

Regionaal organiseren

PLATFORM31

Uitvoering geven aan
een nieuwe werkelijkheid

Regionaal organiseren

Uitvoering geven aan een nieuwe werkelijkheid

Drs. Marjolein Stamsnijder, projectleider Platform31

PLATFORM31



**Een samenwerking van
Platform31
VNG**

Voorwoord

De tien colleges in het rivierengebied in Gelderland hebben in hun afzonderlijke collegeprogramma's samenwerking allemaal hoog op de agenda staan. En daarin zijn ze geen uitzondering. Er zijn bijna geen thema's te benoemen waarin niet naar samenwerking wordt gezocht. De discussie over nut en noodzaak hiervan is allang geluwd. Samenwerking is een vanzelfsprekende realiteit geworden en zeker geen tijdelijke hulpconstructie.

Terwijl onderlinge samenwerking tussen gemeenten alleen maar groeit, neemt tegelijkertijd een kritische houding ten opzichte van de bestaande samenwerkingsstructuren toe. Soms is aversie haast voelbaar. De systemen die zijn ontstaan op basis van solidariteit, gelijkwaardigheid, consensus en elkaar over en weer wat gunnen, piepen en kraken in hun voegen. Dat wordt geconstateerd in het Platform regionale samenwerking, waar secretarissen van al langer bestaande samenwerkingsverbanden elkaar treffen. Ook de discussie over de democratische legitimiteit draagt hier haar steentje aan bij.

3

We zien steeds meer dat gemeenten niet aan elkaar gebonden willen zijn in vaste structuren en geïnstitutionaliseerde overleggen, die bijna altijd een eigen dynamiek ontwikkelen. Dat wordt als stroperig en knellend ervaren en 'niet meer van deze tijd'. Vanuit die optiek worden momenteel veel klassieke, brede regionale samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen door de eigen deelnemers onder de loop genomen. Waar nieuwe taken op gemeenten afkomen om in gezamenlijkheid op te pakken, is het allerm minst vanzelfsprekend dat de bestaande vehikels van de samenwerking hiervoor worden ingezet.

De dynamiek van de problematiek die op gemeenten afkomt, vraagt om dynamische allianties, wisselende coalities, meer partijenoverleg en onconventionele handelwijzen. Werken vanuit een probleem en daar de beste vorm bij vinden, met de belanghebbenden die nodig zijn om een oplossing vinden. Want de oplossingen komen steeds minder exclusief van gemeenten. Maatschappelijke instanties, inwoners en andere organisaties hebben de kennis en kunde in huis om vraagstukken tot een goed einde te brengen. Het vraagt een *open mind* om met hen

in gesprek te gaan; van professional tot ervaringsdeskundige. Zonder blauwdrukken doen wat nodig is, met zo min mogelijk ballast van instituties. Niet de organisaties staan centraal, maar het organiseren van de slimste oplossingen.

Dat klinkt goed, maar is niet altijd eenvoudig om in de praktijk te brengen. Hoe zorgen we voor de gewenste flexibeler vormen van samenwerking in pluriforme netwerken? Niet als doel op zich, maar als antwoord op veranderende behoeften van samenwerkende gemeenten die nieuwe wegen in die samenwerking willen verkennen. Punten die daarbij spelen zijn:

- welke vrijheid kan een ambtenaar nemen;
- hoeveel ruimte om te onderhandelen krijgt een bestuurder, en
- hoeveel vertrouwen schenkt de gemeenteraad?

Dat zijn vragen waarop we in deze publicatie met praktijkvoorbeelden prikkelende inzichten willen bieden. Inspirerende voorbeelden laten zien wat goed werkt en hoe samenwerking energie krijgt.

Ilona van Wamel

Secretaris Regio Rivierenland en voorzitter Platform Regionale Samenwerking



Inhoudsopgave

P.3 **Voorwoord**

P.7 **Inleiding**

P.8 **Leeswijzer**

P.13 **Deel 1.**
Veranderende relaties en
nieuwe werkelijkheden

P.23 **Casus 1**
Regionale samenwerking op het
sociale domein Stichtse Vecht,
Weesp en Wijdmeren

P.25 **Deel 2.**
De leefwereld, de
betekenis van regionaal
organiseren voor eigen
handelen

P.30 **Casus 2**
Afspraken over wonen in de
Metropoolregio en de stadsregio
Amsterdam

P.33 **Deel 3.**
De systeemwereld:
organisatie van regionale
samenwerking

P. 39 **Casus 3**
Wonen en zorg in de regio
Rivierenland

P.41 **Epiloog**

P.43 **Literatuur en bronnen**

Inleiding

Na de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2014 traden nieuwe colleges aan. Een van de belangrijkste opgaven van deze colleges is het vormgeven van de decentralisaties in het sociale domein. Dit gebeurt deels in de eigen gemeenten en deels in regionale verbanden. Maar deze verbanden staan onder druk. De bestaande stadsregio's worden afgebouwd of omgevormd doordat het Rijk de stadsregio's wil afschaffen. Ook andere regionale samenwerkingsverbanden verliezen aan kracht mede doordat de vraag naar democratische legitimiteit steviger op de agenda staat. Tegelijkertijd zijn er nog nooit zoveel samenwerkingsverbanden geweest.

Een gemeente neemt gemiddeld deel aan ongeveer 33 gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden. Volgens de RegioAtlas¹ maakt bijvoorbeeld Leiden deel uit van 35 verbanden. Naar verwachting zal dat aantal verder toenemen. Een aantal jaren geleden lag het accent op regelingen binnen

het fysieke domein. De laatste jaren is er een verschuiving gaande richting het sociale domein. Doordat het accent verschuift naar nieuwe verbanden met nieuwe mensen in het sociale domein, bestaat het gevaar dat er jarenlange samenwerkingskennis verloren gaat. De opdracht bij het schrijven van deze publicatie was: "de kennis en ervaring borgen die de afgelopen jaren met regionale samenwerking is opgedaan en om deze toepasbaar te maken in de netwerk- en informatiesamenleving." Samenwerking kan een oplossing zijn voor *wicked problems* die gemeenten zelf niet op kunnen lossen. Door de spreekwoordelijke taart te vergroten, door het maken van 'mandjes' – het uitruilen van belangen – zijn er oplossingen mogelijk die gemeenten alleen niet kunnen realiseren. De stadsregio's en stedelijke netwerken hebben hier in het verleden successen mee geboekt. Voorbeelden van succesvolle stedelijke samenwerking zijn het stroomlijnen van regionaal openbaar vervoer, het afstemmen van de planning van

bedrijventerreinen, woningbouwafspraken en recreatiebeleid. Ook zijn er grote kostenbesparingen mogelijk geworden door samen te werken in *shared-service*-centra.

In 2014 vervalt de plus van de WGR+ en worden verschillende bestaande regionale samenwerkingsverbanden gereorganiseerd. De afgelopen jaren is er maatschappelijke onrust ontstaan over de beperkte democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. Het afschaffen en afslanken van regionale samenwerkingsverbanden staat haaks op de ontwikkeling waarbij binnen tal van gemeentelijke beleidssectoren juist vaker naar regionale samenwerking wordt gezocht. Er wordt regionaal samengewerkt om diverse redenen zoals de uitvoering van de decentralisaties in het sociale domein. Maar ook de aanpak van leegstaande kantoren en detailhandelslocaties is een regionale opgave. In

8

krimpgebieden waar het aantal voorzieningen afneemt en de gemiddelde afstand tussen voorzieningen toeneemt, is samenwerking op regionaal niveau een noodzakelijke oplossing om krimp te begeleiden. In stedelijke regio's blijft regionale samenwerking nodig om de economische kracht te versterken. Regionale samenwerking is dan geen oplossing meer maar een noodzakelijke uitdaging. Deze publicatie bevat aanknopingspunten om deze uitdagingen aan te gaan.

Uit onderzoek van het Sioo is gebleken dat het aantal samenwerkingsverbanden waar gemeenten aan deelnemen sterk groeiende is. Dit blijkt ook uit het aantal ambtenaren dat in dienst is bij regionale samenwerkingsverbanden. In 2013 nam dat toe met acht procent terwijl het totale aantal ambtenaren in het openbaar bestuur daalde met drie procent². Daarbij geven gemeenten steeds meer geld uit aan regionale samenwerking. In 2005 werd

gemiddeld zes procent van de gemeentelijke begroting besteed aan regionale samenwerking. In 2010 is het aandeel gestegen naar gemiddeld veertien procent. Steeds vaker raken de samenwerkingsverbanden de kernactiviteiten van gemeenten en wordt er ook samengewerkt met partners van buiten, zoals bedrijven en kennisinstellingen. Het Sioo constateert dat gemeenten te gefixeerd zijn op de formele en structuurkant kant van samenwerken. Ondertussen is er wel veel ruimte voor gemeenten om hun samenwerkingsvaardigheid te vergroten. Onder meer door vanuit belangen te gaan werken in plaats van het centraal stellen van de eigen gemeentelijke organisatie en standpunten. Die werkwijze is nodig om de nieuwe opgaven waar gemeenten voor staan aan te pakken.

Leeswijzer

Deze publicatie bestaat uit meerdere delen die zowel in samenhang als los te lezen zijn. De publicatie start met tien lessen over regionaal organiseren. Deze lessen komen voort uit gesprekken met regiosecretarissen, de uitwerking van de casussen en bijeenkomsten over regionale samenwerking in het woondomein. Bij iedere les staat opgenomen waar in de publicatie meer te lezen is over deze les. De lessen zijn te lezen als samenvatting.

De publicatie bestaat uit drie delen. Het eerste deel begint met het beschrijven van de veranderende relaties en de nieuwe werkelijkheid die op gemeenten en regio's afkomt. In dit deel worden de nieuwe opgaven beschreven en de werking van de netwerk en informatiesamenleving. Tot slot wordt kort de historie van regionaal samenwerken in Nederland uiteengezet.

Het tweede deel gaat over de leefwereld en de betekenis van regionaal organiseren voor het



Regio Eindhoven Strijp S

handelen van bestuurders, gemeenteraden en ambtenaren.

Het derde deel gaat over de systeemwereld. In dit deel worden de mogelijke organisatievormen voor regionale samenwerking in kaart gebracht en de voor- en nadelen en mogelijkheden van de verschillende vormen beschreven.

Tussen de delen door worden drie casussen uitgewerkt. Regionale samenwerking bij het uitvoeren van de decentralisaties in het sociaal

domein in de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren. Het maken van regionale afspraken over wonen in de Metropoolregio en stadsregio Amsterdam. De laatste casus die beschreven wordt, is de manier waarop in de regio Rivierenland samengewerkt wordt op het thema wonen en zorg.

1 www.regioatlas.nl

2 Bron: Ambtenarenkrimp het sterkst binnen gemeenten, Binnenlands Bestuur, 3 september 2014.

Tien lessen over regionaal organiseren

- 1 Regionaal organiseren wordt vergemakkelijkt en versterkt als er een **'basiscoalitie'** is. Een minimale basiscoalitie is een periodiek overleg tussen bestuurders van samenwerkende gemeenten ondersteund door een secretaris. 'Die basis' is noodzakelijk is noodzakelijk om regionaal organiseren mogelijk te maken.



Zie deel drie

- 2 Regionale samenwerking, ook die gebaseerd op de principes van regionaal organiseren, heeft **urgentie** nodig. Welk probleem wordt er opgelost door samen te werken? Benoem de bovenlokale belangen en organiseer de samenwerking daaromheen. Wat is er gemeenschappelijk?



Zie deel twee

- 3 Volgend op de urgentie is er een **gedeelde visie** nodig. Wat zijn de kernwaarden van het gebied, wat is sterk dat sterker gemaakt moet worden en wat behoeft aandacht? Wat is er speciaal aan de manier waarop de opgave aangepakt wordt?



Zie deel twee

- 4 Soms is het nodig om **een list** te verzinnen of een gemeenschappelijke uitvinding te doen. Door een list of uitvinding is het mogelijk om aandacht te vestigen op de regio en investeringen aan te trekken. Succesvol is bijvoorbeeld de regio Eindhoven door zich te focussen op zijn economische identiteit en zich te *branden* als Brainport. Maar ook ruimtelijke investeringen of vernieuwende vormen van samenwerking kunnen nieuwe perspectieven openen.



Zie deel twee

- 5 Alleen in het **gesprek** worden de mogelijkheden en de onderhandelingsruimte duidelijk. Het is daarom noodzakelijk om in gesprek te blijven met alle partijen en de belangen goed in beeld te hebben.



Zie deel twee

6 **Zorg voor experimenteerruimte.**

Samenwerken kost tijd en wanneer er op een nieuwe manier gewerkt wordt, kan het misgaan. Experimenteerruimte is nodig om samen de beste oplossing uit te vinden en in de praktijk te brengen.



Zie deel één

- 7 Het **managen van de achterban** is een belangrijk onderdeel van het regionaal organiseren. Want het gevaar bij regionaal organiseren is dat de samenwerkende partijen losraken van de eigen organisaties. Houd de achterban daarom betrokken en help elkaar daarbij.



Zie deel twee

- 8 **De macht verschuift van de bureaucratie naar het netwerk.** Dat is lastig voor bestuurders en gemeenteraden die het gevoel hebben autonomie te verliezen. Betrek hen aan de voorkant en organiseer tijdens het proces momenten voor de colleges en raden om bij te sturen.



Zie deel één

9 **Organiseer regionaal leiderschap.**

Bestuurders die in de samenwerking geloven en anderen mee kunnen krijgen, zijn noodzakelijk om de urgentie aan te tonen en de samenwerkingsplannen uit te voeren.



Zie deel twee

- 10 **Het gaat om mensen**, de chemie tussen mensen en de organisatie- en persoonlijke belangen. Door regionaal te organiseren is het niet mogelijk om te leunen op de bestaande bureaucratische procedures. Het is noodzakelijk om constant te zoeken naar de inhoudelijke opgaven, de betrokken partijen en de belangen van mensen. Hoewel persoonlijke motieven nooit leidend mogen zijn, spelen ze wel mee. Verlies de menselijke maat daarom niet uit het oog en heb er respect voor.



Zie deel twee

Deel 1.

Veranderende relaties en nieuwe werkelijkheden



Hoogspanningsnet in Delftland

1. Veranderende relaties en nieuwe werkelijkheden

Nieuwe opgaven voor gemeenten

“Wij leven niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperken”, aldus Jan Rotmans, hoogleraar transformatiemanagement aan de Erasmus Universiteit Rotterdam³. Onze samenleving kantelt van een centraal geleide, top-downgestuurde samenleving naar een decentrale, *bottom-up* samenleving. Gemeenten hebben niet meer het monopolie op de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Steeds meer gebeurt dat in samenwerking met betrokken en belanghebbende partners zoals maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven. Elk vraagstuk kent een eigen optimale schaal voor de oplossing en aanpak: de wijk, de stad of de regio. Gemeenten opereren in zogenoemde ‘multi-schaal-governancenetwerken’, bestaande uit verschillende actoren op diverse schaalniveaus en met uiteenlopende belangen.

De burger krijgt een steeds grotere rol in de maatschappelijke transitie naar een ‘participa-

tiestad’. De impact hiervan begint duidelijk te worden als je door steden en wijken loopt en met burgers praat. Buurtmoestuinen, door de buurt beheerde speeltuinen, *pop-upstores* en andere vormen van burgerinitiatieven en tijdelijk gebruik zijn vaste onderdelen geworden in ons straatbeeld. Burgers worden steeds mondiger, ondernemend en richten bijvoorbeeld zorg- en energiecorporaties op. Burgerparticipatie en vormen van Doe-democratie zijn een overheidsreactie op burgers die meer willen doen en nu al meer doen. Tegelijkertijd is het een oplossing voor bezuinigingen en de terugtrekkende overheid.

Naast deze verschuiving in de samenleving hebben we ook te maken met een totaal andere economische context dan een aantal jaren geleden. Door de economische crisis en de opkomst van het nieuwe werken is er minder behoefte aan kantoorruimte en neemt de leegstand toe. Hetzelfde geldt voor winkelgebieden. Vooral perifere winkelcentra en

Tabel 1: Opgaven gemeenten

Toen	Nu
Bouwen, bouwen, bouwen	Omgaan met leegstand
Kenniseconomie stimuleren	Participatiewet uitvoeren
Ouderen verzorgen	Oud worden in eigen huis en wijk
Dagelijkse boodschappen doen en winkelen in eigen kern	Beschikbaar houden van noodzakelijke winkels en producten voor de inwoners
Maatschappelijke voorzieningen en sport gericht op jongeren en gezinnen	Maatschappelijke voorzieningen en sport mede geschikt maken voor 'grijze golf'
Onderwijs van jongeren laten aansluiten op vraag van de markt	Leven lang leren
Concentratie van problemen in oude stadswijken	Cumulatie van problemen in suburbane woonwijken.

16

aanloopstraten kampen met leegstand. Kleine ondernemers zien hun omzet dalen als direct gevolg van de toenemende online-verkoop en de maatschappelijke trend onder consumenten om onderling spullen te delen of te ruilen. Daarbovenop zit de woningmarkt op slot, vooral voor de midden-groepen. Voor kopers is het steeds moeilijker om een hypotheek te krijgen of het huis te verkopen omdat de hypotheek hoger is dan de actuele woningwaarde. Mensen met een inkomen net hoger dan € 34.678,- komen door Brusselse regelgeving nauwelijks meer in aanmerking voor een sociale huurwoning. Daarbij worden de huren van sociale huurwoningen steeds hoger, waardoor de betaalbaarheid in het geding komt.

In Tabel 1 zijn de opgaven waar gemeenten een aantal jaar geleden voor stonden tegenover de opgaven anno 2014 gezet.

Wanneer de bovenstaande lijst door de oogharen bekeken wordt dan valt op dat van burgers een steeds grotere betrokkenheid wordt verwacht bij de eigen woonomgeving. Zij blijven langer thuis wonen, terwijl tegelijkertijd buiten de stedelijke gebieden het aantal voorzieningen afneemt met als gevolg dat de afstand tot voorzieningen toeneemt. Van burgers wordt verwacht dat zij hun eigen leven

actief vormgeven en bijdragen aan het behoud en beheer van voorzieningen in hun (directe woon)omgeving. Bijvoorbeeld door in een buurttuin te werken of door mantelzorg te verlenen aan hulpbehoevende buurtbewoners.

Tegelijkertijd zullen fysieke problemen gaan ontstaan in de suburbane woongebieden, kantoren en winkelgebieden. De meeste suburbane woongebieden zijn in de jaren zestig tot tachtig gebouwd. In deze gebieden zijn zowel de huizen als de publieke ruimte aan onderhoud toe. Dit terwijl deze wijken vergrizen en de investeringsruimte bij bewoners/eigenaren afneemt onder druk van de economische crisis.

De oplossing voor deze problemen wordt vaak op wijkniveau gezocht. Maar naast de lokale oplossingen is het voor de grote gemeentelijke opgaven nodig om op regionale schaal een en ander te organiseren. Tabel 2 laat zien dat de opgaven anno nu oplossingen behoeven op wijk-, gemeente- en regionale schaal. De gemeente is het knooppunt tussen wijk en regio.

Om de opgaven van de toekomst adequaat op te pakken zullen gemeenten tegelijkertijd lokale (en regionale) netwerken van burgers en

Tabel 2: Opgaven anno nu

Opgave	Wijk	Lokaal	Regionaal
Omgaan met leegstand	Innovatieve oplossingen voor 'tijdelijk' gebruik	Bestemmingsplannen maken voor sloop en nieuwbouw	Afstemmen wat er gesloopt en gebouwd kan/moet worden
Participatiewet uitvoeren	Wijkeconomie en wijk-bedrijven stimuleren	Bedrijfscontacten onderhouden en intensiveren om arbeidsplaatsen te verkrijgen	Arrangementen maken samen met andere gemeenten en regionaal bedrijfsleven om werk te creëren
Oud worden in eigen huis en wijk	Zorgvoorzieningen op wijk- en buurtniveau aanbieden, woningen aanpassen, mogelijk ondersteund door of in samenwerking met actieve bewoners	Ondersteuningsprogramma's ten behoeve van de wijken	Afstemmen welke voorzieningen waar in de regio komen en zorg inkopen
Noodzakelijke boodschappen in eigen kern en internetwinkelen	Bereikbaar houden van noodzakelijk product-aanbod. Via winkels, internet, beter ov naar de buurkern of een SRV-wagen	Bestemmingsplannen maken en mogelijk aanpassen	Afstemmen welke winkelvoorzieningen regionaal behouden kunnen worden
Maatschappelijke voorzieningen en sport mede geschikt maken voor 'grijze golf'	Samen met vrijwilligers en sportverenigingen de maatschappelijke voorzieningen aanpassen waar nodig	Gemeentelijke sportfaciliteiten en hallen beheren, actieve burgers en vrijwilligers ondersteunen	Regionaal afstemmen welke dure sportvoorzieningen zoals zwembaden in stand gehouden worden
Leven lang leren	Leren van vrijwilligerswerk in de wijk		Arrangementen maken met onderwijsinstellingen en regionaal bedrijfsleven
Cumulatie van problemen in suburbane woonwijken	Samen met bewoners investeringsplan maken voor private en publieke ruimte	Gemeentelijk beleid maken voor woonwijken	Regionale woonvisie maken voor (sloop en) nieuwbouw en renovatie

bedrijven én burgerinitiatieven moeten faciliteren én op regionale schaal afspraken moeten maken. De lokale schaal wordt de verbindende schakel die de gemaakte afspraken vastlegt en willekeur vermijdt. In de discussie over de beleidsopgaven van de toekomst staan burgerinitiatieven centraal. Het maatschappelijke draagvlak voor regionale samenwerkingsver-

banden dreigt op de achtergrond te raken. Maar het is voor alle gemeenten nodig om te schakelen tussen wijk en regio; op lokale schaal energie aanboren en op regionale schaal onderliggende structuren aanpakken en achterliggende problemen oplossen. Bepaalde dilemma's moeten opgeschaald worden. Met kleine (sympathieke) oplossingen alleen –

zoals leegstaande kantoren vullen met creatieve bewonersinitiatieven – red je het niet. Er moet ook een regionaal sloop- en renovatie-programma zijn. Het is niet mogelijk om alle sociale problemen op eigen kracht in de wijk op te lossen, er is ook een (regionaal) zorg-arrangement nodig voor de mensen die het op eigen kracht niet redden. Samenwerken op regionale schaal heeft meerwaarde en is voor veel beleidsthema’s noodzakelijk.

De netwerk- en informatie-samenleving

Onze samenleving is steeds meer georganiseerd in maatschappelijke arrangementen die de vorm hebben van verbonden netwerken. Filosoof Gilles Deleuze spreekt in dit verband over een rizoom. Dat is een ondergronds wortelstelsel zonder centraal punt. Het rizoom is niet hiërarchisch en wordt bepaald door een circulatie van toestanden. Er is geen organiserend geheugen of centrale aansturing⁴. Voorbeeld bij uitstek is het internet. Een goed voorbeeld van netwerksturing is de manier waarop *opensource*-programmeurs gezamenlijk software ontwikkelen.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) stelt in de publicatie “De boom en het rizoom” dat de samenleving er als een rizoom uitziet. De overheid daarentegen is georganiseerd als een boom: hiërarchisch met een strikte taakverdeling en verantwoordelijk-

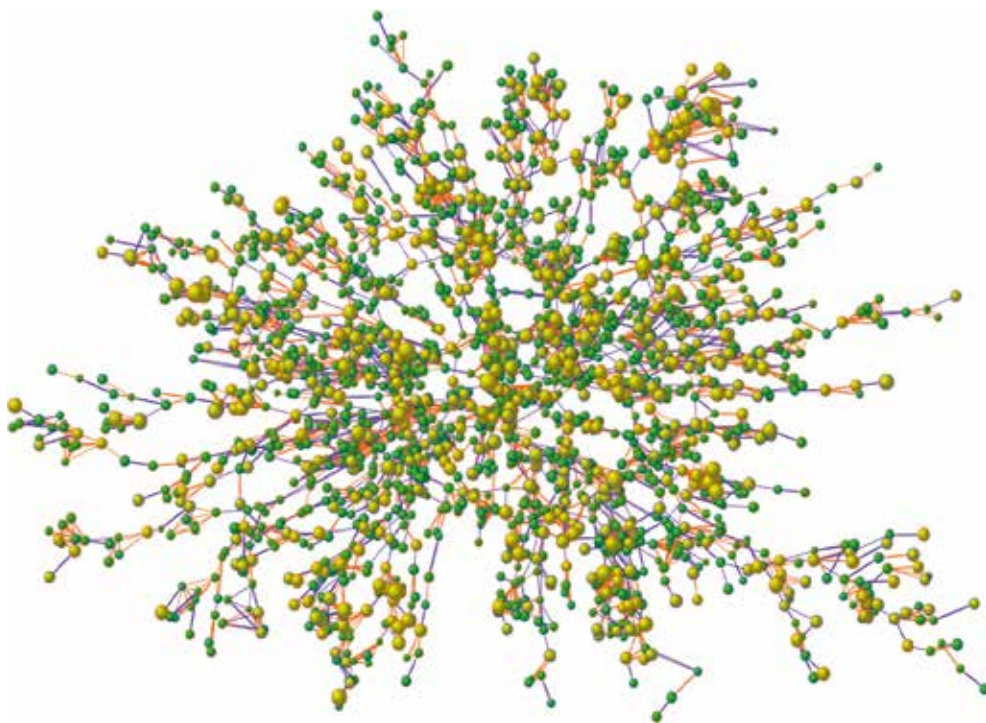
heidsbegrenzing. De prikkels voor handelen komen niet zozeer van buiten of uit de organisatie zelf, maar van bovenaf uit de politieke top⁵. Herkenbaarheid, planning en functionele differentiatie zijn de sleutelbegrippen voor overheidshandelen. Dat zijn volgens de NSOB prima uitgangspunten voor het opzetten van een organisatie. Maar in de context van een rizoom niet altijd passend⁶. De gemeentelijke organisatie is in verandering. In Tabel 3 is uitgewerkt hoe de gemeente steeds meer een netwerkorganisatie wordt die zich kan aansluiten bij de logica van het rizoom.

“Als je alleen een hamer hebt, lijkt alles een spijker.” Deze spreuk kenmerkt het belang van instrumentarium. Gemeenten zijn heel goed om planmatig vanuit een hiërarchische organisatie beleid te maken vanuit het principe van verdelende rechtvaardigheid. Helaas is dat instrumentarium voor steeds meer problemen ontoereikend. Ten eerste omdat het ongeoormerkt geld op is en ten tweede omdat de samenleving zich steeds meer als een netwerk of rizoom ontwikkelt. De bureaucratie is het winnende model van het verleden en het netwerk is het winnende model van de toekomst⁷.

De oude methoden zijn voor bepaalde opgaven nog steeds heel geschikt. Het slimme van regionaal organiseren is dat de deelnemende gemeenten slim kunnen schakelen tussen de verschillende rollen die de overheid kan

Tabel 3

Toen	Nu
Pragmatische bureaucratie	Netwerkorganisatie
Vanuit vaste beleidsdomeinen werken	Opgavegericht werken met burger centraal
Burger als klant/dbc/object beleid	Burgerparticipatie in netwerken
Beleid tot uitvoering brengen door te sturen met geld	Beleid uitvoeren in wisselende coalities van belanghebbers
Winst uit grondexploitatie	Nieuwe verdienmodellen



Rizoom

innemen. Deze gemeenten kiezen de meest passende rol afhankelijk van de opgave.

Het huidige beleid van veel gemeenten om 'de burger voorop te zetten' is een reactie van de overheid op de hierboven beschreven maatschappelijke beweging. Dit beleid is het startpunt om 'een schroevendraaier of nijptang' 'naast de bestaande hamer' te ontwikkelen'. Hans Boutellier beschrijft deze beweging in zijn boek "De improvisatiemaatschappij"⁸. Hij stelt dat de overheid moet meebewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen als een jazzorkest. Maar er zitten voor de overheid wel grenzen aan. Zo stelt ook de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling in het essay "Swingen met lokale kracht"⁹. De overheid moet zich tot de netwerksamenleving zien te

verhouden. De overheid is echter niet de netwerksamenleving. Sterker nog: misschien is de overheid in de zich ontwikkelende samenleving wel de enige plek waar nou net wél regels, wetten en democratische controle gelden. Dat maakt de overheid evenmin de regisseur van de netwerksamenleving. Die heeft immers per definitie geen centrum van waaruit sturing plaatsvindt, hooguit *hubs* of knooppunten^{10,11}.

De organisatiemodellen voor 'traditionele' regionale samenwerkingsverbanden zien er vaak uit als hiërarchische organisatieharkjes. Er wordt een stuurgroep en een programma-team of projectgroep ingesteld en er wordt een plan gemaakt om de gemeenteraden te betrekken. Op de uitvoering van projecten worden de traditionele principes van project-

management toegepast. In de praktijk wordt er regionaal samengewerkt in netwerken. Deze netwerken doen nog het meest denken aan de manier waarop *opensource*-programmeurs samenwerken.

Open source beschrijft de praktijk die in productie en ontwikkeling vrije toegang geeft tot de bronmaterialen van het eindproduct. In de praktijk van software: de broncode. Het *opensource-label* ontstond tijdens een strategiesessie in Palo Alto, Californië, als reactie op Netscape's mededeling in januari 1998 dat de broncode van Navigator zou worden vrijgegeven. Er is een streven naar grote mate van onafhankelijkheid tussen de leden die samenwerken. Bij de samenwerking in *opensource*-netwerken is er geen tot weinig centrale sturing. Nadat Linux Torvald vijftien jaar lang vanuit zijn e-mailbox het werken aan opensource-besturingssysteem Linux had gecoördineerd, bedacht hij GIT¹². Dit is een digitaal platform en methodiek waarbij programmeurs tegelijk en ongecoördineerd samenwerken aan dezelfde broncode. Het GIT-systeem geeft iedere aanpassing een code. Op deze manier worden de onderlinge afhankelijkheden in de programmacode zichtbaar. De workflow voor een GIT ziet er dan ook veel meer uit als een 'rizoom' dan als een boom.

De dagelijkse praktijk van regionale samenwerking heeft meer weg van een rizoom dan van een boom. Helemaal als in de samenwerking de onderlinge afhankelijkheden meegenomen worden die tussen de verschillende regionale samenwerkingsvormen ontstaan. In de werkelijkheid van de losse samenwerkingsverbanden en projecten is er misschien geen relatie tussen de samenwerking op het fysieke en het sociale domein. In de politieke werkelijkheid kan een conflict tussen gemeenten op het sociale domein wel degelijk effect hebben op de samenwerking in het fysieke domein.

Binnen de gemeentelijke organisatie is het noodzakelijk om zicht te houden op de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus: wijk, gemeente en regio. Om dat goed te doen moeten zij meer in de geest van het rizoom gaan organiseren dan vanuit een traditioneel organisatieharkje.

Geschiedenis van regionale samenwerking

In 1950 trad de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking. Deze wet is ingesteld om regionaal samenwerken op vrijwillige basis mogelijk te maken. Regionale afstemming zou ten goede komen aan de wederopbouw. De Tweede Kamer voelde indertijd weinig voor het instellen van zelfstandige (regionale) organen tussen bestuurslagen¹³. Met de inwerkingtreding van de Wgr startte ook de discussie over de gebrekkige democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het gepercipieerde probleem was dat besluiten in een Wgr-regeling door een niet rechtstreeks gekozen orgaan genomen worden. Tot aan de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 1984 zijn er verschillende voorstellen gedaan voor een betere aanpak van de schaalproblematiek. De oplossing werd steeds gezocht in herindelen of het oprichten van nieuwe organen met een beter passende schaal. Het ging hierbij bijvoorbeeld om gewesten en provincies nieuwe stijl. Met de Nota Bestuurlijke Organisatie kwam in 1983 een tijdelijk einde aan de discussie. Verlengd lokaal bestuur werd het uitgangspunt en er zou geen vierde bestuurslaag komen. In december 1984 werd dit uitgewerkt in de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Later is het congruentiebeginsel uit de Wgr gehaald. Het was daarmee geen vereiste meer om in congruente verbanden samen te werken. Dit maakt het



mogelijk om als gemeente alleen deel te nemen aan de 'gunstige' samenwerkingsverbanden en de 'ongunstige' verbanden te omzeilen.

In de jaren negentig zijn voorstellen gedaan om in bepaalde stedelijke gebieden stadsprovincies te vormen. Stadsprovincies zouden beter toegerust zijn op de grootstedelijke uitdagingen dan de bestaande organisaties¹⁴. Die voorstellen zijn stuk voor stuk verworpen. In Amsterdam en Rotterdam hebben burgers de vorming van stadsprovincies tegengehouden in een referendum. Onder de Kaderwet bestuur in verandering uit 1994 zijn een aantal regionale openbare lichamen ingesteld die op termijn stadsprovincies moesten gaan vormen. Een voorbeeld hiervan is het ROA (Regionaal Overlegorgaan Amsterdam),

later opgegaan in de stadsregio Amsterdam. Visie achter de Kaderwet was het bij elkaar brengen van bindende beslissingen op samenhangende beleidsterreinen. Integraliteit werd toen vormgegeven door het vastleggen van de bevoegdheid om op het niveau van de stadsregio bindende beslissingen te nemen op de terreinen volkshuisvesting, economie, milieu, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. Er was sprake van decentralisatie en toedeling van taken en bevoegdheden, nodig om strategische keuzen te kunnen maken en daarop de uitvoering te kunnen afstemmen. In 2006 trad de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus) in werking. Deze wet legt een verplicht wettelijk kader onder de regionale samenwerking in zeven stadsregio's. De stadsregio's kregen de bevoegdheid om bindend samen te werken en zo integraliteit af te

dwingen. In 2010 evalueerde het ministerie van Binnenlandse Zaken de Wgr-plus. Belangrijkste conclusie van de evaluatie was dat de stadsregio's goed functioneren¹⁵. Eind oktober 2012 publiceerde het kabinet Rutte II haar regeerakkoord. Daarin maakte het kabinet het voornemen bekend de Wgr-plus te willen beëindigen. Op dinsdag 16 december 2014 wordt het wetsvoorstel Afschaffing Wgr-plus behandeld in de Eerste Kamer.

Tabel 4

Jaartal	Wetsvoorstel
1950	Wet gemeenschappelijke regelingen
1983	Nota bestuurlijke organisatie
1984	Nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen
1994	Instelling regionale openbare lichamen
1995	In referendum verwerpen voorstel stadsprovincies
2006	Invoering WGR+ en oprichting stads-regio's
2014	Afschaffing WGR+

Los van de Wgr-discussie functioneren gemeenten gemiddeld in 33 regionale verbanden. Hiervan zijn de stadsregio's het meest bekende voorbeeld. Maar ook de GGD's, de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten zijn (verplichte) regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten. Shared-servicecentra en regionale afval- en reinigingsdiensten zoals Avalex in de regio Delft komen ook voort uit samenwerking tussen gemeenten. Naast samenwerking in gemeenschappelijke regelingen werken gemeenten ook samen in convenanten en in wisselende coalities. Dat doen gemeenten niet alleen met andere gemeenten. Er wordt ook samengewerkt met provincies. Bijvoorbeeld in de regio Zwolle

Kampen Netwerkstad en in de Regio Groningen-Assen. In de Brainport Eindhoven, Food Valley en de Amsterdam Economic Board werken overheden samen met bedrijven en kennisinstellingen.

- 3 www.janrotmans.nl
- 4 G. Deleuze & F. Guattari, Rizoom, Utrecht 1998.
- 5 M. van der Steen, R. Peeters & M. van Twist, De Boom en het Rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving, essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, NSOB 2010.
- 6 <http://www.socialelvraagstukken.nl/site/2012/09/26/overheidssturing-in-een-netwerksamenleving/>
- 7 Conclusie koplopergroep slimme netwerkgemeenten, Platform31.
- 8 H. Boutellier, "De improvisatiemaatschappij", december 2010.
- 9 Nico de Boer, Albertine van Diepen en Lucas Meijs "Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving" Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, juli 2013.
- 10 Een hub is een knooppunt of naaf: het midden van een fietswiel waar alle spaken in steken.
- 11 <http://www.socialelvraagstukken.nl/site/2013/08/16/swingen-met-lokale-kracht/>
- 12 Clay Shirky Ted talk, how internet will (on day) transform government, september 2012.
- 13 <http://dspace.uvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/13045/5476.pdf?sequence=1>
- 14 <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/410305/1995/06/14/Stadsprovincie-gebaseerd-op-idee-fixe.dhtml>
- 15 <http://stadsregios.nl/geschiedenis>

Regionale samenwerking op het sociale domein Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren

In 2015 worden de decentralisaties op het sociale domein werkelijkheid. Daarmee worden gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg en begeleiding van hun inwoners. Tegelijk krijgen alle gemeenten hiervoor minder financiële middelen en zijn de kwalitatieve eisen aan de gemeentelijke organisaties hoog. De ontwikkelingen vragen een nieuwe manier van werken, waarbij ook wordt uitgegaan van een actieve samenwerking en betrokken en zelfredzame burgers. De gemeenteraden van Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren (SWW) hebben besloten de krachten te bundelen en deze opgave samen op te pakken. De gemeenten kiezen voor intensieve samenwerking. Door samen te werken wordt de slagkracht vergroot. Door intensief samen te werken verwachten de gemeenten, ondanks de kortingen op het budget, de ondersteuning en zorg te kunnen leveren aan diegenen die dat écht nodig hebben en dat, soms tijdelijk, niet kunnen opvangen in hun eigen netwerk. Voor zorgvragers moet het makkelijker worden: dichtbij of lokaal georganiseerd en zonder onnodige rompslomp. Om dit mogelijk te maken worden er negen sociale wijkteams ingericht.

Visie

De gemeenten spreken liever over een transitie dan over decentralisatie omdat het gaat over het anders inrichten van het sociaal domein. Maatschappelijke partners en inwoners zijn uitgedaagd om de transitie gezamenlijk uit te werken. De hoofdlijnen van de visie van de gemeenten en haar partners zijn:

“Geloof in en vertrouwen op de eigen kracht van inwoners en hun omgeving. Inzetten op preventie, ondersteuning dichtbij, innovatieve oplossingen en middelen. In kwetsbare situaties is er een gemeentelijk maatwerk-vangnet”.

Organisatie

De gelden vanuit het Rijk om de transitie vorm te geven zijn kaderstellend voor de uitvoering van de taken. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beleidsregie. De gemeenteraden stellen de kaders en hebben budgetrecht. Wel komt er één financiële administratie. Dat is goedkoper in de uitvoering en het blijft mogelijk om de cijfers op gemeenteniveau in te zien. Ook de administratie, klantbeheer, bezwaar en beroep, klachten, beleid, onderzoek, statistiek en inkoop worden gezamenlijk opgepakt. De uitvoering van de voorzieningen wordt in lokaal SWW-verband georganiseerd tenzij er argumenten zijn om bovenregionaal of zelfs landelijk samen te werken. De uitvoeringsregie blijft voorlopig nog bij de gemeenten.

Organiseren

De uitvoering van de decentralisaties gebeurt in een lichte gemeenschappelijke regeling. Door voor een lichte regeling te kiezen ontstaat er een zo klein mogelijk democratisch gat tussen gemeenteraden en regio. Het zittende personeel blijft in dienst van de drie gemeenten en het nieuwe personeel komt ook in dienst bij één van de drie gemeenten. De mogelijkheid om personeel te detacheren naar de gemeenschappelijke regeling wordt wel onderzocht.

De werkwijze van de drie gemeenten zal voor de burger hetzelfde zijn. Om de werkwijze op elkaar te laten aansluiten komt er een overgangsmanagementteam met een directeur en managers vanuit de drie gemeenten. De medewerkers en leidinggevenden uit de gemeenten

zullen beschikken over vergelijkbare competenties, zijn multidisciplinair inzetbaar, flexibel en beschikken over vaardigheden om te kunnen 'ontschotten'.

Regionaal organiseren

Door het besluitvormingsproces te laten volgen op het participatietraject worden de principes van regionaal organiseren in de praktijk gebracht. In het netwerk van gemeenten, zorgaanbieders en inwoners worden de mogelijkheden verkend om op een nieuwe en betere manier te gaan werken. De gemeenteraden nemen het uiteindelijke besluit waardoor de individuele gemeenten hun eigen autonomie behouden. De gemeenteraden zijn wel betrokken geweest bij het participatietraject zodat zij goed weten waar ze uiteindelijk 'ja' tegen zeggen.

24

In de uitvoering blijven de samenwerkende gemeenten hun autonomie behouden. Maar door de manier waarop het proces is ingericht kunnen de burgers van de drie gemeenten dezelfde kwaliteit en werkwijzen in de drie gemeenten verwachten. Door de financiële administratie gezamenlijk te organiseren worden er kosten bespaard zonder dat het ten koste gaat van de autonomie van de individuele gemeenten.

Deel 2.
**De leefwereld,
de betekenis
van regionaal
organiseren voor
eigen handelen**



2. De leefwereld, de betekenis van regionaal organiseren voor eigen handelen

Regionaal organiseren is het antwoord van regionale samenwerkingsverbanden op de netwerk- en informatiesamenleving. In die netwerk- en informatiesamenleving is de rol van de ambtenaar aan het veranderen. Los van de vorm waarin regionale netwerken georganiseerd zijn verandert de rol van de ambtenaar.

Een traditioneel sturingsmodel, waarbij beleid opereert langs analyse en instructie, biedt niet de ruimte die nodig is voor het ontstaan van nieuwe coalities en nieuwe oplossingen, stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Agenda Stad. Juist een gezamenlijke analyse én de samenwerking tussen relevante partijen draagt bij aan het oplossen van een vraagstuk. Op basis van die analyse moet de overheid heldere keuzes maken¹⁶.

Ambities en belangen

Om regionaal te werken in de netwerk- en informatiesamenleving moeten alle betrokkenen in ieder geval transparant zijn over de eigen agenda en belangen. Het idee dat het eigen belang opgeofferd moet worden voor het grotere belang gaat niet op bij regionaal organiseren. Samenwerken gaat alleen als er een gezamenlijke ambitie aan ten grondslag ligt. Voor iedere partij moet duidelijk zijn wat zij eruit kunnen halen.

Onderhandelen door bestuurders

Bestuurders zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van beleid. Dat betekent vaak onderhandelen met andere partijen. Het opofferen van het eigen belang voor het grotere regionale belang is niet waar bestuurders op erkend worden. "Altruïsme is een mooie eigenschap, maar wethouders worden er niet op verkozen"¹⁸ zoals Duco Stadig, oud-wethouder

What's in it for me?

Zonder een ambitie bestaat de kans dat het een schijnsamenwerking wordt¹⁷. Een samenwerking met een gedeelde ambitie sluit echter geen patstellingen uit. Deze kunnen ontstaan als er besluiten genomen moeten worden die in het nadeel zijn van één van de samenwerkende gemeenten. Die zijn op twee manieren op te lossen. Allereerst door te onderzoeken waarom de gemeente het niet wil en gezamenlijk de alternatieven te onderzoeken. Wanneer een gemeente zich uitsprekt tegen een bepaalde verbinding, kan daar een heel scala aan argumenten aan ten grondslag liggen. Hierbij geldt dat een bezwaar als geluidsoverlast een heel andere oplossing vereist dan bij het ontstaan van een ruimtelijke barrière. Wanneer het gezamenlijk zoeken naar alternatieven niet tot een oplossing leidt dan is het maken van een zogeheten 'mandje' een goede oplossing. Gemeenten zijn politieke organisaties. Bij het maken van mandjes ruilen bestuurders punten met elkaar uit. Een voorbeeld van hoe een mandje kan werken: gemeente A gunt gemeente B de bovengenoemde weg en gemeente B laat een woningbouwlocatie vallen ten gunste van de woningbouwlocatie van gemeente A. Bij deze manier van werken kunnen er mandjes met punten uit meerdere beleidsterreinen met elkaar uitgeruild worden en patstellingen doorbroken.

Ruimtelijke Ordening in Amsterdam het zegt. Het is voor bestuurders daarom essentieel om transparant te zijn over de eigen doelen en belangen. Dat geldt ook voor de persoonlijke en politieke belangen. Bij traditioneel onderhandelen laten bestuurders zich niet in de kaarten kijken. Bij onderhandelen in netwerken is het noodzakelijk dat bestuurders die informatie geven die nodig is om het probleem gezamenlijk op te lossen. Maar om die informatie te kunnen geven moet het probleem gezamenlijk omschreven zijn en moeten de partijen in de regio gezamenlijk de inhoudelijke opgaven scherp hebben.

Veel regionale problemen kunnen alleen opgelost worden door mandjes te gebruiken. Het is de taak van de bestuurder om samen met andere bestuurders deze mandjes te maken. En om dat proces uit te leggen in de gemeenteraad. Op die manier kan de gemeenteraad controleren of de bestuurder in lijn met de doelen van de gemeente heeft gehandeld. Echter, onderhandelen en het maken van mandjes gaan uit van onderling wantrouwen. Beter is het als er een gedeelde visie ten grondslag ligt aan de regio en de deelnemers elkaar zaken gunnen vanuit een gedeeld beeld over het geheel. Daarvoor is het nodig om te werken vanuit een gezamenlijke agenda op inhoud. Deze moet iedere vier jaar nadat er nieuwe collegeprogramma's zijn gemaakt worden bijgesteld. Vanuit deze regionale inhoud zoeken de bestuurders de verbinding met wat de gemeenten op lokaal, interlokaal, regionaal, provinciaal of landsdelig niveau willen oplossen.

Netwerken en kaders stellen door de gemeenteraad

Regionale samenwerking is veelal een spel van onderhandelen. Onderhandelen vraagt om onderhandelingsruimte, maar het moet geen achterkamertjespolitiek worden. De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol. Wanneer de gemeenteraad de bestuurders heldere kaders meegeeft die geënt zijn op belangen, dan is het voor de bestuurder duidelijk wat hij kan inbrengen en waar de speelruimte zit. Als de gemeenteraad heldere kaders heeft meegegeven dan kan zij daar achteraf op toetsen.

Maar in deze tijd van netwerken worden de verschillende mogelijkheden vaak pas duidelijk in gesprek met netwerkpartners. Daarom zal de gemeenteraad actief deel moeten nemen aan regionale bijeenkomsten. Bij afwezigheid zetten zij zichzelf buitenspel. De raad is niet meer de plek waar de macht geconcentreerd

is. De macht is verschoven naar het netwerk. Raadsleden kunnen hun macht en invloed behouden door deel te nemen aan het netwerk. Anders blijft het achteraf betrokken worden en dan is alleen het zijn van 'hindermacht' een sturingsoptie, die niet vaak constructief is.

Transparantie en goede voorbereiding door ambtenaren

Regionale samenwerking is vooral een spel van bestuurders. Uitrui van belangen is dan noodzakelijk, maar op korte termijn kan het ingaan tegen de ambtelijke ethiek om voorstellen voor mandjes te doen. Voorwaarde om de juiste keuzes te maken, is die mandjes te baseren op volledige en correcte informatie. De mandjes komen tot stand op basis van gezamenlijke feiten. Met name ambtenaren kunnen zorgen dat er complete informatie aanwezig is om over te kunnen besluiten. Deze informatie kunnen ambtenaren samen met de regiogemeenten voorbereiden. Wanneer ambtenaren hun werk goed doen, kunnen de bestuurders onderhandelen op basis van gemeenschappelijke feiten en analyse en gezamenlijk uitgezochte scenario's, voorstellen en alternatieven. Dit komt de onderlinge betrouwbaarheid en transparantie ten goede. Deze werkwijze is ook geschikt wanneer er met maatschappelijke en private partijen samengewerkt wordt.

In de praktijk betekent dit dat ambtenaren voor hun dossier contact onderhouden met alle relevante partijen en die informatie uitwisselen die noodzakelijk is om tot gedeelde oplossingen te komen. Ambtenaren moeten voor hun bestuurders een actuele stakeholdersanalyse hebben, actuele cijfers en analyses over de ontwikkelingen op hun dossier. Dit moet uitgewerkt zijn in voorstellen en alternatieven. Het liefst samen met de buurgemeenten. Dat wil niet zeggen dat alle regiobestuurders dezelfde aanbevelingen krijgen. Ambtenaren zijn

meestal in dienst bij een gemeente en niet bij een regio. Het is daarom aan te raden om bij de alternatieven uit te werken wat de impact is op de eigen gemeente. Op die manier weet de bestuurder in de onderhandeling ook wat hij weggeeft en wat hij binnenhaalt.

Regionale visie

Samenwerken in regionaal verband gaat gemakkelijker wanneer er een gedeelde visie is op wat de regio is, van wie de regio is en waarvoor de regio is. Veel regio's hebben een regionaal plan dat gemaakt is vanuit ruimtelijke opgaven. Die plannen kunnen kaders geven voor de regionale samenwerking. Maar nu het werkveld van gemeenten en regio's zich met de decentralisaties naar het sociale domein verbreedt. En nu er in de meeste regio's geen grote bouwopgaven meer op stapel staan, is het aan te bevelen om het regionale plan te verbreden met een sociale en economische agenda naast de ruimtelijke en mobiliteitsagenda's.

In een regio met een gedeelde visie gaat de samenwerking veel gemakkelijker dan in een regio waar iedere keer naar het gezamenlijke belang gezocht moet worden. In een regio met gedeelde visie is het mogelijk om 'elkaar wat te gunnen'. Als er nog geen regionale visie is, dan is het aan te bevelen om er een op te stellen samen met maatschappelijke en private partijen.

16 Agenda Stad, Platform31, 2014.

17 Edwin Kaats en Wilfrid Ophelj, samenwerken tussen organisaties, Kluwer 2012.

18 Duco Stadig, bijeenkomst Forum Stedelijke Regio's, 21 maart 2014 (Holland Rijnland), www.forumstedelijkeregios.nl.



Transvaalkade Amsterdam

30

Casus 2

Afspraken over wonen in de Metropoolregio en de stadsregio Amsterdam

De Metropoolregio Amsterdam is een ruimtelijk gebied waar sterke onderlinge, functioneel ruimtelijke relaties bestaan en dat grotendeels als één *daily urban system* fungeert. Dit vraagt van de bestuurders van de overheden in het gebied dat zij onderling beleid en besluitvorming afstemmen en afspraken maken. Dit krijgt vorm binnen het informele samenwerkingsverband Metropoolregio Amsterdam (MRA). De MRA functioneert als een netwerk van gemeenten en provincies. Binnen de MRA werkt een kleinere groep van gemeenten daarnaast intensiever samen in de Stadsregio Amsterdam: dat is een formeel samenwerkingsverband met Wgr-plus-bevoegdheid en een stevige structuur op basis van een

gemeenschappelijke regeling om de gezamenlijke besluitvormingsprocessen transparant en bestendig te organiseren zodat de gemeenten echt de dienst uitmaken en controle hebben. Dit is nodig omdat zij gezamenlijk beschikken over een groot budget publiek geld om het openbaar vervoer lokaal en regionaal in samenhang te organiseren en gezamenlijk met corporaties afspraken maken over een goed functionerend systeem van woonruimteverdeling.

Regionaal woningbouwprogramma

In MRA-verband worden er samen met het Rijk afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen op basis van prognoses van het Rijk. In de metropoolregio wordt er een globale groei van 300.000 huishoudens voorzien tot 2040. Dat betekent dat er 300.000 woningen bijgebouwd moeten worden. De gemeente Almere (geen lid van de stadsregio) speelt een



De omval in Amsterdam

belangrijke rol in het behalen van de productie-aantallen voor woningbouw net als Haarlemmermeer en natuurlijk Amsterdam door de grote binnenstedelijke woningbouwopgave.

Onderzoek en afspraken over woningbouwproductie

Onderzoeken naar de woningbouwplancapaciteit, de woningbouwproductie en de verhuisbewegingen worden MRA-breed door partijen in de MRA zoals de Stadsregio en Provincie Noord-Holland gedaan. Soms ook samen met het Rijk en Utrecht bijvoorbeeld als het gaat om de monitor woningbouwproductie. Deze werkwijze lijkt ingewikkeld maar is logisch omdat de MRA een voorbeeld is van regionaal organiseren. De samenwerking in de MRA is geheel informeel. De partijen die binnen het gebied van de MRA bezig zijn met de woningbouw zoals de gemeenten Almere en Amsterdam en ook provincies en de

gemeenten van de Stadsregio maken woningbouwafspraken die het gehele gebied bedekken.

Afspraken functioneren woningmarkt

De afspraken over het functioneren van de woningmarkt worden op subregionale schaal van de MRA gemaakt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het toewijzingssysteem voor corporatiewoningen. Dat zijn afspraken die gemaakt worden tussen de woningcorporaties die in een bepaalde regio werken, en de betreffende gemeenten. Voorbeelden van regio's waarin afspraken gemaakt worden over het toewijzingssysteem zijn de stadsregio Amsterdam en de regio's Kennemerland en Gooi- en Vechtstreek. Dat is logisch omdat deze regio's veelal als woningmarkt functioneren. Want de schaal waarop de woningmarkt functioneert is kleiner dan de schaal waarop afspraken over economische structuurversterking en openbaar ver-

voer gemaakt moeten worden. Binnen de stadsregio Amsterdam worden er ook sub-regio's onderscheiden zoals het Inter-gemeentelijk Samenwerkingsorgaan Waterlanden (ISW) en Amstel en Meerlanden; ook binnen deze regio's kunnen afspraken over wonen gemaakt worden.

MRA als voorbeeld van regionaal organiseren

De MRA functioneert als vehikel voor het maken van afspraken over woningbouwproductie, maar is geen bestuurslichaam waarbinnen die afspraken gemaakt worden. In MRA-verband wordt overlegd waarna de gemaakte afspraken formeel vastgelegd en belegd worden binnen bestaande verbanden zoals gemeenten, stadsregio en provincies. Deze werkwijze is logisch omdat de MRA vanuit de opgave geredeneerd wel de juiste schaal is om afspraken te maken over woningbouwproductie maar niet over het functioneren van de woningmarkt. Dit is een voorbeeld van regionaal organiseren waarbij de inhoud en niet het formele verband leidend is voor de manier waarop de opgave aangepakt wordt.

Deel 3.

De systeemwereld: organisatie van regionale samen- werking

3. De systeemwereld: organisatie van regionale samenwerking

Zelfs de meest lichte vorm van regionale samenwerking heeft een fundament nodig. De hier omschreven verbanden bieden gemeenten de mogelijkheid om als een knooppunt tussen regionaal en wijkniveau te opereren. Een gemeenschappelijke regeling is de meest gebruikelijke regeling voor regionale samenwerking. Maar in deze tijd van netwerken zijn er veel meer mogelijkheden. Uitgangspunt is om constructies te maken die het samenwerken in wisselende coalities van publieke en private partijen faciliteren. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, naast een gemeenschappelijke regeling, zoals een convenant, een stichting, een vereniging, een projectplan en een flexibele netwerkstructuur. In dit deel van de publicatie beschrijven wij deze mogelijke organisatievormen.

Gemeenschappelijke regeling

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt de samenwerking tussen gemeenten,

provincies en waterschappen. Deze wet is de basis voor veruit de meeste samenwerkingsverbanden tussen overheden. Wanneer er plannen zijn om regionaal samen te werken is het de reflex van veel overheden om een Wgr op te richten. De Wgr is één van de instrumenten om publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden vorm te geven. De huidige Wgr heeft vier opties, de Wgr die in 2015 in werking treedt biedt nog een vijfde optie.

- 1 Openbaar lichaam met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Deze vorm kent een eigen organisatie en financiën.
- 2 Gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid, ook deze vorm heeft een eigen organisatie en financiën.
- 3 Laten behartigen van de gemeenschappelijke taken door een zogeheten centrumgemeente. De

centrumgemeente is verantwoordelijk voor uitvoering en financiën en draagt daarmee ook het financiële risico.

- 4 Regeling zonder organisatorisch verband of een bestuursovereenkomst. Dit is de publiekrechtelijke vorm van een convenant.
- 5 De nieuwe Wgr die in 2015 in werking treedt, biedt deze vijfde vorm aan, namelijk het bedrijfsvoeringsmodel: met rechtspersoonlijkheid, maar zonder geleend bestuur.

Veel regionale samenwerkingsverbanden zijn een openbaar lichaam. Voorbeelden zijn de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten maar ook regio's zoals de Regio Rivierenland, Holland Rijnland en Waterland. Het nadeel van een gemeenschappelijke regeling (GR) is dat het voor gemeenten vaak niet of te weinig als 'eigen' voelt. Dat blijkt onder andere in tijden van bezuinigingen wanneer gemeenten liever bezuinigen op de gemeenschappelijke regeling dan op het 'eigen' gemeentelijk apparaat.

Een minimale GR is een goede organisatievorm om een regionaal platform te hebben voor flexibele samenwerking. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van het ministerie om in 'congruente' verbanden te werken. Bij de minimale GR spreekt een aantal gemeenten met elkaar af 'in principe samen te werken'. Om deze principeafpraak en een minimumaantal taken te bekrachtigen, wordt een GR opgericht. Vervolgens is het mogelijk om per module of onderdeel mee te doen met de regionale samenwerking. Voor een deel van de onderwerpen is het niet nodig dat alle deelnemende gemeenten meedoen. In de modulaire GR kunnen zij aan- of afhaken wanneer dat gewenst is.

Convenant

Het afsluiten van een convenant kan via de Wgr als een bestuursovereenkomst maar bijvoorbeeld ook privaatrechtelijk als er betrokkenheid is van maatschappelijke partijen en bedrijfsleven. Er bestaat geen strikt vastgelegde vorm of inhoud van een convenant. Een convenant is de basis van de samenwerking tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen in Zwolle-Kampen Netwerkstad. Dit is een lichte flexibele samenwerking met een licht programmabureau. Hetzelfde geldt voor de regio Groningen-Assen. Dit is een samenwerking tussen gemeenten en de provincies Groningen en Drenthe die is vastgelegd in een convenant. Deze regio's hebben als voordeel dat zij snel kunnen schakelen wanneer dat gewenst is. Deze regio's worden ondersteund door een programmabureau dat betaald wordt door de deelnemende partijen.

Stichting

Een stichting is een organisatie die erop gericht is een bepaald doel te verwezenlijken. Een stichting heeft tot doel het verwezenlijken van de eigen belangen. Wanneer er meerdere aandeelhouders deelnemen aan de stichting kan het belang van één van de aandeelhouders ondersneeuwen onder het belang van de stichting. In de praktijk kan dat leiden tot conflicten met deelnemende gemeenten. Stichtingen zijn vooral geschikt voor samenwerking met een concreet doel dat door overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen opgepakt wordt. In de praktijk worden de stichtingen voornamelijk door de overheid gefinancierd. Het bedrijfsleven draagt bij door inzet en op projectbasis.

Een voorbeeld van een stichting met een regionaal doel is de stichting Brainport¹⁹. Dat is een hecht samenwerkingsverband van bedrijven, kennisinstellingen en overheden in de regio Eindhoven. Samen zetten zij de lijnen uit die ertoe moeten leiden dat Brainport haar positie als toptechnologieregio behoudt en versterkt. Gezamenlijk wordt Brainport internationaal op de kaart gezet als topregio op het gebied van hightech en innovatie. Stichting Brainport zorgt voor een integrale economische strategie voor de regio Eindhoven en stuurt daarmee Brainport Development als regionale ontwikkelingsmaatschappij inhoudelijk aan.

De gemeenten en het bedrijfsleven in de regio Food Valley werken ook samen in een stichting²⁰. Deze stichting heeft als doel om vanuit Wageningen in nabijheid van en samen met vele (inter)nationale foodbedrijven en gerenommeerde kennisinstellingen een voedingsbodempool te creëren voor verdere innovatie door kennis en ondernemerschap doelgericht samen te brengen. De stichting heeft een bestuur bestaande uit bestuurders van overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven. Een programmabureau werkt aan de realisatie van de doelen van de stichting.

Flexibele netwerksamenwerking

Voor regionale samenwerking is het niet altijd noodzakelijk dat er een juridische basis onder de samenwerking ligt. Het staat gemeenten vrij om met andere gemeenten en stakeholders beleidsafspraken te maken. Op deze manier kunnen gemeenten inhoudsgedreven werken in wisselende coalities. Wanneer de gemeenteraad de samenwerkingsafspraken controleert en/of vooraf de kaders stelt, is deze manier van werken democratisch legitiem. Voordeel van flexibele netwerksamenwerking is dat het naadloos aansluit op de

netwerksamenleving die als een rizoom is georganiseerd. Nadeel van deze vorm van samenwerking is dat het (te) vrijblijvend kan worden. Niet alles kan via vrijwilligheid, een netwerkbenadering of via een participatieve aanpak worden opgelost volgens Geert Jansen, oud-commissaris van de Koningin in Overijssel²¹.

Alle Nederlandse gemeenten werken samen in flexibele netwerkverbanden. De uitvoering hiervan kan verschillen van periodieke bestuurlijke overlegtafels tot het ambtelijk samenwerken aan grensoverschrijdende opgaven in programma's en projecten. Voorbeeld van flexibele netwerksamenwerking is de Metropoolregio Amsterdam.

De samenwerking in de metropoolregio Amsterdam gebeurt op vrijwillige basis. Alle partners werken vanuit eigen kracht, ervaring en deskundigheid aan het versterken van de internationale concurrentiekracht en het verbeteren van het woon-, leef- en werkklimaat. Besluitvorming over regionale afspraken vindt plaats in de afzonderlijke raden en staten. Er is geen juridische status en er is geen programmabureau. Wel zijn er drie inhoudelijke platformen voor Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit en Economie. De coördinatie van de MRA-activiteiten gebeurt door de drie platformen. Bestuurders nemen deel aan de platformen die ondersteund worden door een ambtelijk secretaris²². De algemene activiteiten zoals communicatie, congres en debatten van de MRA worden betaald door een aantal leden van de MRA. Daarnaast wordt binnen de drie platformen voor de verschillende projecten en programma's door de deelnemers eigen financiering opgebracht. Ambtelijke inzet, zoals het secretariaat van platformen, wordt door de MRA-partners zelf geleverd.

Projectplan of startdocument

Het minste dat regionale samenwerking nodig heeft is een projectplan of een startdocument. Een projectplan of startdocument kan de basis zijn voor een flexibele netwerksamenwerking, of gebruikt worden binnen een Wgr of convenant. In de regio Rivierenland is afgesproken dat ieder regionaal initiatief begint met een startdocument. In dit startdocument wordt vermeld wie met elkaar aan de slag gaan, hoe dat gebeurt en welk resultaat bereikt moet worden. Ook de inzet van ambtelijke ondersteuning, maatschappelijke partijen en geld wordt in het startdocument geregeld. Met een dergelijk document moet door de betrokkenen met het onderwerp worden ingestemd. Daarna kan worden gestart. Als het onderwerp belangrijk is voor kaderstelling of controle door de raden, dan gaat het startdocument ook naar de betreffende raden toe voor akkoord. Het projectplan verleent de benodigde legitimiteit aan de samenwerking zonder dat er een zware organisatie opgetuigd wordt.

-
- 19 <http://www.brainportdevelopment.nl/over-brainport-development/stichting-brainport>
 - 20 <http://www.foodvalley.nl/default.aspx>
 - 21 <http://www.ipo.nl/over-het-ipo/ipo-zomercolumn-2014/economisch-beleid-rook-opgegaan>
 - 22 <http://www.metropoolregioamsterdam.nl/over-mra/organisatie/>

Casus 3

Wonen en zorg in de regio Rivierenland

Regio Rivierenland is een samenwerkingsverband van tien gemeenten in de Tielerwaard, de Culemborgerwaard, de Betuwe, de Bommelerwaard en het westen van het Land van Maas en Waal. De deelnemende gemeenten zijn Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Regio Rivierenland behartigt de (gezamenlijke) belangen van de gemeenten en voert gemeenschappelijke taken uit, waarbij sprake is van flexibele dienstverlening op maat volgens de principes van regionaal organiseren. De regio heeft bijna 250.000 inwoners.

In het regiocontract, met daarin onderwerpen waarop de gemeenten regionaal samenwerken

staat als doel benoemd "het bieden van voldoende woningen van goede kwaliteit voor de bevolking". In 2011 hebben de regiogemeenten in Rivierenland het aantal woningbouwplannen moeten terugbrengen omdat de groei van de bevolking afneemt. Hierover heeft men regionaal afspraken met elkaar gemaakt.

De grote opgave op de woningmarkt is niet meer het simpelweg bouwen van woningen. Door het langer zelfstandig thuiswonen van ouderen ontstaat er een grote vraag naar woningen die op zorg aangepast zijn. Echter, de woningen waarin ouderen langer zelfstandig thuis wonen zijn al gebouwd en vaak eigendom van de bewoner. Voor de samenwerkende gemeenten is het lastig om invloed uit te oefenen op woningen die in bezit zijn van eigenaar-bewoners en woningcorporaties. Met de woningcorporaties worden wel afspraken gemaakt op regionale schaal over het



aanpassen van woningen aan de zorgvraag, maar voor hen spelen tal van dilemma's. Opvallend is dat de helft van de woningen in het bezit van corporaties in het gebied bewoont worden door 55-plussers. Het is voor de corporaties een onrendabele investering om alle woningen aan te passen aan de zorgvraag. Het aantal ouderen in de regio zal over twintig jaar afnemen waardoor er een veel minder grote behoefte is aan op zorg aangepast woningen.

De samenwerkende gemeenten hebben een onderzoek gedaan naar het aanbod van woningen die geschikt zijn voor zorg, waarbij tevens de verwachte vraag in kaart is gebracht. Onderling wil men in een convenant op korte termijn afspraken maken over het realiseren van voldoende woningen van goede kwaliteit met het oog op vergrijzing en transities.

- 40 Het realiseren van voldoende 'zorgbestendige' woningen is een opgave die niet alleen binnen de bestaande regionaal samenwerkende gemeenten opgepakt kan worden, maar ook volgens de principes van regionaal organiseren geagendeerd moet worden. De samenwerkende gemeenten bezitten geen woningen en zullen na de invoering van de decentralisaties moeten gaan betalen voor zorg en ondersteuning. De gemeenten hebben een financieel belang bij goed aangepaste woningen. Het zijn de woningcorporaties en particulieren die het grootste deel van de investeringen in de woning moeten doen.

In de regio Rivierenland werkt men toe naar een gemeenschappelijke regionale woonagenda, waarin de regiogemeenten, woningcorporaties, provincie en maatschappelijke partijen participeren. In het kader van deze regionale woonagenda maakt men met elkaar afspraken over taak- en rolverdeling en beoogde resultaten.

4. Epiloog

Werken in netwerken is dé opgave voor deze tijd en daarmee onvermijdelijk. Samenwerken is noodzaak. Dat betekent voor veel partijen dat zij op een andere manier moeten gaan werken. Opgavegericht schakelen tussen schalen. Projecten en programma's uitvoeren op de bewezen effectieve manier is niet meer genoeg. Bij ieder project en bij iedere beleidsopgave moet gekeken worden welk doel er gediend wordt. Wat de opgave voor de gemeente is en wat samen met andere gemeenten, maatschappelijke en commerciële partijen en bewoners opgepakt kan worden. Van daaruit moet de gemeente haar rol bepalen.

Gemeenten ontwikkelen zich tot knooppunt tussen wijk en regio. Voor alle belangrijke en urgente beleidsopgaven van de toekomst geldt dit. Leegstand van kantoren en winkels heeft samenwerking in de regio en in de wijk. Datzelfde geldt voor het faciliteren van het

langer thuiswonen van ouderen. Op wijkniveau worden zorgarrangementen aangeboden die deels op regionaal niveau ingekocht worden.

Regionaal organiseren is in eerste instantie oncomfortabel. Het is niet meer mogelijk om te leunen op de bureaucratische procedures en op de manier waarop "we het altijd deden". Om de opgaven van de toekomst aan te pakken is het noodzakelijk om in wisselende coalities aan de slag te gaan. Hierbij moeten alle partijen hun opgebouwde rechten en posities loslaten. Men is gezamenlijk op zoek naar de beste oplossing en het kan 'lijken' alsof een van de partijen daarvoor moet inleveren. In de praktijk kan dit leiden tot dilemma's. Ondernemende ambtenaren zijn noodzakelijk maar ambtenaren zijn vaak terecht bang dat zij afge-rekend worden op het risico dat zij nemen. De praktijk van regionaal organiseren zal zich de aankomende jaren verder gaan ontwikkelen.



Spuiplein in Den Haag

Betrokkenheid van de gemeenteraden is cruciaal voor het slagen van alle afspraken en de programma's die in netwerken gemaakt zijn. Want door akkoord van de gemeenteraad kunnen ze uitgevoerd worden en verkrijgen ze hun democratische legitimiteit. Het is aan de gemeenteraad om zich te laten betrekken en deel te nemen aan georganiseerde netwerk-bijeenkomsten. Op die manier wordt de raad niet achteraf voor een voldongen feit geplaatst.

Tot slot is het voor gemeenten raadzaam om duidelijke doelen te stellen en haar belangen helder voor ogen te houden. Vanuit heldere doelen en belangen is het gemakkelijker bewegen in netwerken en wordt het mogelijk om die doelen ook te behalen.

Literatuur en bronnen

Kenniscirculatie tussen opleidingen en lokale overheden – IKPOB.

Samenwerken tussen organisaties – Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, Kluwer 2012.

Positionpaper *Agenda Stad* – ministerie BZK, mei 2014.

De improvisatiemaatschappij – H. Boutellier, 2010.

De boom en het rizoom – Mark van Twist, NSOB.

Grip op samenwerking – VNG, 2013.

Kunnen gemeenten samenwerken? – Sioo, mei 2014.

Stadsprovincie gebaseerd op idee-fixe – Dick Berkhout, Marcel van Dam, Volkskrant, 14 juni 1995.

De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering – proefschrift J.R. Hulst, Vrije Universiteit, Amsterdam 2000.

Conflict in samenwerking- de geloofwaardigheid van regionale verstedelijking – Willem Salet, Tamara Metz en Melika Levelt, Nicis Institute, Den Haag 2012.

Stedelijke Regio's, over informele planning op regionale schaal – Jaap Modder, Jeroen Saris, Pieter van Ree en Marjolein Stamsnijder (red). Nai uitgevers 2011.

De politieke legitimiteit van regionale samenwerking – Marjolein Stamsnijder, Nirov, Den Haag 2010.

Stadsregio's en de nieuwe Wro: wat zijn de gevolgen en welke sturings-elementen blijven over? – Marjolein Stamsnijder, Nirov, Den Haag 2008.

Colofon

PLATFORM31



Uitgave

Platform31
Postbus 30833
2500 GV Den Haag

070 - 302 84 84
info@platform31.nl
www.platform31.nl

Auteur

Drs. Marjolein Stamsnijder

Opmaak

az grafisch serviceburo b.v.

Druk

Platform P, Rotterdam

December 2014

© Platform31

ISBN 978 94 91711 17 6

Vereniging van Nederlandse
Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

070 - 373 83 93
informatiecentrum@vng.nl
www.vng.nl

Beeld

Cover:
Marco Derksen,
Arnhem Klarendal 2010

Binnenwerk:

- p.4 Restauratie monument in
Etten Leur 2013
- p.9 Marco Derksen, Strijp S in
Eindhoven 2014
- p.14 Hoogspanningsmast in
aanleg in Delftland
- p.19 Rizoom
- p.21 Mensen op bankje voor
ziekenhuis
- p.23 René Wouters,
ondernemersontbijt
- p.24 Dick Sijtsma, bergbeklim-
mers 2012
- p.32 Transvaalkade in
Amsterdam
- p.33 Merlijn Hoek, de omval in
Amsterdam 2008
- p.34 Roel Wijnants, Spuiplein in
Den Haag 2010

Werken in netwerken is dé opgave voor deze tijd en daarmee onvermijdelijk. Samenwerken op regionale schaal is noodzaak. Dat betekent voor veel partijen dat zij op een andere manier moeten gaan werken. Opgavegericht schakelen tussen schalen. Projecten en programma's uitvoeren op de bewezen effectieve manier is niet meer genoeg. Bij ieder project en bij iedere beleidsopgave moet gekeken worden welk doel gediend wordt. Wat de opgave voor de gemeente is. Op welke schaal de opgave opgepakt moet worden en welke andere gemeenten, maatschappelijke en commerciële partijen en bewoners betrokken moeten worden. Van daaruit moet de gemeente haar rol bepalen.

ISBN 978-94-91711-17-6



9 789491 711176

een samenwerking van

Platform31
VNG

uitgave



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

__PLATFORM31__