

Voorbij de startblokken

*Evaluatie van het eerste jaar samenwerking in het Gemeenschappelijk Orgaan
Regio Arnhem-Nijmegen*

1 mei 2017

Frans de Vijlder, Lector
Ger Keijsers
Wenne Bergman
Dymphy Kiggen
Bettina Willemsen

Lectoraat Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke organisaties



Interfacultair Kenniscentrum Publieke ZaaK

Kapittelweg 33
6525 EN Nijmegen

Postbus 6960
6503 GL Nijmegen

<http://blog.han.nl/publiekezaak/>

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding.....	4
1.1 Doel en vraagstelling van de evaluatie	4
1.2 Werkwijze	4
1.3 Structuur van het rapport.....	4
2 Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem en Nijmegen	5
2.1 Ontstaan en taken	5
2.2 Inrichting GO.....	5
2.3 De Economic Board.....	6
3 Bevindingen.....	8
3.1 Resultaten na een jaar.....	8
3.1.1 Pfo's.....	8
3.1.2 Economic Board – Gemeenten.....	8
3.2 Programma van eisen	9
3.2.1 Slagvaardigheid en effectiviteit	9
3.2.2 Democratische kwaliteit.....	9
3.2.3 Focus en massa.....	10
3.2.4 Positionering van de regio.....	10
3.2.5 Samenwerking GO – Economic Board	10
3.2.6 Spaarzaamheid	11
3.3 Gezichtspunten op verbetering en versterking van de samenwerking	11
3.3.1 Wethouders en burgemeesters	11
3.3.2 Raadsleden	11
3.3.3 Gemeentesecretarissen	12
3.3.4 Economic board.....	12
4 Kansen voor doorontwikkeling.....	13
4.1 Sluit aan bij wat goed gaat.....	13
4.2 Structureer de processen beter	13
4.3 Ontwikkel een gedragen visie op de regio.....	14
4.4 Haak de samenwerking beter aan op alle niveaus	15
4.5 Maatwerk waar mogelijk	15
5 Samenvattende conclusie	16
Bronnen.....	17
Bijlage 1 Aanpak van de evaluatie.....	18

Voorwoord

Op verzoek van de evaluatiecommissie van het Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem en Nijmegen (REgioAN) heeft het Kenniscentrum Publieke ZaaK van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen in de afgelopen periode een evaluatie uitgevoerd. Een uitdagende en boeiende klus, omdat de organisatie van het lokaal en regionaal openbaar bestuur in het hele land volop in beweging is en voorlopig zal blijven. Wij danken de opdrachtgever voor het in ons gestelde vertrouwen.

Het was een uitdaging om in een relatief korte periode alle stappen van het proces met de noodzakelijke zorgvuldigheid te doorlopen. We zijn daarin alleen kunnen slagen door de motivatie en medewerking van alle betrokkenen in het proces van evaluatie. In het bijzonder noemen we de goede samenwerking met het secretariaat van het gemeenschappelijk orgaan, dat er voor heeft gezorgd dat betrokkenen tijdig werden geïnformeerd, afspraken binnen gestelde tijdvensters konden worden gemaakt en gewenste documentatie en andere informatie vlot werd aangeleverd.

Wij hopen met het rapport een bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling van een vruchtbare samenwerking in de regio Arnhem Nijmegen.

Mede namens de collega onderzoekers,
Frans de Vijlder.

1 Inleiding

1.1 Doel en vraagstelling van de evaluatie

Het doel van deze tussentijdse evaluatie is de samenwerking te verbeteren en te versterken om daarmee de regionale ambities te kunnen realiseren. De focus ligt niet primair op de structuur. De in december 2015 gemaakte keuzen vormen het uitgangspunt voor de evaluatie. Echter, waar tijdens de evaluatie elementen in die structuur blijken te knellen, is er ruimte om die te benoemen en ter discussie te stellen. Op basis van dit doel zijn de volgende hoofdvraag en subvragen voor de evaluatie vastgesteld.

Hoofdvraag: Voldoet de bestuurlijke samenwerking in het in 2015 gevormde Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem Nijmegen aan de wensen en de verwachtingen van de betrokken partnergemeenten en meest vooraanstaande stakeholders?

Subvragen:

1. Wat heeft één jaar samenwerking aan resultaten opgeleverd?
2. Voldoet de wijze van samenwerking aan het daarvoor geformuleerde programma van eisen? Dit programma van eisen bestaat uit de volgende criteria: (1) slagvaardigheid, (2) effectiviteit, (3) democratische kwaliteit, (4) focus en massa, (5) positionering van de regio, (6) samenwerking GO en Economic Board en (7) spaarzaamheid.
3. Op welke punten kan de samenwerking op korte en iets langere termijn worden versterkt en verbeterd binnen en, waar nodig, door aanpassingen van de huidige structuur?

1.2 Werkwijze

Gelet op het doel heeft deze evaluatie een ontwikkelingsgericht en participatief karakter gekregen, zoals bij aanvang overeengekomen. Dat wil zeggen dat de evaluatie is uitgevoerd met directe betrokkenheid van de gebruikers, gericht op het bevorderen van een gezamenlijk leerproces over de gewenste verdere ontwikkeling van de regionale samenwerking. Er is in de opzet van dit eindrapport gestreefd naar een presentatie van de resultaten in een vorm die zoveel mogelijk aanknopingspunten bevat voor verdere actie waar dat gewenst is. Het is nadrukkelijk geen summatieve, op een (eind)oordeel gerichte, evaluatie.

Om antwoord te vinden op de evaluatievragen hebben in de periode tussen 15 februari en 15 april 2017 de volgende activiteiten plaatsgevonden:

1. oriëntatie op documenten;
2. interviews, individueel dan wel groepsgewijs, met betrokkenen;
3. analyse van gespreksverslagen.

Een uitgebreider overzicht van de aanpak, inclusief een lijst met geïnterviewden, staat beschreven in bijlage 1.

1.3 Structuur van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt een schets gepresenteerd van de structuur en werkwijze van het GO. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen van de evaluatie gepresenteerd. In hoofdstuk 4 worden op basis van deze bevindingen kansen voor doorontwikkeling geïnventariseerd.

2 Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem en Nijmegen

2.1 Ontstaan en taken

Per 1 juli 2015 werd de Stadsregio Arnhem Nijmegen als WGR+ regio geliquideerd. Hiermee viel het regionale samenwerkingsverband binnen de regio Arnhem Nijmegen weg. Omdat de samenwerkende gemeenten waarde hechtten aan de regionale samenwerking, werd gezocht naar een nieuwe manier van samenwerken. Die leidde tot het ontstaan van het Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen (GO).

Het Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen is opgericht op 17 december 2015 en verenigt negentien regiogemeenten. De deelnemende gemeenten zijn de Arnhem, Beuningen, Berg en Dal, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.

De samenwerking heeft, na discussies over de zwaarte van de samenwerking, de vorm van een gemeenschappelijk orgaan gekregen. Het GO is een overlegplatform zonder rechtspersoonlijkheid. Er worden geen bevoegdheden overgedragen aan het GO, het GO kan niet op eigen naam rechtshandelingen aangaan, mag geen vermogen of personeel in dienst hebben en is afhankelijk van de bijdragen van de deelnemende gemeenten.

Het GO ziet vier taken voor zichzelf weggelegd, namelijk: “het voeren van op afstemming van beleid gericht overleg op de gebieden van wonen, mobiliteit en duurzame ruimtelijk; economische ontwikkeling, aan welk overleg door alle deelnemende gemeenten wordt deelgenomen; het op strategisch- inhoudelijk niveau aansturen van Bureau Brussel; het voeren van overleg op andere domeinen, op basis van vrijwilligheid; het adviseren van de deelnemende gebieden op domeinen waarop overleg plaatsvindt” (Stuurgroep Regionale samenwerking Arnhem Nijmegen, 2015). De uitvoering van deze taken wordt inhoudelijk belegd in de portefeuillehoudersoverleggen (pfo’s).

Bureau Brussel zorgt voor verbinding van stakeholders en projecten in de regio aan Europese instellingen, partners en fondsen. De medewerkers verzorgen advisering over Europese thema’s en profilering van de regio in Europa, inclusief bijbehorende lobby.

2.2 Inrichting GO

Het GO kent een algemeen bestuur (ook wel bestuurlijk overleg genoemd) waarin van iedere gemeente één vertegenwoordiger is afgevaardigd. Alle gemeenten hebben een gelijke stem in de algemeen bestuur, besluiten daarin worden genomen bij meerderheid van stemmen. De burgemeester van Arnhem of de burgemeester van Nijmegen vervullen afwisselend voor een periode van vier jaar het voorzitterschap van het algemeen bestuur van het GO .

De dagelijkse aansturing gebeurt door de voorzitter, de vicevoorzitter, en de secretaris. Zij vormen tevens de verbinding met het voorzittersoverleg. Het voorzittersoverleg bestaat uit de voorzitters van de vier pfo’s en het dagelijks bestuur. Het voorzittersoverleg vormt de verbindende schakel tussen alle gremia binnen het GO.

Het GO kent vier pfo’s met ieder een eigen thema, namelijk Mobiliteit, Duurzaamheid, Wonen en Economie. Bij de vergaderingen van het pfo’s zijn wethouders van de verschillende gemeenten

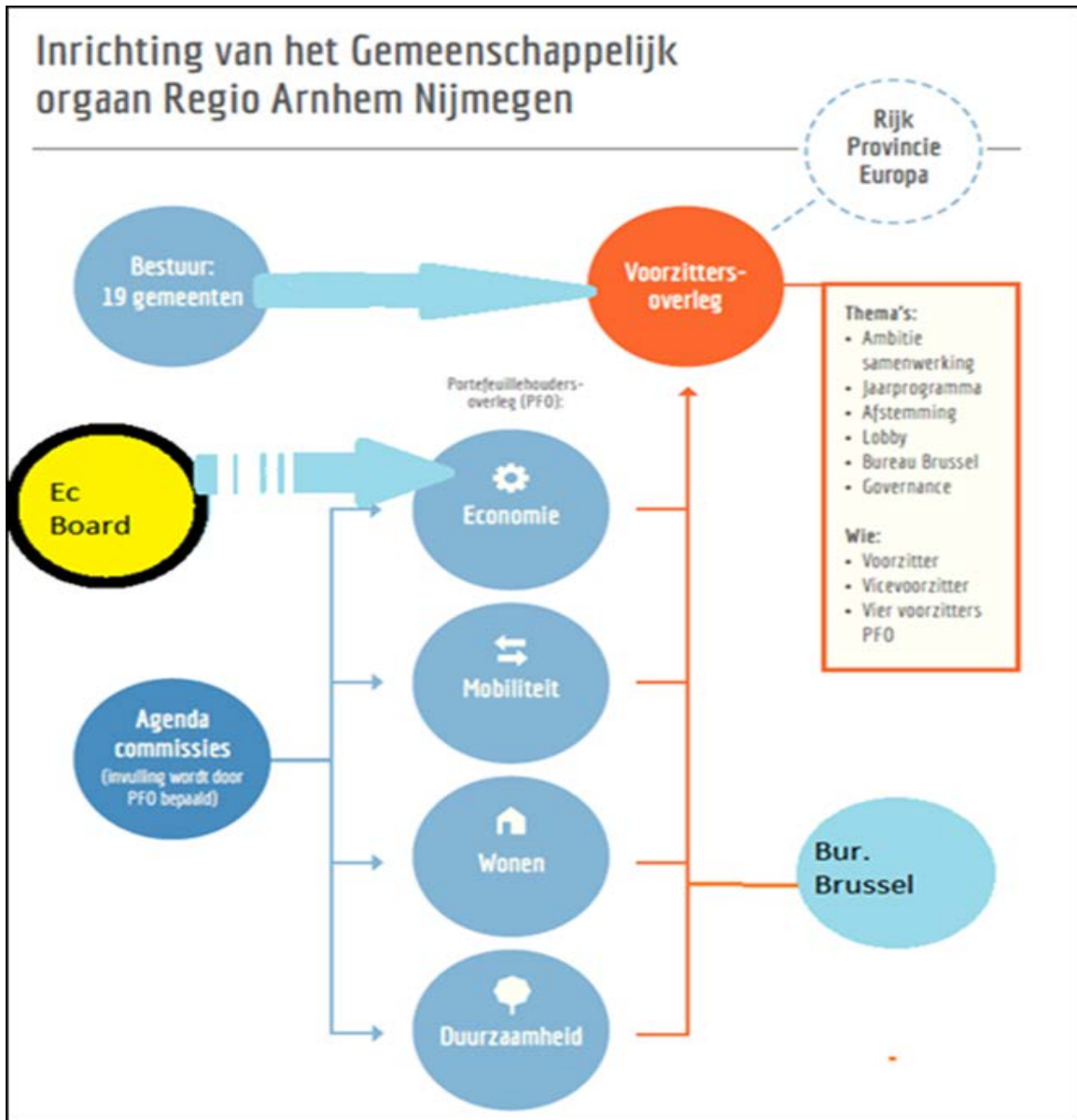
vertegenwoordigd. Alle pfo's hebben één secretaris die veelal afkomstig is van de gemeente die het voorzitterschap over het pfo heeft. De agenda's van de pfo's worden per pfo voor besproken door aparte agendacommissies. Uiteindelijk zijn het de gemeenteraden of de colleges die besluiten of voorstellen vanuit de pfo's door hun gemeente worden goedgekeurd.

Ambtelijk wordt het GO ondersteund door een parttime secretaris (0,4 fte) en 4 pfo-secretarissen (0,2 fte per persoon), in totaal 1,2 fte. Daarnaast is Bureau Brussel een onderdeel van het GO (2 fte).

2.3 De Economic Board

De Economic Board (EB) staat onafhankelijk naast het GO en is formeel opgestart per 1 maart 2016. Het is een onafhankelijk orgaan, waarbij vanuit de triple helix gedachte samengewerkt wordt. De Economic Board beoogt innovatie en economische groei te stimuleren door profilering en lobby door het bevorderen van samenwerking tussen ondernemers, kennisinstellingen en bedrijven en door het versterken van de topsectoren Health, Energy en Food en de cross-overs daartussen. De Economic Board benadert de regio breder, door regio Food Valley als onderdeel van haar werkgebied te beschouwen.

De Economic Board wordt deels gefinancierd vanuit het GO en deels vanuit het bedrijfsleven en kennisinstellingen. De Board bestaat uit vijftien leden. Vanuit de overheid nemen de provincie (1 zetel), triple helix Food Valley (1 zetel), Arnhem (1 zetel), Nijmegen (1 zetel) en de zeventien overige gemeenten in de regio Arnhem en Nijmegen (1 zetel). Dit laatste boardlid neemt tevens deel aan het pfo Economie. Op deze wijze is de EB is aan het GO verbonden.



Afbeelding 1: Inrichting van het Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem en Nijmegen

3 Bevindingen

De bestuurlijke samenwerking in het Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem Nijmegen is in 2016 uit de startblokken gekomen. Hoewel de tijd nog kort is hebben de deelnemers aan deze evaluatie duidelijk gemaakt dat de juiste baan gekozen is. Deze samenwerking voldoet in de basis aan de wensen en verwachtingen van de partnergemeenten en stakeholders. Tegelijkertijd zijn er ook ontwikkelpunten en dilemma's benoemd, waaraan gewerkt zal moeten worden om de resultaten te behalen die men bij de start voor ogen had. Deze ontwikkelpunten komen aan bod in hoofdstuk 4.

3.1 Resultaten na een jaar

3.1.1 Pfo's

De vier portefeuillehoudersoverleggen zijn in 2016 opgestart. In de relatief korte periode tot aan deze evaluatie is er tijd besteed aan het ontwikkelen van een gezamenlijke werkwijze en is er gewerkt aan een aantal (deels al eerder geopende) dossiers.

Op inhoud zijn er in het afgelopen jaar belangrijke besluiten genomen met betrekking tot woningbouwprogramma's, een regionale huisvestingsverordening, de aanbesteding van gezamenlijke inkoop van energie en de opzet en uitvoering van het regionaal doelgroepenvervoer. Ook is er een gezamenlijk voorstel naar gemeenten gegaan over de overcapaciteit van bedrijventerreinen, is er een gezamenlijk koopstromenonderzoek uitgevoerd en is op vele terreinen afgestemd. Een voorbeeld van dit laatste is een unanieme instemming met de uitbreiding van Intratuin in Duiven.

Qua samenwerking geven de participanten in de evaluatie¹ aan dat er door de onderlinge interactie toenadering is ontstaan en een groeiend wederzijds vertrouwen tussen bestuurders van de aangesloten gemeenten. Dat weerspiegelt zich in een onverminderd hoge opkomst bij de pfo bijeenkomsten. Deelnemers aan de pfo's uiten zich tevreden over de kennisdeling en het leren van elkaar, zoals dat door de huidige werkwijze is ontstaan.

3.1.2 Economic Board – Gemeenten

Met de oprichting van de Economic Board hebben gemeenten de intentie bevestigd om als gezamenlijkheid meer economische groei te willen realiseren. Wat betreft de relatie met het GO, is er geen sprake van directe sturing door gemeenten of het GO. Drie gemeentelijke bestuurders participeren zonder last of ruggespraak in de Economic Board. De triple helix samenwerking stuurt naar verwachting effectiever op economische groei, dan een puur gemeentelijke samenwerking dat zou kunnen.

¹ Met participanten in de evaluatie doelen we op de personen die geïnterviewd zijn of die anderszins hebben meegesproken in evaluatie bijeenkomsten, zie voor een overzicht bijlage 1. In de rest van deze rapportage zullen we korthedshalve spreken over participanten.

3.2 Programma van eisen

Bij de opdrachtformulering voor deze evaluatie is een programma van eisen meegegeven. Deze evaluatie brengt in beeld in hoeverre de samenwerking daar (al) aan voldoet.

3.2.1 Slagvaardigheid en effectiviteit²

Participanten aan de evaluatie merken op dat de huidige manier van werken een meer zorgvuldige afweging bevordert van het schaalniveau waarop specifieke zaken het beste geregeld kunnen worden. Er wordt alleen regionaal opgepakt wat op het regio niveau thuis hoort. Ze voelen zich bovendien gelegitimeerd om zaken in kleiner verband - van bijvoorbeeld een subregio of een paar gemeenten - op te pakken. Dit laatste wordt ook wel aangeduid als *dansen door de schalen*.

Tegelijkertijd is er consensus dat de samenwerking slagvaardiger moet worden. Participanten merken in dit kader op, vooral behoefte te hebben aan meer ambtelijke capaciteit. Op dit moment beschikt het GO over 1,2 fte aan ambtelijk secretarissen. De inhoudelijke capaciteit die beschikbaar is om de lopende dossiers vooruit te helpen is niet bekend, maar wordt als beperkt ervaren door de wethouders. Bovendien vinden zij dat er meer (financiële) middelen nodig zijn om zaken uit te laten zoeken of voor te bereiden. Besluitvorming of het ophalen van een reactie bij de vele aangesloten raden wordt als moeizaam en tijdrovend ervaren. De sturingsmogelijkheden op het proces van voorbereiding en besluitvorming worden als onvoldoende, zo niet afwezig, ervaren.

3.2.2 Democratische kwaliteit

Het uitgangspunt van de huidige vorm vinden participanten vanuit democratisch oogpunt goed. Betrokkenen zien ook resultaten van de samenwerking. Ze uiten bijvoorbeeld waardering voor het resultaat op het gebied van energie inkoop. Raadsleden waarderen de inspanningen om informatievoorziening te verbeteren door de nieuwsbrieven over regionale activiteiten (een nieuwsbrief van het GO en van Bureau Brussel) en de regiobijeenkomst voor raadsleden. Een goed voorbeeld is de raadsbrief, die door het pfo Economie is opgesteld om de raden van de individuele gemeenten met dezelfde boodschap te informeren over de herijking van het RPW.

Het is volgens participanten nog zoeken naar een proactieve rol van de raad en het samenspel met de pfo's.

Anderzijds uiten participanten uit alle gremia bezorgdheid over de democratische kwaliteit. Zij ervaren relatief grote afstand tussen henzelf en het GO/pfo op het vlak van samenwerking en informatievoorziening. Informatievoorziening schiet tekort, de urgentie en de kansen van de samenwerking blijven onduidelijk. Raadsleden ervaren soms wat oneigenlijke druk om maar in te stemmen.

² Er is voor gekozen om deze twee punten uit het programma van eisen onder één kopje te beschrijven. Immers beide zaken liggen voor een belangrijk deel in elkaars verlengde: slagvaardigheid is een voorwaarde voor vlotte besluitvorming, en dat is weer een voorwaarde voor doelmatigheid.

Ook zijn er twijfels of kleine gemeenten wel de capaciteit kunnen vrij maken om de inhoudelijke ontwikkelingen en argumentaties in de regio goed bij te benen. In samenhang daarmee lijkt er begrip te zijn voor een natuurlijke voorttrekkersrol door Arnhem en Nijmegen.

3.2.3 Focus en massa

Er is overeenstemming over het belang van een regionale samenwerking op de schaal van Arnhem en Nijmegen, met inachtneming van de mogelijkheid om binnen dat kader ook op kleinere schaal initiatieven te kunnen oppakken. Er is eveneens eensgezindheid over het feit dat een gezamenlijke agenda over wat de aangesloten gemeenten ècht bindt ontbreekt. Dat er kansen liggen geloven participanten wel, maar ze zoeken naarstig naar een visie op de regio en een daaruit voortvloeiende agenda.

Deelnemers aan de evaluatie signaleren het (soms) ontbreken van onderling vertrouwen en daarmee samenhangend de bereidheid om elkaar iets te gunnen. Zij leggen daarbij een verband met het ontbreken van een heldere en gedragen visie op de regio.

3.2.4 Positionering van de regio

Als het gaat om de positionering van de regio, wordt regelmatig de vergelijking getrokken met de Stadsregio, die daar heel succesvol in was. Bij de huidige samenwerkingsvorm is dit een zorgpunt. Participanten zien tegelijkertijd dat de basis in de huidige vorm breder is geworden door de triple helix samenwerking. Dit biedt kansen, waarbij de juiste weg al doende uitgevonden moet worden. In dit verband is er behoefte aan een gezamenlijke focus. Dat geldt zowel voor de triple helix samenwerking, als voor Bureau Brussel dat die focus nodig heeft om voor de regio te kunnen lobbyen. De etalage van de regio kan aantrekkelijker worden ingericht wanneer die focus gevonden wordt. Meerdere respondenten wijzen op de behoefte aan een concreet aanspreekpunt op regioniveau. Immers, een pfo kun je niet opbellen.

Met het extern positioneren van de regio zijn de eerste stappen gezet. Tegelijkertijd zien participanten de regio niet vaak als een geheel naar buiten treden in haar externe communicatie of samenwerkingsrelaties.

3.2.5 Samenwerking GO – Economic Board

Alle participanten vinden de onafhankelijke positie van de Economic Board waardevol. “De Economic Board moet je laten vliegen, niet reguleren”, zoals een van de participanten het verwoordde. Er is begrip voor het feit dat economie zich niet houdt aan gemeente- of regiogrenzen en draagvlak voor een zekere flexibiliteit bij de afgrenzing van de regio.

Van twee kanten kan de onderlinge relatie verbeteren. Gemeenten vinden het belangrijk dat de Economic Board haar resultaten en acties zichtbaar maakt op de schaal van de regio. Bij de raadsleden bestaat veel onduidelijkheid over de opzet, financiering en verantwoording van de Economic Board. Omgekeerd vindt de Economic Board het belangrijk dat de gemeenten hun wensen ten aanzien van de regio kenbaar maken. De Board heeft een sterke behoefte aan een gedragen en heldere visie: geen verzameling van wensen, maar een integrale visie met een duidelijke focus. De Economic Board ziet

graag dat de gemeenten samen met de Board de schouders zetten onder het uitdragen van wat goed is in de regio. Tenslotte ziet de Economic Board mogelijkheden voor directe samenwerking op thema's als het behoud van de rechtbank in Arnhem, of ontwikkeling rond het spoor naar Duitsland. Het benoemen van zulke thema's kan van beide kanten komen.

3.2.6 Spaarzaamheid

Met spaarzaamheid wordt bedoeld op maximale administratieve eenvoud. Het is te vroeg om aan te geven of de huidige samenwerking daaraan voldoet. Enerzijds wordt er met de beschikbare capaciteit gebouwd aan dossiervorming van relevante stukken en een collectief geheugen in de vorm van de website. Dossiervorming rond de vier pfo's gebeurt meer decentraal in de gemeente waar de secretaris van betreffend pfo is gehuisvest. Anderzijds is de samenwerking nog niet helemaal uitgekristalliseerd, en moet later blijken of de processen rond regionale samenwerking administratief *mean* en *lean* zijn gebleven.

Als spaarzaamheid iets ruimer wordt opgevat, past hier wel de reeds eerder vermelde observatie dat alleen regionaal wordt opgepakt wat ook optimaal op het niveau van de regio thuis hoort.

3.3 Gezichtspunten op verbetering en versterking van de samenwerking

Aan alle participanten is de vraag voorgelegd wat op korte of lange termijn verbeterd kan worden. Zoals verwacht levert dit verschillende verbeterpunten op. Wij beschrijven die voorgestelde verbeteringen vanuit het gezichtspunt van wethouders en burgemeesters, raadsleden en gemeentegemeentesecretarissen.

3.3.1 Wethouders en burgemeesters

Wethouders en burgemeesters ervaren (zij het in wisselende mate) toenemende energie en een groeiend vertrouwen, en zij constateren dat de eerste resultaten er zijn.

Zij zijn van mening dat er op korte termijn iets moet gebeuren om de slagvaardigheid en effectiviteit van de samenwerking te verbeteren. Enkelen pleiten voor een zwaardere juridische constructie, om zo doorzettingsmacht te creëren. Een meerderheid voelt in dit stadium echter weinig voor een onderlinge structuurdiscussie. Zij geven er de voorkeur aan om de huidige vorm te versterken door processen te verbeteren, menskracht en middelen te organiseren, en *best of all* door een gezamenlijke visie op te stellen over wat de regiogemeenten ècht bindt.

3.3.2 Raadsleden

De bij de evaluatie betrokken raadsleden zien dat er resultaten geboekt worden. Zij vinden een proactieve, meer initiatiefrijke rol van de raden wenselijk. Daartoe zijn betere informatiestromen (ook vanuit de Economic Board) nodig, zoals recent via de nieuwsbrief en de regioday. Raadsleden signaleren verder dat regionaal bewustzijn in de raden beter kan. Zij vinden het belangrijk dat raadsleden met elkaar in gesprek komen over de regio: "Je moet elkaars argumenten leren kennen om effectief te kunnen samenwerken".

3.3.3 Gemeentesecretarissen

Gemeentesecretarissen, en ook een aantal wethouders, concluderen dat zij een grotere rol kunnen nemen. Gemeentesecretarissen constateren dat behalve de gemeenteraden, ook de ambtelijke organisaties op afstand staan van de regionale samenwerking. Hun rol zou tweeledig kunnen zijn: enerzijds systeemverantwoordelijkheid nemen (daarmee doelen zij op goedlopende processen rond de pfo's) en anderzijds in de eigen organisaties werken aan cultuur en bewustwording rond regionale samenwerking. Zij kunnen en willen hun ambtenaren inspireren en motiveren om bij het reguliere werk geregeld "een regionale bril op te zetten".

3.3.4 Economic board

De Economic Board waardeert de groeiende samenwerking met onderlinge betrokkenheid van gemeenten, en benoemt mogelijkheden om als Economic Board met gemeenten - als partners - samen te werken. Daarbij is het van belang is dat het gemeentelijk veld niet versnipperd, maar als één geheel acteert. De Board wil ruimte hebben voor eigenstandig handelen en heeft tegelijkertijd behoefte aan focus vanuit de gemeenten.

4 Kansen voor doorontwikkeling

Voor de doorontwikkeling van het Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem en Nijmegen hebben we op basis van de resultaten van de evaluatie de volgende kansen geïdentificeerd.

4.1 Sluit aan bij wat goed gaat

Het verdient aanbeveling om terughoudend te zijn met (juridische) aanpassingen in de structuur van de samenwerking. Ten eerste is er een reëel risico op een langdurige en uiteindelijk vruchteloze discussie. Ten tweede heeft de huidige samenwerkingsvorm nog onvoldoende kans gehad om tot volle wasdom te komen.

Er is energie en een groeiend enthousiasme. Er liggen kansen om anderen binnen de samenwerking hiermee te “besmetten”. Samenwerking ontstaat vanzelf wanneer mensen gemotiveerd zijn om samen te werken. In die zin is samenwerking meer cultuur dan structuur. Een aangrijpingspunt is daarom het versterken van netwerken rond plekken waar enthousiasme is. Zo kan een samenwerkingscultuur groeien. Dwarsverbanden tussen ambtenaren, raadsleden, wethouders en burgemeesters en betrokken burgers kunnen netwerkvorming verder versterken.

Een ander positief punt is het *dansen door de schalen*, van verschillende kanten aangehaald als een kleine ontdekking. De regio is geen keurslijf dat alles in één regio-mal perst, in tegendeel. Meerwaarde van samenwerking is niet altijd vanzelfsprekend. In de regionale netwerken kunnen bestuurders en ambtenaren steeds lichtvoetig uitkijken naar de optimale schaal voor kansen die zich voordoen. Of het nu om een initiatief of om besluitvorming gaat. Soms gaat het effectiever en efficiënter in kleiner verband of alleen. Verkennen of er meerwaarde zit in samenwerking is nodig. In de Regio Utrecht (U10) doet men op thema's “doelverkennd onderzoek”, waarin gezamenlijk verkend wordt of regionale samenwerking meerwaarde biedt (Regio Utrecht, 2017).

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken hoe de regio de eigen leerervaringen kan delen en enthousiasmerende voorbeelden (zoals dat van de Internationale school) kan verspreiden. Positieve en krachtige voorbeelden doen weerstanden tegen regionaal denken slinken. In dit verband is door diverse participanten ook gewezen op het belang van boegbeelden, personen die vanuit statuur en enthousiasme voorop gaan.

4.2 Structureer de processen beter

Er zijn nog vele verbeteringsmogelijkheden genoemd binnen de huidige vorm. Hierbij gaat het niet om juridische structuren of reglementen, maar om processen. Er is meermalen gewezen op processen rond de pfo's (agendavorming, voorbereiding van stukken, afhandeling en uitvoering van besluiten) die beschreven, verbeterd en gefinetuned kunnen worden om integraliteit en slagvaardigheid te verbeteren. Er zijn onder andere ideeën geopperd om pfo's op dezelfde dag te houden, in de zelfde accommodatie, zodat kruisbestuiving of gezamenlijke thema's eenvoudiger georganiseerd kunnen worden. Goed nadenken over de (juridische) mogelijkheden van een gemeenschappelijk orgaan en het inrichten van de processen rond besluitvorming zullen als bijeffect hebben dat ambtelijke organisaties meer betrokken raken en dat het vertrouwen in de regio groeit.

Rond betrokkenheid van gemeenteraden zijn ook verbetermogelijkheden in de processen benoemd. Bijvoorbeeld de communicatielijn tussen de pfo's en de lokale colleges en raden. Over welke zaken en in welk stadium worden raden betrokken, met een eenduidige en heldere boodschap of vraag. En wat is daarbij de rol van de portefeuillehouders ten opzichte van de eigen gemeenteraad. Griffiers kunnen wellicht een rol spelen in het verbeteren van de informatievoorziening, tussen raad en college, maar ook tussen raden onderling. Er zijn opmerkingen gemaakt over het oprichten van bijvoorbeeld een regionaal (structuur), maar veel raadsleden voelen er voor om binnen de huidige vorm verbeteringen te zoeken. Zo kunnen raden bijvoorbeeld op een thema vooraf om richting gevraagd worden. Er zijn vele mogelijkheden. Bijvoorbeeld, in de Regio Utrecht (U10) organiseren de griffiers per kwartaal een U10-beraad en een jaarlijks regionale assemblee, van waaruit weer een raadswerkgroep is ontstaan.

Daarnaast is er gesproken over het beschikbaar stellen van ambtelijke capaciteit (zowel rond de processen in het GO, als inhoudelijk), de behoefte daaraan is groot. Er is benoemd dat er vanuit de ambtelijke organisaties slim geschakeld kan worden zodat geen extra capaciteit nodig is. Er kan waar het gaat om inhoud bijvoorbeeld op gestuurd worden dat ambtenaren hun werk meer vanuit een regionaal perspectief doen, een werkwijze waarbij de regionale samenwerking gestalte krijgt doordat ambtenaren elkaar opzoeken. Een dergelijke benadering kan al doende expliciet gemaakt worden en uitgebouwd, zonder dat het knellend wordt of zonder dat meteen financiële claims op tafel liggen. Groepjes ambtenaren kunnen ad hoc werken vanuit verschillende gemeentehuizen. Een stap verder kan zijn om ambtelijke capaciteit vanuit verschillende gemeenten op één locatie te laten werken (regionaal werkende ambtenaren worden vindbaar). Een andersoortige stap is om het bedrag per inwoner op te hogen en namens de regio meer ambtenaren aan te stellen voor regionale taken en processen. Tot nu toe is 0,4 fte op deze wijze beschikbaar gesteld (de 4 secretarissen van de 4 pfo's worden door drie gemeenten beschikbaar gesteld: Arnhem, Nijmegen en Wijchen). In verband met begrotingsvoorbereiding lijkt het verstandig om op dit punt snel een besluit te nemen.

Enkele respondenten vinden dat een gremium binnen de samenwerking zich verantwoordelijk moet weten voor deze processen en de geleidelijke optimalisatie daarvan. Participanten pleiten er voor om de systeemverantwoordelijkheid ergens helder te beleggen (zie verderop).

4.3 Ontwikkel een gedragen visie op de regio

Een lichte samenwerkingsvorm kan gedijen wanneer de samenwerking een intern kompas heeft, dat iedereen van nature geneigd is te volgen en dat de twee reeds langer bestaande subregio's bindt. Deze mening, de behoefte aan een visie op wat de regio ècht bindt, wordt breed gedeeld. Participanten vinden het van belang dat de visie lokaal binnen de regio verankerd wordt. De visie wordt krachtiger naarmate hij herkend en "doorleefd" wordt en weerklank vindt, breder dan in bestuurlijke kringen, maar met name ook bij ondernemers en burgers. In de literatuur wordt verwezen naar het belang van de betrokkenheid en verbondenheid van mensen die de regio echt een warm hart toedragen, mensen die in staat zijn "lokaal gewortelde coalities te smeden" (Soeterbroek, 2017).

Daarnaast is er gewezen op het belang van een realistische en haalbare visie die voortkomt uit de praktijk van alledag. In 2017 is er een dynamische jaaragenda opgesteld vanuit de 4 pfo's. Deze agenda is nuttig, maar kan niet als kompas voor de regio functioneren, daarvoor is een meer integrale visie nodig zoals hierboven verwoord.

4.4 Haak de samenwerking beter aan op alle niveaus

In de evaluatie komt naar voren dat de samenwerking in behoorlijk grote mate een samenwerking tussen bestuurders is. Raadsleden en ambtenaren zijn minder aangehaakt. Verbreding naar deze gremia zal de samenwerking versterken. De weg om dit te bereiken gaat in aansluiting op het bovenstaande het best via processen en via cultuur:

- Informatievoorziening op maat. Het belang van een goede informatievoorziening naar raden, colleges en ambtelijke organisaties is veelvuldig benoemd. Raadsleden zijn heel duidelijk op dit punt en wijzen op de kracht (al is het misschien pril) van regiobijeenkomsten. Natuurlijk hebben ook de individuele gemeenten (wethouders, griffiers, communicatieadviseurs) een verantwoordelijkheid op dit gebied.
- Door de systeemverantwoordelijkheid te beleggen, kunnen processen verbeteren. Daarvoor is het nodig processen goed te bemensen. Gemeentesecretarissen zijn wel genoemd als de personen die dit op zich kunnen nemen, zij kunnen daarmee de aanhaking van hun organisaties borgen, en - niet onbelangrijk - continuïteit. Ook kunnen zij vanuit hun functie invloed uitoefenen op de ambtelijke cultuur van regionaal samenwerken en op het integraal benaderen van vraagstukken. Systeemverantwoordelijkheid zou in handen van een regionaal secretarissenoverleg gegeven kunnen worden, maar ook de mogelijkheid van een kleine kerngroep van enkele secretarissen en enkele burgemeesters uit het bestuur van het GO is als optie genoemd.
- In het voorgaande is regelmatig aangehaald dat participanten het belang van een echt gedeelde visie aangeven. Een breed gedragen visie (ambtenaren, wethouders, raadsleden en burgers) biedt personen in de regionale samenwerking een gedeelde identiteit, van waaruit men elkaar eenvoudiger vindt. Als dit eenmaal het geval is, hoeft samenwerking niet strak georganiseerd te worden, maar gebeurt het vanzelf.

4.5 Maatwerk waar mogelijk

Voor participanten is duidelijk dat het GO niet vrijblijvend is, in de zin van niet verbonden of betrokken. Wel wil men vrijheid behouden in de vorm van flexibiliteit, in het besef dat verbondenheid iets is van geven en nemen, het elkaar gunnen, en zoals eerder genoemd het *dansen door de schalen heen*. Dit biedt de mogelijkheid dat kansen benut kunnen worden waar ze gesignaleerd worden, zonder dat gemeenten vastzitten in vastgestelde knellende en omvattende uitvoeringsplannen. Een risico hierbij is dat flexibiliteit opgevat kan worden als vrijblijvendheid en /of onvoldoende helderheid en eenduidigheid over kaders. Zo bezien ligt de uitdaging bij het organiseren van betrokkenheid met behoud van flexibiliteit, tot uitdrukking komend in een heldere governance. Een governance waarbij maatwerk mogelijk is.

5 Samenvattende conclusie

De hoofdvraag van deze evaluatie luidde: voldoet de bestuurlijke samenwerking in het in 2015 gevormde Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem Nijmegen aan de wensen en de verwachtingen van de betrokken partnergemeenten en meest vooraanstaande stakeholders? Het antwoord op deze vraag is positief, zij het dat verdere doorontwikkeling op de gekozen koers mogelijk en wenselijk is.

Uit de evaluatie blijkt dat na één jaar samenwerking binnen het GO op verschillende gebieden resultaten zijn bereikt. Door de triple helix samenwerking is de basis voor positionering van de regio breder geworden. De basis voor democratische kwaliteit is in beginsel goed. Echter, is gelijktijdig behoefte aan verbeteringen, onder andere op het gebied van slagvaardigheid en effectiviteit, communicatie tussen gremia, betrokkenheid van ambtenaren en raadsleden en met dat laatste de democratische kwaliteit in werkelijkheid. Tevens wordt een echt doorleefde visie op de regio, met een duidelijk focus, zeer wenselijk geacht als bindmiddel tussen personen en organisaties, en als richtpunt voor de positionering.

Voor de doorontwikkeling van het GO liggen de beste kansen in cultuur en processen. Op plekken waar enthousiasme is kunnen netwerken verbreed worden. Het is belangrijk om een antwoord te vinden op de behoefte aan ambtelijke capaciteit, zowel voor het functioneren van het GO, als voor het inhoudelijk bedienen van de pfo's. Door processen binnen de samenwerking expliciet te maken en daarin verbeteringen aan te brengen, kan gewerkt worden aan breder draagvlak en het aanhaken van zowel gemeenteraden als ambtelijke organisaties. Door in te zetten op verdergaande interactie en ontmoeting, elkaar iets gunnen in het belang van het grotere geheel en steeds opnieuw kiezen voor het optimale schaalniveau, kan de regionale samenwerking in het GO aan kracht winnen.

De samenwerking is uit de startblokken gekomen, het belangrijkste is nu om de baan helder voor ogen te krijgen, en stap voor stap successen te vieren.

Bronnen

Regio Utrecht (2017). *Evaluatie U10*.

Soeterbroek, F. (2017). Het belang van bestuurlijke lichtheid. De Grenzeloze regio, pp. 198.

Stuurgroep Regionale samenwerking Arnhem Nijmegen (2015). *Gemeenschappelijk Orgaan. Voorstel ten behoeve van besluitvorming*.

Bijlage 1 Aanpak van de evaluatie

Deze evaluatie zijn we gestart met een korte oriëntatie op oprichtingsdocumenten en verslagen van de pfo's. Vervolgens hebben er interviews plaatsgevonden met leden van het GO en haar belangrijkste partners. De respondenten zijn door de secretaris van het GO geselecteerd. Hierbij is rekening gehouden met de spreiding van respondenten over de regio. De respondenten zijn:

- Vice-voorzitter: C. van Eert;
- Secretaris: GO H. van den Berg;
- Pfo Duurzaamheid: A. Schaap (Wijchen), H. Tiemens (Nijmegen), N. Olland (Rheden) en secretaris P. Aelmans;
- Pfo Economie: R. König (Arnhem), T. Peren (Lingewaard), S. Fleuren en secretaris D. Geven
- Pfo Mobiliteit: A. Boone (Westervoort), B. Ross (Overbetuwe), P. Baneke (Mook en Middelaar) en secretaris J. Vermeulen;
- Pfo Wonen: B. Velthuis (Nijmegen), J. Verstand (Renkum), E. Mulder (Doesburg) en secretaris G. van Putten;
- Bureau Brussel: C. de Boer en A. Smit;
- Economic Board: voorzitter H. Bruls, directeur S. Helbig, lid kennisinstelling B. Geerdink, lid bedrijfsleven M. Hielkema en lid overheid T. van Asseldonk;
- Gemeentesecretarissen: R. van Wuijtswinkel (Arnhem), A. van Hout (Nijmegen), C. Papjes (Duiven) en D. van Eeten (Heumen);
- In Nijmegen en Westervoort zijn raadsessies geweest waarvoor alle raadsleden van de negentien betrokken gemeenten uitgenodigd waren. In Nijmegen waren aanwezig: P. Oomen (Nijmegen), Y. Wieken (Nijmegen), L. Manders (Arnhem), S. Doorenbos (Mook en Middelaar), H. Arends (Lingewaard), R. Vree (Berg en Dal), H. Krijger (Nijmegen), H. Nijboer (Lingewaard). In Westervoort waren aanwezig: F. Schut (Lingewaard), P. Dijkstra (Duiven), J. Berings (Westervoort), H. Montfrooy (Arnhem), L. Combee (Arnhem), B. Schulte (Westervoort), S. Versluijs (Beuningen), S. Hanssen (Rheden), J. Uijthof (Rheden), P. de Baat (Montferland), W. Smit (Duiven), T. Frijlink (Rheden), F. Jansen (Rijnwaarden);
- Tot slot is er gesproken met het Bestuurlijk Overleg: E. Heinrich (Renkum), G. van Gorkum (Rozendaal), R. de Lange (Duiven), L. van Riswijk (Druuten), P. Baneke (Mook en Middelaar), A. van Hout (Westervoort) en K. Heijligers (Nijmegen).

Aan hen zijn interviewvragen gesteld die zijn opgesteld aan de hand van de vragen en het programma van eisen uit het evaluatievoorstel. De gegevens uit alle interviews zijn verwerkt in programma ATLAS.ti en vervolgens aan de hand van een coderingsschema gecodeerd. De oorspronkelijke formuleringen zijn daarbij intact gelaten. Het betreft een thematische codering. Vervolgens zijn citaten uit de interview thematisch geordend, dwars door alle interviews heen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om de gegevens niet alleen per persoon, maar ook per thema te overzien.