren³:

² Ruimtelijk-economisch Atelier Tordoir, december 2016

³ Uitgevoerd in opdracht van de regiegroep Smart Industry

Potentiële kracht (kans): <ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkelijk internationaal vestigingsmilieu • 'Rising stars': geen • Geen specialisatie, veel inbedding (kans op crossovers): chemie, energie en lifesciences & health • Veelbelovend ondernemersregime: zakelijke diensten, zorg en cultuur & recreatie 	Bewezen kracht (sterkte): <ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkelijk internationaal vestigingsmilieu • 'Stars' (specialisatie en groei): technologische industrie, zorg en vastgoed • Specialisatie en veel inbedding (kans op doorgroei): agroproductie, agrodiensten, htsm, logistiek, tuinbouw en water • Geroutineerd regime: groothandel & logistiek, detailhandel & horeca en onderwijs
Gebrekkige kracht (zwakte): <ul style="list-style-type: none"> • Negatief pendelsaldo van (middel)hoogopgeleiden • Afnemende TW (shrinking industries) landbouw, energie, textiel, hout en papier, chemie, NUTS, meubel, bouw, media & ict en financiële diensten • Geen specialisatie, weinig inbedding (kans op opheffing): creatieve industrie, financiële diensten, ICT en zakelijke diensten • Krimpend groeieregime: energie, voeding, textiel, hout & papier, chemie, metaal, technologische industrie, meubel, nuts, bouw, financiële diensten en openbaar bestuur 	Afnemende kracht (bedreiging): <ul style="list-style-type: none"> • Weinig R&D • Geen 'rising stars' • Geen bedreiging qua inbedding (wel specialisatie & weinig inbedding) • Media & ict en vastgoed zijn draaideurregimes

Het aanvullende onderzoek naar het economische ecosysteem (door K+V en Boost) geven samen de volgende analyse:

Conclusie	Actie
Huidige situatie biedt volop kansen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Goed geanticipeerd op SI, Achterhoek helpt verborgen kampioenen kansen te pakken ○ Kracht vanuit 3O's moet uitgangspunt blijven 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vasthouden aan beleid. Evt. nieuw element circulair (duurzaamheid) toevoegen ○ Fundament professionaliseren
Uitvoeringskracht kwetsbaar <ul style="list-style-type: none"> ○ Samenhang is verbeterd met Smart Hub, uitvoeringskracht is nog kwetsbaar 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uitvoeringscapaciteit versterken
Inzet op jongeren nodig <ul style="list-style-type: none"> ○ Braindrain en ontgroening 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Voor aantrekken van jongeren naast acties werkgevers ook bereikbaarheid en goede woningen nodig ○ Blijf inzetten op verschillende initiatieven, maar Smart Hub is hét merk
Inzet op ICT nodig <ul style="list-style-type: none"> ○ In de Achterhoek weinig specialisatie op ICT, deze is wel nodig voor verdere ontwikkeling SI 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Faciliteiten vestigingsplaats van belang ○ Snel internet via breedband ○ Onderdeel van acquisitie propositie is bereikbaarheid van de Regio
Verbinding met andere regio's <ul style="list-style-type: none"> ○ Twente en Achterhoek lijken complementair qua onderwijs, innovatieprofiel en type ondernemingen en delen uitdagingen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Samenwerking met Twente op inhoud verbeteren (aanhaking universiteit) ○ Gezamenlijke profilering is sterk

1.5 Structuren van de huidige samenwerking

Als het gaat over regionale samenwerking, gaat het al snel over structuren. Negatief geformuleerd: winst- en verliesdenken, invloed en zeggenschap. Tegelijkertijd zal iedereen snel zich beroepen op het adagium: 'de vorm volgt de inhoud van de samenwerking'. Dat is zeker waar, tegelijkertijd moeten ze wel in samenhang gezien en besproken worden. Prachtige ambities formuleren zonder na te denken over middelen, organisatie, de wijze van samenwerking en besluitvorming en betrokkenheid van stakeholders leidt al snel tot teleurstellingen, met alle gevolgen voor de dynamiek van de samenwerking en de samenwerkingsrelaties op langere termijn.

De huidige samenwerking in de Achterhoek kent vele verschijningsvormen. Soms met alle gemeenten, soms met een aantal gemeenten, soms met maatschappelijke organisaties en ondernemers.

	Opdracht	Sturing	Uitvoering	Besluitvorming
Achterhoek 2020	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tot stand laten komen en actualiseren Uitvoeringsagenda^{2.0} ▪ Aanjagen uitvoering projecten ▪ Strategische afstemming tussen de drie O's ▪ Aanjagen samenwerking tussen de drie O's ▪ Verbindingen leggen voor projecten ▪ Economische profilering 	Stuurgroep A2020	Kennismakelaars Procesmanager Communicatie Regiegroep Smart Industrie POA Poho's Capaciteit Regiobureau en aangesloten organisaties	Standpunt overheden via twee leden in Stuurgroep, via afstemming vooraf of verantwoording in AB Regio Achterhoek
Regio Achterhoek (wgr)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Externe betrekkingen: lobby, grensoverschrijdende samenwerking en subsidies ▪ Faciliteren intergemeentelijke samenwerking en betrekken gemeenteraden ▪ Organiseren en bewaken inbreng overheid in A2020 ▪ Procesmanagement Achterhoek 2020 	Algemeen Bestuur	Capaciteit Regiobureau	Waar nodig via besluitvorming vooraf door colleges en raden

POHO's

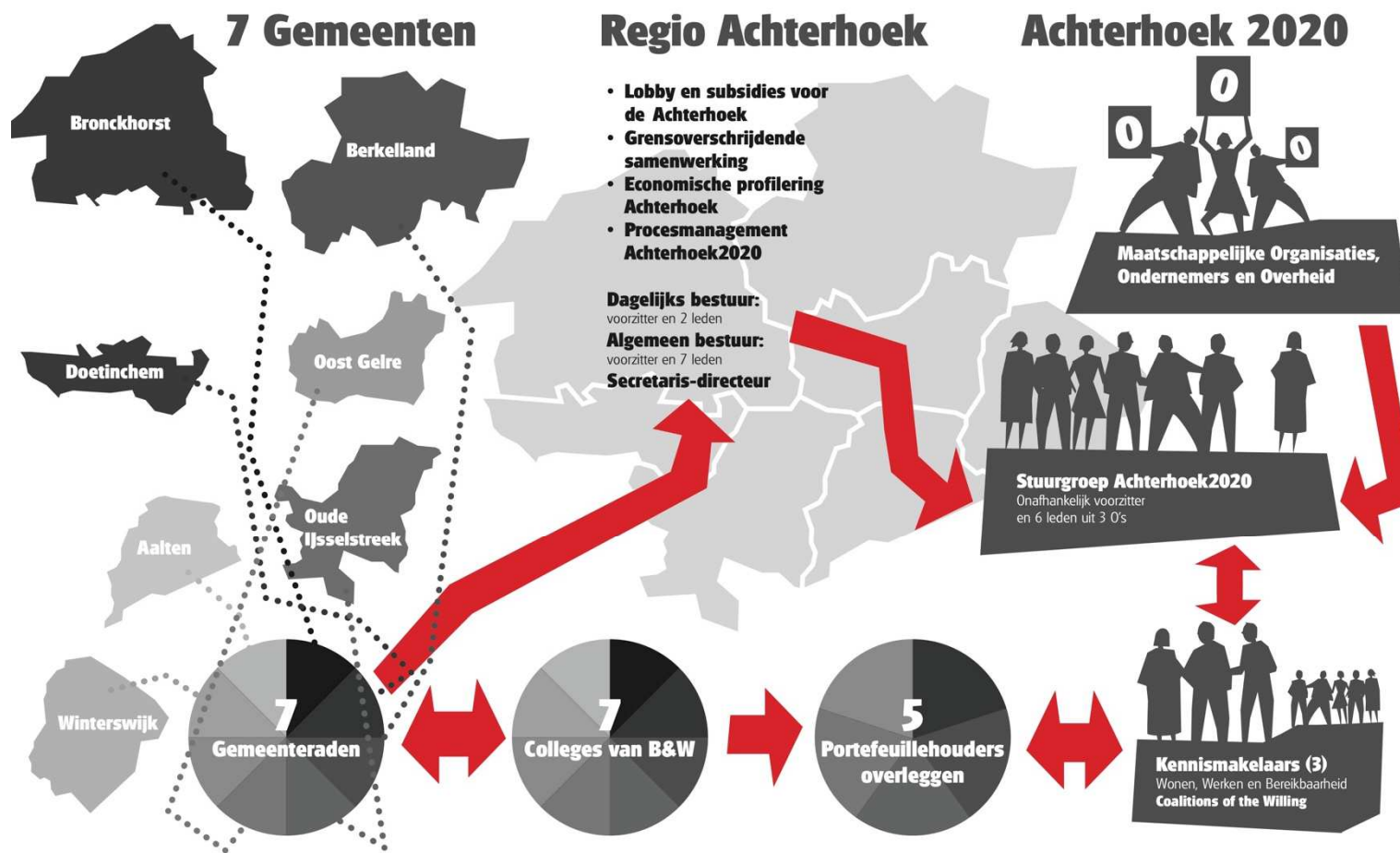
- intergemeentelijke samenwerking op thema's Uitvoeringsagenda^{2.0}

Informatie-uitwisseling tussen POHO's via AB of C7

Vakinhoudelijke ambtelijke voorbereiding en uitvoering. Regiobureau faciliteert proces voor de 3 POHO's die aansluiten bij de Uitvoeringsagenda^{2.0}

Afstemming in de POHO's. Besluitvorming in afzonderlijke colleges en raden

Samenwerken in de Achterhoek












Hoofdstuk 2 Bestuurlijke randvoorwaarden voor samenwerking

Samenwerkingsvraagstukken zijn bij veel organisaties en dus ook bij gemeenten de agenda gaan bepalen. Geen enkele organisatie kan alléén overleven en zonder andere organisaties de complexe vraagstukken van deze tijd oplossen. Samenwerken is dus nodig, maar zeker niet vanzelfsprekend.

Of het nu gaat om innovatie, goede zorg, economische ontwikkeling, duurzaamheid, openbare orde en veiligheid, het te boven komen van een recessie; samenwerken is altijd nodig. Bij al deze samenwerkingsvraagstukken is er sprake van verschillende belangen op individueel én collectief niveau.

Vandaar dat het in kaart brengen van inhoudelijke en structuurscenario's niet kan zonder in te zoomen op de factor 'mens': politici, bestuurders, ambtenaren en betrokkenen vanuit bedrijven en organisaties. Zij *zijn* de samenwerking.

Als we inzoomen op de succesfactoren en randvoorwaarden voor goede samenwerking, komen we tot het volgende overzicht:

-  Gezamenlijke missie, visie, strategie en ambitie;
-  Urgentie;
-  Vertrouwen;
-  Constructieve relaties;
-  Leiderschap/boegbeelden;
-  Wederkerigheid en gunnen, geven en nemen;
-  Ruimte voor belangen;
-  Productief maken van verschillen en uitvoeringskracht;
-  Vieren van (deel)successen.

Deze elementen hebben als analysekader gediend voor onze gesprekken en sessies. Vanuit de analyse en bevindingen hebben we de stap gemaakt naar: wat is er nodig om de samenwerking in de Achterhoek duurzaam te veranderen (lees: verbeteren)? Dit adviesrapport richt zich daarmee zowel op componenten van samenwerking als op componenten van complexe verandering (*hoofdstuk 3*).

Naar de Achterhoekse situatie vertaald: onze waarnemingen en analyse

In de door ons gevoerde gesprekken en tijdens de bijeenkomsten met gemeenteraden en colleges van B&W, is door velen het thema *vertrouwen* aangestipt. Naar aanleiding van onze gesprekken, maar ook de bijeenkomsten met colleges en raden stellen wij een aantal zaken vast, t.w.:

- Er is geen eenduidige kennis over en eigenaarschap m.b.t. de visie.
- Basaal vertrouwen ontbreekt, samenwerkingscultuur is breekbaar.
- Men heeft het (nog) te goed en daarmee ontbreekt het urgentiebesef.
- 'Kerktoerenpolitiek' is nog altijd aanwezig.
- Er is geen gestructureerd plan om de visie uit te voeren, daardoor worden resultaten niet optimaal bereikt en gevierd.
- Leiderschap (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) ontbreekt.

In onze ogen moet een scenario een oplossing voor al deze gebreken brengen. De bestuurlijke randvoorwaarden focussen zich op de factor *mens*: houding en gedrag die tot een samenwerkingscultuur leiden. Tijdens C7 van 24 januari 2017 zijn er vijf geboden ter tafel gekomen die hier aan tegemoet komen:

- *We hebben 1 thuisbasis: de Achterhoek*
- *We bevullen het eigen nest niet*
- *We stellen de hulpvraag en staan open voor de hulpvraag van andere gemeenten*
- *We staan open voor de moeilijkheden van anderen bij te maken keuzes*
- *We sluiten bestuurlijk en ambtelijk de rijen*

Houding en gedrag zijn belangrijk, maar moeten betrekking hebben op een gezamenlijke visie, plan en urgentie.

Hoofdstuk 3 Regionaal samenwerken: werken aan complexe verandering

De doorontwikkeling van de samenwerking in de Achterhoek betekent in de praktijk: werken aan een grootschalig veranderproces vanuit de bestaande samenwerkingsinhoud en samenwerkingsrelaties. Met vele stakeholders binnen de Achterhoek (inwoners, bedrijven, organisaties, gemeenteraden, colleges van B&W, ambtelijke organisaties) en daarbuiten (provincie, het Rijk, EU, Duitse bureaus, Twente, Arnhem-Nijmegen). Voor een succesvolle verandering is het van belang dat vijf randvoorwaarden op het gebied van verandering ingevuld zijn:



3.1 Visie

Wanneer er wordt samengewerkt, is het belangrijk dat samenwerkende partijen (de mensen die hier in de praktijk invulling aan geven) samen naar een bepaald doel toewerken. Een gezamenlijke missie, visie (ambitie) en strategie delen. Daarmee is duidelijk wat de meerwaarde is van de samenwerking en van veranderingen. Communicatie is een kernonderdeel. Er moet daarnaast een logische samenhang bestaan tussen hetgeen op strategisch niveau in de visie is vastgelegd, en het werk dat op tactisch (denk aan beleidsvoorbereiding in het sociaal of fysieke domein) en uitvoerend niveau (bijvoorbeeld het harmoniseren van ICT-systemen) gedaan wordt. Past wat ik op individueel medewerkersniveau doe in het 'grotere bestuurlijke plaatje'?

Als er wordt veranderd en samengewerkt zonder duidelijke visie, ontstaat er verwarring. Veelgehoorde vraag: *waarom* moet er veranderd en samengewerkt worden en hoe draagt die verandering bij aan een sterke en vitale regio?

De missie zegt iets over de bestaansgrond van de samenwerking.

De visie iets over de blik op de toekomst (de droom).

De strategie beschrijft de acties die nodig zijn om de visie te realiseren.

3.2 Belang

Wat gebeurt er als je niet verandert en doorgaat op de huidige weg? Welke kansen worden gemist als er niet wordt samengewerkt? Welke *urgentie* is er om te veranderen en samen te werken?

Dé uitdaging bij samenwerking en verandering is al die belangen inzichtelijk te maken en te zorgen dat de betrokken partijen een oprechte interesse krijgen in elkaars belangen. Partijen moeten in staat zijn om een deel van hun autonomie of resultaatsverwachting op te geven in het vertrouwen dat ze er meer voor terug krijgen. Het is echter lastig om inzicht in elkaars belangen te krijgen en autonomie op te geven, als je het gevoel hebt dat je elkaar niet echt begrijpt en dat je het eigenlijk over verschillende dingen hebt. Spraakverwarring tussen de deelnemende partijen is een van de grote problemen van samenwerkingsvraagstukken. Niet inhoudelijk verschil van inzicht, maar juist de verwarring die ontstaat door verschillen in taal, in verwachting en in perceptie, is vaak het probleem.

Urgentie kan niet zonder informatie. Met informatie wordt inzichtelijk wat de meerwaarde voor deelnemers is om samen te werken en te veranderen.

3.3 Plan

Samenwerking en veranderen is succesvol wanneer er een duidelijk plan onder ligt. Beslissingen worden dan weloverwogen genomen en het plan vloeit logisch voort uit de missie, visie en strategie. Vooraf is concreet één en ander doorgenomen met de betrokken stakeholders. Er bestaat inzicht in wanneer welke stap wordt gezet en wie daar verantwoordelijk voor is. Ook de taak om de voortgang van en samenhang tussen deelprojecten te bewaken is belegd.

3.4 Middelen

Om uitvoerings- en realisatiekracht te bereiken, zijn menskracht en middelen nodig. Daarbij moeten alle deelnemende partijen een bijdrage leveren (wederkerigheid). Als ambities politiek-bestuurlijk worden vastgesteld maar er is geen organiserend en realiserend vermogen om die ambities waar te maken, leidt samenwerking al snel tot teleurstellingen (negatieve energie). Naast menskracht en financiën bedoelen we met middelen ook gebouwen, apparatuur, ICT en informatie.

3.5 Competenties

Een competentie kan je niet zien, zoals gedrag. Maar wat zijn competenties wel? Het zijn bouwstenen van succesvol gedrag. Vaak wordt de vergelijking gemaakt met een ijsberg. Het topje van de ijsberg, dat zichtbaar is boven het water, is gedrag. Het overige gedeelte van de ijsberg, onder water, zijn eigenschappen van gedrag – *competenties* dus. Er worden zes verschillende onderscheiden: kennis, vaardigheden, waarden en normen, motivatie en ambitie, persoonlijke kwaliteiten en aanleg & intelligentie. Met de trends van vermaatschappelijking en regionalisering in het achterhoofd, zien we dat netwerkcompetenties steeds belangrijker worden zowel voor gemeenteraadsleden, collegeleden als ambtenaren. Voorbeelden daarvan: communiceren, loslaten, processen kunnen doorgronden, onderhandelen, duiding, analyseren en belangen afwegen.

3.6 Onze analyse en waarnemingen: de urgentie voor verandering in de Achterhoek

Op alle onderdelen is verbetering noodzakelijk. Cruciale onderdelen waar in de Achterhoek actie moet worden ondernemen, zijn belang, middelen en competenties.

Visie	De visie/missie is vastgelegd in de Agenda 2020 en bijbehorende Uitvoeringsagenda ^{2.0} , maar deze is onvoldoende gedragen en doorleefd en functioneert daarmee niet als 'de toekomstagenda' van de Achterhoek. Het brede eigenaarschap ontbreekt en congruentie in doelstellingen ontbreken. De missie, visie en strategie zijn onvoldoende gecommuniceerd (en herhaald) en geïnternaliseerd bij gemeenten. Idealiter zou iedere politicus en bestuurder uit de Achterhoek, waar ook ter wereld, de drie belangrijkste doelen van de samenwerking moeten kunnen pitchen. Helderheid voor raden wie waar over gaat (rol- en taakverdeling) is van cruciaal belang om te voorkomen dat verwarring ontstaat.
Belang	Samenwerken moet meerwaarde opleveren. Lokale en regionale belangen lijken daarbij door sommigen veelvuldig als tegenstrijdig te worden beschouwd, waardoor er vanuit een 'winst-verliesrekening' naar samenwerking in de regio gekeken wordt (het 'Europa/Brussel-syndroom'). Terwijl het gezamenlijke belang is: een vitale regio met voorzieningen en voorkomen van betekenisloosheid van de regio is. De demografische en economische ontwikkelingen alleen al zijn in onze ogen urgent genoeg. De beelden van een aantal raadsleden en bestuurders uit Delfzijl en Zuid-Limburg zouden voldoende moeten zijn om samen in actie te komen. De individuele gemeenten hebben het nog te goed in de Achterhoek en ervaren daardoor te weinig urgentie om samen te werken.
Plan	Coördinatie en bewaking van samenhang en resultaten ten aanzien van het gezamenlijke plan blijken onvoldoende. Niet altijd duidelijk is hoe bepaalde projecten bijdragen aan de missie, visie en strategie (het grotere geheel). Positief is dat zaken erg actiegericht worden opgepakt, maar wanneer het stroever loopt (het gaat bijvoorbeeld over verdeling van bijdragen zoals schrappen in woningbouwaantallen, verdeling budgetten, etc.) is er geen conflictregulerend mechanisme om verschillen op te lossen. Het is ieder dossier weer een strijd om te komen tot samenwerking, met discussies over onder welke structuur dit valt (Regio Achterhoek, POHO's, Achterhoek 2020). Dat vreet energie en enthousiasme. Oplossingen worden gezocht in ' <i>coalitions of the willing</i> '. Door samen plannen te maken, uit te voeren, en succes te vieren ontstaat draagvlak.
Middelen	Het professioneel organiseren van de samenwerking is een voorwaarde om resultaten en successen te bereiken. Middelen (of het gebrek daaraan) zijn een terugkerend thema in de Achterhoek. Bijdragen door budget en menskracht beschikbaar te stellen (het in de praktijk brengen van de netwerksamenwerking in de Achterhoek zoals dat met het afschalen van de regionale organisatie bedoeld was) wordt door de gemeenten verschillend ingevuld. Daarover bestaat ook veel irritatie ('de ander levert te weinig'). Er zijn twee keuzes: ofwel er worden afspraken vastgelegd over wie wat levert, ofwel de regionale organisatie moet worden versterkt. We constateren dat op dit moment verwarrend is wie

	waar over gaat en hoe bijdragen zich verhouden ten opzichte van anderen.
Competenties⁴	Netwerkcompetenties en competenties op het gebied van samenwerkend besturen moeten verder ontwikkeld worden. Het kunnen schakelen van kern- en buurniveau naar regionaal niveau is daarbij cruciaal. Randvoorwaarde is dat de thema's die regionaal zijn, ook op dat niveau opgepakt worden. Afspraken daarover zijn onmisbaar. Het ontbreekt aan vertrouwen en durf om <i>multi-actor</i> (vermaatschappelijking) en <i>multi-governance</i> (regionalisering) te doen en denken. Zowel raadsleden, collegeleden als ambtenaren moeten geholpen bij het ontwikkelen van samenwerkingscompetenties. Tevens ontbreekt leiderschap en wordt gezocht naar het leiderschap van de enkeling, terwijl in een goede samenwerking allen een deel van het leiderschap invullen.

⁴ Voor gemeenteraadsleden zijn de afgelopen jaren diverse publicaties verschenen die ingaan op de rol en invloed ten aanzien van de trends van vermaatschappelijking en regionalisering. Zie o.a.: Raad voor het openbaar bestuur (*Wisselwerking, 15,9 uur, Loslaten in vertrouwen*), Universiteit Twente (*Effecten van regionaal bestuur*), Vereniging voor griffiers (*Grip op regionale samenwerking*) en de afleveringenreeks van Raadslid.nu 'In de ban van regionale samenwerking'.

Hoofdstuk 4 Modellen voor gemeentelijke samenwerking

Vanzelfsprekend is de inhoudelijke agenda leidend voor de samenwerking in de Achterhoek. Een deel van onze opdracht is tevens bieden van reflectie daar waar het gaat om *vormen* van samenwerking. Ten behoeve van regionale en intergemeentelijke samenwerking zijn er vele (sub)varianten denkbaar. Bij bestuurlijke samenwerking is het van belang dat er een keuze wordt gemaakt op basis van de *intensiteit* en de *doelen* van de samenwerking, tussen strategische, beleidsintensieve en beleidsarme (uitvoeringsgerichte) samenwerking.

4.1 Effecten van regionaal bestuur en democratisering van de regio

Het belang van regionale bestuursvormen neemt door een aantal ontwikkelingen flink toe. Nieuwe gemeentelijke taken en lokale bezuinigingstaakstellingen vragen steeds meer om intergemeentelijke samenwerking. Tegelijkertijd zijn regionale oplossingen vaker nodig voor de aanpak van bovengemeentelijke vraagstukken op het gebied van veiligheid, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur. Het aloude debat over de wenselijkheid en onwenselijkheid van regionale bestuursvormen krijgt hiermee een nieuwe impuls. Het debat over regionaal bestuur spitst zich vooral toe op de juiste verdeling van taken en bevoegdheden en wordt daarom vooral in normatieve termen gevoerd.

De organische groei van gemeentelijke samenwerkingsverbanden heeft volgens sommigen geleid tot een nogal ondoorzichtige structuur waarin niet altijd duidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over 'bestuurlijke spaghetti' en 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.

Het voornaamste voordeel van deelname aan samenwerkingsverbanden is volgens gemeenten in de eerste plaats *kostenbesparing*. Omdat er schaalvoordelen te behalen zijn bij uitvoerende taken en omdat gezamenlijk inkoop kortingen met zich meebrengt. In de praktijk blijkt dat samenwerken vaak echter niet goedkoper is, maar wel andere voordelen biedt. Als samenwerken geen besparingen oplevert, levert het mogelijk wel een *kwaliteitsimpuls*. Kleine gemeenten hebben nog een ander motief: zij geven aan het 'niet alleen te kunnen' (lobbypartner richting hogere overheden, gemeentegrens overstijgende opgaven), er is te weinig 'knowhow' of men is te *kwetsbaar* om effectief alleen te functioneren. Kwetsbaarheid ontstaat als taken op één of twee personeelsleden aankomt. Als deze wegvallen, is er vaak niemand om het gat op te vullen.

De meest genoemde reden voor terughoudendheid om samen te werken is dat men meer afhankelijk wordt. Samenwerken is een proces waarbij de 'eigen identiteit' in het geding komt, en dat kan schuren met het verwachte effecten van kostenbesparing en kwaliteitsbevordering. Een bijkomend probleem is beperkte controle en de moeilijkheid om de prestaties te volgen en bij te sturen. Op dat vlak kan samenwerken juist tot ondoelmatigheid leiden.

Op- en neerschalen in het openbaar bestuur

Gemeenten worden uitgedaagd om steeds meer op wijk- of buurtniveau mee te doen en te denken. Tegelijkertijd is er de trend van regionalisering. De inwoner vraagt steeds meer om hyperlokaal maatwerk, maar voor de bestuurs- en organisatiekracht is het nodig dat er op een aantal onderwerpen schaalvoordelen bereikt worden. Het draait om slim organiseren enerzijds (bedrijfsvoering, gemeentegrens overstijgende opgaven) en grondgebonden kennis en maatwerk anderzijds (beleid, uitvoering). *Het draait om op- en neerschalen.*

Bovens⁵ spreekt in dit opzicht over de *verplaatsing van de politiek*. Al in het vorige millennium manifesteerde die verplaatsing zich in de vorm van privatiseringen en verzelfstandigingen. Daardoor kwam de uitvoering van tal van gemeentelijke taken op afstand van het gemeentebestuur te staan. De trends van vermaatschappelijking en regionalisering versterken dit effect. Op dit moment is het veeleer van belang na te denken over een *transformatie van democratische controle en verantwoording*. Dat vraagt om een transformatie van de kaders voor democratische controle en verantwoording, maar ook om andere bestuurlijke omgangsvormen en herbezinning van het bestuursstelsel.

Als je met elkaar kiest voor regionale samenwerking op bepaalde thema's, vraagt dat om een regionale politieke ruimte.

4.2 Relatie ten opzichte van het lokaal bestuur: uithollen of aanvullen?

Een bijzonder aspect van regionaal bestuur verbindt de democratische kwaliteit van het regionaal bestuur met de bestuurlijke effectiviteit ervan. Het betreft de feitelijke relatie tussen de besluitvorming in de gemeenteraad en de besluitvorming in het regionaal bestuur. Daarbij kan het regionaal bestuur de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen en/of uithollen. In het eerste geval is er sprake van *verlengd* lokaal bestuur, in het tweede geval kan beter worden gesproken van *verlegd* lokaal bestuur.

Democratische aanvulling: regionale besturen zijn ingesteld om gemeenten beter in staat te stellen om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. In dat opzicht vullen zij de besluitvorming in de gemeenteraad aan: regionaal bestuur maakt het mogelijk dat de democratische besluiten van de gemeenteraad ook tot uitvoering worden gebracht. Regionaal bestuur moeten we dan opvatten als verlengd lokaal bestuur.

Democratische uitholling: hiertegenover staat dat regionale samenwerking er ook toe kan leiden dat belangrijke politieke beslissingen niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuursorgaan worden genomen. Het regionaal bestuur holt de lokale besluitvorming uit, waarmee de gemeenteraad haar directe invloed verliest. Regionaal bestuur kunnen we dan het beste duiden als verlegd lokaal bestuur.

⁵ Bovens, M. 1995. *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting

In de praktijk is er echter sprake van mengvormen van verlengd en verlegd lokaal bestuur, waarbij de Achterhoek zich momenteel voor een belangrijk deel in het vlak van irrelevantie bevindt.

 **Lokaal-regionaal samenspel**

In dit type regiobesturen worden lokale beleidsdoelstellingen door het regionaal bestuur gerealiseerd terwijl tegelijkertijd belangrijke vraagstukken aan het lokaal bestuur worden onttrokken. Er is hier sprake van een dynamisch samenspel tussen lokale en regionale besluitvormingsprocessen.

 **Regionale aanvulling**

Het tweede type regiobesturen realiseert lokale doelstellingen zonder vraagstukken aan het lokaal bestuur te onttrekken. Dit regiobestuur kan worden gekarakteriseerd als een zuiver verlengd lokaal bestuur.

 **Regionale uitholling**

In de derde vorm van regiobesturen worden belangrijke politieke vraagstukken aan het regiobestuur onttrokken zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. Hier is sprake van een zuiver verlegd lokaal bestuur.

 **Irrelevantie**

Bij het laatste type is er geen sprake van aanvulling of uitholling. Lokale beleidsdoelstellingen worden niet door het regiobestuur gerealiseerd, terwijl er ook geen sprake is van een overdracht van belangrijke politieke bevoegdheden. Dit bestuur is voor gemeenten in democratisch opzicht irrelevant.

	Invloed raad-	Invloed raad+
Realiseren lokale beleidsdoelen -	uitholling	irrelevantie
Realiseren lokale beleidsdoelen +	samenspel	aanvulling

4.3 Afwegingsmatrix: modellen en criteria ten behoeve van regionale samenwerkingskracht

Een sterke, gedragen inhoudelijke agenda kan via meerdere structuren/vormen worden uitgevoerd. Om de dialoog goed te kunnen voeren over de voorliggende scenario's en recht te doen aan de complexiteit ervan, is het noodzakelijk om diverse criteria te betrekken bij de afweging. Op basis van ervaring elders in het land kunnen we in hoofdlijnen vijf scenario's onderscheiden, waarbij we onderstaande criteria beschrijven en later in dit rapport uitgebreid ingaan op de scenario's op basis van de criteria.

Zo ontstaat het volgende overzicht voor doorontwikkeling van regionale samenwerkingskracht in de Achterhoek:

	Nul- optie	Commissie (raden)	Parlement	Bestuurs- commissie	Herindeling
Bestuurlijke slagkracht en toekomstbestendigheid					
Bestuurlijke en ambtelijke drukte					
Flexibiliteit					
Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit					
Draagvlak					

4.4 De afwegingscriteria beschreven

Om de vijf samenwerkingsscenario's te kunnen beoordelen hanteren we de volgende criteria:

<p>Bestuurlijke slagkracht Effectiviteit, kwaliteit en robuustheid (toekomstbestendig)</p>	<p>De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige maatschappelijke en economische opgaven op te pakken. Het gaat dus ook over toekomstbestendigheid. De samenwerking is daarbij in staat om ook richting andere overheden voldoende macht en (lobby)kracht te organiseren. Het gaat hierbij ook om gericht sturing te geven en er voor zorg te dragen, dat de (ambtelijke) uitvoeringskracht optimaal gestalte krijgt. Partners dragen bij in mensen en middelen. Inhoudelijk gezien moet bestuurlijke slagkracht ook leiden tot optimale kwaliteit op de thema's waarop wordt samengewerkt.</p>
<p>Bestuurlijke en ambtelijke drukte Efficiency, uitvoeringskracht en kostenbeheersing</p>	<p>De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen. Er kunnen vijf kostensoorten worden onderscheiden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Informatiekosten</i>: de inspanningen die nodig zijn om inzicht te krijgen in onder meer de doelen en middelen van de samenwerkingspartners; • <i>Coördinatiekosten</i>: de kosten van het afstemmen van regionale beslissingen met andere overheden en organisaties (interbestuurlijke afstemming) en met aanpalende beleidsdomeinen (intersectorale afstemming); • <i>Onderhandelingskosten</i>: de kosten voor het bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de samenwerking en over de verdeling van de kosten en opbrengsten; • <i>Handhavings- en bewakingskosten</i>: de inspanningen die men moet doen om te bezien of partners zich houden aan gemaakte afspraken en voldoen aan aangelegane verplichtingen;

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vertegenwoordigingskosten</i>: de handelingen die men moet verrichten voor overleg en ruggenspraak met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners andere overheden en inwoners.
Flexibiliteit	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
Nabijheid van bestuur, democratische kwaliteit (ruimte voor lokale identiteit)	<p>De samenwerkingsvorm (governancestructuur) biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing, controle en verantwoording door de (raden van de) betrokken gemeenten en versterkt de 'politieke regio'. Er bestaat duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse stakeholders en er bestaan mogelijkheden voor inwoners en/of hun vertegenwoordigers om de besluitvorming van regionale besturen te beïnvloeden. Bij die mogelijkheden zijn drie aspecten van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het bestaan van een mogelijkheid; • het feitelijk gebruik van die mogelijkheid; • de feitelijke invloed als resultaat van het gebruik van de mogelijkheid.
Draagvlak	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model is voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende inwoners, etc.) voldoende duidelijk en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, zowel lokaal als regionaal.

Hoofdstuk 5 Scenario's voor de inhoud van de samenwerking

Op onze vraag 'Wat is de gezamenlijke agenda van de Achterhoek?' komen verschillende antwoorden. De uitvoeringsagenda^{2.0} wordt genoemd (de Achterhoek 2020 agenda), Smart Industry, de Gebiedsopgaven, de vijf thema's van de POHO's. Wellicht is het allemaal waar, en tegelijkertijd beoordeelden wij dit als veelzeggend. Een gebrek aan eenduidigheid, omdat 'de agenda' blijkbaar niet bestaat. Dat vertaalt zich ook in de diverse structuren: soms betreft de samenwerking de intergemeentelijke samenwerking, soms enkele gemeenten, soms de samenwerking tussen drie o's, soms de Regio Achterhoek (wgr).




Er zijn drie opties denkbaar geredeneerd vanuit de bestaande complexe situatie:

1. *Agenda Achterhoek 2020 met de focus op Smart Werken/Smart Industry En wonen en bereikbaarheid als randvoorwaardelijke thema's waarvoor de gemeenten in de lead zijn.* Dit wordt dan zowel de agenda van de drie O's als de leidende agenda voor de intergemeentelijke samenwerking en Regio Achterhoek
2. *Een klassieke regionale agenda* mede op basis van de huidige (Poho-) samenwerkingsstructuren: Duurzame Economie, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Mobiliteit, Vrijtijdseconomie, Sociaal, Lobby, Grensoverschrijdende Samenwerking en Subsidies
3. *Een forse stap voorwaarts in de samenwerking.* Niet alleen op de meest cruciale beleidsthema's vindt een intensivering van de samenwerking plaats, maar ook in de bedrijfsvoering wordt samenwerking geïntensiveerd. Waar mogelijk worden, voor de gezamenlijk agenda, cruciale afdelingen (bijvoorbeeld één afdeling Economie) samengevoegd en wordt vanuit één plek geopereerd (ten behoeve van de drie k's: kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid)

Met een blik op de opbrengsten van raden- en collegeconferenties kan gesteld worden dat er een aantal onderwerpen waarop regionale samenwerking als logisch en gewenst wordt (deels overeenkomstig met de Agenda 2020):

-  **Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (ROV);**
-  **Mobiliteit en bereikbaarheid;**
-  **Economie (Smart Industry).**

Daarnaast worden veelvuldig genoemd:

-  **Duurzaamheid/energietransitie;**
-  **Vrijtijdseconomie;**
-  **Sociaal domein.**

Er is in mindere mate gesproken over voorzieningen, toerisme (wel: vrijtijdseconomie) en grensoverschrijdende samenwerking & lobby (deze laatste twee zijn in de Agenda 2020 benoemd als 'satéprikker'). Een regionale omgevingsvisie is genoemd als 'totempaal' in de samenwerking.

Omdat het gezamenlijk deel van de opgave groot is en de Omgevingsopgave breed en integraal (ruimte, milieu, economie, sociaal, digitale bereikbaarheid, ICT, organisatieverandering) is het een kansrijk thema. Het is tevens een grote opgave, waarbij aandacht is voor de balans regionaal/lokaal (o.a. bestuurlijke afwegingsruimte).

Voor alle scenario's is de slag nodig van politiek-bestuurlijke ambities naar het organiseren en realisatiekracht (uitvoeringskracht). Ook de verbinding met externe stakeholders (woningcorporaties, bedrijven, zorginstellingen etc.) is voor beide scenario's van belang: hoe pakken de gemeenten, al dan niet gezamenlijk, de *partnerrol*?

Hoofdstuk 6 Impact van de scenario's

6.1 Nuloptie: geen verandering

De huidige complexiteit aan structuren (Regio Achterhoek, intergemeentelijke samenwerking via POHO's en subverbanden, samenwerking 3 O's in Agenda 2020) blijft bestaan. Ter versterking van het regionale gevoel kan worden gekozen voor een aantal thematische ontmoetingen van gemeenteraden en kan worden nagedacht over het eventueel deelnemen van raadsleden in het Algemeen Bestuur. De gezamenlijke agenda (missie, visie en strategie) moet hoe dan ook versterkt worden om zichtbare effecten te bereiken voor de vitaliteit van de Achterhoek als gebied om te wonen, werken, leren en recreëren. Desondanks blijft de visie dus verdeeld over drie gremia (vermindert eigenaarschap en werken aan gezamenlijk doel) en daarmee blijven de huidige brokken inhoud leidend zonder dat men duidelijk heeft wat de visie op de Achterhoek is op (middel)lange termijn.

Wat betekent dit voor?	
Gemeenteraden	Geen verandering, mogelijk meer structureel en planmatig periodieke ontmoetingen op basis van thema's (Sociaal Domein, Omgevingswet, Duurzaamheid). Zitting nemen in het algemeen bestuur is mogelijk om de betrokkenheid en invloed van de raden te versterken. Dit vereist overigens wel optimale communicatie tussen deze raadsleden en de rest van de gemeenteraden.
Colleges van B en W	Geen verandering. Voor veel collegeleden blijft samenwerking daarmee geen cruciaal thema en blijft de focus lokaal. Het AB/DB van de huidige Regio Achterhoek blijven actief.
POHO's	Geen verandering. Wel kan het AB met de voorzitters van de POHO's komen tot aanscherping, versterking en samenhang ten aanzien van de gezamenlijke agenda en (strategische) beleidsondersteuning. Ook kan dit bestuurlijke afstemmingsoverleg sterker dan nu een regierol nemen in het besluitvormingsproces richting gemeenteraden.
Gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren	Geen verandering. Het goede gesprek over gelijkwaardige inzet van capaciteit en middelen moet wel gevoerd en nageleefd worden. Dat is nu te vrijblijvend. Om dit te borgen kan een coördinerend gemeentesecretaris worden benoemd.
Griffiers	Geen verandering. Bij regionale onderwerpen kan worden nagedacht over gezamenlijk optrekken in besluitvormingsproces om zo het regionale denken en doen te versterken.
Gemeentelijke organisaties/Regio-organisatie	Geen verandering. Samenwerking blijft via 'netwerkmodel' plaatsvinden, waarbij vanuit de gemeentelijke organisaties middelen en menskracht moeten worden geleverd. De Regio Achterhoek richt zich op lobby, grensoverschrijdende samenwerking, subsidies, Achterhoek 2020 en inhoudelijke ondersteuning van drie POHO's.

Stuurgroep A2020	Geen verandering. De gemeenten blijven met twee AB-leden vertegenwoordigd in de Stuurgroep A2020 (namens de O vanuit overheid).
-------------------------	---

6.2 Achterhoekcommissie

De Achterhoek krijgt een regionale raadscommissie (adviescommissie) van de zeven gemeenten voor informerende, agenderende, opiniërende/- en oordeelsvormende bijeenkomsten. De Achterhoekcommissie functioneert conform de (op te stellen) *'Uitgangspunten en afspraken raadsbijeenkomsten in de Achterhoek'*: binnen de Achterhoekcommissie worden regionale vraagstukken besproken, overlegd en wordt vervolgens advies gegeven aan de zeven gemeenteraden. De Kempen (Brabant) en de regio IJmond (Noord-Holland) werken reeds met deze commissievorm.

Er worden geen bevoegdheden aan de commissie overgedragen; de adviezen zijn formeel ook niet bindend, maar worden door de deelnemende raden wel als zeer zwaarwegend beschouwd. In principe nemen de raden het voorstel over, als dat niet gebeurt verantwoordt zij zich daarover in de Achterhoekcommissie. De agenda van de Achterhoekcommissie wordt bepaald door de agendacommissie. Een van de raadsgriffiers wordt aangesteld als coördinerend regiogriffier, om als vast aanspreekpersoon te fungeren wat betreft het voorbereidingstraject. Dat betekent dat colleges met gezamenlijke voorstellen moeten komen.

Daarnaast krijgt het AB een breder takenpakket en bredere verantwoordelijkheid (een plus ten aanzien van de huidige AB-samenstelling en verantwoordelijkheden). Dit *AB 2.0* bestaat een aantal burgemeesters, wethouders, raadsleden, een griffier en gemeentesecretaris. Om zoveel mogelijk tot een gezamenlijk standpunt te komen, worden moties en amendementen van een of meer fracties in de Achterhoekcommissie besproken en kunnen raadsleden uit de ene gemeente verzoeken moties en amendementen ook in andere gemeenten in te dienen. Er vindt zo gezamenlijke beeld- en oordeelsvorming plaats. De adviezen van de Achterhoekcommissie gaan rechtstreeks naar de gemeenteraden; de raden behandelen de voorstellen niet nogmaals in een eigen commissie.

Er wordt gewerkt op basis van een gezamenlijk vastgestelde (Strategische) agenda met bijbehorende programma's en projecten, bijvoorbeeld:

- Werken;
- Wonen;
- Bereikbaarheid.

Wat betekent dit voor?	
Gemeenteraden	Krijgen de mogelijkheid om vertegenwoordigers af te vaardigen in de Achterhoekcommissie en in het AB. Er worden geen bevoegdheden over gedragen. Over de thema's die in de regionale strategische agenda opgenomen zijn, wordt door de Achterhoekcommissie een voorstel gedaan aan gemeenteraden. Inzet is gezamenlijke standpuntbepaling. Niet per gemeente, maar per fractie (gezamenlijke beeld- en oordeelsvorming).

Colleges van B en W	Deelname van enkele bestuurders in het AB 2.0. Voor besluitvorming over regionale thema's zal het AB meer een adviserende en coördinerende rol krijgen.
POHO's	Worden aangepast: blijven behouden als bestuurlijk afstemmingsorgaan op basis van de inhoudelijke agenda en er wordt (thematisch) gesproken over de gezamenlijke inzet in het AB. Ter bevordering van eenduidigheid rondom de agenda is het wenselijk de POHO's <i>adviescommissie</i> in het kader van de GR te laten zijn.
Gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren	Gaan meer gezamenlijk optrekken, een van de secretarissen wordt coördinerend secretaris en neemt deel in het AB. De secretarissen zou opdrachten kunnen krijgen om bepaalde besluiten voor te bereiden en uit te voeren.
Griffiers	Gaan meer gezamenlijk optrekken, een van de griffiers wordt coördinerend griffier voor de raadscommissie en neemt deel in het AB.
Gemeentelijke organisaties/regio- organisatie	De ambtelijke organisaties zullen op de regionale thema's rekening moeten houden met de Achterhoekcommissie als het gaat om (voorbereiding van) besluitvorming. De Regio Achterhoek kan haar huidige rol blijven spelen als secretaris van en coördinator voor het AB (communicatie, ondersteunen in lobby, marketing, fondsenwerving; eventueel breder takenpakket).
Stuurgroep A2020	Er zullen afspraken worden gemaakt over de samenwerking: inhoud, rollen, taken en verantwoordelijkheden. Verder worden weinig wijzigingen voorzien. Overwogen kan worden om per thema een vertegenwoordiger vanuit de andere o's als bijzonder adviseur te betrekken in het AB of de Achterhoekcommissie (bij besluitvorming over een economisch thema uit de agenda kan een vertegenwoordiging van ondernemers het woord voeren).

6.3 Achterhoekparlement

De zeven gemeenten kunnen beleid en uitvoering grotendeels samen organiseren (naar voorbeeld van het Drechtstedenmodel). Dit houdt in dat er mogelijk een brede beleidsagenda met cruciale en gemeentegrens overstijgende thema's zoals wonen, werken, mobiliteit, sociaal, veiligheid, toerisme etc. komt. Daarnaast kan ingezet worden op een gezamenlijke verbetering van de bedrijfsvoering, vergroting van de kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid d.m.v. een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Ook tot de mogelijkheden behoort een gezamenlijk inkoopbureau, ingenieursbureau, belastingheffing, shared service center, sociale dienst. Het betreft dus een keuze voor alleen een beleidsagenda of een combi beleid-uitvoering of een combi beleid-uitvoering-SSC. Dit kan bijvoorbeeld in een soort groeimodel, waarbij eerst met een aantal taken wordt gestart.

Het Achterhoekparlement wordt het algemeen bestuur van de Achterhoek. Het Achterhoekparlement vervult net als een gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het dagelijks bestuur, het Achterhoekbestuur (een burgemeester of wethouder vanuit iedere gemeente). Het Achterhoekparlement komt te bestaan uit leden die ieder één lokale fractie vertegenwoordigen. Iedere fractie die dus in een gemeente vertegenwoordigd is, is ook in het Achterhoekparlement vertegenwoordigd. Het gaat dan om politieke vertegenwoordiging en minder over lokale vertegenwoordiging. Een alternatief kan zijn dat bij de aanvang gestart wordt met alle raadsleden van de deelnemende gemeenten. Kan het gevoel geven van een 'Poolse landdag', maar helpt wel bij het organiseren van draagvlak. Na verloop van tijd ontstaat mogelijk een tendens naar meer efficiëntie.

Er vindt maandelijks een ontmoeting plaats: deze Achterhoekse dinsdag kent een aantal vaste onderdelen. Het ochtenddeel is voor colleges, het middagdeel voor de voorbereiding met onder meer besloten Portefeuillehoudersoverleggen en een themadeel. Het raadsdeel van Achterhoekse dinsdag start om 17.00 uur met een themabijeenkomst. Vervolgens is er van 18.00-19.00 uur een gezamenlijke maaltijd, die ook toegankelijk is voor andere raadsleden en betrokkenen. Van 19.00-19.30 uur is er ruimte voor fractieoverleg en daarna beginnen de Carrousels. In principe zijn er drie Carrousels: Fysiek, Sociaal en Bestuur & Middelen en soms is er ook een Carrousel Integraal. De avond wordt afgesloten met een besluitvormend deel in het parlement.

Een Carrousel heeft de volgende taken:

1. het uitbrengen van advies aan het Achterhoekparlement over een voorstel of onderwerp dat in het parlement wordt behandeld;
2. het uitbrengen van advies uit eigen beweging aan het Achterhoekparlement;
3. het voeren van overleg met leden van het Achterhoek bestuur. In de Carrousels geldt inspraakrecht voor inwoners. Ook lokale raadsleden, burgerraadsleden en commissieleden mogen deelnemen aan de beraadslagingen. De woordvoering gebeurt door één vertegenwoordiger van de gemeenteraadsfractie of regiofractie.

Na de Carrousels start het Achterhoekparlement. Aan deze formele vergadering van het Algemeen Bestuur, nemen alleen leden of hun plaatsvervangers deel. Woordvoering vindt plaats namens lokale fractie of regiofractie en er is geen inspraakrecht voor burgers. Stukken waarover een besluit van het Achterhoekparlement gevraagd wordt, worden in beginsel altijd eerst in de Carrousel behandeld en bij de volgende samenkomst in het Achterhoekparlement. De formele besluitvorming vindt plaats in de het Achterhoekparlement.

De leden van het Achterhoekparlement zijn gekozen uit de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Ieder lid van het Achterhoekparlement heeft zijn eigen stemgewicht. Hoe zwaar zijn of haar stem weegt, hangt af van de hoeveelheid stemmen die zijn fractie heeft gekregen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Op deze manier wordt de bevolking evenredig vertegenwoordigd in de het Achterhoekparlement.

Het Achterhoekparlement wordt voorgezeten door een voorzitter die door het Achterhoekparlement wordt gekozen of, naar analogie van de Drechttraad, door de voorzitter van het DB. Daarnaast wordt het Achterhoekparlement ondersteund door de regiogriffie.

Wat betekent dit voor?	
Gemeenteraden	Het effect hiervan voor gezamenlijke besluitvorming: democratisering en regionalisering (aanvulling), mede op basis van de Carrousel. Alle raadsfracties zijn vertegenwoordigd in het Achterhoekparlement. De maandelijkse Achterhoekdinsdag is een belangrijk terugkerend regionaal platform voor politieke besluitvorming. Besluitvorming over regionale thema's vindt dus regionaal plaats. Kaderstelling vindt plaats door een strategisch meerjarenprogramma vast te stellen. Bij de start van een nieuwe raadsperiode wordt beoordeeld of voortzetting van de tot dan toe geldende bevoegdheidentoedeling of aanpassing gewenst is.
Colleges van B en W	Vertegenwoordiger in het Achterhoekbestuur (door burgemeester of wethouder vanuit iedere gemeente). Beslissingen uitvoerend van aard, vanuit gestelde kaders door het Achterhoekparlement (dualistisch). Profiel: netwerkbestuurder.
POHO's	Blijven in stand (wethoudersoverleggen, meervoudig lokaal). Zowel beleidsmatig als op de middelen-/bedrijfsvoeringskant. Worden onderdeel van de GR.
Gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren	<p>Vormen een 'netwerk secretarissengroep' en er worden op de domeinen (beleid en uitvoering) waar samengewerkt wordt netwerk MT's gevormd. Het netwerk kent zeven gemeentelijke organisaties en de Gemeenschappelijke Regeling Achterhoek, elk met een eigen autonome leiding, maar het geheel vraagt wel om één gemeenschappelijke regie. Het collectief van secretarissen neemt gezamenlijk die verantwoordelijkheid.</p> <p>Daarbij worden de volgende criteria gehanteerd: <i>Inhoud</i> (ligt het accent op nabijheid, kwaliteit of efficiency) en <i>Sturing</i> (ligt het accent op dagelijkse aansturing, bestuursopdrachten of standaardisatie).</p> <p>Een belangrijk element in de samenhangende sturing op de ambtelijke samenwerking zijn de Netwerk-MT's. Voor ieder van de beleidsvelden/samenwerkingsthema's kan een Netwerk-MT actief zijn. Ook voor het domein middelen en bedrijfsvoering kan op termijn een Netwerk-MT ingericht worden.</p>
Griffiers	Sterke regionale oriëntatie, mogelijkheid bestaat om een regiogriffier te benoemen (gestart kan worden met een coördinerend regiogriffier van een van de gemeenten). Besluitvorming is sterk regionaal georiënteerd.
Gemeentelijke organisaties/regio-organisatie	Worden grotendeels ondergebracht in een nieuwe Achterhoekse organisatie (op basis van keuzes ten aanzien van beleids- en uitvoeringssamenwerking). Regio Achterhoek houdt op te bestaan en wordt geïntegreerd in de gemeentelijke organisaties/ambtelijke samenwerking

	(regionale organisatie). Kan ook via groeimodel, waarbij eerst de taken gekoppeld aan de agenda worden samengevoegd en later backoffice-taken.
Stuurgroep A2020	Krijgt te maken met vertegenwoordigende bestuurders die werken vanuit een regionaal programma en regionale organisatie. De bestuurders (eventueel gezamenlijk met vertegenwoordigers vanuit ondernemers en/of maatschappelijke organisaties) leggen verantwoording af in het parlement.

6.4 Bestuurscommissies

Voor het bestuur in de Achterhoek geldt het uitgangspunt dat besluitvorming plaatsvindt als verlengd lokaal bestuur. Voor het overleg tussen de 7 gemeenten en het nemen van besluiten kent de Achterhoek de volgende besturen en commissies: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de drie bestuurscommissies (bijvoorbeeld Werken, Wonen en Bereikbaarheid en de voorzitter. In deze gremia nemen bestuurders uit de 7 gemeenten deel. De vergaderingen worden inhoudelijk voorbereid door de ambtelijk overleggen op de drie beleidsvelden.

Er wordt gewerkt op basis van een gezamenlijke strategische agenda. De bestuurscommissies worden door het algemeen bestuur ingesteld ter behartiging van taken op dat specifieke terrein voor de Achterhoek. Deelnemers zijn de portefeuillehouders van de 7 gemeenten. De bestuurscommissie wijst uit haar midden de voorzitter en vicevoorzitter aan voor een periode van twee jaar. Financiering vindt plaats door een inwonerbijdrage per gemeente.

Het besluitvormingsproces binnen de Achterhoek is beschreven in de gemeenschappelijke regeling en de verschillende verordeningen en reglementen. In het algemeen bestuur worden vooral de kaders van het beleid vastgesteld, onder andere door het jaarlijks vaststellen van de begroting. Mandaten blijven bij de gemeenteraden. In deze variant behouden de raden dus hun kaderstellende verantwoordelijkheden. Het overgrote deel van de (inhoudelijke) besluiten wordt genomen in de bestuurscommissies. De bestuurscommissies vergaderen minimaal 4 keer per jaar (deels openbaar en deels besloten).

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat voor een aantal belangrijke besluiten een zienswijzeprocedure geldt. Voordat besluitvorming over de betreffende onderwerpen plaatsvindt in de bestuurscommissie of het algemeen bestuur, worden de gemeenteraden tenminste acht weken in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven. Daar waar de besluitvorming ligt bij het algemeen bestuur, start het dagelijks bestuur de zienswijzeprocedure. Als de besluitvorming ligt bij de bestuurscommissie wordt de procedure ook door die commissie gestart. Ook hier geldt weer: het begint met de (door de raden vastgestelde) strategische agenda die een plek moeten krijgen in de bestuurscommissies (bijvoorbeeld Werken, Wonen en Bereikbaarheid).

In de jaarplanning wordt per kwartaal aangegeven welke (grote) onderwerpen voor behandeling voorzien worden in de bestuurscommissies, dagelijks bestuur en algemeen bestuur. De planning wordt periodiek geactualiseerd.

Wat betekent dit voor?	
Gemeenteraden	Verlengd lokaal bestuur/GR: invloed via zienswijze procedures. Betrokkenheid bij strategische (beleids)agenda, jaarplanning, deelname verbonden partijen.
Colleges van B en W	Deelname van bestuurders in de Bestuurscommissies en AB/DB-bestuur. AB is verantwoordelijk voor afstemming en samenhang tussen de commissies.
POHO's	Komen te vervallen en worden vervangen door de bestuurscommissies.
Gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren	Geen veranderingen.
Griffiers	Geen veranderingen.
Gemeentelijke organisaties/regio- organisatie	De samenwerking wordt ondersteund door een ambtelijke werkorganisatie. Zij werkt echter volgens het principe 'Van, voor en door' de 7 gemeenten en kan daarmee putten uit de kennis, ervaring en inzet van de ambtenaren bij de gemeenten. Capaciteit kan vanuit de 7 gemeenten geleverd worden of door een versterking van de regionale capaciteit en kwaliteit (ondersteuning/uitvoeringskracht bestuurscommissies). Dit betekent dus een versterking (mensen en middelen) van de huidige Regio Achterhoek.
Stuurgroep A2020	Er zullen samenwerkingsafspraken moeten worden gemaakt over de relatie tussen de bestuurscommissies en anders O's op basis van de inhoudelijke agenda en taakomschrijvingen van de bestuurscommissies, bijvoorbeeld door de voorzitters van de bestuurscommissies in de Stuurgroep te laten participeren.

6.5 Herindeling

De meest vergaande variant van samenwerking is herindeling. Er ontstaat hierbij één gemeente Achterhoek. Een andere variant is de Oost-Achterhoek en West-Achterhoekvariant, waarbij er twee gemeenten in de Achterhoek worden gevormd. Die, op hun beurt, vervolgens wel met elkaar zouden moeten samenwerken.

Daarbij zal de besturings- en managementfilosofie moeten worden geënt op de schaal van grondgebied, de kernen en dorpen en aandacht voor verschillen. Op- en neerschalen is hierbij het uitgangspunt.

Wat betekent dit voor?	
Gemeenteraden	Er volgen herindelingsverkiezingen, waarbij er 1 nieuwe gemeenteraad ontstaat met 45 raadsleden die ruim 260.000 inwoners vertegenwoordigen.
Colleges van B en W	Op basis van de herindelingsverkiezingen wordt een college gevormd.
POHO's	Komen te vervallen.
Gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren	Voor de nieuwe organisatie zal een gemeentesecretaris worden aangesteld.
Griffiers	Voor de nieuwe organisatie zal een griffier worden benoemd.
Gemeentelijke organisaties/regio- organisatie	Door de fusie worden de ambtelijke organisaties samengevoegd. De Regio Achterhoek (wgr) houdt op te bestaan en de taken en verantwoordelijkheden die nu bij de Regio liggen worden overgenomen door de nieuwe gemeente.
Stuurgroep A2020	Zal gaan samenwerken met één gemeente om uitvoering te geven aan de gezamenlijke agenda.

6.6 Analyse: beoordeling van de scenario's en voorkeursvarianten

Iedere vorm van samenwerking heeft voor- en nadelen. Er is geen perfect model. Wel kan er sprake zijn van een passend, meest optimaal model: op basis van de historie van de samenwerking, de samenwerkingscultuur, de voorliggende opgaven, de samenwerkingsfase etc. Op basis van wetenschappelijke en praktijkkennis over regionale en intergemeentelijke samenwerking, de input uit de gesprekken en sessies met gemeenteraden (radenconferenties), colleges (C7) en ambtenaren komen we tot de volgende meest optimale variant⁶:

	Nul- optie	Achterhoek commissie	Parlement	Bestuurs- commissie	Herindeling
Bestuurlijke slagkracht en toekomstbestendigheid	-	+	+	0/+	0/+
Bestuurlijke en ambtelijke kosten: efficiency en kostenbeheersing	--	0	0	0	0/+

⁶ Waarbij opgemerkt wordt dat door BMC geen gewichten zijn toegekend aan de criteria. Vanzelfsprekend kan dit door beslissers wel gedaan worden. De basis van de matrix wordt gevormd door de beoordeling van de huidige situatie (nulvariant). De andere vier modellen worden hier tegen afgezet.

Flexibiliteit	+	0	0	0	+
Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit	0	0/+	+	-	0/+
Draagvlak	-	+	0	-	--

Voor de onderbouwing van de scores wordt verwezen naar *bijlage 3*.

De meest optimale variant voor de Achterhoek is, op basis van bovenstaand schema, het instellen van een Achterhoekcommissie of toewerken naar het Achterhoekparlement. Beide kunnen overigens onderdeel zijn van een groeimodel, waarbij gestart wordt met een aantal thema's/taken die bij succes kunnen worden uitgebouwd.

Hoofdstuk 7 **Advies: wenkend perspectief, hoe richt je een zwerm?**

7.1 Meerwaarde: het waarom van samenwerken in de regio Achterhoek

Het Rijk en de provincie maken steeds meer regionaal beleid. Het rapport 'Maak Verschil' van de commissie Van Zwol pleit bijvoorbeeld voor regionaal-economisch beleid, omdat (stedelijke) regio's en de samenwerking hierin de economische vitaliteit van regio's voor de toekomst bepalen. Enerzijds zien we de trek naar de stad (agglomeratiekracht), waarbij universiteitssteden sterker en sterker zullen worden en hun innovatiekracht vergroten ten opzichte van de rest van Nederland. Hun concurrentievoordeel is groot. Dat betekent iets voor de relatieve (veer)kracht van de Achterhoek (denk aan ontgroening, arbeidsmarkt). Immers: ook Smart Industry (het 'goud van de Achterhoek') vraagt om de instroom van gekwalificeerd personeel en aanpassingen op de arbeidsmarkt.

Demografische, maatschappelijke, economische en technologische trends dwingen tot het bundelen van krachten in de regio. Het gaat om het in stand houden van voorzieningen, het leefbaar houden van de regio op (middel)lange termijn. Strategische opgaven die vragen om een gezamenlijke visie en uitvoeringsplan in de Achterhoek. Die iets vragen van alle betrokkenen, niet vanuit een adviesrapport maar vanuit *eigenaarschap en trots*. Vanuit de factor 'mens'. Die vragen om een gedragsverandering gericht op een positieve samenwerkingscultuur. Alle betrokkenen, raadsleden, collegeleden, ambtenaren moeten *veranderaars* worden.

7.2 Aanbevelingen voor samenwerkingskracht in de Achterhoek

Visie

- ✚ Kijkend naar de input van alle stakeholders, zien we dat er op hoofdlijnen overeenstemming bestaat om op volgende gemeentegrens overstijgende opgaven samen te werken (met de Omgevingsvisie als totempaal):
 - o Ruimtelijke Ordening Volkshuisvesting
 - o Werken/Economie/Arbeidsmarkt
 - o (Digitale) bereikbaarheid
 - o Vrijtijdseconomie
 - o Sociaal domein
 - o Duurzaamheid/energie
- ✚ Versterk de gezamenlijke agenda door het aanbrengen van focus en het verminderen van spreiding van onderwerpen over drie gremia (Regio Achterhoek, POHO's en Achterhoek 2020); in onze ogen resteert Achterhoek 2020 voor Smart Industry en richt de agenda van de Regio in de GR zich op de cruciale randvoorwaarden wonen en mobiliteit.
- ✚ Dat betekent: ook een vermindering van de huidige bestuurlijke en ambtelijke drukte. Versterking van de slag- en schakelkracht.
- ✚ Daarbij hoort ook een strategische visie op de verhoudingen met andere (omliggende) regio's: wat kan de Achterhoek betekenen en andersom? Wat zijn daar de concrete implicaties van?
- ✚ Het betekent, mede in het licht van de nieuwe bestuursperiode die in 2018 aanvangt, nadenken over een langere horizon: 2025-2030 op basis van trends en ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de Achterhoek als gebied om te wonen, werken, leren en recreëren.

Belang

- ✚ De demografische ontwikkeling wordt onderkend als *de* noodzaak om tot de gewenste veranderingen te komen. Immers als we niets doen komen we in een negatieve spiraal die leidt tot *betekenisloosheid*: minder mensen en een onevenwichtige bevolkingsopbouw, waardoor er onvoldoende geschikte arbeidskrachten in de regio aanwezig zijn, bedrijven zich niet meer in de regio willen vestigen, woningen nog meer leeg komen te staan, voorzieningen gesloten moeten worden etc. Dit lijkt iets voor 'lange' termijn waardoor acties kunnen worden uitgesteld tot volgende bestuursperiodes, echter: die toekomst begint vandaag.
- ✚ Ook meer gestructureerde communicatie over de behaalde successen (en het gezamenlijk vieren hiervan) draagt bij aan inzicht in het belang om regionaal samen te werken.

Plan

- ✚ Op de focuspunten wordt gewerkt met gerichte plannen om op een per jaar beperkt aantal punten tot succes te komen (planmatig werken bijvoorbeeld via jaaragenda, bestuursopdrachten etc.). De doelen worden SMART geformuleerd en de successen worden gevierd, ten einde het benodigde vertrouwen te laten groeien.
- ✚ Er worden mensen verantwoordelijk gemaakt voor de voortgang, binnen (bestuurders, ambtenaren) en buiten de gemeenten (andere O's).

Middelen

- ✚ Gericht op de agenda wordt er in elke gemeentebegroting een vast bedrag per inwoner vrijgemaakt (kan zowel in de variant van de Achterhoekcommissie als het Achterhoekparlement). Gemeenten leveren menskracht (en als ze dat niet kunnen middelen) om de projecten op de uitvoeringsagenda uitgevoerd te krijgen. Het zeven gemeentesecretarissen werken planmatig aan de uitvoering van de speerpunten. Ter inspiratie: succesvolle regionale samenwerkingen zoals Brainport/MRE en Drechtsteden dragen aanzienlijke structurele bedragen per inwoner bij en maken daarnaast ook gebruik van projectfinanciering vanuit bedrijven, Rijk en provincie.
- ✚ Gestart kan worden met een Achterhoekcommissie bestaande uit raadsleden, die invloed krijgt op de Agenda, die middelen beschikbaar stelt, die regionale thema's bespreekt en die jaarlijks met het bestuur van de GR discussieert over de voortgang. Binnen de begroting en de kaders die de commissie heeft meegegeven krijgt het bestuur taken, bevoegdheden en middelen om de agenda uit te voeren. Voor de inhoudelijke voortgang wordt gebruik gemaakt van portefeuillehoudersoverleggen die feitelijk functioneren als commissies van advies. Op basis van een evaluatie na drie jaar kan worden besloten om door te schakelen richting een volgende stap met een parlement en meer taken.

Competenties

- ✚ Leiderschap en ambassadeurschap van de samenwerking worden niet alleen belegd bij de voorzitter en het bestuur, maar worden belangrijke competenties van alle betrokken. Daartoe wordt een specifiek besturings- en managementconcept opgesteld voor commissieleden, voor bestuursleden en voor de betrokken ambtenaren.

- ✚ Om het *regiodenken* te versterken behoren regionale agendapunten en relevante zaken uit de POHO's standaard op de raads- en/of commissieagenda te staan. Burgemeesters en wethouders kunnen zo de raadsleden proactief informeren over wat er in de regio gebeurt.
- ✚ Naar het voorbeeld van Oude IJsselstreek moet op lokaal niveau het gesprek gevoerd worden over rolverdeling tussen raad en college, tussen lokale en regionale en regionale thema's en belangen. Daarbij moet vooral geleerd en ontwikkeld worden: perfecte samenwerking die vanzelf loopt bestaat niet.
- ✚ Ook een *Regio Academie* om te oefenen en leren hoe regionaal samen te werken (bijvoorbeeld voor raadsleden) is een middel om netwerkcompetenties te ontwikkelen (communicatie, duiding, analytisch vermogen, belangenafweging). Samen met de griffiers kan op basis van wensen en behoeften een leeraanbod worden ontwikkeld, waarbij raadsleden elkaar ook op een andere manier ontmoeten. Het delen van dilemma's over lokale en regionale belangen draagt bij aan wederzijds vertrouwen.

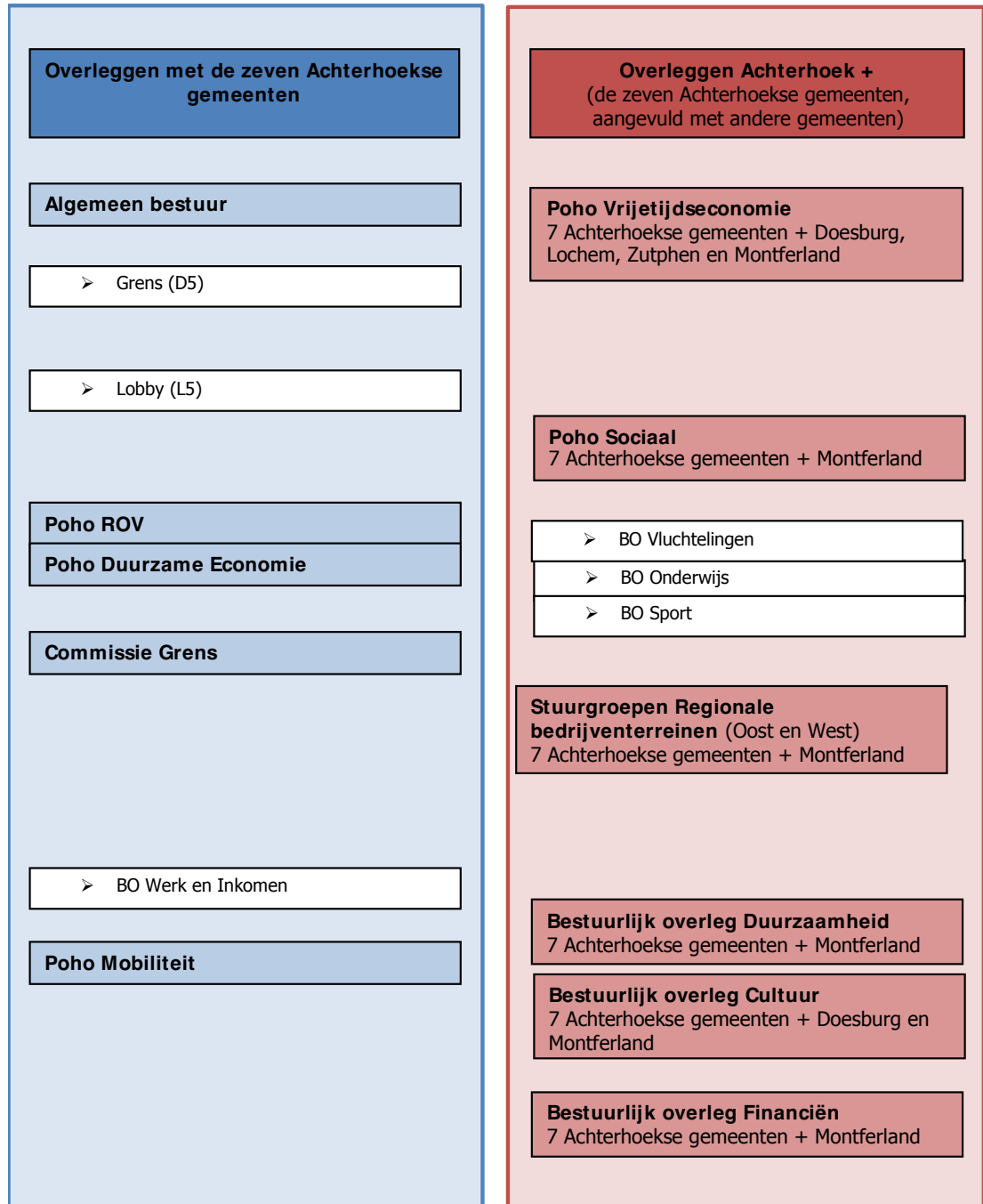
7.3 Goud in handen, tijd om met positieve energie het goud te verzilveren

Wanneer werkt de samenwerking in de Achterhoek? Het simpele antwoord is: als de samenwerking de gemeenten in staat stelt om alles wensen en ambities uit de op te stellen *Strategische Agenda* daadkrachtig uit te voeren. En dat gaat, zoals hiervoor aangegeven, niet vanzelf. Daarvoor moet iets georganiseerd worden. Regionale agendering, regionale beleidsvoorbereiding, regionale besluitvorming en regionale uitvoering- en evaluatie van plannen, programma's en projecten zijn noodzakelijk. Deze stappen, in een meerjarenagenda en stromenschema (besluitvormingscyclus) vastgelegd, dragen bij aan het waarom, hoe en wat van de samenwerking in de Achterhoek. Voor raadsleden is dan inzichtelijk op welk moment zij aan zet zijn (kaderstellend) en wanneer zij in staat worden gesteld om hun controlerende rol te versterken.

Wanneer *mensen* op basis van de hiervoor aangegeven ontwikkelpunten op het gebied visie, belang, plan, middelen en competenties aan de slag gaan met de samenwerking in de Achterhoek en allemaal iets vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid als *veranderaar* willen bijdragen, zal de zwerm in de Achterhoek kunnen worden gericht. Op weg naar een vitale, sterke regio waarin het prettig wonen, werken, leven, leren en recreëren is. Waarbij de gezamenlijke overheden meer zijn dan de afzonderlijke som der delen.

Bijlage 1 Overzicht overige samenwerkingsverbanden

Bestuurlijke intergemeentelijke gremia



Ambtelijke intergemeentelijke en drie O gremia



Bijlage 2 Samenvatting opbrengsten raden- en collegeconferenties

Met de zeven gemeenteraden (30 november 2016 en 22 februari 2017) en zeven colleges van B&W is intensief gesproken over de samenwerking in de Achterhoek. Over de historie, huidige situatie én toekomst. Wat hebben we daarbij opgehaald?

Radenconferentie 30 november 2016: inspiratie van elders

De aftrap: Achterhoekse Radenconferentie

Ontmoeting, inspiratie en vooruit kijken naar de toekomst van de samenwerking in de Achterhoek: de Radenconferentie van de zeven gemeenteraden op 30 november 2016 diende als eerste oriëntatie op de toekomst van de regionale samenwerking van de zeven gemeenten. De ervaringsdeskundigen (raadsleden) van elders – uit Drechtsteden, U10 en Parkstad Limburg – vertelden openhartig over hun rol als raadslid en de mate waarin het regionale samenwerkingsverband in staat is om regionale opgaven op het gebied van onder meer economie, infrastructuur, wonen, mobiliteit en het sociaal domein op te pakken.

Mensenwerk

De kernboodschap: samenwerken is mensenwerk en er bestaat geen perfect model. Of het nu om een 'lichte' samenwerking gaat op basis van een bestuursconvenant (U10) of om een zwaardere vorm (Drechtraad), zoals in Drechtsteden, de mate waarin gemeenten bereid zijn bovenlokale opgaven ook als zodanig te beschouwen, bepaalt het succes. Daarbij spelen vertrouwen, elkaar iets gunnen en wederkerigheid een cruciale rol. Regionale samenwerking heeft alleen zin als alle partijen er (op termijn) beter van worden.

Inhoud eerst

De structuur is daarbij van ondergeschikt belang, de inhoudelijke opgaven van de Achterhoek vormen het vertrekpunt. Voor raadsleden betekent dat enerzijds durven loslaten, anderzijds in een vroeg stadium betrokken worden om vanuit de kaderstellende rol richting te kunnen geven voordat besluitvorming plaatsvindt. Dat kan zowel formeel als informeel, analoog aan het U10-beraad(t) waarin raadsleden in de regio Utrecht met elkaar aan inhoudelijke tafels spreken over regionale opgaven. Gevolg daarvan kan wel zijn dat het alleen bij praten blijft.

Ontmoeten en vervolgaanpak

Het ontmoeten van de raadsleden uit de andere zes gemeenten en met elkaar spreken over inhoudelijke thema's die voor alle gemeenten van belang zijn, is een belangrijke opdracht voor 2017. Het gewenste resultaat is een sterke en slagvaardige Achterhoek, waar iedere gemeente vanuit haar eigen profiel een bijdrage levert aan regionale opgaven.

De Radenconferentie, gesprekken met AB-leden, griffiers en gemeentesecretarissen bieden bouwstenen voor de vervolgaanpak begin 2017. Het algemeen bestuur van Regio Achterhoek zal samen met de zeven colleges een voorzet voor het vervolg geven, op basis van de wensen en behoeften van de zeven gemeenteraden. Dat gebeurt aan de hand van gesprekken met gemeenteraadsleden en een inhoudelijke radenbijeenkomst in het vroege voorjaar.

30-11-2016
**ACHTERHOEKSE RADENCONFERENTIE
 "ECHT ACHTERHOEK"**

PARKSTAD LIMBURG
 Roel Wever

HET GAAT TOEGEVOEGDE WAARDE OVER STRUCTUUR IPV URGENTIE

Wat is de step op de horizon?

Een gezonde economie met meer werkgelegenheid

GEZAMELIJK BESEF VAN DE PROBLEMATIEK
 VAN DE MARKT ZIJN VOOR Snelheid EN SuccES

Vaak staat een succesvolle uitvoering nog in de weg?

GEDRAGEN BESLUITVORMING

DE VAN COLLEGELEDEN RADEN Blijven op de hoogte VIA Blijfsessies/PRESENTATIES

ER IS LIEF NODIG OM ZAKEN OVER TE LAFEN VAN DE REGIO

Regio Achterhoek wordt gezien als gebiedsunit

LEIDERSCHAP IS OOK DURVEN DOORZETTEN WAAR NODIG

Huh waar zijn de mensen gebouwd?

DUIDELIJKHEID WAAROVER JE REGIONALE BESLUITEN NEEMT IS ESSENTIEEL

BESEF VAN GEVEN EN NEEMEN ZOU STERKER MOETEN

Alle onderdelen zijn essentieel en vormen het geheel

transparant delen

krachten bundelen

Evenementen-gemeente met innovatief gebakken bitterballen

Wij zijn samen krachtiger dan alleen

Alle symbolen samenvoegen

Niet één voorwerp! regionale kracht: dat zijn we samen!

Innovatie op topt niveau, mondiaal opererend maakbedrijf

Wij zijn het centrum van de Euregio!

U70
 Gerben Horst

UTRECHT + TREKKERIJ OOK QA CAPACITEIT

Het kan! een beetje doet alle Utrecht in het gebied weten houden.

Waar zit de meerwaarde?

BETREK ELKAR VROEG IN HET PROCES ZODAT JE GEEN NIETREK NODIG HEBT

WERK SAMEN WAAR JE SAMENWERKING ZIET!

OPENWERKING IS LIEF NODIG VRIJBLIJVENDE

VERSLAGEN Zouden wel goed gekozen moeten worden.

VERSLAGEN ZIJN WEL OPENBAAR

INHOUD STIJFT CENTRAAL NIET HET PROCES

NIET

- *FORMELE SAMENWERKING
- *BESTUUR
- *ORGANISATIE

WEL

- *BESTUURCONVENANT TUSSEN GEMEENTEN
- *BESTUURSAFDELING (PER ONDERWERP, OPHEFFEN IS MOGELIJK)
- *100 BESLUITEN/GEZAMELIJK ONTWERPINGSKIJKT VOOR RAADSLIEDEN

ZELFSCHULD & EIGENBELANG LEIDEN TOT VRIJBLIJVENDE, LASTIG VOOR BESLUITVORMING

UITVOERING

DOE JE ALS GEMEENTE AFZONDERLIJK, MAAR WEL ALLE AFSPRAKEN DIE JE GEZAMELIJK HEBT GEMAKT

VERSLAGEN ZIJN WEL OPENBAAR

DE BESLUITGANGEN ZIJN NIET OPENBAAR

VERSLAGEN ZIJN WEL OPENBAAR

INHOUD STIJFT CENTRAAL NIET HET PROCES

VERSLAGEN ZIJN WEL OPENBAAR

INHOUD STIJFT CENTRAAL NIET HET PROCES

DRECHTRAAD REGIOFRACTIES REGIOGRIFPIE
 Laura Kroes
 Steven van Die

LIJKZETLEN VOOR Dikke STROOM!

REGIO GRIFPIE

GEHEENTERADEN

COLLEGES VAN B&W

BUREAU DRECHTSTEDEN

DRECHTRAAD

DRECHTLEDEN BESTUUR

OVERS NIEUWE BEWAKINGEN

VAN ELKE GEMEENTERAAD LIET ELKE FRACTIE 1 LID NAAR DE DRECHTRAAD

GEEN COLLECTIE, WEL WISSELLENDE MEERDERHEID

ZORG DAT REGIONALE THEMAs STEVIG OP DE AGENDA KOMEN

Hoe vaak vergaderen jullie?

1 x PER MAAND/ 10 x PER JAAR

WERK OP DE INHOUD

DE STRUCTUUR IS VOLGENDE

WE ZORGEN DAT WE ANGEZAKT Blijven

ORIENTERENDE BESPREKINGEN & OPENERENDE BESPREKINGEN

KADERSTELLENDE ROL PAKKEN

DURF LOS TE LAFEN, DANK NAAR TE HANDELEN EN KEUZES TE MAKEN

Het schouwt daar waar het procesred is

VAN DE ENDE NAAR DE ANDERE RAAD

En hoevotre worden jullie op voorhand meegenomen?

VEEL SAMENWERKING OP UITVOERING, HOE ZEF ZOM AGENDA ERUIT?

BESTUUR, SOCIAAL, FINEEK, POLITIEK, VERKEER, KANTOOR, WANDEREN, MANAGEMENT, RAPPORTAGE, WOOVIZIE, WOOVBERDELING

50% VAN DE GEMEENTELIJKE BEGROTTING BESTAEND VOOR DRECHTRAAD

VERBODING WIE STIPPEN NEEMEN LEZEN EN BEN KENNENDE TREK

HAREK EK WIL MEE!

DE STRUKTUUR IS VOLGENDE

WERK OP DE INHOUD

DE STRUCTUUR IS VOLGENDE

WE ZORGEN DAT WE ANGEZAKT Blijven

ORIENTERENDE BESPREKINGEN & OPENERENDE BESPREKINGEN

KADERSTELLENDE ROL PAKKEN

DURF LOS TE LAFEN, DANK NAAR TE HANDELEN EN KEUZES TE MAKEN

Het schouwt daar waar het procesred is

VAN DE ENDE NAAR DE ANDERE RAAD

En hoevotre worden jullie op voorhand meegenomen?

VEEL SAMENWERKING OP UITVOERING, HOE ZEF ZOM AGENDA ERUIT?

BESTUUR, SOCIAAL, FINEEK, POLITIEK, VERKEER, KANTOOR, WANDEREN, MANAGEMENT, RAPPORTAGE, WOOVIZIE, WOOVBERDELING

50% VAN DE GEMEENTELIJKE BEGROTTING BESTAEND VOOR DRECHTRAAD

VERBODING WIE STIPPEN NEEMEN LEZEN EN BEN KENNENDE TREK

HAREK EK WIL MEE!

PROCES-CARTOGRAF

Radenconferentie 22 februari 2017: inhoud en structuur van de samenwerking

Als vervolg op de Eerste Achterhoekse Radenconferentie gingen op 22 februari zo'n zestig raadsleden in dialoog over de gewenste inhoud van de samenwerking tussen de zeven gemeenten in de Achterhoek. Ook concentreerden zij zich op de vraag hoe zij als raadslid betrokken willen zijn en blijven bij regionale samenwerking. Het doel is een sterke en slagvaardige Achterhoek, waar iedere gemeente vanuit haar eigen profiel een bijdrage levert aan regionale opgaven. De raadsleden werkten in groepen twee vragen uit.

Wat willen we samen doen?

Raadsleden willen dat gemeenten vooral op het gebied van (digitale) bereikbaarheid samenwerken. Zij noemen OV, N18 en digitale bereikbaarheid. Als tweede belangrijk thema wordt ROV genoemd, met kwaliteit van woningbouw. Over de sloopopgave zijn de meningen verdeeld: zowel lokaal als regionaal worden genoemd. Een aantal raadsleden noemt de omgevingsvisie. Als derde willen veel raadsleden samenwerking op het gebied van economie (arbeidsmarkt en werkgelegenheid).

Naast deze drie thema's, die overeenkomen met die van de Uitvoeringsagenda Achterhoek2020, wordt duurzaamheid opvallend veel genoemd met als concreet onderwerp de energietransitie. Minder genoemd worden het sociaal domein, vrijetijdseconomie en voorzieningen.

Bovenstaande thema's, gezien vanuit het perspectief van inwoners, organisaties en bedrijven, versterken de noodzaak om deze gemeentegrensoverstijgende opgaven ook samen op te pakken. Inwoners voelen zich verbonden met en betrokken bij hun kern of dorp, voor hen is het van belang dat voorzieningen zoals scholen, winkels en zorg bereikbaar zijn en blijven. De leefbaarheid van de regio is voor hen belangrijker dan welke gemeentegrens zij passeren. Dat verschilt met de visie van veel gemeenten op samenwerkingsopgaven.

Hoe komen we tot resultaten?

De bestuurlijke randvoorwaarden voor samenwerking vormen de basis voor het gezamenlijke ambitieniveau en de gezamenlijke strategie. Het gaat dan om een gezamenlijke visie op de toekomst en wat daarvoor nodig is (middelen en uitvoeringskracht). Het gaat ook over de factor 'mens': vertrouwen we elkaar, gunnen we elkaar iets, spreken we elkaar aan als we afspraken niet nakomen?

Op dit moment ervaren veel raadsleden de verschillende samenwerkingsstructuren als onoverzichtelijk en complex. Het is ook niet altijd duidelijk wat de samenwerking oplevert. Veel raadsleden hebben de behoefte om elkaar vaker, op basis van een centraal inhoudelijk thema, te ontmoeten (bijvoorbeeld via een expertmeeting). Helderheid over wat lokaal en wat regionaal opgepakt wordt is van belang, in dat kader wordt een jaaragenda genoemd.

Het vinden van een balans tussen het regionale en lokale belang, tussen op- en afschalen, blijft van belang. Een aantal thema's als regionaal thema beschouwen en de betrokkenheid van raadsleden hierbij aan de voorkant versterken, helpt om van de regio ook meer een 'politieke ruimte' te maken. Dat zou ook kunnen door regionale fractieoverleggen. Daarbij hoort: van tevoren afspraken maken over wat er gebeurt als we het niet eens worden. Oftewel: hoe gaan we om met tegengestelde belangen en zorgen we toch voor slagvaardigheid? Dit vraagt ook om 'regionale netwerkvaardigheden' van raadsleden.

De spanning tussen effectief en efficiënt samenwerken (besluitvaardig, uitvoeringskracht) dat de regio als geheel sterker maakt versus identiteit, nabijheid en de democratische legitimatie als lokale volksvertegenwoordiger zorgt voor dilemma's die om een gezamenlijk een antwoord vragen. Veel raadsleden zien hiervoor wel een formele borging van hun rol aan de voorkant.

Conclusies

Raadsleden willen vooral samenwerken op de thema's (digitale) bereikbaarheid, ROV en economie/ arbeidsmarkt en dit vanuit een regionale krachtenbundeling oppakken. Ook duurzaamheid vinden zij een belangrijk thema. Zij zien de Achterhoek als één samenhangend gebied waar mensen prettig willen leven en ondernemen, zeker vanuit het perspectief van inwoners, organisaties en bedrijven. Gemeentegrenzen zijn daarbij veel minder relevant. Ook het belang van een langetermijnvisie voor de Achterhoek wordt genoemd. De raadsleden willen sterker en vroegtijdig betrokken worden bij (de hoofdlijnen van) regionale dossiers en elkaar daarbij een aantal keer per jaar ontmoeten om samen 'aan de voorkant' te spreken over het belang om een bepaald thema regionaal op te pakken en de wijze waarop regionale en lokale belangen uiteenlopen of elkaar juist versterken. In het plenaire gesprek achteraf noemden meerdere raadsleden een Achterhoekparlement als samenwerkingsvorm; de vergelijking met de Euregioraad werd getrokken. Belangrijkste is dat er een goede structuur en 'spelregels' voor samenwerking komen: wat wel en wat niet samen oppakken, de gelederen gesloten houden en bereidheid tonen om bepaalde zaken los te laten.

Collegeconferenties en gesprek met het de gemeentesecretarissen: thema's en randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking

Ook tijdens de bijeenkomsten met de zeven colleges van B&W werd gedeeld dat er een groot aantal gemeentegrens overstijgende opgaven zijn: bereikbaarheid, economie, wonen, duurzaamheid. Meerdere keren werd het gedachtenexperiment ingebracht: stel dat we één gemeente Achterhoek waren, wat zouden dan de meest optimale keuzes zijn? Tegelijkertijd werd geconstateerd dat al deze opgaven tevens een lokale component hebben en dat juist daar de spanning ontstaat, bijvoorbeeld als het gaat om het openhouden van voorzieningen.

Het is ook veel gegaan over houding en gedrag, over cultuur en vertrouwen (of het gebrek daaraan). Kerktoerenpolitiek, financiële verrekeningssystematieken, het via de media bevuilen van het eigen nest en terugkomen op gemaakte afspraken: het getuigt niet van een energieke en positieve flow en conflictregulering in de Achterhoekse samenwerking. Daarbij werd de vraag opgeworpen: bepaalt de traagste het tempo van het peloton? Hierbij kan de vergelijking worden getrokken met het Brusselse vraagstuk 'het Europa van de verschillende snelheden'.

Als oplossingsrichtingen (vanuit visie, belang, plan, middelen en competenties) werden onder meer genoemd: het bij elkaar meelopen (begrip) om meer 'regionale bestuurders' te krijgen, elkaar iets gunnen en de burgemeester als onafhankelijke verbindende schakel bij uiteenlopende belangen.

Tijdens de sessie met het gemeentesecretarissen is het gegaan over regionale opgaven en de uitvoeringskracht. De gemeentesecretarissen, in hun rol van algemeen directeur verantwoordelijk voor de ambtelijke organisaties, hebben aangegeven dat het regionale denken en doen beter kan en moet. Burgemeesters en secretarissen zouden dragers moeten zijn van de strategische ontwikkelagenda van de Achterhoek.

Regionale samenwerking zit in ieders portefeuille, maak concreet en een zakelijk inzicht over wat die samenwerking per portefeuille oplevert. Alle betrokkenen moeten verleid worden om te komen tot een meer regionale blik op vraagstukken.

Waarbij telkens de vraag moet worden gesteld: wat is het juiste schaalniveau van het betreffende vraagstuk? Immers, iedere opgave kent een eigen optimale schaal om effectief invulling te kunnen geven aan die opgave.

Daarbij hoort ook een jaarplan van en voor de regio, op basis daarvan kunnen gemeentesecretarissen mensen en middelen leveren. Noodzakelijke voorwaarde is dat hier bestuurlijk draagvlak voor is.

Bijlage 3 Onderbouwing scores van de scenario's

De toekenning en onderbouwing van de scores vindt plaats op basis van:

- de bevindingen, waarnemingen en analyses van de bestaande samenwerking in de Achterhoek (documentenstudie, interviews, sessies met raden en colleges);
- wetenschappelijke literatuur en praktijkevaluaties op het gebied van (regionale en intergemeentelijke) samenwerking tussen gemeenten;
- het expert-/professioneel oordeel van de BMC-adviseurs.

	Nul-optie	Achterhoek commissie	Parlement	Bestuurs-commissie	Herindeling
Bestuurlijke slagkracht en toekomstbestendigheid	-	+	+	0/+	0/+
Bestuurlijke en ambtelijke kosten: efficiency en kostenbeheersing	--	0	0	0	0/+
Flexibiliteit	+	0	0	0	+
Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit	0	0/+	+	-	0/+
Draagvlak	-	+	0	-	--

Nulscenario: de huidige situatie blijft intact

Bestuurlijke slagkracht (score -)

Na de herindelingsoperatie van begin jaren 2000 hebben de Achterhoekse gemeenten aan bestuurskracht gewonnen. Er zijn robuuste organisaties ontstaan. Er wordt actief uitvoering gegeven aan de Achterhoek 2020-agenda, met name daar waar het om de economische projecten die bij ondernemers en maatschappelijke organisaties liggen. De slag- en schakelkracht blijft vanuit de gemeenten blijft achter. Wel is er sprake van een sterk profiel richting provincie (Gebiedsopgaven), Den Haag (o.a. jaarlijks Lentediner met Smart Industry als centraal thema) en Brussel. De versnippering van de samenwerking, de moeizame onderhandelingsresultaten daar waar het gaat om woningbouwcontingenten, verevening sociaal domein, bedrijventerreinen etc. en de suboptimale keuze om te werken met 'coalitions of the willing' leiden ertoe dat er niet optimaal gebruik wordt gemaakt van gemeentelijke kwaliteiten: de zeven bouwstenen vormen geen stevig bouwwerk. Dat heeft ook mede te maken met een gebrek aan belang, urgentie en gezamenlijke visie. Ook het gebrek aan uitvoeringskracht (mensen en middelen) zorgt voor weinig positieve energie en resultaat. Zo zijn de POHO's een afstemmingsorgaan, geen besluitvormingsorgaan.

Bestuurlijke en ambtelijke drukte (score: --)

Getuige het complexe overzicht van alle regionale overlegvormen (via diverse structuren) op regionaal en subregionaal niveau, constateren we dat de kosten van samenwerking fors zijn. Zowel bestuurders als ambtenaren zijn iedere week veel tijd kwijt aan regionale overleggen. Het is zo dat samenwerken geld en energie kost, maar niet samenwerken kapitalen. Op basis van de feedback van bestuurders en gemeentesecretarissen concluderen we dat de huidige samenwerking in de Achterhoek bovengemiddeld veel samenwerkingskosten met zich mee brengt. Daarbij speelt de precaire balans tussen lokaal en regionaal een belangrijke rol. Dit vergt een continue onderhandeling, ook op detailniveau.

Flexibiliteit (score: +)

Ieder nieuw vraagstuk, iedere opgave een eigen structuur. Voor nieuwe opgaven is mede op basis van de bestaande samenwerkingscultuur iedere keer strijd om wie welke bijdrage gaat leveren. Tijdens het onderzoekstraject zijn we dat in de praktijk tegengekomen bij het vraagstuk rondom de Omgevingsvisie. In het verleden is gekozen om de regionale organisatie af te bouwen. Het blijkt dat gemeenten de samenwerkingstaak niet automatisch oppakken. Gezien de verschijningsvormen van de huidige samenwerkingen en wisselende coalities is er wel sprake van flexibiliteit: samenwerkingsverbanden komen en gaan op basis van eigenstandige keuzes van gemeenten (op basis van afwegingen rondom meerwaarde en versterking van het lokale).

Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit (score: 0)

Een steeds groter deel van de gemeentebegrotingen wordt via regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven, die zich ook steeds meer bezighouden met beleidsintensieve taken. In de Achterhoek wordt er met name intergemeentelijk samengewerkt: gemeenten houden hun lokale bevoegdheden. Regionale thema's worden opgepakt op basis van de wensen en eisen vanuit zeven gemeenten. Taken die wel regionaal worden afgestemd, bijvoorbeeld via de POHO's, worden wisselend teruggekoppeld door portefeuillehouders. Daarmee is er niet gebouwd aan een regionale politieke ruimte. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor raadsleden, griffiers en collegeleden. Er is in de huidige situatie wel veel ruimte voor lokale identiteit: basis vormen de zeven gemeenten (budgetten, beleid, uitvoering).

Draagvlak (score: -)

Ondernemers en organisaties, als partners van de overheden, doen bij voorkeur zaken met een krachtige overheidsspeler. Het draagvlak voor het huidige model, waarbij zeven gemeenten niet altijd in gelijke mate denken in het overkoepelende, regionale belang, is daarom beperkt. Daarmee is de samenwerkingskracht erg persoonsafhankelijk (de roep om leiderschap komt telkens terug). Tijdens de raden- en collegeconferenties is door een aanzienlijk deel gesteld dat de huidige manier van samenwerking onvoldoende oplevert: in snelheid, in resultaten. Daarbij komt: een aanzienlijk deel van de raadsleden is niet tevreden met de huidige wijze waarop zij betrokken worden bij de regionale samenwerking.

Scenario 2 Achterhoekcommissie

Bestuurlijke slagkracht (score: +)

Wanneer er gewerkt wordt op basis van een gedragen (strategische) agenda met betrokkenheid van de gemeenteraden, kan de slagkracht worden verhoogd. Regionale thema's benoemen (visie, strategie) helpt daarbij. Dit model draagt verder bij aan de bestuurlijke slagkracht om beleidsvoorbereiding en besluitvorming op de benoemde thema's in de regio voorbereid worden. Dit stelt wethouders en raadsleden in staat om met elkaar invulling te geven aan opgaven vanuit regionaal perspectief.

Bestuurlijke en ambtelijke drukte (score: 0)

Er moet gewaakt worden voor een extra bestuurslaag. Dat is het grote risico van een bestuurscommissie. Een Achterhoekcommissie kan een extra bestuurslaag worden als onvoldoende nagedacht wordt over de taken, verantwoordelijkheden en rolverdeling met andere gremia. De Achterhoekcommissie moet geen 'tandeloze tijger' worden. Efficiencywinst kan geboekt worden doordat ambtenaren samenwerken aan beleidsvoorbereiding en besluitvorming: dat betekent dat niet alle gemeenten zeven keer het wiel opnieuw hoeven uit te vinden en dat bij gemeentegrens overstijgende opgaven meer optimale keuzes worden gemaakt. Ook worden voorstellen niet meer via lokale commissies (commissie Ruimte, Sociaal, Bestuur etc.) geagendeerd. Dit vraagt wel om uniformering van o.a. procedures.

Flexibiliteit (score: 0)

Ten opzichte van de huidige situatie verandert hier niets tot weinig. Op de thema's die in de regionale strategische agenda's zijn opgenomen, kan wel eenvoudiger regionaal worden geschakeld (denk aan voorbereiding en implementatie Omgevingswet).

Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit (score: 0/+)

Raadsleden zijn betrokken bij de kaderstelling en de wijze van samenwerking, bijvoorbeeld door het vaststellen van '*Uitgangspunten en afspraken raadsbijeenkomsten in de Achterhoek*'. Er worden geen bevoegdheden aan de commissie overgedragen; de adviezen zijn formeel ook niet bindend, maar worden door de deelnemende raden wel als zeer zwaarwegend beschouwd. Door de betrokkenheid en deelname van raadsleden wordt de regio meer een politieke ruimte. Het wordt ook helder hoe gemeenten die regionale thema's (de leidende inhoudelijke agenda) bezien en wat hun standpunt is. De gemeenten behouden hun eigen gemeenteraad en colleges (nabijheid) en op regionale thema's vindt er in deze structuur automatisch afstemming (en conflictregulering) vooraf plaats. Binnen de Achterhoekcommissie worden regionale vraagstukken besproken, overlegd en vervolgens advies gegeven aan de zeven gemeenteraden. Uit een evaluatie elders in Nederland blijkt het volgende:

- 70% van de raadsleden stemt overeenkomstig het voorstel van de commissie;
- raadsleden ervaren deze wijze van samenwerken als meer democratisch dan een GR;
- men is tevreden over kwaliteit van besluitvorming en stukken, mede door het samen optrekken van wethouders, raadsleden en ambtenaren.

Draagvlak (score: +)

Het helpt raadsleden regionaal denken en doen. Raadsleden hebben aangegeven elkaar vaker te willen ontmoeten en meer aan de voorkant betrokken te willen zijn daar waar het gaat om besluitvorming, dit model komt daaraan tegemoet. Op basis van een heldere Strategische Agenda met focus kan de samenwerking met de andere O's worden vormgegeven. Aandachtspunt vormt de afstand tot inwoners. Communicatie/storytelling over wat de meerwaarde is van de Achterhoekcommissie (en bereikte resultaten) zijn dus cruciaal (net als in de huidige samenwerking overigens).

Scenario 3 Achterhoekparlement

Bestuurlijke slagkracht (score: +)

Strategie, beleid en uitvoering worden regionaal gedaan. Dat betekent dat, zeker als de ambtelijke organisaties naar het voorbeeld van Drechtsteden grotendeels worden samengevoegd, er aan bestuurskracht gewonnen wordt. Via de gezamenlijke strategische agenda kan doelgericht worden samengewerkt aan de belangrijkste opgaven voor korte, middellange en lange termijn.

Dat betekent wel iets voor de competenties van alle betrokkenen: gemeenteraden en colleges van B&W moeten gezamenlijk komen tot een eenduidige ambitie en agenda (richten: besturende proces), vervolgens moet dit door de secretarissen (topstructuur) georganiseerd en vertaald worden (inrichten: organisatiekracht) en door medewerkers uitgevoerd worden (verricht: beleid en uitvoering, primaire proces).

Bestuurlijke en ambtelijke drukte (score: 0)

Besluitvorming vindt voor een belangrijk deel plaats in het Achterhoekparlement. Dat betekent dat alle raadsleden dezelfde stukken ontvangen, hetzelfde besluitvormingsproces doorlopen etc. De samenwerking in de Achterhoek zou ontwikkelingsgericht moeten zijn en zich (inter)nationaal moeten profileren (lobby) op basis van een strategische agenda. Tegelijkertijd wordt daar waar mogelijk ook administratief en operationeel samengewerkt. De schaal en positie van Achterhoek maakt beide doelen mogelijk. De transitiekosten om deze samenwerkingsvariant tot stand te brengen, zijn aanzienlijk. Het vergt bestuurlijk en ambtelijk de nodige capaciteit om te komen tot een dergelijk zwaar samenwerkingsmodel.

Flexibiliteit (score: 0)

Binnen de samenwerking het Achterhoekparlement kan de mogelijkheid worden gecreëerd om flexibel om te gaan met samenwerkingsprojecten. Dat is ideaal voor nieuwe taken. Het aantal deelnemende gemeenten aan deze samenwerkingsprojecten kan verschillen. Soms betreft het samenwerking tussen enkele in de regeling deelnemende gemeenten. Het is echter ook denkbaar dat het een samenwerking betreft waarbij het aantal deelnemers de Achterhoekse gemeenten overstijgt. Om te voorkomen dat hiervoor steeds nieuwe regelingen worden opgetuigd kan in de regeling hiervoor een aantal voorzieningen getroffen. Hier geldt wel: hoe meer er in kleine verbanden wordt samengewerkt, des te meer kosten en inefficiëntie dit met zich meebrengt. Flexibiliteit heeft dus een prijs, harmonisering en uniformering zijn meer vanzelfsprekend. Dat betekent dat lokale beleids- en uitvoeringsvrijheid (flexibiliteit) gering zijn.

Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit (score: +)

Het Achterhoekparlement wordt het algemeen bestuur van de Achterhoek. Het Achterhoekparlement vervult net als een gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol op het dagelijks bestuur, het Achterhoekbestuur (een burgemeester of wethouder vanuit iedere gemeente). Het Achterhoekparlement komt te bestaan uit leden die ieder één lokale fractie vertegenwoordigen. Iedere fractie die dus in een gemeente vertegenwoordigd is, is ook in het Achterhoekparlement vertegenwoordigd. Spanning ontstaat er tussen de kracht en macht van uniformiteit en lokaal maatwerk: door de stevige samenwerking op alle niveaus is er minder ruimte voor afwijkingen (kan alleen als daar een prijs voor betaald wordt). Door een goede interactie tussen lokale en regionale belangen en voorkeuren ontstaat niet alleen transparantie, maar wordt daadwerkelijk invulling gegeven aan verlengd lokaal bestuur. In deze variant kan dus afhankelijkheid ontstaan van de (machtige) centrale organisatie. Maar dat blijft een 'eigen' organisatie, waar door slimme coalitievorming met de samenwerkingspartners (gemeenten) invloed op is uit te oefenen.

Draagvlak (score: 0)

Voor de andere O's wordt het overzichtelijker: er wordt samengewerkt met een stevige overheidspartner met strategische agenda én beleids- en uitvoeringskracht. De vraag in de Achterhoekse situatie is in hoeverre gemeenteraden bereid zijn om een deel van de autonomie en bevoegdheden/budgetten over te dragen. De thema's waarop samenwerking gewenst en noodzakelijk is, kunnen zij redelijk eensgezind benoemen. Het gedeeltelijk overdragen van autonomie (op basis van de een door de raden vastgestelde agenda) is de noodzakelijke vervolgstap.

Scenario 4 Bestuurscommissies

Bestuurlijke slagkracht (score 0/+)

Op de thema's die in de bestuurscommissie worden belegd (bijvoorbeeld economie en vervoer of werken, wonen en bereikbaarheid) neemt de bestuurlijke slagkracht toe: de bestuurscommissies mogen en kunnen binnen bepaalde grenzen en kaders zelf beslissingen nemen. Voor andere thema's verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. De slagkracht en toekomstbestendigheid zijn dus afhankelijk van het overgedragen mandaat en bevoegdheden vanuit de zeven gemeenten.

Bestuurlijke en ambtelijke drukte (score: 0)

Het zwaartepunt van de bestuurlijke overleggen vormen de bestuurscommissies, de ambtelijke voorbereiding is daar op gericht. Nu is dat op de POHO's, effectief verandert er dus weinig. Het enige is en dat geldt ook hier weer: een heldere agenda helpt om de inzet van mensen en middelen zo optimaal mogelijk te maken. De uitvoeringskracht kan via gemeenten of via de regionale organisatie worden bestendigd.

Flexibiliteit (score: 0)

Nieuwe taken of nieuwe samenwerkingen kunnen niet sneller of daadkrachtiger worden opgepakt, tenzij deze direct onder het mandaat van een bestuurscommissie komen te vallen. Als dat niet in het jaarprogramma is opgenomen, zal er aparte besluitvorming moeten plaatsvinden.

Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit (score: -)

Deze variant is erg op regionale samenwerking van de colleges van B&W gericht en is een voorzetting van het verlengd regionaal bestuur, zij het dat de bestuurscommissies een formelere rol krijgen dan de huidige POHO's. Daarmee worden hun rol en bevoegdheden wel meer inzichtelijk en transparant in besluitvormingsprocessen. Ook nu blijven de raden via reguliere wettelijke mogelijkheden zoals zienswijzeprocedures een rol op afstand houden. Via jaarplannen en periodieke informatieverstrekking kan dit wel worden versterkt ten opzichte van de huidige situatie.

Draagvlak (score: -)

Bij de gemeenteraden is er beperkt enthousiasme en draagvlak voor deze optie, met name omdat het voor de rol en invloed van raadsleden weinig meerwaarde heeft daar waar het gaat om regionale samenwerking. Vanuit colleges van B&W is een deel voorstander van bestuurscommissies (met name om de bestuurlijke slagkracht en het formele mandaat). Voor ondernemers en maatschappelijke organisaties kan het hebben van een bestuurscommissie als partner op bijvoorbeeld economisch gebied wel degelijk een meerwaarde hebben. Voor inwoners is dat belang niet direct inzichtelijk.

Scenario 5 Herindeling

Bestuurlijke slagkracht (score 0/+)

Na een herindeling neemt de bestuurlijke slagkracht (op lange termijn) toe. Eén gemeente Achterhoek (met ruim 260.000 inwoners) zou qua inwoneraantal de vijfde gemeente van Nederland zijn en is daarmee een sterke partner richting provincie, Rijk en Europa. Nieuwe en complexe taken (sociaal domein, Omgevingswet, strategisch informatiebeleid etc.) kunnen door de gemeente zelf opgepakt worden vanwege haar schaalgrootte. Ook keuzes rondom bedrijventerreinen, woningbouw en winkels worden vanuit een ander (regionaal) perspectief genomen. De toekomstbestendigheid scoort maximaal.

Nadeel is dat deze fusieoperatie een gigantische operatie zal zijn (in Nederland niet in deze omvang vertoond), waarbij de gemeenten de komende jaren erg intern gericht zullen zijn (bouwen nieuwe organisatie, harmoniseren beleid en processen etc.).

Ook voor deze variant geldt trouwens dat de gemeente Achterhoek zal moeten nadenken over haar strategische verhouding ten opzichte van omliggende regio's (Twente, Arnhem-Nijmegen, grensoverschrijdend).

Bestuurlijke en ambtelijke drukte (score: 0/+)

Bijna alle overleggenia en structuren op regionaal en subregionaal niveau verdwijnen. Dat heeft een positief effect op de bestuurlijke en ambtelijke drukte. Voor een gemeente met deze schaalgrootte, zijn er echter wel nieuwe organisatiekundige uitdagingen: alleen met een passende besturings- en managementfilosofie, cultuur, structuur, systemen en processen kan een gemeentelijke organisatie van dergelijke omvang efficiënt opereren. Zoals gezegd: voorafgaand aan en de eerste jaren van de fusie zullen in het teken staan van integratie (intern gericht).

Flexibiliteit (score: +)

Een gemeente van deze omvang is voor het grootste deel van bestaande en nieuwe taken in staat om nieuwe taken en opgaven op te pakken.

Nabijheid bestuur en democratische kwaliteit (score: 0/+)

De gemeente zal een hele grote oppervlakte krijgen. Tegelijkertijd is dat niet per se negatief, zie hoe er in de Achterhoek grote plattelandsgemeenten veel samenlevingskracht zit in dorpen en kernen. Toch zal de nabijheid van het bestuur, in ieder geval gevoelsmatig, afnemen. Dit is vanzelfsprekend afhankelijk van hoe raadsleden, collegeleden en ambtenaren hun binding met de kernen en dorpen onderhouden. Waar kunnen inwoners gebruik maken van de gemeentelijke (e-)dienstverlening (paspoort, rijbewijs), hoe kunnen inwoners, bedrijven en organisaties invloed uitoefenen. Het aantal samenwerkingsverbanden (verlengd lokaal bestuur) neemt wel significant af. Dat verhoogt de democratische kwaliteit: de nieuwe gemeente is immers minder afhankelijk van anderen.

Draagvlak (score: --)

Na de grootscheepse herindelingen aan het begin van deze eeuw zijn er redelijk bestuurskrachtige gemeenten ontstaan (zie ook de bevindingen van de *Commissie Sterk Bestuur in Gelderland*). Het draagvlak voor en urgentie van een nieuwe herindeling van deze omvang (of van West- en Oost-Achterhoek) lijkt niet aanwezig. De belangrijkste opgave voor de gemeenten zit veel meer in het vinden van een passende regionale samenwerking (inhoud en structuur). Voor ondernemers en maatschappelijke organisaties, die van nature minder in administratieve gemeentegrenzen denken, zou dit positief kunnen