



**Stuurgroep
Heroriëntatie Twentse samenwerking**

Samenwerken doen we zelf

13 april 2015

Samenstelling Stuurgroep Heroriëntatie Twentse Samenwerking

Henk Robben, burgemeester van Wierden (voorzitter)
Hans Gerritsen, burgemeester van Haaksbergen
Jon Hermans-Vloedveld, burgemeester van Almelo (tot oktober 2014)
Sander Schelberg, burgemeester van Hengelo (vanaf november 2014)
Theo Schouten, burgemeester van Oldenzaal
Hans Brokers, namens griffierskring
Arie van Eck, namens secretarissenkring

Ondersteuning:

Trudy Vos, secretaris-directeur Regio Twente
Henk Bolhaar, directiesecretaris Regio Twente
Jan Herman de Baas, extern adviseur

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| 1. Bestuurlijke samenvatting | 4 |
| 2. Inleiding | 10 |
| 3. Ambitie voor de Twentse overheid | 13 |
| 4. Samenwerkende gemeenteraden | 16 |
| 5. Samenwerkende portefeuillehouders | 21 |
| 6. Samenwerkende ambtelijke organisaties | 26 |

1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Samenwerken doen we zelf. Dat hoeft ons niet te worden opgelegd. Alle 14 gemeenten voelen zich nadrukkelijk verbonden met Twente. We zien hoe ieder van ons daaraan een steentje bijdraagt. Onze gezamenlijke ambitie is om de regio sociaaleconomisch verder te brengen. We voelen hier een grote urgentie. Tegelijkertijd willen we de kwaliteiten van Twente bewaren als ons gezamenlijk erfgoed.

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.

Als stuurgroep is ons gevraagd om voor de vernieuwde samenwerking in de post-Wgr-plus fase een uitwerking te maken die kan rekenen op draagvlak bij de 14 gemeenteraden. Het vertrekpunt daarvoor was de notitie '*Eerste contour vernieuwde regionale samenwerking*', die in februari 2014 door het Dagelijks Bestuur van Regio Twente is aangeboden aan de regioraad en doorgezonden aan de gemeenteraden. De centrale gedachte daarin is om de samenwerking weer echt iets van de gemeenten zelf te maken en de sturing weer terug te geven aan de gemeenteraden en de colleges van B&W. In die zin bouwt de notitie voort op het rapport van de Commissie Kerckhaert, die in 2010 de formule introduceerde van '*coalitions of the willing*' en het Communiqué van Zenderen, waarbij de 14 colleges zich begin 2013 hebben uitgesproken voor '*bestuurlijk noaberschap*' in de gemeentelijke bedrijfsvoering.

Conform onze opdracht hebben we dit uitgewerkt op drie niveaus van samenwerking.

- Samenwerkende gemeenteraden

Met het vervallen van de Wgr-plus is overdracht van raadsbevoegdheden niet meer aan de orde. De samenwerking betreft straks alleen nog uitvoerende collegebevoegdheden. Wettelijk is de samenwerking dan een zogenaamde 'collegeregeling' met in het DB en AB alleen collegeleden.

Desondanks vinden wij dat beslissingen over de agenda van de samenwerking en de richting van gezamenlijke activiteiten thuishoren in de individuele gemeenteraden van de 14 Twentse gemeenten. We stellen daarom voor dat de agenda van de samenwerking halverwege iedere bestuursperiode aan de 14 gemeenteraden wordt voorgelegd in de vorm van een werkprogramma met bestuursopdrachten. Het werkprogramma wordt voordien besproken in bijeenkomsten van de gemeenteraden onderling: de 'Twenteraad'. De Twenteraad heeft primair een informerende en adviserende functie maar er kunnen ook uitspraken worden gedaan bij meerderheid van stemmen ('resoluties').

- Samenwerkende portefeuillehouders

De samenwerking betreft uitvoering van taken op het niveau van de colleges van B&W. Het is samenwerking onderling, op initiatief en onder regie van de portefeuillehouders op de betreffende terreinen. We stellen voor dat die portefeuillehouders hierin samen het voortouw nemen en onderling voortrekkers aanwijzen die het mandaat krijgen om een bepaalde bestuursopdracht uit te werken.

De portefeuillehouders leggen daarover zelf rechtstreeks verantwoording af in hun eigen gemeenteraden.

Er blijft een Wgr-bestuur met rechtspersoonlijkheid nodig. Maar wij stellen voor dat dit bestuur gevormd wordt door het bijeenbrengen van de trekkende portefeuillehouders, één uit iedere gemeente. Zo'n bestuur is formeel het AB van de nieuwe regeling met de bevoegdheden die daarbij horen, maar het ziet zichzelf niet als spil van de samenwerking. Het bestuur heeft vooral een coördinerende taak tussen de verschillende beleidsvelden waarop de gemeenten via hun portefeuillehouders onderling samenwerken.

- Samenwerkende ambtelijke organisaties

Er bestaat in Twente al jaren een levendige ambtelijke samenwerking. Op tal van terreinen vindt ambtelijke uitwisseling plaats in het organisatie-netwerk van de Twentse gemeenten. Soms is informeel '*poolen*' de beste vorm. Soms worden taken ondergebracht bij buurgemeenten: '*hosten*'. In een aantal gevallen wordt ambtelijke capaciteit gebundeld in gezamenlijke organisatievormen: '*bundelen*'. Dit betreft nu al vele honderden fte en er zijn nog nieuwe initiatieven onderweg.

Het '*bundelen*' van capaciteit gebeurde tot nu toe door overdracht aan Regio Twente, waarmee niet alleen de ambtelijke capaciteit overging maar ook de taken en bevoegdheden. Dat laatste is in veel gevallen niet nodig en ook niet gewenst. Daarom is er behoefte aan een nieuw type organisatie.

De nieuwe werkorganisatie van de nieuwe Regio Twente krijgt daarom een ander karakter dan de organisatie van de oude Regio Twente. De nieuwe organisatie werkt namelijk niet alleen voor het nieuwe Regiobestuur, maar kan ook werken voor andere Twentse besturen, bestuurscommissies of groepen gemeenten. In dit concept is het 'Twentebedrijf' een faciliterende organisatie, die geen taken en bevoegdheden overneemt, maar die capaciteit levert aan verschillende besturen en samenwerkingsvormen. Om het onderscheid met de oude organisatie te benadrukken hebben we hier als werktitel een nieuwe naam aan verbonden: 'Twentebedrijf'. De gemeentesecretarissen houden toezicht op het Twentebedrijf als onderdeel van hun normale taak in de bedrijfsvoering en zij leggen daarover verantwoording af aan hun eigen college.

Met de voorstellen op deze drie niveaus zetten we een logische vervolgstap in de Twentse samenwerking: minder bestuurlijke drukte. Het gaat niet om besturen vanaf regionaal niveau, maar om het regelen van samenwerking. Lokaal initiatief en lokale besluitvorming staan voorop, met rechtstreekse intergemeentelijke afstemming op alle niveaus: gemeenteraden, dagelijks bestuurders en ambtelijk management.

SAMENVATTING VAN DE JURIDISCHE REGELING

Bij dit eindrapport is een voorstel gevoegd voor een **nieuwe tekst van de gemeenschappelijke regeling**. Het gaat om een aanpassing van de bestaande gemeenschappelijke regeling Regio Twente. Het aanpassen van de bestaande regeling heeft om juridische en financiële redenen de voorkeur boven het oprichten van een geheel nieuwe regeling.

Door het vervallen van de Wgr-plus en een aantal technische wetsaanpassingen is een nieuwe regeling uiterlijk nodig per 1 januari 2016. In ons voorstel zijn de aanpassingen meegenomen die voortvloeien uit ons rapport. Deze zijn hieronder samengevat.

De 'post-Wgr-plus'-samenwerking omvat alleen nog collegebevoegdheden. De samenstelling van het **Algemeen Bestuur** moet daarop worden aangepast. Een AB met raads- en collegeleden (zoals de huidige regionaad) is alleen toegestaan indien er ook raadsbevoegdheden worden overgedragen. Met het vervallen van de Wgr-plus is dat niet meer aan de orde.

Daarom zal in de nieuwe opzet **het AB bestaan uit collegeleden**. Het voorstel is 14 collegeleden, uit iedere deelnemende gemeente 1, plus de burgemeester van de grootste gemeente als voorzitter.

Het initiatief voor samenwerking en de sturing op de samenwerking moet ons inziens niet vanuit het Wgr-bestuur komen, maar vanuit de gemeenten zelf. Daarom leggen wij in ons voorstel het primaat in collegesamenwerking niet bij het DB, maar bij de overleggen van portefeuillehouders: de **portefeuilleberaden**. Het gaat immers om het bundelen van krachten in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Dat kan het beste rechtstreeks en onderling door de betrokken portefeuillehouders worden geregeld. Waar nodig geven zij hiervoor één van hen mandaat om als **regionaal portefeuillehouder** de dagelijkse gang van zaken te leiden.

Als er formele besluiten van het Wgr-bestuur nodig zijn, dan kunnen die worden voorbereid in de portefeuilleberaden en vastgesteld door het AB. In het AB geldt één stem per gemeente, behoudens voor het vaststellen van de financiële bijdragen, waarvoor het inwoneraantal wordt aangehouden.

Na de transformatie gaat het bij Regio Twente voornamelijk om vrijwillige samenwerking. Het bereiken van consensus tussen de gemeenten is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Voor sommige activiteiten kan het wenselijk zijn om ten behoeve van de slagvaardigheid **meerderheidsbesluitvorming** af te spreken. Als het gaat om de financiële bijdrage van een gemeente dan gebeurt dit in de meeste gevallen op basis van het inwoneraantal. Daarom ligt het voor de hand de stemverhouding voor het vaststellen van de begroting en rekening daarop te baseren. Het verschil in stemverhouding tussen 'gewone' en financiële besluiten is op eenzelfde manier al van toepassing bij Veiligheidsregio Twente en functioneert daar naar tevredenheid.

Omdat de voorbereiding en uitvoering van voorstellen door de portefeuillehouders wordt gestuurd is de rol van het **Dagelijks Bestuur** in ons voorstel beperkt. Het voorstel is een DB van minimale omvang (3 personen) dat praktische coördinatie op dagelijks niveau regelt plus een aantal formeel wettelijke taken zoals beslissingen over personeel, contracten en bezwaarschriften.

Voor het gezamenlijk opereren op beleidsinhoudelijke speerpunten wordt het **werken in programma's** voorgesteld. Centraal in de programmatische aanpak staan **bestuursopdrachten**, die worden gebundeld in een **werkprogramma**. **Dit programma wordt, na bespreking in de Twenteraad, vastgesteld door het Algemeen Bestuur en daarna** ter goedkeuring voorgelegd aan de 14 gemeenteraden.

In vergelijking tot de huidige situatie worden de gemeenteraden dus veel directer betrokken bij het bepalen van de inhoud van de samenwerking. De uitvoering van het werkprogramma is vervolgens aan de samenwerkende colleges, die daarover verantwoording afleggen aan hun raad.

Bij veel onderwerpen is het gebruikelijk om te streven naar **consensus van de deelnemende gemeenten**. Het gaat immers om vrijwillige samenwerking tussen autonome gemeenten. Zoals gezegd kan het voor sommige activiteiten wenselijk zijn om ten behoeve van de slagvaardigheid **meerderheidsbesluitvorming** af te spreken. Dat blijft uiteraard gewoon mogelijk door middel van de normale meerderheidsbesluitvorming in het **Algemeen Bestuur**.

Desgewenst kan er voor bepaalde onderwerpen ook worden gekozen voor besluitvorming in een **portefeuilleberaad**. Zo'n portefeuilleberaad functioneert dan formeel als 'bestuurscommissie' als bedoeld in artikel 25 Wgr. Ook dit is een bestaande

werkvorm, die we nu al kennen bij de GGD en OZJT. De voorgestelde tekst van de regeling laat deze mogelijkheid open.

Deze wijze van besluitvorming kan ook worden vastgelegd in de betreffende bestuursopdracht. Daarbij kunnen desgewenst afspraken worden gemaakt om voor bepaalde beslissingen te stemmen met andere stemgewichten dan hiervoor is vermeld.

De **programmatische aanpak** is erop gericht om de aanpak van dossiers niet te institutionaliseren in vaste bestuursorganen. Slagvaardigheid is niet gediend met formele gremia, maar met concrete werkafspraken. Het werken met bestuursopdrachten is mede bedoeld om **samenwerking met maatschappelijke partners** te vergemakkelijken. Afhankelijk van het onderwerp kan gekozen worden voor coproductie met de provincie, het waterschap of andere medeoverheden, met maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven, onderwijs, etc.

Op **raadsniveau** werd er in het concept-rapport geen formeel besluitvormend orgaan voorgesteld omdat er **geen raadsbevoegdheden** overgedragen zijn. Wij verwachten ook niet dat dit op korte termijn aan de orde zal komen.

In de oude setting was er nog een gemengde regioraad, met collegeleden en raadsleden. Binnen de Wgr-plus waren namelijk verplicht raadsbevoegdheden overgedragen zoals het vaststellen van een huisvestingsverordening en een regionaal verkeers- en vervoersplan. De regioraad was een gemengd AB omdat de Wgr nog een monistische structuur heeft, vanwege de gedachte dat het geen zelfstandig regionaal bestuur betreft.

Een regioraad in de oude vorm is dus niet meer aan de orde. Wij hebben gezocht naar andere mogelijkheden om raden te betrekken en een **invloedrijke positie** te geven. Ons eerste aanhakingspunt is daarbij de relatie tussen de individuele raden en hun colleges. Die relatie is de levensader voor de democratische legitimatie, de kaderstelling en controle op het dagelijks bestuur. Daarom stellen wij voor om de **sturing op agenda, werkprogramma en bestuursopdrachten direct in de raden zelf** te brengen. We regelen dit door goedkeuring van een vierjaarlijks werkprogramma, met jaarlijkse actualisering.

Er zal hierbij behoefte zijn aan **afstemming tussen de raden onderling en gezamenlijke koersbepaling**. Daarom hebben wij nu voorgesteld om een **Twenteraad** in te richten, als platform voor ontmoeting, uitwisseling en afstemming tussen raden. De Twenteraad heeft een belangrijke **consulterende** functie. Ook al zijn er geen raadsbevoegdheden in het geding, de gedachtewisseling in het Twenteberaad wordt meegenomen door de betreffende portefeuillehouders en werkt zo door in de bestuursopdrachten die later worden voorgelegd aan de gemeenteraden. Dit type van kwalitatieve doorwerking is heel gebruikelijk tussen raden en colleges. Doorgaans werkt dit naar tevredenheid. In sommige gevallen zal er behoefte zijn aan expliciete politieke uitspraken. Wij hebben daarom de mogelijkheid opgenomen om in de Twenteraad een **resolutie** in te dienen die bij meerderheid van stemmen kan worden aangenomen. Een aangenomen resolutie is niet formeel bindend omdat het geen raadsbevoegdheden betreft. Een aangenomen resolutie geldt wel als zwaarwegend advies aan het bestuur van de regeling (AB, DB en portefeuillehouders).

De Twenteraad is ons inziens **principeel toegankelijk voor alle raadsleden**. We zijn ons ervan bewust dat dit met bijna 350 raadsleden bijzondere aandacht vraagt voor de praktische organisatie. Maar dit mag wat ons betreft geen reden zijn om van dat principe af te wijken. Wij gaan graag het experiment aan om vruchtbare debatten te organiseren, ook bij opkomsten van meer dan 100 raadsleden. Wij denken dat er veel mogelijk is met

thematische parallelsessies en moderne technische hulpmiddelen. Desgewenst kan gewerkt worden met afvaardigingen vanuit de raden.

Dit wordt georganiseerd door een presidium, waarin elke raad met een lid vertegenwoordigd is, en dat wordt ondersteund door de griffierskring. Het presidium wijst uit hun midden een voorzitter aan.

De **ambtelijke samenwerking** wordt voortgezet. Ook hier is het voorstel om initiatief en sturing meer in handen van de gemeenten zelf te leggen. Dat kan door niet langer uit te gaan van een organisatie die alleen het regiobestuur ondersteunt en alleen door het regiobestuur wordt aangestuurd. Het **Twentebedrijf** is de ambtelijke organisatie die de taken uitvoert van de Regio Twente en taken van andere samenwerkingsverbanden. Het Twentebedrijf is een 'landingsplaats' waar ondersteunende ambtelijke capaciteit gebundeld kan worden als de deelnemende gemeenten dat doelmatig vinden. Om uit te drukken dat de nieuwe organisatie van de nieuwe Regio Twente een ander karakter heeft dan de oude organisatie gebruiken we hiervoor de nieuwe naam Twentebedrijf als werktitel.

Het **Twentebedrijf is geen bestuursorgaan maar slechts een ondersteunende dienst**. Het Twentebedrijf is beschikbaar voor het ambtelijk ondersteunen van alle vormen van samenwerking, hetzij bedrijfsvoering, hetzij uitvoeringstaken of expertise-uitwisseling waaronder capaciteit voor beleidsvoorbereidend werk. Het Twentebedrijf organiseert dit praktisch, op een manier die efficiënter en transparanter is dan de huidige situatie waarin meerdere gescheiden organisaties voor ambtelijke samenwerking bestaan.

Het toekomstige Twentebedrijf omvat de taken die overblijven uit de huidige regio-organisatie plus de ambtelijke capaciteit van andere samenwerkingen die nu nog apart zijn georganiseerd. Te denken valt aan salarisadministratie, GBT, ICS-RUD, VRT, etc. Het samenbrengen van de verschillende organisaties zal gefaseerd worden ingezet en steeds expliciet voor besluitvorming worden voorgelegd.

Wij zien het Twentebedrijf als een verlengstuk van de ambtelijke organisatie van de deelnemers. Daarom werkt de **directeur van het Twentebedrijf** onder toezicht van de **gemeentesecretarissen**. In formele zin is de directeur in dienst van de gemeenschappelijke regeling, de hiërarchische bevoegdheden liggen dan ook bij DB. De directeur wordt benoemd door het DB, op voordracht van de secretarissenkring, gehoord het portefeuillebeeraad Middelen. Het is echter de bedoeling dat het Wgr-bestuur op afstand opereert en het toezicht primair overlaat aan de secretarissenkring. De secretarissenkring bespreekt het functioneren van het Twentebedrijf tenminste tweemaal per jaar met de 14 eerstverantwoordelijke portefeuillehouders Middelen, die vervolgens het DB adviseren. Op die manier is en blijft het Twentebedrijf daadwerkelijk een gezamenlijke organisatie van en voor de 14 gemeenten zelf.

Geschiedenis Twentse samenwerking

Twente kent een lange samenwerkingstraditie. In de zeventiger jaren van de vorige eeuw werd een bestuurlijk 'Gewest Twente' gevormd. In de jaren tachtig werd daarbinnen overleg georganiseerd in vier gemeentekringen. In de jaren negentig woedde er landelijk een discussie over stadsprovincies. De toenmalige regioraad Twente sprak zich zelfs uit voor een provincie Twente. Uiteindelijk kwamen de stadsprovincies er niet. In plaats daarvan werden zeven stedelijke regio's in 1994 aangewezen als 'Kaderwetgebied': niet provincievrij, maar wel met bestuurlijke bevoegdheden op regionaal niveau. In 2006 werd de Kaderwet opgevolgd door de Wgr-plus. Hiermee ontstond een regionaal bestuur met een aantal van de gemeenten en het Rijk ge(de)centraliseerde bevoegdheden (verkeer en vervoer) en een aantal terreinen met van bovenaf verplichte intergemeentelijke samenwerking (o.a. ruimtelijke structuurvisie, programmering woningbouw en bedrijventerreinen en grondbeleid).

Daarnaast is in aparte wetten verplichte samenwerking opgelegd op de terreinen publieke gezondheid (GGD) en veiligheid (VRT).

In 2015 wordt de Wgr-plus weer ingetrokken. Daarmee gaan de mobiliteitstaken en budgetten naar de provincie. Voor de plustaken vervalt ook de verplichting van intergemeentelijke samenwerking.

Gemeenten kunnen weer zelf bepalen of en hoe ze samenwerken.

De 14 gemeenten werken samen op het gebied van veiligheid, publieke gezondheid, RUD, de decentralisaties sociaal domein, economische zaken ('Innovatiesprong'), milieu/ afval/ duurzaamheid, toerisme/ recreatie, mobiliteit, arbeidsmarkt, belangenbehartiging en in de bedrijfsvoering (Shared Services Netwerk Twente). Daarnaast vindt samenwerking enerzijds plaats tussen buurgemeenten en op sub regionale schaal (Netwerkstad, WT4, Noaberkracht) en op bovenregionale schaal (Euregio, Stadsbank, Overijssel, Oost Nederland). Minstens zo wezenlijk is de samenwerking met ondernemend en onderwijzend/onderzoekend Twente, maatschappelijke instellingen en collega-overheden zoals provincie, waterschap en rijk.

Met het vervallen van de 'plus' uit de Wgr zal de intergemeentelijke samenwerking dus niet stoppen.

Maar er is wel ruimte voor een bezinning op de manier van samenwerken. Die kans wordt opgepakt in het kader van deze Heroriëntatie Twentse samenwerking. Doel is om meer overzicht en efficiency te krijgen in de besturing van de samenwerking en vooral om de samenwerking weer iets van en tussen de gemeenten zelf te laten zijn.

2. INLEIDING

Opdracht tot heroriëntatie

Op 10 oktober 2012 heeft de regio raad opdracht gegeven om na te denken over de toekomst van de samenwerking in Twente. Eén van de aanleidingen daarvoor was het vervallen van de Wgr-plus status, naar verwachting vanaf 1-1-2015. (De Wgr-plus was een nationale wet die vanaf 2006 in zeven stedelijke regio's samenwerking verplicht stelde voor met name verkeer en vervoer, ruimtelijk-economische planning en grondbeleid.)

Een andere aanleiding was dat er over de reguliere taakvervulling van de huidige organisatie Regio Twente behoorlijke tevredenheid bestaat, maar dat er anderzijds terughoudendheid is om nieuwe taken op te pakken in het verband van de Wgr-plus regio. We zien samenwerking op een toenemend aantal onderwerpen. Tegelijkertijd is er de neiging om daarvoor aparte organisatievormen te kiezen, denk aan de RUD of Samen 14.

Dat is natuurlijk niet zonder reden. Kennelijk wordt de bestaande Wgr dan niet als aantrekkelijke of passende bestuursvorm gezien. Het is zaak om hier lering uit te trekken en de samenwerking verder te ontwikkelen op een wijze die beter bij ons past.

Een belangrijke basis hiervoor is de gedachtevorming van de Commissie Kerckhaert, die in 2010 de formule van *'coalitions of the willing'* formuleerde. Het uitgangspunt is niet van bovenaf verplichte samenwerking, maar vrijwillige samenwerking door de partners zelf. Dit uitgangspunt is verder uitgewerkt in het Communiqué van Zenderen uit 2013, waarin gesproken wordt over *'bestuurlijk noaberschap'* en de bestuursovereenkomst SSNT (shared service netwerk Twente). Wij zien de huidige opdracht in het verlengde van deze gedachteontwikkeling.

Casus: coalition of the willing

Een coalition of the willing besluit tot een samenwerking om kostenvoordeel te behalen. Voorbeeld: GBT.

Verloop:

Na een inventarisatie onder de Twentse gemeenten over de bereidheid om samen te werken op het gebied van de belastingen is in 2009 het GBT gestart als samenwerkingsverband op het gebied van gemeentelijke belastingen tussen de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo. Het gaat hier om een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Door samen te werken wordt de kwetsbaarheid verminderd, worden kosten bespaard en wordt kennis gebundeld.

In de loop der jaren zijn ook de gemeenten Almelo, Haaksbergen, Losser en Oldenzaal aangesloten.

DB-Notitie: Eerste contour

De opdracht werd gegeven aan het dagelijks bestuur (DB) van Regio Twente. Het DB heeft daarvoor breed contact gezocht met collegeleden en raadsleden, onder meer via de zogenaamde 'Twente Plaza'-bijeenkomsten. Uiteindelijk heeft de opdracht geleid tot de notitie *'Eerste contour vernieuwde regionale samenwerking'*. Deze notitie is in de regio raad besproken op 15 januari 2014 (informele vergadering) en 12 februari 2014 (reguliere vergadering).

De regio raad heeft deze notitie vervolgens als resultaat van de heroriëntatie aangeboden aan de 14 nieuwe gemeenteraden. Dit omdat de bevoegdheid om te beslissen over de toekomst van de samenwerking niet ligt bij de regio raad, maar bij de gemeenteraden.

In de notitie 'Eerste contour' is een aantal suggesties gedaan voor een doorontwikkeling op drie niveaus.

- *Samenwerking en verantwoording op raadsniveau*: door raadsleden beter te informeren en vroegtijdig de gelegenheid te geven om in periodieke bijeenkomsten onderling ideeën uit te wisselen en eventueel kaders voor te ontwikkelen voorstellen mee te geven aan de portefeuillehouders. Daarbij blijven het politieke primaat en de democratische legitimatie uiteraard bij de 14 individuele gemeenteraden.

- *Samenwerking op collegeniveau*: door portefeuillehouders van de 14 gemeenten 'in-the-lead' te brengen en het DB primair te zien als een orgaan dat coördineert tussen de portefeuillehouders-overleggen. Daardoor ontleent het DB zijn mandaat aan de instemming van de portefeuillehouders-overleggen, in plaats van andersom.

- *Ambtelijke samenwerking*: door rechtstreekse onderlinge uitwisseling te organiseren en voor het bundelen van gezamenlijke capaciteit één neutraal faciliterend Twentebedrijf te vormen. Vanuit het Twentse organisatienetwerk kunnen diverse samenwerkingsinitiatieven op een efficiënte wijze worden bediend. Overdracht van bevoegdheden is niet aan de orde (behalve waar dit wettelijk is voorgeschreven, zoals bij de GGD en VRT). De inhoudelijke sturing blijft onaangetast.

Verdere uitwerking: stuurgroep Heroriëntatie

Het DB van Regio Twente zag zichzelf niet als het aangewezen orgaan om op dit onderwerp een concreet voorstel voor de gemeenteraden te ontwikkelen. Daarom heeft de Regiovoorzitter, toen nog de heer Den Oudsten, het initiatief genomen om vanuit de 14 gemeentebesturen een stuurgroep in te stellen voor de verdere uitwerking van de notitie.

In deze stuurgroep zijn vier burgemeesters gevraagd vanuit de verschillende Twentse sub regio's: dhr. Robben (voorzitter), mw. Hermans (later vervangen door dhr. Schelberg), dhr. Gerritsen en dhr. Schouten. De stuurgroep is aangevuld met een vertegenwoordiger van de griffierskring, dhr. Brokers, en een vertegenwoordiger van de secretarissenkring, dhr. Van Eck. De stuurgroep wordt ambtelijk ondersteund door mw. Vos (Regio Twente), dhr. Bolhaar (Regio Twente) en dhr. De Baas (extern adviseur).

Als stuurgroep hebben wij onze opdracht als volgt opgevat:

Het uitwerken van de notitie 'Eerste contour' tot concrete voorstellen voor de doorontwikkeling van de Twentse samenwerking, die kunnen rekenen op draagvlak bij de 14 gemeenteraden.

Wij gaan er vanuit dat wat goed is in de Twentse samenwerking, behouden blijft. Wij willen echter ook leren van de recente ervaringen met samenwerking buiten de formele kaders. We hebben gezien dat samenwerking meer draagvlak heeft naarmate het meer 'eigen' voelt. De kunst is om daarvan te leren. Het gaat er om die eigenheid centraal te stellen.

Tegelijkertijd moet het totaal van samenwerkingsvormen overzichtelijk blijven en de overhead van besturing en ondersteuning zo laag mogelijk. We zoeken dus een optimaal evenwicht tussen eigenheid, governance en efficiency.

Uit de besprekingen in diverse verbanden hebben wij opgemaakt dat denkrichtingen uit de DB-notitie steun ontmoeten, maar dat er met name twijfels leven over het voorstel voor een 'Twenteraad'. Bij sommigen was de indruk ontstaan dat er aan gedacht werd om op regionaal niveau een eigenstandig politiek orgaan te vormen. Dat is nooit zo bedoeld. Dit zou immers haaks staan op de centrale denklijn om de regionale sturing consequent vorm te geven vanuit de 14 gemeenten zelf en dus juist minder top-down te maken.

Als stuurgroep hebben wij daarom bij de verdere uitwerking van de voorstellen juist op dit punt een andere insteek gekozen. Ons uitgangspunt is dat de samenwerking primair een praktische samenwerking is tussen de dagelijks besturen en de ambtelijke organisaties. De politieke aansturing en verantwoording blijft gekoppeld aan de individuele gemeenteraden van de 14 autonome gemeenten. Die verantwoordingsrelatie is de levensader van onze democratische legitimatie.

Als rode draad in de heroriëntatie van de Twentse samenwerking zien wij het afstappen van het idee van regionaal bestuur, zoals dat ten grondslag lag aan de Wgr-plus. In plaats daarvan komt de rechtstreekse onderlinge samenwerking tussen 14 autonome gemeenten zelf. In onderling overleg, maar onder lokale regie.

Vervolg

Zoals aangekondigd in onze brief aan de gemeenteraden en colleges (d.d. 4 juli 2014) hebben wij afgelopen maanden een consultatieronde gehouden langs de 14 colleges en raden. Een samenvatting van de resultaten is bijgevoegd. Voor ons zijn de reacties aanleiding geweest om het concept aan te passen op het punt van de betrokkenheid en invloed van raden.

Bij dit eindrapport is een ontwerp gevoegd voor een geheel aangepaste regeling. Aan de hand daarvan kunnen de 14 gemeenteraden een besluit nemen over de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling van de Twentse samenwerking. Conform onze opdracht bieden wij ons eindrapport en het ontwerp-raadsvoorstel aan bij de voorzitter van Regio Twente.

De voorstellen raken primair de bevoegdheden van de colleges, aangezien de samenwerking vooral op uitvoerend en ambtelijk niveau plaatsvindt. Wij vinden evenwel dat de koers van de regionale samenwerking een strategisch vraagstuk is, waarover besluitvorming op raadsniveau onontbeerlijk is.

De voorgestelde ontwerp-regeling is een collegeregeling omdat het alleen collegebevoegdheden betreft. Formeel is er sprake van een wijziging van de Regeling Regio Twente. Daarop is artikel 44 van de huidige regeling van toepassing. Omdat de regeling is aangegaan door zowel de raden, colleges van burgemeester en wethouders als burgemeesters moeten al deze bestuursorganen ook besluiten tot wijziging van de regeling.

3. AMBITIE VOOR DE TWENTSE OVERHEID

‘Er ligt tussen Dinkel en Regge een land, ons schone en nijvere Twente...’

Twente wordt gekenmerkt door zijn aards karakter, een moderne geest en een ondernemende pioniersmentaliteit. Een authentieke regio met de mentaliteit om dingen van de grond te krijgen. Twente is bijzonder, een regio om trots op te zijn.

Wat Twente uitdagend maakt, is de kans om te experimenteren, zegt de student.

Wat Twente heerlijk maakt, is de ruimte om je heen, zegt het jonge gezin.

Wat Twente interessant maakt, is de daadkracht, zegt de ondernemer.

Wat Twente ideaal maakt, is de ligging, zegt de transporteur.

Wat Twente mooi maakt, is het landschap, zegt de recreant.

Wat Twente bijzonder maakt, is de balans tussen een krachtig stedelijke kern in een prachtig landelijk gebied, zegt de inwoner.

Wat Twente boeiend maakt, is de efficiency, zegt de Brusselse subsidiegever.

Wat Twente prettig maakt, is het hoog opgeleide talent, zegt de multinational.

Wat Twente aantrekkelijk maakt, is het hightech klimaat, zegt de investeerder.

Wat Twente sterk maakt, is de innovatiekracht, zegt het kabinet in Den Haag.

Wat Twente nuttig maakt, is de maakindustrie, zeggen de werknemers.

Twente is Twente! Een regio waar ruimte is voor kennisontwikkeling en innovatief ondernemerschap, maar ook rust en ruimte om gezond te leven, te werken en te recreëren.

Kansen die niet vanzelf verzilverd worden. Twente vraagt de volle inzet van ons allen!

Twente is Twente

Twente is een stedelijke regio in een groene omgeving met 625.000 inwoners. Twente wordt nationaal en internationaal gezien als een sterk merk. Twente heeft een eigen identiteit, een cultuur die zich kenmerkt door **noaberschap** en een DNA dat van oudsher bepaald is door de maakindustrie en verbindingskracht als voedingsbodemp. Twente heeft een aantrekkelijk woonklimaat. Woningmarkt en economie; stedelijke en landelijke functies: ze zijn met elkaar verweven en vullen elkaar aan. Die diversiteit is een pluspunt voor heel Twente. De inwoners wonen, werken en recreëren bij voorkeur in de eigen regio, waarbij de voorzieningen en het werk vooral zijn geconcentreerd in het stedelijk gebied.

Gemeenten voor Twente

Als 14 Twentse gemeenten werken we in de eerste plaats aan het versterken van de kwaliteit van ons eigen gebied. Ieder voor zich dragen we daarmee bij aan de gezamenlijke kwaliteit van Twente. Die kwaliteiten zijn als het ware ons ‘familiekapitaal’. Ieder individueel succes is goed voor Twente en dus voor ons allemaal.

Waar het nodig of handig is, trekken de 14 gemeenten gezamenlijk op. We zoeken krachtenbundeling waar dat efficiencyvoordelen heeft. We zetten samen de schouders onder het versterken van de sociaaleconomische structuur in Twente.

Hierin trekken wij samen op met ondernemend, onderwijzend en onderzoekend Twente, met maatschappelijke partners en met collega-overheden, zoals provincie, waterschap en het rijk. Ons doel is daarbij om Twente op lokaal en regionaal niveau te vitaliseren en onze inwoners een gezonde, veilige en een sociaaleconomisch aantrekkelijke leefomgeving te bieden.

De voornaamste bijdrage van overheden is om de eigen kerntaken zo goed mogelijk uit te voeren in het belang van de leefomgeving, de bereikbaarheid en het investeringsklimaat in het gebied. Daarnaast kan de overheid een faciliterende rol spelen in het verbinden van marktpartijen onderling en met bovenregionale overheden.

Wat hiervoor nodig is, bepalen we iedere periode opnieuw. Zo doen gemeenteraden dat aan het begin van een raadsperiode ook voor hun eigen gemeente. Wat de gemeenten zelf kunnen, dat doen ze zelf. Waar gezamenlijke inzet nodig is, wordt dat gezamenlijk opgepakt.

Wij stellen voor dat de nieuwe gemeenteraden telkens halverwege hun bestuursperiode onderling afstemmen over de juiste agenda voor de regionale samenwerking. De stuurgroep heeft het initiatief genomen om een dergelijk debat voor de eerste keer te faciliteren op 28 mei 2015.

Toekomst voor onze inwoners

Een vitaal en aantrekkelijk Twente met een bestendige werkgelegenheid vraagt dat we als 14 gemeenten - samen met onze maatschappelijke partners - een aantal ambities realiseren:

Versterken sociaal economische structuur van Twente

Twente is één arbeidsmarktgebied, waarbij de grenzen tussen gemeenten steeds meer vervagen. Stedelijke en landelijke gemeenten vormen een samenhangend gebied, waarbinnen zich het leeuwendeel afspeelt van onze dagelijkse bewegingen voor wonen, werken en recreëren (*'daily urban system'*).

De werkgelegenheid en het Bruto Regionaal Product blijven nog achter bij het landelijke gemiddelde. Er liggen wel goede kansen op de middellange termijn in Twente, gezien het karakter van de bedrijvigheid (innovatieve maakindustrie) in combinatie met de uitstekende kennisinfrastructuur.

Voor de korte termijn - en voor de lager opgeleiden – biedt dat echter te weinig perspectief. De gemeenten staan samen met de provincie aan de lat om een optimaal vestigings- en ondernemingsklimaat te realiseren en nieuwe initiatieven mogelijk te maken. Ook trekken zij samen op in het behartigen van de Twentse belangen. Als overheden kunnen we dit niet alleen: Ondernemend Twente versterkt de werkgelegenheid. Onderwijzend en onderzoekend Twente leveren talent en toepassing van kennis ('valorisatie'). Overheden faciliteren. We zoeken hierbij samenwerking met de provincie en het Kabinet.

Bestaand en toekomstig takenpakket zo goed en efficiënt mogelijk uitvoeren

Op een aantal onderwerpen is Twente verplicht samen te werken: veiligheid, publieke gezondheid, regionale uitvoeringsdienst vergunningverlening en handhaving en de decentralisaties. Daarnaast zijn er onderwerpen waarop we vrijwillig samenwerken om daarmee een schaalvoordeel te behalen of expertise delen. De Twentse gemeenten hebben de ambitie dit in te richten met oog voor kwaliteit, kostenbesparing en vermindering van kwetsbaarheid.

Zorg voor het karakter van het gebied Twente.

We dragen ook gezamenlijk zorg voor het Twents erfgoed. De eigen cultuur van *noaberschap* en *aanpakken*. Maar ook het fraaie Twentse coulisselandschap, met schitterend gekleurde bossen, historische boerderijen en weilanden omringd door houtwallen. Langs allerlei routes kunnen toeristen en recreanten genieten van het Twentse landschap en de steden en dorpen. In onze steden vinden zij (hoogwaardige) voorzieningen op het gebied van sport, cultuur, uitgaan en winkelen. Ook deze kracht wil Twente in stand houden en waar mogelijk uitbouwen voor haar inwoners en bezoekers.

Drijfveer voor onderlinge samenwerking

Deze ambities zijn de drijfveer in de bijdragen die we als individuele gemeenten leveren aan de ontwikkeling van Twente. Deze ambitie is ook de leidraad voor het inrichten van onze samenwerking, qua inhoud, qua structuur en qua werkwijze.

Dit betekent dat wij de volgende onderwerpen zien als het kerndomein voor de intergemeentelijke samenwerking:

- *Sociaaleconomische ontwikkeling (inclusief recreatie en toerisme)*
- *Externe profilering*
- *Mobiliteit*
- *Regionale veiligheid*
- *Publieke gezondheid*
- *Sociaal domein (decentralisaties jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning)*
- *Vergunningverlening/ handhaving*

Samenwerking in de *backoffice bedrijfsvoering* is aan de orde als de individuele gemeenten daarmee voordelen kunnen realiseren in termen van kosten, kwaliteit of vermindering van kwetsbaarheid.

We gaan uit van 'subsidiariteit': het lokale domein staat voorop, het regionale domein komt aan de orde als de lokale invulling niet voldoet. Als domein voor lokale invulling beschouwen wij in ieder geval: de lokale politieke gemeenschap; de leefbaarheid en leefomgeving; dienstverlening en beheer en organisatie.

Voor de samenwerking inzake regionale veiligheid en publieke gezondheid blijft ook na het vervallen van de Wgr-plus een wettelijke verplichting bestaan. Op grond van respectievelijk de Wet op de Veiligheidsregio's en de Wet op de Publieke Gezondheid kennen beide een eigen bestuurlijke regeling. Die blijft dan ook ongewijzigd. De bijbehorende ambtelijke organisaties kunnen (op termijn) worden geïntegreerd, zoals de afgelopen periode ook al bij de GGD het geval was als onderdeel van de organisatie van de Regio Twente.

Samen doen we wat nodig is voor deze ambities. Samenwerken en verbinden voor een vitaal Twente! We delegeren dat niet aan een regionaal bestuur, maar we doen het zelf, individueel en in onderlinge samenwerking.

4. SAMENWERKENDE GEMEENTERADEN

In de huidige Regio Twente is de besluitvorming voorbehouden aan het Algemeen bestuur (AB). Hierin is per deelnemende gemeente één raadslid en één collegelid afgevaardigd. De terugkoppeling tussen het AB en de gemeenteraden verloopt wisselend. In sommige gemeenten wordt het contact goed onderhouden, maar voor de meeste raadsleden staat het AB op grote afstand. De besluiten van het AB zijn desondanks bindend voor de lokale raden. Als het AB financiële besluiten neemt, dan moeten die als 'verplichte uitgaven' worden opgenomen in de lokale begrotingen. Als je redeneert vanuit vrijwillige onderlinge samenwerking tussen de 14 gemeenten zelf is dit niet de gewenste situatie. Daarom willen we de besluitvorming over de hoofdlijnen van de samenwerking terugbrengen naar de 14 gemeenteraden zelf.

Praktisch betekent dit, dat de 14 gemeenteraden voorstellen krijgen over de onderwerpen waarop we samenwerken en de bestuursopdrachten waarmee die onderwerpen worden uitgewerkt. Door dit in een voortschrijdend werkprogramma vast te leggen bepalen de gemeenteraden op hoofdlijnen de kaders van de samenwerking. In de voorbereiding van die voorstellen zoeken we naar informele onderlinge afstemming tussen gemeenteraadsleden. We stellen voor hiervoor een 'Twenteraad' op te richten.

Het programma met bestuursopdrachten wordt formeel vastgesteld door het AB, maar treedt pas in werking na goedkeuring door de individuele gemeenteraden. Het werkprogramma wordt vervolgens uitgevoerd door de verschillende portefeuilleberaden. De portefeuillehouders doen dit in onderlinge samenwerking (zie paragraaf '*Samenwerkende portefeuillehouders*') en krijgen daarbij ambtelijke ondersteuning (zie paragraaf '*Samenwerkende ambtelijke organisaties*').

In de structuur van huidige Regio Twente zijn op basis van de Wgr-plus raadsleden en collegeleden vertegenwoordigd in de regionaal, zijnde het Algemeen Bestuur van de Wgr-regeling. Dit vloeit voort uit het feit dat er een aantal raadsbevoegdheden was overgedragen zoals het vaststellen van een huisvestingsverordening en een regionaal verkeers- en vervoersplan. Als we kijken naar de onderwerpen die na afschaffing van de Wgr-plus in het Algemeen Bestuur aan de orde komen, dan is betrokkenheid van raadsleden bij die agendapunten niet vanzelfsprekend. Zeker niet tegen de achtergrond van de gedualiseerde verhoudingen op de gemeentehuizen zelf.

Na afschaffing van de Wgr-plus vervalt de verplichte overdracht van raadsbevoegdheden. Op dit moment ziet het er niet naar uit dat er op vrijwillige basis raadsbevoegdheden worden overgedragen aan een nieuw Wgr-bestuur. Tijdens de consultatieronde zijn hiervoor vanuit de raden ook geen voorstellen gedaan. Dit betekent dat het alleen collegebevoegdheden gaat betreffen en dus een zogenaamde 'collegeregeling'. De wet bepaalt dat er in een collegeregeling geen raadsleden in het Wgr-bestuur zitten, maar alleen collegeleden. We nemen dus afscheid van de huidige regionaal.

De nieuwe Wgr-structuur is vooral een praktische werkvorm. We vinden dat de energie en beweging in de samenwerking niet uit het DB of AB moet komen, maar uit de gemeenten zelf. Een AB/DB is vooral nodig voor coördinatie in de samenwerking, externe vertegenwoordiging en het beleggen van de verantwoordelijkheid voor organisatie en geldstromen (wettelijke bestuurstaak). De inhoud komt vanuit de gemeenten en wordt primair afgestemd tussen de portefeuillehouders.

Sturen op de kaders voor samenwerking

Hoewel de praktische samenwerking zo op collegeniveau kan worden geregeld, zien wij daarnaast wel behoefte aan een informatie-uitwisseling en gedachtewisseling op het niveau van de gemeenteraden. Het gaat dan om het bepalen van de politiek-bestuurlijke hoofdlijnen van de samenwerking in Twents verband voor het realiseren van de Twentse ambities (agenda Twentse samenwerking):

- Op welke onderwerpen willen we samenwerken?
- Hoe regelen we het bestuur en de organisatie daarvan? (*in feite de discussie die we nu voeren*)
- Welke kaders willen de gezamenlijke gemeenteraden op voorhand meegeven aan de voorbereiding van bepaalde dossiers en/of de uitvoering op collegeniveau?

Het antwoord op deze vragen moet worden gegeven door de gemeenteraden. Dit vraagt besluitvorming in de raden van alle gemeenten die in een bepaald samenwerkingsdossier participeren. Iedere individuele gemeenteraad is daarin autonoom. Het is wel zinvol om als gemeenteraden onderling informatie uit te wisselen over ieders lokale omstandigheden, belangen en standpunten.

Het is in ieders belang dat er op grote dossiers vroegtijdig in het besluitvormingsproces bepaalde richtingen, aandachtspunten of randvoorwaarden worden meegeven. Al is het maar om te voorkomen dat gemeenteraden achteraf worden geconfronteerd met ver uitgewerkte voorstellen, die in die fase nog moeilijk zijn bij te sturen. Vroegtijdige signalering heeft, ook als die informeel is, grote waarde voor de portefeuillehouders die de voorstellen voor de gemeenteraden moeten ontwikkelen.

Daarom stellen wij voor dat de raadsleden van de 14 gemeenten bijeenkomen om te spreken over de agenda van de Twentse samenwerking voor de betreffende raadsperiode. Een goed moment daarvoor is halverwege iedere nieuwe raadsperiode. De raadsleden zijn dan ingewerkt en kunnen een vierjarige samenwerkingsagenda vastleggen. Die agenda wordt dan jaarlijks uitgewerkt in een werkprogramma met een voor dat jaar geactualiseerde set bestuursopdrachten die na vaststelling door het Algemeen Bestuur wordt goedgekeurd door de gemeenteraden.

Twenteraad

Om een start te maken met overleg op raadsniveau worden de gemeenteraden uitgenodigd voor twee bijeenkomsten waarin alle raadsleden mee kunnen discussiëren over de agenda van de Twentse samenwerking. Het gaat om een *eerste opiniërende conferentie* op 28 mei 2015, die primair gewijd is aan de regionale economische ontwikkeling. Daarop volgend organiseren wij een *tweede adviserende conferentie*, waarin een concrete bestuursopdracht voorligt. Die is dan voorbereid door het portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken, rekening houdend met de bijdragen van raadsleden tijdens de eerste opiniërende conferentie.

Dit type oriënterende bespreking met doorwerking via de portefeuillehouders is politiek en juridisch niet bindend. Maar het werkt naar onze ervaring in de praktijk vaak goed, krachtig en efficiënt. Het is een vorm die eigenlijk in ieder gemeentebestuur voortdurend wordt gebruikt in het verkeer tussen raad en college.

Voor sommige onderwerpen kan er echter ook behoefte zijn om richtinggevende uitspraken te doen bij meerderheid van stemmen. Op die manier kunnen in discussies uiteenlopende meningen of belangen politiek worden gewogen. Daarom stellen wij voor dat er *richtinggevende resoluties* kunnen worden ingediend. Resoluties die bij meerderheid van stemmen van de aanwezigen worden aangenomen en die gelden als

zwaarwegend advies aan het bestuur van de samenwerking (AB, DB, portefeuillehouders).

De uitspraken die zo worden gedaan kunnen ook gelden als *preadviezen* ten behoeve van de behandeling van de bestuursopdrachten in de individuele raden.

Door deze conferenties kunnen we ervaring opdoen met een nieuwe vorm van sterkere en directere raadsbetrokkenheid. We doen zo alvast ervaring op met een werkvorm die wat ons betreft een permanent vervolg krijgt als 'Twenteraad'. We voelen ons gesterkt om dit voorstel te doen door de reacties die wij hebben gekregen tijdens de consultatieronde naar aanleiding van ons concept-rapport.

De Twenteraad moet ons inziens principieel toegankelijk zijn voor alle raadsleden. Dat dit met bijna 350 raadsleden bijzondere aandacht vraagt voor de praktische organisatie is zeker waar. Maar dit mag ons inziens geen reden zijn om van dat principe af te wijken. Wij gaan graag het experiment aan om ook bij opkomsten van meer dan 100 raadsleden vruchtbare debatten te organiseren. Wij denken dat er veel mogelijk is met thematische parallelsessies en moderne technische hulpmiddelen. Ervaringen elders wijzen ook in die richting. Desgewenst kan gewerkt worden met deelterreinen en/of afvaardigingen vanuit de raden.

We stellen voor dat iedere gemeenteraad een raadslid afvaardigt voor een presidium dat de agendering bepaalt en werkvormen tijdens de bijeenkomsten regelt, ondersteund door de kring van griffiers. Het presidium kiest uit zijn midden een voorzitter.

De Twenteraad heeft primair een *informerende functie*. Raadsleden kunnen zelf onderwerpen agenderen. Er kan kennis worden uitgewisseld over onderwerpen die alle gemeenteraden raken. Er kan ook informatie worden gegeven over de voortgang in de bestuursopdrachten.

Naast de informatieve functie heeft de Twenteraad ook een *richtinggevende functie*. Het werkprogramma met bestuursopdrachten wordt behandeld in de Twenteraad voordat het aan de raden wordt gestuurd. Daarnaast brengen portefeuillehouders (de voortgang in) hun bestuursopdrachten in en houden bij hun verdere werkzaamheden rekening met de gevoelens die door raadsleden zijn geuit in de Twenteraad.

In de Twenteraad kunnen ook resoluties worden aangenomen bij meerderheid van stemmen. Dit biedt raadsleden de gelegenheid om bepaalde richtingen kracht bij te zetten, vergelijkbaar met een motie in een gemeenteraad.

De mogelijkheid om bij meerderheid van stemmen over zo'n resolutie te stemmen biedt ook uitkomst als er verschillende niet verenigbare voorkeuren bestaan. Als voorbeeld denken wij aan een uitspraak over het al dan niet privatiseren van de recreatieparken. Als die discussie komende jaren aan de orde zou komen, dan zou dat een kwestie zijn van 'we doen het wel' of 'we doen het niet'. In zulke gevallen is het genuanceerd meenemen van gevoelens uit de Twenteraad geen oplossing. Een richtinggevende uitspraak bij meerderheid van stemmen kan dan uitsluitel bieden.

Een resolutie kan worden geagendeerd op initiatief van raadsleden of op initiatief van portefeuillehouders c.q. leden van het AB of DB. Een aangenomen resolutie geeft richting aan de werkzaamheden van het Wgr-bestuur en de portefeuillehouders die belast zijn met de uitwerking van bestuursopdrachten.

Een aangenomen resolutie kan ook doorwerken naar de 14 raden, als die moeten besluiten over het werkprogramma met bestuursopdrachten. Als er onder raadsleden verschillende opvattingen leven, dan kan een meerderheidsresolutie een middel zijn om een compromis te bereiken of althans een meerderheidsbeslissing die om die reden voor alle deelnemende raden aanvaardbaar is.

Gelet op dit karakter gaat het in ons voorstel om een ongewogen stemming van alle aanwezige raadsleden. Gewogen stemming past ons inziens alleen bij formele besluitvorming over bepaalde financieel bepalende besluiten (zie hieronder).

Een resolutie kan een gemeenteraad uiteraard niet dwingen om op een bepaalde manier te beslissen. In ons grondwettelijk systeem blijft iedere gemeente altijd autonoom. Als een bepaalde gemeente niet wil deelnemen aan een bepaalde bestuursopdracht dan staat het die gemeente vrij om daar niet voor te stemmen. De Twenteraad is een goede gelegenheid om daarover vooraf als raadsleden onderling over te debatteren. Het niet-deelnemen van bepaalde gemeenten kan immers consequenties voor wel deelnemende gemeenten.

Wij stellen overigens voor dat deelname aan een basispakket van samenwerkingstaken voorwaarde is om deelnemer van Regio Twente te blijven.

Wij kunnen ons ook voorstellen dat er bepaalde onderwerpen zijn waarbij er behoefte is aan meerderheidsbesluitvorming tussen de gemeenteraden onderling. Wat ons betreft zou dit georganiseerd kunnen worden door middel van cumulatieve stemming in de 14 gemeenteraden ('raadsreferendum'). Dit betekent dat de stemmen worden uitgebracht in de individuele raadsvergadering en vervolgens regionaal worden opgeteld.

We zien deze methode als een optie. Als daar behoefte aan is, kan het houden van zo'n raadsreferendum vooraf worden opgenomen in de betreffende bestuursopdracht.

Een raadsreferendum (cumulatieve stemming) zien wij als een interessante methode om de directe democratische zeggenschap van raadsleden tot uitdrukking te brengen.

Normaal gesproken gaat het om vrijwillige samenwerking tussen autonome gemeenten. Daarbij past besluitvorming met consensus van de deelnemende partijen. Dat is nu ook de gebruikelijke werkwijze in portefeuilleberaden en het dagelijks bestuur. Maar een raadsreferendum is een aanvullende methode voor bijzondere onderwerpen als die daar geschikt voor zijn.

Als er meerderheidsbesluitvorming nodig is, dan gebeurt dat normaal gesproken in het AB van de regeling. Dat was zo en dat blijft zo.

De wet gaat daarbij uit van gelijk stemgewicht voor ieder lid van het AB. De wet biedt wel de mogelijkheid om (bij bepaalde onderwerpen) stemgewichten toe te kennen. Ons voorstel is om stemgewichten toe te kennen bij financiële besluiten, zoals de begroting en rekening. Op die manier kan het verschil in de omvang van financiële participatie tot uitdrukking komen.

Bovenstaande voorstellen zijn door ons aangescherpt naar aanleiding van de reacties die wij tijdens de consultatieronde uit de verschillende raden hebben gekregen. Door veel raden is daarbij aangedrongen op het inrichten van besluitvormingsmethoden die kunnen voorkomen dat er blokkades ontstaan.

We menen dat het risico op blokkades met bovenstaande voorstellen wordt afgewend, terwijl het karakter van vrijwillige onderlinge samenwerking toch overeind blijft.

Onderlinge uitwisseling is het eerste uitgangspunt en dus waar mogelijk besluitvorming in consensus. Waar nodig is daarnaast meerderheidsbesluitvorming mogelijk. Formeel vindt dat (net als voorheen) plaats in het AB van de regeling.

Tenslotte kan er gebruik gemaakt worden van meerderheidsbesluitvorming in de vorm van richtinggevende uitspraken van de Twenteraad en –in gevallen waarin dat tevoren in een bestuursopdracht is overeengekomen- van een cumulatieve stemming in de gemeenteraden: raadsreferendum.

Samenwerking in andere regio's - Eindhoven

De Metropoolregio Eindhoven omvat 21 gemeenten in Zuid-oost Brabant. De Metropoolregio richt zich vooral op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio, inclusief regionale investerings- en stimuleringsfondsen, mobiliteit(sfondsen) en regionaal ruimtelijk beleid. Iedere vier jaar wordt een Regionale Agenda opgesteld, met enkele tientallen projecten. Dit programma wordt jaarlijks bijgesteld.

In de besturing van de samenwerking staat het *Regionaal Platform* centraal. Alle leden van alle 21 colleges van B&W zijn lid van het Regionaal Platform.

Regionaal Platform kan afhankelijk van een opgave en type vraag *bestuurlijke werkplaatsen* en *bestuurlijke gesprekstafels* instellen. Hierin vindt afstemming en uitwerking van concrete beleidsthema's plaats. Het *Regionaal Platform* kiest een bestuurlijk trekker en stelt de opdracht vast. De bestuurlijk trekker is verantwoordelijk voor het functioneren van de *werkplaats* of *gesprekstafel* en informeert het *Regionale Platform* over de voortgang.

In de *bestuurlijke werkplaats* gaat het om het doen, het ontwikkelen door kleine groep bestuurders eventueel samen met bedrijfsleven en kennisinstellingen. De *werkplaats* levert vanuit hun specialisme een bijdrage aan de oplossing van actuele beleidsopgaven.

Een *bestuurlijke gesprekstafel* richt zich op kennisdeling en het afstemmen van voornamelijk lokale en sub regionale vragen.

De werkplaatsen en gesprekstafels adviseren het regiobestuur. Het Dagelijks Bestuur is procesverantwoordelijk en bestaat uit vier leden. Daaronder is de burgemeester van Eindhoven die als voorzitter het externe boegbeeld is. Het Regionaal Platform vervult ook de formele rol van Algemeen Bestuur van de Wgr. Als Algemeen Bestuur stellen zij de Regionale Agenda vast, maar pas na consultatie van de 21 gemeenteraden (wensen en bedenkingen - procedure).

Rol raden

De Metropoolregio organiseert twee maal per jaar een bijeenkomst voor raadsleden, waarin de ontwikkeling van de regio centraal staat. Aan de orde komen de regionale opgaven voor de komende periode en de resultaten van de afgelopen periode. Hierdoor worden de raden in een vroegtijdig stadium betrokken bij de Regionale Agenda. Daarnaast worden kaderstellende documenten en andere majeure dossiers voor een reactie aan de raden voorgelegd.

Vergelijking

Parallellen: De projectgerichte regionale agenda. Het inzetten van trekkende portefeuillehouders. Het voorop stellen van onderling overleg, met achteraf formele besluitvorming.

Verschillen: De Metropool-regeling omvat geen concrete intergemeentelijke samenwerking (taken zoals GGD zijn deels opgenomen in een aparte Wgr-regelingen). De gemeenteraden hebben geen besluitvormende rol. Het regiobestuur wordt gevormd door alle leden van de 21 colleges van B&W.

5. SAMENWERKENDE PORTEFEUILLEHOUDERS

Op het niveau van de colleges betekent de kerngedachte van onderlinge samenwerking dat het overleg tussen portefeuillehouders de grondslag vormt. Portefeuilleberaden zijn niet meer een afgeleide van het Wgr-bestuur, dat 'zo goed is om ruggenspraak te houden'. De portefeuillehouders vormen juist, in overleg met hun lokale raden, het startpunt van de samenwerking. Zij bepalen of en hoe ze het Wgr-bestuur willen inzetten.

Deze omkering in de verhoudingen leidt tot onderstaande overwegingen voor de inrichting en werkwijze van de portefeuillehouders overleggen.

Funcities van portefeuillehouder overleggen

Een portefeuillehouders overleg kan verschillende functies hebben:

- Collegiale uitwisseling

Het is de autonomie van portefeuillehouders zelf om naar behoefte bijeen te komen voor collegiale uitwisseling, raadpleging en het bespreken van nieuwe ontwikkelingen. Deze behoefte speelt een belangrijke rol in een aantal bestaande portefeuillehouders overleggen, zoals bijvoorbeeld Economie; Milieu-Afval-Duurzaamheid; Sociaal Domein. Deze uitwisselingsfunctie is in principe vrij in te richten. Er is geen beperking in de te bespreken onderwerpen. Er is geen formele regeling nodig voor instelling en werkwijze. Er is ook geen formeel bindende kracht of formele adviestaak. Er hoeft ook geen formele verbinding te zijn naar het bestuur van de Wgr-regio.

Uiteraard heeft de gedachtewisseling zijn doorwerking wanneer portefeuillehouders inspiratie uit dit overleg meenemen in hun eigen werkzaamheden en de bespreking in hun eigen college. In voorkomende gevallen kunnen hierover onderling ook afspraken worden gemaakt.

Casus: Afspraken over onderwerp x

Portefeuillehouders x geven te kennen graag onderling af te stemmen en te onderzoeken of gezamenlijk optrekken meerwaarde heeft.

Verloop:

1. Een portefeuillehouder neemt initiatief en verzoekt Twentebedrijf een bijeenkomst van de portefeuillehouders tijdens een Twentedag te beleggen.
2. Portefeuillehouders komen bijeen en beslissen dat het (mogelijk) interessant is elkaar regelmatig te informeren en op onderdelen samen op te trekken:
 - Het elkaar informeren wordt ingepland op de Twentedag – afspraken worden gefaciliteerd door Twentebedrijf vastgelegd.
 - Het samen optrekken om bepaald resultaat te boeken wordt opgenomen in een bestuursopdracht (vast format) die in alle gemeenten wordt besproken (besluitvormend, raad of college afhankelijk van het onderwerp).
In de bestuursopdracht staat wie wat gaat doen en welke randvoorwaarden er zijn: doel/budget/planning/monitoring/terugkoppeling/ kartrekker/welke organisatie ondersteunt (een gemeente of het Twentebedrijf).
Voor zover het een collegetaak betreft hoeft dit geen Twenteberaad-conferentie. Wel kan de voortgang daar informierend aan de orde komen.
3. Voortrekker voert bestuursopdracht uit als regionaal portefeuillehouder met mandaat namens het portefeuillehouders overleg. Hij/ zij zorgt actief voor consultatie en betrokkenheid bij alle relevante partijen en bestuurlijke niveaus.
4. Het eindresultaat/ voorstel wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de lokale gemeentebesturen (raad of college afhankelijk van het onderwerp).
5. Indien besloten wordt tot structurele gezamenlijke taakuitvoering, dan wordt dat georganiseerd onder regie van de secretarissenkring, met inzet van het Twentebedrijf als er ambtelijke capaciteit gebundeld wordt.

- Adviesfunctie/ bestuurscommissie

Er zijn ook portefeuillehouders overleggen die een formele adviesrol hebben bij taken die in Wgr-verband worden behartigd. Voorstellen op die terreinen worden vooraf besproken in die portefeuillehouders overleggen. De opvattingen in die portefeuillehouders overleggen zijn bepalend voor de inhoudelijke kleuring van voorstellen, ook als die later formeel worden afgedaan door het bestuur van de Wgr-regio.

In sommige gevallen zijn er zelfs bestuursbevoegdheden gedelegeerd aan portefeuillehouders-overleggen, die we dan *bestuurscommissies* noemen. Voorbeelden zijn publieke gezondheid (GGD), de decentralisaties sociaal (OZJT) en het arbeidsmarktbeleid.

Casus: Decentralisatie

De gemeenten hebben intensief samengewerkt en zijn tot een goed model gekomen om de decentralisatie tijdig te realiseren. Daarbij zijn raden via de eigen portefeuillehouder geïnformeerd en hebben zij besluiten genomen over de wijze waarop de regionaal in te richten taken geregeld moeten worden. De samenwerking is gestart vanuit veertien portefeuillehouders (Samen 14).

Hoe zou deze decentralisatie verlopen zijn in het nieuwe door ons voorgestelde samenwerkingsmodel:

- 1** Tijdens een Twenteraad wordt de aankomende ontwikkeling besproken. (In geval van de decentralisaties had dat al in 2013 kunnen gebeuren). Daarbij kan op initiatief van portefeuillehouders of leden van de Twenteraad voorkeur worden uitgesproken samen op te trekken waar het gaat om de decentralisaties. Daarbij kunnen eventueel al op voorhand bepaalde richtingen worden meegegeven in een concept-bestuursopdracht en/of een resolutie daarover.
- 2** Portefeuillehouders werken gezamenlijk aan de uitwerking en concrete voorstellen in de vorm van bestuursopdrachten en een bijbehorend raadsvoorstel.
- 3** De Twenteberaad wordt benut om een en ander toe te lichten en kennis te nemen van de landelijke ontwikkelingen. De portefeuillehouders nemen ingebrachte signalen mee in de verdere uitwerking. Via resoluties kunnen eventueel nadere kaders worden meegegeven.
- 4** De portefeuillehouders vervolmaken het raadsvoorstel. De bestuursopdrachten worden in alle raden vastgesteld en de portefeuillehouders kunnen aan de slag. Zij kunnen besluiten nemen over de verdere uitvoering van de bestuursopdracht, waar nodig formeel gefiatteerd door het AB. Zwaarwegende of principiële besluiten kunnen desgewenst eerst worden besproken in een Twenteraad.
- 5** Als voor de uitvoering van een taak gekozen wordt voor een regionale bundeling van ambtelijke capaciteit (zoals oprichting OZJT) dan wordt die capaciteit onder regie van de gemeentesecretarissen ondergebracht bij het Twentebedrijf. Er is geen discussie nodig over waar de taak onder te brengen en er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgezet.
- 6** Binnen de regeling is het AB eindverantwoordelijk. Politieke verantwoording naar de gemeenteraden vindt plaats via terugkoppeling in de eigen raad. Voor de raad is de eigen portefeuillehouder eerst aanspreekbaar op de uitwerking in het regionale portefeuilleberaad waar hij/zij immers lid van is. Op algemene punten kan de raad ook het collegelid aanspreken dat namens de gemeente in het AB zit. Anders dan nu is er dus altijd een rechtstreekse relatie tussen de raad en direct betrokken portefeuillehouders. Doorwerking van gevoelens van de raad kan verlopen via deze eigen portefeuillehouders en/of door inbreng van raadsleden in de Twenteraad. Bij dit laatste kan zo nodig een resolutie worden ingediend.
- 7** Rol DB/AB: DB/AB zijn systeemverantwoordelijk. Zij vormen het bestuur van de regeling waar eventueel taken worden ondergebracht. Zij laten de inhoud zoveel mogelijk bij de portefeuillehouders. Het AB coördineert zo nodig tussen de portefeuilles/ beleidsvelden en zorgt er voor dat afspraken effectief en efficiënt uitgevoerd worden.

In de voorgestelde opzet zijn de formele bevoegdheden van de Wgr niet langer het uitgangspunt voor de indeling van portefeuille overleggen. Het bespreken van voorstellen en andere aangelegenheden vanuit de Wgr is immers slechts één van de functies van het bijeenkomen van portefeuillehouders.

We stellen voor om de portefeuilleberaden efficiënt te groeperen rond hoofdthema's in het werkprogramma. Het is immers ondoelmatig om voor ieder beleidsterrein aparte overleggen te organiseren.

Er is juist behoefte aan vermindering van de 'bestuurlijke drukte', dat wil zeggen: overleg dat niet op een efficiënte manier tot werkelijke resultaten leidt. Juist daarom leggen we het accent bij het directe overleg tussen de portefeuillehouders, die immers rechtstreeks het mandaat van hun gemeenten vertegenwoordigen.

In de nieuwe filosofie past het beter om enkele brede portefeuillehouders overleggen te organiseren als algemene ontmoetingsplek waarbij advisering in Wgr-verband op de agenda staat, eventueel besluitvorming (zoals voor de GGD) en daarnaast ook andere onderwerpen van intercollegiale uitwisseling. Hierbij dient steeds helder te worden gemarkeerd welke status de bespreking van een bepaald agendapunt heeft. In deze opzet zetten DB en AB een flinke stap terug, zowel in taak als in vergaderfrequentie.

We zijn ons bewust dat besturen interactie is met de samenleving. De meeste beleidsdoelen kunnen alleen worden gerealiseerd door een gezamenlijke inspanning in vitale coalities van overheden, ondernemingen, onderwijs en onderzoek. Dit betekent dat ook onze overlegstructuren open moeten staan voor andere overheden zoals de provincie, departementen en waterschappen en tevens voor maatschappelijke partners. Dit betekent niet dat zij lid zijn van onze overlegorganen. Een vitale coalitie met maatschappelijke partners ontstaat niet door hen in te voegen in onze formele structuren. Overleg met partners vraagt een vorm en timing op de maat die ook de partners past.

Keuze en indeling van portefeuillehouders overleggen

Het is belangrijk om focus te organiseren in het bestuurlijk overleg, ook om onnodige bestuurlijke drukte te vermijden. Daarom zou het goed zijn om de bestaande portefeuillehouders overleggen nog eens tegen het licht te houden. De inhoud van de gezamenlijke agenda is hierbij bepalend. Deze wordt iedere raadsperiode opnieuw bepaald.

Uitgaande van de huidige kernthema's in de regionale samenwerking is er behoefte aan een portefeuillehouders overleg op de volgende terreinen:

- **Economie**
(inclusief de huidige pho's Economie, Arbeidsmarkt en Vrije Tijd, Recreatie en Toerisme en aandeelhouderschap Twence)
- **Sociaal domein**
(inclusief het huidige pho Samen 14/ OZJT)
- **Fysieke ontwikkeling**
(inclusief het huidige pho Mobiliteit en Milieu, Afval, Duurzaamheid en RUD, waarbij voor RUD uiteraard afstemming met de provincie nodig is)
- **Publieke Gezondheid**
- **Lobby/ Profilering, Bestuur en Veiligheid**
(gekoppeld aan de VRT, waarin immers de burgemeesters zitten)
- **Bedrijfsvoering/ Middelen**
(inclusief het huidige pho Financiën en de portefeuillehouders P&O/ Bedrijfsvoering)

Trekkerschap

Overleggen met 14 portefeuillehouders zijn onmisbaar in Twente en nuttig voor het uitwisselen van een rijkdom aan ideeën. Als we gezamenlijk bepaalde acties willen oppakken dan is het wel nodig om taken en verantwoordelijkheden onderling te verdelen. Ieder van de genoemde portefeuillehouders overleggen kan voor haar taken en projecten zelf een trekker benoemen.

Zo'n trekker treedt dan op als bestuurlijk opdrachtgever voor de betreffende klussen. De bestuursopdrachten uit het jaarprogramma geven daarvoor het mandaat.

Dit betekent dat het formuleren van bestuursopdrachten in de nieuwe opzet meer aandacht vraagt dan tot nu toe. Een goede bestuursopdracht bevat de bestuurlijke vraagstelling, het gewenste resultaat, een tijdsplanning, een toedeling van middelen en capaciteit en een rolverdeling met taken en mandaten. Alleen zo ontstaat helderheid over de ruimte waarmee portefeuillehouders op pad kunnen. Er hoeft dan niet voortdurend te worden bijgestuurd door een DB van de regio.

Als stuurgroep zijn we er voorstander van dat iedere Twentse gemeente een aandeel neemt in het trekkerschap op bepaalde domeinen. Per domein kunnen er, naar behoefte, meer trekkers zijn, bijvoorbeeld aparte trekkers voor Milieu, Afval en Duurzaamheid. Dit is cruciaal voor het verdelen van de werklast, maar zeker ook voor het realiseren van betrokkenheid bij de intergemeentelijke samenwerking. De 14 regionale trekkers kunnen in hun eigen gemeente ook een cruciale rol spelen in de verantwoording naar de individuele gemeenteraden.

Voor een goede verdeling van de voortrekkersrollen kan er vierjaarlijks een voordracht opgesteld worden. Het mandaat om in een bepaald dossier het dagelijkse voortouw te nemen blijft echter afkomstig uit het betreffende portefeuillehouders overleg. Het gaat in principe om een rol als bestuurlijk opdrachtgever in de dagelijkse besturing van het betreffende taakveld.

Coördinerend Wgr-bestuur

In de vernieuwde samenwerking is de samenstelling van een Wgr-bestuur het uitvloeisel van de taakverdeling op portefeuillehouders niveau, in plaats van andersom. Dit kan vorm krijgen door de voortrekkers uit de portefeuillehouders overleggen bijeen te brengen in een coördinerend Wgr-bestuur nieuwe stijl.

In de nieuwe opzet is het wezenlijk dat alle 14 gemeenten hierin een vertegenwoordiger hebben. In de portefeuillehoudersberaden zal hier rekening mee gehouden moeten worden bij het aanwijzen van de voortrekkers.

Wij gaan er daarbij van uit dat het in ieders belang is dat de burgemeester van de grootste gemeente, vanwege het netwerk dat hij/zij vanuit zijn/haar functie heeft, als extra lid in de rol van voorzitter van het Wgr-bestuur blijft optreden als boegbeeld van de regio en de intergemeentelijke samenwerking.

De taak van zo'n bestuur is primair om te zorgen voor afstemming tussen de verschillende portefeuillehouders overleggen. Het is dus vooral een coördinerend bestuur. Dankzij de voorgestelde personele unies kan het bestuur onderling uitwisselen welke ontwikkelingen op portefeuillehouders niveau gaande zijn. Waar daar aanleiding toe is kunnen afspraken worden gemaakt over coördinatie van activiteiten.

Dit bestuur zorgt ook voor agendering voor een 'Twenteraad' en voor vertegenwoordigende taken, zoals in de lobby namens de gehele regio.

Ook in de nieuwe fase zal er juridisch gezien behoefte zijn aan een Wgr-structuur. Er zullen immers taken, bevoegdheden en budgetten blijven die een correcte juridische besturing vereisen in een Wgr-regeling. Denk alleen al aan de GGD.

Dit betekent dat volgens de letter van de Wgr het Wgr-bestuur bestaat uit een Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur .

Daar is ook niets op tegen, zolang dit *coördinerend bestuur* niet zelf de 'lead' gaat overnemen, maar zich richt op de afstemming tussen de portefeuillehouders overleggen. De in de Wgr opgenomen taken als Wgr-bestuur kunnen erbij worden gedaan. De coördinerende lijn is de hoofdzaak, de formele lijn is bijkomend. Zo'n verhouding past uitstekend in de filosofie dat het primair gaat om intergemeentelijke samenwerking. Dat is waar we onze structuur en werkwijze op baseren. De Wgr-structuur is daarin slechts één van de bruikbare werkvormen in het bredere geheel van die samenwerking, die ook andere vormen kent.

Als nadere uitwerking stellen wij voor dat 14 voortrekkers uit de portefeuillehouders overleggen het AB vormen, met daarnaast een uit hun midden aangewezen klein DB van drie personen. Het accent tussen AB en DB zou daarmee omgewisseld worden. De primaire functie van coördinerend bestuur wordt vervuld door de 14 trekkers/ AB-leden. Dit zou kunnen in een frequentie van bijvoorbeeld één vergadering per acht weken. Het kleine DB vervult alleen praktische coördinatie op dagelijks niveau.

6. SAMENWERKENDE AMBTELIJKE ORGANISATIES

Organisatienetwerk Twente

Wij zijn ons bewust van de omvang van de ambtelijke samenwerking zoals die nu al in Twente bestaat. Het betreft omvangrijke uitvoerende activiteiten, van de GGD en de Veiligheidsregio tot het Gemeentelijk Belastingkantoor, recreatieparken en de RUD. Daarnaast is er beleidsmatige afstemming op diverse terreinen en uitwisseling van expertise. Hiervoor is een basis gelegd in het Communiqué van Zenderen, dat begin 2013 door de 14 colleges van B&W is uitgevaardigd. Hieruit is het Shared Service Netwerk Twente ontstaan (SSNT).

Ook op sub-regionale schaal wordt er veel samengewerkt. Dit gaat van pooling in de Netwerkstad en WT4, bundeling in de Noaberkracht-gemeenten tot onderlinge hosting zoals door Losser bij Enschede en bijvoorbeeld Tubbergen, dat de sociale diensttaken bij Almelo heeft ondergebracht.

In totaal werken bijna 1000 van onze medewerkers direct of indirect in samenwerkingsconstructies. We zien bovendien een aantal onderwerpen die op dit moment nog zoekt naar een goede inbedding. Zo is recent een afspraak gemaakt over het OZJT (decentralisaties sociaal domein). Een aantal gemeenten spreekt nu over samenvoeging van delen van hun ondersteunende bedrijfsfuncties (zoals het IBO/ABEL-initiatief van Almelo, Borne, Enschede en Losser). Daarnaast lopen er initiatieven voor toekomstige beleidsmatige samenwerking in de post-Wgr-plus fase, zie bijvoorbeeld het recente initiatief van de portefeuillehouders Economie/ Arbeidsmarkt als het gaat om arbeidsmarktbeleid. De SSNT-samenwerking (*'Werken voor Twentse overheid'* en *'Informatiehuishouding zonder belemmeringen'*) is ook in een volgende fase gekomen.

Twentebedrijf, van en vóór gemeenten

De ambtelijke samenwerking is op dit moment versnipperd georganiseerd. We kennen niet alleen de organisatie van Regio Twente, maar daarnaast nog losse organisatie-eenheden zoals salarisadministratie, GBT, ICS-RUD, SSNT en de VRT. Die versnippering dreigt nog toe te nemen met de mogelijke komst van onder meer gezamenlijke bedrijfsvoeringsonderdelen waarin meerdere gemeenten participeren. Wij zijn er van overtuigd dat variatieruimte onmisbaar is voor succes in ambtelijke samenwerking. Tegelijkertijd moeten we er alert op zijn dat in bedrijfsmatig opzicht geen overdreven drukte ontstaat. Daardoor worden de efficiencyvoordelen weer teniet gedaan. Bovendien ontbreekt op dit moment een heldere besturing op het geheel van verschillende ambtelijke organisaties. Omdat delen van de samenwerking binnen de huidige Regio Twente vallen en andere delen niet is de regie en afstemming van het geheel op dit moment nergens belegd.

Op deze punten is verbetering nodig. Het huidige model van de Wgr-plus Regio 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 de sturing. De formule van een Twentebedrijf kan in dit dilemma een passende oplossing zijn.

Het 'Twentebedrijf' is een werktitel voor de nieuwe ambtelijke organisatie van de nieuwe Regio Twente. Het Twentebedrijf omvat net als nu alle capaciteit voor de taken van het

bestuur van de Regio Twente (waaronder de GGD). Daarnaast -en dat is nieuw- staat deze organisatie ook open voor het onderbrengen van de ambtelijke organisaties van kleinere Twentse samenwerkingsverbanden, zoals salarisadministratie, GBT, ICS-RUD, SSNT. Ook de ambtelijke organisatie van de VRT zou hier op termijn kunnen worden ondergebracht.

Het concept van een Twentebedrijf is uitgewerkt door de secretarissenkring. Zij gaan uit van een moderne managementbenadering, waarbij het leveren van organisatorische capaciteit los staat van de beleidsinhoudelijke aansturing. Terwijl de ondersteunende ambtelijke capaciteit wordt gebundeld, blijft de bestuurlijke aansturing intact. De beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheden, de lokale bevoegdheden en de budgetten blijven waar ze zijn.

Dankzij dit nieuwe concept wordt het mogelijk de ambtelijke ondersteuning te leveren vanuit één gezamenlijk gedeeld, efficiënt, kwalitatief en flexibel Twentebedrijf *zonder* overdracht van bevoegdheden. De werktitel 'Twentebedrijf' drukt uit aan dat de nieuwe organisatie van de nieuwe Regio Twente op dit punt een ander karakter heeft dan de oude organisatie van de oude Regio Twente.

Wij zien de ontwikkeling van een Twentebedrijf als een passende vervolgstap in de heroriëntatie van onze samenwerking: verder in de samenwerking, maar de aansturing zoveel mogelijk terugbrengen naar het lokale niveau.

Twentebedrijf, als onderdeel van het organisatienetwerk

Ook in de ambtelijke samenwerking is een gedifferentieerde aanpak op maat nodig. Op dit moment kennen we in Twente al vormen van *hosten* (de taak wordt uitgevoerd door een buurgemeente), *poolen* (kennis en capaciteit uitwisselen op informele of projectmatige basis) en *bundelen* (de formatie voor een bepaalde taak overhevelen naar een nieuw te vormen gezamenlijke organisatie, zoals op dit moment de Wgr-organisatie Regio Twente).

Verschillende onderwerpen stellen ieder hun eigen eisen aan de vorm van samenwerking, dat is ook afhankelijk van de redenen om samen te werken:

- Als de nabijheid van een taak voorop staat ('beste lokaal passende oplossing') dan ligt het voor de hand om een taak zelf te blijven uitoefenen. Als je daarvoor de schaal mist, kun je er voor kiezen om informeel expertise uit te wisselen: het zogenaamde *poolen*.
- Als de inhoudelijke kwaliteit van een taak de hoogste prioriteit heeft ('beste product'), dan ligt het voor de hand om de taak onder te brengen bij een buur die op een grotere schaal kan organiseren, zodat het expertiseniveau geoptimaliseerd wordt. Dat kan via het zogenaamde *hosten*.
- Als voor een bepaalde taak de kosten het belangrijkste criterium zijn ('beste kostenplaatje'), dan ligt het voor de hand om die taak te verzelfstandigen in een gespecialiseerde doelorganisatie, die strakke efficiency nastreeft op zekere afstand van de eigenaren (die immers altijd om kostbaar maatwerk vragen). Het overhevelen van een taak naar een gezamenlijke (daarvoor opgerichte) organisatie wordt aangeduid met de term *bundelen*.

Professionals zijn vaak geneigd om de kwaliteit van de taakuitoefening prioriteit te geven. Vanuit management optiek staat kostenbesparing vaak voorop. Vanuit bestuurlijke optiek is nabijheid vaak belangrijk, vooral als er beleidsvrijheid is en de taak bijdraagt aan het lokale politieke profiel. Waar dat niet aan de orde is, geven ook politici vaak de hoogste prioriteit aan kostenbesparing.

Het spreekt ons aan om deze verschillende vormen door te ontwikkelen en bewuster te sturen op de keuze van een bepaalde vorm bij een bepaald onderwerp, afhankelijk van

wat met de samenwerking wordt beoogd: primair kostenreductie, primair kwaliteitswinst of primair behoud van nabijheid.

Als het *bundelen* van ambtelijke capaciteit doelmatig is, dan organiseren we dat in het Twentebedrijf (de werknaam voor de nieuwe ambtelijke organisatie van de nieuwe Regio Twente). Maar het bundelen van ambtelijke capaciteit is slechts één van de drie werkvormen die we hanteren. Daarnaast blijft uitwisselen van expertise bestaan, zoals via het Shared Services Netwerk Twente SSNT (*poolen*) en ook het uitbesteden van taken bij buurgemeenten (*hosten*). Die vormen behouden hun eigen plek als onderdeel van het bredere organisatienetwerk Twente.

Bestuurlijke kaders

Inmiddels zijn de voorstellen van de secretarissenkring uitgewerkt in hun notitie '*Uitwerking ambtelijke samenwerking Twente: Het Twentebedrijf*' van 28 januari 2015. De secretarissen hebben deze notitie inmiddels aangeboden aan de gemeentebesturen en het DB van de bestaande regio. Vanuit onze rol als stuurgroep hadden wij op voorhand een aantal bestuurlijke uitgangspunten meegegeven, waaraan met hun notitie ook is voldaan:

- Sluit in prioritering aan bij de inhoudelijke missie, zoals in de inleidende paragraaf hierboven aangeduid en zoals te zijner tijd door de gemeenteraden in bestuursopdrachten wordt uitgewerkt. Zorg voor concrete bestuursopdrachten waarin de bestuurlijke sturing goed verankerd is.
- Bouw voort op bestaande samenwerkingen en bewezen goede praktijken. Streef naar een organische aanpak, waarin nieuwe onderwerpen naar behoefte een goede plek kunnen vinden in het grotere kader.
- Zorg voor een transparante kostentoedeling, waarin de kosten van deelnemende partners herkenbaar door die partners worden gedragen. Zorg ook voor een soepele regeling voor toetreden en uittreden, zodat deelname aan samenwerking niet wordt ontmoedigd door torenhoge uittredingsvergoedingen.
- Let op de 'transactiekosten': samenwerking is geen doel op zich, het moet renderen. Dat vraagt een slanke en slagvaardige aansturing, waarbij partners vanuit een gezamenlijk commitment mandaat geven voor de uitvoering van bepaalde dossiers.
- Zet het Twentebedrijf steeds in als er in een samenwerking van de 14 ambtelijke capaciteit gebundeld wordt. Voorkom zo dat er meerdere faciliterende organisaties naast elkaar ontstaan met de onoverzichtelijkheid en dubbele overhead van dien.
- Biedt ook ruimte voor ondersteuning van samenwerking door minder dan 14 gemeenten, zoals het Gemeentelijke Belastingkantoor of de uitwisseling in verband van WT4 en NWS. Of in de toekomst mogelijk de intergemeentelijke bedrijfsvoeringsonderdelen.
- Het faciliteren van dit soort verbanden vanuit een Twentebedrijf is natuurlijk niet verplicht, maar het kan goed zijn wanneer een Twentebedrijf goede facilitering tegen een concurrerend tarief kan aanbieden. Facilitering vanuit een Twentebedrijf vraagt wederzijds goedvinden: van de gemeenten die bepaalde capaciteit willen onderbrengen én natuurlijk ook van de 14 gemeenten die gezamenlijk het Twentebedrijf hebben opgericht.
- Zorg voor een helder toezicht op het management, zodat de directie van het Twentebedrijf beslissingen in de bedrijfsvoering slagvaardig kan nemen.
- Geef de secretarissenkring een leidende rol vanuit het mandaat dat iedere secretaris heeft voor het regelen van de (onderlinge) bedrijfsvoering. Zorg voor een heldere opdrachtverlening en scherp toezicht vanuit de secretarissenkring op het functioneren van het Twentebedrijf.

- Zorg daarbij voor een heldere toezichtsstructuur waarin de directeur Twentebedrijf via de secretarissenkring rekenschap afleggen aan de verantwoordelijke portefeuillehouders.

Wij zien de verdere uitwerking met vertrouwen tegemoet. Wij steunen ook de gefaseerde uitwerking, waarbij integratie van andere organisaties in de nieuwe organisatie van de nieuwe Regio Twente geleidelijk aan zal plaatsvinden steeds aan de hand van expliciete besluitvorming. In de aan dit rapport gehechte concept-regeling is de basis daarvoor geregeld in overeenstemming met ons rapport en de genoemde notitie van de secretarissenkring.

Samenwerking in andere regio's – Drechtsteden

De regio Drechtsteden is een intensieve samenwerking van 6 gemeenten tussen de Biesbosch en Rotterdam. Het gaat om Dordrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Hendrik-Ido Ambacht en Alblasserdam, in totaal 260.000 inwoners. De zes gemeenten hebben allemaal een stedelijk karakter, bepaald door de ligging aan de grote rivieren, de binnenvaart en de maritieme industrie.

De regio is indertijd niet aangewezen als WGR-plus regio, maar had wel de ambitie om op een vergelijkbare manier te werken. Er zijn op vrijwillige basis beleidsbevoegdheden overdragen, die zelfs verder gaan dan in de WGR-pluswet. Er zijn inmiddels zo'n 20 regionale beleidsnota's op vrijwel alle beleidsterreinen. In het algemeen hebben die wel een richtinggevend coördinerend karakter. Er wordt ook concreet samengewerkt in de beleidsuitvoering. Zo is er een gezamenlijk belastingkantoor en een gezamenlijke sociale dienst. Voor dit laatste zijn ook alle bevoegdheden gedelegeerd aan de regio, inclusief het sociaal beleid. De beleidswensen van de 6 gemeenteraden bleken namelijk vrijwel identiek.

De regio kent een WGR-vorm met sinds 2006 een Drechtstedenbestuur met 10 collegeleden. Die zijn voorzitter van portefeuille overleggen op de domeinen Sociaal, Fysiek en Economie. Ze treden op als regionaal portefeuillehouder op mandaat van het Drechtstedenbestuur.

Er is een Drechttraad met ruim 40 leden. Alle fracties uit alle gemeenteraden zijn hierin met één lid vertegenwoordigd. Als er gestemd moet worden, dan gebeurt dat met gewichten gebaseerd op zetelstal en inwonertal. De Drechttraad komt in principe tien keer per jaar bijeen aan het slot van de Drechtstedendinsdag, waar dan eerder op de avond ook informele afstemming tussen raadsleden plaatsvindt.

Er wordt intensief ambtelijk samengewerkt. Ongeveer 1/3 van de ambtelijke organisaties is samengevoegd in de Wgr-organisatie. Zo zijn sinds 2006 alle bedrijfsvoeringstaken van de 6 gemeenten ondergebracht in een gezamenlijk shared servicecentrum Drechtsteden (SCD). Er is maar één gedeeld ICT-netwerk, één telefooncentrale en alle post komt op dezelfde plek binnen. Er is één personeelsafdeling, één financiële afdeling en één afdeling communicatie. De SCD verzorgt zo de backoffice voor de dienstverlening in de lokale gemeentehuizen. De burgers merken daar niets van, zodat de SCD ook na 8 jaar voor de burgers nog steeds onbekend is.

De laatste jaren is er een verdere taakuitbreiding, met onder meer een gemeenschappelijk Klantcontactcentrum en een gezamenlijk Acquisitiekantoor.

Vergelijking

Parallellen: Naast de sociaaleconomische agenda ook concrete ambtelijke samenwerking (maar omvang ambtelijke samenwerking is in de Drechtsteden aanzienlijk groter).

Regelmatig informeren en richtinggevend overleg tussen raadsleden ('Drechtstedendinsdag'). Bindende besluitvorming op raadsniveau, maar in de Drechttraad en niet de gemeenteraden.

Verschillen: Aanmerkelijke overdracht van beleidsbevoegdheden aan de Drechttraad. Drechttraad komt frequent bijeen in formele setting. Iedere fractie heeft één lid.

Dagelijks bestuur (DSB) heeft voortouw in uitvoering. Portefeuillehouder overleggen adviseren aan DSB. De gezamenlijke ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door DSB. Rol gemeentesecretarissen groter dan in huidig Twente, maar minder groot dan in stuurgroep voorstel.

Gebied is qua schaal en karakter meer vergelijkbaar met Netwerkstad dan met hele regio Twente.