

DISCUSSIONENOTITIE VANUIT DB, GERICHT AAN DE TWENTSE GEMEENTEN

– 25 september 2013

Naar een nieuwe Twentse samenwerking

Binnen Twente spelen op dit moment veel initiatieven voor intergemeentelijke samenwerking, zowel op de schaal van de 14 gemeenten als in kleiner verband. Naast al langer bestaande samenwerkingen zoals de Veiligheidsregio, de Stadsbank, Regio Twente etc. zijn er meer recente initiatieven zoals de RUD (uitvoeringsdienst vergunningverlening en handhaving), de decentralisaties en samenwerking in de bedrijfsvoering (zoals 'Shared Service Netwerk Twente'). Er zijn ook onderlinge toenaderingen tussen twee of meer gemeenten, die verder gaan dan voorheen. Als gevolg van die bloei is het totaal voor menig een niet goed meer te overzien. Volgens sommigen is er sprake van een 'byzantium' of zelfs 'wildgroei'. Recent heeft de Bijzondere Rekenkamer (ingesteld voor de visitatie van de Regio Twente) hier nog de vinger op gelegd. De veelvoud van sturingsvormen brengt zoveel kosten met zich mee, dat de efficiencyvoordelen teniet gedaan dreigen te worden. Dit voorjaar is tijdens een zogenaamde 'Zenderen-conferentie' over samenwerking in de bedrijfsvoering (SSNT) gepleit voor een overkoepelende regie, zodat we met elkaar kunnen debatteren over de richtingen die we inslaan.

Tegelijkertijd moeten we ons voorbereiden op het verdwijnen van de WGR⁺-status. De verplichte samenwerking verdwijnt. Er zal dus sowieso nagedacht moeten worden over een nieuwe formule voor het organiseren van vrijwillige samenwerking in Twente.

Het is niet aan ons, als dagelijks bestuur van de nu nog bestaande WGR⁺-Regio Twente, om te bepalen hoe die toekomst er uit komt te zien. We voelen ons wel verantwoordelijk om bij te dragen aan een goede overgang van de huidige naar de nieuwe situatie. Daarom roepen wij op tot een breed debat, dat uiteindelijk kan leiden tot voorstellen aan de raden van de 14 gemeenten.

Om dit debat te stimuleren willen wij graag een aantal suggesties naar voren brengen over de principes van de toekomstige vrijwillige samenwerking en de vormen waarin de besturing daarvan georganiseerd zou kunnen worden ('governance').

In de komende maanden willen wij op diverse plekken en momenten het gesprek hierover aangaan met alle betrokkenen. Een oproep daartoe zullen wij doen tijdens het Twente Plaza op 17 oktober aanstaande.

Hieronder geven wij een korte samenvatting van punten die hierbij naar ons gevoel aan de orde zouden moeten komen.

Aanleiding

De sociaal-economische ontwikkeling van Twente heeft komende jaren een grote urgentie. De kracht van de economie ligt natuurlijk bij de individuele bedrijven en instellingen. De bijdrage van overheden ligt vooral in het vestigingsklimaat, de lobby en het stimuleren van verbindingen.

We zien de sociaal-culturele diversiteit van Twente als een pluspunt. We vertrouwen primair op de eigen kracht van de individuele gemeenten. Op onderdelen is samenwerking tussen gemeenten nodig om het beste resultaat te behalen. Het bedrijfsleven doet een voortdurend beroep op ons om de krachten te bundelen. Dat vraagt om een nieuwe impuls.

Er zijn omvangrijke nieuwe taken waarop we intergemeentelijk willen samenwerken. Een recent voorbeeld is de RUD, waar we in een netwerk expertise uitwisselen. De aankomende decentralisaties in het sociaal domein vragen ook om samenwerking, waarbij grote budgetten zorgvuldig en doelgericht moeten worden ingezet. Hieraan wordt vorm gegeven via het traject Samen 14. Ook hier vraagt de organisatie van de besturing ('governance') speciale aandacht.

Intussen neemt de samenwerking binnen de ambtelijke organisaties een grote vlucht. Vanwege de nieuwe taken en de bezuinigingen voelt iedereen de noodzaak om kosten te besparen, kwetsbaarheid te verminderen en kansen te benutten.

Maar er is debat over de vraag hoe alle initiatieven op elkaar passen. Hoe bereiken we efficiency door samenhang en lichte sturing? Zodat dat de gemeenteraden de mogelijkheid hebben om het totaal in de gewenste richting te leiden.

Richting

Het wegvallen van de WGR⁺-status is een kans om de samenwerking op een nieuwe leest te schoeien:

Niet meer uitgaan van een 'regionaal bestuur' dat werkt met eigen bevoegdheden en een eigen organisatie, maar van *vrijwillige samenwerking, bestuurd en bemenst vanuit de 14 gemeenten zelf*. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de 14 gemeenteraden. Er is geen bestuur over de 14, maar een soort 'permanente conferentie' van de 14, die vanuit autonomie samenwerken.

Dit vraagt om een ontmoetingsplek op politiek niveau waar gemeenteraden als autonome partners onderlinge afspraken kunnen maken en hun individuele besluitvorming kunnen afstemmen.

In de dagelijkse sturing ligt het primaat dan bij de verzamelde portefeuillehouders op het betreffende domein. Uit hun midden zouden voor gezamenlijke activiteiten 'regionaal portefeuillehouders' kunnen worden aangewezen. Deze regionale portefeuillehouders zouden een programmabestuur kunnen vormen. Een bestuur dat niet werkt op basis van een eigen wettelijk gezag, maar op basis van concrete opdrachten van de deelnemende gemeenten.

In de ambtelijke organisatie kan samenwerking veel voordelen opleveren. Binnen de oude WGR⁺-werkwijze wordt samenwerking georganiseerd door met de uitvoerende ambtenaren ook de taken en bevoegdheden over te dragen. Dat principe kunnen we achter ons laten. In een modern netwerk van autonome partners ligt het meer voor de hand om gezamenlijk een soort 'kapstok-organisatie' te vormen. Daarin kunnen allerlei expertises en uitvoeringscapaciteit worden ondergebracht, in een faciliterende rol naar de gemeenten en de diverse samenwerkingsvormen.

Als vrijwillige samenwerking zonder overdracht van bevoegdheden plaatsvindt, hoeft er geen bezwaar meer te zijn om dan ook alle samenwerkingen aan te haken bij het nieuwe verband. Zodat er één efficiënt governance-kader kan zijn, dat functioneert op basis van afspraken tussen autonome partners. Zodat we ook één infrastructuur kunnen vormen voor al onze samenwerkingsvormen.

Eén governance en één ondersteunende structuur betekent natuurlijk niet dat voor alle onderwerpen eenzelfde werkwijze wordt gekozen. We zien daarin eerder een drieslag:

- *Samenwerking van de vier O's in de regionale ontwikkeling*

De sociaal-economische ontwikkeling van de regio vraagt gezamenlijke trekkracht. De innovaties en toepassingen die nodig zijn komen feitelijk van ondernemende, onderwijzende en onderzoekende partners. De bijdrage van de overheden ligt vooral in het vestigingsklimaat en lobby. De vier O's sturen ieder hun eigen programma. We maken daarover afspraken via regionale platforms zoals de 'Economy en Strategy Board' en Platform voor Onderwijs, Werk en Inkomen (POWI).

- *Kraamkamer voor vernieuwingsprojecten*

Steeds opnieuw zijn er onderwerpen die nieuw zijn en die we gezamenlijk willen verkennen, zoals nu bijvoorbeeld de decentralisaties. Ook in de nieuwe situatie zal daarom behoefte zijn aan flexibel inzetbare strategische denkkraft. De beste formule daarvoor is het in projectverband poolen van medewerkers uit de verschillende gemeenten, met facilitering door een klein programmabureau, zoals nu bijvoorbeeld al gebeurt in het kader van Samen 14.

- *Een facilitaire organisatie voor ambtelijke ondersteuning en uitvoeringstaken*

Uit oogpunt van efficiency en bestuurbaarheid is het ongewenst als er voor diverse samenwerkingsinitiatieven steeds aparte organisaties worden opgericht. Uitvoeringscapaciteit en praktische ondersteuning kan geleverd worden door een voor algemeen gebruik beschikbare 'kapstok-organisatie'. Zo'n Twente Bedrijf voert geen eigen beleid. Het levert capaciteit en verricht taken voor de Twentse gemeenten, op de schaal van 14 en desgewenst ook voor subregionale samenwerking.

Mogelijke uitwerking

We zien graag het debat tegemoet over bovenstaande suggesties voor de ontwikkelingsrichting van de intergemeentelijke samenwerking in Twente. Als bijdrage daaraan brengen wij graag onderstaande

suggesties in, waarbij het uiteraard aan de deelnemers zelf is om daar al of niet bij aan te sluiten. Het is prima als de uitkomsten anders worden, als het debat maar wordt gevoerd, zodat we helder krijgen wat de richting is die het beste past bij het Twente van de komende jaren.

Herijken samenwerkingsagenda

Op dit moment wordt er op bovengemeentelijk niveau samengewerkt aan externe profilering; sociaal-economische structuurversterking; mobiliteit/ bereikbaarheid; regionale veiligheid; publieke gezondheid; vergunningverlening en handhaving en backoffice bedrijfsvoering/ 'shared services'. Mogelijk dat sommige onderwerpen gaan vervallen, zoals de BDU-gelden voor mobiliteit. Voor de decentralisaties in het sociaal domein wordt op dit moment juist nieuwe samenwerking verkend. We verwachten ook dat in een volgende periode weer een nieuw investeringsprogramma zal ontstaan rond de sociaal-economische ontwikkeling. Qua werkloosheid en bruto regionaal product is er nog steeds achterstand ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Die urgentie wordt verder versterkt door demografische vraagstukken. De middelen voor de Agenda van Twente en de Innovatiesprong lopen echter af. Daarom zullen opnieuw middelen bijeengebracht moeten worden voor de ontwikkeling van Twente als toptechnologische regio waar het ook nog goed toeven is.

Al met al is een herijking van de samenwerkingsagenda wenselijk.

Spelregels ('markenstenen')

Afgelopen jaren hebben de Twentse colleges meermalen gesproken over de samenwerking in de bedrijfsvoering (de zogenaamde 'Zenderen-conferenties'). Dit voorjaar zijn daar voorstellen gedaan voor 'markenstenen' in de samenwerking. Spelregels voor het verkeer rond de 'coalitions-of-the-willing'. Het gaat om afspraken over open consultatie, onderlinge verantwoording en eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten. Het lijkt goed dergelijke principes uit te werken voor het geheel van de Twentse samenwerking.

Eén governance

Er is een patroon ontstaan om nieuwe samenwerkingsvormen buiten de structuur van de WGR+ te organiseren. Gezien het karakter van die structuur was die neiging verklaarbaar. Maar daardoor is verantwoording op de individuele onderdelen gebrekkig en op het geheel komen te ontbreken. Binnen een setting van vrijwillige samenwerking zouden we toe willen naar één governance-structuur, waar alle samenwerking kan worden besproken. Een structuur die geschikt is om als autonome gemeenten te onderhandelen en afspraken te maken; maar ook om af te stemmen over een gezamenlijke inhoudelijke visie op (boven)regionale onderwerpen; én om te beslissen over taken en bevoegdheden voor zover we die in een nieuwe setting hebben overgedragen.

Twente Raad

Op politiek niveau zou dat vragen om een soort 'Twente Raad'. De samenstelling, vormgeving en werkwijze vraagt uitwerking en zijn te bepalen door de gemeenteraden zelf. Wij zouden ons echter kunnen voorstellen dat een dergelijke 'Twente Raad' twee of drie keer per jaar bijeen zou komen om heldere politieke kaders te stellen over het geheel van de Twentse ontwikkeling. Een Twente Raad kan dienen als afstemmings- en debat-moment. Dat helpt raadsleden om hun bevoegdheden in eigen huis uit te oefenen, goed geïnformeerd en waar nodig onderling afgestemd.

De primaire functie van een Twente Raad, zoals wij die voor ons zien, is het politiek debat over de hoofdlijnen van de regionale ontwikkelingen. Daarbij past minder goed dat er voor iedere gemeenteraad slechts één vertegenwoordiger is, die namens de gehele gemeenteraad moet spreken. In plaats daarvan zou iedere partijpolitieke groepering in Twente toegang moeten hebben. Elders in den lande (bijv. de Drechtsteden) is iets dergelijks ingevoerd, door iedere lokale fractie een vertegenwoordiger te laten aanwijzen, waarbij met gewogen stemmen toch een evenredige afspiegeling kan ontstaan. Het zou een behoorlijke oploop betekenen, maar in beperkte frequentie kan dat de moeite waard zijn. Het brengt de samenwerking dicht bij de gemeenteraden, waar de democratische legitimatie is verankerd. Daarnaast is het denkbaar dat de rol van algemeen bestuur, voor zover die terug zou komen, wordt ingevuld door deze Twente Raad.

Portefeuillehouders en dagelijks bestuur

Op het niveau van dagelijks bestuur redeneert de oude WGR⁺-regeling vanuit eigen bevoegdheden.

Voor de governance van vrijwillige samenwerking kun je de omgekeerde denklijn volgen: aan de basis van de verschillende samenwerkingsonderwerpen staat het betreffende portefeuillehoudersoverleg (PFO). Waar nodig verleent zo'n PFO mandaat aan een regionaal portefeuillehouder om een bepaalde klus te behartigen.

Zulke regionaal portefeuillehouders kunnen met zekere regelmaat bijeenkomen om een 'dagelijks bestuur'-nieuwe stijl te vormen. De hoofdtaak van zo'n dagelijks bestuur is de coördinatie tussen onderwerpen; het bewaken van de algemene koers; en waar nodig het vertegenwoordigen van de regio. Zo'n dagelijks bestuur functioneert als collegiaal bestuur, maar is zich er van bewust dat de legitimiteit van beslissingen ligt bij de deelnemende gemeenten. Voor zover er taken zijn ondergebracht in een nieuwe WGR, is het dagelijks bestuur daarvoor verantwoordelijk.

Het samenstellen van zo'n dagelijks bestuur-nieuwe stijl is dus anders dan het aanwijzen van 'een vertegenwoordiger per gemeente'. Het gaat om portefeuillehouders die het vertrouwen hebben van hun collega's. Uiteraard blijft het van belang om tegelijkertijd een redelijke afspiegeling te hebben van verschillende typen gemeenten, deelregio's en politieke stromingen. Indien er ook nieuwe WGR-taken bestuurd moeten worden, heeft de genoemde Twente Raad de eindstem in de benoemingen. Daarmee zou ook een effectieve verantwoordingsrelatie ontstaan.

Facilitaire organisatie

Het nieuwe uitgangspunt kan zijn: *'Werken voor de Twentse overheid'*. We versterken elkaars organisaties door vloeiende uitwisseling van capaciteit en kennis. Dat kan zonder reorganisaties. We brengen expertise of uitvoeringscapaciteit alleen organisatorisch bijeen als dat doelmatig is. Dat zou kunnen in een algemeen beschikbaar 'Twente-bedrijf'. Zo'n Twente Bedrijf heeft een facilitaire functie en is geheel doordacht en ingericht vanuit het principe om kosten te beperken door schaalvoordelen. Kosten worden verrekend via een transparant kostprijsmodel, dat prikkelt om kosten te verlagen en inzichtelijk maakt wat wordt betaald voor welke prestatie.

Zo'n Twente Bedrijf kan beschikbaar en aantrekkelijk zijn voor alle Twentse samenwerkings-initiatieven. Alle nieuwe en bestaande regionale units kunnen bij zo'n Twente Bedrijf worden aangehaakt.

Geen van de oude taken is vanzelfsprekend. Maar uiteraard zal gezorgd moeten worden voor een zorgvuldige inpassing van die onderdelen van de oude regio-organisatie, die de gemeenten na beëindiging van de WGR⁺ toch weer samen willen doen. We willen frictiekosten zoveel mogelijk tegengaan en goed lopende onderdelen kunnen in tact blijven.

Een facilitair Twente Bedrijf beweegt zich wat ons betreft door de hele regio. Het is geen kolos in een eigen gebouw. We hebben met elkaar genoeg kantoorruimte. Werken voor de Twentse Overheid doe je daar waar je klanten en je collega's zitten.

De verschillende beleidsterreinen die vanuit het Twente Bedrijf worden gefaciliteerd, behouden ieder hun eigen bestuurlijke sturing. Die is voor de Veiligheidsregio anders dan voor de decentralisaties, de RUD, etc. Het management is primair een ambtelijke verantwoordelijkheid, die geregeld wordt vanuit de kring van gemeentesecretarissen (onder toezicht en verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur).

Convergentie tussen de organisaties

Het is verstandig om toevallige en onnodige verschillen in de backoffice van onze organisaties geleidelijk aan op te heffen. Dit soort verschillen vormt steeds opnieuw praktische hindernissen die efficiencyvoordelen doen verdampen. Hoe meer onze systemen aansluiten, hoe soepeler we kunnen uitwisselen en hoe groter de netto opbrengst van samenwerking.

De binnen Shared Service Netwerk Twente opgestarte 'convergentie'-benadering verdient daarom ondersteuning. Met als speerpunten:

- *Werken voor de Twentse overheid*: Open interne arbeidsmarkt. Uniformering van arbeidsvoorwaardenregeling. Versoepelen van uitleen-constructies.
- *Informatiehuishouding zonder belemmeringen*: Toegroeien naar een gezamenlijke ICT-omgeving, qua definities en procedures van zaakgericht werken; mid- en backoffice-architectuur en uitwisselbare applicaties.
- *Twents vakmanschap*: Stimuleren van professionele uitwisseling tussen vakgenoten op alle disciplines en specialismen die we hebben. Zodat we optimaal van elkaars expertise kunnen leren en elkaar op inhoudelijk niveau steeds gemakkelijker kunnen verstaan.