

## **Bijlage I**

Bij raadsvoorstel 'Toekomst bestuurlijke en ambtelijk samenwerkingen'

## **Doetinchem in samenwerking**

Beleidsnotitie november 2013

### **Ontwikkelingen**

Economische, demografische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen volgen elkaar in snel tempo op. Ook Doetinchem en de achterhoek worden door deze ontwikkelingen geraakt. Zo zal de demografische krimp in de Achterhoek verder doorzetten. In Doetinchem heeft de krimp nog niet ingezet, naar verwachting zal dat vanaf 2020 wel gebeuren. Dit leidt op termijn tot een afnemend aantal huishoudens, met een andere vraag met betrekking tot scholen, winkels en woningen. Op economisch gebied zal dit leiden tot structurele economische krimp, naast de actuele conjuncturele dip waar we nu in zitten. Gemeenten krijgen door de drie decentralisaties op het sociaal domein een veel groter takenpakket. Dit grotere takenpakket moet worden uitgevoerd met minder overheidsmiddelen dan hiervoor tot nu toe ter beschikbaar stonden.

Deze ontwikkelingen maken dat het voorzieningenniveau in Doetinchem en de Achterhoek onder druk komt te staan. Om het niveau daarvan zo hoog mogelijk te houden is het niet alleen nodig zo efficiënt mogelijk te werken, maar ook om het voorzieningenniveau voor de Achterhoek als geheel te blijven beoordelen. Dat betekent spreiden en verdelen, gericht op kwaliteit van leven en ontwikkelingsmogelijkheden voor de regio als geheel. Op economisch gebied is de verwevenheid van bedrijvigheid en innovatie in de Achterhoek groot, wat noodzaakt tot samenwerking en afstemming.

#### *Uitgangspunt*

In de regio Achterhoek bestaan verschillende vormen van meer en minder verplichtende samenwerking, waaraan door de gemeenten in verschillende settingen wordt deelgenomen. Soms naar grote tevredenheid, soms moeizaam en met beperkt draagvlak. Tegen deze achtergrond beschrijft deze notitie een aantal redenen en vormen voor samenwerking in meer algemene zin, om vervolgens te bezien tot welke conclusies dat voor Doetinchem leidt.

Het uitgangspunt is dat samenwerken geen doel op zich is, maar een middel om doelstellingen ten behoeve van onze lokale en regionale bevolking te realiseren. Sommige doelen kunnen eenvoudig lokaal worden gerealiseerd, voor andere geldt dat er redenen zijn om samenwerking te zoeken. We gaan er van uit dat samenwerken (in welke vorm ook) het meest kansrijk is als er sprake is van gemeenschappelijke belangen en/of doelen. Er kunnen verschillende redenen zijn om te kiezen voor samenwerking. Er zijn meer beleidsmatige en meer beheersmatige redenen.

### **Waarom samenwerken**

#### *Beleidsmatige afhankelijkheid*

Op het gebied van economie, infrastructuur, woningbouw en bedrijfslocaties is sprake van beleidsmatige afhankelijkheid in de Achterhoek. Wat de ene gemeente doet heeft gevolgen voor de burens. Dat wordt erg zichtbaar als er regionaal een teveel aan bouwlocaties is

bijvoorbeeld. En als de Achterhoek echt de verdubbeling van de NI8 de belangrijkste infrastructurele maatregel vindt voor de bereikbaarheid van de Achterhoek betekent dit dat alle lobbykracht en alle middelen daarop gericht zouden moeten worden. Dit betekent dan ook dat lokale wensen lager op de prioriteitenlijst worden gezet. Concurrentie tussen gemeenten is niet behulpzaam voor het realiseren van een gezonde regionale economie en een adequate infrastructuur.

Wanneer deze opvatting breed wordt gedeeld in de regio, kan op deze terreinen een meer verplichtende vorm van regionale samenwerking worden georganiseerd, en zullen gemeenten bereid moeten zijn een deel van hun autonomie op te geven ten gunste van de Achterhoek als geheel. De regionale afspraken over het aframen van bouwgrond laten zien dat er goede voorbeelden zijn. Dat kan en moet worden uitgebouwd.

#### *Wenselijke beleidsafstemming*

Wenselijke beleidsafstemming zien we bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg en onderwijs. Veel zaken zijn hier lokaal te realiseren, maar er is wel een gezamenlijk belang bij het behoud van kwalitatief goede instellingen, die gezamenlijk over een adequaat aanbod beschikken. Door kleine opleidingen op meerdere scholen samen te voegen kan de kans worden vergroot dat er tenminste één opleiding overblijft in de Achterhoek. Door gezamenlijk jeugdzorg in te kopen, wordt de kans vergroot dat instellingen kwantitatief en kwalitatief de benodigde zorg kunnen blijven leveren. Afstemmen en verdelen door gemeenten en instellingen helpt om het voorzieningenniveau op peil te houden.

Deze afstemming kan plaatsvinden door betrokken gemeenten en instellingen. Dit zal bij voorkeur Achterhoek breed worden gerealiseerd, maar hier is differentiatie mogelijk.

Bijvoorbeeld door te kiezen voor afstemming en samenwerking in een sub regionaal gebied waarin het voedingsgebied van voorzieningen leidend zal zijn.

#### *Kwalitatieve kwetsbaarheid*

In de afgelopen en komende jaren is sprake van een grote toename van gemeentelijke taken, en van toename van complexiteit in de uitvoering ervan. Ook het feit dat er meer moet worden gedaan met minder middelen maakt dat de beschikbaarheid van voldoende specialistische deskundigheid onder druk komt te staan. Veel gemeenten worstelen met een tekort aan financiële of juridische deskundigheid, of met het feit dat er op sommige beleidsterreinen slechts kleine parttime functies zijn. Door samenwerking kunnen specialismen worden gebundeld, waardoor zowel de kwaliteit kan toenemen als de kwetsbaarheid kan afnemen.

#### *Efficiënte bedrijfsvoering*

Gemeenten voeren dezelfde taken uit. Beleidsmatig met eigen keuzes, maar ook met veel overeenkomsten of vergelijkbare bedrijfsvoering. Door dat afzonderlijk te doen, heeft elke gemeente zijn eigen overhead, en worden over een groep van gemeenten gezien dezelfde dingen meerdere keren gedaan. Door samenwerking kan efficiënter worden gewerkt. Daar kan voor samenwerkende gemeenten voordeel ontstaan.

Samenwerking kan op verschillende manieren. Verschillend naar schaal, vorm, verplichtend karakter en impact. De keus moet worden gemaakt al naar gelang de reden van samenwerking en kan verschillen per beleidsterrein. Dit hoeft dus niet noodzakelijk te leiden tot een algemeen geldend besluit voor alle situaties en partners.

## Stand van zaken

De Regio Achterhoek is het samenwerkingsverband van de acht gemeenten in Oost-Gelderland. In 2011 is in dit verband de Achterhoek agenda 2020 vastgesteld.

### *Achterhoek 2020*

Met de Achterhoek agenda 2020 bereidt de Achterhoek zich voor op de toekomst. Dit gebeurt op een nieuwe manier, met ondernemers, overheden en organisaties samen. In de verschillende werkplaatsen wordt gewerkt om de ambities uit de Agenda 2020 te realiseren. De vier werkplaatsen zijn Vitale leefomgeving, Kansrijk platteland, Innovatieve & duurzame economie en slim & snel verbinden.

### *Poho's*

In de portefeuillehoudersoverleggen wordt uitvoering gegeven aan de strategische agenda van de Regio. De projecten die hierbinnen uitgevoerd worden zijn de verantwoordelijkheid van de acht samenwerkende gemeenten. Hier wordt besluitvorming voorbereid, de afstemming vindt plaats via het algemeen bestuur.

### *Decentralisaties sociaal domein*

De acht achterhoekse gemeenten hebben gezamenlijk een tiental uitgangspunten voor de decentralisaties benoemd. Op basis van de insteek 'lokaal wat kan en regionaal wat moet', willen wij dit verder vorm geven. Het regionale deel pakken we bij voorkeur met alle Achterhoekse gemeenten op, maar we stappen ook in als niet iedereen meedoet of als er gedifferentieerd moet worden. Op het terrein van de jeugdzorg kan dat anders zijn dan op het gebied van participatie. Wij zijn ons ervan bewust dat Doetinchem zich soms ook moet aanpassen ter wille van een regionale overeenkomst. Wij willen hier meer in investeren.

In regioverband wordt hard gewerkt aan een de uitwerking van zeven punten waarop samenwerking kansrijk is. Dit gaat om:

1. Kennis delen, ontwikkelen en uitdragen
2. Zicht op specialistische ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie
3. Gezamenlijke sturing en/of bekostiging van gespecialiseerde voorzieningen
4. Toeleiding naar gespecialiseerde voorzieningen
5. Gemeenschappelijk inkoopkader op diverse ondersteuningsvormen
6. Gezamenlijk vorm geven aan een aantal ondersteuningstaken
7. Gemeenschappelijk vorm geven aan onderdelen van de bedrijfsvoering in de backoffice

### *Bestuurlijke vormen van samenwerking*

In 2005 zijn de nu bestaande Achterhoekse gemeenten gevormd, na een proces van regionaal afgestemde herindeling. Dat geldt ook voor Doetinchem. Recente besprekingen met Oude IJsselstreek hebben niet geleid tot een fusiebesluit.

Er zijn lichte gemeenschappelijke regelingen met beperkte verplichtingen, zoals regio Achterhoek, tot vergaand verplichtende samenwerking op basis van wetgeving, zoals bij de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland. Regelingen als Wedeo en ODA zitten daar tussenin. In verband van de regio Achterhoek vindt zoals gezegd afstemming plaats in portefeuillehouder overleggen. Deze hebben geen verplichtend karakter, en werken op basis van afspraken. Recente voorbeelden van afstemming en voorbereiding van afspraken zijn de aanbesteding van huishoudelijke hulp en de jeugdzorg. De reden voor het maken van afspraken verschilt en in het verlengde daarvan ook het karakter van de samenwerking. Wij ervaren dat er veel verschillende platforms en overleggen zijn waar we regelmatig dezelfde mensen tegen

komen om over ongeveer dezelfde onderwerpen te praten. Wij ervaren ook dat besluitvorming en afspraken maken veel tijd kost en soms niet of maar beperkt tot stand komt.

#### *Ambtelijke vormen van samenwerking*

Er zijn verschillende vormen van ambtelijke samenwerking. Er wordt incidenteel werk uitgevoerd voor andere gemeenten, maar bijvoorbeeld op het gebied van inkoop is sprake van meer structurele samenwerking. Er ligt een verzoek tot onderzoek naar vergaande ambtelijke samenwerking met een van de Achterhoekse gemeenten. Dit onderzoek zal zo worden uitgevoerd dat dit niet exclusief voor deze ene Achterhoekse gemeente geldt maar dat ook andere gemeenten kunnen aanhaken als daar behoefte aan is.

Een overzicht van de huidige, vaak informele, afstemmingen en samenwerkingsverbanden vindt u in bijlage II. Dit is geen uitputtend overzicht maar geeft een beeld van de veelheid.

### **Middellange termijnvisie**

Ook in Doetinchem is op meerdere terreinen sprake van kwetsbare kwaliteit en noodzaak tot efficiënter werken. Beleidsmatig kan samenwerking ook betere resultaten opleveren voor inwoners van Doetinchem en de Achterhoek als geheel. Wij willen door gaan met uitwisseling van personeel, met het op contractbasis taken voor elkaar uitvoeren, met gezamenlijke inkoop met gemeenten die dat ook willen en met alle beheersmatige vormen van samenwerking waar kwaliteits- en/of efficiency winst is te behalen. Dat kan op kleinere en grotere schaal, maar fusies van volledige ambtelijke organisaties streven we niet na. Wanneer de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven willen we keuzes daarover in verband kunnen brengen met het bestuurlijke toekomstperspectief over 3 tot 6 jaar. Ad hoc fusiebesprekingen, los van de Achterhoek als geheel, vinden we op dit moment niet gewenst.

Stappen die we zetten zullen hiermee in lijn zijn. Dit alles zal ook moeten aansluiten op de resultaten van de fundamentele heroverweging die in eind 2013, begin 2014 plaats zal vinden.

Wanneer er meer beheersmatige redenen zijn voor samenwerking, zoals bij kwalitatieve kwetsbaarheid of efficiënter werken, kan gekozen worden voor uitwisseling van personeel met gesloten beurzen. Wij doen dan bijvoorbeeld de beleidstaken voor een andere gemeente op het gebied van sport, een van de buurgemeenten doet voor ons plattelandsbeleid. Een gemeente voert op contractbasis taken uit, bijvoorbeeld de personeelsadministratie, voor een of meer andere gemeenten. Veel verdergaande vormen zijn dan de zogenoemde centrumgemeente constructie, waarbij alle taken voor een andere gemeente worden uitgevoerd op basis van opdrachtgever – opdrachtnemer overeenkomsten.

Wanneer er meer beleidsmatige redenen zijn voor samenwerking, zoals bij beleidsmatige afhankelijkheid of gewenste afstemming ligt de keuze voor een WGR- samenwerking of een bestuurlijke fusie van een of meer gemeenten voor de hand. Ook wanneer er op heel veel terreinen samenwerking wordt gewenst, ook al is dat om meer beheersmatige redenen, komt een bestuurlijke fusie als goed alternatief in beeld. Het voordeel is dat het democratische gelegitimeerde bestuur en de ambtelijke organisatie dicht bij elkaar blijven. Het risico is dat de schaal zo groot wordt dat de afstand met de lokale gemeenschappen te groot wordt. Wij vinden het noodzakelijk om op de terreinen waarbij sprake is van beleidsafhankelijkheid tussen gemeenten (economie, infrastructuur, bouwlocaties) te werken aan een meer verplichtende samenwerking tussen de Achterhoekse gemeenten. Dat betekent ook dat wij bereid zijn om een deel van onze autonome gemeentelijke verantwoordelijkheid op die terreinen over te dragen aan en te delen met de regio. Wij sluiten niet uit dat ook het

regiokantoor versterkt moet worden om deze processen goed te faciliteren. Hier gaan we graag met regiogemeenten en de Regio over in gesprek.

#### *Samenvattend*

Doetinchem werkt op verschillende terreinen samen en wil dat blijven doen, omdat wij er van overtuigd zijn dat daarmee de doelstellingen voor onze inwoners beter kunnen worden gerealiseerd. Wij willen als grootste centrumstad in de Achterhoek onze verantwoordelijkheid nemen voor de regio als geheel en vertrouwen erop dat we dit in samenspraak met de andere gemeenten kunnen doen. Gezien de verschillende opvattingen en snelheden in de regio vinden wij het noodzakelijk om stapsgewijs te werken aan meer verbindingen. Wij zien geen kansrijke gemeentelijke herindeling meer op korte termijn, en vinden het beter samen na te denken over het perspectief op langere termijn voor de Achterhoek als geheel. Op basis van de informatie uit de Atlas voor de gemeenten en het onderzoek van de provincie naar de relatie tussen stad en ommeland willen we in regioverband in gesprek over de vraag hoeveel gemeenten er over 3 tot 6 jaar in de Achterhoek zouden moeten zijn, en hoe die er dan uit moeten zien. De sociaal geografische verbindingen van mensen in onze regio zijn een belangrijke bron voor verder gesprek.