

AAN Leden en plv. leden regiораad alsmede
Colleges van burgemeester en wethouders van de Twentse gemeenten
VAN Dagelijks bestuur Regio Twente

DATUM 13 december 2013
KENMERK Lo-prog-r&vt /SS/ 13009598
ONDERWERP Heroriëntatie gemeentelijke Twentse samenwerking

Notitie

Eerste contour vernieuwde regionale samenwerking

Twente is een stedelijke regio waarbinnen het bruist van de creativiteit in een prachtige omgeving, met een sterke identiteit en een voor Nederland gunstig technisch profiel - het DNA dat van oudsher wordt bepaald door de maakindustrie. Jarenlang was Twente een regio die structureel kwetsbaar was en bovengemiddeld gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Twente is sterker geworden, mede door de inspanningen van de 14 Twentse gemeenten en volgt de landelijke ontwikkeling op het terrein van bedrijvigheid, groei en werkloosheid op de voet. De belangrijkste uitdagingen voor de komende jaren betreffen het verder verbeteren van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en het verhogen van de arbeidsproductiviteit (Twente index 2013). De bijdrage van overheid ligt vooral in het zo uitvoeren van kerntaken dat de samenleving optimaal bediend wordt en het faciliteren door in te zetten op het vestigingsklimaat, de lobby en het verbinden van partijen. De eigen kracht en prestaties van de individuele gemeenten vormen uitgangspunt – gemeenten zijn het beste in staat de noden en kansen van de lokale samenleving te doorgronden en daarnaar te handelen. De sociaal-culturele diversiteit van Twente is een pluspunt. Daarnaast zijn er onderwerpen, zoals de sociaaleconomische structuurversterking, waarop krachtenbundeling nodig is om het beste resultaat voor de Twentse samenleving te behalen.

De regiораad heeft op 10 oktober 2012 ingestemd met ons voorstel voor een fundamentele heroriëntatie van de samenwerking van de gemeenten in Twente. In onze opdracht is vervolgens een proces van heroriëntatie gestart over de Twentse gemeentelijke samenwerking.

Deze heroriëntatie heeft geleid tot een aantal uitgangspunten om de samenwerking op een nieuwe leest te schoeien. Niet meer uitgaan van een 'regionaal bestuur' met bevoegdheden vanuit de Wgr-plus (in het bijzonder mobiliteit) aangevuld met vrijwillige samenwerking, maar louter vrijwillige samenwerking, bestuurd en bemenst vanuit de 14 gemeenten. Geen bestuur van bovenaf over de 14, maar structurele samenwerking vanuit ieders autonomie. Het wegvallen van de Wgr-plus-status (het zijn van een stadsregio) maakt een nieuwe opzet noodzakelijk en is daarvoor tegelijk een mooie gelegenheid.

Wij hebben samen met college- en raadsleden van de Twentse gemeenten van gedachten gewisseld in de twee edities van Twente Plaza. Tijdens Twente Plaza II is een door ons opgestelde discussienotitie over een nieuwe Twentse samenwerking toegelicht. Op basis van die discussienotitie en de resultaten van het proces van heroriëntatie is een eerste contour van de vernieuwde regionale samenwerking in Twente zichtbaar geworden. In het vervolg van deze notitie wordt deze contour nader toegelicht.

Aanleiding voor een nieuwe samenwerking

Binnen Twente zijn op dit moment veel initiatieven voor intergemeentelijke samenwerking aan de orde, zowel op de schaal van de 14 gemeenten als in kleiner verband. Als gevolg van die bloei is het totaal voor menigeen niet goed meer te overzien. Naast al langer bestaande vormen van samenwerking zoals de Veiligheidsregio, de Stadsbank, het Gemeentelijk Belastingkantoor en Regio Twente, zijn er meer recente initiatieven zoals de RUD (uitvoeringsdienst vergunning-verlening en handhaving), de decentralisaties (AWBZ/Wmo, jeugdzorg en participatie) en samenwerking in de bedrijfsvoering (zoals 'Shared Service Netwerk Twente', afgekort SSNT). Er zijn ook onderlinge initiatieven voor samenwerking tussen twee of meer gemeenten, die verder gaan dan voorheen.

Dit patroon past bij de Twentse manier van werken met *coalitions of the willing*, maar heeft ook nadelen. Door het gebrek aan overzicht is de veelvoud aan organisatievormen minder bestuurbaar en minder effectief en efficiënt dan mogelijk is (kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid, kansen).

Doel van de heroriëntatie is om het Twentse maatwerk van vrijwillige coalities te behouden, onderlinge verantwoording te organiseren en eenvoudige organisatorische faciliteiten in te richten om gewenste samenwerking efficiënt vorm te geven. Dit leidt tot een aantal uitgangspunten:

- samenwerking waarbij het lokale primaat en de gemeentelijk autonomie vertrekpunt is;
- samenwerking waar gemeenteraden vooraf kaders kunnen stellen en beslissen;
- samenwerking waarin ruimte is voor initiatieven op de schaal van de 14 gemeenten, maar ook voor kleinere coalities;
- samenwerking die eenvoudig is en die aan alle belanghebbenden, dus ook aan de partners vanuit het bedrijfsleven en kennisinstellingen, de mogelijkheid biedt om mee te doen;
- samenwerking die gestuurd wordt vanuit de inhoud en waar de gemeenten zelf in de 'lead' zijn via de portefeuillehouders die ook in hun eigen gemeenten primair verantwoordelijk zijn;
- samenwerking waar in het geval van uitvoering en bedrijfsvoering de gemeentesecretarissen hun verantwoordelijkheid als ambtelijk eindverantwoordelijke directeur kunnen nemen;
- samenwerking waar op een efficiënte wijze elkaars krachten benut en ingezet kunnen worden; waar respect is voor elkaars belangen en interesse in elkaars wensen; waar Twente het merk is en het kader voor handelen.

Geen vorm zonder inhoud

Er wordt op regionale schaal in Twente al veel samengewerkt. Voorbeelden uit de huidige regionale agenda zijn:

- sociaaleconomische structuurversterking;
- externe profilering en belangenbehartiging;
- mobiliteit/ bereikbaarheid;
- recreatie en toerisme;
- regionale veiligheid (VRT);
- publieke gezondheid (GGD);
- vergunningverlening en handhaving (RUD);
- bedrijfsvoering/ 'shared services' (SSNT).

Mogelijkerwijs vervallen sommige onderwerpen, of zal de rol op sommige onderwerpen veranderen, zoals mobiliteit indien de Wgr-plus wordt afgeschaft en de BDU-middelen niet

meer rechtstreeks naar Regio Twente gaan. Daarnaast eindigen de fondsen van de Agenda van Twente en de Innovatiesprong in de loop van de volgende raadsperiode (per 1 januari 2018). Voor de decentralisaties in het sociaal domein wordt op dit moment juist nieuwe samenwerking verkend en we moeten nadenken of en hoe we een nieuw (investerings)programma gericht op sociaaleconomische structuurversterking op zouden willen zetten voor de periode 2018 en verder. Een herijking van de regionale agenda is daarom wenselijk. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten.

Uitgangspunten:

- Twente is sociaaleconomisch, cultureel en historisch een natuurlijk gebied voor samenwerking (*daily-urban-system* en netwerksamenleving). Stad-platteland vormen één eco-systeem. Bovendien is Twente een ijzersterk merk.
- We koesteren het initiatief van individuele gemeenten, maar er is ook de wil tot samenwerking en krachtenbundeling. Waar mogelijk congruent op de schaal van de 14 gemeenten. Dit levert ons minder kosten, meer kwaliteit, verminderde kwetsbaarheid en meer kansen op.
- Onderling vertrouwen, elkaars belangen kennen en gunnen zijn belangrijke waarden in de samenwerking.
- Eerst de inhoud van de samenwerking bepalen, dan pas de vorm. Samenwerking is gewenst voor:
 - onderwerpen waar het Twentse belang van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen de boventoon voert, zoals (internationale) lobby op het gebied van de topsector hightech systemen en materialen (HTSM);
 - onderwerpen waar vanuit gemeentelijk belang (schaalvoordelen/delen van expertise/dat wat regionaal moet, etc.) de behoefte bestaat om samen te werken, zoals op het gebied van economie, verkeer en vervoer, decentralisaties;
 - onderwerpen waarvoor een wet voorschrijft om samen te werken, zoals publieke gezondheid, veiligheid en RUD-taken.

Eén governance-structuur

Er is een patroon ontstaan dat nieuwe samenwerkingsvormen vaak buiten de structuur van de bestaande Regio Twente om worden georganiseerd. Ze blijven dan feitelijk en gevoelsmatig dicht bij de gemeenten. Maar de verantwoording is in die gevallen gebrekkig geborgd en er is ook geen plek meer voor verantwoording op het totaal van de samenwerking.

Voor de volgende fase zoeken we daarom een *governance*-structuur, waarin alle vormen van vrijwillige samenwerking kunnen worden besproken, ook zonder overdracht van bevoegdheid. Een governance waarin praktische samenwerking zo dicht mogelijk bij de lokale organisatie en lokale portefeuillehouders blijft. Een governance die daarnaast geschikt is om onderlinge afspraken te maken tussen autonome gemeenten en waar nodig af te stemmen over een inhoudelijke visie op (boven)regionale onderwerpen. Die nieuwe *governance*-structuur steunt op de volgende pijlers:

- A. Een kaderstellende rol op raadsniveau, zodat de regionale samenwerking meer van de gemeenteraden wordt. Dat zou kunnen via een Twenteraad die werkt langs politieke fractielijnen en die kaders stelt voor de samenwerkingsdossiers (waarbij besluiten/verordeningen worden bekrachtigd door de gemeenteraden).

- B. Dagelijkse aansturing door samenwerkende portefeuillehouders, waarbij inhoudelijke richtingen worden afgestemd in een portefeuillehoudersoverleg. De voorzitter daarvan treedt op als regionaal portefeuillehouder.
- C. Een nieuw te vormen samenwerkingsorganisatie ('Twente Bedrijf'), die geen eigen taken heeft, maar een efficiënte 'landingsplaats' is voor verschillende bestaande en toekomstige samenwerkingsdossiers, zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig. Twee belangrijke principes: 'plug and play' en 'keep it simple'. Gemeentesecretarissen sturen de samenwerkingsorganisatie aan.

A. Twenteraad

Voor het goed functioneren van Twente is er behoefte aan afstemming op politiek niveau. Er zijn politieke uitspraken ('wilsverklaringen') nodig over:

- de afbakening van het lokale en regionale domein;
- de inrichting van de samenwerking;
- de strategische beleidslijnen in de samenwerkingsdossiers.

Dergelijke uitspraken behoren aan de individuele gemeenteraden, maar dat vraagt wel om onderlinge afstemming. Een 'Twenteraad' kan het forum zijn voor het onderling afstemmen van beslissingen, onderling debat over de ontwikkelingen in de regio en het ontwikkelen van voorstellen. De conclusies landen in voorstellen aan de gemeentebesturen.

De Twenteraad is dan een afstemmings- en debatmoment. Het helpt raadsleden om vervolgens in eigen huis hun bevoegdheden uit te oefenen: Goed geïnformeerd en waar nodig onderling afgestemd.

De samenstelling, vormgeving en werkwijze van een Twenteraad vragen uitwerking en zijn te bepalen door de gemeenteraden zelf. In de discussienotitie 'naar een nieuwe Twentse samenwerking', dd. 25 september 2013, hebben wij al enkele suggesties gedaan over hoe de Twenteraad eruit kan zien.

Samengevat:

- Iedere politieke fractie in de Twentse gemeente heeft een vertegenwoordiger in de Twenteraad;
- Politiek debat over de hoofdlijnen van de regionale Twentse ontwikkelingen en uitmondend in een wilsverklaring, die vervolgens in de individuele raden bekrachtigd wordt;
- Twee tot drie bijeenkomsten per jaar.

In aanvulling op de vergaderingen van de Twenteraad kunnen 'Twentedagen' worden georganiseerd. Twentedagen zijn bijeenkomsten waar de samenwerking en afstemming tussen Twentse overheden plaatsvindt, op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau. Een Twentedag biedt ook mogelijkheden voor overheden om af te stemmen met bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Het doel van een Twentedag is om op efficiënte wijze regionale informatiedeling en meningsvorming te bevorderen. Besluitvorming vindt plaats in de eigen gemeenten.

B. Sturing door portefeuillehouders

Aan de basis van de verschillende samenwerkingsonderwerpen staan de deelnemende gemeenten, op dagelijks niveau vertegenwoordigd in een portefeuillehouderoverleg of een bestuurscommissie. Beiden kennen een andere status en een andere wijze van instellen. Gemeenten bepalen op welk onderwerp een portefeuillehouderoverleg of bestuurscommissie wordt gevormd. Het overleg stelt haar eigen samenwerkingsagenda op. Beleid ontstaat vanuit de overleggen en niet vanuit een centraal dagelijks bestuur. Waar nodig verleent zo'n portefeuillehouderoverleg en/of bestuurscommissie mandaat aan een regionaal portefeuillehouder om namens de gezamenlijke gemeenten bepaalde

belangen vanuit de betreffende portefeuille te behartigen en afstemming te zoeken met andere portefeuilles.

Voor coördinatie tussen onderwerpen, het bewaken van de algemene koers en waar nodig het vertegenwoordigen van Twente komen de regionaal portefeuillehouders (voorzitters portefeuillehouderoverleggen regelmatig bijeen. In die samenstelling vormen zij een dagelijks bestuur, dat ook verantwoordelijk is voor taken die zijn ondergebracht in een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling, zoals de GGD waarbij een Gemeenschappelijke Regeling wettelijk verplicht is (vergelijk de huidige bestuurscommissie Publieke Gezondheid).

Een alternatief is de wijze waarop de decentralisaties in het sociaal domein worden gecoördineerd. Dit geschiedt door een viertal coördinerende portefeuillehouders met ambtelijke ondersteuning vanuit gemeenten. Voorstellen worden separaat ter besluitvorming voorgelegd aan colleges en gemeenteraden.

C. Een nieuwe samenwerkingsorganisatie 'Twente Bedrijf'

Werken voor de Twentse overheid is het uitgangspunt. Expertise en uitvoeringscapaciteit worden vloeïend uitgewisseld tussen de gemeentelijke organisaties. Personeel wordt alleen organisatorisch bijeengebracht als dat noodzakelijk is.

Om daarvoor een efficiënte bedding te hebben, wordt als gezamenlijke faciliteit een 'Twente Bedrijf' opgericht. Het 'Twente Bedrijf' is beschikbaar als gast-organisatie/ landingsplaats voor alle intergemeentelijke initiatieven.

De filosofie van het Shared Services Netwerk Twente is een goed voorbeeld hiervoor: variaties op basis van '*coalition of the willing*', maar ook *convergentie van systemen en sturen op kwaliteit/kwetsbaarheid/kosten/kansen*. Het 'Twente Bedrijf' is een flexibele uitvoeringsorganisatie. Het Bedrijf staat onder ambtelijke leiding, aangewezen door de Twentse gemeentesecretarissen, onder eindverantwoordelijkheid van het nieuw te vormen dagelijks bestuur.

Het 'Twente Bedrijf' is geen klassieke organisatie, gevestigd in een kantoorgebouw, maar een flexibele organisatie die zich door heel Twente beweegt. De uitwisseling van kennis en capaciteit versterkt de afzonderlijke organisaties.

Enkele discussiepunten voor de uitwerking:

- de nieuwe samenwerkingsorganisatie biedt ruimte aan samenwerking van 2-14 Twentse gemeenten;
- de nieuwe samenwerkingsorganisatie biedt ook ruimte aan de partners, zoals andere overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen;
- de nieuwe samenwerkingsorganisatie krijgt kaders mee van de portefeuillehouderoverleggen en/of bestuurscommissie(s) en wordt geleid door de gemeentesecretarissen.

Voor de nadere uitwerking van de nieuwe samenwerkingsorganisatie zijn de Twentse gemeentesecretarissen aan zet. De nieuwe samenwerkingsorganisatie moet gezien alle ontwikkelingen (afschaffing Wgr-plus, decentralisaties) op 1 januari 2015 operationeel zijn.

Bestuurlijke inbedding nieuwe samenwerkingsorganisatie

Voor de governance over de uitvoeringsorganisatie zien we verder twee varianten, die we graag nader zouden onderzoeken:

Variant 1

Uitvoeringstaken (nieuw of overgenomen uit de huidige regio-organisatie) worden bestuurd via een zogenaamde 'collegeregeling'. Een reguliere Wgr-vorm, maar dan op collegeniveau. Het 'Twente Bedrijf' kan worden opgenomen in zo'n GR op collegeniveau, gevormd voor nieuwe taken en als rechtsopvolger van Regio Twente. De ambtelijke leiding wordt dan

georganiseerd via de gemeentesecretarissen onder eindverantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur.

Vanuit de hierboven onder B beschreven filosofie wordt het dagelijks bestuur gevormd uit de regionaal portefeuillehouders met draagvlak in de portefeuillehouderoverleggen. Er kan een algemeen bestuur worden gevormd door daarin vertegenwoordigers van de colleges van B&W af te vaardigen. Zo'n algemeen bestuur ziet toe op de taakuitvoering door het dagelijks bestuur en besluit over de wettelijk aan het algemeen bestuur opgedragen bevoegdheden zoals vaststelling begroting en jaarstukken.

Verantwoording naar de gemeenteraden loopt dan via de individuele colleges, aangezien het immers uitvoering betreft.

Voor zover beleidsmatige kaders voor de uitvoering nodig zijn, worden deze vastgesteld door de lokale gemeenteraden. Afstemming daarover vindt plaats in de Twenteraad.

of:

Variant 2

De rol van het algemeen bestuur voor de gezamenlijke taakuitvoering in het Twente bedrijf wordt neergelegd bij de Twenteraad.

Naast haar primaire taak in politieke afstemming, ziet een Twenteraad dan ook toe op de taakuitvoering door het dagelijks bestuur en besluit zij in deze variant ook over de begroting en de organisatie van de samenwerking.

Een algemeen bestuur met raadsleden veronderstelt wetstechnisch dat er tenminste ook enkele bevoegdheden van raden worden overgedragen, zoals in de huidige situatie het vaststellen van een huisvestingsverordening. De mate waarin beleidsmatige en/of regelgevende bevoegdheden worden overgedragen blijft vrij te bepalen door de deelnemende gemeenten.

Wetstechnisch ligt verder vast dat de leden van het dagelijks bestuur ook lid moeten zijn van het algemeen bestuur en dus van de Twenteraad (monistisch stelsel). Desgewenst zou in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gekeken kunnen worden naar maatwerk op dit punt. De minister heeft aangegeven experimenteeruimte te willen bieden.

Dat raadsleden in deze variant in de rol van algemeen bestuur zeggenschap krijgen over de gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie kan als een voordeel worden gezien. Afhankelijk van ieders visie op de legitimatie van de samenwerking zou echter ook gesteld kunnen worden dat ambtelijke samenwerking een verantwoordelijkheid van de colleges hoort te blijven.

Deze variant biedt daarnaast de mogelijkheid om gezamenlijke beleidlijnen te laten vaststellen door de Twenteraad. Dat kan gezien worden als een praktische en efficiënte versterking van de invloed van de raden. Maar er kan ook het bezwaar tegenin worden gebracht dat zo'n algemeen bestuur slechts indirect democratisch blijft (net als in de bestaande situatie).

2014 overgangsjaar

Nu de Wgr-plus-status van Twente, met de bijbehorende taken en bevoegdheden, naar verwachting per 1 januari 2015 komt te vervallen, zijn de regioraad en dagelijks bestuur in hun huidige vorm in ieder geval nodig tot en met 31 december 2014. Na afloop van de huidige bestuursperiode worden daarom een nieuwe regioraad en een nieuw dagelijks bestuur voor Regio Twente gevormd, die in functie blijven tot en met de ordentelijke

afwikkeling van de taken en bevoegdheden in verband met het vervallen van de Wgr-plus-status. Uiteraard kan zich de situatie voordoen dat bijvoorbeeld vanwege wettelijke grondslag de samenwerking op basis van een GR noodzakelijk blijft. Op dat moment moet de afweging worden gemaakt of de huidige GR Regio Twente wordt doorontwikkeld, of dat het meer passend is de huidige GR te beëindigen en een nieuwe GR op te stellen.