

RAADSVOORSTEL

Datum: 8 september 2015

Nummer:

Onderwerp: rapport 'Samenwerken doen we zelf'

Voorgesteld raadsbesluit:

1. kennisnemen van het rapport 'Samenwerken doen we zelf' van de stuurgroep Heroriëntatie samenwerking Twente;
2. instemmen met de in het raadsvoorstel opgenomen uitgangspunten met betrekking tot de inrichting van de beoogde samenwerking ten aanzien van de drie pijlers 'samenwerkende raden', 'samenwerkende portefeuillehouders' en 'samenwerkende ambtelijke organisaties';
3. het college machtigen om onder leiding van de voorzitter van de Regio Twente (als procesverantwoordelijke) op basis van de onder punt 2 bedoelde uitgangspunten consensus te bereiken over verschillen in gemeentelijke standpunten op het rapport en deze consensus te vertalen in een ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente én een ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling Twentebedrijf die ter besluitvorming worden voorgelegd.

Samenvatting van het voorstel

De gemeenteraad wordt voorgesteld om kennis te nemen van het rapport 'Samenwerken doen we zelf' dat de beoogde inrichting van de toekomstige gemeentelijke samenwerking in Twente beschrijft. Omdat de gemeentelijke standpunten over het rapport uiteenlopen wordt een proces opgestart waarmee wordt beoogd om binnen Twente consensus te bereiken op het rapport. In dat verband wordt de gemeenteraad voorgesteld om het college mandaat te geven om binnen dit proces consensus te bereiken op basis van de door de gemeenteraad mee te geven uitgangspunten.

Aanleiding voor dit voorstel

Zoals bekend, vindt er momenteel een heroriëntatie plaats op de gemeentelijke samenwerking in Twente. Deze heroriëntatie heeft uiteindelijk geleid tot het rapport 'Samenwerken doen we zelf' van de stuurgroep 'heroriëntatie samenwerking Twente', onder voorzitterschap van burgemeester Robben van Wierden (hierna 'de commissie Robben'). De voorzitter van Regio Twente heeft zich binnen deze heroriëntatie opgeworpen als procesverantwoordelijke. Zijn oorspronkelijke procesvoorstel bestond eruit dat nog voor het zomerreces in de 14 Twentse gemeenteraden besluitvorming zou moeten plaatsvinden over zowel het definitieve rapport van de commissie Robben, alsook over de juridische vertaling van het rapport in de vorm van een gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente. Dit oorspronkelijke procesvoorstel is inmiddels zodanig gewijzigd dat is gevraagd om de 14 Twentse gemeenteraden voor 1 juli te laten besluiten op het definitieve rapport van de commissie Robben en finale besluitvorming over de Gemeenschappelijke Regeling uit te stellen naar uiterlijk 1 november 2015. Zowel Tubbergen als Dinkelland hebben de voorzitter van Regio Twente ruim voor het zomerreces schriftelijk gemotiveerd laten weten dat besluitvorming vóór het zomerreces niet realistisch wordt geacht. Overigens heeft op 28 mei jl. nog een radenbijeenkomst over dit thema plaatsgevonden, ter voorbereiding waarop door Tubbergen en Dinkelland ruim 20 vragen over het rapport van de commissie Robben zijn gesteld. Met de beantwoording van deze vragen is overigens niet de gewenste duidelijkheid verkregen. Ten tijde van het opstellen van dit raadsvoorstel hebben 11 van de 14 gemeenteraden het definitieve rapport van de commissie Robben behandeld en hier een standpunt over ingenomen.

Beoogd resultaat van het te nemen besluit

Het onderhavige raadsvoorstel voorziet in besluitvorming door de gemeenteraad van Dinkelland op het rapport van de commissie Robben.

Argumentatie

1. Algemene indruk rapport commissie Robben

Het karakter van het rapport laat zich het best schetsen door onderstaand citaat uit het rapport: *“De ontwikkeling van Twente wordt in de eerste plaats gemaakt door de inwoners, de bedrijven en de maatschappelijke organisaties zelf. Als overheden dragen wij bij door onze kerntaken uit te voeren voor de leefbaarheid, de bereikbaarheid en het investeringsklimaat in Twente. De belangrijkste bijdragen leveren we als individuele gemeenten. Diversiteit is een kernkwaliteit van Twente. Individuele successen dragen altijd bij aan dit geheel. Als het nodig is slaan we de handen ineen en*

kiezen we voor onderlinge samenwerking. We doen dit als we onze doelen daarmee beter kunnen bereiken en als we concrete voordelen realiseren in kostenbesparing, kwaliteit en de vermindering van kwetsbaarheid.”

Het rapport is daarmee met name ingestoken vanuit het perspectief van de Twentse gemeenten, in plaats vanuit het perspectief van Regio Twente. Een dergelijke insteek sluit in de basis goed aan op de visie die Dinkelland heeft ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast is het rapport voor een belangrijk deel ingestoken vanuit de inhoudelijke noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking. In eerdere notities en rapporten werd met name de structuur als primaire invalshoek gekozen. Ook om die reden sluit het voorliggende rapport goed aan bij de visie van Dinkelland, waarbij de inhoud de uiteindelijke vorm voor samenwerking bepaalt.

Het rapport schetst de samenwerking aan de hand van drie pijlers; samenwerkende raden, samenwerkende portefeuillehouders en samenwerkende ambtelijke organisatie. Navolgend worden deze pijlers afzonderlijk toegelicht.

2. Samenwerkende gemeenteraden

Met het vervallen van de plusstatus (die in hoofdzaak zag op verplichte samenwerking op specifieke beleidsterreinen) voor Twente is de (verplichte) overdracht van raadsbevoegdheden aan Regio Twente niet meer aan de orde. De Twentse samenwerking betreft daarmee nog slechts uitvoerende collegebevoegdheden. Het algemeen en dagelijks bestuur van Regio Twente zal daarmee ook gevormd worden door collegeleden en niet meer door raadsleden. Desondanks is de commissie Robben van mening dat beslissingen over de agenda van samenwerking en de richting van gezamenlijke activiteiten thuishoren in de individuele raden van de 14 Twentse gemeenten. Het voorstel van de commissie Robben is om de agenda van de regionale samenwerking halverwege iedere bestuursperiode voor te leggen aan de 14 Twentse gemeenteraden in de vorm van een werkprogramma met bestuursopdrachten. Het werkprogramma wordt voordien besproken in gezamenlijke bijeenkomsten met alle Twentse raadsleden: de Twenteraad. De Twenteraad heeft primair een informerende en adviserende functie, maar er kunnen ook zwaarwegende en richtinggevende uitspraken worden gedaan bij meerderheid van stemmen ('resoluties').

Met de introductie van een Twenteraad met genoemde bevoegdheden lijkt de commissie Robben tegemoet te willen komen aan de behoefte die (met name) vanuit de grote steden is geuit om Regio Twente meer doorzettingsmacht te geven en de gemeenteraden een stevigere positie te geven binnen de intergemeentelijke samenwerking. De wens om gemeenteraden meer te betrekken bij regionale samenwerkingsverbanden bestaat overigens zeker ook bij de raad van Dinkelland. Bij herhaling is binnen de raad de zorg geuit dat raadsleden zich teveel op afstand voelen staan van gemeenschappelijke regelingen, waaronder Regio Twente. De verwachting is echter dat met de introductie van de voorgestelde Twenteraad de positie van gemeenteraden niet daadwerkelijk versterkt wordt. De introductie van een Twenteraad in de voorgestelde vorm zet bovendien spanning op een aantal bestuurlijk-juridische aspecten:

- De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gaat uit van een gelaagdheid in bestuursorganen, analoog aan de Gemeentewet. De Wgr kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter en kent daarnaast de mogelijkheid om (bestuurs)commissies in te stellen. De juridische figuur van een Twenteraad in de voorgestelde vorm past daar niet binnen. De introductie van Twenteraad in de voorgestelde vorm maakt de aangereikte juridische structuur vanuit de Wgr complex(er) van aard, temeer nu wordt beoogd om uitsluitend collegebevoegdheden aan de Regio Twente over te dragen. Met een Twenteraad in de voorgestelde vorm lijkt dan ook extra bestuurlijke drukte te worden georganiseerd.
- Met de Twenteraad in de voorgestelde vorm wordt een ontmoetingsplaats beoogd voor ongeveer 350 Twentse raadsleden die samen ongeveer 100 lokale fracties vormen. Reeds vanwege de omvang van een dergelijke Twenteraad kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit ervan.
- De introductie van een Twenteraad in de voorgestelde vorm kan spanning oproepen ten aanzien van de positie van individuele raden en raadsleden. Waar de Wgr uitgaat van verlengd lokaal bestuur zou op lokaal niveau telkens de afweging moeten kunnen worden gemaakt op welke onderwerpen al dan niet regionaal wordt samengewerkt. Gemeenteraden zijn daarmee in de gelegenheid om op lokaal niveau deze afweging te maken en de kaders op dat punt mee te geven aan hun (college)vertegenwoordiger in de gemeenschappelijke regeling. De introductie van een Twenteraad in de voorgestelde vorm die de mogelijkheid krijgt om door middel van resoluties zwaarwegende en richtinggevende uitspraken te doen in de richting van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, staat daarmee op gespannen voet. Enerzijds heeft de lokale

vertegenwoordiger in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling op lokaal niveau bestuurlijke kaders meegekregen, terwijl hij anderzijds kan worden geconfronteerd met kaders in de vorm van een resolutie die bij meerderheid in de Twenteraad is aangenomen.

- Ook zal de Twenteraad in de voorgestelde vorm een meer politiek-bestuurlijk karakter krijgen dan thans het algemeen bestuur van Regio Twente. Tot op heden is er altijd voor gekozen om vanuit het perspectief van verlengd lokaal bestuur een a-politiek samengesteld bestuur van Regio Twente te hebben; de afgevaardigde college- en raadsleden vertegenwoordigen niet hun partij, maar hun gemeente in het bestuur. De introductie van een Twenteraad in de voorgestelde vorm lijkt de mogelijkheid te creëren dat individuele gemeenteraadsleden niet uitsluitend hun gemeente(raad) vertegenwoordigen, maar tevens politiek georiënteerde regionale coalities kunnen vormen bij besluitvorming over bijvoorbeeld resoluties. De vraag is in hoeverre deze mogelijkheid zich verhoudt tot het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur.

3. *Samenwerkende portefeuillehouders*

De tweede pijler in de nieuwe Twentse samenwerking wordt gevormd door de samenwerkende portefeuillehouders. Het rapport kiest ook voor de samenwerking door portefeuillehouders een andere insteek dan in eerdere notities. Centraal staat de inhoud waarop wordt samengewerkt. De samenwerking betreft uitvoering van taken op het niveau van de colleges. Het betreft onderlinge samenwerking, op initiatief en onder regie van de portefeuillehouders op de betreffende terreinen. De stuurgroep die het rapport heeft opgesteld gaat er vanuit dat die portefeuillehouders hierin samen het voortouw nemen en onderling voortrekkers aanwijzen die het mandaat krijgen om een bepaalde bestuursopdracht uit te werken. De individuele portefeuillehouders leggen daarover zelf rechtstreeks verantwoording af in hun eigen gemeenteraden.

Dat betekent dat het voor de hand ligt om van de nieuwe regeling Regio Twente een collegeregeling te maken. Daaruit, en uit de overtuiging dat de Twentse samenwerking weer echt vān de gemeenten moet worden, vloeit voort dat het verband van samenwerkende vakinhoudelijke portefeuillehouders meer dan voorheen het voortouw neemt bij de samenwerking in Twente. Dat betekent een kleinere rol voor het (dagelijks en algemeen) bestuur van de nieuwe gemeenschappelijke regeling Regio Twente zoals die nu vorm krijgt. Het bestuur heeft vooral een coördinerende taak tussen de verschillende beleidsvelden waarop de gemeenten via hun portefeuillehouders onderling samenwerken.

4. *Samenwerkende ambtelijke organisaties*

De derde pijler in de heroriëntatie op de intergemeentelijke samenwerking in Twente wordt gevormd door de samenwerkende ambtelijke organisaties. In eerdere notities werd deze pijler overigens zodanig ingekleurd, dat deze qua aard en karakter erg ver afstond van de visie die Dinkelland heeft op ambtelijke samenwerking.

Het voorliggende rapport gaat weliswaar nog steeds uit van een Twentebedrijf, maar ook hier is de toonzetting wezenlijk anders. Dit laat zich het beste illustreren aan de hand van het volgende citaat: *“Het huidige model van de Wgr-plusregio Twente blijkt niet de juiste formule om besturing en efficiency ook in de komende periode goed te beleggen. Die formule gaat er namelijk van uit dat als je ambtelijke capaciteit wilt bundelen, dit automatisch betekent: overdracht van taken en bevoegdheden aan een regionaal bestuur met eigen regionale bestuursorganen. Dat laatste is meermaals reden gebleken om bepaalde samenwerking juist niet bij Regio Twente onder te brengen. Gemeenten zoeken namelijk wel schaalvoordelen en extra expertise, maar zonder overdracht van sturing. De formule van het Twentebedrijf kan in dit dilemma een passende oplossing zijn.”*

In het rapport van de commissie Robben wordt deze pijler slechts in beperkte mate uitgewerkt. Wel worden er bestuurlijke kaders geformuleerd, waarbinnen de ambtelijke samenwerking verder uitgewerkt zou moeten worden door de kring van Twentse secretarissen. Wezenlijk verschil tussen het conceptrapport en het definitieve rapport van de commissie Robben op dit onderdeel is de positie van Regio Twente binnen de ambtelijke samenwerking. In het conceptrapport van de commissie Robben en in notities van de kring van Twentse secretarissen staat niet de regio Twente, maar het Twentebedrijf centraal. Essentieel daarbij was dat het Twentebedrijf wordt geplaatst in het bredere kader van de Twentse netwerksamenwerking. Het Twentebedrijf is een nieuwe organisatievorm die ingezet kan worden voor het bundelen van ambtelijke capaciteit. De plek die het Twentebedrijf kan invullen ontstaat uit de afweging tussen lokaal organiseren en de verschillende vormen van samenwerking: poolen, hosten en bundelen. Regio Twente was binnen deze filosofie één van de samenwerkingsmodules die gepositioneerd zou kunnen worden binnen het Twentebedrijf. Het Twentebedrijf zou daarmee een ‘neutrale landingsplaats’ moeten zijn voor samenwerkingsinitiatieven binnen Twente.

In het definitieve rapport is deze filosofie verlaten. De organisatie van Regio Twente wordt centraal gesteld en het Twentebedrijf verwordt daarmee tot de ambtelijke organisatie van Regio Twente die daarnaast ook voor andere (gemeentelijke) organisaties kan werken. Daarmee zijn de beoogde aard en karakter van het Twentebedrijf wezenlijk veranderd ten opzichte van de eerder omarmde filosofie. Voor Dinkelland is het van wezenlijk belang dat een Twentebedrijf zich kan ontwikkelen als een neutrale landingsplaats waarbij de Twentse gemeenten alsook de Twentse samenwerkingsverbanden (al dan niet alle 14 Twentse gemeenten vertegenwoordigend) telkens zelf de afweging kunnen maken om al dan niet bedrijfsvoeringstaken over te dragen aan het Twentebedrijf, vanuit de filosofie van de 'coalition of the willing'.

In de kring van Twentse secretarissen is over dit principiële aspect bij herhaling gedebatteerd, waarbij de kring zich bij herhaling heeft uitgesproken vóór het neutrale karakter van het Twente-bedrijf.

5. Uitgangspunten ten behoeve van het verdere proces

Vanuit de voorgaande analyse van het definitieve rapport van de commissie Robben, in samenhang met de resultaten van de bespreking van het conceptrapport van de commissie Robben met de gemeenteraad, zijn de volgende uitgangspunten af te leiden die kunnen dienen als een mandaat aan het college in het verdere proces om te komen tot consensus op het definitieve rapport van de commissie Robben:

- Het rapport 'Samenwerken doen we zelf' biedt een goede basis om de toekomstige gemeentelijke samenwerking in Twente verder vorm te geven.
- Het rapport kiest als insteek dat de samenwerking in Twente vanuit lokaal perspectief moet worden benaderd; ieder lokaal succes draagt in die visie bij aan het succes van Twente.
- Het rapport biedt een logische structuur waarbinnen de toekomstige samenwerking in Twente wordt vormgegeven; samenwerkende gemeenteraden, samenwerkende portefeuillehouders en samenwerkende ambtelijke organisaties. Binnen deze drie pijlers roepen de voorgestelde keuzes overigens op onderdelen wel vragen op.
- Het rapport gaat uit van de coalition of the willing; iedere Twentse gemeente bepaalt voor zichzelf waar de meerwaarde voor intergemeentelijke samenwerking ligt, hetgeen dus kan betekenen dat niet op ieder dossier in dezelfde samenstelling wordt samengewerkt. De coalities kunnen wijzigen.
- Binnen de pijler 'samenwerkende raden' is de geconstateerde behoefte om gemeenteraden meer te betrekken bij de Twentse samenwerking vertaald door het introduceren van een Twenteraad. De verwachting is echter niet dat de positie van de gemeenteraad hiermee daadwerkelijk wordt versterkt. De inschatting is dat op lokaal niveau de beschikbare instrumenten vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen effectiever kunnen worden ingezet dan momenteel het geval is, waarmee de positie van gemeenteraden meer wordt versterkt dan met de introductie van de Twenteraad in de voorgestelde vorm. Informele periodieke ontmoetingen tussen Twentse raadsleden, om aldus ook op politiek niveau een Twentebreed netwerk te creëren, worden als positief beoordeeld.
- Het rapport ziet de ambtelijke samenwerking binnen het Twentebedrijf als organisch groeimodel. Deze gedachte wordt omarmd, hoewel het daarbij van belang is om nog meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het Twentebedrijf effectief kan worden bestuurd, hoe de mogelijkheden tot toe- en uittreding op taakniveau eenvoudig kunnen worden vormgegeven en hoe er een transparante financieringsstructuur wordt ontwikkeld.
- Binnen de pijler 'samenwerkende ambtelijke organisaties' werd in het conceptrapport het Twentebedrijf als neutrale landingsplaats geschetst voor samenwerkingsconstructies van de 14 Twentse gemeenten alsmede voor samenwerkingsverbanden met minder deelnemers. In het definitieve rapport is het Twentebedrijf verworden tot de ambtelijke organisatie van de Regio Twente die daarnaast fungeert als landingsplaats voor andere samenwerkingsverbanden. Dit sluit niet aan bij de visie van Dinkelland ten aanzien van intergemeentelijke ambtelijke samenwerking. Een expliciet onderscheid tussen Regio Twente en het beoogde Twentebedrijf wordt op dat punt voorgestaan.

Externe communicatie

Wanneer de gemeenteraad een besluit op voorliggend voorstel heeft genomen, zal dit besluit worden gedeeld met de voorzitter van Regio Twente en met de aan Regio Twente deelnemende gemeenten

Financiële paragraaf

n.v.t.

Uitvoering

Wanneer bestuurlijk consensus is bereikt over het rapport van de commissie Robben, zal het rapport een juridische vertaling dienen te ondergaan in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Gezien het door Dinkelland gewenste onderscheid tussen Regio Twente enerzijds en het Twentebedrijf anderzijds zal de juridische vertaling daarom moeten leiden tot twee op zichzelf staande Gemeenschappelijke Regelingen voor Regio Twente (een collegeregeling) en het Twentebedrijf (een bedrijfsvoeringsregeling). Aangezien met het vervallen van de Wgr-plus per 1 januari 2015 binnen één jaar de bestaande Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente in overeenstemming moet zijn gebracht met de Wgr, zal in ieder geval vóór 1 januari 2016 een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente moeten zijn vastgesteld. Dat kan de juridische vertaling van het rapport van de commissie Robben zijn (mits daarover consensus wordt bereikt), maar kan ook het 'Wgr-proof' maken van de huidige Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente, als een soort noodverband. Met een dergelijke vangnetregeling wordt in ieder geval voorkomen dat Regio Twente in een juridisch vacuüm terecht komt. Dit laatste verdient uiteraard niet de voorkeur. Voor een Gemeenschappelijke Regeling voor het Twentebedrijf bestaat geen juridische deadline. Overigens zijn inmiddels voorbereidingen getroffen voor het opstellen van de diverse Gemeenschappelijke Regelingen.

Evaluatie

n.v.t.

Harmonisatie Dinkelland-Tubbergen

Gezien de gelijklopende standpunten die Tubbergen en Dinkelland ten aanzien van de gemeentelijke samenwerking tot op heden hebben ingenomen, legt het college van Tubbergen een gelijklopend voorstel voor aan de gemeenteraad van Tubbergen.

Bijlagen

- I15.018000: rapport 'Samenwerken doen we zelf'
- I15.018006: aanbiedingsbrief voorzitter Regio Twente
- I15.020681: gewijzigd procesvoorstel

Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten conform het bijgevoegde ontwerpraadsbesluit.

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DINKELLAND,
de loco-secretaris, de burgemeester,

E.M. Grobben

mr. R.S. Cazemier

Vergadering presidium op		
Besluit presidium:	<input type="radio"/>	om advies naar Commissie
	<input type="radio"/>	rechtstreeks naar raad ter besluitvorming
	<input type="radio"/>	naar raad ter kennisname
	<input type="radio"/>	anders, namelijk:

Vergadering Commissie op		
Advies aan de raad	<input type="radio"/>	advies hamerstuk
	<input type="radio"/>	advies bespreekstuk
	<input type="radio"/>	anders, namelijk:
Opmerkingen:		

RAADSBESLUIT

Datum: 6 oktober 2015
Nummer:

De raad van de gemeente Dinkelland,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 8 september 2015;

gelet op het advies van de commissie van 22 september 2015;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet, in de Algemene wet bestuursrecht en in de Wet gemeenschappelijke regelingen;

B E S L U I T:

1. kennis te nemen van het rapport 'Samenwerken doen we zelf' van de stuurgroep Heroriëntatie samenwerking Twente;
2. in te stemmen met de in het raadsvoorstel opgenomen uitgangspunten met betrekking tot de inrichting van de beoogde samenwerking ten aanzien van de drie pijlers 'samenwerkende raden', 'samenwerkende portefeuillehouders' en 'samenwerkende ambtelijke organisaties';
3. het college te machtigen om onder leiding van de voorzitter van de Regio Twente (als procesverantwoordelijke) op basis van de onder punt 2 bedoelde uitgangspunten consensus te bereiken over verschillen in gemeentelijke standpunten op het rapport en deze consensus te vertalen in een ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente én een ontwerp-Gemeenschappelijke Regeling Twentebedrijf die ter besluitvorming worden voorgelegd.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 6 oktober 2015

de griffier,

de voorzitter,

mr. O.J.R.J. Huitema

mr. R.S. Cazemier