



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 15 januari 2019
Portefeuillehouder(s) : Burgemeester en Wethouder Becht
Portefeuille(s) : regionale samenwerking
Contactpersoon : S. Haverkamp
Tel.nr. : 8208
E-mailadres : haverkamp.symke@woerden.nl

Onderwerp:

Procesvoorstel kader regionale samenwerking

Kennisnemen van:

De stappen die het college voorstelt om te komen tot een kader voor strategische regionale samenwerking.

Inleiding:

In het coalitieakkoord wordt vermeld dat het college het gesprek aan gaat met de raad om te komen tot een 'kader voor regionale samenwerking' (p. 19). In de begroting is daarom als doel opgenomen 'de inspanningen van Woerden in de regio leveren voldoende resultaat op' met als inspanning een 'evaluatief kader huidige en toekomstige samenwerking, zowel wat betreft netwerksamenwerkingen (AGW en U10) als verbonden partijen' (p. 18). In deze rib worden door het college aan de raad de stappen omschreven aan de hand waarvan dit kader kan worden gemaakt. Ook wordt door het college een scope aangegeven wat betreft de samenwerkingen die ter sprake komen om de discussie zo effectief mogelijk te voeren. Het college vindt de discussie relevant als het gaat om de strategische samenwerkingen. Het college gaat hierover graag het gesprek met de raad aan.

Kernboodschap:

1. Waarom samenwerking?

Met de toenemende verwevenheid van de wereld en de toenemende verantwoordelijkheden van de lokale overheden, lijkt de ervaring te zijn dat de opgaven waar gemeenten voor gesteld staan steeds meer over de gemeentegrenzen heen moeten worden aangepakt. Keuzes voor wat betreft mobiliteit in Utrecht hebben hun consequenties in Woerden en inkoop van zorg gaat beter samen dan alleen. Hiernaast zijn er opgaven die nooit simpel in gemeentegrenzen waren in te delen, zoals bodemdaling. De urgentie die voor deze opgave wordt gevoeld, is echter wel iets van de laatste paar jaren. Voor deze opgaven ligt het voor de hand om een aanpak in samenwerking met andere (lokale) overheden en partners in ieder geval te overwegen. Daarbij kunnen sommige zaken in samenwerkingsverbanden effectiever worden geregeld, wat betreft capaciteit of expertise.

In regionale samenwerkingen wordt het afgelopen anderhalf jaar een toenemende dynamiek ervaren. De U10 en Alphen-Gouda-Woerden proberen steeds concreter uitvoering te geven aan hun doelen, met resultaten maar met extra ambtelijke inzet en bestuurlijke aandacht tot gevolg. Het Rijk stimuleert deze kabinetsperiode bovendien de regionale samenwerking met onder andere het instrument van de regiodeals. Deze inhoudelijke ontwikkeling samen met de urgentie die de raad voelt op dit onderwerp, maakt de discussie rond de doelen die Woerden nastreeft met regionale samenwerking des te relevanter.

2. Onderscheid in doel en vorm

Woerden neemt daarom verantwoordelijkheid in de regio door deel te nemen aan samenwerkingen als Ferm Werk en de U10. Hiermee komen er meteen belangrijk verschillen aan bod omtrent zowel het doel als de vorm van de samenwerking. Zo zijn er drie redenen om deel te nemen aan een samenwerking.

- A. Sommige samenwerkingen worden opgericht omdat hiermee aan een wettelijke verplichting te voldoen. Zo geeft Ferm Werk uitvoering namens Woerden, maar ook namens Oudewater, Montfoort en Bodegraven-Reeuwijk aan de Participatiewet.
- B. Andere samenwerkingen zijn misschien niet bedoeld om uitvoering te geven aan een wettelijke taak, maar hebben een vast omschreven doel in het hier en nu en hierdoor een nauwe 'scope'. Denk hierbij aan de parkeerservice die de parkeergarage in Woerden exploiteert namens de gemeente. Deze samenwerking is gebaseerd op een duidelijke businesscase en levert de organisatie van de gemeente direct voordeel op (het kost meer inzet om het zelf te doen). Een samenwerking als deze dient, om het plat te zeggen, 'het gemak'.
- C. Tot slot zijn er samenwerkingen die een strategisch doel dienen en waarbij de opbrengsten niet direct voor de organisatie zijn (hoewel dit wel kan), maar die de samenleving van Woerden moeten stimuleren. Een voorbeeld hiervan is netwerksamenwerking Alphen-Gouda-Woerden (AGW). Deze samenwerking heeft als oogmerk de economie van het Groene Hart te verbeteren en Woerden vaart wel bij een sterke economie in het Groene Hart.

Het college wil graag het gesprek met de raad aangaan over deze laatste categorie (C), de strategische samenwerkingsverbanden.

In de bovenstaande paragraaf komt er ook een belangrijk verschil voor wat betreft de vorm van de samenwerking in beeld.

- Sommige samenwerkingen hebben een eigen bestuur (AB en DB), eigen statuten en eigen middelen waarover zij dan ook zelfstandig besluiten kunnen nemen. Ferm Werk, de parkeerservice maar ook het Recreatieschap de Stichtse Rijnlanden zijn zulke samenwerkingen.
- Een andere vorm van samenwerken is de 'netwerksamenwerking'. In deze samenwerking is er geen sprake van een eigen bestuur die eigenstandig beslissingen kan nemen, maar is er een lossere netwerk waarin de partners afspreken elkaar regelmatig tegen te komen en gezamenlijk opgaven op te pakken. Partners kunnen zodoende zelf kiezen aan welke onderdelen van de samenwerking zij deelnemen en moeten hier hun eigen besluitvorming in college dan wel raad voor doorlopen. AGW en de U10, maar ook het Platform Middelgrote Gemeenten zijn voorbeelden van netwerksamenwerkingen. Het is de trend in het openbaar bestuur om samenwerkingen die een strategisch doel dienen in deze laatste vorm op te zetten.

3. Discussie fundamenteel

De raad heeft meerdere malen aangegeven dat hij meer informatie wil over de verrichtingen van het college. Het college wil hier graag aan voldoen en wil ook in gesprek met de raad over de manier waarop het de doelen met, en in de regio probeert te verwezenlijken. Het college wil met een dergelijk gesprek de grip van de raad op en het draagvlak van de raad voor deze doelen bevorderen. Het is de overtuiging van het college dat de raad meer heeft aan een fundamenteel gesprek over wat het regionaal wil bewerkstelligen dan dat het rapporteert over de bijeenkomsten waar men deze maand is geweest. Met deze meer fundamentele aanpak is het mogelijk daarna de terugkoppeling op de voortgang wat betreft de doelstellingen in de regio zinniger te kunnen doen.

4. Stappen

Om een meer fundamentele discussie op te kunnen zetten, moeten er een aantal stappen worden gezet.

- I. **Afbakening van de scope.** Welke samenwerkingen komen in aanmerking voor een bespreking in het kader van deze strategische verkenning? Wat het college betreft zijn dit de 'strategische' samenwerkingen, waarbij Woerden een keus tot deelname heeft en de koers van de samenwerking kan beïnvloeden. Het lijkt immers niet zinnig om een samenwerking te bespreken als er geen sprake is van een keuze mogelijkheid, bijvoorbeeld omdat er een wettelijke taak wordt uitgevoerd, als er geen sprake is van invloed op de koers van de verbonden partij (Bank Nederlandse Gemeente) of als de samenwerking operationeel een dienst verleent aan de samenwerkende partijen (bijvoorbeeld Bibliotheek Groene Hart). In de bijlage wordt hier dieper op ingegaan en wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen van de gemeente Woerden. Hierbij geeft het college ook een inschatting of het zinnig is deze samenwerking te

bespreken. Hiermee wordt zodoende de reikwijdte van de discussie duidelijk. De samenwerking met gemeente Oudewater wordt vanwege zijn *status aparte* hieronder besproken.

- II. **Omgevingsanalyse.** Welke kansen en welke bedreigingen zien we in de regio op ons afkomen? Met welke bestaande agenda's van relevante samenwerkingen, bestuurslagen of andere factoren worden wij geconfronteerd? We kunnen hier bijvoorbeeld denken aan de verstedelijkingsopgave in de regio Utrecht, de agrarische transitie (noodzaak en kansen nieuwe verdienmodellen voor agrariërs ten gevolge van bodemdaling en de energietransitie), de transitie in het sociaal domein en onze eigen vastgestelde verkeersvisie. De relevante agenda's van Rijk, provincies (Utrecht en waar nodig Zuid-Holland voor het Groene Hart) en regio's (U10, AGW, waar nodig de metropoolregio's) worden hierbij betrokken. De onderzoeksrapporten die u heeft gekregen van de U10, waarover u twee weken geleden geïnformeerd bent (en waar het volgende U10 beraad(t) van 30 januari over gaat), worden zodoende ook betrokken.
- III. **Opgaven.** Welke opgaven zien we voor ons als we de meest aansprekende toekomst willen bewerkstelligen? Wat is ons doel en welke stappen moeten daarin worden gezet? Wat is hierbij de regionale component?
- IV. **Mogelijke toekomstperspectieven.** Welke mogelijke toekomsten (scenario's) zien we voor Woerden in de regio voor ons, gegeven de kansen en bedreigingen in de regio en gegeven de autonome ontwikkelingen van Woerden? Welke van deze perspectieven spreekt ons het meest aan? Wat zou gegeven deze toekomst de beste houding van Woerden ten opzichte van de omgeving zijn? Hoe breed of nauw kan het belang van Woerden worden bepaald? Hierbij worden de huidige positie en de reeds in gang gezette ontwikkelingen in het oog gehouden. De mogelijke perspectieven die ook realistisch zijn, zijn hierdoor ingekaderd (Woerden wordt bijvoorbeeld in 2050 geen wereldstad). Wat betreft de ontwikkelingen die reeds in gang zijn gezet, maar waar nog keuzes te maken zijn (denk aan de energietransitie) worden bovendien waar mogelijk voorzien van een proces om overzicht te scheppen.
- V. **Stakeholders en beslisstructuren.** Gegeven de opgaven en de doelen die wij ons daarbij stellen. Welke regionale stakeholders horen er bij de opgave? Wat is hun belang en wat is hun macht? Aan welke tafels van welke regionale verbanden worden de beslissingen genomen? Aan welke samenwerkingen is het dus strategisch om deel te nemen?
Deze laatste 3 onderdelen namelijk de opgavebepaling (III), de perspectiefontwikkeling (IV) en de stakeholderanalyse (IV) zijn ook relevant voor de omgevingsagenda. In paragraaf 6 wordt hier verder op ingegaan.
- VI. **Stappen.** Gegeven de doelen die wij in de regionale samenwerkingen willen bewerkstelligen, welke middelen moeten wij daarvoor aanwenden (bv lobbytraject, breder communicatietraject) en welke besluiten moeten er in het samenwerkingsverband worden genomen?

Er zijn echter aan de hand van dit stappenplan nog een aantal opmerkingen te maken.

5. Toekomstvisie

De eerste drie stappen van dit stappenplan handelen in het algemeen over de toekomst van Woerden. Dit is logisch: als je wil weten wat er in de regio moet worden aangepakt, moet je eerst weten wat je zelf wilt bereiken. Met andere woorden: een discussie over de strategie van Woerden in de regio kan pas worden gevoerd als de algemene strategische situatie van Woerden is verhelderd. Landelijke en regionale ontwikkelingen bepalen ook mede de toekomst van Woerden. De huidige toekomstvisie van Woerden is vastgesteld in 2008 en is geschreven in de wereld voor de crisis. Er lijkt zodoende een behoefte te zijn aan een nieuwe toekomstvisie. De vraag is in hoeverre de discussie over de regionale samenwerking moet leiden tot een maatschappelijk breed gedragen toekomstvisie. Deze stappen kunnen met meer of minder inzet en maatschappelijke participatie worden doorlopen. Voor de scope van deze discussie stelt het college voor deze stappen eerst te beperken tot een ambtelijke behandeling en de politieke arena van de gemeenteraad. Mocht de behoefte worden gevoeld, dan kan een uitdieping met maatschappelijke partners worden opgezet. Het college zal dan met een voorstel komen waarin het bijbehorende tijdsplan en middelen uiteen worden gezet. De ambtelijke verkenning die in het kader van deze discussie is uitgevoerd kan dan als eerste opzet dienen voor een breder gesprek. Eventueel is het zinnig om een onderscheid te maken tussen de toekomst op de middellange termijn (2030) en de toekomst op de lange termijn (2050). Voor de toekomst op de middellange termijn is er al veel input, zoals aangegeven bij de omgevingsanalyse. Deze

toekomstvisie kan middels de perspectiefontwikkeling (IV) ambtelijk tot stand worden gebracht. De raad zou ervoor kunnen kiezen om de lange termijn toekomstvisie wel in samenspraak met relevante maatschappelijke partners en participatie van de gemeenschap van Woerden op te zetten.

6. Omgevingsvisie

Daarbij speelt ook het parallelle traject van de invoering van de Omgevingswet. Bij het vaststellen van de omgevingsvisie, zal er ook over de toekomst van Woerden worden nagedacht en heeft de raad een omgevingsagenda gevraagd waarin een prioritering van doelen, weliswaar voornamelijk op ruimtelijk gebied, wordt gegeven. Er is zodoende een grote mate van inhoudelijke overlap tussen de twee trajecten, omdat ook daar een omgevingsanalyse, opgavebepaling, stakeholderanalyse en perspectiefontwikkeling nodig lijkt. Vindt de raad het verwarrend om op twee momenten over de strategische positie van Woerden te spreken, of wil de raad deze discussies juist gescheiden houden? Waar mogelijk zal ambtelijk in ieder geval worden gezocht naar synergie in de behandeling van de twee trajecten in het kader van de effectiviteit.

7. Waarden

Onderliggend aan een fundamentele discussie over de doelen met regionale samenwerking, speelt er bovendien een discussie over de waarden die onder regionale samenwerking liggen, die op politiek niveau gevoerd moet worden. Welke belangen komen namelijk voor regionale samenwerking in aanmerking? Uiteraard moet het belang van Woerden worden bevorderd. Maar moet dit direct voor Woerden zichtbaar (dan wel meetbaar) zijn? Of is het voldoende als het regionaal belang wordt gediend? Moet AGW de economie van Woerden zichtbaar stimuleren (en hoe scheiden we de invloed van AGW van andere factoren?) of is het voldoende als AGW de economie van het Groene Hart als geheel stimuleert? Is Woerden een centrumgemeente, met de bijbehorende verantwoordelijkheid voor de directe omgeving van onze gemeente? Dit zijn allemaal invullingen van de onderliggende vraag: hoe ruim mag het algemeen belang worden gedefinieerd waar Woerden verantwoordelijkheid voor voelt?

7. Evaluatietraject Oudewater

Tot slot is er een verband met de DVO die de gemeente Woerden heeft afgesloten met de gemeente Oudewater. De samenwerking met Oudewater heeft verregaande consequenties op het gebied van bedrijfsvoering en dienstverlening (en kan waar gewenst consequenties hebben op het gebied van bestuurlijke samenwerking). Zodoende is het mogelijk om een discussie over regionale samenwerking te voeren zonder deze samenwerking, die zijn 'eigen wetten' kent, hierbij te betrekken. Echter, zodra de algemene strategische situatie van Woerden onder de loep wordt genomen en er ook een waarde discussie plaatsvindt, is het verband met deze samenwerking niet te ontkennen. Bovendien wordt in 2019 deze samenwerking geëvalueerd zodat Oudewater en Woerden zich op de (mogelijke gezamenlijke ambtelijke) toekomst kunnen voorbereiden. De fundamentele strategische discussie over regionale samenwerking moet hierdoor ook in samenhang met deze discussie worden gevoerd.

Financiën:

n.v.t.

Vervolg:

De planning voor het opstellen van een kader voor strategische regionale samenwerking is afgestemd op de planning voor het evaluatietraject van de Kaderstellende Dienstverleningsovereenkomst Oudewater – Woerden (DVO). Gezien de hierboven beschreven samenhang tussen deze trajecten wordt afstemming wenselijk geacht. Sterker nog; bij voorkeur wordt het al dan niet voortzetten van de ambtelijke samenwerking met Oudewater getoetst aan het (nog op te stellen) kader voor strategische regionale samenwerking.

In de dienstverleningsovereenkomst is overeengekomen dat de betrokken partijen vóór 1 juli 2019 de overeenkomst evalueren en afspraken maken over een ongewijzigde voortgang of aanpassing van de dienstverleningsovereenkomst. Afwijking van deze bepaling is enkel mogelijk wanneer beide partijen, de

gemeenten Oudewater en Woerden, hier schriftelijk mee instemmen. Het indirecte gevolg van deze bepaling in de dienstverleningsovereenkomst is de wens om het kader voor strategische regionale samenwerking vóór 1 juli 2019 gereed te hebben. Het voorstel voor de planning voor het kader is daarom als volgt:

- Startnotitie begin februari. Deze startnotitie zal aan de raad worden voorgelegd ter besluit. Hierin zal ook stap 1 met betrekking van de scope van de discussie worden behandeld.

Om de discussie omtrent de DVO met Oudewater te faciliteren, is het van belang dat de stappen tot en met de perspectiefontwikkeling hiervoor beschikbaar zijn.

- Stappen 2-3 (eind) maart. De raad wordt geïnformeerd tijdens informatiebijeenkomst over de ambtelijke verkenning van de omgevingsanalyse en het overzicht van de opgaven waar de gemeente voor staat. De input van de raad tijdens deze bijeenkomst wordt opgehaald en verwerkt. Mocht een verband met de omgevingsagenda door de raad worden gezocht, kan deze in samenhang hiermee worden gepresenteerd.
- Stap 4 mei. De scenarioplanning is een scharnierpunt in de discussie over de regionale samenwerking. De vorige stappen leiden hier naartoe en de stappen hierna volgen uit de wenselijke scenario's. Het is daarom van belang dat de raad over de ambtelijke verkenning hiervan discussieert (in commissie of informatiebijeenkomst), dat de input hieruit wordt verwerkt, en dat de instemming middels een besluit wordt gevraagd. De scenarioplanning kan een bouwsteen zijn in de besluitvorming rond de DVO met Oudewater.
- Stappen 5-6 juli. Een structurele monitor voor regionale samenwerking kan worden geëxtraheerd vanuit de scenarioplanning, uit de stakeholderanalyse en de wijze waarop de relevante stakeholders moeten worden benaderd. Deze monitor wordt ter besluit voorgelegd aan de raad voor het zomerreces. Met het besluit op de monitor doet de raad impliciet een uitspraak over de stappen 5 en 6 en krijgt hij gelegenheid tot input op de laatste stappen.

Bijlagen:

- Scope discussie en overzicht Verbonden Partijen (19.000335)

De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer

Scope discussie en overzicht Verbonden Partijen.

Bij de discussie rond de strategische positie van Woerden en de regionale samenwerking is het zinnig in dit kader kort in beeld te brengen over welke samenwerkingen wij willen spreken. In de programmabegroting 2019-2022 staat een overzicht van de verbonden partijen (pp. 135-153) Het college wil het gesprek met u aangaan over 'strategische' samenwerkingen. Een strategische samenwerking is in dit kader een samenwerking waarbij op de lange termijn wordt samengewerkt om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken, bijvoorbeeld economische ontwikkeling. Het hoeft hierbij niet altijd op voorhand duidelijk te zijn hoe dit doel bereikt moet worden en er kunnen in het kader van de samenwerking verschillende programma's en projecten worden opgezet om het doel te bewerkstelligen. De U10 is bij uitstek zo'n samenwerking. Woerden heeft hierbij een keus tot (de mate van) deelname en kan invloed uitoefenen op de koers van de samenwerking.

Er zijn echter ook veel samenwerkingsverbanden die we niet in de discussie willen meenemen. Er zijn bijvoorbeeld samenwerkingen die voor Woerden van groot strategisch belang zijn, maar waar Woerden een beperkte of geen keus tot deelname heeft en een (zeer) beperkte invloed heeft op de koers en het functioneren van de samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat deze samenwerking voor Woerden een wettelijke taak uitvoert en daar als gemeenschappelijke regeling een eigen organisatie en eigen middelen voor heeft. De VRU kan bijvoorbeeld worden gezien als zo'n organisatie. Het is hierdoor niet zo zinnig dit soort samenwerkingsverbanden bij de discussie te betrekken.

Ook zijn er operationele samenwerkingen die een zeer beperkt maar heel helder doel dienen door de uitvoering van een concrete dienst voor de leden op zich te nemen. Hoewel Woerden een keus tot deelname heeft en invloed op de koers van zo'n samenwerking, is er een duidelijk negatieve businesscase om de uitvoering weer in eigen hand te nemen. Ook deze samenwerkingen willen we niet in de discussie betrekken. Een voorbeeld hiervan is de Coöperatie Parkeerservice Utrecht/Amersfoort.

Hieronder volgt een overzicht van de verbonden partijen waarbij wordt aangegeven welke in de discussie worden betrokken of niet en waarom:

	Samenwerking	Betrekken	reden
1.	Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	X	Uitvoering wettelijke taak
2.	Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard	X	Operationele samenwerking
3.	Coöperatie Parkeerservice Utrecht/Amersfoort	X	Operationele samenwerking
4.	Afvalverwijdering Utrecht (AVU)	X	Operationele samenwerking
5.	Ferm Werk	X	Uitvoering wettelijke taak
6.	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Regio Utrecht GGDru	X	Uitvoering wettelijke taak
7.	Omgevingsdienst Regio Utrecht	X	Uitvoering wettelijke taak
8.	Stichting urgentieverlening West-Utrecht	X	Operationele samenwerking
9.	Bank Nederlandse Gemeenten	X	Gebrek aan invloed op keus tot deelname of koers
10.	Vitens	X	Gebrek aan invloed op keus tot deelname of koers
11.	Regiobibliotheek het Groene Hart	X	Operationele samenwerking
12.	Regionaal Bureau Leerplicht Utrecht NoordWest (RBL UNW)	X	Operationele samenwerking
13.	Recreatieschap de Stichtse Groenlanden	X	Operationele samenwerking
14.	U10	V	Strategische samenwerking met keus tot (mate van) deelname
15.	Alphen-Gouda-Woerden (AGW)	V	Strategische samenwerking met keus tot (mate van) deelname
16.	Lopikerwaard	V	Strategische samenwerking met keus tot (mate van) deelname
17.	Economic Board Utrecht	V	Strategische samenwerking met keus tot (mate van) deelname
18.	Gebiedscommissie Utrecht West	V	Strategische samenwerking met invloed op koers

19.	Utrecht West inkoop en monitoring	V	Strategische samenwerking met keus tot (mate van) deelname.
-----	-----------------------------------	---	---