

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Nota Samenwerkende partijen	TELEFOONNUMMER	+31640813391
DATUM	15-02-2022	E-MAILADRES	jan.kippers@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	8229 ^E 1C0	DOMEIN/OPGAVE	BDO
VAN	Jan Kippers	TEAM	BEI
NUMMER PS	PS2022BEM09	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk
COMMISSIE	Bestuur, Economie en Middelen		
BIJLAGE	Nota Samenwerkende partijen		

Gevraagde besluiten:

1. Het theoretisch deel van de nota Samenwerkende partijen (de hoofdstukken een en twee) vast te stellen met daarin opgenomen de volgende onderdelen:
 - a. een definitie van een samenwerkingsrelatie binnen het kader van deze nota (hfdst 1),
 - b. uitwerking van samenwerkingsvormen; gestuurde samenwerking, gelijkwaardige samenwerking en spontane samenwerking (hfdst 2),
 - c. de rollen die partijen kunnen innemen zoals regisseur, facilitator en stakeholder (hfdst 2) en,
 - d. de dilemma's en spanningen die optreden bij samenwerkingen (hfdst 2);
2. kennis te nemen van de praktische uitwerking van de nota Samenwerkende partijen (de hoofdstukken drie tot en met vijf) met daarin de volgende onderdelen:
 - a. handvatten voor strategisch samenwerken (handelingsperspectieven) op vraagstukken als stoppen en starten met een samenwerking,
 - b. de best passende vorm van samenwerking, evaluatie en de wettelijke kaders vanuit de Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR),
 - c. een stroomschema juridische vormen (bijlage 1 van de nota);
3. de inbreng van zienswijzen op verbonden partijen te delegeren aan Gedeputeerde Staten (GS), met inachtneming van de volgende overwegingen: Wanneer de door u gestelde kaders niet in het geding zijn informeren wij u door het toezenden van een statenbrief met de P&C-stukken, de zienswijze en een uitgebreide toelichting op de stukken en de zienswijze. In het geval de door u gestelde kaders wel in het geding zijn verloopt de besluitvorming wel via u;
4. de nota Verbonden Partijen 'Elkaar vasthouden' uit 2017 in te trekken (PS2018BEM01);
5. afdoening motie 27 'Bezinnen op rol provincie' aangenomen in uw vergadering van 5 juni 2019 waarin u ons verzoekt een visie op te stellen waarin het aangeeft hoe de samenwerking met gemeenten,

regioverbanden (zoals U10, Regio Amersfoort en FoodValley), samenwerkingsverbanden (zoals recreatieschappen), samenwerkingspartners (zoals de gebiedscoöperaties) en uitvoeringsorganisaties (zoals de Economic Board Utrecht (EBU)) wordt vormgegeven. Met het vaststellen van de nota Samenwerkende partijen voldoet GS daaraan.

Inleiding:

Maatschappelijke opgaven pakt de provincie vaak samen met andere partijen op. Samenwerking is eerder dagelijkse praktijk geworden dan een uitzondering.

Bij samenwerkingsverbanden kunnen we denken aan: Gemeenschappelijke regelingen (bijvoorbeeld Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht), Stichtingen en verenigingen (bijvoorbeeld het Inter Provinciaal Overleg), en Coöperaties en Vennootschappen (bijvoorbeeld Vitens N.V en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Regio Utrecht B.V.). Naast deze bekende verbonden partijen zijn er ook opgaven die om andere vormen en/of inrichting van de samenwerking vragen. De regiodeal Foodvalley (niet te verwarren met de Gemeenschappelijke Regeling FoodValley) is een voorbeeld waar het doel van de samenwerking vaststond maar niet de manier waarop die samenwerking zou moeten gaan plaatsvinden. Nieuwe vraagstukken, zoals de Groeisprong 2040, vragen om samenwerkingsvormen die afhankelijk gesteld kunnen worden van de fase waarin de samenwerking zich bevindt, of de mate waaraan de partners zich aan elkaar en het maatschappelijk doel willen verbinden. Samenwerken betekent tegenwoordig niet meer dat dit dan ook automatisch leidt tot een (min of meer) geformaliseerde vorm van samenwerking. Bovendien zal een samenwerkingsvorm altijd afhankelijk zijn van de overeenstemming die de partners daarin gezamenlijk bereiken. De verbanden waarin partijen met elkaar samenwerken worden steeds dynamischer. Er is behoefte aan een grotere variëteit aan samenwerkingsvormen, of samenwerkingsarrangementen (governance). Tegelijkertijd ontstaat er ook meer variatie in het samenwerken op zich. Onderdeel zijn van een samenwerkingsrelatie betekent niet alle partners met dezelfde intentie in een samenwerkingsrelatie zitten. Er zijn daarbij verschillende rollen mogelijk. Te denken valt aan rollen als regisseur, stakeholder of facilitator. Elke partij in een samenwerkingsverband kan, afhankelijk van zijn te bereiken doel, een specifieke rol aannemen. Een derde aspect is de fase waarin een samenwerking zich bevindt. Is het een initiërende fase waarin verkend wordt wat het te bereiken doel is, of komt de samenwerking in een fase dat beëindiging ook de orde is.

Al met al zien wij dat in de praktijk van alle dag er meerdere samenwerkingsvormen ontstaan, er een grotere dynamiek in samenwerking ontstaat en er meer oog is voor de fase waarin de samenwerking zich bevindt en rollen die partijen daarin aannemen. Op dit moment is daarvoor geen passend kader en instrumentarium voorhanden. Er is behoefte aan een integraal kader waarin deze samenwerkingsvraagstukken systematisch benaderd worden vanuit het governance perspectief. Om deze reden is er een nieuwe nota verbonden partijen opgesteld. De nota Samenwerkende partijen, met een bredere scope passend bij deze samenwerkingsvraagstukken.

De inzet van het college van GS:

In het coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Utrecht' worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

"We kiezen voor samenwerking en geven ruimte aan initiatieven uit de samenleving. We zijn een open en eerlijk bestuur en gaan transparant en ruimhartig om met informatie."

Vanuit dat vertrekpunt is samenwerken met partners voor ons als provincie randvoorwaardelijk en een basishouding voor ons handelen. Samenwerkingsvormen mogen daarin niet belemmerend zijn om maatschappelijke doelen te realiseren. Dit betekent dus ook dat er meerdere samenwerkingsvormen mogelijk zijn dan alleen de 'klassieke vormen' zoals wij die kennen vanuit de WGR. Indien we die mogelijkheden goed willen benutten, zal ook duidelijk moeten zijn hoe we ons gedragen bij deze samenwerkingen. Daarom komen wij tot een bredere opzet van deze nota.

Met deze nota willen wij ook invulling geven aan uw motie 27 aangenomen in uw vergadering van 5 juni 2019. In deze motie 'Bezinnen op rol provincie' verzoekt u ons: *'een visie op te stellen waarin het aangeeft hoe de samenwerking met gemeenten, regioverbanden (zoals U10, Regio Amersfoort en FoodValley), samenwerkingsverbanden (zoals recreatieschappen), samenwerkingspartners (zoals de gebiedscoöperaties) en uitvoeringsorganisaties (zoals de EBU) wordt vormgegeven.'*

In de nota Samenwerkende partijen worden handvatten geboden om samenwerkingsvraagstukken vorm te geven. De kern daarbij is dat de samenwerking centraal staat en dat de vorm daarvan een afgeleide is, waarbij er meer mogelijkheden zijn dan binnen het huidige beleidskader. Bovendien geven wij aan dat er fases zijn in de samenwerking tussen partijen en dat rollen tussen kunnen wisselen.

Een belangrijke ontwikkeling is het werken in de geest van de Omgevingswet. De Omgevingswet vraagt van ons om integraal en samenhangend te gaan werken; intern en extern. Hiervoor is het nodig om met verschillende partners tot samenwerkingsafspraken te komen. Het vraagt het nodige van de organisatie om van 'buiten naar binnen' te denken en hier passende werkwijzen voor te ontwikkelen. Het team 'Netwerk Omgevingsgericht Werken' kan hierbij ondersteunen met stappenplannen, checklists, formats en kennis over bijvoorbeeld de juridische vormen van samenwerken. Ook voor het werken met onze Omgevingsvisie zijn samenwerkingsafspraken belangrijk. Bij de diverse programma's die we verbinden aan de Omgevingsvisie staan samenwerken en participatie op de eerste plaats. Alleen door samen met anderen vorm te geven aan de ambities uit de Omgevingsvisie, kunnen wij deze bereiken. De nota Samenwerkende partijen geeft de kaders mee voor die samenwerking. Welke vormen van samenwerking zien we, welke rollen kunnen partijen innemen, welke dilemma's en spanningen kunnen optreden bij samenwerkingen? De nota geeft ook handelingsperspectief over de best passende vorm van samenwerking en bijvoorbeeld een stroomschema voor juridische vormen, stappenplannen en checklists. Het werken met de nota Samenwerkende partijen en het werken met de Omgevingswet kan elkaar over en weer voeden en daarmee de werking ervan versterken.

De nota Samenwerkende partijen, een korte samenvatting.

De nota start met de uitwerking van het begrip samenwerken (Hoofdstuk 1, pag. 1 t/m 6). De uitwerking hiervan is breder dan de vrij smalle basis die de nota 'Elkaar vasthouden' uit 2017 kent. De reden hiervoor is dat er steeds meer samenwerkingsvormen ontstaan buiten de herkenbare vormen die vallen onder de noemer van verbonden partijen zoals die beschreven zijn in huidige nota. De nieuwe nota geeft een aanzet tot ordening van deze nieuwe samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 2: Samenwerkingsrelaties geordend, pag. 7 t/m 20) waarbij de huidige samenwerkingsverbanden ook hun plek krijgen. Naast deze brede scope op samenwerkingsrelaties is er ook oog voor de fasen van samenwerking, van een prille samenwerking aan de start van een proces tot een zwaardere vorm later in het proces, inclusief een mogelijke beëindiging daarvan. De samenwerkingsrelaties worden geordend in drie categorieën:

- gestuurde samenwerking;
- gelijkwaardige samenwerking;
- spontane samenwerking.

In elk van deze categorieën zijn meerdere hoofdrollen waarneembaar die de provincie kan vervullen, afhankelijk van de samenwerkingsvorm waarin de provincie zich op dat moment bevindt. De hoofdrollen die verder verkend worden zijn die van: regisseur, stakeholder, facilitator, partner, pionier en deelnemer. Elke hoofdcategorie wordt verder uitgewerkt in voorbeeldrollen zoals aandeelhouder, subsidieverlener, participant en sparringpartner. Ook dilemma's en spanningen binnen samenwerkingsrelaties komen aan de orde zoals: grip versus loslaten; wendbaarheid versus rolvastheid; ambitie versus resultaat en lichte samenwerking versus slagkracht organiseren. Voor al deze aspecten die inherent zijn bij samenwerken worden concrete handelingsperspectieven uitgewerkt. (hoofdstuk 3 Handelingsperspectieven: Handvatten voor strategisch samenwerken. Pag. 21 t/m 39.) Deze handelingsperspectieven volgen een vast (cyclisch)stramien:

1. het speelveld duiden (*Canvas samenwerkingslandschap. Afwegingskader aangaan, doorgaan en stoppen met de samenwerking*);
2. vorm en rol bepalen (*Afwegingskader samenwerkingsvorm en rol. Afwegingskader juridisch construct*);
3. uitvoeringstrategie (*Stappen voor starten of stoppen samenwerking. Format nulpositie in samenwerking*) en
4. rapporteren en evalueren (*Rapportage format*).

Deze cyclus wordt opnieuw uitgevoerd op het moment dat een samenwerkingsrelatie een andere fase in gaat, bijvoorbeeld van een spontane samenwerking naar een gelijkwaardige samenwerking.

Deze nieuwe nota geeft enerzijds een theoretisch kader van de bredere vormen van samenwerken op strategisch niveau inclusief de bekende 'klassieke vormen' van samenwerken zoals wij die kennen vanuit de WGR en die opgenomen is in de paragraaf verbonden partijen in onze begroting. Anderzijds geeft deze nota praktische

handvatten om samenwerkingsvraagstukken verder in kaart te brengen. Je zou kunnen zeggen dat het daarmee ook een werkboek wordt. Aan de hand van praktische instrumenten zoals een wegingskader dat kanttekeningen plaatst bij samenwerkingen tot concrete vragenlijsten die een afwegingskader geven van de rol en de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt, inclusief de mogelijke juridische vormen.

Tot slot is het goed te benadrukken dat de verantwoordingselementen zoals die van toepassing zijn op de 'WGR constructen' onverkort van toepassing blijven in aansluiting op de bepalingen zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). (Hoofdstuk 4 Kaders en sturing: De juridische basis) Alle hierbuiten vallende samenwerkingsvormen zullen niet worden opgenomen in de jaarstukken. Dit betekent ook dat er geen plicht is om kaders en handelingsperspectieven uit deze nieuwe nota op alle samenwerkingsvormen toe te passen. Het kan echter wel een praktisch instrument zijn om vraagstukken op een systematische manier te benaderen en op een gestructureerde wijze tot een samenwerkingsvorm te komen. Over samenwerkingsverbanden die hierbuiten vallen worden op andere wijze verantwoording afgelegd, vaak via subsidie verantwoording of de jaarstukken van die samenwerkingsverbanden.

Praktische toepasbaarheid van deze nota:

Voor wat betreft de behandeling van zienswijzen en dergelijke van de huidige verbonden partijen zoals wij die kennen uit de paragraaf verbonden partijen van de jaarstukken blijft alles bij hetzelfde. Iets anders is dat wij vaker een tussentijdse evaluatie zullen uitvoeren met een sterk accent op risicobeheersing. Vandaaruit kan dan blijken dat wij meer of minder actieve inzet moeten plegen op die betreffende verbonden partij of samenwerkingsrelatie. Daarnaast gaan wij als college en ambtelijke-organisatie andere strategische samenwerkingsverbanden strakker monitoren en bekijken of de mate van organisatie van die samenwerking passend is bij de maatschappelijke opgave waarvoor zij gesteld staat. Hiervoor zullen de diverse formats en templates worden gebruikt.

Voor u als Provinciale Staten (PS) verandert er in formele zin niets, uw positie is en blijft dezelfde. Wat mogelijk wel verandert is dat u uw eigen inzet en positie kunt bepalen als er sprake is van samenwerkingsverbanden die ook van u een nadere duiding verwachten qua structuur en inzet. Met deze nota krijgt ook u een keur van instrumenten aangeboden om de governance, risicoprofiel en dergelijke van nieuwe samenwerkingsrelaties te onderzoeken en te bepalen. Wij menen dat daarmee uw positie versterkt wordt.

Juridische en andere relevante kaders:

De belangrijkste wettelijke kaders zijn:

1. Provinciewet (PW):
Artikel 158, lid 1, sub e stelt dat GS bevoegd is tot privaatrechtelijke handelingen. Dit betreft ook het aangaan van deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Lid 2 van hetzelfde artikel spreekt hierbij de voorkeur uit voor publiekrechtelijke samenwerking. Ook geeft lid 2 aan dat voorafgaand aan het aangaan van deze verbinding PS in gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen te uiten.
2. Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR):
Artikel 1, lid 1, van de WGR stelt dat GS bevoegd zijn een gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Lid 2 van hetzelfde artikel stelt dat GS hiertoe echter wel eerst toestemming moet verkrijgen van PS.
3. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV):
Het BBV bepaalt dat de provincie in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en rekening de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen opneemt. Daarnaast schrijft het BBV voor dat van de verschillende verbonden partijen minimaal de volgende informatie wordt opgenomen: de naam en de vestigingsplaats; het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt; de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de provincie heeft; het eigendom en het vreemd vermogen; het resultaat.
4. Burgerlijk wetboek (BW):
Relevant hierin zijn onder meer de boeken 2 (het privaatrechtelijke rechtspersonenrecht, waaronder onder andere vennootschappen, stichtingen en verenigingen vallen) en 6 (het algemene verbintenissenrecht, waaronder het overeenkomstenrecht valt).

Daarnaast bouwt deze nota voort op het programma Sterk Utrechts Bestuur, waarin de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en provincie centraal staat. Met het programma wordt de samenwerking verbeterd, partijen verbonden en de slagkracht vergroot om zo regionale opgaven succesvoller aan te pakken. Deze nota ondersteunt het werken onder diverse andere wetten, zoals de Omgevingswet en de Elektriciteitswet.

Argumentatie:

1. De nota Samenwerkende partijen helpt om effectiever samen te werken. Samenwerken is noodzakelijk, maar daarmee niet altijd vanzelfsprekend of gemakkelijk. Deze nota helpt om effectiever samen te werken. Bijvoorbeeld door het schetsen van handelingsperspectieven voor verschillende situaties. Daarmee is de nota ook meer een sturingsinstrument dan een visiedocument: het geeft handvatten aan de provincie om te kunnen sturen op samenwerkingsrelaties met als doel samenwerkingsrelaties te laten bijdragen aan de realisatie van opgaven en ambities. Het startpunt is het juridisch kader voor verbonden partijen uit het BBV. De scope is echter uitgebreid om ook bij andere vormen van samenwerking effectief samen te werken. Daarnaast ligt een belangrijk onderdeel van de nota in de praktische bruikbare formats, stappenplannen en checklists. Om meer grip te krijgen op het sturen op samenwerkingsrelaties, waardoor we als provincie samenwerkingen effectiever inzetten om onze ambities te realiseren.
2. Het verbreden van de nota verbonden partijen naar alle vormen van samenwerking krijgt meer urgentie door het omgevingsgericht werken dat in de provincie wordt ingevoerd. De omgevingswet noopt ons om als provincie veel intensiever samen te werken met andere overheden en deze samenwerking krijgt op vele manieren vorm. We gaan immers naar buiten toe acteren als één overheid. Met deze nota hebben we handvaten om de samenwerking vorm te geven die de omgevingswet van ons vraagt.
3. De democratische legitimiteit neemt toe door een scherpere rolverdeling tussen GS en PS. Voor een goede democratische legitimiteit bij samenwerkingsrelaties is betrokkenheid en sturing vanuit GS en PS cruciaal. Daarvoor is het van belang over de goede informatie te beschikken en bewuste keuzes te kunnen maken. De uitgangspunten en handelingsperspectieven in deze nota hebben tot doel om hieraan bij te dragen en daarmee de democratische legitimiteit te vergroten. Niet alleen als het gaat om de formele verbonden partijen, maar ook als het gaat om andere samenwerkingsrelaties die we steeds vaker aangaan om onze ambities te realiseren.
4. De redenen voor delegatie zijn in stand gebleven. Onder de nota uit 2017 waren de taken voor het indienen van zienswijzen gedelegeerd aan GS. Met de nieuwe nota zijn de uitgangspunten hiervoor niet veranderd. De uitgangspunten hiervoor waren en zijn: "De meeste Kadernota's en begrotingen van verbonden partijen passen binnen de financiële kaders van de meerjarenbegroting van de provincie die PS eerder heeft vastgesteld, en begrotingswijzigingen vallen binnen het eigen mandaat van de Gemeenschappelijke regelingen. Het starten van een zienswijze procedure voor PS heeft dan materiaal geen effect."
5. De WGR regelt dat PS zienswijzen kan indienen voor de kadernota en begrotingswijzigingen. In de praktijk kan dat betekenen dat er drie momenten in het jaar zijn dat PS zienswijzen kunnen indienen. De zienswijzenprocedures werken daarmee verzwarend op de bestuurlijke agenda van PS. De benodigde doorlooptijd om Kadernota's en begrotingen voor zienswijzen naar PS te brengen, is in bijna alle gevallen langer dan de tijd die wij krijgen om een zienswijze aan te leveren bij de Gemeenschappelijke Regeling. Door delegatie is bestuurlijke drukte voor PS verminderd, met behoud van de werkelijke kaderstelling. Er wordt daarom op basis van dezelfde overwegingen een nieuw delegatiebesluit genomen. Wanneer de door PS gestelde kaders niet in het geding zijn informeert GS PS door het toezenden van een Statenbrief met de P&C-stukken, de zienswijze en een uitgebreide toelichting. In het geval dat de door PS gestelde kaders wel in het geding zijn verloopt de zienswijze via PS.
6. Door de nieuwe nota is de nota uit 2017 achterhaald. De huidige nota Verbonden Partijen 'Elkaar vasthouden' uit 2017 biedt onvoldoende houvast en handelingsperspectieven om grip te krijgen op de dynamiek van samenwerken op de grote opgaven. Dit blijkt ook uit de aanbevelingen die voortkomen uit de 'Evaluatie Verbonden Partijen 2020 provincie Utrecht'. Het kader van de Verbonden Partijen is, mede op basis van de evaluatie uit 2020, dermate verruimd dat er een geheel herziene nota is opgesteld. De oude nota moet daarom worden ingetrokken.
7. In deze nota worden samenwerkingsvormen getypeerd en voorzien van kaders en handelingsperspectieven. In onze visie is het te bereiken maatschappelijke doel uitgangspunt en daarna zoeken wij, samen met onze partners, daarbij de best passende vorm. Bovendien wordt in deze nota ook ingegaan op de diverse fases

waarin een samenwerking zicht bevindt en de daarbij behorende dilemma's. Hiermee voldoen wij aan het gestelde in de motie 27 'Bezinnen op rol provincie' van 5 juni 2019.

Doelen en brede welvaart indicatoren:

Het doel van de nota Samenwerkende partijen is om ons in staat te stellen bewuster samenwerkingsrelaties aan te gaan, te onderhouden en af te ronden om zo bij te dragen aan de realisatie van onze regionale opgaven, ambities en dienstverlening. Deze nota biedt hiervoor handvatten voor onze medewerkers, gedeputeerden, statenleden en samenwerkingsrelaties.

Het monitoren en evalueren van samenwerkingsverbanden zal vooralsnog alleen plaatsvinden op de samenwerkingsvormen zoals opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen behorend bij de jaarstukken.

Deze nota sluit aan bij de volgende beleidsdoelen:

9.4: *'In verbinding met partners, stakeholders en inwoners (via bijvoorbeeld participatie) is het strategisch vermogen van de organisatie groot'*, en

9.6: *'Gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen functioneren goed conform de wet'*.

Voor wat betreft de effecten op de brede welvaart is er geen één op één relatie te leggen. Wel veronderstellen wij dat een samenwerkingsrelatie die gestoeld is op een goede governance meer zal bijdragen aan de brede welvaart dan een samenwerkingsrelatie waarbij dat niet het geval is.

Participatie:

Deze nota is tot stand gekomen na een zorgvuldig proces waar organisatie, bestuur en statenleden bij zijn betrokken. Het proces heeft bestaan uit diverse informatieve en werkbijeenkomsten, waarbij ook de praktische werking van de handelingsperspectieven aan de orde is geweest.

Op 24 maart, 9 april en 9 juni jl. zijn er informatiesessies geweest met leden van de commissie BEM.

Bij de totstandkoming van deze nota is gebruik gemaakt van een klankbordgroep met daarin deelnemers vanuit de samenwerkingspartners in onze provincie, de universiteit en een andere provincie.

Financiële consequenties:

Er zijn geen financiële consequenties verbonden aan dit statenvoorstel.

Vervolg:

Na vaststelling van de nota, is deze nota leidend bij het werken met samenwerkingsrelaties. De handelwijze en wijze van verantwoorden wordt uitgevoerd zoals beschreven in de nota.

Om tot een goede uitvoering van de nota te komen, wordt de nota op drie onderdelen verder geoperationaliseerd:

1. er wordt een multidisciplinair expertisenetwerk Samenwerkingsrelaties binnen de ambtelijke organisatie opgezet, waar expertise op het gebied van onder meer financiën en juridische zaken rondom samenwerkingsrelaties aanwezig is;
2. er wordt een risicokompas uitgewerkt om de risicoprofielen van de samenwerkingsrelaties in beeld te kunnen brengen, met een daarbij behorend informatie- en toezichtarrangement;
3. het eigenaarschap en opdrachtgeverschap binnen de provinciale organisatie wordt beter belegd.

Al deze bovenstaande punten zullen een plek krijgen in een op te stellen plan van aanpak 'Implementatie nota Samenwerkende partijen'. In dit plan van Aanpak zal extra aandacht besteed worden in het ontwikkelen, uitwerken en implementeren van een brede juridisch handleiding, in nauwe samenwerking met het team Inkoop, Juridische zaken en Subsidies.

De waarde van deze sterk vernieuwde nota moet in de praktijk blijken. Om tijdig bij te kunnen sturen is een goede monitoring wenselijk. Twee jaar na vaststelling van deze nota zal een eerste lichte tussentijdse evaluatie worden opgesteld. Wij zullen u hierover te zijner tijd informeren.

Na vier jaar wordt de nota Samenwerkende partijen geëvalueerd en geactualiseerd op basis van praktijkervaring en actuele ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de formats, stappenplannen en checklists behorend bij de nota.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

Ontwerpbesluit

Besluit op 23-03-2022 tot vaststelling van Nota Samenwerkende partijen.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 23-03-2022.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 15-02-2022
met nummer 8229^E1C0
van afdeling BDO, team BEI.

Overwegende dat:

- de nota Samenwerkende partijen voorziet in een passend instrumentarium om samenwerkingsrelaties aan te gaan, te onderhouden en te beëindigen en daarmee een bijdrage levert aan een goede invulling voor Provinciale - en Gedeputeerde Staten om grip te houden op strategische samenwerkingsrelaties;
- dat de argumenten om het huidige delegatiebesluit om de zienswijze door Gedeputeerde Staten te laten voeren nog steeds valide zijn;
- de huidige nota verbonden partijen 'Elkaar vasthouden' uit 2017 daarvoor niet meer toereikend is en daarom ingetrokken kan worden.

Besluiten:

1. Het theoretisch deel van de nota Samenwerkende partijen (de hoofdstukken een en twee) vast te stellen met daarin opgenomen de volgende onderdelen:
 - a. een definitie van een samenwerkingsrelatie binnen het kader van deze nota (hfdst 1),
 - b. uitwerking van samenwerkingsvormen; gestuurde samenwerking, gelijkwaardige samenwerking en spontane samenwerking (hfdst 2),
 - c. de rollen die partijen kunnen innemen zoals regisseur, facilitator en stakeholder (hfdst 2) en,
 - d. de dilemma's en spanningen die optreden bij samenwerkingen (hfdst 2);
2. kennis te nemen van de praktische uitwerking van de nota Samenwerkende partijen (de hoofdstukken drie tot en met vijf) met daarin de volgende onderdelen:
 - a. handvatten voor strategisch samenwerken (handelingsperspectieven) op vraagstukken als stoppen en starten met een samenwerking,
 - b. de best passende vorm van samenwerking, evaluatie en de wettelijke kaders vanuit de Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR),
 - c. een stroomschema juridische vormen (bijlage 1 van de nota);
3. de inbreng van zienswijzen op verbonden partijen te delegeren aan Gedeputeerde Staten (GS), met inachtneming van de volgende overwegingen: Wanneer de door u gestelde kaders niet in het geding zijn informeren wij u door het toezenden van een statenbrief met de P&C-stukken, de zienswijze en een uitgebreide toelichting op de stukken en de zienswijze. In het geval de door u gestelde kaders wel in het geding zijn verloopt de besluitvorming wel via u;
4. de nota Verbonden Partijen 'Elkaar vasthouden' uit 2017 in te trekken (PS2018BEM01);
5. afdoening motie 27 'Bezinnen op rol provincie' aangenomen in uw vergadering van 5 juni 2019 waarin u ons verzoekt een visie op te stellen waarin het aangeeft hoe de samenwerking met gemeenten, regioverbanden (zoals U10, Regio Amersfoort en FoodValley), samenwerkingsverbanden (zoals recreatieschappen), samenwerkingspartners (zoals de gebiedscoöperaties) en uitvoeringsorganisaties (zoals de Economic Board Utrecht (EBU)) wordt vormgegeven. Met het vaststellen van de nota Samenwerkende partijen voldoet GS daaraan.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Griffier,
mr. C.A. Peters



PROVINCIE  UTRECHT

NOTA SAMENWERKENDE PARTIJEN

Geactualiseerde nota verbonden partijen



INHOUDSOPGAVE

5. WERKEN MET DEZE NOTA:

Aan de slag

Dit laatste deel gaat over bij wie en waar je terecht kunt voor hulp en hoe deze nota gemonitord wordt en actueel blijft. Ook beschrijven we de randvoorwaarden die nodig zijn om de nota uit te kunnen voeren.

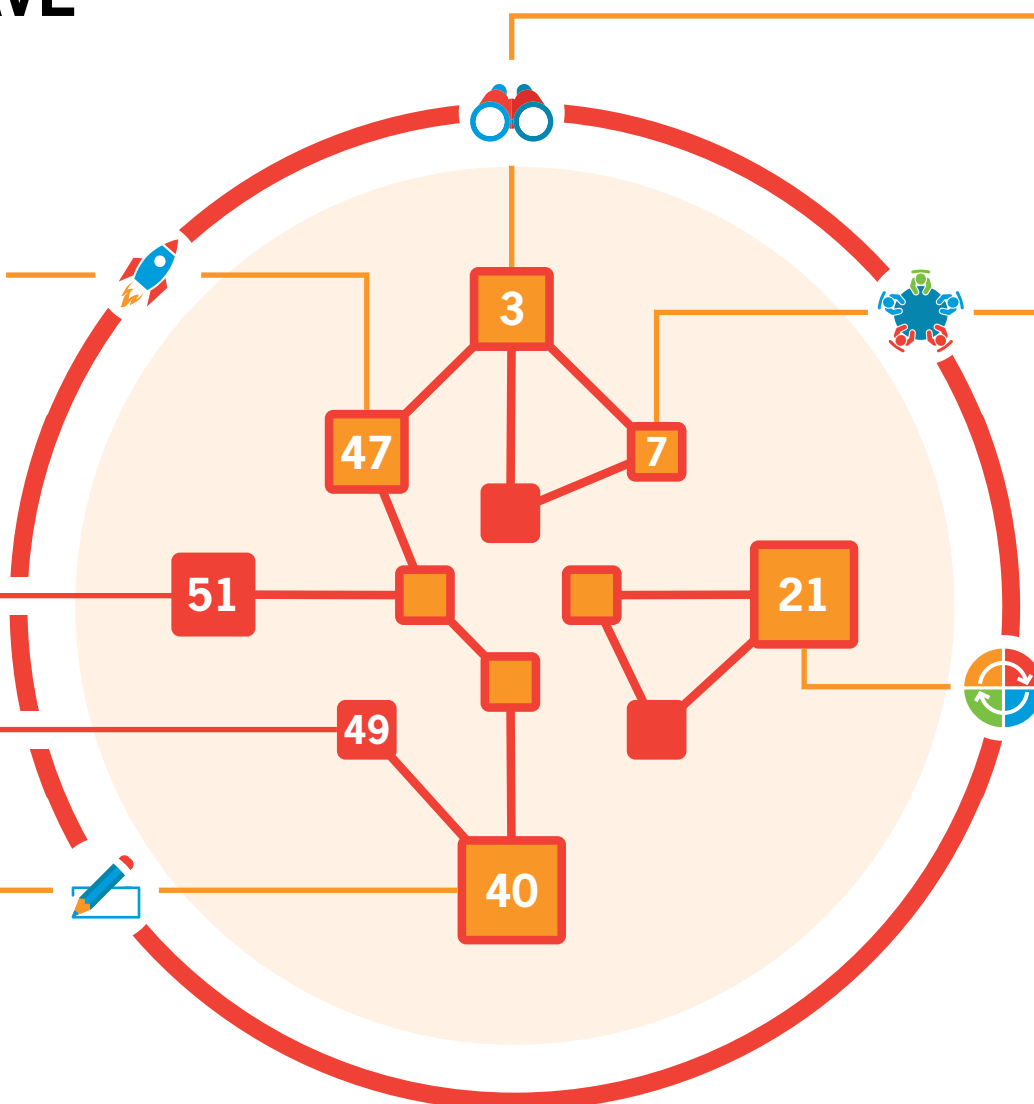
BIJLAGEN

LITERATUURLIJST

4. KADERS EN STURING:

De juridische basis

In dit deel beschrijven we de wettelijke context en de bestaande juridische instrumenten waar we ook nu al mee werken.



1. INLEIDING:

Samenwerking breder bekeken

In deze opmaat beschrijven we de aanleiding, het doel, de doel-groep, de definities en de opbouw van de nota in vijf delen. Ook beschrijven we de samenhang met andere actuele documenten.

2. SPEELVELD:

Samenwerkingsrelaties geordend

In dit tweede deel duiden we de bestaande samenwerkingsrelaties en mogelijke nieuwe relaties. We geven een overzicht van de relaties die de provincie op dit moment heeft en wat daarin opvalt. We geven aan welke ordening hierin te vinden is en welke dilemma's en spanningsvelden ervaren worden.

3. HANDELINGSPERSPECTIEF:

Samenwerking breder bekeken

In dit deel bieden we handvatten voor veel voorkomende spanningsvelden waar medewerkers, gedeputeerden en statenleden mee te maken hebben en bieden we houvast om de samenwerking binnen en buiten de provincie gelijk op te laten gaan.





1. INLEIDING: Samenwerking breder bekeken



1.1 AANLEIDING

In de afgelopen jaren is gebleken dat voor steeds meer maatschappelijke opgaven samenwerking nodig is. Dit wordt steeds vaker op een regionale schaal opgepakt. Wij als provincie Utrecht willen graag vanuit een open houding vroegtijdig samenwerking zoeken binnen en buiten de provinciale grenzen, voorzover het past binnen de beleidsdoelstellingen van de provincie. Want veel problemen en kansen houden zich niet aan administratieve grenzen: hoe blijven we bereikbaar, hoe zorgen we voor genoeg betaalbare woningen, en hoe kan iedereen ontspannen recreëren? De veranderende samenleving vraagt om een bestuursstijl die uitnodigt om opgaven samen aan te pakken.

Concrete redenen om samen te werken

Betere dienstverlening naar de klant, inwoner of eindgebruiker.

Vergroten van het probleemoplossend vermogen van de samenleving bij het aanpakken van complexe opgaven vanuit meerdere perspectieven.

Ontwikkelen van kennis en innovatie voor nieuwe producten en diensten.

Efficiëntere organisatie en realiseren kostenvoordelen, extra financiering of overheidsbezuinigingen.

Beter reageren op ontwikkelingen in de markt de en samenleving.

Stimuleren van draagvlak voor en betere besluitvorming over ontwikkelingen.

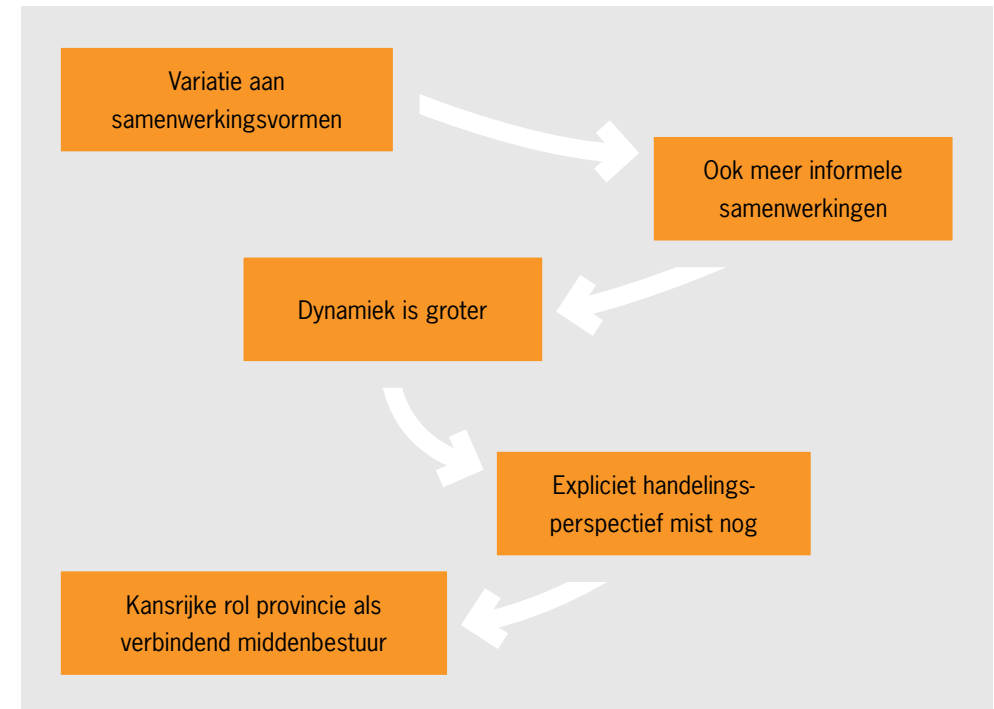
Samenbrengen van de versnipperde, gespecialiseerde diensten en units van organisaties die op afstand zijn gezet.

Sterker imago en positie in het netwerk.

Stimuleren van initiatieven en zelforganiserend vermogen van de samenleving.

Leren van nieuwe aanpakken en werkwijzen.

Doordat we vaker samenwerken, ontstaan - naast de bekende samenwerkingsrelaties - ook andere typen samenwerkingsrelaties. De variatie aan samenwerkingsvormen is dus groter. Daarmee is ook de afweging voor welke samenwerkingsvorm bij welke samenwerkingsrelatie en opgave past breder en urgenter geworden. Ook zijn samenwerkingsrelaties dynamischer, waardoor zij vaker van gedaante of samenstelling veranderen. Zo ontstaat een veelvoud aan samenwerkingsrelaties. Ook is het van belang handvatten te hebben om een afweging te kunnen maken over het al dan niet voortzetten van een samenwerking. Het met elkaar verbinden van deze relaties én het regelmatig evalueren ervan, vergroot het probleemoplossend vermogen voor complexe opgaven. In het verbinden en evalueren ligt een rol voor de provincie als verbindend middenbestuur.



Samenwerken is dus noodzakelijk maar daardoor niet altijd vanzelfsprekend of gemakkelijk. Deze nota helpt om effectiever samen te werken, bijvoorbeeld door het bieden van handvatten voor het omgaan met verschillende situaties. Daarmee is de nota ook meer een sturingsinstrument dan een visiedocument: het biedt de provincie handvatten om te kunnen sturen op samenwerkingsrelaties met als doel de samenwerkingsrelaties te laten bijdragen aan de realisatie van opgaven en ambities.

Voor een goede democratische legitimiteit bij samenwerkingsrelaties zijn betrokkenheid en sturing vanuit GS en PS cruciaal. Daarvoor is het van belang over de goede informatie te beschikken en bewuste keuzes te kunnen maken. De uitgangspunten en handelingsperspectieven in deze nota hebben tot doel hieraan bij te dragen en daarmee de democratische legitimiteit te vergroten. Niet alleen als het gaat om de formele verbonden partijen; ook als het gaat om andere samenwerkingsrelaties die we steeds vaker aangaan om onze ambities te realiseren.

We bouwen door

Deze nota vervangt de Nota Verbonden Partijen “Elkaar Vasthouden” uit 2017. In deze nota is opgenomen dat er na vier jaar een evaluatie, en zo nodig aanpassing, van de nota plaatsvindt. Na de evaluatie in 2020 ligt daarom de nieuwe nota nu voor je. Als startpunt hanteren we het juridische kader voor verbonden partijen, zoals weergegeven in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zo blijft bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het indienen van zienswijzen gedelegeerd aan GS. We bouwen hierop voort door enerzijds ook andere samenwerkingsrelaties te betrekken en anderzijds door praktische handvatten te bieden.

Deze nota bouwt ook voort op het programma Sterk Utrechts Bestuur, waarin wij de samenwerking met gemeenten en waterschappen verbeteren, partijen verbinden en de gezamenlijke slagkracht vergroten, zodat wij samen als één overheid werken. Door middel van Sterk Utrechts Bestuur willen wij gezamenlijk succesvoller zijn in de aanpak van regionale opgaven en het oplossen van problemen, ten dienste van de samenleving.

Deze ontwikkeling wordt gesteund met de invoering van de Omgevingswet. Een wet die vele wetten rond de fysieke leefomgeving bundelt om het enerzijds eenvoudiger en sneller te maken en anderzijds meer in samenhang en met meer maatwerk te beschouwen. Het principe hierbij is dat er van ‘buiten naar binnen’ wordt gewerkt, dat overheden bij hun handelen rekening met

elkaar houden en dat samenwerkingsafspraken met partners gemaakt worden. Om de Omgevingswet succesvol in te voeren, is dus een sterkere interne en externe samenwerking nodig. Deze Nota Samenwerkende partijen geeft de kaders mee voor die samenwerking. Welke vormen van samenwerking zien we, welke rollen kunnen partijen innemen, welke dilemma’s en spanningen kunnen optreden bij samenwerkingen? De nota geeft ook handelingsperspectief over de best passende vorm van samenwerking en bijvoorbeeld een stroomschema voor juridische vormen, stappenplannen en checklists. Het werken met de nota Samenwerkende partijen en het werken met de Omgevingswet kan elkaar over en weer voeden en daarmee de werking ervan versterken.

Hoe is deze nota anders?

Nota Verbonden Partijen

- Smalle scope op verbonden partijen
- Geen of beperkt aantal handelingsperspectieven
- Geen uitsplitsing naar fasen van samenwerken
- Geen handvat voor stoppen, starten en doorgaan samenwerking
- Traditionele verantwoording

Nota Samenwerkende partijen

- Brede scope op samenwerkingsrelaties
- Handelingsperspectieven
- Oog voor fasen van samenwerking
- Afwegingskader voor beoordeling samenwerking
- Verantwoording passend bij nieuwe samenwerkingsvormen

Doel en doelgroep

Het doel van deze nota Samenwerkende partijen is ons in staat te stellen om bewuster samenwerkingsrelaties aan te gaan, te onderhouden en af te ronden om zo bij te dragen aan de realisatie van onze regionale opgaven, ambities en dienstverlening.

Hiervoor bieden we handelingsperspectieven voor het aangaan, doorgaan en stoppen met de verschillende vormen van samenwerkingsrelaties evenals het rapporteren over en evalueren hiervan. De nota biedt handvatten voor onze medewerkers, gedeputeerden, statenleden en samenwerkingsrelaties.



1.2 DEFINITIE SAMENWERKINGSRELATIE

Bij de definiëring van het begrip verbonden partijen wordt traditioneel aangesloten bij het BBV. Daarin wordt de volgende definitie gehanteerd: “Een verbonden partij is een *privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft.*” Verbonden partijen die onder deze definitie vallen maken deel uit van deze nota. Deze nota Samenwerkende partijen is echter breder dan dat. Omdat de variatie aan samenwerkingsrelaties breder is geworden, vraagt dit van de provincie ook een bredere afweging en sturing. Voor al deze samenwerkingsrelaties wil de provincie bewuste en democratisch gelegitimeerde keuzes maken. Daarom is in deze nota gekozen voor het begrip ‘samenwerkingsrelatie’ in plaats van de term ‘verbonden partij’. We beschrijven samenwerkingsrelaties als volgt:

Samenwerkingsrelaties gaat de provincie aan om een ambitie te realiseren, om samen meer te bereiken rond regionale opgaven en in de dienstverlening dan zij alleen kan. De samenwerking raakt de kerntaken van de provincie vanuit een maatschappelijk, bestuurlijk of financieel belang. Dit kan een samenwerking met een andere organisatie of een samenwerkingsverband zijn. Een samenwerkingsrelatie is een bewuste keuze en meermalig (niet incidenteel) van aard, waarbij de provincie een actieve betrokkenheid heeft en in de brede zin van het woord investeert.

De bovenstaande definitie is niet in beton gegoten maar is bedoeld als hulpmiddel om, binnen de context van deze nota, handen en voeten te geven aan de handelingsperspectieven zoals die in deel 3 worden beschreven.

1.3 OPBOUW VAN DE NOTA

Deze nota kent een andere opbouw dan we gewend zijn van nota's verbonden partijen. We starten in deel 2 van deze nota met een algemene beschrijving van onze kijk op samenwerken, het huidige speelveld en de dilemma's waar we mee te maken hebben. Ook gaan we in op de samenwerkingsvormen zoals we die herkennen én de rollen die we binnen deze verschillende samenwerkingsvormen kunnen spelen. Vervolgens beschrijven we in deel 3 de verschillende handelingsperspectieven. Dit doen we per fase in een samenwerking. In deel 4 gaan we in op de wettelijke context en de juridische instrumenten. De bekende elementen uit een nota verbonden partijen zijn daarmee deels terug te vinden in deel 3 en vooral in deel 4. Tot slot geven we in deel 5 praktische aanknopingspunten voor het werken met deze nota.





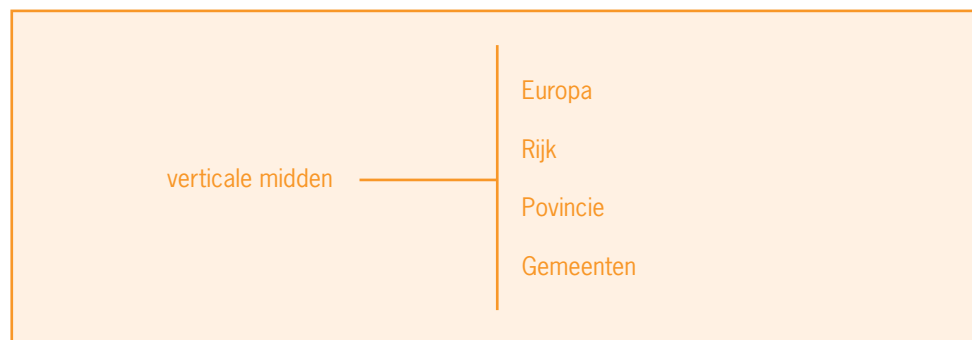
2. SPEELVELD: Samenwerkingsrelaties geordend

In dit deel schetsen we het speelveld van een veelvoud aan samenwerkingsrelaties en de rol van de provincie daarin



2.1 POSITIONERING VAN DE PROVINCIE IN HET SAMENWERKINGSLANDSCHAP

Daar waar provincies van oudsher een middenpositie innamen tussen het Rijk en gemeenten, is nu te zien dat door de vergaande internationalisering en regionalisering, de provincie balanceert tussen een toenemend aantal (schaal)niveaus. Hierbij is Europa als bestuurslaag boven het Rijk komen te staan en is tussen provincies en gemeenten een veelvoud aan regionale samenwerkingsverbanden ontstaan. Vanuit Europa is een sterke betrokkenheid met de regio's, bijvoorbeeld in zogenaamde stimuleringsgebieden.



De regio is hét schaalniveau waarop de meest intensieve samenwerking plaatsvindt tussen organisaties, sectoren en schaalniveaus. Het is groot genoeg om complexe vraagstukken aan te pakken en klein genoeg om concrete interventies te doen. Hoewel de provincie over ervaring en expertise beschikt, is de provincie vaak niet op die manier zichtbaar als bestuurslaag. Trends als internationalisering, schaalvergroting en het ontstaan van de regionale samenwerkingsverbanden voeden deze discussie en roepen de vraag op wat de meerwaarde is van de provincie. Die meerwaarde is gelegen in een aantal aspecten:

- De provincie vormt de brug tussen lokaal en nationaal, tussen gemeenten en Rijk. Wij kunnen lokale, regionale en provinciale belangen behartigen op Rijksniveau en nationale belangen vertalen naar regionaal en lokaal niveau

- Provincies beschikken over kennis en expertise op diverse beleidsterreinen, die elders niet beschikbaar is. Hiermee leveren wij een bijdrage aan allerlei ontwikkelingen en zijn we een stevige partner als het gaat om thema's als mobiliteit, milieu en ruimtelijke ontwikkeling
- Provincies kennen hun gebied en overzien het totaal daarvan. Zij kunnen interveniëren waar nodig als het gaat om de realisatie van bovenlokale opgaven
- Provincies overzien de verschillende regionale verbanden om deze met elkaar in contact te brengen rond vergelijkbare opgaven

Met behulp van deze nota kunnen wij als provincie strategischer omgaan met samenwerkingen. Dit helpt om ook steeds meer als verbinder op het netvlies te komen bij verschillende samenwerkingspartijen. Daarbij kunnen wij als middenbestuur het zo noodzakelijke gebiedsgericht werken en regionaal denken voeden en de samenwerkingspartij zijn die schakelt tussen verschillende regio's en niveaus. Hierbij kunnen wij ook de helpende hand bieden in de uitvoering. Oftewel, wij kunnen in samenwerkingen een regisserende rol vervullen, sturend op de eigen ambitie waarbij zij andere partijen goed wil betrekken. Aanvullend daarop kunnen wij gelijkwaardig met andere partijen werken aan een gezamenlijke ambitie of de ambitie van anderen faciliteren, omdat dit ook aansluit bij het provinciale belang.

De kracht van het midden-bestuur is dat zij met kennis en expertise van nationaal beleidsprocessen de lokale initiatieven kan steunen. Daarnaast kunnen provinciale politici en beleidsmakers de lokale initiatieven naar een hoger, nationaal plan tillen.

Marijn Molema, 2013, Gemeente.nu



2.2 HET BEGINT BIJ DE OPGAVE

Wij willen als provincie steeds meer opgavegericht werken. Opgaven houden zich niet aan sectorale grenzen en doorsnijden kerntaken en afdelingen. Dat maakt het noodzakelijk om over teams en organisaties heen samen te werken én integraal te werken. Door de kennis en kunde van meer partijen bij elkaar te brengen, vergroten we het probleemoplossend vermogen.

De gedachte achter opgavegericht werken is bovendien dat de opgave de samenwerkingsvorm en -aanpak bepaalt. In deze nota ontwikkelen wij daarom een ordening van samenwerkingsvormen en een afwegingskader om te kunnen beoordelen welke vorm het meest passend kan zijn. Hoe complexer de opgave, des te groter de aanwezige en benodigde variatie aan samenwerkingsvormen. Die variatie beslaat zowel formele als informele samenwerkingsvormen. Per opgave is dit het speelveld waarop de provincie acteert en zowel bestuurlijke, financiële als maatschappelijke belangen heeft.

Het schetsen van dit speelveld helpt om te beoordelen of er al samenwerkingsrelaties zijn rond de betreffende opgave en welke variatie aan vormen en aanpakken al aanwezig is. De ordening die in deze nota is weergegeven helpt om te weten welke alternatieve samenwerkingsvormen en bijbehorende rollen er zijn. Dit helpt om een bewuste keuze te maken in plaats van de nu vaak onbewuste of impliciete keuze.

Het speelveld laat ook zien of de verschillende samenwerkingsrelaties op de opgave verbinding met elkaar hebben. Meer verbinding heeft meer gezamenlijke impact op de opgave. Met name tussen de formele en informele samenwerkingsvormen blijken weinig relaties te worden gelegd, omdat zij elkaar niet vanzelfsprekend vinden in taal en benaderingswijze. Dat is jammer. Zo worden de nieuwe ideeën en oplossingen van informele verbanden niet verankerd in de formele verbanden. Juist hier is de rol van de provincie belangrijk. Met coördinerende en verbindende activiteiten kunnen wij samenhang aanbrengen, door de verschillende bestuurslagen heen.

Tot slot is dit speelveld continu in beweging, evenals de rol van de provincie. Soms formaliseren bepaalde samenwerkingsrelaties, soms zijn de doelen bereikt, soms treden nieuwe partijen toe of uit, en soms kiest een samenwerkingspartij bewust voor een andere rol, bijvoorbeeld faciliteren in plaats van regisseren. De directe relatie tussen opgaven, belangen en rol is de basis van strategisch samenwerken.

'We moeten niet proberen het vraagstuk in de structuur van de overheid te duwen, maar de overheid aanpassen aan de opgaven waarvoor zij aan de lat staat.'

Rien Fraanje, ROB, Pleidooi voor de Provincie, 2019



2.3 SAMENWERKINGSVORMEN EN ROLLEN

Zoals toegelicht in deel 1, constateren wij dat samenwerkingsrelaties zich de laatste jaren sterk hebben ontwikkeld als het gaat om de hoeveelheid en diversiteit in de vorm. Het is gangbaar dat in nota's verbonden partijen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende juridische vormen. Ook wij besteden hier aandacht aan [in deel 4 van deze nota](#). Echter, onze ervaring is ook dat het van belang is om te kijken naar de aard van de samenwerking en de rol die wij als provincie daarin (wensen te) hebben. Zo ontstaat een goed beeld van het veld en kan binnen een samenwerking effectief geopereerd worden, wat bijdraagt aan de realisatie van de opgaven.

Het programma Sterk Utrechts Bestuur is gericht op het versterken van het bestuur door het verbeteren van de samenwerking tussen overheden. Daarvoor gebruiken we de vier kwadranten van het NSOB-model. Deze kwadranten gaan over hoe de overheid wel of niet sturing geeft aan de samenleving. In deze nota hebben wij ervoor gekozen om drie samenwerkingsvormen te hanteren als basis voor de handelingsperspectieven. Deze samenwerkingsvormen komen voort uit wetenschappelijk onderzoek en praktijkervaringen. Een verschil met de sturingsvormen van de NSOB is dat deze samenwerkingsvormen niet per definitie starten bij de overheid zelf, maar bij de opgave en de samenwerkingsvorm die daar het beste bij past. Elke vorm heeft andere kenmerken, andere succesfactoren en andere interventies.

De rollen die per vorm te vervullen zijn, zijn niet bij voorbaat gekoppeld aan een bepaalde organisatie. Want publieke, private en maatschappelijke organisaties bieden elk unieke manieren van kijken en denken bij het aanpakken van opgaven in de samenleving. In de huidige praktijk kan elke organisatie dan ook elke rol vervullen en de lastigheid is juist om dit keer op keer met elkaar te bespreken.

Deze samenwerkingsvormen gelden ook voor lagere overheden, energiebedrijven, woningcorporaties, ontwikkelaars etc. Daardoor is het makkelijker om het gesprek over wie welke rol heeft of krijgt, aan te gaan in dezelfde taal. Steeds vaker is de provincie bijvoorbeeld ook een stakeholder in het proces van (een) andere organisatie(s). Juist het bespreken van wie welke rol heeft en het kunnen schakelen tussen deze rollen, is een belangrijk handelingsperspectief. We verdelen bestaande en nieuwe samenwerkingsrelaties onder in drie vormen van samenwerking. Met deze vormen beschrijven we de manier waarop partijen zich tot elkaar verhouden en uitvoering geven aan een ambitie. Deze indeling is niet bedoeld als een waterdicht systeem maar als handvat om het gesprek te kunnen voeren over de verschillende samenwerkingen om zo spanningen en dilemma's bloot te leggen en een passende vorm en rol te kiezen. Daarbij is de ene vorm of rol niet beter dan de andere; de ene vorm of rol kan wel beter bij het vraagstuk en de situatie passen dan de andere.

- A. *Gestuurde samenwerking*
- B. *Gelijkwaardige samenwerking*
- C. *Spontane samenwerking*

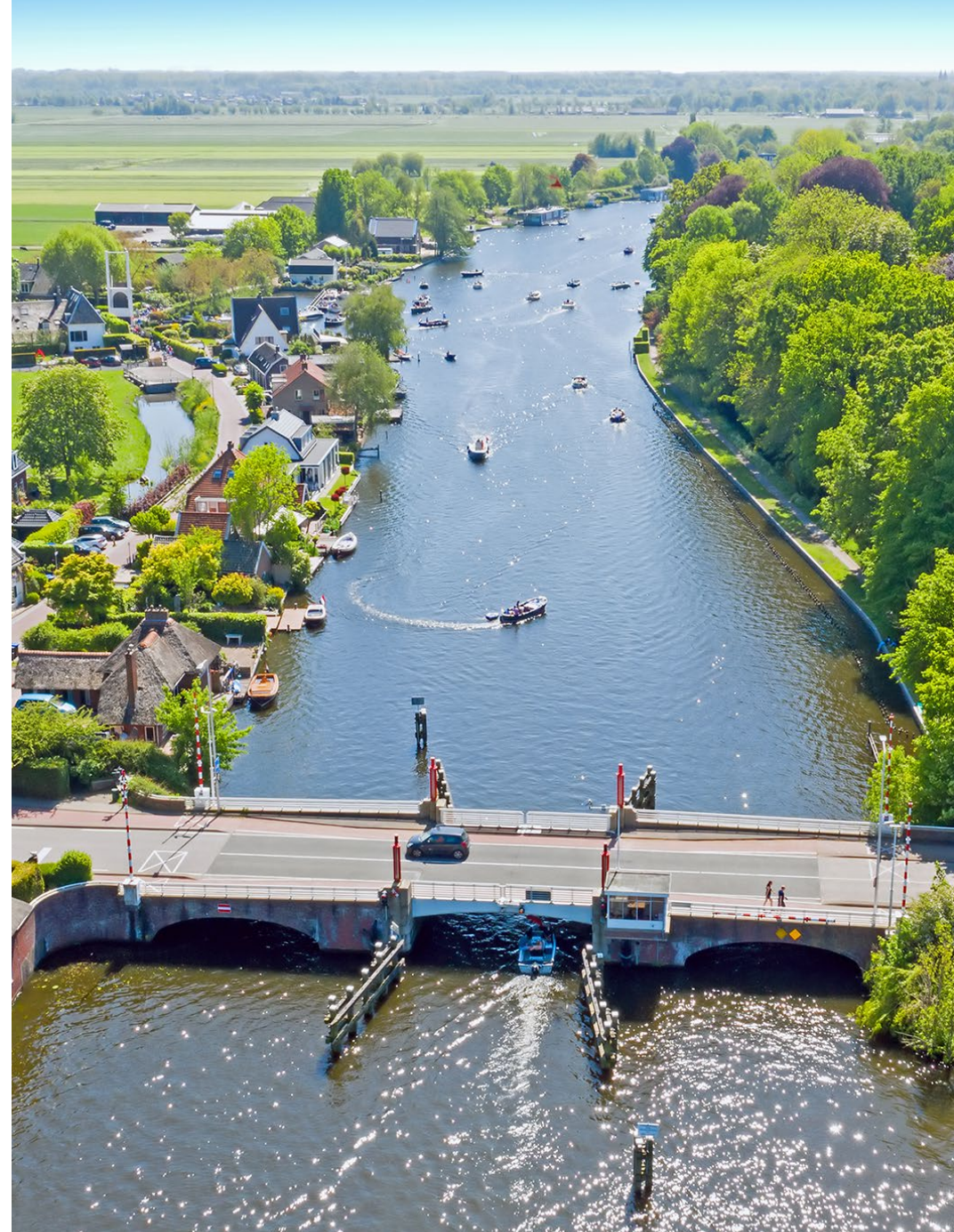
Elke samenwerkingsvormen kent andere rollen. Een rol betreft een tijdelijke set van verantwoordelijkheden en activiteiten die een organisatie of persoon op een moment in de samenwerking vervult. Deze rol kan verschillen per samenwerking maar soms ook per fase in de samenwerking. Het afzetten van een samenwerking tegen de vormen en rollen helpt om expliciet te maken wat er gebeurt, wat de verwachtingen zijn en om bespreekbaar te maken welke rol de provincie (formeel) heeft én wenst te vervullen. Zo kan de provincie een betrouwbare en effectieve samenwerkingspartij worden.



Een vraag die zich voordoet is hoe gemeenschappelijke regelingen zich verhouden tot de genoemde samenwerkingsvormen. Een gemeenschappelijke regeling kan zowel een gestuurde als een gelijkwaardige samenwerking zijn, afhankelijk van of er één primaire initiatiefnemer is of niet. Een gemeenschappelijke regeling is geformaliseerd en daarmee geen spontane samenwerking. Toch kiezen we er bewust voor om ook spontane samenwerkingen mee te nemen in deze nota, daar waar zij voldoen aan de eerdergenoemde definitie. Ook het faciliteren van deze vorm van samenwerking vraagt kennis en capaciteit. Bovendien beogen we met deze nota dat bewust de afweging wordt gemaakt of deze vorm van samenwerking bijdraagt aan de realisatie van opgaven en of wij hierin menskracht of middelen willen investeren. We kunnen er dan ook bewuster voor kiezen om een kansrijke spontane samenwerking in die vorm te behouden of om door te ontwikkelen naar een gelijkwaardige of gestuurde samenwerking.

Op de volgende pagina's zijn de verschillende vormen en rollen nader uitgewerkt en toegelicht. De voorbeelden die per vorm worden gegeven, laten zien dat een samenwerking dynamisch is en dat de beelden en verwachtingen bij de vorm en de rol niet altijd overeenkomen. In deel 3 geven we verdere [handelingsperspectieven bij deze vormen](#).

Hierbij is het belangrijk om aan te geven dat de onderstaande uitwerkingen betrekking hebben op bestuurlijke samenwerkingsvormen. Vanuit juridische optiek zijn veel specifieke aspecten niet opgenomen, terwijl die wel relevant zijn bij een nadere uitwerking. Dit betekent dat bij een verkenning van een samenwerkingsstructuur van meet af aan terzake kundige juridische expertise moet worden ingeschakeld.



Samenwerkingsvorm	Voorbeeld verschijningsvormen (niet uitputtend)	Hoofdrollen	Voorbeeldrollen	Competenties
<p>A. Gestuurde samenwerking Een organisatie wil een uitgesproken ambitie realiseren. Hiervoor heeft zij afstemming met anderen nodig. De eigen kaders en spelregels zijn hierbij leidend en er is duidelijk geschetst welke invloed anderen wanneer wel en niet hebben. De provinciale rol kan zijn: regisseur, stakeholder of facilitator.</p>	<p>Stuurgroep Gemeenschappelijke regeling Programma Project Fonds Uitvoeringsorganisatie Deelneming Vereniging Stichting SOK Bestuursvereenkomst</p>	<p>Regisseur</p> <p>Stakeholder</p> <p>Facilitator</p>	<p>Primaire aandeelhouder of eigenaar, opdrachtgever, project- of programmaleider, wetgever, subsidieverlener</p> <p>Lobbyist, vertegenwoordiger, belanghebbende, participant</p> <p>Wetgever, subsidieverlener, sparringpartner, expert etc.</p>	<p>Bij Regisseur en Stakeholder: onderhandelen, verwachtingenmanagement, kaders stellen en respecteren, resultaatgerichtheid</p>
<p>B. Gelijkwaardige samenwerking Organisaties vormen gezamenlijk een ambitie. Partijen zijn complementair aan elkaar en hebben elk iets te halen en te brengen. Partijen formuleren gezamenlijk eigen spelregels. De provinciale rol kan zijn: partner, stakeholder of facilitator.</p>	<p>Deal, hub Stuurgroep Akkoord, convenant, samenwerkingsvereenkomst Gezamenlijk fonds Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsprogramma Gezamenlijke uitvoeringsorganisatie Vereniging SOK Bestuursvereenkomst</p>	<p>Partner</p> <p>Stakeholder</p> <p>Facilitator</p>	<p>Stuurgroep Aandeelhouder, ondertekenaar, toezichthouder, medeopdrachtgever, wetgever</p> <p>Lobbyist, vertegenwoordiger, belanghebbende, participant</p> <p>Wetgever, subsidieverlener, sparringpartner, expert etc.</p>	<p>Bij Partner: doelgerichtheid, vertrouwen bouwen, relaties beheren</p>
<p>C. Spontane samenwerking Vanuit een persoonlijke drive start iemand een beweging waarbij anderen op hun eigen voorwaarden kunnen deelnemen en uitstappen wanneer zij willen. De provinciale rol is die van facilitator.</p>	<p>Platform Overlegtafel Netwerk Initiatief Experiment, proeftuin, pilot Hub</p>	<p>Pionier</p> <p>Deelnemer</p> <p>Facilitator</p>	<p>Pionier, initiatiefnemer</p> <p>Lid</p> <p>Wetgever, Subsidieverlener, sparringpartner, expert etc.</p>	<p>Bij Facilitator: loslaten, dienstbaar zijn, netwerken, kansen zien, uitnodigen, interesse tonen</p>

Tabel 1. Samenvatting verschillende samenwerkingsvormen en bijbehorende rollen



2.3.1. GESTUURDE SAMENWERKING

In een gestuurde samenwerking wil een organisatie een uitgesproken ambitie realiseren, in afstemming met anderen. Daarbij zijn de eigen kaders en spelregels leidend en wordt duidelijk geschetst welke invloed anderen wanneer wel en niet hebben.

De organisatie die de ambitie neerlegt is de regisseur; de partijen wiens belangen hierdoor geraakt worden, zijn de stakeholders en de organisatie die op afstand de ambitie mede mogelijk wil maken, is de facilitator. In deze samenwerkingsvorm wordt het proces vooraf gestructureerd met duidelijke participatie- en besluitvormingsmomenten. Het eigenaarschap wordt niet gedeeld en het is de regisseur die de verschillende belangen weegt, de koers bepaalt en uiteindelijk de knoop doorhakt.

Deze samenwerkingsvorm is geschikt voor ingrepen die van overheidswege of vanuit een specifieke organisatie gewenst zijn en die voor een groot deel door hen bepaald en betaald kunnen worden. De aanleg van een warmtenet, de verbreding van een weg of de (ver)bouw van een groot bedrijfspand worden vaak in deze samenwerkingsvorm aangepakt. Het voordeel van deze vorm is dat de regisserende partij op een gestructureerde manier kan sturen op een breder gedragen resultaat dat sneller en beter tot stand komt dan zonder de samenwerking.

Deze samenwerkingsvorm wordt vaak gekenmerkt door een meer formele, institutionele en politieke context. Begrippen als mandaat, positie, draagvlak, bevoegdheid, kaders, richtlijnen, derden en afstemming worden gebruikt. Voorspelbaarheid is belangrijk om het proces, de risico's en de verwachtingen te managen. Vooraf gedefinieerde resultaten en mijlpalen in de planning zijn de maatstaf voor succes. Tijd is nadrukkelijk een afspraak en een middel om de druk te verhogen. Regie en overzicht hebben, afspraken vastleggen, je positie kennen, het vertegenwoordigen van jouw organisatie en je aan de regels houden is belangrijk. Transparantie, besluitvaardigheid en urgentie zijn succesfactoren in deze samenwerkingsvorm, die gericht is op het in stappen convergeren naar besluiten en (uitvoerings)resultaten.

In de blauwe tekstboxen beschrijven we hoe de provincie de drie verschillende rollen in deze samenwerkingsvorm kan vervullen.

Regisseur

De provincie als leidende partij die aan de hand van een duidelijke planning en aanpak stuurt op transparante en gedragen besluitvorming of uitvoering rond de eigen ambitie:

- *PS als regisseur*: stelt kaders en ambities, volgt de voortgang en controleert. Brengt actief signalen van stakeholders in. Heeft diverse instrumenten zoals rekenkameronderzoek en actieve informatieplicht
- *GS als regisseur*: formuleert ambitie, legt verantwoording af, betreft stakeholders, stuurt op kaders van PS en maakt afwegingen transparant
- *Medewerker als regisseur*: definieert de resultaten, houdt de planning en het budget in de gaten, zorgt voor het maken en uitvoeren van een stakeholderstrategie en informeert GS en PS

Stakeholder

De provincie heeft een belang in of wordt geraakt door een proces dat door een andere organisatie geleid wordt:

- *PS als stakeholder*: maakt het eigen belang en standpunt scherp, zoekt bondgenoten, voert lobby via politieke kanalen en schaalt zo nodig op naar landelijke politiek
- *GS als stakeholder*: maakt het eigen belang en standpunt scherp in bestuurlijke overleggen, zoekt bondgenoten, voert lobby via bestuurlijke kanalen
- *Medewerker als stakeholder*: bereidt strategie voor, werkt de belangen en standpunten uit in annotaties en zienswijzen. Betreft op ambtelijk niveau andere stakeholders en adresseert het punt ook op andere tafels

Facilitator

De provincie steunt en stimuleert de ambitie van een andere organisatie of de inbreng van stakeholders met geld, capaciteit, expertise, aandacht, contacten of regelgeving, zonder het eigenaarschap over te nemen:

- *PS als facilitator*: luistert, stelt de eigen ambitie scherp, stelt algemene financiële kaders, past waar nodig regelgeving aan
- *GS als facilitator*: ambassadeur, ontsluit een breder netwerk, launching customer, startfinanciering bieden, benut media
- *Medewerker als facilitator*: weet wat er speelt door te luisteren, geeft aandacht, vraagt door op behoeften, deelt expertise, organiseert ontmoeting en ontsluit een breder netwerk



Voorbeeld gestuurde samenwerking: Regionale Uitvoeringsdienst

De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) is een gemeenschappelijke regeling waarin de provincie samen met 11 gemeenten het bestuur vormt. In deze gestuurde samenwerking neemt de provincie steeds meer de rol in stakeholder en facilitator. De provincie kan dit doen omdat zij inhoudelijk veel toegevoegde waarde kan leveren vanuit de inhoud en daarbij ondersteunend kan zijn aan de rol van de gemeenten. Bij de start van de RUD leverde de provincie voorzitter van het bestuur. Nu is er bewust voor gekozen dat niet te doen. Daardoor kan de provincie haar eigen rol veel beter articuleren binnen het bestuur. Door ondersteunend en faciliterend bezig te zijn ben je vaker beter in staat om daarmee regie te pakken.



2.3.2. GELIJKWAARDIGE SAMENWERKING

In een gelijkwaardige samenwerking zijn organisaties complementaire partijen die elk iets te halen en te brengen hebben rond een gezamenlijk gevormde ambitie, waarbij gezamenlijk nieuwe spelregels worden geformuleerd.

In deze samenwerkingsvorm is de collectiviteit het grootste. De partijen die samen aan de ambitie bouwen, zijn de partners. Ook in deze samenwerkingsvorm kan hun ambitie effect hebben op andere partijen die stakeholders zijn; ook kan een organisatie als facilitator op afstand de ambitie van de partners steunen. De partners nemen op vergelijkbare basis deel, ieder met hun eigen rol en bijdrage. Ze zijn daarmee gelijkwaardig maar niet gelijk aan elkaar. Hoe diverser de partners, hoe groter de complementariteit. Concurrentie tussen de partijen ondermijnt de toegevoegde waarde. De gezamenlijke ambitie die zij vormen groeit gaandeweg. Dat kost tijd en inspanning, die dus beschikbaar moet zijn om in deze vorm te werken.

Dit type samenwerkingsvorm is geschikt wanneer geen van de partijen het voor het zeggen heeft en zij wederzijds van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken, bijvoorbeeld bij opgaven als het verminderen van files, het voorkomen van schooluitval of het lanceren van een nieuw product. Het voordeel van deze samenwerkingsvorm is dat alle partners zich verantwoordelijk voelen voor het realiseren van de ambitie. Dit kan helpen om de organisatiekosten te verlagen, efficiënter te werken, innovatieve kennis te ontwikkelen of meer massa te bieden.

Woorden als commitment, relatie, spelregels, vertrouwen, visie, alliantie, partnerschap, coöperatie, ketens en verbinding horen bij deze samenwerkingsvorm. Vaak hebben de partners echter wel te maken met de institutionele context van hun moederorganisaties. Elke organisatie geeft een deel van de autonomie op, in het vertrouwen er meer voor terug te krijgen. De selectie van de partners is dan ook een belangrijk moment. Wie hebben wij nodig en wie heeft ons nodig? De aantrekkelijkheid van de ander ligt in het 'anders zijn'. Dit maakt ook dat het lastiger is om elkaar goed te begrijpen en te verstaan en dat partners zich kwetsbaar naar elkaar moeten durven opstellen. De vervolgens geboekte resultaten kunnen niet door een van de partijen geclaimd worden. Juist het delen en vieren van resultaten geeft de samenwerking energie.



In de groene tekstboxen beschrijven we hoe de provincie de drie verschillende rollen in deze samenwerkingsvorm kan vervullen.

Stakeholder

De provincie heeft een belang in een samenwerkingsproces van andere organisaties:

- *PS als stakeholder*: maakt het eigenbelang en standpunt scherp, zoekt bondgenoten, voert lobby via politieke kanalen en schaaft zo nodig op naar landelijke politiek
- *GS als stakeholder*: maakt het eigenbelang en standpunt scherp in bestuurlijke overleggen, zoekt bondgenoten, voert lobby via bestuurlijke kanalen
- *Medewerker als stakeholder*: bereidt de strategie voor, werkt de belangen en standpunten uit in annotaties en zienswijzen. Betreft op ambtelijk niveau andere stakeholders en adresseert het punt ook op andere tafels

Facilitator

De provincie die de ambitie van samenwerkende organisaties steunt en stimuleert:

- *PS als facilitator*: luistert, stelt eigen ambitie scherp, algemene financiële kaders, past waar nodig regelgeving aan
- *GS als facilitator*: ambassadeur, ontsluit breder netwerk, launching customer, biedt startfinanciering, benut media
- *Medewerker als facilitator*: weet wat er speelt door te luisteren, geeft aandacht, vraagt door op behoeften, deelt expertise, deelt waar mogelijk fysieke of digitale voorzieningen, organiseert ontmoeting en ontsluit breder netwerk

Partner

De provincie als gelijkwaardige partij die vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid bijdraagt aan een gezamenlijke ambitie, met een meerwaarde voor iedere partner:

- *PS als partner*: stelt kaders voor samenwerkingsafspraken en bepaalt mede de juridische vorm voor samenwerking. Controleert op deelverantwoordelijkheid
- *GS als partner*: formuleert gezamenlijk ambitie met andere partners, definieert en volgt de gezamenlijk opgestelde spelregels, doet aan relatiebeheer en bouwt vertrouwen, focust op de balans in halen en brengen in de samenwerking
- *Medewerker als partner*: stemt ambtelijk af, maakt halen en brengen inzichtelijk, stelt zich gelijkwaardig op, informeert GS en PS, doet aan ambtelijk relatiebeheer en bouwt aan vertrouwen

Voorbeeld gelijkwaardige samenwerking: IPO

Het IPO is een voorbeeld van een samenwerking waarbij vorm en rol niet altijd meteen voor iedereen helder zijn. Het IPO is een vereniging. Ze behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies in 'Den Haag' en 'Brussel' en biedt een platform aan de provincies voor het stimuleren van innovatie en de uitwisseling van kennis. Het bestuur bestaat uit twaalf leden, één gedeputeerde per provincie, en een onafhankelijke voorzitter. Ieder bestuurslid heeft een eigen inhoudelijke portefeuille, zoals financiën of ruimtelijke ontwikkeling. De Algemene Vergadering bestaat uit vierentwintig leden, voorgedragen door PS: twee statenleden per provincie. Het IPO heeft ongeveer vijftig medewerkers. Formeel is het IPO een gelijkwaardige samenwerking: iedere deelnemer heeft iets te halen en te brengen rond een gezamenlijk gevormde ambitie. Formeel is de provincie Utrecht hierin een partner die mede als opdrachtgever fungeert voor de taken van het IPO. Door de jaren heen heeft het IPO zich echter ontwikkeld tot een meer zelfstandig orgaan, op afstand van de eigenaren/provincies. De rol van de provincie is steeds meer veranderd in die van stakeholder: zij heeft belang bij wat het IPO doet, maar stelt zich minder op als opdrachtgever.



2.3.3 SPONTANE SAMENWERKING

Vanuit een persoonlijke drive starten een of enkele personen een beweging waarbij anderen op hun eigen voorwaarden kunnen deelnemen en uitstappen wanneer zij willen.

De persoon die de ambitie uit en de beweging start, is de pionier en dat drijft en beweegt anderen om als deelnemers daarbij aan te sluiten, erop voort te borduren of er een eigen invulling aan te geven. Bij deze samenwerkingsvorm kan de rol van facilitator bepalend zijn omdat de pioniers en de deelnemers zelf niet altijd de middelen hebben om de beweging verder te brengen en te verankeren. Drijfveren zijn voor hen belangrijker dan functies en posities waardoor dit een informele wijze van samenwerken is. Het is een samenwerking van hechtere en lossere relaties in steeds wisselende samenstellingen.

In een dergelijke setting kunnen ideeën en ontwikkelingen ontstaan die nog niet eerder bedacht zijn en in elk geval vooraf niet voorzien waren. Vooral doen en het zichtbaar maken van acties zijn belangrijk. Mensen willen energie en vrijheid ervaren om iets te kunnen toevoegen aan de samenwerking.

In deze samenwerkingsvorm zijn initiatieven van onderop ontstaan. Een voorbeeld is een bedrijventerrein waar ondernemers en beleggers op eigen voorwaarden voorzieningen delen en leegstand voorkomen. Of specialisten die onderling kennis en ervaring delen en deze in een vrijwillige werkgroep verder brengen. Of bestuurders die in ontbijtsessies elkaar bijpraten en op nieuwe ideeën komen. Sociale media helpen om deze netwerken te laten groeien en bewegen. Er is geen vooraf bepaalde of gedeelde koers. Een volgende stap wordt pas gezet wanneer de tijd rijp is en niet omdat er een deadline nadert. Het netwerk is open en kent niet de collectiviteit van een gelijkwaardige samenwerking. Iedereen kan deelnemen en vertrouwen is de basis. Het hoeft niet bewezen of gebouwd te worden; het is een uitgangspunt. Er zijn geen uitgebreide plannen van aanpak of planningen. Passende woorden zijn: energie, gastvrijheid, beweging, kiemen, inspiratie, voldoening, delen en ontmoeten.

Blokkades voor spontane samenwerkingen hebben vaak te maken met gebrek aan technische en juridische kennis, geen toegang tot financiering, beperkende regels en protocollen, beperkte

toegang tot dienstverlening van de grote instituties, te weinig capaciteit, geen toegang tot andere pioniers, geen toegang tot de media en weinig ervaring met deze spontane manier van samenwerken. Een facilitator kan hierbij helpen. Faciliteren kan met geld, maar ook met expertise, capaciteit, contacten of media-aandacht. Belangrijk is om als facilitator het eigenaarschap niet over te nemen en de initiatieven niet te veel in te kaderen.

In deze samenwerkingsvorm heeft de provincie als organisatie alleen een rol als facilitator. Individuele collega's kunnen wel de rol van pionier of deelnemer vervullen (zie hieronder in de oranje tekstboxen).

Pionier

De individuele provinciale collega's die een idee hebben uit passie of frustratie:

- *Medewerker als pionier:* deelt het idee met mensen binnen en buiten de organisatie, communiceert over hoe anderen hieraan kunnen deelnemen en bijdragen, benadert mogelijke facilitators

Deelnemer

De provinciale collega's die op persoonlijke titel vrijblijvend deelnemen:

- *Medewerker als deelnemer:* ziet kansen in een idee van iemand anders en draagt hier op eigen wijze aan bij, zet de eigen talenten in, nodigt anderen uit om ook deel te nemen

Facilitator

De provincie die het initiatief steunt en stimuleert, zonder het eigenaarschap over te nemen:

- *PS als facilitator:* luistert, stelt eigen ambitie scherp, algemene financiële kaders, past waar nodig regelgeving aan
- *GS als facilitator:* ambassadeur, ontsluit breder netwerk, launching customer, biedt startfinanciering, benut media
- *Medewerker als facilitator:* weet wat er speelt door te luisteren, geeft aandacht, vraagt door op behoeften, deelt expertise, deelt waar mogelijk fysieke of digitale voorzieningen, organiseert ontmoeting en ontsluit breder netwerk.



Voorbeeld spontane samenwerking: Limes en groeisprong

De Limes, begonnen tussen vier provincies om op de lijst van UNESCO werelderfgoed te komen, is een voorbeeld van een spontane samenwerking die later is geformaliseerd. Bestuurders van de provincie Utrecht waren hierbij, samen met de collega's van andere provincies, pionier en deelnemer. De samenwerking is inmiddels geformaliseerd met de oprichting van een gemeenschappelijke regeling. Een ander voorbeeld dat gestart is als spontane samenwerking, is de groeisprong 2040. Dit is inmiddels een gelijkwaardige samenwerking met partners binnen de provincie om de schaa sprong op thema's als wonen, economie en bereikbaarheid, te stimuleren als gevolg van de verwachte groei van het aantal inwoners van de provincie. Een spontane samenwerking kan een voorbode zijn van verdere verdieping en meer formalisering, maar kan ook in de spontane vorm blijven bestaan of tot een einde komen, als deelnemer.



2.4 HUIDIGE SITUATIE

Samenwerkingsverbanden in de provincie Utrecht

De provincie Utrecht verantwoordt in de planning- & controlcyclus de samenwerkingsrelaties die onder de definitie van verbonden partijen uit de BBV vallen. Het gaat hierbij anno 2021 om zestien verbonden partijen. De provincie kent daarnaast ongeveer honderd samenwerkingsrelaties die niet als verbonden partijen worden beschouwd maar wel binnen de bredere scope van deze nota passen.

Publiekrechtelijke verbonden partijen	Privaatrechtelijke verbonden partijen
Gemeenschappelijke Regelingen <ul style="list-style-type: none"> • Randstedelijke Rekenkamer • Recreatie Midden Nederland • Recreatieschap Stichtse Groenlanden • Plassenschap Loosdrecht e.o. • Regionale Uitvoeringsdienst • Het Utrechts Archief • Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinie • Gemeenschappelijke regeling Limes • Stichting La Vuelta Hollanda 	Coöperaties en vennootschappen <ul style="list-style-type: none"> • Vitens NV • NV Bank Nederlandse Gemeenten • Nederlandse Waterschapsbank NV • NV REMU Houdstermaatschappij • Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht NV • Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Regio Utrecht B.V.
Overige verbonden partij(en) <ul style="list-style-type: none"> • Fonds Nazorg gesloten stortplaatsen 	Stichtingen en verenigingen <ul style="list-style-type: none"> • Inter Provinciaal Overleg • Huis der Nederlandse Provincies

Tabel 2. Overzicht huidige verbonden partijen

Vanuit het perspectief van deze nota, de indeling die we hanteren als het gaat om samenwerkingsvormen en rollen, én de uitgevoerde evaluatie (van 6 juli 2020), zijn vingeroefeningen gedaan en is een quick scan uitgevoerd op deze (tenminste honderd)

samenwerkingsrelaties. Wij constateren hierbij dat de provincie Utrecht ongeveer evenveel gestuurde als gelijkwaardige samenwerkingen kent. Er is vanuit bestaande documenten weinig tot geen zicht op het bestaan van spontane samenwerkingen. Hierbij is het van belang om te vermelden dat samenwerkingsrelaties die al langer bestaan, kunnen zijn 'geinstitutionaliseerd' vanuit een spontane samenwerking. Met deze nota hopen wij in de toekomst daarom meer zicht te krijgen op onze betrokkenheid bij spontane samenwerkingen.

Bevindingen huidige samenwerkingsrelaties

Kijkend naar de beschikbare documenten, vallen drie aspecten in het bijzonder op:

- Het ontbreekt bij veel samenwerkingsrelaties in de grondslag (bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst of bestuursakkoord.) aan:

 - Een heldere visie op wat de provincie wil bereiken
 - Welke rol de provincie in de samenwerking voor ogen heeft
 - Hoe PS in positie zijn/worden gebracht om kaderstellend en controlerend te kunnen acteren. Dit betekent overigens niet dat er geen heldere verantwoording plaatsvindt naar de Partners en PS.
- De provincie heeft in circa veertig samenwerkingsrelaties een bestuurlijk belang door de vertegenwoordiging van GS in een stuurgroep. Van veel van deze stuurgroepen is - vanuit de onderliggende grondslag - beperkt herleidbaar aan welke strategische provinciale thema's de samenwerkingsrelatie bijdraagt en hoe dat wordt verantwoord aan PS
- Er bestaan op verschillende inhoudelijke opgaven, zoals mobiliteit en recreatie, zowel gestuurde als gelijkwaardige samenwerkingsrelaties om een bijdrage te leveren aan dat specifieke onderwerp. De onderliggende stukken (samenwerkingsovereenkomst, bestuursakkoord etc.) maken beperkt inzichtelijk hoe dergelijke samenwerkingsinitiatieven zich tot elkaar verhouden.
- Binnen samenwerkingsverbanden kunnen zaken ook fout gaan, bijvoorbeeld doordat er geen grondslag is voor het doen van rechtmatige betalingen binnen de samenwerking door de provincie Utrecht



Ook is niet altijd expliciet gemaakt of en in hoeverre deze samenwerkingsrelaties bijdragen aan de ambities van de provincie, of de samenwerkingsrelaties elkaar aanvullen of dat een en ander efficiënter kan worden georganiseerd.

Deze bevindingen leveren belangrijke input voor deze nota. Oftewel, deze nota bevat handvatten om beter zicht te hebben en te houden op huidige en toekomstige samenwerkingsrelaties en de wisselwerking daartussen. In het bijzonder als het gaat om de wijze waarop zij bijdragen aan de realisatie van ambities en de verantwoording aan PS.



2.5 DILEMMA'S EN SPANNINGEN

Een belangrijke uitdaging in samenwerken, is het zoeken naar en behouden van een balans tussen effectiviteit, slagkracht en legitimiteit. Tegelijkertijd is er een continue discussie tussen en binnen de samenwerkende organisaties over de governance en de democratische controle op hun werkzaamheden. Uit de diverse gesprekken die zijn gevoerd bij de totstandkoming van deze nota wordt duidelijk dat een aantal dilemma's nadrukkelijk aan de orde is als het gaat om samenwerken. Dilemma's en spanningen zijn inherent verbonden aan samenwerken met meerdere actoren, meerdere belangen en schaarste. De handelingsperspectieven bieden handvatten om met deze dilemma's om te gaan. Hierna gaan we in op de vijf meest genoemde dilemma's en spanningsvelden.

1. Grip versus loslaten

Het gevoel bestaat veelal, zeker vanuit PS, dat samenwerkingsrelaties op grote afstand van hen staan. Dat er een beperkte regie en weinig grip is op de verbonden partijen en andere samenwerkingsrelaties. Dit gevoel wordt vaak versterkt doordat PS onvoldoende op de hoogte zijn van wat er speelt, hoe het speelveld eruitziet en op welke wijze de samenwerkingsrelaties bijdragen aan de realisatie van ambities. Daar komt bij dat er onvoldoende inzicht is in het beschikbare instrumentarium en de sturingsmogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende rollen te vervullen ([zie deel 4](#)). Hier hangt het dilemma van informatiebehoefte versus absorptievermogen nauw mee samen. Tijd en capaciteit zijn schaars en kostbaar, dus het is van belang dat de PS weten op welke momenten en bij welke samenwerkingen zij een grotere of minder grote rol dienen of wensen te spelen en wanneer zij meer kunnen loslaten.

In de handelingsperspectieven gaan we in op de verschillende soorten samenwerkingsrelaties en de verschillende manieren waarop de organisatie, GS en PS geïnformeerd kunnen worden over in hoeverre de samenwerking bijdraagt aan welke ambities en doelstellingen. Ook maken we met een afwegingskader expliciet waarom we wel of niet een samenwerking aangaan.



2. Wendbaarheid versus rolvastheid

Samenwerkingsrelaties zijn steeds dynamischer en omvatten strategische, tactische en operationele activiteiten. Dit vraagt van de betrokkenen een bepaalde mate van wendbaarheid. Wij hebben als provincie bij samenwerkingen vaak meerdere rollen: regisseur en facilitator, opdrachtgever én eigenaar. Zeker gelet op de benodigde wendbaarheid, is het risico aanwezig dat deze rollen door elkaar gaan lopen. Dit kan leiden tot spanningen en onduidelijkheden, zowel binnen de eigen organisatie als bij partners en stakeholders. De kunst is om binnen die dynamische context telkens te reflecteren op de eigen rol en hier transparant over te zijn door per opgave en per fase een uitgesproken keuze voor de rol te maken. Dit geeft niet alleen duidelijkheid maar stimuleert ook het onderlinge vertrouwen.

Om bij te dragen aan dit rolbewustzijn, brengen we in deze nota in beeld welke samenwerkingsvormen én welke rollen we onderscheiden. We nodigen betrokkenen uit om expliciet te maken welke rol wij wensen te spelen en aan te geven wat dat betekent voor onze inzet.

3. Ambitie versus resultaat

Veelal wordt een samenwerking aangegaan met als doel bij te dragen aan de realisatie van een ambitie, een opgave, een doel. De praktijk kan echter weerbarstig zijn. Kenmerkend voor veel vormen van samenwerking is dat er sprake is van verschillende belangen, van verschillende ambities en van geven en nemen. Oftewel, er kan spanning ontstaan tussen de eigen ambities en de ambities van andere partijen. Dat kan tot gevolg hebben dat de samenwerking niet het beoogde resultaat behaalt. Het dilemma dat zich hierbij voordoet is of de sturing dan primair gericht moet zijn op de samenwerking of op het resultaat.

Dit leidt vervolgens tot een ander dilemma: de keuze tussen doorgaan of stoppen. Als de conclusie is dat een samenwerking niet (meer) leidt tot het gewenste resultaat, wat is dan de volgende stap: doorgaan of stoppen? En als ervoor wordt gekozen om te stoppen, is de exitstrategie dan geborgd in de afspraken?

Door de uitwerking van de handelingsperspectieven in deze nota maken we expliciet welke spelers, belangen en ambities een rol spelen (omgevingsscan) voordat wordt overgegaan tot het aangaan van een samenwerkingsrelatie. Op het moment dat de keuze wordt gemaakt om in een samenwerking te stappen omwille van de relatie, meer dan omwille van het resultaat, dan is dit

transparant. Wanneer de samenwerking onvoldoende resultaat oplevert, kan het ook zijn dat de vorm onvoldoende aansluit. Dit maakt een van de afwegingskaders expliciet. Het overstappen naar een andere vorm is dan een optie. Ook bieden de handelingsperspectieven handvatten om al dan niet te kiezen voor het beëindigen van een samenwerking en geven ze handreikingen voor de daartoe te zetten stappen.

4. Gelijkheid versus gelijkwaardigheid

Het vinden en ontwikkelen van (een subjectief gevoel van) gelijkwaardigheid, een gezamenlijke ambitie en gedeelde belangenperceptie, blijkt niet altijd evident en makkelijk te bereiken in de praktijk van de gelijkwaardige samenwerkingsvorm. Ook de partijen in deze vorm zijn niet altijd gelijk wat betreft omvang, financiële stabiliteit, capaciteit etc. Ondanks dat betrokkenen niet gelijk zijn, draagt de aanwezigheid van een gevoel van gelijkwaardigheid bij aan het onderlinge vertrouwen, de communicatie tussen partijen en de bereidheid om proactief informatie met elkaar te delen.

Samenwerken vraagt om inzet, kennis en competenties. Het is van belang aan de voorkant een goed beeld te hebben van de situatie, om van daaruit keuzes te maken in de samenwerking. Onderdeel van de handelingsperspectieven zijn dan ook een omgevingsscan en een evaluatieformat waarin deze punten terugkomen, zie hiervoor hoofdstuk 3 van deze nota.

5. Lichte samenwerking versus slagkracht organiseren

In de praktijk blijkt dat lichtere vormen van samenwerken vaak veel positieve energie met zich meebrengen, wat tot mooie initiatieven en ideeën kan leiden. Het is een uitdaging om een samenwerking niet “dicht te regelen” en tegelijkertijd slagkracht te organiseren om het verschil te kunnen maken, om met een lichte samenwerking de vertaling te maken naar concrete oplossingen of activiteiten die daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van een ambitie of opgave. Dit geldt met name voor de spontane en licht georganiseerde gelijkwaardige samenwerkingsvormen.

In deze nota zijn handvatten opgenomen die helpen bij het maken van een afweging tussen een lichtere of zwaardere vorm van samenwerking. Hierbij is het altijd mogelijk om een samenwerking op of af te schalen, al naar gelang de ambities en de situatie.





3. HANDELINGSPERSPECTIEVEN: Handvatten voor samenwerken



Zoals genoemd, neemt de verscheidenheid aan samenwerkingsrelaties steeds meer toe: niet alleen als het gaat om de vorm, maar ook als het gaat om de dynamiek binnen de samenwerking én de deelnemers aan een samenwerking. Dit betekent dat we ons ook ontwikkelen in de wijze waarop we omgaan met samenwerkingen, bijvoorbeeld als het gaat om het al dan niet 'instappen' of de wijze waarop we sturen en verantwoorden. Hierbij vinden we het van belang om oog te hebben voor de verschillende verantwoordelijkheden binnen de provincie als het gaat om samenwerken: de organisatie, GS en PS. Ook vinden we het van belang om rekening te houden met de fasen in een samenwerking: de initiatieffase, de uitvoeringsfase en de afrondingsfase. Tot slot willen we dat de handelingsperspectieven ons helpen omgaan met de dilemma's, zoals in het vorige deel beschreven.

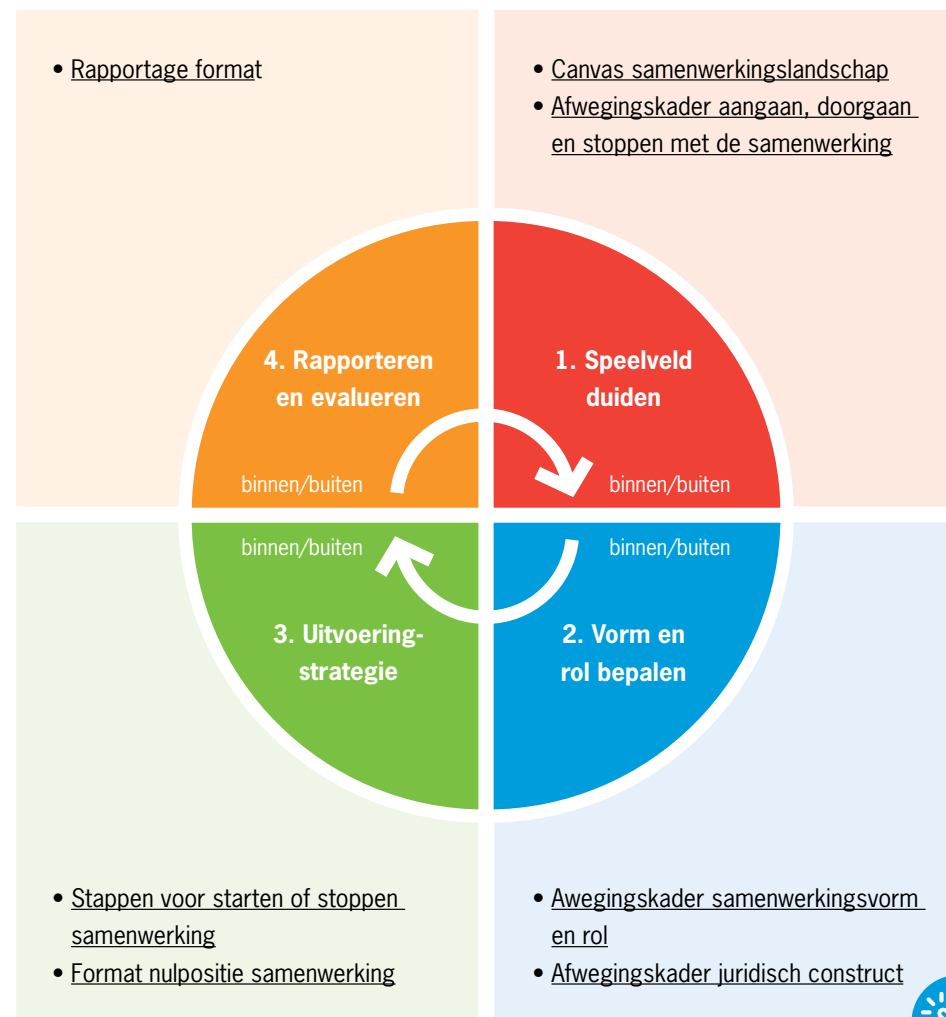
In dit deel gaan we in op de handelingsperspectieven die aansluiten op de actuele praktijk van samenwerken en ons handvatten bieden om hier zicht en grip op te hebben en te houden. Hierbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat in alle gevallen alle handelingsperspectieven van toepassing zijn. Het is en blijft nodig om goed af te wegen op welk moment welk handelingsperspectief wordt ingezet.

Kortom: voor het concreet omgaan met de spanningsvelden bij het samenwerken aan opgaven, bieden handelingsperspectieven houvast. Ze helpen om strategischer en bewuster positie te nemen in samenwerkingsrelaties en om keuzes te maken. Hierbij wordt buiten steeds met binnen verbonden: samenwerken doe je samen. Dus steeds als er binnen iets gebeurt, dien je na te gaan wat dat betekent voor 'buiten' en andersom.

De handelingsperspectieven volgen een cyclus:

1. Het is van belang om het speelveld te duiden en in beeld te brengen welke samenwerkingsrelaties er al bestaan. En om af te wegen of we als provincie een nieuwe samenwerking willen starten, een bestaande samenwerking willen voortzetten of juist willen stoppen. Dit is 'huiswerk' voor ons als provincie maar ook een gespreksagenda met betrokkenen buiten
2. Daarna kunnen we afwegen welke samenwerkingsvorm gewenst is en welke rol we hierin willen spelen. Vervolgens voeren we het gesprek hierover met betrokkenen, buiten
3. Zowel binnen als buiten maken we afspraken over de uitvoeringsstrategie. Hierbij is het 'format nulpositie samenwerking' behulpzaam, om een nulmeting te doen en de stappen of aandachtspunten die bij het starten en stoppen spelen in beeld te brengen.

4. Tot slot dient rapporteren en evalueren standaard deel uit te maken van de cyclus. We rapporteren over de stand van zaken en evalueren de samenwerking, met interne en externe partners. Na deze stap is het goed om opnieuw te beginnen bij de eerste stap.





3.1 SPEELVELD DUIDEN

Het duiden van het speelveld is niet alleen van belang om een goed overzicht te hebben van samenwerkingen, maar ook van belanghebbenden en hun belangen. In deze eerste fase van de cyclus zetten we de volgende stappen.

1 Vul canvas samenwerkingslandschap in

Het is belangrijk om een beeld te krijgen van het samenwerkingslandschap dat al bestaat rondom de opgave. Hiervoor is het 'format omgevingsanalyse' te gebruiken. Dit huiswerk maak je 'binnen'. Het resultaat is inzicht in het speelveld en de positie van de provincie daarin. Zitten we op de goede plekken aan tafel? Hebben we de juiste personen en partijen in beeld? Kunnen we samenwerkingen bundelen of schrappen? Kunnen we samenwerkingen uitbreiden? Waar zitten witte vlekken om een nieuwe samenwerking op te zetten qua ambitie, vorm en partijen? Deze informatie is input voor het afwegingskader: aangaan, doorgaan of stoppen met de samenwerking?

2 Vul afwegingskader 'aangaan, doorgaan en stoppen met de samenwerking' in

Op basis van de omgevingsanalyse kunnen we een goede afweging maken of we de betreffende samenwerking willen aangaan, voortzetten of afronden.

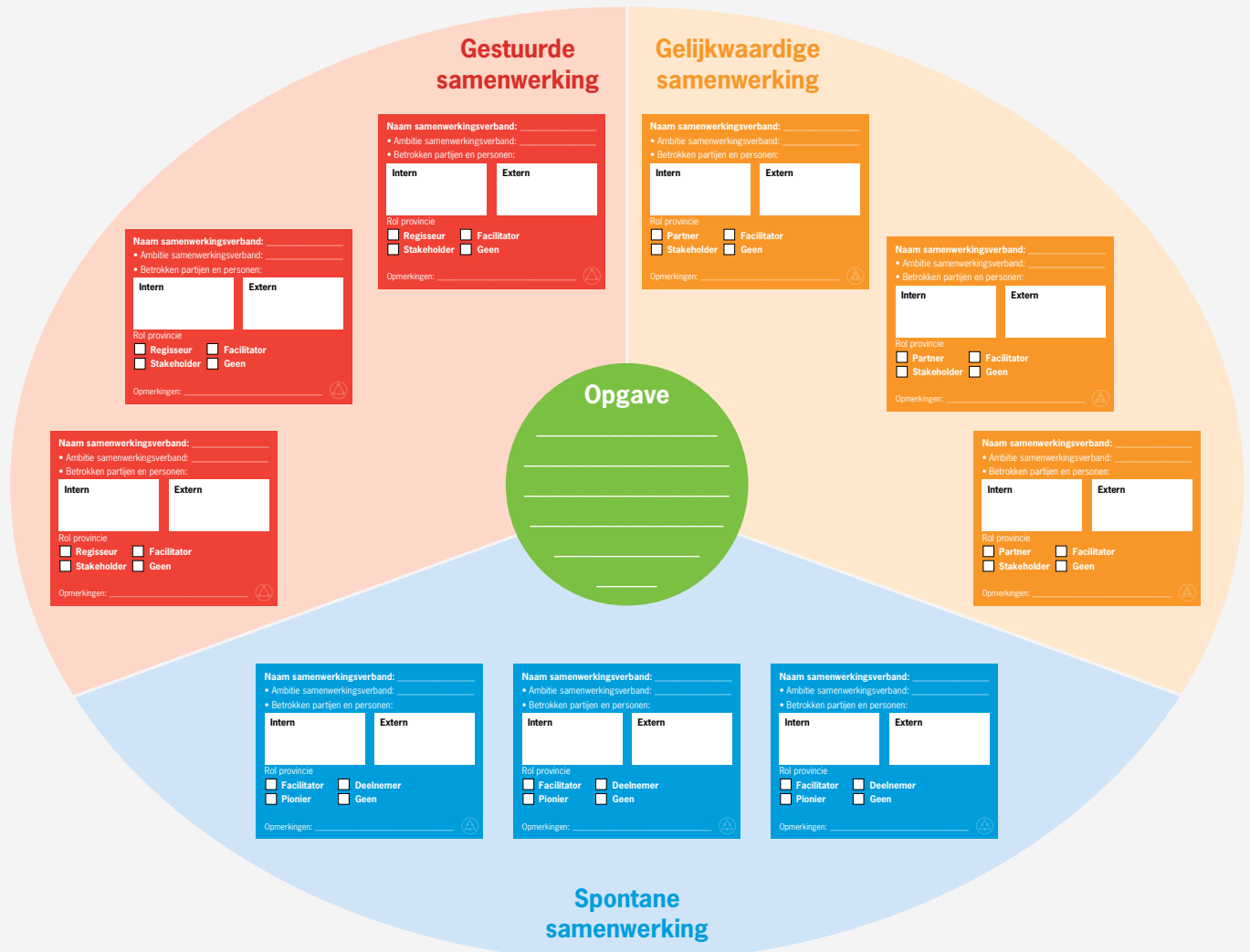
3 Overleg met partners

Benut de uitkomsten van de omgevingsanalyse en het afwegingskader voor een gespreksagenda met de (potentiële) samenwerkingspartijen. Bekijk gezamenlijk de omgevingsanalyse en scherp deze aan op basis van de input van de partijen. Op deze manier bespreek je gezamenlijk het samenwerkingslandschap en het belang van het aangaan, stoppen of doorgaan met de samenwerkingsrelatie. Ook als we ervoor opteren om niet (langer) samen te werken, is de kans groot dat we deze partners rondom andere thema's weer tegenkomen. Daarom is het belangrijk om te investeren in de relatie en op transparante wijze keuzes te maken.



Samenwerkingslandschap in kaart brengen

CANVAS Samenwerkingslandschap



Hulpvragen bij de analyse:

- Hebben we de juiste personen en partijen in beeld?
- Zijn de bij de opgave betrokken partijen en personen ook vertegenwoordigd in samenwerkingsverbanden?
- Zitten we als provincie op goede plekken aan tafel?
- Kunnen we samenwerkingen bundelen of schrappen?
- Kunnen we samenwerkingen uitbreiden?
- Waar zitten witte vlekken om een nieuwe samenwerking op te zetten qua ambitie, vorm en partijen?
- Etc.

Partijen en personen

Welke interne teams, afdelingen, disciplines zijn betrokken bij de opgave?

- _____
- _____

Welke externe personen en partijen zijn betrokken bij de opgave?

- _____
- _____



Afwegingskader starten, doorzetten of stoppen met samenwerking

Doel

Het afwegingskader is bedoeld om het eigen huiswerk in orde te hebben, 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 afwegingskader helpt om de nu vaak onbewuste en impliciete keuzes, bewust te maken en te delen met anderen. 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.

Inzet

Dit afwegingskader kun je invullen voor een samenwerkingsverband als geheel, maar ook voor eventuele onderdelen waarbij we betrokken zijn of betrokkenheid overwegen. Betrek bij het invullen van het afwegingskader collega's die mogelijk kritischer naar de samenwerking kunnen kijken en voer samen het gesprek over de vragen en welke score passend is. De vragen in het afwegingskader kun je benutten om de aandachtspunten scherp te krijgen en de gespreksagenda binnen en buiten onze organisatie te voeden. Maak daarom aantekeningen tijdens dit gesprek.

Duiding scores

- Is de score op [vraag 1](#) laag, dan zit de samenwerking niet in het hart van de organisatie. Je kunt onderzoeken of de mogelijke meerwaarde nog onduidelijk is, omdat het wellicht een meer experimentele samenwerking is. Dan zou een lichtere vorm van samenwerken eventueel kunnen passen ([zie afwegingskader passende samenwerkingsvorm](#)). Het kan ook voorkomen dat onze doelen of opgaven nog onvoldoende scherp zijn om een antwoord te kunnen geven. Kijk dan of je dit intern kunt agenderen.
- Wanneer de score op [vraag 2](#) laag is, dan is het interessant om te kijken of aangesloten kan worden bij bestaande samenwerkingen of dat deze uitgebouwd kunnen worden. Een antwoord op deze vraag verlangt dus een omgevingsanalyse samenwerkingslandschap rond de opgave of de dienst ([zie canvas samenwerkingslandschap](#)).

- Wanneer bij [vraag 3](#) blijkt dat we als provincie geen noodzakelijke of wenselijke rol hebben, dan kan de samenwerking wellicht met andere partijen gestalte krijgen of voortgezet worden.
- Wanneer de score op [vraag 4](#) laag is en (een van) de andere partijen onvoldoende noodzakelijk of wenselijk zijn, dan is het goed om naar de partnerselectie te kijken en in de gesprekken scherp te zijn op wat elke partij komt halen en brengen.
- Wanneer de score op [vraag 5](#) laag is, dan zijn mogelijk onze randvoorwaarden om te kunnen samenwerken niet op orde. Het is dan waardevol om te onderzoeken of deze nu of in de toekomst beter gemaakt kunnen worden. Wanneer echter de score op [vraag 1](#) hoog is, dan is dat een goede reden om de middelen, behorend bij de ambitie, ook daadwerkelijk vrij te maken.
- Voor het beantwoorden van [vraag 6](#) is een gesprek met de andere partij(en) noodzakelijk om dit te kunnen inschatten en hoe deze voorwaarden wel op orde kunnen komen.
- Een lage score op [vraag 7](#), maar een hogere score op de andere vragen, vraagt om meer politiek-bestuurlijke bewustwording. Zeker wanneer de score op [vraag 1](#) (en op [vraag 5](#)) hoog is, lijkt politiek-bestuurlijk draagvlak vanzelfsprekend omdat de provinciale doelen op die wijze tot stand komen. Echter, is de politieke realiteit dynamisch, dan kunnen er (strategische) redenen zijn waarom de samenwerking nu geen politiek-bestuurlijk draagvlak heeft. Bij een hoge score op de andere vragen is eventueel een meer ambtelijke of operationele samenwerking te overwegen.
- Wanneer de score op [vraag 8](#) laag is, bedenk dan of een andere organisatie of verband interessant kan zijn om mee samen te werken of agendeer de negatieve ervaringen expliciet bij de verkennende gesprekken en bespreek wat er al is of wat nog kan veranderen.

Afweging

Bij [17 punten of meer](#) heeft het zeker potentie om de samenwerking aan te gaan. Scoort een bestaande samenwerking 8 tot 17 punten, dan is herijking van de vorm (een andere vorm of meerdere vormen voor deelopgaven), rol (een andere rol of meerdere rollen voor deelopgaven) of de opgave (actualiseren, verbreden, of versmallen) nodig. Scoort de samenwerking lager, overweeg dan om deze niet op te starten of om te stoppen, en voer hierover het gesprek. De score is daarmee bedoeld om je aan het denken te zetten en is vooral een aanleiding voor het goede gesprek en geen blindelings te volgen objectieve uitkomst.



Kanttekening samenwerkingsvorm

Het kan voorkomen dat een bestaande samenwerking die onvoldoende oplevert, toch hoog scoort op dit afwegingskader. Kijk dan of de samenwerkingsvorm passend genoeg is of dat een andere vorm tot een beter resultaat kan leiden. Zie hiervoor [het afwegingskader dat houvast geeft bij de te kiezen vorm en rol](#).

Wel of niet aangaan en voortzetten van de samenwerking?	Gewicht	-2	-1	0	+1	+2	Score
Draagt de samenwerking bij aan regionale opgaven of de verbetering van de provinciale dienstverlening (zoals geformuleerd in de doelenboom bij de begroting)?	3x						
Zijn eventuele andere samenwerkingen binnen of buiten de organisatie rond deze opgave of dienst ontoereikend genoeg?	2x						
Is de betrokkenheid van de provincie noodzakelijk of wenselijk om de opgave aan te pakken of de dienstverlening te verbeteren?	3x						
Is de betrokkenheid van andere partij(en) noodzakelijk of wenselijk om de opgave aan te pakken of de dienstverlening te verbeteren?	2x						
Beschikt de provincie over de benodigde capaciteit(en) (tijd, geld, inzet, expertise, vaardigheden, etc.) voor deze opgave?	2x						
Beschikt de organisatie(s) of het verband over de benodigde capaciteit(en) (tijd, geld, inzet, expertise, vaardigheden, etc.) voor deze opgave?	2x						
Is er bestuurlijk en/of politiek draagvlak voor de samenwerking?	2x						
Zijn eventuele eerdere ervaringen met deze organisatie of dit verband positief?	1x						
Score: _____							



3.2 ROL EN VORM BEPALEN

Als we een bewuste afweging hebben gemaakt over de wenselijkheid van deelnemen aan een samenwerking, is de vervolgvraag in welke rol en in welke vorm we willen deelnemen. Ook dit is een bewuste afweging die we zelf maken, maar die we ook bespreken met onze partners. Deze afweging is des te meer van belang omdat het wenselijk en noodzakelijk is om rolvastheid en rolzuiverheid te betrachten: dat vereist dat we hier bewuste keuzes in maken en daarin consistent opereren, zowel binnen als buiten.

- 1 Vul afwegingskader rol en vorm samenwerking in**
Het is belangrijk om te bekijken welke samenwerkingsvorm het beste past bij de opgave. Dit bepaalt welke spelregels gaan gelden, welke juridisch kader nodig is, hoe de financiën geregeld zullen worden en hoe toetreden en uittreden geregeld moeten zijn. Betrek hierbij het expertisenetwerk. Beoordeel welke rol we willen spelen in deze samenwerkingsvorm. Dit bepaalt de opstelling, positie, macht en toon van ons als provincie bij de samenwerking. Betrek hierbij het expertisenetwerk.
- 2 Overleg met partners**
Bespreek met de samenwerkingspartners wat zij als passende samenwerkingsvorm zien, welke rol zij zouden willen spelen en wat zij van de provincie verwachten. Maak gezamenlijk ieders rol en belang bij de samenwerking expliciet.
- 3 Juridisch construct bepalen**
Nadat er een keuze is gemaakt voor de samenwerkingsvorm (gestuurd, gezamenlijk of spontaan) en rol, kan het wenselijk zijn ook een keuze te maken voor een juridisch construct.



Expertisenetwerk

Samenwerken is een vak waar veel disciplines bij komen kijken. Het heeft een nadrukkelijk inhoudelijk aspect, maar ook bijvoorbeeld juridische en financiële aspecten. Om die reden richten wij een expertisenetwerk samenwerken in waar we expertise op de diverse vlakken rondom samenwerken bundelen. Dit expertisenetwerk heeft een belangrijke functie als het gaat om sparren, adviseren en het maken van een afweging.



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 geschikter 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.



Afwegingskader juridisch construct

Nadat er een keuze is gemaakt voor de samenwerkingsvorm (gestuurd, gezamenlijk of spontaan) en rol, zal er een keuze gemaakt moeten worden voor het juridisch construct. Voor verbonden partijen zijn verschillende juridische vormen. Voorbeelden zijn gemeenschappelijk regelingen, BV, BV/CV, verenigingen en stichtingen.

Elke juridisch vorm kent zijn eigen (wettelijke) vormvoorschriften en kenmerken. Deze vormvoorschriften bepalen bijvoorbeeld de mogelijkheden die een provincie heeft om te sturen op de samenwerking. Daarmee zijn de voorschriften van grote invloed op de geschiktheid van een juridische vorm. Als de juridische vorm goed aansluit op de manier waarop wij willen aansturen en controleren, wordt het gemakkelijker om een adequate governance in te richten. Een juridische vorm heeft betrekking op gestuurde en gelijkwaardige samenwerkingen. Een spontane samenwerking kent per definitie geen rechtspersoonlijkheid, maar kan zich hier wel naartoe ontwikkelen. In [bijlage 1 \(nadere uitwerking juridische rechtspersonen\)](#) is dit nader uitgewerkt.

Ten aanzien van een vennootschap geldt dat de functie van directeur of commissaris in een vennootschap niet verenigbaar is met de functie van provinciebestuurder of -medewerker. Uitsluitend GS dragen een kandidaat voor ter benoeming in de raad van commissarissen, zijnde een externe persoon die geen functie binnen het provinciale overheidsapparaat uitoefent. Leden van GS vertegenwoordigen de provincie in de algemene vergadering van aandeelhouders van een NV of BV en leggen hierover verantwoording af aan PS.

Bij verenigingen hangt de vertegenwoordiging af van de door de vereniging gehanteerde definitie van leden. Bij verenigingen en stichtingen (met private partijen) zijn we zeer terughoudend met bestuursdeelname. De relatie kan in verband met het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling en aansprakelijkheid, beter tot een subsidierelatie beperkt blijven, of eventueel een deelname aan de ledenvergadering (het hoogste orgaan). Bij de louter bestuurlijke verenigingen nemen enkel GS-leden deel aan het bestuur. Bij het IPO nemen leden van PS deel aan de ledenvergadering.

Voordat een keuze voor een juridische vorm wordt gemaakt, is het goed de volgende vragen te stellen:

1. Is de juridische vorm wettelijk voorgeschreven?
2. Is rechtspersoonlijkheid wenselijk?
3. Is een publiekrechtelijke rechtspersoon mogelijk voor de voorgenomen organisatie? Zo ja, dan heeft dit de voorkeur
4. Zijn er ook private partners betrokken bij de samenwerking?
5. Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk om deel te nemen in het risicodragend vermogen van een privaatrechtelijke organisatie?
6. Als een keuze gemaakt is zal zullen alsnog daarvan de consequenties in beeld worden gebracht bijvoorbeeld voor wat betreft het verrichten van handelingen en dergelijke.

Bij de keuze van de juridische vorm moeten wij de volgende aspecten in ogenschouw nemen met daarbij de juridische en/of morele aansprakelijkheid.:

- De taken van het samenwerkingsverband
- De gewenste bestuurlijke afstand tussen ons als provincie en de samenwerking
- De rolverdeling
- De gewenste slagkracht van het bestuur
- De omvang van het financiële risico

In [bijlage 2 \(stroomschema juridische vormen\)](#) is een stroomschema met deze aspecten opgenomen. Dit schema geeft een eerste duiding over de mogelijke samenwerkingsvormen. Het verdient daarbij echter aanbeveling om kennis te nemen van de Toolkit stimulerings- en samenwerkingsinstrumenten van Proof Adviseurs (mei 2017). In deze toolkit wordt meer in detail ingegaan op de dos en douts van samenwerkingsvormen en de juridische implicaties daarvan.



3.3 UITVOERINGSSTRATEGIE

Op basis van voorgaande handvatten hebben we ervoor gekozen om al dan niet een samenwerking in te richten of hierin te participeren. Ook hebben wij, indien we positief hebben besloten, keuzes gemaakt over de vorm en de rol van de samenwerking. De volgende stappen behelzen:

- Het volgen van het stappenplan om samen te werken of een samenwerking te beëindigen
- Een goede start maken met de samenwerking

Hiertoe maken wij zowel binnen als buiten afspraken over de uitvoeringsstrategie. Het format 'nulpositie samenwerking' kan worden ingevuld om de startsituatie in beeld te brengen evenals eventuele aandachtspunten én de stappen die gezet moeten worden als wordt gekozen voor het (tussentijds) wijzigen of beëindigen van de samenwerking.

Alvorens GS besluiten tot oprichting van een rechtspersoon, worden PS dan wel gehoord (bij privaatrechtelijke rechtspersonen) dan wel om toestemming gevraagd (bij publiekrechtelijke rechtspersonen).

1 Volg de stappen voor starten of stoppen samenwerking
Per samenwerkingsvorm volg je andere stappen voor het starten of stoppen met een samenwerking. Het stappenplan hierna reikt de ingrediënten aan om in de uitvoeringsstrategie de juiste stappen te zetten. Betrek hierbij het expertisenetwerk.

2 Vul format nulpositie samenwerking in
Bepaal de nulpositie van de samenwerking op verschillende categorieën, zoals de zachte samenwerkings-elementen als motivatie en interactie en de meer harde samenwerkings-elementen als financiële betrokkenheid en bestuurlijk belang. Betrek hierbij het expertisenetwerk.

N.B. Mogelijk zijn enkele onderdelen van het stappenplan of van het format nulpositie al in de voorgaande fasen uitgewerkt. Uiteraard hoeft dit dan in deze fase niet opnieuw te gebeuren.

3 Overleg met partners
Geef partijen inzicht in de stappen die wij zetten en stem in een gesprek de nulpositie af met de samenwerkingspartijen.



Stappen aangaan gestuurde samenwerking

Als regisseur	
1. Intern startgesprek	Scherp stellen van de eigen opgave, belangen en ambitie met betrokkenheid vanuit verschillende disciplines/afdelingen. Definiëren eindresultaat, mijlpalen, besluitvormingsmomenten (kan evt. ook na bestuurlijke opdracht).
2. Bestuurlijke opdracht vanuit GS	Bestuurlijke opdracht, inclusief budget en capaciteit. Nulpositie agenderen bij PS en bespreken kaders voor het proces.
3. Naar buiten	Bekendmaken voornemen van provincie, omgevingsanalyse, formuleren participatiestrategie per stakeholder en gewenste betrokkenheid met hen bespreken. Opstellen planning en procesaanpak.
4. Gezamenlijke kennisvorming	Gezamenlijke kennisvorming. Inventariseren kennisvragen. Selecteren onderzoekers en (ervarings)experts. Beantwoorden openstaande kennisvragen en overbrengen nut en noodzaak. Bespreken criteria voor eindresultaat. Afspraken maken over evaluatie. Wanneer van toepassing bij een primair aandeelhouderschap, bepalen toetredingsstrategie, exitstrategie, mandaat, stemverhouding, governance.
5. Onderhandelen en samen de taart groter maken	Ontwerpsessies om perspectieven en creativiteit van stakeholders mee te nemen. Gezamenlijk bekijken of het pakket aan oplossingen en kansen groter gemaakt kan worden om meer ruimte voor een win-winsituatie te creëren.
6. Scenario's en alternatieven	Scenario's of alternatieven schetsen en voorleggen aan GS en PS, botsproeven om scenario's aan te scherpen, afwegingskader maken met hoe alternatieven scoren op de eerder geformuleerde criteria. Maak een maatschappelijke kosten-batenanalyse en eventuele andere effectrapportages.
7. Besluitvorming	Keuze voor een oplossingsrichting die een combinatie kan zijn van scenario's, onderhandelingen met stakeholders en maken uitruilpakketten, besluitvorming in GS en PS. Hierin ook risicoprofiel aangeven.
8. Uitvoering	Waar nog geschillen zitten, compensatie bieden of mediation door een onafhankelijke inzetten, afspraken over de uitvoering van de afspraken en de monitoring van de resultaten.
9. Monitoring	Inspelen op actuele ontwikkelingen en monitoren uitvoering in contact met stakeholders.

Als stakeholder	
1. Analyse	Breng de situatie in kaart: Onderzoek welke van jouw belangen geraakt worden en welke kansen er voor je zijn. Breng met een stakeholderanalyse in kaart welke andere partijen betrokken zijn en met wie mogelijk samen opgetrokken kan worden.
2. Aanpak	Bepaal aan de hand van de analyse de gewenste betrokkenheid en participatie en stel een (lobby)strategie op.
3. Belangen kenbaar maken	Actief belangen kenbaar maken en kennisvragen stellen. Andere stakeholders opzoeken. Wanneer behulpzaam, media inzetten.
4. Afspraken maken en borgen	Maak afspraken over de betrokkenheid en het vervolg. Monitor of gemaakte afspraken nagekomen worden en of de strategie bijgesteld moet worden.

Afspraken over onder meer:

- Procesaanpak en betrokkenheid stakeholders
- Kennisvragen
- Criteria eindresultaat
- Scenario's en oplossingsrichting
- Evaluatie
- Delegatie en mandaat
- Wanneer van toepassing over toetredingsstrategie, exitstrategie, stemverhouding en Governance



Stappen aangaan gelijkwaardige samenwerking

Als partner	
1. Startgesprek met partners	<p>Agenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kennismaken • Belangen bespreken en wat elke partner komt halen en brengen • Opgave/probleem/kans verhelderen en bespreken om te komen tot een gezamenlijke ambitie • Gezamenlijk spelregels bepalen voor de samenwerking (hoe gaan we met elkaar om)
2. Bestuurlijke opdracht vanuit het college	Bestuurlijke opdracht, inclusief budget en capaciteit, voor de deelverantwoordelijkheid van de provincie. Nulpositie agenderen bij GS en bespreken kaders voor het proces.
3. Afspraken met partners overeenkomen (en evt. vastleggen)	Bepalen gezamenlijke agenda. Afspraken over evaluatie, toetredingsstrategie (nieuwe partners), exitsstrategie, mandaat, stemverhouding, financiering en governance. Analyseren welke stakeholders geraakt worden door of belang hebben bij de ambitie.
4. Gezamenlijke PVA/programma	Formuleren plan van aanpak, stakeholderstrategie en eventueel werkgroepen instellen.
5. Besluitvorming/PS informeren	Nulpositie agenderen bij PS en aangeven waar ruimte voor feedback is. Hierin ook risicoprofiel aangeven. Besluitvorming.
6. Intern capaciteit regelen	Zorgen dat de provincie kan bijdragen zoals afgesproken.
7. Doorlopend investeren in relaties	Blijven investeren in relaties.
8. Monitoring	Samen met partners inspelen op actuele ontwikkelingen en monitoren uitvoering.

Als stakeholder	
1. Analyse	Breng de ambitie van de samenwerking in kaart. Onderzoek welke belangen van jou geraakt worden en welke kansen er voor jou zijn. Breng met een stakeholderanalyse in kaart welke partijen betrokken zijn en met wie mogelijk samen opgetrokken kan worden.
2. Aanpak	Bepaal aan de hand van de analyse de gewenste betrokkenheid en participatie en stel een strategie op.
3. Belangen kenbaar maken	Actief belangen kenbaar maken en kennisvragen stellen. Andere stakeholders opzoeken. Wanneer behulpzaam, media inzetten.
4. Afspraken maken en borgen	Maak afspraken over de betrokkenheid en het vervolg. Monitor of gemaakte afspraken nagekomen worden en of je aanpak bijgesteld moet worden.

Afspraken over onder meer:

- Gezamenlijke ambitie
- Plan van aanpak
- Spelregels voor samenwerking
- Mate van participatie en betrokkenheid
- Toetredingsregels (nieuwe partners) en uittredingsregels
- Governance
- Exitstrategie



Stappen aangaan spontane samenwerking

Als initiatiefnemer	
1. Idee formuleren	Vanuit je eigen energie of frustratie een idee voor een initiatief formuleren.
2. Initiatief aanscherpen	Idee voor initiatief rondbazuinen en met anderen bespreken om het initiatief verder te voeden, aan te scherpen en vorm te geven. Begin zo snel mogelijk door het alvast te doen en zo te leren.
3. Groter maken en aanpak	Communiceer breder over het initiatief en bind mensen aan je die kunnen helpen vanuit hun eigen drijfveren. Zet (sociale) media in. Wellicht sluit een ander initiatief goed aan, zoek elkaar dan op voor inspiratie en lessen. Bekijk welke eventuele blokkades de groei van het initiatief kunnen beperken. Organiseer hulp voor de zaken die je zelf niet kent of kunt, bijvoorbeeld hulp op het gebied van een fysieke locatie, netwerk, kennis etc. Benader hiervoor organisaties die als facilitator kunnen optreden. Maak de eerste resultaten zichtbaar. Organiseer creatieve interventies die mensen geboeid houden om bij te blijven dragen.
4. Evalueren	Monitor en evalueer de voortgang en pas je aanpak hierop aan. Bedenk hoe je ook de zachte en indirecte resultaten kunt monitoren en delen. Kijk waar de ideeën kunnen landen.

Als facilitator	
1. Onderzoek behoefte	Treed in contact met een initiatief dat (mogelijk) de publieke waarde in de provincie kan vergroten en breng gezamenlijk de behoefte aan ondersteuning in kaart. Of communiceer actief dat je op zoek bent naar initiatieven rond een bepaalde opgave. Dit kan via de media, een prijsvraag, lokale netwerken etc. Investeer in losse contacten en onderhoud relaties.
2. Bepaal inzet	Analyseer wat de eigen rol in het ondersteunen kan zijn. Dit kan variëren, bijvoorbeeld verbinden aan andere initiatieven, kennis en expertise inbrengen, capaciteit vergroten door bijvoorbeeld de inzet van stagiaires, financieel ondersteunen, aanbieden hulp bij breed communiceren, media inzetten, netwerk of platform bieden, fysieke locatie aanbieden, vergroten vaardigheden van de pioniers, regelgeving of procedures aanpassen. Maak hierover afspraken met de initiatiefnemer. Benoem een aanspreekpunt voor de pionier(s). Kijk ook naar wat je zelf zou willen leren van het initiatief.
3. Evalueren	Monitor en evalueer de voortgang, heb regelmatig contact en stel de inzet bij als de hulpvraag wijzigt, uit waardering voor de inzet van de pioniers en deelnemers. Help bij het zichtbaar maken van de resultaten en voel de verantwoordelijkheid om deze te laten landen en verder te brengen in de eigen organisatie. Maak de lessen van het initiatief breder in de organisatie bespreekbaar en voelbaar.

Afspraken over onder meer:

- Behoeftte aan ondersteuning
- Bijdragen en inzet
- Evaluatie en verankering



Stappen beëindigen samenwerking

Gestuurde samenwerking	
Evalueren	Op initiatief van de regisseur met de andere partijen conclusies trekken over het functioneren en het beëindigen van de samenwerking.
Gemaakte afspraken (exitstrategie) in kaart brengen	Wat hebben we in de eventuele overeenkomsten en oprichtingsaktes opgenomen over het beëindigen?
Gevolgen en risico's in kaart brengen	Door de regisseur die met input van de stakeholders een liquidatieplan opstelt.
Liquidatieplan laten vaststellen	Met name de regisseur, maar ook eventuele andere partijen, moeten de interne besluitvormingsroutes doorlopen.
Implementeren en, indien van toepassing, ontvlechten	De liquidatie wordt uitgevoerd conform het liquidatieplan en, indien van toepassing, vindt ontvlechting van mensen, middelen en materialen plaats.

Gelijkwaardige samenwerking	
Evalueren	Gezamenlijk met alle partijen conclusies trekken over het beëindigen van de samenwerking.
Gemaakte afspraken (exitstrategie) in kaart brengen	Wat is afgesproken over de beëindiging en bespreek of iedereen het daar mee eens is. Maak eventueel aanvullende afspraken.
Gevolgen en risico's in kaart brengen	Gezamenlijke analyse en bepalen van een aanpak om om te gaan met de gevolgen en de risico's.
Gezamenlijk afronden	Maak afspraken over eventuele open eindjes en rond de samenwerking gezamenlijk af.

Spontane samenwerking	
Evalueren	Wanneer de energie uit de samenwerking is verdwenen, dan is het tijd voor reflectie. Wellicht zijn er nieuwe initiatieven uit de spontane samenwerking ontstaan, waardoor de oorspronkelijke samenwerking verlaten kan worden of geëvolueerd is. En wellicht heeft de samenwerking zijn tijd gehad en is het tijd voor nieuwe en andere ideeën.
Beëindigen samenwerking	De informele contacten zullen altijd blijven, zorg dat de relaties goed blijven, verankeren van de ideeën in andere samenwerkingsverbanden, bespreken of eventuele lopende activiteiten elders worden belegd of ten einde zijn.

Om zorgvuldig tot een beëindiging van een relatie te komen is goed samenwerken noodzakelijk. Het is dan ook van belang om het gesprek aan te gaan en in gesprek te blijven



Format nulpositie

Het 'format nulpositie' is een hulpmiddel dat inzicht geeft in de nulpositie van het samenwerkingsverband. Vul deze nulpositie in na de opstartfase van de samenwerking. Stem dit format ook af met de samenwerkingspartijen als je in een gelijkwaardige samenwerking zit. Deze nulpositie gebruik je in samenhang met het rapportageformat. Zo zijn de nulpositie en de

actuele positie met elkaar te vergelijken en is de ontwikkeling van het samenwerkingsverband te volgen. Het format is een ambtelijk document, waarover de portefeuillehouder wordt geïnformeerd. In overleg met de portefeuillehouder kan het format worden voorgelegd aan GS of PS.

Ambitie

- i Beschrijf hier de ambitie van de samenwerking. Denk aan: Waarom werken we samen en wat zijn de doelen? Hoe draagt de samenwerking bij aan de doelen van de provincie? Onder welke opgave/ programma/ poject valt deze samenwerking? Welke locaties/ gebieden vallen onder deze ambitie?

Bestuurlijke betrokkenheid

- i Beschrijf de bestuurlijke betrokkenheid. Denk aan: rol van Gedeputeerde Staten, stemverhouding, mandaat, positie in AB/DB/Algemene vergadering.

Samenwerkingsvorm

- Gestuurde samenwerking
- Gelijkwaardige samenwerking
- Spontane samenwerking

Licht de samenwerkingsvorm toe:

Rol provincie

- Regisseur
- Stakeholder
- Partner
- Facilitator

Licht de samenwerkingsvorm toe:

Politieke betrokkenheid

- i Beschrijf de betrokkenheid van de Provinciale Staten. Denk aan: rol van Provinciale Staten, frequentie van betrekken, positie in AB/DB/Algemene vergadering.

Samenwerkingspartners

- i Welke andere samenwerkingspartners zijn er?

Juridische stand van zaken

Datum start samenwerking:

Juridische vorm of overeenkomst samenwerking:

Toelichting keus:

Afspraken over toetreding en uittreding:

Financiële stand van zaken

Totaal aandeel provincie:

Jaarlijkse exploitatie bijdrage:

Invoel op provinciaal weerstandsvermogen:

Eigen vermogen:

Vreemd vermogen:

Resultaat:

Grondslag aandeel provincie:

Organisatie

- i Beschrijf hier hoe de samenwerking is georganiseerd. Denk aan: de strategie en aanpak, de organisatiestructuur en besluitvorming, betrokken medeorganisaties, de mate van passende kaders en of er voldoende hulpbronnen zijn.

Risico kompas

Wat is het risicoprofiel van het samenwerkingsverband (zie risicokompas)

- Laag
- Midden
- Hoog

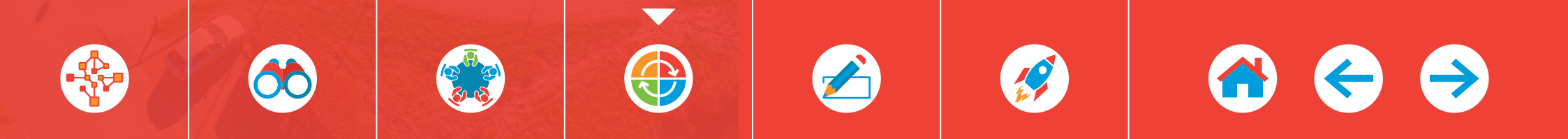




3.4 RAPPORTEREN EN EVALUEREN

Met regelmatige (minimaal eens per collegeperiode) evaluatie en reflectie vergroten we het inzicht in de strategische keuzes en belangen binnen de diverse samenwerkingsrelaties. Hiertoe evalueren we periodiek de samenwerking zowel intern als met onze partners. We rapporteren de uitkomsten hiervan aan GS en/of PS. Aansluitend duiden we periodiek opnieuw het speelveld (canvas) om af te wegen of de gekozen samenwerkingsvormen en -rollen nog steeds het meest passend zijn bij de huidige situatie, nog steeds bijdragen aan de realisatie van onze ambities. De accounthouder van een samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor een periodieke evaluatie en geeft aan in welke frequentie dit plaatsvindt. De frequentie is afhankelijk van de fase van samenwerking, het risicokompas en de samenwerkingsvorm.

- 1** Vul rapportageformat in
We vullen periodiek het format in. Dit geeft inzicht in de actuele situatie en biedt een basis om te evalueren. Het format dient ook als input voor een gespreksagenda met de partijen om gezamenlijk te evalueren.
- 2** Evalueer zowel intern als extern
De onderdelen in het format geven richting aan de evaluatiegesprekken binnen het samenwerkingsverband. De frequentie van de evaluaties kan verschillen per samenwerking, maar het is belangrijk dat evalueren vaker gebeurt en echt verankerd raakt in onze werkwijzen en in die binnen de samenwerking. Hiervoor is het van belang om heldere afspraken te maken, zowel binnen onze organisatie als binnen de samenwerking, over de frequentie van evalueren maar ook over de wijze waarop, de onderwerpen en de gremia waarbinnen we evalueren.



Format rapportage en evaluatie

Dit format is een hulpmiddel om het samenwerkingsverband te evalueren en daarover eenduidig te rapporteren. De onderdelen in het format helpen ook richting te geven aan de evaluatiegesprekken in het samenwerkingsverband. Dit format wordt in samenhang met het 'format nulpositie' gebruikt,

om de ontwikkelingen en de verschillen te kunnen duiden. Het format is een ambtelijk document, waarover de portefeuillehouder wordt geïnformeerd. In overleg met de portefeuillehouder kan het format worden voorgelegd aan GS of PS.

Ambitie

i Beschrijf hier de ambitie van de samenwerking. Denk aan: Waarom werken we samen en wat zijn de doelen? Hoe draagt de samenwerking bij aan de doelen van de provincie? Onder welke opgave/ programma/ poject valt deze samenwerking? Welke locaties/ gebieden vallen onder deze ambitie

Samenwerkingsvorm

Gestuurde samenwerking
 Gelijkwaardige samenwerking
 Spontane samenwerking

Licht de samenwerkingsvorm toe:

Rol provincie

Regisseur Stakeholder
 Partner Facilitator

Licht de samenwerkingsvorm toe:

Samenwerkingspartners

i Welke andere samenwerkingspartners zijn er?

Bestuurlijke betrokkenheid

i Beschrijf de bestuurlijke betrokkenheid. Denk aan: rol van Gedeputeerde Staten, stemverhouding, mandaat, positie in AB/DB/Algemene vergadering.

Organisatie

i Beschrijf hier hoe de samenwerking is georganiseerd. Denk aan: de strategie en aanpak, de organisatiestructuur en besluitvorming, betrokken medeorganisaties, de mate van passende kaders en of er voldoende hulpbronnen zijn.

Politieke betrokkenheid

i Beschrijf de betrokkenheid van de Provinciale Staten. Denk aan: rol van Provinciale Staten, frequentie van betrekken, positie in AB/DB/Algemene vergadering.

Realisatie

i Beschrijf hier de gerealiseerde opbrengst van de ambitie. Denk aan: de resultaten, de toegevoegde waarde van de samenwerking voor de doelgroep, monitoring en reflectie en het adaptief vermogen van de samenwerking.

Juridische stand van zaken

Datum start samenwerking: _____

Juridische vorm of overeenkomst samenwerking: _____

Toelichting keus: _____

Afspraken over toetreding en uittreding: _____

Financiële stand van zaken

Totaal aandeel provincie: _____

Jaarlijkse exploitatie bijdrage: _____

Involed op provinciaal weerstandsvermogen: _____

Eigen vermogen: _____

Vreemd vermogen: _____

Resultaat: _____

Grondslag aandeel provincie: _____

Spanningsvelden en dilemma's

i Beschrijf hier welke spanningsvelden en/of dilemma's spelen bij de samenwerking.

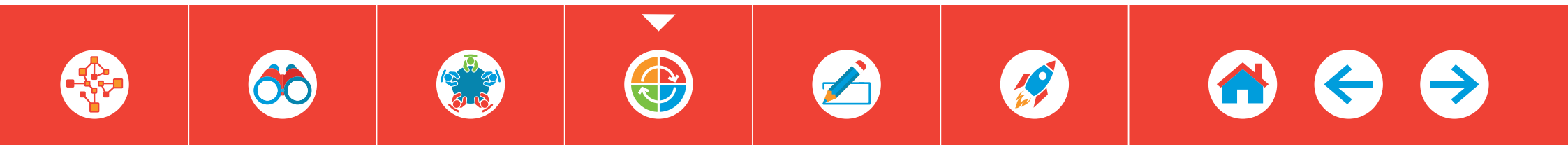
Risico kompas

Wat is het risicoprofiel van het samenwerkingsverband (zie risicokompas)

Laag
 Midden
 Hoog

Interactie

i Beschrijf hier hoe de interactie in de samenwerking verloopt. Denk aan: de uitgesproken belangen, de gewaardeerde verschillen, de mate van gelijkwaardigheid.





4. KADERS EN STURING: De juridische basis



Zoals aangegeven vervangt deze nota de Nota Verbonden Partijen Elkaar Vasthouden uit 2017. Hoewel in deze nota een vernieuwde en bredere blik op samenwerking wordt gegeven, blijven wij als provincie uiteraard gebonden aan het juridische kader voor verbonden partijen zoals weergegeven in o.a. de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en het BBV, én aan de door onszelf gestelde kaders en beleid. We vinden het van belang, om binnen deze wettelijke kaders, sturingsinstrumenten in te zetten als het gaat om samenwerking. In dit deel gaan we nader in op deze wettelijke kaders en sturingsinstrumenten. Naast de onderstaande kaders is het belangrijk ons te realiseren van ook bij het handelen van samenwerkingsconstructen andere juridische kaders van belang zijn. Te denken valt onder andere aan de Aanbestedingswet, de Wet Markt en Overheid. Er is vaak sprake van een keur aan wet en regelgeving waaraan voldaan moet worden.

4.1 WETTELIJKE KADERS

De belangrijkste wettelijke kaders zijn:

- **Provinciewet (PW):** de PU stelt in artikel 158, lid 1, sub e dat GS bevoegd zijn tot privaatrechtelijke handelingen. Dit betreft ook het aangaan van deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Lid 2 van ditzelfde artikel spreekt hierbij echter de voorkeur uit voor publiekrechtelijke samenwerking. Ook geeft lid 2 aan dat, voorafgaand aan het aangaan van deze verbinding, PS gelegenheid krijgen hun wensen en bedenkingen te uiten
- **Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr):** artikel 1, lid 1, van de Wgr stelt dat GS bevoegd zijn een gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Lid 2 van hetzelfde artikel stelt dat GS hiertoe echter wel eerst toestemming moeten verkrijgen van PS
- **Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV):** het BBV bepaalt dat de provincie in de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarrekening de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen opneemt. Daarnaast schrijft het BBV voor dat van de verschillende verbonden partijen minimaal de volgende informatie wordt opgenomen: de naam en de vestigingsplaats, het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt, de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de provincie heeft, het eigendom en het vreemd vermogen, het resultaat

- **Burgerlijk wetboek:** in het Burgerlijk Wetboek (Boek 2, rechtspersonen) zijn bepalingen opgenomen over de verschillende rechtspersonen waarin ook een provincie kan deelnemen. Het gaat om vennootschappen (naamloze of besloten vennootschappen), verenigingen en stichtingen. Daarnaast bevat het BW bepalingen die van toepassing zijn op het handelen van de provincie als rechtspersoon, waaronder in boek 3 Vermogensrecht in het algemeen, boek 6 Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht, boek 7 titel 7 Opdracht.
- **Archiefwet (Aw), AVG en Baseline informatiebeveiliging (BIO):** de Archiefwet regelt de afspraken die met verbonden partijen en binnen samenwerkingsverbanden moeten worden gemaakt over informatiehuishouding. De huidige Archiefwet regelt dit in art. 4 en 40. Naar verwachting vanaf 2023 geldt een nieuwe Archiefwet, en staan deze regelingen in andere artikelen. Onder de AVG en de BIO moeten afspraken gemaakt worden over gegevensbescherming en informatiebeveiliging, als deze onderwerpen bij een verbonden partij of samenwerkingsverband aan de orde zijn.

Definitie verbonden partij (BBV)

Volgens het BBV is een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Met een financieel belang wordt bedoeld: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat of een bedrag waarvoor volgens de Nota Verbonden Partijen Provincie Utrecht aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijke betrokkenheid betekent vertegenwoordiging in het bestuur of het hebben van stemrecht.



4.2 INFORMATIEPOSITIE

PS kunnen hun taak alleen goed uitoefenen als zij over voldoende informatie beschikken over het functioneren van samenwerkingen. De informatie die de PS nodig heeft, is afhankelijk van de financiële en bestuurlijke risico's die een samenwerking met zich meebrengt; zie hiervoor [paragraaf 4.3](#). Zijn de risico's groot, dan zal de informatiebehoefte bij de PS groot zijn. Zijn de risico's beperkt, dan zal ook de informatiebehoefte minder zijn. Het is dus verstandig om afspraken over de informatieverstrekking door het college aan PS af te stemmen op de ingeschatte risico's. Wij hebben – naast de gewenste informatieverstrekking zoals ook in hoofdstuk 3 aan de orde is – een (wettelijke) plicht om bepaalde informatie over verbonden partijen via de reguliere P&C-cyclus te verantwoorden. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

Wettelijk

Belangrijke informatiebron voor PS over het reilen en zeilen van de verbonden partijen zijn de P&C- documenten: de jaarrekening, het jaarverslag (vaak gecombineerd), de (programma) begroting en - voor een aantal verbonden partijen - de kadernota. Via de P&C-documenten vindt verantwoording plaats in de paragraaf Verbonden Partijen.

In artikel 15 van het BBV wordt gesteld dat de paragraaf Verbonden Partijen ten minste de volgende onderdelen dient te bevatten:

- De visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen
- De lijst van verbonden partijen, onderverdeeld in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties
- De wijze waarop de provincie een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt
- Het belang dat de provincie in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het eind van het begrotingsjaar
- De verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het eind van het begrotingsjaar
- De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar
- De eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van onze provincie

Wij komen hieraan tegemoet door inzicht te bieden in de verbonden partijen via een uitgebreide tabel per verbonden partij. Hierin wordt alle informatie uit de paragrafen Verbonden Partijen gecombineerd. De financiële informatie is actueel; deze is gebaseerd op de vastgestelde jaarrekening van het vorige jaar en de begroting van het volgende jaar. Per verbonden partij wordt de volgende informatie weergegeven.

Vestiging	Doel	Kerntaken	Bestuurder(s)	
Deelnemende partijen	Financieel belang	Bestuurlijk belang	Financiële ontwikkeling	
Vermogen	Financieel resultaat	Inhoudelijk ontwikkeling	Bestuurlijke en organisatorische ontwikkeling	Risico's

Daarnaast hebben de gedeputeerden, als bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden partijen, de belangrijkste rol om de informatiepositie van PS goed te accommoderen. Bij gemeenschappelijke regelingen is deze rol zelfs vastgelegd in de wet (Wgr, artikel 16) en in de diverse teksten van de gemeenschappelijke regelingen. Gedeputeerden geven inhoud aan deze rol door na de bestuursvergaderingen de ontwikkelingen te delen in de diverse commissievergaderingen van PS. GS informeren PS tenminste over voorstellen voor een meerjarenstrategie, over omvangrijke wijzigingen in de structuur of over ingrijpende wijzigingen in de statuten en/of regelingen van een verbonden partij en over bestuurlijk of maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen. GS delen relevante ontwikkelingen met betrekking tot verbonden partijen in de verschillende Statencommissies.

Aanvullend

De informatiepositie van PS is van groot belang. Gelukkig zien ook steeds meer verbonden partijen dit zelf en organiseren zij informatiebijeenkomsten voor PS en andere samenwerkingspartners. Dit enerzijds om de nabijheid te vergroten en anderzijds om de politici mee te nemen in belangrijke ontwikkelingen. GS stimuleren de verbonden partijen om vierjaarlijks een kennismakingsbijeenkomst te organiseren voor de nieuwe statenleden. Daarnaast stimuleren zij verbonden partijen om bij belangrijke ontwikkelingen informatiebijeenkomsten te organiseren voor Statenleden ([zie ook bijlage 3, inwerkprogramma](#)).



Veel verbonden partijen stellen een strategisch/meerjarenbeleidsplan op. Dit is een belangrijk kaderstellend document wat jaarlijks in een (programma)begroting invulling krijgt. Hierna benoemen we vier bestuurlijke intenties die de invloed van de provincie versterken, zoals die ook waren benoemd in de voorgaande nota Verbonden Partijen:

- Onze bestuursleden stimuleren, daar waar het van belang voor onze inhoudelijke doelen is, de verbonden partijen om te werken met een meerjarenbeleidsplan
- Onze bestuursleden stimuleren de verbonden partijen het strategisch/meerjarenbeleidsplan in samenspraak met de deelnemers op te stellen
- Onze bestuursleden stimuleren de verbonden partijen om, voorafgaand aan besluitvorming, het strategisch/meerjarenbeleidsplan voor zienswijze voor te leggen aan de deelnemers (dit heeft primair betrekking op de gemeenschappelijke regelingen)
- GS zien toe op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en een transparante benoeming en beloning van bestuurders/toezichhouders bij verbonden partijen. Deze beloning is bij verbonden partijen met een gemeenschappelijke regeling maximaal de WNT-norm (Wet normering topinkomens). Bij verbonden partijen met privaatrechtelijke rechtsvormen, stimuleren GS het toepassen van de WNT-norm als uitgangspunt
- PS delegeren de behandeling van de P&C-stukken, inclusief de zienswijzeprocedure, aan GS. Uitzondering is wanneer de P&C-stukken niet binnen de (eerder) door PS gestelde kaders vallen. In dat geval verloopt de besluitvorming wel via PS.

Overigens kent de informatiepositie van PS niet alleen een brengplicht voor de verbonden partijen en de bestuurlijke vertegenwoordigers. De Statenleden hebben ook een eigen verantwoordelijkheid: een haalplicht. PS-leden informeren zich actief door het raadplegen van AB-stukken en door de bestuursvertegenwoordigers te bevragen.

Een gemeenschappelijke regeling is op grond van de Wgr verplicht om PS te voorzien van de volgende stukken:

- Kadernota met daarin de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende jaar
- Begroting, waarbij GS namens PS gelegenheid krijgen om een zienswijze in te dienen
- Jaarstukken: door middel van de jaarstukken leggen partijen jaarlijks verantwoording af over de realisatie van doelstellingen. Ook de rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van de jaarstukken, inclusief een goedkeurende accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant.



4.3 RISICOKOMPAS

Een ander instrument om de sturing op samenwerkingsrelaties te borgen is een risicokompas. Wij sluiten hierbij aan bij het door Provinciale Staten vastgesteld Kader integraal risicomangement (9-12-2020). Sommige samenwerkingen kennen meer risico's dan andere; deze verdienen daarom meer aandacht. Aan de hand van een risicokompas wordt het risicoprofiel van een samenwerkingsrelatie bepaald: een samenwerking wordt daarbij ingedeeld volgens een laag, gemiddeld of hoog risicoprofiel. Het uitgangspunt is dat elke samenwerking bij aanvang en daarna vierjaarlijks (opnieuw) wordt ingedeeld. Als de uitvoering daar aanleiding voor geeft, kan in specifieke gevallen deze frequentie worden verhoogd.

De beoordeling van het risico vindt plaats aan de hand van een aantal indicatoren.

Politiek-bestuurlijk

Naarmate de bestuurlijke invloed bij een verbonden partij groter is, neemt onze verantwoordelijkheid toe. De mate van politiek-bestuurlijke invloed wordt bepaald door bijvoorbeeld het aantal bestuursleden en het aantal bestuursleden hierin vanuit onze provincie, wel of geen deelname aan het dagelijks bestuur en/of algemeen bestuur, de mate van beleidsbepaling en de statutaire bevoegdheden van het bestuur en de mate van beleidsbepaling.

Juridisch-wettelijk

Het (on)vermogen om te voldoen aan relevante wetten, voorschriften en standaarden. Het risico op aansprakelijkheidsstellingen.

Financieel

Het financiële aspect bestaat uit meerdere aspecten: de jaarlijkse bijdrage, lening of garantstelling. Alle gelden die uitstaan bij een samenwerkingsverband zijn gezamenlijk de omvang van het financiële belang/risico van onze provincie. Het risico op overschrijdingen.

Reputatie en imago

De mate waarin een samenwerking in de belangstelling staat of zich in een spannende en/of turbulente omgeving bevindt. Wordt er over deze samenwerking gesproken in PS en/of in de pers?

De gezamenlijke beoordeling op deze indicatoren bepaalt het risicoprofiel van de verbonden partij. Naarmate het risicoprofiel hoger is, is het toezicht intensiever. Bij de vaststelling van een risicoprofiel wordt ook bepaald hoe het toezicht eruitziet. Maatregelen die we kunnen treffen bij een verhoogd risicoprofiel omvatten een hogere frequentie van tussentijdse rapportages, een hogere overlegfrequentie, een hogere frequentie van evaluaties, een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek en aanvullende kaders door PS. Het bepalen van het risicoprofiel - en de eventueel gewenste toezichtsmaatregelen - gebeurt bij voorkeur integraal, in samenwerking met de inhoudelijk betrokkenen.

4.4 FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Naast de keuze die wij kunnen maken als het gaat om samenwerken, kunnen we ook een keuze maken als het gaat om het inzetten van financieringsinstrumenten.

Er is een veelheid van financiële instrumenten denkbaar om samenwerkingsambities te realiseren. In het overgrote deel wordt gewerkt met begrotingsfinanciering. maar langdurige exploitatiesubsidies komen voor evenals eenmalige- of objectsubsidies. In de notitie 'Stappenplan voor stimulerings- en samenwerkingsinstrumenten uit mei 2017 zijn stappen en aandachtspunten opgenomen om te komen tot een keuze voor de inzet van een bepaald instrument.



4.5 OVERIGE STURINGSINSTRUMENTEN

Deze nota en de beschreven handelingsperspectieven bieden instrumenten om te sturen op samenwerkingsrelaties. In de vorige paragraaf beschrijven we de kaders als het gaat om de informatiepositie van PS. Daarnaast zijn er reeds bestaande instrumenten die kunnen worden ingezet als het gaat om de sturing op samenwerkingsrelaties. Het betreft de volgende instrumenten:

- PS dienen gehoord te worden over dan wel toestemming te verlenen voor het aangaan, wijzigen, opheffen van of uittreden uit een gemeenschappelijke regeling (Wgr artikel 1)
- PS kunnen de rekenkamer(commissie) verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een samenwerkingsrelatie. Dit kan ten behoeve van zowel de kaderstelling (bijvoorbeeld bij de toetredingsvraag) als de controle (Provinciewet, artikel 183)
- PS kunnen een of meer rapporteurs aanwijzen om bijvoorbeeld de begroting of een bepaald thema voor te bereiden en vragen te inventariseren die namens de gehele commissie of PS worden gesteld aan de verantwoordelijk bestuurder van een gemeenschappelijke regeling. In plaats van controleren op basis van incidenten, wordt door de inzet van de rapporteur de controlerende rol versterkt door naar de hele beleidsopzet en -uitvoering van een gemeenschappelijke regeling te kijken en hier de verantwoordelijk portefeuillehouder op aan te spreken. Niet voor elke gemeenschappelijke regeling is het relevant om statenrapporteurs aan te stellen. PS moeten daarom afwegen voor welke gemeenschappelijke regelingen zij wel rapporteurs willen instellen om de (informatie)positie te versterken en voor welke gemeenschappelijke regelingen niet
- Ten aanzien van de begroting van gemeenschappelijke regelingen is in de Wgr geregeld dat het bestuur de begroting pas vaststelt nadat de volksvertegenwoordigende organen van de deelnemende partijen een zienswijze hebben kunnen geven op de inhoud van de begroting. Hierin kan de volksvertegenwoordiging haar wensen en bedenkingen uitspreken maar uiteraard ook mondeling en schriftelijke vragen stellen. Een zienswijze kan ook vooraf worden afgestemd met andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling, met als doel een eensluidende opdracht te verstrekken aan de gemeenschappelijke regeling. Dit vergroot de kans dat een gemeenschappelijke regeling ook daadwerkelijk opvolging geeft aan de gestelde kaders. Het volksvertegenwoordigende orgaan kan altijd aan de portefeuillehouder of de gemeenschappelijke regeling vragen om een inhoudelijke reactie op de zienswijze. Het is goed hierbij te vermelden dat binnen onze provincie het indienen van een zienswijze is gedelegeerd aan GS.

45



4.6 EIGENAARSCHAP EN OPDRACHTGEVERSCHAP

Bij sturing hoort aandacht voor het onderscheid tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap. Als wij als provincie ervoor kiezen om taken door een samenwerkingsverband uit te laten voeren, is het vanzelfsprekend om deze opdracht helder te beleggen en daarop te sturen. Wat in de praktijk vaak minder aandacht krijgt, is de eigenaarsrol. Wij zijn niet alleen opdrachtgever een klant, maar kunnen ook (mede)eigenaar van het samenwerkingsverband zijn. Het is dan ook van belang om vanaf het begin helder te zijn over het opdrachtgever- en eigenaarschap. Ook is het goed om ons hierbij te realiseren dat de invulling van deze rollen kan verschillen per situatie en mede afhankelijk is van hetgeen is vastgelegd in de statuten van een samenwerkingsrelatie.

De *opdrachtgever* formuleert en zet opdrachten uit, stelt prestatie-indicatoren op, maakt rapportageafspraken, bewaakt levering en budgetten, en stemt inhoudelijk af. In de praktijk is het de accounthouder die vanuit de inhoud ambtelijk integraal verantwoordelijk is voor de rapportages en het opdrachtgeverschap, ook voor de reguliere contacten met de samenwerkingspartner(s). Voor de reguliere P&C-cyclus wordt de accounthouder ondersteund door de financieel adviseur van het domein waaronder deze samenwerkingsrelatie valt.

De *eigenaar* heeft een focus op de continuïteit van en toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de samenwerking. Denk hierbij aan het wijzigen van statuten, het uittreden uit of opheffen van de samenwerking en de P&C-cyclus. De adviseur voor het eigenaarsdeel, levert zijn bijdrage aan de accounthouder voor de samenwerking. In bijzondere gevallen kan deze adviseur een meer prominente rol spelen als er bijvoorbeeld organisatievraagstukken aan de orde komen.

De *opdrachtnemer* is verantwoordelijk voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering. Hij/zij legt verantwoording af over de uitvoering van de opdracht conform de rapportageafspraken met de opdrachtgever.

Binnen onze provincie is niet vanzelfsprekend dat de rollen van opdrachtgever en eigenaar op bestuurlijk niveau zijn gescheiden. De lijn die wij hanteren is dat de rol van zowel eigenaar als opdrachtgever in beginsel is belegd bij de inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder. In die situaties dat de rol van eigenaar en die van opdrachtgever strijdig met elkaar kunnen zijn, kan ons college besluiten om deze rollen binnen het college te scheiden. Oftewel, de inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder is ook verantwoordelijk voor de organisatorische consequenties, tenzij dat op gespannen voet staat met de continuïteit van de organisatie en daarmee met de rol van de eigenaar. Uiteraard kan de rol van opdrachtgever gemandateerd worden naar de organisatie.

In de organisatie hebben wij deze rollen altijd gescheiden en adviseren wij altijd onze bestuurders op beide rollen. De opdrachtgevende rol is in 'de lijn' belegd, bij het vakinhoudelijke domein. Ook de meer praktische uitvoering van de eigenaarsrol kan worden gemandateerd aan de organisatie. Er zal een onderzoek plaatsvinden naar waar deze rol binnen de organisatie het beste belegd kan worden.

Ook is het van belang om in het overleg binnen en over de samenwerking expliciet te duiden of het om het opdrachtgeverschap of eigenaarschap gaat en hierin de agendasetting consistent en expliciet mee om te gaan.





5. WERKEN MET DE NOTA: Aan de slag

In dit deel beschrijven we de randvoorwaarden om goed met de nota te kunnen werken.



5.1 Gebruik nota

Deze nota en de bijbehorende handelingsperspectieven zijn bedoeld om ons te helpen slimmer om te gaan met samenwerkingsrelaties, zodat samenwerken daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van onze ambities. Het helpt ons om strategische keuzes te maken en meer grip te hebben.

Dit door aan de voorkant de situatie explicieter in beeld te brengen, tussentijds vinger aan de pols te houden en periodiek te evalueren. Het helpt ons om keuzes te maken in de vorm die een samenwerking kan hebben en de rollen die we hierin spelen, het helpt ons ook om te besluiten dat een samenwerking niet (langer) past bij onze ambities. In die zin draagt de nota ook bij aan het voorkomen dat samenwerkingen die niet meer bijdragen, in stand worden gehouden.

Dit laat onverlet dat elke situatie kan verschillen van de andere en dat steeds opnieuw goed bezien moet worden welke handelingsperspectieven op welk moment worden ingezet en in welke frequentie. Het doel van deze nota is nadrukkelijk niet om administratieve lasten te vergroten. Oftewel, ook de te gebruiken handelingsperspectieven dienen bij te dragen aan de wens om slim om te gaan met samenwerken.

Ook van belang bij het gebruik van deze nota, is het besef dat je samenwerken nooit alleen doet. Om de handelingsperspectieven maximaal te benutten is het dan ook van belang om dit enerzijds te doen vanuit ons eigen perspectief en belang en anderzijds ook samen met onze partners.

Clickable

De nota is online een 'clickable' PDF. Dat betekent dat je door op vetgedrukte termen of icoontjes te klikken, snel naar de betreffende pagina wordt geleid.

Intranet

Bij de nota hoort ook een intranetpagina waar de formats uit deze nota zijn te vinden. Deze formats zijn te downloaden en te printen of online in te vullen.

Actualisatie en evaluatie

De formats en documenten die op intranet staan worden tussentijds geactualiseerd aan de hand van praktijkervaringen of actuele ontwikkelingen. De nota in het geheel evalueren en actualiseren we periodiek.



5.2 Expertisenetwerk

Samenwerken is een vak waar veel disciplines bij komen kijken. Het heeft een nadrukkelijk inhoudelijk aspect maar ook bijvoorbeeld juridische en financiële aspecten. Tegelijkertijd spelen diverse integrale en actuele thema's hierin een rol. te denken valt aan aanbestedingsregels en AVG, maar ook andere nieuwe thema's. Om die reden richten wij een expertisenetwerk samenwerken in, waar we expertise op de diverse vlakken rondom samenwerken bundelen. Dit expertisenetwerk heeft een belangrijke functie als het gaat om sparren, adviseren en het maken van een afweging.



6. BEGRIPPENLIJST EN LITERATUURLIJST





Begrippenlijst en literatuurlijst

Lijst van afkortingen

PS	Provinciale Staten
GS	Gedeputeerde Staten
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
PW	Provinciewet
IPO	Interprovinciaal Overleg

Literatuurlijst

- Seinstra, A. en Sietsma, H. (2012), *Provincies van binnen en van buiten*. Uitgeverij Réunion. Nieuwegein, p. 49.
- Strijp, P. (2018), *Provinciaal bestuur bij technologische innovatie*. NSOB
- G. Teisman, M. van der Steen, A. Frankowski, B. van Vulpen (2018), *Effectief sturen met multi-level governance*, NSOB.
- R. de Greef, F. Theissen, JW Botter, *Notitie Stappenplan voor stimulerings- en samenwerkingsinstrumenten*. mei 2017
- Rien Fraanje, *Pleidooi voor de provincie*. ROB, 2019.
- M. van der Steen, J. Scherpenisse, M. van Twist, *Sedimentatie in sturing*. NSOB, 2015.
- *Kader Integraal risicomanagement*, provincie Utrecht (2020)
- *Onderzoeksrapport Governance bij Samenwerking*. Provincie Utrecht 2019 (onderzoek in het kader van artikel 217a van de Provinciewet)



BIJLAGEN



Bijlage 1. Nadere uitwerking juridische vormen

Openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Van de vier samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide. De Wgr richt zich primair op de overdracht van bestuursbevoegdheden. Als de provincie een rechtsvorm wil oprichten om bestuursbevoegdheden over te dragen, zoals het toekennen van subsidies, dan verdient een gemeenschappelijke regeling in de regel de voorkeur. Een Wgr-samenwerking is gericht op met name de uitoefening van publieke taken. De wetgever kan ook verplichte deelname van lokale overheden in een gemeenschappelijke regeling voorschrijven. Het landelijk stelsel van Regionale Uitvoeringsdiensten bijvoorbeeld, is vastgelegd in de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving, en verplicht de provincie tot deelname aan een omgevingsdienst (de RUD Utrecht). Primair zijn het regelingen tussen overheden, maar ook marktpartijen kunnen deelnemen. Dat is overigens minder geaccepteerd door (private) partners vanwege de vele administratieve eisen en waarborgen waar een Wgr-regeling aan moet voldoen om als bestuursorgaan te functioneren. De samenwerking is gebonden aan ambtelijke eisen en de oprichting is minder snel en flexibel dan de oprichting van een stichting. De bestuursorganisatie is in Wgr-verband verplicht een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur op te richten:

- Is rechtspersoon; kan daardoor zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen
- Heeft een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter, aan te wijzen uit leden van de deelnemende bestuursorganen
- Heeft een eigen vermogen en een eigen begroting en rekening
- Kan eigen personeel in dienst hebben
- Oefent gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden uit van de deelnemende bestuursorganen. De delegatie kan ook regelgeving betreffen; de GR moet aangeven welke bevoegdheden zijn gedelegeerd
- eeft doorzettingsmacht: deelnemers moeten meewerken aan de uitvoering van gedelegeerde besluiten
- De democratische inlichtingen- en verantwoordingsplicht binnen de GR en aan deelnemende partijen is bij wet geregeld

- Er gelden wettelijke integriteitswaarborgen (met betrekking tot vergoedingen en het voorkomen van belangenvermenging) en waarborgen voor openbaarheid van bestuur
- In de GR moet de vereffening van het vermogen bij liquidatie geregeld zijn
- Heeft de GR een niet structureel sluitende begroting, dan stelt de minister de GR onder preventief financieel toezicht.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichte samenwerkingsvorm in de Wgr. Het belangrijkste verschil met een openbaar lichaam is dat een bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig bestuur heeft in plaats van een geled bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen en is de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen; een regeling waaraan uitsluitend colleges deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan niet te veel beleidsvrijheid hebben; het moet meer een uitvoeringsdienst zijn:

- Alleen toepasbaar voor “beleidsarme” samenwerking op het gebied van sturing en beheersing van ondersteunende processen en op het gebied van uitvoeringstaken
- Kan alleen tussen de dagelijkse besturen van provincies en/of gemeenten en/of waterschappen worden aangegaan
- Is rechtspersoon; kan dus zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen
- Heeft maar één bestuursorgaan: het bestuur, bestaande uit leden van twee of meer betrokken colleges
- Heeft een eigen vermogen en een eigen begroting en rekening; kan eigen personeel in dienst hebben
- Oefent gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden uit van de deelnemende colleges; de GR moet aangeven welke bevoegdheden zijn gedelegeerd (de delegatie kan geen regelgeving betreffen)
- Heeft doorzettingsmacht: deelnemers moeten meewerken aan de uitvoering van gedelegeerde besluiten
- De democratische inlichtingen- en verantwoordingsplicht binnen de GR en aan deelnemende partijen is bij wet geregeld



- Er gelden wettelijke integriteitswaarborgen (met betrekking tot vergoedingen en het voorkomen van belangenvermenging) en waarborgen voor openbaarheid van bestuur
- In de GR moet de vereffening van het vermogen bij liquidatie geregeld zijn
- Heeft de GR een niet structureel sluitende begroting, dan stelt de minister de GR onder preventief financieel toezicht.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wgr, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van een of meer van de deelnemers. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een dagelijks bestuur (DB) zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke overheden vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze variant wordt wel gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. In de praktijk komt het gemeenschappelijk orgaan minder vaak voor:

- Is geen rechtspersoon, maar een bestuursorgaan
- Wordt samengesteld uit de leden van de deelnemende bestuursorganen
- Opereert onder de rechtspersoonlijkheid van de betrokken overheden; deze zijn gezamenlijk financieel aansprakelijk voor het handelen van het gemeenschappelijk orgaan
- Heeft een eigen begroting en rekening; kan geen eigen personeel in dienst hebben
- Oefent door deelnemers gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden uit (de delegatie kan geen regelgeving betreffen)
- Heeft doorzettingmacht: deelnemers moeten meewerken aan de uitvoering van gedelegeerde besluiten
- Verantwoordingsplicht binnen de GR en aan deelnemende partijen is bij wet geregeld
- Er gelden wettelijke integriteitswaarborgen en waarborgen voor openbaarheid van bestuur

Centrumregeling

- Opereert onder rechtspersoonlijkheid van de centrumdeelnemer.
- Het bestuursorgaan/de bestuursorganen van de centrumdeelnemer behartigt/behartigen de belangen namens alle deelnemers.
- Delegatie van bevoegdheden is niet mogelijk; mandaat in beginsel wel.
- Heeft geen eigen begroting en rekening; heeft geen eigen personeel in dienst.
- In de GR, en eventueel bij afzonderlijke nadere (dienstverlenings)overeenkomsten, moeten afspraken worden gemaakt over aansprakelijkheid en verdeling van kosten.
- Er gelden wettelijke integriteitswaarborgen en waarborgen voor openbaarheid van bestuur.

Regeling zonder meer

- Is een geheel aan afspraken tussen bestuursorganen (bestuursovereenkomst) op basis van de Wgr, niet gekoppeld aan een van hiervoor genoemde organisatieverbanden.
- Kan afspraken bevatten over de uitoefening van bevoegdheden door de deelnemers.
- Kan financiële afspraken bevatten.
- Kan in beginsel mandatering van bevoegdheden inhouden aan een of meer andere deelnemers.
- Er gelden wettelijke integriteitswaarborgen en waarborgen voor openbaarheid van bestuur.

De provincie kan activiteiten of ontwikkelingen stimuleren door deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon. De rechtspersoon kan door de provincie zelf of door een ander zijn opgericht. De provincie kan enige deelnemer zijn of samen met andere overheden of private partijen. Van deelneming is sprake als de provincie geld of aanspraken op geld aan een rechtspersoon beschikbaar stelt. De rechtspersoon beslist in principe zelf hoe het ontvangen geld wordt besteed. Uiteraard kunnen in de statuten en/of beheerovereenkomst wel de doelen en/of richtlijnen worden aangegeven waarbinnen de middelen besteed mogen worden. Deelneming kan ook inhouden dat de provincie zitting heeft in het bestuur van de rechtspersoon of in een college van toezicht. De keuze voor de rechtsvorm van de rechtspersoon is een kwestie van maatwerk. De meest voorkomende rechtsvormen kunnen in hoofdlijnen als volgt worden getypeerd.



Naamloze en besloten vennootschap (NV en BV)

Deze vormen komen, tenzij expliciet wettelijk vastgelegd, niet in aanmerking voor de uitvoering van wettelijke taken want die zijn via het bestuursrecht toegekend. Niet wettelijk toebedeelde taken mogen wel in een BV etc. Private partners kunnen een BV etc. zonder bestuursorgaan oprichten. Bij deelname van de provincie in een BV etc. kan invloed via aandelen worden uitgeoefend.

Voordelen zijn de uitstraling op “de markt”, toegang tot de kapitaalmarkt en het beleggen van kapitaalrisico bij derden. Nadelen zijn dat de politieke verantwoordelijkheid wordt ondermijnd, de moeilijke aansturing omdat het een autonome organisatie betreft en het verlies van gelijkwaardigheid van de deelname bij moederdochterconstructies.

Een voorbeeld van waar een BV etc. voor zou kunnen worden gebruikt, is de revitalisering van bedrijventerreinen of andere grootschalige publiek-private samenwerking (in gemeenteland bijvoorbeeld wijksanering).

Commanditaire vennootschap (CV)

De CV is een samenwerkingsvorm waarin twee of meer partners een bedrijf voeren.

Kenmerkend is dat iedere partner iets inbrengt in het bedrijf: geld, goederen, arbeidskracht en/of goodwill. Een CV kent twee soorten partners: beherende vennoten en commanditaire (ook wel: stille) vennoten. De laatsten zijn alleen financieel betrokken.

Stichting

Een stichting is een rechtspersoon zonder leden, opgericht om met een bepaald vermogen een doel te realiseren dat in de statuten is vermeld. Een stichting mag wel winst maken maar voor de uitkering van die winst gelden beperkingen (moet bijvoorbeeld een ideële of sociale strekking hebben). Een stichting is daarom veelal geen geëigende vorm om een onderneming te starten.

De provincie kan oprichter, bestuurder en/of deelnemer van een stichting zijn. Belangrijkste redenen om een stichting op te richten zijn samenwerking, risicospreiding en beïnvloeding (vinger in de pap). Het uitgangspunt van een stichting is dat het een not-for-profitorganisatie is. Samenwerking met marktpartijen is in een stichting zonder meer mogelijk. De bestuursorganisatie van een stichting bestaat veelal uit een algemeen bestuur/(dagelijks) bestuur en/of een raad van toezicht. In een publiekrechtelijke stichting is de gedeputeerde in het

bestuur vertegenwoordigd en daartoe gemandateerd namens GS. Personeel van de stichting kan ambtenaar worden. Een gedeputeerde of andere vertegenwoordiger van de provincie kan dus deelnemen in een bestuur. Dit heeft voor- en nadelen.

Voordelen zijn betrokkenheid, sturingsmogelijkheid, korte lijnen.

Nadelen zijn het risico van belangenverstengeling, medeplichtigheid etc. Als er geen sprake is van overheidsdeelname in de stichting, is het een privaatrechtelijke stichting. Het uitvoeren via een stichting is voor de zichtbaarheid van de provincie niet per definitie nadelig. Als er alert wordt gehandeld in naamgeving, marketing en stuurbaarheid, kan de zichtbaarheid net zo groot zijn als wanneer de provincie zelf zou uitvoeren.

Vereniging

Een vereniging is een samenwerkingsverband van leden die een bepaald doel willen verwezenlijken en waarbij de hoogste macht ligt bij de algemene ledenvergadering, waarin ieder lid tenminste één stem heeft. Deze algemene ledenvergadering benoemt het bestuur, dat de leiding heeft over de dagelijkse gang van zaken in de vereniging. De vereniging is erg makkelijk op te richten (makkelijker dan een stichting).

Voor zowel de vereniging als de stichting geldt dat als de provincie enkel verplicht is tot het leveren van de afgesproken financiële bijdrage, subsidie of contributie, er geen sprake is van een financieel belang en dus ook niet van een verbonden partij. Daarvan is echter wel sprake als er aanvullende afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld over het bijdragen aan eventuele tekorten in de exploitatie. Dit komt regelmatig voor.

Coöperatie

Een coöperatie is een bijzondere vorm van een vereniging waarvan het doel is te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden. Een bedrijfscoöperatie behartigt bepaalde zakelijke belangen voor haar leden, zoals inkoop of reclame. In een ondernemerscoöperatie werken alle leden zelfstandig samen, bijvoorbeeld aan een project. De zeggenschap ligt bij de algemene ledenvergadering, die het bestuur benoemt. De leden maken een afspraak over de verdeling van de eventuele winst. Bij de ontbinding van een coöperatie zijn de leden voor een gelijk deel aansprakelijk voor eventuele schulden. De aansprakelijkheid kan geheel of gedeeltelijk worden uitgesloten.



Publiek-private samenwerking (PPS)

Een PPS is niet zozeer een rechtsvorm maar een vorm van samenwerking. Deze vorm van samenwerking komt veel voor als het gaat om gebiedsontwikkeling. De samenwerkende partijen kunnen bijvoorbeeld een joint venture oprichten; dat kan in de vorm van een BV of een CV. De samenwerkingsvormen verschillen op punten als:

- Omvang van de investering voor de provincie en de samenwerkende partijen
- Zeggenschap over en regie op het project
- Risicoverdeling
- Verdeling financieel resultaat en bijdrage aan verevening

Samenwerkingsovereenkomst (SOK)

Een samenwerkingsovereenkomst is een contract tussen 2 of meer partijen waarin de afspraken zijn opgenomen i.v.m. een samenwerking. Door afspraken vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst, is het voor beide partijen duidelijk wat hun rechten en plichten zijn in het kader van de samenwerking. Je gebruikt een samenwerkingsovereenkomst wanneer je met de andere partij(en) een gezamenlijk doel hebt, zoals een gezamenlijk project of investering. Een SOK kent diverse vormen en voor een deel of het geheel van de samenwerking worden opgesteld.

De aansturingmogelijkheden verschillen per rechtsvorm. Het bestuur van een stichting is autonoom. Als deelnemer heeft de provincie in principe geen invloed op de keuzes van het bestuur. De provincie kan soms statutair vast te leggen benoemingsrechten bedingen in het bestuur. Hetzelfde geldt voor een goedkeuringsrecht ten aanzien van bepaalde bestuursbesluiten. Op het bestuur van een vereniging kan de provincie invloed uitoefenen als lid van de algemene vergadering. Wanneer een door de provincie aangewezen functionaris zitting heeft in het bestuur, kan via deze persoon - binnen grenzen - eveneens invloed worden uitgeoefend. Bij een NV en een BV heeft de provincie zeggenschap als aandeelhouder. In het algemeen geldt dat de zeggenschap groter is naarmate de provincie meer aandelen heeft of wanneer de provincie een bijzondere vorm van aandelen heeft, zoals prioriteitsaandelen. In beginsel kan de provincie ook benoemingsrechten bedingen in het bestuur of het college van toezicht van de rechtspersoon. In een CV heeft de provincie alleen bestuurlijke invloed wanneer zij beherend vennoot is.

Financieel risico bij alle privaatrechtelijke rechtsvormen

Wanneer wordt gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie, dan loopt de provincie financieel risico. Dit is ongeacht de vorm waarvoor wordt gekozen. Niet alleen bij een kapitaalvennootschap maar ook bij 'andere' privaatrechtelijke organisaties, zoals verenigingen en stichtingen, moet geld worden ingebracht. Inherent daaraan is dat de provincie geld kan kwijtraken als het met de private organisatie niet goed verloopt. Bij kapitaalvennootschappen verstrekt de provincie risicodragend kapitaal en is het kenmerk dat de aansprakelijkheid beperkt blijft tot het eigen aandeel, zeker wanneer geen deel wordt uitgemaakt van de raad van bestuur of de raad van commissarissen.

Risicobeheersing

Mogelijke aandachtspunten voor risicobeheersing zijn:

- Het vooraf bepalen van de mogelijke omvang en duur van risico's voor de provincie, de gemeente en andere betrokken organisaties
- De gevolgen in beeld brengen van aansprakelijkheid bij onverwachte beëindiging
- Het bepalen van een goede verhouding tussen enerzijds publiek belang en anderzijds het te lopen risico
- Evenredige invloed van de provincie in verhouding tot de risico's die de verbonden partij met zich meebrengt
- De wenselijkheid van risicoreservering ingeval zaken mislopen. Is het voor de gewenste mate van beïnvloeding essentieel om deel te nemen in het risicodragend vermogen en een aandeelhouderschap aan te gaan, dan kan worden gekozen voor een NV of een BV. Anders ligt een keuze voor een andere privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een vereniging of een stichting, meer voor de hand. Voor alle keuzes geldt dat ze onder de bepalingen van artikel 158 van de Provinciewet vallen. Deelname in een dergelijke rechtspersoon moet worden goedgekeurd door de toezichthoudende overheid (i.e. het ministerie van Binnenlandse Zaken).

Wettelijke afspraken over informatiehuishouding, -beveiliging en gegevensbescherming

Onder de Archiefwet is bepaald dat een overheid zoals de provincie afspraken maakt over informatiehuishouding, op het moment dat zij de uitvoering van taken bij een andere partij belegt of samenwerkingsverbanden met andere partijen aangaat. In de Archiefwet 1995 staan de spelregels hiervoor in artikel 4 voor partijen (publiek en privaat) die taken voor de provincie uitvoeren, en



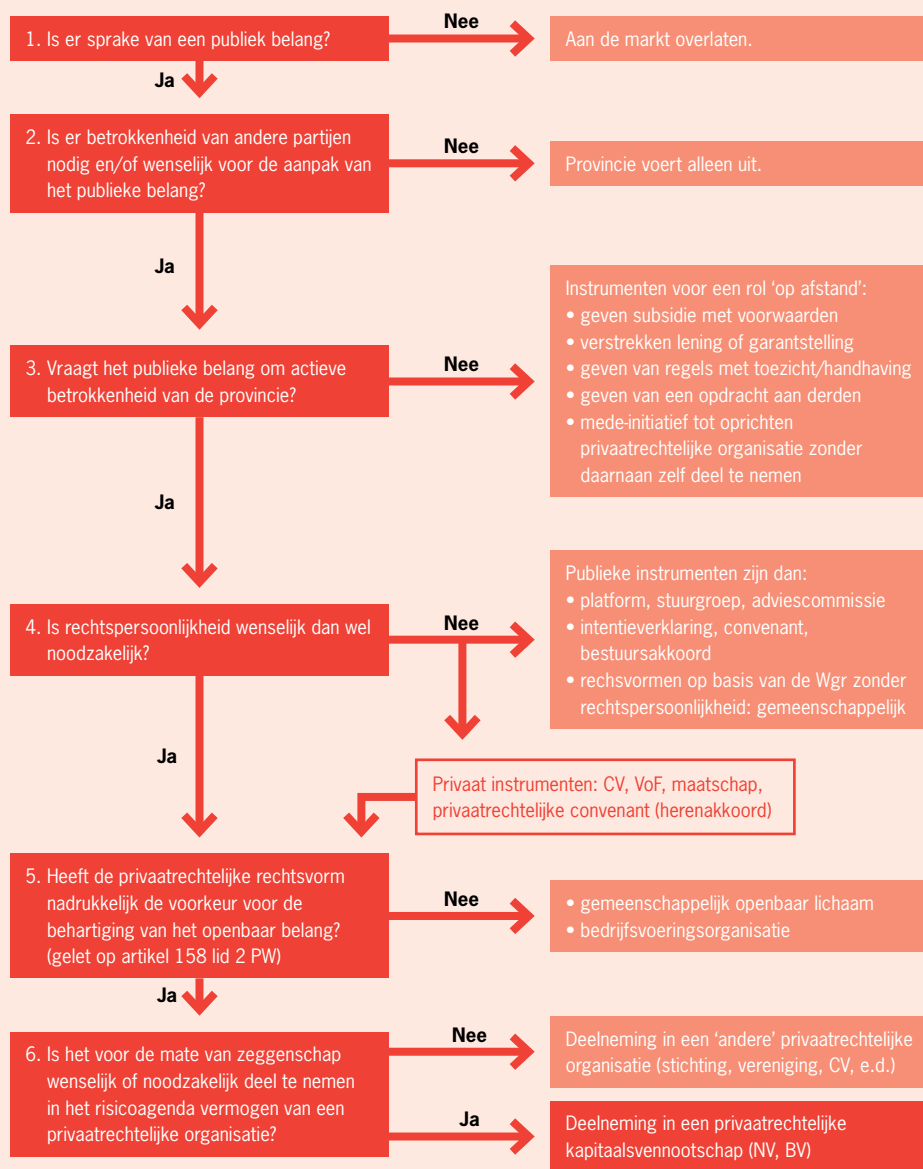
in artikel 40 voor partijen die onder de Wgr vallen. Vanaf 2023 staan deze spelregels in andere artikelen van de Archiefwet 2021, die naar verwachting dat jaar van kracht is.

Hoe we deze spelregels toepassen, is afhankelijk van de juridische vorm die voor een verbonden partij of samenwerkingsverband is gekozen (zie Bijlage 1). Een gemeenschappelijke regeling of bedrijfsvoeringsorganisatie zal sowieso een eigen regeling moeten hebben voor de informatiehuishouding: het is voor de provincie van belang om te doorgronden wat in die regeling staat. In alle gevallen zullen we afspraken moeten maken over de informatie die een andere partij namens ons beheert, of over de uitwisseling en beschikbaarstelling van informatie binnen de procesketens waarin wij participeren. Het beste voorbeeld van een uitwerking van afspraken met een verbonden partij is het 'dossier afspraken en procedures' (DAP) van de provincie Utrecht met de RUD Utrecht, waarin afspraken zijn vastgelegd over onder andere de digitale beschikbaarstelling van provinciale bodeminformatie, vereiste metagegevens voor dossiers en documenten, vernietiging en permanente bewaring onder de Archiefwet. Het Landelijk overleg van provinciaal archiefinspecteurs (LOPAI) heeft een handreiking uitgebracht voor de afspraken die gemaakt moeten worden met verbonden partijen en binnen samenwerkingsverbanden. Deze handreiking is beschikbaar via de website van het LOPAI. Daarin staat uitgelegd welke regelingen we moeten treffen.

Als een dergelijke regeling met afspraken wordt gemaakt, dan moeten we het voornemen hiervoor mededelen aan de provinciearchivaris als toezichthouder onder de Archiefwet. Dit is geregeld in het Besluit Informatiebeheer van GS. Het kan zijn dat hierbij verwerking van persoonsgegevens aan de orde is, of informatiebeveiliging. De regeling zal daar dan ook bepalingen voor moeten bevatten, zoals een verwerkersovereenkomst. Is dat het geval, dan ligt het ook in de lijn om onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een mededeling te doen aan de functionaris gegevensbescherming, en onder de Baseline informatiebeveiliging overheid (BIO) aan de 'chief information security officer' van de provincie. Dit traject begint in alle gevallen met een advies van het team Kennis en Advies van Informatisering en Automatisering (I&A). Neem dus eerst contact op met dat team.



Bijlage 2. Stroomschema juridische vormen



Bijlage 3. Inwerkprogramma

Op het moment dat statenleden nieuw starten, is het begrip verbonden partijen of samenwerkingsrelaties vaak nieuw of zodanig nieuw dat het belang en de positie van deze partijen niet altijd even helder zijn. Het is van belang om zorg te dragen voor een goede start, bijvoorbeeld met behulp van een inwerkprogramma, bestaande uit een aantal stappen.

1. Organiseren van een kennismakingsmoment met verbonden partijen

Kennismaken van en kennismaken met de partijen die met en voor jouw organisatie taken uitvoeren draagt bij aan de basiskennis over de verbonden partijen en levert inzicht op in de wijze waarop de kaderstellende en controlerende rol kan worden ingevuld. Tijdens een informeel kennismakingsmoment kunnen verbonden partijen zichzelf presenteren en laten zien op welke manier zij een bijdrage leveren aan de lokale taken waar de provincie voor staat. De aard en de opzet van de kennismaking kunnen verschillen, maar van belang is de afweging op welke manier de vertegenwoordiging vanuit de verbonden partijen, regionale samenwerkingspartners en lokale accounthouders vanuit de eigen organisatie een plek krijgt. GS stimuleren de verbonden partijen om vierjaarlijks een kennismakingsbijeenkomst te organiseren voor de nieuwe statenleden.

2. Overdracht

Na de meer informele kennismaking is het goed om nieuwe statenleden te voorzien van een overdrachtdossier - met een warme overdracht - waarin onder meer de omgevingsanalyses, evaluaties en voortgangsrapportages van de samenwerkingsrelaties zijn opgenomen.

3. Koppelen lokale speerpunten aan samenwerkingsrelaties

Maak bij het vaststellen van het programma en de onderliggende begroting nadrukkelijk en expliciet de koppeling tussen provinciale speerpunten en de bijdrage van de samenwerkingsrelaties aan de realisatie hiervan.





PROVINCIE  UTRECHT

