

Samenhang in samenwerking

Doel

Aanleiding voor dit raamwerk is de actualisatie van de Kadernota Verbonden partijen uit 2015. Dit zijn organisaties die onder een juridische omschrijving vallen: er is een bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincie met deze partijen. Daarom worden ze verbonden partijen genoemd. Deze organisaties zijn gebonden aan wettelijke eisen, spelregels, rollen, verantwoordelijkheden en verhoudingen. Met andere woorden: er geldt een specifieke governance voor deze partijen. Verbonden partijen zijn op enig moment bewust en op basis van een grondige afweging op afstand gezet. Destijds was het de beste optie. Deze partners van de provincie voeren taken uit in opdracht van, voor en in plaats van de provincie. Soms is sprake van betrokkenheid op grote afstand, soms van een intensieve samenwerkingsrelatie. In deze pre-ambule wordt uitsluitend het speelveld en de samenhang van het bredere terrein van samenwerkingsrelaties in kaart gebracht. Deze schets biedt geen beleidskader of afwegingsmethode, maar wel inzicht in het scala van instrumenten van samenwerking waaruit een keuze kan worden gemaakt. Eén ervan is het onderwerp van de nota: verbonden partijen.

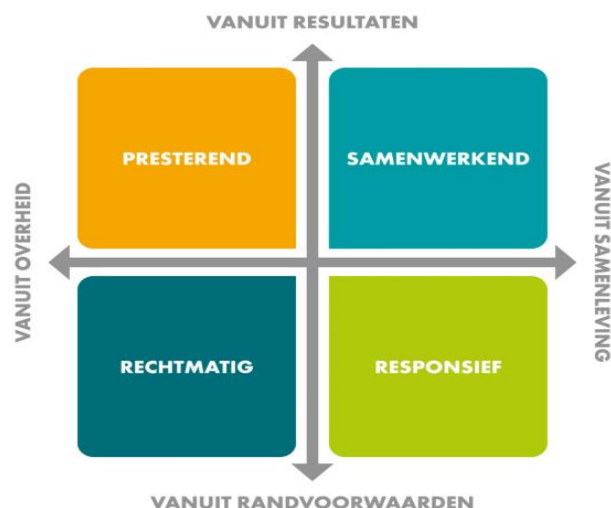
In beeld

Deze verbonden partijen zijn er om een publiek belang te behartigen en een provinciale taak uit te voeren. Op die manier kan de provincie haar maatschappelijke doelen bereiken. Er zijn ook andere wegen die naar de realisatie van provinciale doelen leiden. Allerlei mogelijke vormen van samenwerking kunnen voor de provincie een handelingsperspectief bieden om effectief dan wel efficiënt te zijn in haar doelbereik. Er valt dus te sturen en te kiezen. Welke methode past het beste bij onze situatie, onze regio, onze bestuurscultuur, bij deze ambitie of taak? Tegelijkertijd zijn er elementen die deze samenwerkingsmodaliteiten met elkaar verbindt en waardoor een samenhangend beeld kan worden geboden.

Rollen van de overheid

In het bekende model dat door de NSOB is gemaakt worden vier overheidsrollen geschetst:

- De traditionele, rechtmatige, zorgvuldige en bureaucratische overheid
- De presterende overheid die zo doelmatig mogelijk diensten en producten levert
- De netwerkende overheid die in samenwerking en samenspraak met derden haar doelen realiseert
- De responsieve overheid, die het mogelijk maakt dat de samenleving zich ontwikkelt en daarin haar faciliteert en participeert.



Samenwerking past bij elk van de kwadranten. De verschijningsvorm en governancestructuur zal echter verschillend zijn. Bij taak die past in het kwadrant van de rechtmatige en een presterende overheid is allereerst te denken aan de gezamenlijke uitvoering van wettelijke taken, zoals in een gemeenschappelijke regeling. Dit betreft vaak een samenwerking met doelmatigheid als belangrijke drijfveer. In een presterende samenwerking zijn ook vormen van PPS-constructies voor te stellen. De overheid heeft een investering te realiseren en werkt daaraan samen met partners aan het project. Dat duidt op resultaatgerichtheid en effectiviteit. Bij de netwerkende variant is sprake van gelijkwaardigheid en wederkerigheid van partners. Informele samenwerkingsverbanden werken bijvoorbeeld in de regio gezamenlijk aan doelen en regionale belangen. In de responsieve vorm is de overheid volgend, support gevend en vullen overheden al dan niet samen randvoorwaarden in. Hierbij zijn doelbereik en draagvlak primair en is doelmatigheid niet het belangrijkste argument voor samenwerking.

Publiek belang

De overheid staat ten dienste van de samenleving. Zij heeft zich te richten op het algemene of publieke belang. Zowel voor de categorie verbonden partijen als voor andere modaliteiten van samenwerking geldt dat zij voor de overheid een taak, een publiek belang nastreven, behartigen of daadwerkelijk uitvoeren. Tegelijkertijd blijft de provincie verantwoordelijk voor het behartigen van dat publieke belang. Daarom zal zij bij wat voor samenwerking dan ook op één of andere manier moeten borgen dat de doelstellingen van de samenwerking in lijn zijn met de doelstellingen van de provincie¹. Provinciale Staten zien er op toe dat die hoofdlijnen van beleid en de belangen van de provincie behartigd worden. Om die reden is monitoring en verantwoording afleggen een noodzakelijk onderdeel.

Trends

Het afgelopen decennium is een uitwaaiering te zien naar diverse nieuwe wegen en modaliteiten van samenwerking. Daardoor ontbreekt soms inzicht en overzicht. De laatste tijd is te constateren dat wordt teruggevallen op meer vertrouwde en relatief transparante instrumenten, zoals gemeenschappelijke regelingen. Zo zien we in sommige provincies coöperaties ontstaan of gemeenschappelijke regelingen op het terrein van de energievoorziening. In een complexere en meer open samenleving is voor het uitvoeren van publieke taken soms beter dit in samenwerking via een verbonden partij op te pakken.

Publiek belang en samenwerking?

De provincie Flevoland doet haar taken niet alleen. Er zijn taken die ze zelf doet, maar voor veel taken heeft zij andere organisaties nodig. De veranderende samenleving vraagt om een bestuursstijl die uitnodigt om opgaven samen aan te pakken. Daarbij past eveneens inzet van de overheid om de kwaliteiten en deskundigheden uit de samenleving te betrekken en in te zetten voor de aanpak van opgaven.

Kiezen van geschikte vorm

Nieuwe vormen van samenwerking zijn soms formeel en soms informeel. Er is een spanningsveld tussen het hebben van duidelijke beleidskaders en anderzijds het behouden van de nodige flexibiliteit om effectief in te kunnen spelen op veranderingen in de samenleving. Dergelijke afwegingen bepalen de keuze van het instrument dat daar het beste bij past. De vraag is dus of de beleidskaders van Provinciale Staten voldoende duidelijk zijn, en tegelijk voldoende ruimte bieden om de uitvoering goed, efficiënt en effectief te kunnen aanpakken. Hoewel andere samenwerkingsrelaties juridisch niet dezelfde status hebben als verbonden partijen, liggen ze vaak wel dicht bij elkaar in de praktijk. Deze relaties vallen *niet*

¹ Zie hiervoor artikel 158 lid 2 en artikel 167 van de Provinciewet

juridisch in het zelfde mandje van verbonden partijen, maar liggen naar *de aard* van de werkzaamheden in elkaars verlengde.

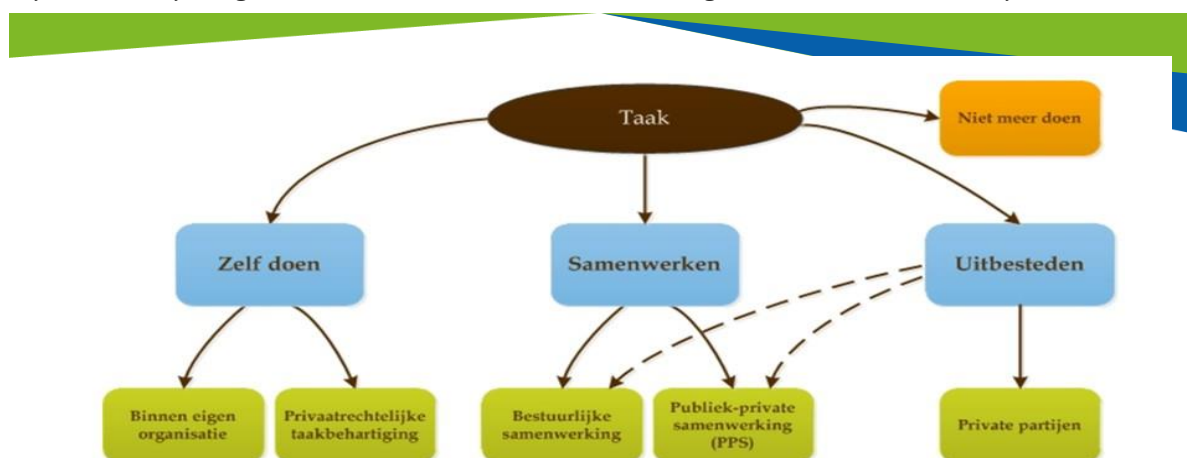
Bredere context

Plaatsen we verbonden partijen in een breder spectrum dan is er een groot scala aan mogelijke vormen van samenwerkingsrelaties. Een totaalbeeld van deze verscheidenheid is voor Flevoland niet voor handen. Daardoor kan het beeld ontstaan dat er onvoldoende grip en sturing op kan worden gegeven op al die methodes van samenwerking. Overzicht en structurering kan grip en begrip opleveren. Binnen dat grotere geheel van samenwerkingsverbanden neemt de categorie verbonden partijen een belangrijke plaats in. Het is een bekend en daardoor betrekkelijk grijpbaar instrument. Maar het is zeker niet de enige weg naar het bereiken van provinciale doelen. Door het speelveld eerst te vergroten wordt duidelijker hoe samenwerkingsrelaties – en in het kader van dit beleid de - juridische aangeduide - categorie van verbonden partijen – zich tot elkaar verhouden.

Instrumenten

De overheid kan op verschillende manieren haar taken uitvoeren. Zij kan kiezen uit een breed scala van instrumenten; deze zijn te clusteren:

1. De provincie voert een taak zelf uit en stuurt de uitvoering van de opdracht intern aan. Mogelijke beperkingen zijn bijvoorbeeld de Wet Markt en Overheid. Er is sprake van verticale sturing. Voorbeelden zijn onderhoudswerkzaamheden, afvalinzameling door sommige gemeenten, OV in enkele grote steden.
2. De provincie besteedt een werk of dienst uit via opdrachten. Deze worden uitgevoerd door een derde partij onder opdrachtgeverschap en aansturing van de provincie. Hierbij zijn de regels en het beleid van inkoop en aanbesteding van toepassing. Voorbeelden zijn beheer- en onderhoud van (vaar)wegen, expertise en advies van derden, investeringsprojecten. Er is sprake van verticale sturing.
3. De verlening van subsidies. Er zijn diverse vormen van subsidies, maar alle modaliteiten moeten er voor zorgen dat de ontvanger van de subsidie een set aan activiteiten uitvoert die als het goed is bijdragen aan de provinciale doelen. Er zijn meerjarige subsidies die een exploitatiebijdrage zijn aan de organisatie, maar het kan ook gaan om meerjarige of incidentele opdrachten. In Flevoland wordt veel gewerkt met het instrument 'subsidieregeling'. Het opdrachtgeverschap bepaalt de behartiging van de provinciale belangen en het bereiken van de provinciale doelen. Er is sprake van verticale sturing, waarbij mogelijk meer overheden zorgen voor gezamenlijke aansturing.
4. Samenwerken met anderen. De provincie kan een samenwerking aangaan met een partner, met afspraken en spelregels, in vertrouwen dat dit in het belang van Flevoland is. Er is sprake van een



Bron: rekenkamer o.b.v. Vereniging van Griffiers, Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, Sdu, 2015, p. 14.

Commissie P&C 5 maart 2025

8

netwerk van samenwerkingen. Sommige vormen van samenwerking zijn al oud en beproefd². Tussen overheden en tussen overheden en private organisaties is veel ervaring. Er komen steeds nieuwe vormen bij. Eigentijdse vormen van publieke samenwerkingsvormen als dan niet samen met private organisaties zijn bijvoorbeeld 'tafels van overleg', 'regionale strategieën', netwerken, platforms, social bonds. Ook in PPS constructies is sprake van een vorm van gelijkwaardigheid. Er is sprake van wederkerigheid en horizontale aansturing.

Eigentijds beleid bij overheid van deze tijd

De afgelopen jaren is de politieke aandacht voor deze partners toegenomen. Deze belangstelling kan erop wijzen dat de relatie tussen de provincie en haar partners relevant wordt gevonden. Een andere reden kan zijn dat de relatie met de verbonden partijen veranderd is. Er is behoefte aan zicht en inzicht en grip op wat dergelijke partners voor de provincies doen. De middelen die de provincie beschikbaar stelt moeten aantoonbaar goed worden besteed en tot volgbare resultaten leiden. Dergelijke ondoorzichtigheid leidt niet tot effectieve samenwerking maar tot wantrouwen. Daarom moet actueel beleid aansluiten bij de praktijk en bij de fase en ontwikkeling van de provincie. In de nieuwe nota verbonden partijen is daarom vooral gekeken naar de praktische toepassing in de afgelopen jaren. De te beantwoorden vraag is of de inzet van het instrument verbonden partijen effectief was en zal zijn in de realisatie van provinciale doelen en ambities in de komende jaren.

Bewust kiezen

Voor een publieke taak is de overheid verantwoordelijk. Zij moet het instrument kiezen dat het meest van toepassing is en geschikt is voor het beoogde doel. Daarvoor is een bewuste keuze nodig. Zo is in deze *Nota verbonden partijen provincie Flevoland 2025* aangegeven dat voordat een keuze wordt gemaakt er een verkenning moet worden opgesteld waarbij dit instrument 'verbonden partij' wordt vergeleken met andere instrumenten, zoals informele of formele samenwerkingsverbanden, netwerken, subsidies of anderszins.

Afwegingskader starten, doorzetten of stoppen

Samenwerken is een middel om een opgave te kunnen aanpakken en geen doel op zich. In een samenwerking geef je een deel van je autonomie op, in het vertrouwen er zelf en gezamenlijk meer voor terug te krijgen. Om die bewuste keuze te maken kan een afwegingskader voor samenwerkingsvormen behulpzaam zijn. Een dergelijk raamwerk is bedoeld om de provinciale positie in het speelveld te bepalen en een opvatting te vormen over de kansrijkheid van de samenwerking. Op basis hiervan kan het gesprek met de samenwerkingspartijen gevoerd worden. Een dergelijk afwegingskader helpt om de nu vaak onbewuste en impliciete keuzes, bewust te maken en te delen met anderen.

Kritische beoordeling vooraf voorkomt verkeerde keuze

Het beoordelen van een voorstel tot samenwerking langs de lat van een afwegingskader kan worden uitgevoerd voor een samenwerkingsverband als geheel, maar ook voor eventuele onderdelen waarbij we betrokken zijn of betrokkenheid overwegen. Door een brede kritische toetsing met collega's en gezamenlijke bespreking van de taxatie wordt goed inzichtelijk waar de ambtelijke, bestuurlijke en politieke aandachtspunten liggen. Zo worden Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in staat gesteld de juiste instrumenten te kiezen met het oog op de maatschappelijke opgaven. In de bijlagen is een afwegingskader opgenomen zoals de provincie Utrecht deze hanteert. Voordat een besluit over een vorm van samenwerking wordt genomen is in de voorbereidingsfase een dergelijke uitgebreide afweging een zinvolle exercitie.

² Een oud voorbeeld zijn stedenbanden zoals het Hanzeverbond. Naast het sluiten van verbonden wordt tegenwoordig bestuurlijk samengewerkt aan regionale agenda's. Ook spreken we over convenanten, intentieverklaringen, PPS-constructies voorbeelden van samenwerking tussen publieke en private partijen.

BIJLAGE 3 Afwegingskader samenwerking (provincie Utrecht, 2022)

Afwegingskader rol en vorm samenwerking

Welke samenwerkingsvorm past bij de opgave?

Je kunt dit afwegingskader invullen voor het samenwerkingsverband als totaal of voor deelopgaven of deelgebieden. Kruis telkens het meest passende antwoord aan voor jouw situatie.

1 In de samenwerking:

- ☐ a. Heeft één partij een uitgesproken ambitie die zij wil realiseren in afstemming met anderen
- ☐ b. Zijn partijen gelijkwaardig aan elkaar en heeft iedereen iets te halen en te brengen rond een gezamenlijke ambitie
- ☐ c. Zijn er een of meer initiatiefnemers die vanuit een persoonlijke drive een beweging starten waar anderen op in kunnen spelen

2 De oplossingsrichting is:

- ☐ a. Al grotendeels bepaald
- ☐ b. Gezamenlijk te bedenken en uit te voeren
- ☐ c. Nog onbekend en vraagt om zoeken en experimenteren

3 De termijn waarop resultaten geboekt moeten worden:

- ☐ a. Is zo snel als mogelijk en vraagt om sturing
- ☐ b. Biedt ruimte om tot een gezamenlijke afstemming en aanpak te komen
- ☐ c. Variëren, en alles wat lukt is mooi meegenomen

4 De spelregels in het samenwerkingsproces:

- ☐ a. Worden vooraf helder gedefinieerd en gecommuniceerd door één organisatie
- ☐ b. Worden door alle partners gezamenlijk geformuleerd als basis van het onderlinge vertrouwen
- ☐ c. Zijn ongeschreven regels die werkenderweg ontstaan

5 Gaandeweg de samenwerking:

- ☐ a. Bepaalt één organisatie wie onder welke voorwaarden waar invloed op heeft
- ☐ b. Kunnen partijen toetreden of uittreden na het voldoen aan gezamenlijk bepaalde voorwaarden
- ☐ c. Kan iedereen die wil, deelnemen of uitstappen

6 Het vertrouwen tussen de personen en partijen:

- ☐ a. Is broos of moet telkens opnieuw bevestigd worden
- ☐ b. Is (in potentie) groot
- ☐ c. Is een vanzelfsprekend basisprincipe

7 Welke spannende ontwikkeling kan zich voordoen in het samenwerkingsproces:

- ☐ a. Stakeholders dachten bij aanvang meer invloed te hebben dan dat zij gedurende het proces krijgen van de organisatie die het samenwerkingsproces trekt
- ☐ b. Na verloop van tijd blijkt dat een of meer partners meer vanuit eigenbelang dan vanuit het collectieve belang handelt/handelen, wat het onderlinge vertrouwen schaadt
- ☐ c. Tijdens het samenwerkingsproces ontstaan er steeds meer voorwaarden en regels die vrijwillige deelname en bijdrage belemmeren

8 Het risico als de samenwerking mislukt is:

- ☐ a. Groot
- ☐ b. Gemiddeld
- ☐ c. Klein

9 Rond deze (overkoepelende) opgave zijn (vooral) nog weinig:

- ☐ a. Gestuurde samenwerkingen
- ☐ b. Gelijkwaardige samenwerkingen
- ☐ c. Spontane samenwerkingen

Welke samenwerkingsrol past bij de opgave?

Kruis telkens het meest passende antwoord aan voor jouw situatie.

10 De aanleiding om samen te werken is of was:

- ☐ 1. Een (politieke) wens en verantwoordelijkheid van ons als provincie
- ☐ 2. Dat ons provinciale belang werd geraakt door de plannen van een andere organisatie of samenwerkingsverband
- ☐ 3. Dat een persoon, partij of samenwerkingsverband van buiten de provincie met een eigen initiatief kwam dat niet in het hart van onze kerntaak zat, maar wij wel mogelijk wilden maken
- ☐ 4. De kansen die we zagen om samen met (een) andere partij(en) meer te bereiken
- ☐ 5. Dat een of meer andere partij(en) ons benaderde(n) om samen op te trekken
- ☐ 6. Dat ik een idee had waar meer mensen op persoonlijke titel aan mee kunnen doen
- ☐ 7. Dat ik enthousiast werd en zonder verantwoordelijkheden op persoonlijke titel ben gaan meedoen met een initiatief

11 De ambitie:

- ☐ 1. Zal vooral van ons als provincie blijven
- ☐ 2. Zal vooral van de initiatiefnemende organisatie blijven, maar raakt ons belang
- ☐ 3. Kan bij anderen komen of blijven liggen
- ☐ 4. Lijkt gedeeld te kunnen worden met anderen die al in beeld zijn of kunnen komen
- ☐ 5. Is van mij persoonlijk om iets in gang te zetten
- ☐ 6. Voel ik wel, maar ik kijk naar wat ik er persoonlijk wel of niet mee wil

12 Om de ambitie te bereiken:

- ☐ 1. Komen we als organisatie zelf een heel eind
- ☐ 2. Moeten we een andere partij zien te beïnvloeden
- ☐ 3. Moeten we dat wat er al gebeurt, verder stimuleren en groter maken
- ☐ 4. Zijn we sterk afhankelijk van (een) andere partij(en) en zij van ons
- ☐ 5. Moet ik ervoor zorgen dat ik andere mensen motiveer om met mij mee te doen

13 De rol van ons als provincie is:

- ☐ 1. Sturen op een gedragen besluitvorming rondom onze eigen ambitie
- ☐ 2. Ons belang inbrengen in een samenwerkingsproces, geleid door een andere organisatie
- ☐ 3. Op afstand betrokken om initiatieven van anderen mogelijk te maken
- ☐ 4. In een gelijkwaardige rol, naast andere partners, bijdragen aan een gezamenlijke ambitie

14 Het provinciale belang en de provinciale invloed is:

- ☐ 1. Beide groot
- ☐ 2. Groot belang, maar weinig invloed
- ☐ 3. Onduidelijk of kleiner
- ☐ 4. Beide ongeveer even groot als dat van andere partijen

15 De mogelijke investering van ons als provincie in tijd, geld, capaciteit etc. is:

- ☐ 1. Groter dan van de andere partijen en dit is ook beschikbaar
- ☐ 2. Kleiner dan de leidende partij
- ☐ 3. Kleiner dan de betrokken partijen en personen
- ☐ 4. Ongeveer gelijk aan de andere partijen en dit is ook beschikbaar

16 De verantwoordelijk bestuurder:

- ☐ 1. Is stevig genoeg om een leidende rol waar te kunnen maken
- ☐ 2. Heeft een agenda die ingebracht moet worden
- ☐ 3. Gelooft vooral in het ondersteunen van anderen
- ☐ 4. Is geschikt of meer bereid om de verantwoordelijkheid te delen

17 PS lijken vooral:

- ☐ 1. Grip te willen hebben
- ☐ 2. Te willen lobbyen
- ☐ 3. Los te willen laten
- ☐ 4. De verantwoordelijkheid te willen delen

18 De andere partij(en) verwachten van ons:

- ☐ 1. Dat wij de leiding nemen
- ☐ 2. Dat wij onze belangen behartigen
- ☐ 3. Een dienende en ondersteunende rol
- ☐ 4. Een gelijkwaardige rol

19 Wij als organisatie zijn in zijn algemeenheid vooral goed in:

- ☐ 1. Zelf de leiding nemen
- ☐ 2. Onze belangen inbrengen
- ☐ 3. Ervoor zorgen dat anderen het zelf kunnen
- ☐ 4. Het eigenaarschap gedeeld maken

Tel het aantal keer dat je A, B of C hebt aangekruist op; doe dit ook voor het aantal keer dat je 1, 2, ... of 6 hebt aangekruist.

Samenwerkingsvorm

a. Gestuurde samenwerking aantal:

b. Gelijkwaardige samenwerking aantal:

c. Spontane samenwerking aantal:

Samenwerkingsrol

Regisseur aantal:

Stakeholder aantal:

Facilitator aantal:

Partner aantal:

Pionier aantal:

Deelnemer aantal:

Let op

A, B en C tellen samen op tot 9 punten en 1-6 tellen op tot 10 punten. Een spreiding van de punten kan betekenen dat de samenwerkingsvorm en rol op dit moment onduidelijk zijn. Het kan ook betekenen dat er verschillende deelopgaven besloten liggen in de samenwerking die om een andere vorm en rol vragen. Wanneer dit het geval is, zorg dan dat je hier expliciet over communiceert zodat wij een betrouwbare partner blijven. Wanneer de vorm en de rol niet overeenkomen, is dat reden tot herijking, bijvoorbeeld een partnerrol in een gestuurde samenwerking is geen effectieve combinatie.