

Evaluatie Regeling Regio Twente

1 Inleiding

1.1 Vernieuwde regeling

In het najaar van 2015 is door de gemeentebesturen van de Twentse gemeenten een vernieuwde gemeenschappelijke regeling voor Regio Twente, *Regeling Regio Twente*, vastgesteld. Deze regeling is ingegaan op 1 januari 2016 en is gebaseerd op het rapport van de commissie Robben, *Samenwerken doen we zelf* d.d. 13 april 2015, alsmede op de uitwerking daarvan via de *Bestuurlijke oplegger van de procesverantwoordelijke, de voorzitter van Regio Twente* d.d. 31 augustus 2015. In deze bestuurlijke oplegger is op enkele onderdelen afgeweken van de voorstellen van het rapport Robben.

1.2 Evaluatie regeling

Geïnspireerd door het rapport *Grip op regionale samenwerking; handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, is in de Regeling Regio Twente een evaluatiebepaling opgenomen. Hierin staat dat er aan het eind van de zittingsperiode van de gemeenteraad een evaluatie van de regeling plaatsvindt door het algemeen bestuur, gehoord de gemeenteraden.

2 Aanpak

Het dagelijks bestuur heeft Kennispunt Twente ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren onder raadsleden, collegeleden, griffiers, gemeentesecretarissen, ambtelijke ondersteuners van Regio Twente en leden Twente Board. Ook is het onderzoek gestuurd aan de OR van Regio Twente. Kennispunt Twente is gevraagd een toekomstgerichte evaluatie uit te voeren om te leren en bij te sturen. Waar kan de samenwerking worden verbeterd en versterkt, zodat de realisatie van de ambities en doelstellingen kan worden geoptimaliseerd.

Over de concept-resultaten is Kennispunt Twente op 14 november 2017 in gesprek gegaan een vertegenwoordiging van diverse groepen die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Deze reflectie is door Kennispunt Twente gebruikt bij het definitief maken van haar rapportage.

Voorts zijn de resultaten van het onderzoek voor een externe reflectie voorgelegd aan twee professoren van de Vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Dat zijn de heren prof. dr. M. Boogers en prof. dr. R. Torenvlied.

Ten slotte hebben enkele burgemeesters en medewerkers van Regio Twente een werksessie gehouden om via de methode lean te bezien of, en zo ja op welke wijze, zou kunnen worden gekomen tot een reductie van de bestuurlijke processen.

3 Uitvoering evaluatie

3.1 Bouwstenen

De hiervoor vermelde aanpak heeft geleid tot 3 documenten, die de bouwstenen voor de evaluatie vormen:

1. Het onderzoek van Kennispunt Twente, voorzien van conclusies en aanbevelingen.
2. De reflectie van de heren prof. dr. M. Boogers en prof. dr. R. Torenvlied.
3. De memo over de ambtelijke en bestuurlijke werksessie op het thema bestuurlijke drukte.

De documenten zijn bij deze notitie gevoegd.

3.2 Uitgangspunten vernieuwde samenwerking

Hieronder staan de uitgangspunten waarop de vernieuwde samenwerking gebaseerd is naar aanleiding van het rapport van de commissie Robben en de bestuurlijke oplegger, zoals vermeld onder 1.1. Naar het voorbeeld van de jaarrekening werken we met de verkeerslichtrapportage (groen= behaald, oranje=gedeeltelijk behaald, rood= niet behaald).

Eigenaarschap van samenwerking bij gemeenten

Ten opzichte van de verplichte samenwerking onder de Wgr-plus wordt het eigenaarschap van de nieuwe samenwerking meer bij de gemeenten gelegd. Het initiatief voor en de sturing op de samenwerking moet uit de gemeenten zelf komen. Vandaar de titel van het rapport *Samenwerken doen we zelf*.

Status



Ambitie is om Twente sociaal economisch verder te brengen

Onze gezamenlijke ambitie is om de regio sociaaleconomisch verder te brengen. We voelen hier een grote urgentie.

Waar nodig of handig is, trekken de 14 gemeenten gezamenlijk op. We zoeken krachtenbundeling waar dat efficiëntievoordelen heeft. We zetten samen de schouders onder het versterken van de sociaaleconomische structuur in Twente. Hierin trekken we samen op met ondernemend, onderwijzend en onderzoekend Twente, met maatschappelijke partners en met collega-overheden, zoals provincie, waterschap en rijk. Ons doel daarbij is om Twente op lokaal en regionaal niveau te vitaliseren en onze inwoners een gezonde, veilige en sociaaleconomisch aantrekkelijke leefomgeving te bieden.

Status



De samenwerking is een bevoegdheid van de colleges

Met het vervallen van de Wgr-plus is de overdracht van raadsbevoegdheden niet meer aan de orde. Daarom betreft de samenwerking alleen nog bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders. Wettelijk is er daarom sprake van een collegeregeling.

Status



Vergroten raadsbetrokkenheid bij de bestuurlijke hoofdlijn van samenwerking en regionale samenwerkingsthema's

Hoewel het om een collegeregeling gaat wordt voor de raden een taak gezien met betrekking tot het sturen op de kaders van de samenwerking. Het gaat om het bepalen van de politiek-bestuurlijke hoofdlijnen van de samenwerking. Naast de in de Wgr geregelde betrokkenheid van de raden (o.a. bij de begroting en jaarrekening) krijgt dit in de nieuwe samenwerking vorm door de raden in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te dienen over het vierjaarlijkse werkprogramma, *de Regionale Samenwerkingsagenda*, en de evaluatie van de regeling.

Status



Om de raadsbetrokkenheid te vergroten worden per jaar enkele themabijeenkomsten gehouden waarvoor alle 348 raadsleden in Twente worden uitgenodigd. Dit noemen we de Twenteraad. De Twenteraad is het platform voor informatie-uitwisseling, discussie en meningsvorming. Desgewenst kunnen er richtinggevende uitspraken worden gedaan (resoluties).

Portefeuillehouders in the lead

Het primaat van de samenwerking ligt niet bij het dagelijks bestuur, maar bij de overleggen van de portefeuillehouders, *portefeuillehouders in the lead*. Deze overleggen kunnen verschillende functies hebben: collegiale uitwisseling (portefeuillehoudersoverleg), adviesfunctie (portefeuilleberaad) of besluitvormend (bestuurscommissie).

Het is belangrijk om focus te organiseren in het bestuurlijk overleg, ook om onnodige bestuurlijke drukte te vermijden. In dat kader wordt o.a. de behoefte vermeld voor een breed portefeuilleoverleg op het kernthema Economie middels samenvoeging van de overleggen Economie, Arbeidsmarkt, Vrijetijd, Recreatie en Toerisme en aandeelhouderschap Twente.

Status



Het Twentebedrijf als landingsplaats

In het rapport Robben is voorgesteld de ambtelijke samenwerking in Twente voort te zetten onder de werktitel Twentebedrijf. Het Twentebedrijf is de landingsplaats waar ondersteunende ambtelijke capaciteit gebundeld kan worden als de deelnemende gemeenten dat doelmatig vinden.

Op basis van de standpunten van de gemeenten over het rapport Robben is naar aanleiding van de *Bestuurlijke oplegger* van 31 augustus 2015 voor de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering een aparte rechtspersoon opgericht: *de bedrijfsvoeringsregeling Twentebedrijf*. Deelnemers hieraan zijn de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van Regio Twente. De gezamenlijke secretarissen vormen de netwerkdirectie van het Twentebedrijf.

Status



Secretarissen zien toe op het goed en efficiënt functioneren van de organisatie en leggen de verbinding tussen de ambtelijke organisatie van Regio Twente en de deelnemende gemeenten.

Aan de secretarissen is een belangrijke rol toegekend in de nieuwe samenwerking van Regio Twente. Zij zien toe op het goed en efficiënt functioneren van het ambtelijk apparaat. Daarmee wordt een verbinding gelegd tussen het ambtelijk apparaat van Regio Twente en dat van de deelnemende gemeenten. Voor de uitwerking van deze toezichthoudende rol is door het dagelijks bestuur een statuut vastgesteld.

Status



3.3 Bevindingen

De onder 3.1 vermelde documenten leiden tot de volgende bevindingen over de uitgangspunten van de nieuwe regeling.

Wat is gelukt:

- De Twenteraad vergroot de betrokkenheid bij de werkzaamheden van Regio Twente. Ook stimuleert het informele contacten tussen raadsleden van verschillende gemeenten en geeft het kaders aan portefeuillehouders mee.
- Er wordt een meerwaarde gezien in de regionale samenwerking, het benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen voor het bereiken van een hoger ambitieniveau en concrete resultaten. Door samen te werken zijn de Twentse gemeenten effectiever en zijn ze minder kwetsbaar dan wanneer gemeenten afzonderlijk opereren. Het bevordert het eensgezind optreden als regio Twente richting andere overheden en maatschappelijke partners.

En verder:

- De realisatie van de regionale ambities van de wettelijke taken (Publieke Gezondheid en OZJT).
- De ambities zoals verwoord in de Agenda voor Twente zouden leidend moeten zijn bij de doorontwikkeling van de Twentse samenwerking

Wat is niet gelukt:

Hoofdpunten:

- De voorgestane focus in de bestuurlijke overleggen is niet gerealiseerd. De Bestuurlijke Inspanning en Bestuurlijke Effectiviteit zijn niet met elkaar in balans.
- Regionaal 'wij-gevoel' wordt gemist. De balans is nu wat te veel doorgeslagen naar gemeentelijke autonomie. De keuze voor inclusie van alle gemeentelijke vertegenwoordigers op alle niveaus van besluitvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering, vormt een belemmering voor het nemen van besluiten waarin heldere keuzes moeten worden gemaakt voor het realiseren van gezamenlijke regionale ambities.

En verder:

- De zichtbaarheid en rol van het presidium mag sterker. Het formuleren van richtinggevende resoluties in de Twenteraad is de afgelopen periode gemist.
- De resultaten en effecten van de samenwerking zijn nog onvoldoende zichtbaar.
- De rol van het secretarissenberaad komt niet uit de verf.

NB. De evaluatie van het Twentebedrijf maakt geen onderdeel uit van de evaluatie van Regio Twente. Het bestuur van het Twentebedrijf heeft zich in 2017 beraden op de positie van het Twentebedrijf. Naar aanleiding daarvan heeft dit bestuur geconcludeerd dat de eind 2016 gekozen ontwikkelroute van het Twentebedrijf resultaat oplevert. Hierbij gaat het om verschillende vormen en constructies. Er is niet langer een meerwaarde voor de bestaande, aparte rechtspersoon Twentebedrijf, waartoe eerder besloten is. Het in stand houden van deze regeling verhoogt de bestuurlijke drukte en brengt bovendien administratieve verplichtingen en kosten met zich mee. Daarom hebben de deelnemers aan het Twentebedrijf, op voorstel van het bestuur, besloten de bedrijfsvoeringsregeling op te heffen en de merknaam Twentebedrijf te blijven hanteren voor samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering.

4 Suggesties ter verbetering

Naar aanleiding van de onder 3.3 vermelde bevindingen doet het dagelijks bestuur de volgende suggesties ter verbetering van de samenwerking.

4.1 Breng meer focus aan in de bestuurlijke overleggen en geef tegelijkertijd de mogelijkheid om meer trots te delen

Laat het dagelijks bestuur een voorstel hiervoor voorbereiden voor het algemeen bestuur. Neem in dit voorstel de Agenda voor Twente op in het basistakenpakket als onderdeel van sociaaleconomische structuurversterking. Betrek in het voorstel ook de mogelijkheid voor het laten vertegenwoordigen en het vraaggericht organiseren van ambtelijke ondersteuning. Geef ook ruimte in de wijze van organiseren aan trots delen. Dit kan bijdragen aan gezien worden en elkaar gunnen.

4.2 Bespreek binnen het presidium van de Twenteraad;

- de zichtbaarheid en versterking van de rol van het presidium richting de raden;
- of en op welke wijze het aan de orde stellen van moties/resoluties kan worden bevorderd zoals recent over de dreigende sluiting van Siemens.

4.3 Om de resultaten en effecten van de samenwerking beter zichtbaar te maken, zoals dat nu gebeurt bij de Agenda voor Twente 2018-2022, gaan we in gesprek met de voor deze agenda ingestelde monitoringswerkgroep van raadsleden.

4.4 Los van Regio Twente is een discrepantie geconstateerd tussen collegeleden en raadsleden in de beoordeling over het afleggen van verantwoording over besluiten van de bestuurscommissies en het algemeen bestuur. Bespreek binnen de gemeenten tussen college en raad of dit verbeterd moet worden en indien dit het geval is, hoe.

4.5 Erken de belangrijke rol van de secretarissen bij de samenwerking in de regio en herijk hun positie.

Toelichting

Eén van de uitgangspunten van het rapport Robben was het meer focus aanbrengen in de bestuurlijke overleggen en dan met name rond sociaaleconomische structuurversterking. Uit de bevindingen van de evaluatie komt naar voren dat de Bestuurlijke Inspanning en Bestuurlijke Effectiviteit niet met elkaar in balans zijn omdat de voorgestane focus in de bestuurlijke overleggen niet is gerealiseerd. De bevoegdheid om bestuurlijke overleggen in te stellen berust bij het algemeen bestuur. Dit is daarom het gremium om dit onderwerp te bespreken.

Uit het rapport Robben en de besluitvorming over de nieuwe gemeenschappelijke regeling blijkt dat de Twentse gemeenten het versterken van de sociaaleconomische structuur in Twente als het belangrijkste thema voor Regio Twente zien. Sindsdien er zijn er op landelijk niveau diverse rapporten verschenen (Maak Verschil van de Studiegroep Openbaar Bestuur en de oproep aan het kabinet,, advies SER, Stuurgroep herziening financiële verhoudingen en Planbureau voor de Leefomgeving) die pleiten voor een gezamenlijke sociaal economische investeringsagenda van de betrokken partijen in de regio (gemeenten, kennis- en onderwijsinstellingen en ondernemers).

Met de nieuwe Agenda voor Twente wordt hierop ingespeeld, doch omdat het tot nu toe gaat om een Coalition of the Willing wordt de slagkracht gemist. Uit het onderzoek van Kennispunt Twente blijkt dat er een groot draagvlak is om de Agenda voor Twente op te nemen in het basistakenpakket en de reflectie van de professoren van de Universiteit ondersteunt dit. Voorts is het opnemen van de Agenda voor Twente in het basistakenpakket in overeenstemming met de bedoeling van het rapport Robben (sociaaleconomische structuurversterking is het belangrijkste thema)..

Door de Agenda voor Twente op te nemen in het basistakenpakket gaat het evenwicht tussen gemeentelijke autonomie en regionale slagkracht meer in de richting van het laatste (hetgeen door de professoren van de Universiteit Twente wordt aanbevolen). Opname in het basistakenpakket impliceert namelijk dat besluitvorming plaatsvindt in het algemeen bestuur. In het algemeen bestuur wordt op basis van een (eventueel gekwalificeerde) meerderheid besluiten genomen. In financieel opzicht gaat het dan om verplichte uitgaven voor alle deelnemende gemeenten. Deze wijze wordt ook de slagvaardigheid vergroot. Ook komt dit het regionaal 'wij-gevoel' ten goede, door het een agenda van alle 14 gemeenten te laten zijn.

Vertrouwen in elkaar en het elkaar wat gunnen is essentieel voor de slagkracht en daardoor het slagen van (gemeentelijke) samenwerking. Het is daarom van groot belang hierin op alle niveaus te investeren.

In de Agenda voor Twente is al opgenomen dat een monitoring plaatsvindt. Deze is in samenspraak met raadsleden opgesteld. Bij nieuwe beleidsprogramma's zal dit eveneens gebeuren. Verder zullen nog meer dan tot nu toe resultaten en mijlpalen worden gedeeld.