

Uitwerking rapport “Samenwerken doen we zelf”

Bestuurlijke oplegger van de procesverantwoordelijke, de voorzitter van Regio Twente

31 augustus 2015

Aanleiding

De afgelopen twee jaar hebben de Twentse gemeenten zich gebogen over de wijze waarop ze in de toekomst willen blijven samenwerken. Dit heeft geleid tot het rapport ‘Samenwerken doen we zelf’, dat in april van dit jaar aan alle gemeenten is aangeboden. In dit rapport is de samenwerking uitgewerkt op drie niveaus:

- Samenwerkende raden;
- Samenwerkende portefeuillehouders;
- Samenwerkende ambtelijke organisaties.

Er is afgesproken dat alle gemeenten voor 1 juli 2015 een standpunt over het rapport hebben ingenomen en vervolgens voor 1 november 2015 een besluit nemen over de nieuwe vorm van samenwerking. Op verzoek van de gemeenten heeft de voorzitter van Regio Twente, heer G.J. de Graaf, de rol van procesverantwoordelijke op zich genomen. In de zomerperiode heeft hij op basis van elf beschikbare gemeentelijke standpunten een voorstel gemaakt, waarover de veertien gemeenten voor 1 november 2015 moeten besluiten. Drie gemeenten die voor 1 juli 2015 nog geen standpunt hadden ingenomen, kunnen hun overwegingen meenemen bij die besluitvorming. Op deze manier kan de vernieuwde samenwerking op 1 januari 2016 – het moment waarop het overgangsjaar van afschaffing van de plus in de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr-plus) afloopt en waarop de huidige regeling Regio Twente is gebaseerd - starten.

Eén visie, twee gemeenschappelijke regelingen

Op basis van de standpunten van de gemeenten is een definitief voorstel gemaakt voor een gewijzigde Regeling Regio Twente en een nieuwe zogenaamde bedrijfsvoeringsregeling. Dit voorstel doet zoveel als mogelijk recht aan de standpunten van de gemeenten. Het kan niet tegemoet komen aan alle wensen, omdat deze op een paar punten te ver uit elkaar liggen of door een minderheid van gemeenten worden ingenomen. Ook in het nieuwe voorstel gaat het om collegeregelingen, maar er wordt voor Regio Twente nadrukkelijk gehecht aan een (nieuwe) rol voor de raden. Daarop wordt hierna onder het kopje ‘Governance’ nader ingegaan. Beide regelingen, een gewijzigde Regio Twente en een nieuw Twentebedrijf, vormen conform het rapport ‘Samenwerken doen we zelf’ gezamenlijk de landingsplaats voor alle vormen van (vrijwillige) samenwerking. De twee regelingen bestaan naast elkaar, maar worden vanuit een gelijke visie, organisatiefilosofie en principes aangestuurd.

De Twentse Kring Gemeentesecretarissen heeft het onderdeel ‘samenwerkende ambtelijke organisaties’ verder uitgewerkt door bedrijfsplannen voor beide organisaties op te stellen. Deze plannen zijn nog niet definitief, aan vervolmaking wordt de komende tijd nog gewerkt. Om een beeld te geven van de bedrijfsplannen op dit moment zijn de conceptversies ter kennisname bijgevoegd.

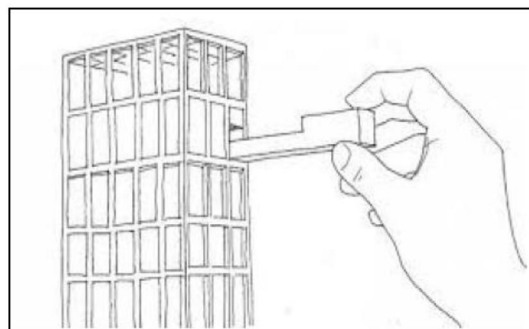
Bedrijfsvoering in een aparte gemeenschappelijke regeling, het Twentebedrijf

Er wordt voorgesteld de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken in een nieuwe gemeenschappelijke regeling te plaatsen; het Twentebedrijf. De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt sinds 1 januari 2015 de mogelijkheid om voor de uitvoering van werkzaamheden op het gebied van bedrijfsvoering een lichte vorm van gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Het betreft de zogenaamde bedrijfsvoeringsorganisatie, dat geen geleed bestuur kent met een algemeen en dagelijks bestuur, maar een ongeleed bestuur met alleen een bestuur. In de tot nu toe van elf gemeenten ontvangen reacties hebben zeven gemeenten de suggestie gedaan om voor de bedrijfsvoering deze regeling te treffen. De uitvoering van bedrijfsvoeringstaken is op deze manier duidelijk gescheiden van de beleidsuitvoeringstaken van Regio Twente. De bedrijfsvoeringstaken die Regio Twente nu nog uitvoert, worden in de toekomst ondergebracht bij het Twentebedrijf. In het Twentebedrijf komen ook de bedrijfsvoeringstaken terecht, die gemeenten (in de toekomst) op basis van vrijwillige samenwerking gezamenlijk willen uitvoeren of waarvoor de samenwerking gebaseerd is op een wettelijke verplichting (bijvoorbeeld VRT).

Er is gekozen voor een zo licht mogelijke gemeenschappelijke regeling, de bedrijfsvoeringsorganisatie, met een belangrijke rol voor de secretarissen van de deelnemende organisaties. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering is hierdoor feitelijk een verlengstuk van de eigen bedrijfsvoering. Het Twentebedrijf stelt zelf geen beleidsmatige kaders op.

Gewijzigde regeling Regio Twente

De gewijzigde regeling Regio Twente wordt een zogenaamde collegeregeling met een algemeen bestuur dat is samengesteld uit veertien collegeleden (uit iedere deelnemende gemeente een) plus de burgemeester van de grootste gemeente als voorzitter. Aan Regio Twente worden alleen collegebevoegdheden overgedragen. Het is niet mogelijk om raadsleden op te nemen in het algemeen bestuur zolang er geen raadsbevoegdheden worden overgedragen.



Onder het kopje 'Governance' wordt nader ingegaan op de positie van de raden. Het algemeen bestuur wordt ondersteund door een klein dagelijks bestuur, dat praktische coördinatie op dagelijks niveau regelt plus een aantal formeel wettelijke taken zoals beslissingen over personeel, contracten en bezwaarschriften. De inhoudelijke voorbereiding van de regionale samenwerking ligt bij de overleggen van portefeuillehouders (portefeuilleberaden, bestuurscommissies) en bij bestuurlijke overleggen in geval van 'coalition of the willing'. Hierbij wordt de lijn gevolgd die is beschreven in het rapport 'Samenwerken doen we zelf'.

Regio Twente voert een aantal taken uit voor de veertien Twentse gemeenten. Alle taken die Regio Twente nu al uitvoert, blijven bij Regio Twente, met uitzondering van bedrijfsvoeringstaken. Het gaat hierbij om voorbereiding en uitvoering van beleid van publieke gezondheid (GGD), de organisatie voor zorg en jeugdhulp Twente (OZJT), recreatieve voorzieningen, economie, belangenbehartiging en de 'coalitions of the willing', zoals Kennispunt Twente en Netwerkstad. De bedrijfsvoeringstaak

salarisadministratie en de bedrijfsvoeringstaken voor de VRT worden na 1 januari 2016 nog tijdelijk uitgevoerd door Regio Twente tot het moment dat het Twentebedrijf een casco heeft en gevuld wordt. Dan zullen deze taken en verdere bedrijfsvoeringsonderdelen worden *ingeplugd* in het Twentebedrijf.

Ook bij de gewijzigde Regio Twente hebben de secretarissen een rol (zie Governance).

Twee organisaties, gelijke organisatiefilosofie

De organisaties van beide gemeenschappelijke regelingen worden stapsgewijs opgebouwd via een zogenoemd *casco-concept*. Het casco bestaat uit de ondersteunende processen om de organisatie zelf in stand te houden en efficiënt te laten draaien. In het casco kunnen vervolgens taken worden *ingeplugd*. Bij Regio Twente is het casco voor een deel al ingevuld met de hiervoor genoemde onderwerpen (GGD, OZJT, recreatieve voorzieningen, economie, belangenbehartiging, Kennispunt Twente en Netwerkstad).

Bij het Twentebedrijf zal dit de komende jaren ook gaan gebeuren. Om dit te laten slagen en zo te komen tot een effectieve en efficiënte vorm van samenwerking in Twente, is het commitment van alle gemeenten nodig om samenwerkingen tussen twee of meer gemeenten *in te pluggen* in Regio Twente of het Twentebedrijf.

Governance

Zowel Regio Twente (openbaar lichaam) als Twentebedrijf (bedrijfsvoeringsorganisatie) wordt bestuurd door collegeleden van de deelnemende gemeenten. In het rapport 'Samenwerken doen we zelf' staan de rol en positie van de colleges van b&w in de gewijzigde Regeling Regio Twente uitgebreid beschreven. Hieraan is in dit voorstel niets veranderd. In het Twentebedrijf ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de colleges van b&w, maar zorgen de secretarissen voor de aansturing.

Nieuw in de regeling Regio Twente is de rol van de secretarissen. Binnen de gemeenten zijn zij ambtelijk verantwoordelijk voor de organisatie en de bedrijfsvoering. Daarom is het logisch dat zij, wanneer het gaat om gezamenlijke taakuitoefening, ook een belangrijke rol spelen via de kring van secretarissen. 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.

In het Twentebedrijf vormen de secretarissen een netwerkdirectie. Deze netwerkdirectie is, onder verantwoordelijkheid van het bestuur, verantwoordelijk voor de aansturing van de directeur en draagt zorg voor de verbinding tussen het Twentebedrijf en de deelnemers.

Twenteraad

Over de positie van de raden en de voorgestelde werkwijze van de Twenteraad bestaan nog verschillen van opvatting tussen de gemeenten. De voorstellen uit 'Samenwerken doen we zelf' om te komen tot een Twenteraad met een bijbehorend presidium worden geoperationaliseerd. Zo ontstaat experimenteerruimte voor de Twentse raadsleden om bijeen te komen om richtinggevende uitspraken te doen over werkprogramma en bestuursopdrachten. Via genoemd presidium, dat bestaat uit een vertegenwoordiger van elke gemeenteraad, worden de bijeenkomsten van de Twenteraad voorbereid met ondersteuning van de griffiers. Op 28 mei 2015 is er een eerste concrete invulling aan de *Twenteraad in oprichting* gegeven. De volgende bijeenkomst, op 19 november 2015, staat in het teken van werkgelegenheid en economie. De voorbereiding hiervan is

eveneens in handen van de Twentse griffiers. Zij komen in overleg met de raden tot een voorstel voor verdere invulling in 2016.

Het is vanzelfsprekend en van belang dat de raden een goede positie hebben in de Twentse samenwerking, daarom wordt voorgesteld dat zij de komende tijd met elkaar in gesprek gaan over de wijze waarop dit vorm te geven. Dit kan leiden tot het overdragen van één of meer raadsbevoegdheden, maar ook tot het instellen van een commissie van advies of de opiniërende bijeenkomsten via de Twenteraad conform het advies 'Samenwerken doen we zelf'.

Wanneer de 14 Twentse raden raadsbevoegdheden op een bepaald terrein willen overdragen dan wordt de collegeregeling Regio Twente aangepast in een college/raadsregeling Regio Twente met ook raadsleden in het algemeen bestuur.

Het spreekt voor zich dat de raden de portefeuillehouders in de eigen gemeente kunnen aanspreken op de regionale samenwerking. Verder houden raden invloed, omdat zij de gemeentelijke begroting en daarmee de bijdrage aan de begroting van de gemeenschappelijke regelingen vaststellen.

Evaluatie

In de in juni 2015 verschenen handreiking *Grip op regionale samenwerking; handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers* (een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Griffiers) staan acht gouden lessen om met bestuurlijke samenwerking om te gaan. Eén daarvan is om de samenwerkingsverbanden regelmatig te evalueren. Mede naar aanleiding van de consultatie van de gemeenteraden is daarom in beide regelingen opgenomen dat er aan het eind van elke zittingsperiode van de gemeenteraad een evaluatie wordt gehouden waarbij de raden worden betrokken. De eventuele overdracht van raadsbevoegdheden kan onderdeel zijn van deze evaluatie.

Financiën

De financiering van Regio Twente zal na wijziging van de regeling grotendeels hetzelfde zijn als nu het geval is. De basisfinanciering voor de verplichte samenwerkingen of de in het verleden afgesproken samenwerking, zoals de GGD (verplicht) of recreatieve voorzieningen (vrijwillig), blijft hetzelfde. De kosten van deze samenwerking worden met de deelnemers verrekend op basis van inwonertal, met uitzondering van de bijdrage voor jeugdgezondheidszorg, die is gebaseerd op het aantal kinderen in de leeftijd 0-18 jaar. Voor de samenwerkingen op het gebied van *'coalitions of the willing'* wordt gebruikgemaakt van een transparant kostprijsmodel. Dat wil zeggen dat de kosten die gemaakt worden voor de diensten die worden afgenomen verrekend worden met de betreffende deelnemers.

De financiering van het Twentebedrijf gaat uit van een groeimodel. Het concept van *'coalition of the willing'* betekent namelijk dat nog niet vaststaat welke taken het Twentebedrijf straks voor welke gemeente of samenwerkingsverband gaat uitvoeren en dat het een dynamisch geheel blijft zodra het Twentebedrijf functioneert. Dat maakt het niet mogelijk nu al een integrale begroting voor het Twentebedrijf neer te leggen.

In het groeimodel wordt in elk geval voor de eerste drie jaren (2016-2018) een onderscheid gemaakt tussen de kosten en financiering van instandhouding van de casco-organisatie en de kosten en financiering van de dienstverlening. De kosten van de casco-organisatie worden door de deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden gedragen vanuit het solidariteitsbeginsel:

zonder casco kan er immers geen dienstverlening plaatsvinden. De kosten voor de casco-organisatie worden geraamd op circa € 0,8 - € 0,9 miljoen per jaar (voornamelijk personeelskosten en ICT). De financiering van de dienstverlening vindt plaats op basis van het profijtbeginsel. In 2017 wordt dit model geëvalueerd en wordt besloten over het bekostigingsmodel dat met ingang van 2019 wordt gebruikt. Uiteraard is het uiteindelijk de bedoeling dat met deze vorm van samenwerking bespaard wordt en de kosten van het casco terugverdiend worden.

Procedure

De huidige regeling van Regio Twente is vastgesteld op basis van de plus in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-plus). Op grond van het overgangsrecht in het kader van de afschaffing van de Wgr-plus moet de regeling per 1 januari 2016 zijn aangepast. Als de regeling niet tijdig wordt aangepast, dan houdt Regio Twente van rechtswege op te bestaan. Daarmee is er geen continuïteit meer voor het uitvoeren van de huidige taken en bevoegdheden, zoals bij de GGD, OZJT, economie en recreatieve voorzieningen. Deze situatie moet worden voorkomen.

Vanwege de samenhang tussen Regio Twente en het Twentebedrijf, is het voorstel om ook voor 1 november aanstaande een besluit te nemen over de oprichting van het Twentebedrijf. Omdat de regeling Regio Twente is getroffen door de raden, colleges van b&w en de burgemeesters is voor een wijziging daarvan een besluit nodig van deze drie bestuursorganen. Voor het Twentebedrijf geldt dat de colleges van b&w alleen kunnen besluiten tot het treffen van een regeling (Twentebedrijf), wanneer zij daarvoor toestemming hebben gekregen van de raad. Het is belangrijk dat in alle deelnemende gemeenten dezelfde tekst van de gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld. In juridische zin is een gelijkkluidende vaststelling nodig. Als een gemeente een wijziging nodig vindt, dan wordt verzocht de tekst toch ongewijzigd vast te stellen en de gewenste wijziging(en) separaat mee te delen. Deze wijzigingen worden vervolgens verzameld en in een overzicht geplaatst. Over deze wijzigingen kunnen gemeenten vervolgens, in tweede aanleg, een besluit nemen.