

Te besluiten om:

1. Kennis te nemen van de evaluatie van de vernieuwde samenwerking in de regio Achterhoek, inclusief reactie van de Board op de daarin gedane aanbevelingen.
2. De reactie van de Achterhoek Board op de twaalf aanbevelingen uit het evaluatierapport te onderschrijven en als raad en college aanvullend aan de regio Achterhoek de volgende voorstellen te doen ter verbetering van de regionale samenwerking:
 - I. Aandacht voor meer stedelijke focus in de regionale samenwerking en het borgen van een sterke bestuurskracht;
 - II. Het systeem van open innovatie aan de thematafels verder te bevorderen;
 - III. Het thema 'grensoverschrijdende samenwerking' sterker integreren binnen de Thematafels;
 - IV. De ambtelijke betrokkenheid vanuit gemeenten vergroten en de organisatiestructuur van de Thematafels uniformeren;
 - V. Meer aandacht bij de Thematafels voor inhoudelijke afstemming tussen de 30's;
 - VI. De regionale samenwerking tweejaarlijks evalueren.

Inleiding

Doetinchem is deelnemer aan de samenwerkingsregeling Regio Achterhoek¹. De Regio behartigt de belangen van zeven Achterhoekse gemeenten op het gebied van onder andere economische en ruimtelijke ontwikkeling, energietransitie, mobiliteit, grensoverschrijdende samenwerking en lobby richting de provincie Gelderland, het Rijk en de Europese Unie.

In 2018 is de samenwerking in de Regio Achterhoek opnieuw ingericht, door naast de zeven gemeenten (Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk) ook ondernemers en maatschappelijke organisaties nadrukkelijker een positie te geven. Hiervoor heeft de samenwerking een aantal nieuwe organen geïntroduceerd: de Achterhoek Raad, Achterhoek Board en zes inhoudelijke Thematafels. Met de nieuwe samenwerkingsstructuur beoogt de Regio het volgende bereiken:

1. De betrokkenheid en sturingsmogelijkheden vergroten die raadsleden hebben voor regionale ontwikkelingen/besluitvorming.
2. De slagkracht in de bestuurlijke besluitvorming versterken (makkelijker en sneller tot een besluit komen).
3. De uitvoeringskracht versterken.

In de besluitvorming over deze nieuwe samenwerkingsstructuur in de zeven gemeenteraden is afgesproken dat deze na twee jaar geëvalueerd wordt. Het doel van de evaluatie is om scherp in beeld te brengen in welke mate de Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking publieke waarde creëert voor de Achterhoek, waarbij zowel gekeken wordt naar de bedoelde als naar de onbedoelde effecten van de samenwerking. Het resultaat van de evaluatie is het in april 2021 gepubliceerde rapport 'Voortbouwen op een goede Basis' van Berenschot. Aan de verschillende Achterhoekse gemeenteraden wordt nu gevraagd om op het evaluatierapport te reageren door middel van het vaststellen van een raadsbesluit.

Argumenten

1.1. Wij voldoen hiermee aan het verzoek van de Regio Achterhoek om te reageren op de aanbevelingen uit het evaluatierapport.

In de 'Aanbiedingsbrief gemeenten' wordt Doetinchem verzocht om door middel van een raadsvoorstel een schriftelijke reactie te formuleren op de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de regionale samenwerking. De Achterhoek Board bespreekt in haar vergadering van oktober 2021 de binnengekomen reacties van onder andere de Achterhoekse gemeenten en besluit aan welke verbetersuggesties en aanbevelingen daadwerkelijk opvolging wordt gegeven.

2.1 Wij zijn tevreden over de huidige samenwerking en willen vol inzetten op een krachtige regio.

Op 12 mei 2021 heeft de Achterhoek Board gesproken over de aanbevelingen in het rapport en daarbij per aanbeveling een reactie gegeven en actiepunten geformuleerd. Uit de reactie van de Board kunnen de volgende hoofdpunten worden herleid:

1. Democratische legitimatie

Bij de start van de samenwerking is veel aandacht besteed aan de democratische legitimatie van de samenwerkingsvorm. De onderzoekers constateren dat op nationaal niveau bewegingen te zien zijn voor een (juridisch) antwoord, maar dat dit nog veel discussie zal vergen. Tegelijkertijd geeft het ministerie van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) experimenteeruimte. De onderzoekers doen op dit vlak dan ook geen aanbevelingen voor wijzigingen. Het algemeen bestuur (AB) zit hierin op dezelfde lijn als de onderzoekers en stelt op dit moment geen wijzigingen voor op juridisch vlak.

2. Rol AB richting raden

Hiermee samenhangend wordt er in het onderzoeksrapport ook aandacht besteed aan de rol van het algemeen bestuur. De afspraken in de samenwerking maken dat de inhoudelijke rol van de AB-leden beperkt is. Dit is immers belegd bij de Thematafelen en de Board. De AB-leden leggen eindverantwoordelijkheid af aan de individuele gemeenteraden. Gezien de rolverdeling met de Board ligt de nadruk hierbij op de begrotingen en jaarverantwoordingen. Daarnaast heeft het AB een belangrijke rol bij besluitvormingsprocessen en overkoepelende activiteiten zoals lobby. Dit alles betekent dat wanneer individuele raadsleden behoefte hebben aan inhoudelijke toelichting niet altijd het AB-lid hiervoor de aangewezen persoon is.

3. Balans Overheid-andere O's

Uit de evaluatie komen relatief veel aanbevelingen naar voren die betrekking hebben op gemeenten. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Bijvoorbeeld omdat er in verhouding veel interviews zijn geweest met gemeenten (colleges, raden, secretarissen). Maar het kan ook zijn dat de andere O's vooral de samenwerking met gemeenten hebben belicht. Uit aanbeveling 12 blijkt in ieder geval dat er een gevoel is dat de overheid soms wat overheerst. Het AB neemt dit graag ter harte en benadrukt dat de verankering van de andere O's in de samenwerking erg belangrijk is voor de toekomst.

4. Formatie Regio Achterhoek

Hoewel de onderzoekers constateren dat de Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking voldoende capaciteit heeft om de samenwerking goed te laten draaien, wordt opgemerkt dat de formatie door de huidige indexeringssystematiek onder druk staat. Met de huidige systematiek verliest de Regio Achterhoek iedere drie jaar ongeveer één formatieplaats. Om de organisatie op peil te houden, is het nodig dat, net als bij andere gemeenschappelijke regelingen, gekozen wordt voor een gezonde indexeringssystematiek. Het AB heeft eerder besloten opnieuw te willen kijken naar een passende loon- en prijsindexering. Hiervoor wordt een separaat voorstel ontwikkeld, waarbij de insteek is dit te verwerken vanaf de begroting van 2023.

De betrokkenen vanuit Doetinchem zien eveneens de meerwaarde van de regionale samenwerking. Door de gekozen governance kunnen de Achterhoekse gemeenten gezamenlijk krachtiger en slagvaardiger opereren. Uit de evaluatie komen de volgende zaken naar voren, die ook door Doetinchem worden onderschreven:

- Ondanks de bevordering van het 'regionaal denken' (conclusie 5), varieert de waardering van de werkwijze van de Achterhoek Raad bij de betrokkenen van sterk positief tot sterk negatief (conclusie 6). In de aanbevelingen wordt hier uitgebreid op ingegaan (aanbevelingen 4, 5, 6 en 9).
- De governance is passend om de doelen beter te formuleren en te bereiken (conclusie 1), er zijn concrete resultaten bereikt (conclusie 2) en er zijn kortere lijnen gerealiseerd (conclusie 12). Wel is de besluitvorming soms trager dan gehoopt (conclusie 8) of niet helemaal helder (conclusie 7). Winstpunten zijn te behalen door de besluitvorming nog scherper te communiceren (aanbeveling 8) richting de belanghebbenden en te kijken naar een meer evenwichtige samenstelling aan de Thematafels (aanbeveling 12).
- De onderzoekers constateren dat de Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking voldoende capaciteit heeft om slagvaardig te opereren. De Thematafels zijn voldoende bezet en er is tevredenheid over de ambtelijke ondersteuning vanuit de regionale organisatie. Deze tevredenheid is de afgelopen periode bovendien toegenomen. Zeker ook de rol van de programmaregisseurs wordt gewaardeerd. Als aandachtspunt wordt het beter laten aanhaken van de ambtelijke organisaties genoemd (aanbeveling 10).
- De Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking levert duidelijk waarde voor de Achterhoek én voor de individuele deelnemers op. De doelstellingen worden door alle betrokkenen – dus vanuit alle O's – als passend ervaren. Dit is uniek voor Nederland en legt het fundament voor daadwerkelijk opgavegericht werken.
- De waardering van de deelnemers aan de Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking is hoger dan de onderzoekers tegenkomen bij andere samenwerkingsverbanden in Nederland.
- Er zijn in vergelijkend Nederlands perspectief relatief veel projecten tot stand gekomen met een relatie tot de geformuleerde doelstellingen. Hieraan kan worden toegevoegd dat de bijdrage aan de cofinanciering vanuit de partners hoog is.
- De provincie en het Rijk vinden dat de Achterhoek zich met de samenwerking sterk positioneert en voor resultaten zorgt. Ze nemen de regio daarom zeer serieus.

2.2 Het gemeentelijke accounthouderschap wordt doorontwikkeld, om meer impact te creëren in de Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking.

Op dit moment verrichten vooral de accounthouders namens Doetinchem structureel werkzaamheden voor de Regio Achterhoek. Hierbij dient te worden aangemerkt dat ook op incidentele basis ambtenaren vanuit de beleidsdomeinen in regioverband actief zijn, bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van specifieke Regio Deal-projecten. Om de Thematafels adequaat voor te bereiden, vindt in de week voorafgaand aan de thematafelvergadering een afstemmingsmoment tussen de Doetinchemse accounthouders plaats. Deze wordt gebruikt om de belangrijkste agendapunten tijdens de verschillende thematafelsessies te identificeren en daarbij de Doetinchemse standpunten te bepalen. Om als Doetinchem meer impact in het regionale samenwerkingsverband te kunnen creëren, is het van belang dat ook op strategisch niveau wordt nagedacht over de te varen koers. Zo zijn we als Doetinchem in staat om zowel pro-actiever onze projecten bij de Regio op de kaart te zetten, als ook de regio beter te benutten op het gebied van lobby richting provincie, Rijk en Europa.

2.3 De aanbevelingen vanuit Doetinchem zorgen ervoor dat het Achterhoekse samenwerkingsverband krachtiger en slagvaardiger kan opereren.

Het regionale samenwerkingsverband komt niet alleen de zichtbaarheid van de Achterhoek bij provincie, Rijk en Europa ten goede, maar zorgt er bovendien voor dat we beter in staat zijn om antwoorden te formuleren op de grote maatschappelijke uitdagingen van de toekomst. Door krachten te bundelen en tegelijkertijd kennis en expertise te delen, is Doetinchem ervan overtuigd dat er kwalitatief hoogwaardig beleid kan worden ontworpen dat een positief effect heeft op de vitaliteit van de Achterhoek.

Vanuit Doetinchem worden concreet de volgende aanbevelingen gedaan ter verbetering van de regionale samenwerking:

I. Wij stellen voor om meer stedelijke focus in de regionale samenwerking aan te brengen en een sterke bestuurskracht te borgen.

Vanuit het regionale samenwerkingsverband gaat veel aandacht uit naar de leefbaarheid in de plattelandsregio, maar ontbreekt vooralsnog aandacht voor de specifieke uitdagingen van de centrumstad. Middelgrote centrumsteden zoals Doetinchem vormen een belangrijke schakel in het stedelijk netwerk, omdat hier zich de economische dynamiek concentreert (werkgelegenheid) en brede maatschappelijke (mbo-onderwijs; Graafschap College), culturele (Amphion Cultuurbedrijf) en specialistische (onder andere Slingeland Ziekenhuis) voorzieningen aanwezig zijn. Een sterke centrumstad met een compleet voorzieningenaanbod en veel bedrijvigheid voorziet niet alleen in de behoeften van de eigen inwoners, maar ook in die van de inwoners van omliggende landelijke gebieden. Een krachtige centrumstad met een verzorgende regiofunctie hangt daarmee sterk samen met de vitaliteit in landelijke agglomeraties.

II. Wij stellen voor om het systeem van open innovatie aan de thematafels verder te bevorderen; In de Thematafels zijn vertegenwoordigers van de 3O's (overheid, ondernemers en maatschappelijke organisaties) actief. Ons doel is het om een zo breed mogelijke ervaring en deskundigheid aan tafel te hebben en daarmee de open innovatie-cultuur te versterken.

Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk aan welke criteria met name ondernemers moeten voldoen om aan de Thematafels te kunnen deelnemen. Hierin schuilt het gevaar dat de opzet van de Thematafels te veel een 'gesloten karakter' krijgt, waarbij het innovatiepotentieel en de ideeën van organisaties buiten de Thematafels onbenut blijven. Door aan de voorkant de toetredings- en deelnamevereisten beter in kaart te brengen, wordt het toetredingsproces voor toekomstige ambassadeurs transparanter en toegankelijker en wordt de brede ervaring en deskundigheid binnen de Thematafels beter geborgd. Dit heeft een positief effect op de open-innovatiegedachte van de Thematafels en leidt bovendien op lange termijn tot een grotere olievlekwerking (grotere betrokkenheid). Hiermee stijgt ook het draagvlak voor de samenwerking in de Regio Achterhoek onder organisaties die nog geen vast onderdeel zijn van één van de Thematafels.

Dit voorstel is in overeenstemming met de reactie vanuit de Board op de aanbeveling "**Geef de komende periode extra inhoud aan het ambassadeurschap**" (aanbeveling 1 uit de evaluatie).

III. Wij stellen voor om het thema 'grensoverschrijdende samenwerking' sterker te integreren binnen de Thematafels.

De Thematafels vormen een gremium waarin bestuurlijke afgevaardigden van de 3O's werken aan de ontwikkeling van projecten die bijdragen aan de doelstellingen, zoals geformuleerd in de Visie Achterhoek 2030. Op dit moment bestaat er geen tafel die specifiek is toegespitst op het thema 'grensoverschrijdende samenwerking'. Afspraak is dat de Duitsland-coördinatoren aansluiten bij de verschillende accounthoudersoverleggen, die als ambtelijke voorbereiding op de specifieke thematafelsessies dienen. Op deze manier wordt de potentie die grensoverschrijdende samenwerking biedt echter nog onvoldoende benut.

Een sterkere integratie van het thema 'grensoverschrijdende samenwerking' binnen de Thematafels, waarbij op regelmatige basis ook partners van de 3O's uit Duitsland aanschuiven, leidt er niet alleen toe dat bestuurlijke en ambtelijke (bilaterale) contacten en netwerken worden geïntensiveerd, maar zorgt er nadrukkelijk ook voor dat meer succesvolle samenwerkingsprojecten kunnen worden ontwikkeld, waarvoor specifieke Europese subsidiemiddelen (onder andere INTERREG) beschikbaar zijn. Door een sterkere positie van het thema 'Duitsland' kan bovendien worden geborgd dat Achterhoekse plannen en projecten binnen de Thematafels beter onder de aandacht worden gebracht bij relevante stakeholders en daardoor hoger op de agenda komen van de Euregio's (EUREGIO & Euregio Rijn-Waal).

IV. Wij stellen voor om de ambtelijke betrokkenheid vanuit gemeenten te vergroten en de organisatiestructuur van de Thematafels te uniformeren.

De manier waarop het ambtelijke voorbereidingsproces wordt vormgegeven, verschilt nu per Thematafel. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de thematafelvergaderingen beter geborgd wordt, dienen structuur en organisatie van het voorbereidingsproces zo veel mogelijk te worden geüniformeerd. Een hogere mate van procesmatige uniformiteit binnen de Thematafels kan bijdragen aan zowel een vergroting van de ambtelijke betrokkenheid bij de Regio Achterhoek, als ook aan een betere informatievoorziening van de uitkomsten van de thematafelvergaderingen richting de individuele gemeenten. Hieruit vloeit de aanbeveling voort om organisatorische verschillen tussen de Thematafels zo veel mogelijk te vermijden. Hierbij is op te merken dat de aard van de thema's ertoe kan leiden dat de betrokkenheid van de 3Os varieert. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat de Thematafel Mobiliteit & Bereikbaarheid in grote mate een overheidsaangelegenheid is, terwijl bij de Thematafel Smart Werken & Innovatie ondernemers sterker het voortouw nemen.

Tegelijkertijd constateren we dat de regio steeds sterker haar rol pakt op het gebied van gemeente-overstijgende werkzaamheden (o.a. subsidies, lobby). De huidige actieve ondersteuning van gemeenten richting provincie, Rijk en Europa wordt door Doetinchem sterk gewaardeerd.

V. Wij stellen voor om meer aandacht te hebben voor inhoudelijke afstemming tussen de 3O's en het besluitvormingsproces binnen de Thematafels te optimaliseren.

De focus van de thematafelvergaderingen ligt hoofdzakelijk op het beoordelen van projectvoorstellen die mogelijk in aanmerking komen voor gelden uit de Regio Deal. Hierin schuilt het gevaar dat Thematafels te veel als 'financieringsloket' worden gebruikt, wat de continuïteit van de vergaderingen na afloop van de Regio Deal (2022) niet ten goede komt. Ook blijft door de focus op financiering soms te weinig ruimte over voor inhoudelijke afstemming en uitwisseling van kennis tussen gemeenten, maatschappelijke organisaties en ondernemers.

Daarnaast is het van belang dat het besluitvormingsproces binnen de Thematafels verder wordt geoptimaliseerd. Zo is het aan te bevelen dat de presentatie van projectvoorstellen en de besluitvorming daarover binnen de Thematafels niet in dezelfde vergadering plaatsvinden. Door beide onderdelen (presentatie & besluitvorming) van elkaar los te koppelen en hiervoor twee afzonderlijke momenten te reserveren, wordt er meer ruimte geboden om kritische standpunten kenbaar te maken. Hierdoor kunnen beslissingen over projectvoorstellen nog objectiever worden genomen.

VI. Wij stellen voor om de regionale samenwerking tweemaaljaarlijks te evalueren.

De onlangs uitgevoerde evaluatie heeft meerwaarde. Gezamenlijk bepaalt de regio of koers, structuur en effectiviteit van de regionale samenwerking nog naar wens zijn. Het streven zou moeten zijn om van de Regio Achterhoek een 'continu lerende organisatie' te maken. Hierbij kan worden gedacht aan het organiseren van een tweemaaljaarlijkse evaluatie op hoofdlijnen. Het is daarbij vooral van belang om te beoordelen of de inhoudelijke onderwerpen en programmering van de Thematafels als gevolg van mogelijk veranderende (markt)omstandigheden nog steeds up-to-date zijn.

Daarnaast hebben de gemeentesecretarissen met de secretaris-directeur van de Regio afgesproken dat de secretaris-directeur periodiek een overleg gaat organiseren om informeel over de (voorliggende) afstemmingsvragen van gedachten te wisselen. Deze periodieke overleggen dragen niet alleen bij aan het vergroten van de betrokkenheid van gemeenten bij activiteiten van de Regio Achterhoek, maar zorgen er bovendien voor dat men op directieniveau beter op de hoogte blijft van actuele ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband.

Financiën

De begroting 2022 van de Regio Achterhoek is gebaseerd op bestaand beleid en meerjarig sluitend. Dit met een inwonerbijdrage voor gemeenten overeenkomstig de vastgestelde uitgangspunten en een bijdrage van de provincie. De financiële begroting is grotendeels solide en overzichtelijk en volgt de bestaande afspraken. De ratio van het weerstandsvermogen van de Regio bedraagt op dit moment 1,0. Dat is volgens de gehanteerde norm voldoende¹.

De Regio Achterhoek wordt (grotendeels) bekostigd door de zeven deelnemende gemeenten². De inwonerbijdrage voor 2022 is vastgesteld op € 6,91 per inwoner. Dit is gebaseerd op het bedrag in 2020 (€ 6,83), vermeerderd met een indexatie.

Ten aanzien van de evaluatie van de samenwerking worden geen voorstellen gedaan om de financiering van de samenwerking aan te passen.

Kanttekeningen

1.1 Kan de gemeente Doetinchem zelfstandig meer bereiken?

Een effectieve en efficiënte regionale samenwerking is noodzakelijk om (toekomstige) maatschappelijke opgaven op het gebied van woningbouw en -verduurzaming, klimaat en energie (Green Deal), stikstofaanpak, mobiliteit en arbeidsmarkt het hoofd te kunnen bieden. De transitie waarmee gemeenten worden geconfronteerd, zijn dermate groot en ingrijpend dat het van belang is om deze gezamenlijk op te pakken. Door samenwerking in een regionaal ecosysteem wordt een schaalvergroting gerealiseerd, die ertoe kan leiden dat de kwaliteit van de aanpak van majeure opgaven wordt verhoogd en de kosten ervan worden verlaagd.

1.2 Zijn voor de gemeente Doetinchem alternatieve samenwerkingsverbanden voorhanden?

Het recente advies '[Droomland of niemandsland?](#)' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (het onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement) onderschrijft het belang van een congruente regio-indeling, omdat dit de democratische legitimiteit ten goede komt. Onder congruentie wordt verstaan dat overheden hun taken zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren en dat de buitengrenzen van de samenwerkende deelgebieden grotendeels overeenkomen. Doetinchem voert als centrumgemeente een aantal taken en bevoegdheden uit in Achterhoeks verband, waardoor kan worden geconstateerd dat de huidige regionale samenwerking in hoge mate voldoet aan de vraag naar meer congruentie.

Vervolg

De colleges en raden van de zeven deelnemende gemeenten geven voor 1 oktober hun reactie op de aanbevelingen. De reactie op de aanbevelingen en de actiepunten legt de Achterhoek Board nu voor aan de verschillende achterbannen, waaronder de gemeenteraden. Voor de Achterhoek Raad van oktober zal de evaluatie ook geagendeerd worden, waar het gaat over de aanbevelingen die gericht zijn op de Achterhoek Raad.

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief gemeenten Achterhoek van de Achterhoek Board 17 mei 2021.
2. Rapport Evaluatie samenwerking Achterhoek Ambassadeurs d.d. 23 april 2021.
3. Reactie van de Board op aanbevelingen evaluatie d.d. 17 mei 2021.
4. Conceptbrief gemeenteraad en college Doetinchem op evaluatie samenwerking Regio Achterhoek d.d. 30 september 2021.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

mr. G.A. Karssenbergh

mr. M. Boumans MBA MPM

¹ Ingevolge [dictumpunt 3b, raadsbesluit 2017-75 Programmabegroting 2018](#), d.d. 9-11-2017

² o.g.v. [art. 29 lid 4 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek](#)