

# **Intergemeentelijke samenwerking in Twente herijkt**

**Advies Commissie Kerckhaert**

**aan het dagelijks bestuur van Regio Twente**

**Twente, 21 januari 2010**

## **Preambule**

### *Samenwerking*

De veertien Twentse gemeenten werken al decennia lang samen. Het besef dat op een aantal terreinen intergemeentelijke samenwerking via vormen van verlengd lokaal bestuur noodzakelijk is om sommige maatschappelijke opgaven tot een optimaal eindresultaat te brengen, was en is hiervoor de motor. Met respect voor de lokale autonomie is de bereidheid om samen te werken zowel bij de steden als bij de landelijke gemeenten duidelijk aanwezig.

De wijze waarop regionale samenwerking in Twente op een efficiënte en effectieve wijze inhoud en vorm wordt en is gegeven kan verschillen naar tijd en plaats. Het is daarom wijs om regelmatig de wijze van samenwerken kritisch tegen het licht te houden zowel ten aanzien van de gezamenlijke taken als ook ten aanzien van het schaalniveau waarop die samenwerking plaats heeft.

Samenwerken is ons inziens de ultieme vorm van *bestuurlijk noaberschap*; geven en nemen in het belang van de inwoners van Twente. Wij adviseren het dagelijks bestuur in Twente te kiezen voor een pragmatische insteek van samenwerking waaraan alle veertien gemeenten zich kunnen gaan committeren. Een samenwerking gericht op de maatschappelijke opgaven van Twente die zich typeert door draagvlak van de gemeenten en de provincie en ook door wisselende coalities van samenwerkende gemeenten. Doch bovenal samenwerking die gestoeld is op respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid.

### *Samenwerking en schaalniveau*

Een gemeente is er primair voor de burger. Om die reden hoort een gemeente tijdig en adequaat in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. We kunnen constateren dat de aard en schaal van maatschappelijke vraagstukken voortdurend veranderen. Daarom moeten ook gemeenten zich continu aanpassen aan de schaal van maatschappelijke vraagstukken en dus ook aan de zich wijzigende behoeften van burgers. Soms leidt dat tot schaalverkleining, een andere keer weer tot schaalvergroting. Een gegeven is dat maatschappelijke vraagstukken zich niets aantrekken van gemeente-, regio-, en provinciegrenzen. Daar waar die situaties zich voordoen moeten overheden en organisaties zodanig samenwerken dat de burger optimale dienstverlening blijft houden dan wel krijgt. Dat geldt ook bij schaalverandering uit een oogpunt van effectiviteit en efficiency. Een gemeentebestuur staat bij voortdurend voor de vraag hoe het openbaar bestuur effectiever en efficiënter te maken om beter en/of goedkoper te werken en daarmee de burger beter te bedienen. Schaalverandering is aan de orde van de dag. Niet alleen bij de overheid maar ook bij het bedrijfsleven zoals de landbouw, de bouw, woningcorporaties, zorginstellingen etc.

We kunnen vaststellen dat geen enkele gemeente zonder vorm van samenwerking kan met één of meer andere gemeenten. Deze samenwerking neemt in Twente allerlei vormen aan. Drie gemeenten organiseren een gezamenlijke belastingdienst. Veertien gemeenten werken samen in een veiligheidsregio of organiseren een gemeenschappelijke gemeentelijke gezondheidsdienst. Drie gemeenten organiseren een gezamenlijke inkoop en veertien gemeenten hebben samen een uitvoeringsprogramma voor recreatie en toerisme vastgesteld en geven daar nu uitvoering aan. Zo zijn er meer voorbeelden te noemen van succesvolle intergemeentelijke samenwerkingsinitiatieven in Twente.

Wat is nu de samenwerkingskracht van Twente?

- Het gaat om samenhang binnen geheel Twente: landelijk gebied, de kernen en de steden (bestuurlijk noaberschap met respect voor de gemeentelijke autonomie en gestoeld op onderling vertrouwen).
- Er is sprake van een sterke wederzijdse oriëntatie van burgers van landelijke gemeenten en steden en de omliggende regio op elkaar (verschillende pendelstromen, verschillende type voorzieningen, gebruik van groen en landschap overal in Twente).
- Twente kent een eenduidige identiteit en positionering en weet dat steeds beter te presenteren.
- Het gaat om het aanbrengen van samenhang in de ruimtelijk-economische ontwikkelingen op een aantal essentiële terreinen, zoals de bevordering van een zo goed mogelijke ontwikkeling van de arbeidsmarkt, een gemeenschappelijk uitvoeringsprogramma recreatie en toerisme en een regionale bereikbaarheidsproblematiek die alleen door intergemeentelijke samenwerking kan worden opgelost.

Tegelijk realiseren we ons dat er gevoeligheden zijn in de samenwerking tussen het stedelijke gebied en de landelijke gemeenten. Gevoelens bij de kleinere gemeenten van te worden overvleugeld door de grote gemeenten, beelden bij de landelijke gemeenten dat interessante ontwikkelingen alleen in het stedelijke gebied plaatsvinden, en ook beelden bij de steden dat de landelijke gemeenten zich afzijdig houden van stedelijke vraagstukken, zijn kwesties die we serieus (moeten) nemen. Regionale samenwerking moeten we dan ook zodanig organiseren, dat we zo goed mogelijk met deze gevoeligheden omgaan, zodat gemeenten regionale samenwerking echt als een verlengstuk van zichzelf (gaan) zien, bereid zijn erin te investeren en zich er bij thuis voelen. Het respecteren van de autonomie van de gemeente is daarbij het uitgangspunt.

In ons onderstaand advies geven we antwoord op de vraag wat de aanleiding is voor een evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking in Twente, wat het doel is om de gemeentelijke samenwerking te herijken, wat de opdracht is van de commissie Kerckhaert, wat deze evaluatie op moet leveren en tot slot welke adviezen we aan het dagelijks bestuur geven.

## **0. Aanleiding**

De veertien gemeenten hebben de afgelopen jaren door intensieve samenwerking veel bereikt in Twente, zoals o.a. Agenda van Twente en de Innovatieroute (investeringen van miljoenen in de Twentse economie), de aanpak van de jeugdwerkloosheid, de sterke impuls in recreatie en toerisme (groei toeristische omzet), de binnengehaalde miljoenen euro's voor verkeer- en vervoerprojecten en herziening van het aandeelhouderschap van Twence. De besluitvorming in de regioraad over deze en andere dossiers is de afgelopen jaren voor circa 95% unaniem geweest. De relatie met de provincie is sterk verbeterd en we werken bij belangrijke projecten met duo's (wethouder/dagelijks bestuurder/gedeputeerde) en met een gezamenlijke lobby.<sup>1</sup>

We hebben de afgelopen jaren ook ervaring opgedaan met de nieuwe bestuurlijke setting waarin we sinds 1 april 2007 functioneren. Sindsdien werken we immers met twee nieuwe bestuurscommissies (Netwerkstad Twente en Landelijke Gemeenten) en met een regioraad

---

<sup>1</sup> Zie ook het visitatierapport van de commissie Alders van november 2009.

bestaande uit raadsleden en leden van colleges van burgemeester en wethouders. In die tijd is afgesproken dat deze nieuwe bestuurlijke setting wordt geëvalueerd eind 2009/begin 2010. Daar komt bij dat in de eerste helft van 2010 de landelijke discussie over Wgr-plus in aansluiting op rapport commissie Nijpels (mei 2009) en de brede heroverweging openbaar bestuur spelen. Ons besluit van drie jaar geleden en het landelijke evaluatietraject vormen aanleiding voor onze eigen evaluatie.

Een andere aanleiding om nu te evalueren is het beeld van een sluipende uitbreiding van taken en bevoegdheden van Regio Twente dat bij een aantal gemeenten in de afgelopen tijd is ontstaan. Sommige gemeenten voelen zich onvoldoende serieus genomen, aangetast in hun eigen autonomie en niet meer aangesloten bij de regionale samenwerking. Daarop is door een aantal gemeenten opnieuw de discussie aangezwengeld over het al dan niet handhaven van Wgr-plusstatus voor Twente.<sup>2</sup>

Tenslotte vinden er op 3 maart 2010 gemeenteraadsverkiezingen plaats en staat er een nieuwe bestuursperiode voor de deur. Het is ons inziens nu een goed moment om de nieuwe bestuurders onze bevindingen rondom intergemeentelijke samenwerking 'mee te geven'. Daarom is een aantal richtinggevende uitspraken door de regioraad in februari 2010 zeer gewenst. Bovendien kunnen we onze visie op regionale samenwerking inbrengen in de landelijke evaluatie over de Wgr plus.

Kortom: voldoende aanleiding voor een eigen evaluatie in Twente met als doel de toegevoegde waarde van intergemeentelijke samenwerking te verhelderen en 'thuis' uit te kunnen leggen.

## **1. Doel herziening intergemeentelijke samenwerking**

Wat is ons doel bij het herijken van de intergemeentelijke samenwerking?

- We willen de ambities voor Twente herdefiniëren (wat streven we met elkaar na voor Twente) en daarmee het takenpakket (producten en diensten), ook gezien de veranderde financiële perspectieven voor de Twentse gemeenten.
- We willen de stedelijke motor (Netwerkstad) van Twente versterken, evenals de toekomstbestendigheid van het landelijk gebied waar ruimte is voor nieuwe economische dragers.
- We willen ook het gevoel van dwangmatig karakter van samenwerking verminderen dan wel laten verdwijnen. En dus een zo breed mogelijk draagvlak krijgen voor die onderwerpen die we regionaal oppakken. Gemeenten moeten zich meer thuis voelen bij intergemeentelijke samenwerking in onderling vertrouwen.
- We willen ook een duidelijke en eenduidige lijn kiezen over de Wgr-plusstatus voor Twente en de wijze waarop wij deze toepassen in Twente.
- En last but not least willen we de bestuurlijke drukte in Twente verminderen.

---

<sup>2</sup> In de jaren 2005-2006 hebben de gemeenten een vergelijkbare discussie gevoerd in het kader van het van kracht worden van de Wgr plus. Als remedie is toen gekozen voor het instellen van twee bestuurscommissies die de balans tussen het stedelijk en het landelijk gebied moesten borgen. We mogen nu constateren dat er nog meer werk aan de winkel is om intergemeentelijke samenwerking echt iets van de gemeenten te laten worden en het onderlinge vertrouwen te vergroten.

## 2. Opdracht bestuurlijke commissie<sup>3</sup>

De opdracht van de bestuurlijke commissie luidt samengevat als volgt:

- herdefiniëren van het takenpakket van Regio Twente
- verbinding leggen met het ombuigingsproces
- stroomlijnen en vereenvoudigen van de bestuurlijke overleggen
- herijken van de besluitvormingsregels.

We hebben de opdracht als volgt afgebakend:

- het accent ligt op de producten en diensten van domein Leefomgeving en van het Bestuurs & Bedrijfsbureau (afval en Euregio);
- het domein Gezondheid (GGD) en het domein Veiligheid (HVD) komen hier niet aan de orde, maar worden wel betrokken bij het brede ombuigingsproces van de totale regio-organisatie.

## 3. Opbrengst van dit proces

We streven naar een beknopt document “Intergemeentelijke samenwerking in Twente herijkt” met daarin:

- gezamenlijk gedragen ambities die we voor Twente nastreven
- een gezamenlijk gedragen opvatting over de inzet van Regio Twente (domein Leefomgeving en de externe terreinen van Bestuur&Bedrijfsbureau) als hulpmiddel voor de veertien gemeenten;
- een helder standpunt over Wgr-plusstatus van Twente en toepassing hiervan in Twente ook met het oog op de landelijke evaluatie en brede heroverweging openbaar bestuur;
- begrip voor en inzicht in bestuurlijke gevoeligheden en weten hoe we daar in besluitvormende zin (welke procedure volgen we hiervoor) mee om gaan;
- een scherpe foto van de bestuurlijke overleggen, de aard ervan, wel of geen bevoegdheden, de deelnemers en de frequentie van samenkomst;
- een helder en eenduidig proces hoe onderwerpen op de agenda van de veertien gemeenten komen, welke rol gemeenten en Regio Twente hierbij vervullen en welk besluitvormingsproces wordt gevolgd;
- een duidelijke keuze voor welke besluitvormingsregels in welke situatie in welk bestuurlijk gremium.

Uiteindelijk moet dit proces ons inziens ertoe leiden dat de veertien Twentse gemeenten gezamenlijk, met respect voor de eigen gemeentelijke autonomie, erin slagen de intergemeentelijke opgaven voor Twente succesvol oppakken en de bereidheid hebben te willen investeren in regionale samenwerking als hulpconstructie. Dit proces is volgens ons succesvol afgerond als alle veertien gemeenten zich thuis voelen bij regionale samenwerking in Twente en het onderlinge vertrouwen is gegroeid.

---

<sup>3</sup> De bestuurlijke commissie is op 8 december 2009 ingesteld door de regionaad en bestaat uit de heren Kerckhaert (voorzitter), Backhuijs (Oldenzaal), Cazemier (Dinkelland), Coes (Hellendoorn) en Knuiman (Hof van Twente). De commissie werd ondersteund door de heer Lohuis en mevrouw Traag van Regio Twente.

#### **4. Toegevoegde waarde van regionale samenwerking als hulpconstructie voor Twente**

Onze eerste opdracht is het herijken van het takenpakket van Regio Twente (in het bijzonder van het domein Leefomgeving en het Bestuurs- & Bedrijfsbureau). Voordat we daar op ingaan willen we eerst onze visie geven op de toegevoegde waarde van regionale samenwerking en het type regionale samenwerking dat we naar onze mening als veertien samenwerkende gemeenten willen uitstralen.

##### *5.1 Typering regionale samenwerking in Twente*

De veertien Twentse gemeenten kennen al een lange traditie van samenwerking om intergemeentelijke en regionale maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk aan te pakken. Tegelijkertijd hebben we altijd onze eigenheid als individuele gemeenten gekoesterd en ervoor gezorgd dat regionale samenwerking niet ten koste ging van de gemeentelijke belangen en lokale autonomie.

Zo'n samenwerkende regio Twente willen we ook in de nabije toekomst blijven. We kiezen voor samenwerking van onderop waar de gemeenten zich aan committeren en bereid zijn zich bestuurlijk en ambtelijk voor in te zetten. Uiteraard is de lokale autonomie hierbij uitgangspunt en blijven we de eigenheid van de afzonderlijke gemeenten respecteren. Gezamenlijk maken we als veertien gemeenten gebruik van een basispakket van producten en diensten dat Regio Twente in opdracht van ons en samen met ons verzorgt.. Het gaat hier dan om (wettelijke) taken op de terreinen van gezondheid, economie, milieu, recreatie en toerisme en veiligheid.<sup>4</sup> Regio Twente voert in opdracht van ons deze taken uit en is daarmee een ultieme vorm van verlengd lokaal bestuur.

##### *BDU-taken*

De veertien gemeenten (cq Regio Twente) hebben vanuit het rijk op basis van de Wgr plus de taak en bevoegdheid gekregen van een verkeer- en vervoersautoriteit met inbegrip van een jaarlijkse BDU-doeluitkering van ruim € 40 miljoen. We onderkennen dat de BDU-taken van belang zijn voor heel Twente, gezien het rendement voor de Twentse inwoners en de rechtstreekse lijnen met de rijksoverheid. Bovendien heeft de praktijk van de afgelopen jaren laten zien dat als gevolg van de effectieve inzet van de Twentse BDU-gelden, ook de provincie Overijssel extra heeft bijgedragen aan enkele belangrijke Twentse verkeer en vervoer- en infrastructurele projecten.<sup>5</sup> Via de diverse portefeuillehoudersoverleggen zijn de veertien gemeenten nauw bij de uitvoering van de BDU-taken betrokken en er is op dit gebied steeds sprake van een grote mate van consensus.

Er is onderzocht of er, in plaats van de Regio Twente als BDU-autoriteit, nog andere modaliteiten zouden kunnen worden ingezet: bijv. alleen de Netwerkstad als vervoerautoriteit, of de provincie Overijssel ook als vervoerautoriteit voor Twente. Gebleken is bij afweging van alle pro's en contra's dat geen van allen een betere uitgangspositie bieden dan we als Twente nu hebben. De notitie hierover, die in de bijeenkomst van de Regioraad van 8 december ook aan de orde is geweest, is als bijlage a nogmaals toegevoegd.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Een aantal van deze taken heeft zijn grondslag in de Wgr plus. De uitvoering van de Wgr plustaken vindt immer in nauw overleg samen met de gemeenten plaats. Zie ook noot 7.

<sup>5</sup> Momenteel wordt uitgezocht welke investeringen de provincie heeft gedaan in Twentse projecten die gefinancierd worden uit de BDU-gelden. Dit zal in een overzichtelijke tabel worden samengevat.

<sup>6</sup> Als bijlage bij de notitie van 8 december is het overzicht van Wgr plustaken gevoegd.

Wel hebben we begrip voor de gevoeligheid die is opgetreden bij een aantal gemeenten door enerzijds de combinatie van mobiliteit en ruimte in het MIRT(= meerjareninvestering ruimte en transport), waarvan het rijk zelf de initiatiefnemer is en anderzijds bij het maken van de Gebiedsagenda Oost Nederland, gebaseerd op de gebiedsdocumenten van Twente, stadsregio Arnhem-Nijmegen, provincie Overijssel en provincie Gelderland. Een en ander vloeit voort uit het MIRT.

Wat is het geval? Per 1 juli 2008 heeft de Kamer de bevoegdheid van de Wgr-plusregio's tot het maken van een regionale structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening geschrapt. Een en ander lijkt nu strijdig met elkaar, gezien de verbinding die het rijk legt tussen mobiliteit en ruimte.

Voor alle duidelijkheid willen we hier nog een keer herhalen en bevestigen dat Regio Twente geen bevoegdheden heeft op het terrein van de Wet ruimtelijke ordening. Deze liggen òf bij de gemeente òf bij de provincie. Het gebiedsdocument Twente brengt louter bestaande plannen en documenten bij elkaar en laat deze in hun onderlinge samenhang zien. Het vormt op geen enkele wijze een juridisch instrument waaraan gemeenten gebonden zijn, maar wel een onderlegger voor de Gebiedsagenda Oost Nederland. In die Gebiedsagenda Oost Nederland bepaalt de provincie Overijssel op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening voor Twente het ruimtelijk kader waarbinnen de Twentse hoofdinfrastructurele plannen moeten passen. Anders gezegd: de provincie is het bevoegd gezag als het gaat om het ruimtelijk kader in Twente en de Twentse gemeenten conformeren zich hieraan.<sup>7</sup> Het MIRT biedt provincie en de veertien gemeenten de mogelijkheid samen op te trekken richting rijksoverheid en zodoende vanuit ieders verantwoordelijkheid een goede invulling en financiering te vinden voor de samenhangende, grotere ruimtelijke en infrastructurale opgaven in Twente.

Juist door onze bijzondere positie als verkeer- en vervoersautoriteit (evenals de stadsregio Arnhem-Nijmegen) zitten we samen met de provincies Overijssel en Gelderland met de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu direct aan tafel als volwaardige gesprekspartners en oefenen we daarmee direct invloed uit op de beslissingen die de ministers voor Oost Nederland en in het bijzonder voor Twente nemen.<sup>8</sup>

### *5.2 differentiatie*

Het toepassen van het differentiatieartikel (artikel 112 Wet gemeenschappelijke regelingen) voor gemeenten in het stedelijke gebied (Netwerkstad Twente) vinden wij een interessante optie, omdat het voldoende ruimte biedt om invulling te geven aan de plusstatus die past bij Twente.

Het gaat hierbij in het bijzonder om grondbeleid, planning van bedrijventerreinen en kantoorlocaties en acquisitiebeleid gericht op bedrijvenvestiging in het stedelijke gebied. Daarnaast hebben de Netwerkstad Twente-gemeenten inmiddels verplichtende afspraken gemaakt op gebied van woningbouw.<sup>9</sup> Het gaat hier om een differentiatie van wettelijke/verplichte taken, dan wel een vorm van intensievere onderling verplichtende samenwerking van enkel de netwerkstadgemeenten. Door het toepassen van deze taken op de schaal van Netwerkstad kunnen de betrokken vijf gemeenten hun profiel als economische

---

<sup>7</sup> Zie hiervoor ook de Omgevingsvisie van provincie Overijssel

<sup>8</sup> Zie voor de bedragen die voor Twente de afgelopen jaren zijn binnengehaald de eerder genoemde notitie onder noot 6.

<sup>9</sup> Dit is overigens geen Wgr-plusbevoegdheid, want die is immers geschrapt als gevolg van het van kracht worden van de Wro in 2008. Hier is overigens sprake van een mooi voorbeeld van coalition of the willing.

motor voor Twente verder versterken en uitbreiden. Deze taken worden niet op de schaal van Twente uitgevoerd en komen op geen enkele wijze in de besluitvormingronde van de regioraad aan de orde.

Overigens wijzen wij op de mogelijkheid dat ook andere Twentse gemeenten (op onderdelen) kunnen aanhaken bij de samenwerking in Netwerkstadverband en die mogelijkheid zal zeker blijven.

Voor alle duidelijkheid geven we onderstaand nog eens aan hoe wij tegenover een aantal WRO-gelieerde taken staan:

- Het opstellen en vaststellen van een regionale structuurvisie is geen taak voor de regioraad. Het gaat hier om een bevoegdheid van de provincie.
- Woningbouwafspraken/planning bedrijfsterreinen is geen zaak waarover de regioraad besluiten neemt. De bevoegdheden hiervan berusten bij de provincie. Alleen de netwerkstadgemeenten maken op deze terreinen, op vrijwillige basis, intensievere en onderling verplichtende afspraken.
- Nationaal landschap/Investeringsbudget Landelijk Gebied komt niet in besluitvormende zin in de regioraad. Het gaat hier om een bevoegdheid van de provincie.
- Milieu: vergunningverlening en handhaving is een bevoegdheid van de individuele gemeenten en provincie. De WABO-invoering maakt dat nieuwe werkwijzen moeten worden geïmplementeerd.

We komen tot onze adviezen als het gaat om het type regionale samenwerking dat we willen uitstralen, hoe we het producten- en takenpakket zien van Regio Twente, welk belang we hechten aan de plusstatus met inbegrip van differentiatie.

#### Advies 1:

*We kiezen voor samenwerking van onderop waar gemeenten zich aan committeren en bereid zijn zich bestuurlijk en ambtelijk voor in te zetten. De lokale autonomie is hierbij uitgangspunt.*

*Voor de aanpak van regionale taken en producten maken we gebruik van Regio Twente, die in opdracht van de gemeenten en samen met de gemeenten deze zaken oppakt (Regio Twente als een gewenste vorm van verlengd lokaal bestuur).*

#### Advies 2:

*Vooraf het uitoefenen van de taken op het terrein van verkeer en vervoer (BDU-taken) gaan gepaard met grote voordelen voor de Twentse inwoners. Daarom adviseren wij die taken te handhaven en daarmee de status van Regio Twente als verkeer- en vervoersautoriteit.*

#### Advies 3:

*Wij adviseren de toepassing van het differentiatieartikel 112 Wet gemeenschappelijke regelingen voor de Netwerkstad Twente-gemeenten verder uit te werken om zodoende het profiel van Netwerkstad als economische motor voor Twente te versterken. Tevens adviseren wij deze uitwerking vast te leggen in de verordening van de bestuurscommissie Netwerkstad Twente.*

### 5.3 Herijking takenpakket

Zoals gezegd is onze eerste opdracht het herijken van het takenpakket. We zijn echter van mening dat een herijking van het takenpakket in besluitvormende zin veel beter door de



nieuwe bestuurders kan worden gedaan en wij adviseren dan ook deze discussie met de nieuwe bestuurders en raden te voeren. Als het nieuwe dagelijkse bestuur en de nieuwe regioraad, op advies van de veertien gemeenteraden, hebben vastgesteld welke ambities we als Twente hebben en welke taken daarbij horen worden de effecten van de herijking van het producten en dienstenpakket voor de formatie van Leefomgeving en Bestuurs- en Bedrijfsbureau en voor de hoogte van de financiële bijdragen van de gemeenten in kaart gebracht. Daarmee wordt direct een koppeling gelegd met de ombuigingsoperatie, zoals die door de regioraad op 18 november 2009 is vastgesteld.

In de tweede helft van 2010 zal de nieuwe regioraad dan het takenpakket (op basis van een ambitieschouw) van Regio Twente vaststellen, inclusief de inzet van middelen en de hiermee verbonden bezuinigingen.

We adviseren de nieuwe bestuurders om bij het bespreken van de ambities en projecten/producten o.a. de volgende vragen te betrekken:

- wat willen de gemeenten realiseren voor Twente de komende decennia (ambities);
- op welke terreinen (onderwerpen) willen de gemeenten de samenwerking voortzetten
- met welke gemeenten als het gaat om niet wettelijke taken (coalition of the willing);
- welke rol kan de regio-organisatie hierbij vervullen? Die van facilitator, initiator, ondersteuner, trekker, duwer, bieder van een platformfunctie;
- op welke terreinen (onderwerpen) willen de gemeenten de samenwerking beëindigen en waarom;
- wat zijn hiervan de consequenties in de zin van maatschappelijke effecten, inzet van middelen, besparingen;
- welke nieuwe toekomstige ontwikkelingen (zoals bedrijfsvoering 'sharen', omgevingsdiensten, Olympische spelen in 2028) zien de gemeenten waar intergemeentelijke samenwerking een rol kan spelen (samenwerking van onderop)?

#### Advies 4:

*Wij adviseren de herdefiniëring van het takenpakket van Regio Twente te koppelen aan de ambitieschouw die het nieuwe dagelijkse bestuur en de nieuwe regioraad medio 2010 zullen uitvoeren aan de hand van vragen als: wat willen wij in de bestuursperiode 2010-2014 met elkaar voor Twente realiseren. Waar zetten we wel en waar niet op in en met welke middelen. Tegelijk wordt deze taken- en ambitieschouw gekoppeld aan de ombuigingsoperatie zoals de regioraad op 18 november 2009 heeft besloten.*

#### Advies 5

*Wij adviseren bij de ambitieschouw en takendiscussie verschillende vragen aan de orde te stellen met de leden van de nieuwe colleges van burgemeester en wethouders en nieuwe gemeenteraden van de veertien gemeenten. Bij die vragen moet ook helder worden welke besparingen deze opleveren. Tegelijk kan dan ook worden gezien wat de adequate samenstelling en omvang van het dagelijkse bestuur en van de regioraad is. Overwogen kan worden om externe partners in deze discussies een rol te geven om zodoende de blik van buiten naar binnen inhoud te geven.*

Een tweede opdracht van de commissie is het stroomlijnen en vereenvoudigen van de bestuurlijke overleggen. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

## 5. Stroomlijnen en vereenvoudigen van de bestuurlijke overleggen

Zoals gezegd kennen we sinds 2007 in Twente een hernieuwde structuur van samenwerking tussen de gemeenten. Dat lijkt nog niet zo lang, minder dan drie jaar. Tegelijkertijd realiseren we ons dat we onze manier van samenwerken, de betrokkenheid van gemeenten (-raden) en de vormen die we hierbij inzetten, continu moeten verbeteren en aanscherpen. In deze paragraaf geven we kort weer op welke manier de democratische legitimatie is geborgd en welke mogelijkheden voor verbetering we adviseren. We hebben ons hierbij steeds verplaatst in de positie en het referentiekader van de gemeenteraadsleden.

### *6.1 borging van de democratische legitimiteit*

Bij de Wijzigingswet Wgr-plus is de regering uitgebreid ingegaan op de democratische legitimiteit van de Wgr-plusregio. Volgens de regering is sprake van een hulpstructuur met een indirecte democratische legitimatie. Het gaat om intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur. Samenwerking ontleent haar democratische legitimatie primair aan de deelnemende gemeenten. Door het vaststellen van de Wijzigingswet Wgr-plus heeft het parlement de opvatting van de regering over de democratische legitimiteit aanvaard. Ook door anderen is het een en ander gezegd over democratische legitimatie.<sup>10</sup>

Binnen Regio Twente wordt op verschillende manieren aan de democratische legitimatie invulling gegeven.

#### *Burgers*

- Op de website van Regio Twente staan de diverse bestuurlijke stukken. Daarnaast is er informatie over activiteiten, klachtenregeling, samenstelling regiораad en dagelijks bestuur, documenten e.d.
- Een regiораadsvergadering wordt aangekondigd door middel van een advertentie in het regionale dagblad.
- Regio Twente heeft een inspraakverordening die op belangrijke beleidsvoornemens en plannen wordt toegepast (soms wettelijk verplicht zoals het regionaal verkeer- en vervoersplan).
- Op verzoek van burgers en bedrijven worden vragen beantwoord en stukken toegestuurd, voor zover de uitsluitinggronden van de Wet openbaarheid van bestuur hierop niet van toepassing zijn.

#### *Regiораad*

- Sinds 1 april 2007 is de regiораad samengesteld uit twee leden per gemeente. Eén vanuit de gemeenteraad en één vanuit het college van burgemeester en wethouders. Dit om de betrokkenheid van de raad en daarmee de democratische legitimiteit te vergroten.
- De burgemeester van Enschede is, in de functie van voorzitter van Regio Twente, als extra lid toegevoegd.

---

<sup>10</sup> De commissie Nijpels stelt in haar evaluatie vast dat in alle regio's bevredigende oplossingen zijn gevonden voor de beïnvloedingsmogelijkheden door gemeenteraden en voor de verantwoordingsplicht.

- (Plv.) leden van de regioraad worden door de (eigen) gemeenteraad benoemd.<sup>11</sup> In de Regeling Regio Twente is bepaald dat een (plv.) lid van de regioraad verantwoording verschuldigd is aan de raad die hem of haar heeft benoemd en dat elk raadslid het recht heeft de gemeenteraad te verzoeken het (plv.) lid van de regioraad tijdens de raadsvergadering te interpellieren of vragen te stellen en dat de gemeenteraad een door hem aangewezen (plv.) lid kan ontslaan indien deze het vertrouwen van de gemeenteraad niet meer bezit.

#### *Dagelijks bestuur*

- In de regeling Regio Twente is opgenomen dat de leden van het dagelijks bestuur tezamen en ieder afzonderlijk verantwoording verschuldigd zijn aan de regioraad, hieraan gevraagd en ongevraagd alle informatie verschaffen en door de regioraad kunnen worden ontslagen indien zij het vertrouwen van de regioraad niet meer bezitten.
- De leden van het dagelijkse bestuur hebben ook rechtstreeks contact met de (afzonderlijke) gemeenten. Dit gebeurt o.a. via bestuurscommissies en portefeuillehoudersoverleggen en bilateraal overleg.
- Daarnaast brengen de leden van het dagelijkse bestuur (in het bijzonder de voorzitter en een of twee leden uit dit bestuur) gemiddeld eenmaal per jaar een bezoek aan een raadscommissie of raadsvergadering van alle veertien gemeenten om algemene regiozaken of een specifiek onderwerp te bespreken.
- De gemeenten worden meer betrokken bij het functioneren van het dagelijkse bestuur door ze kennis te laten nemen van de openbare bespreekpunten en desgewenst de onderliggende stukken.

#### *Alle bestuurlijke organen*

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter en de bestuurscommissies zijn verplicht binnen een maand na ontvangst van een verzoek aan de raad van een deelnemende gemeente alle door één of meer leden van die raad verlangde inlichtingen te verstrekken, een en ander voor zover zulks niet in strijd is met het openbaar belang.

#### *Overige instrumenten*

- Enkele keren per jaar wordt er over een actueel onderwerp een radenconferentie (Twentedebat) gehouden. Ook collegeleden worden hiervoor uitgenodigd.
- Er is een voorbereidingsgroep waarin enkele raadsleden en griffiers zitting hebben om deze Twentedeбаты voor te bereiden.
- Er wordt voor raads- en collegeleden periodiek een digitale nieuwsbrief uitgegeven.
- Aan de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden worden de agenda met bijbehorende voorstellen voor de regioraad, de besluitenlijsten van dagelijks bestuur en bestuurscommissies en verslagen van de portefeuillehoudersoverleggen toegezonden.
- De stukken van de regioraad worden 3 weken van tevoren toegezonden zodat bespreking in een raadscommissie mogelijk is.
- Voor majeure onderwerpen waarover de regioraad een besluit moet nemen wordt de zgn. 10-wekenprocedure aangehouden. Het betreffende voorstel wordt dan 10 weken

---

<sup>11</sup> Voor alle leden, met uitzondering van hen die benoemd zijn tot lid van het dagelijkse bestuur, wordt een plaatsvervangend lid benoemd.

voor de regionaalsvergadering toegezonden zodat er ruim de gelegenheid voor standpuntbepaling in de gemeente is.

- Verbetering van de democratische legitimiteit moet een continu proces zijn waarbij vooral vanuit het perspectief van raadsleden wordt gedacht.
- Zodra de nieuwe regionaalsraad is geïnstalleerd (mei 2010) kan aan de leden een introductie worden gegeven over het reilen en zeilen van intergemeentelijke samenwerking in Twente.<sup>12</sup>

Bij het aanbieden van de regiovoorstellen aan de regionaalsleden, aan de colleges van Burgemeester en Wethouders en aan de gemeenteraden via de griffiers, kunnen we vanuit de regio-organisatie nog beter rekening houden met de procedurele mogelijkheden binnen de gemeenten zelf. Een goede zorgvuldige formulering door Regio Twente zelf met betrekking tot de gevraagde besluitvorming en de te hanteren procedure, zal ook bijdragen aan de democratische legitimering.

Binnen de gemeenten zijn verschillen te zien hoe regiovoorstellen binnenkomen en hoe ze in de ambtelijke organisatie hun weg vinden en worden voorbereid. We kunnen ons voorstellen dat hierin ook binnen de gemeente verbeteringen zijn aan te brengen, waardoor de betrokken bestuurder of raadslid beter beslagen ten ijs het podium van intergemeentelijke samenwerking kan betreden. En zodoende beter invulling kan geven aan de democratische legitimatie van dergelijke voorstellen.

Al deze (nieuwe) manieren van het borgen van de democratische legitimatie overziend komen wij tot het volgende advies:

#### Advies 6:

*Wij adviseren de reguliere (wettelijke) manieren voor borging van de democratische legitimatie vooral te blijven toepassen en periodiek te communiceren naar de gemeenteraden. Tevens adviseren wij de overige instrumenten te blijven toepassen en desgewenst de frequentie van bijvoorbeeld Twentebatten te verhogen.*

*Ten aanzien van de procesgang van regiostukken binnen de regio-organisatie en binnen de gemeenten zelf stellen we voor, in de nieuwe periode een project te starten om hierin verbeteringen aan te brengen en de regio-organisatie en de gemeenten in staat te stellen te leren van elkaars ervaringen.*

#### 6.2 Bestuurlijke overleggen

Sinds de vaststelling van de uitwerking van 'vorm en beweging' in 2007 ziet het bestuurlijk palet in Twente er als volgt uit (zie bijlage b). Per overleg (regionaalsraad, dagelijks bestuur, bestuurscommissie, portefeuillehoudersoverleg) is aangegeven wat de aard is, welke bevoegdheden het overleg heeft, wie deelnemers zijn en hoe vaak men samenkomt in 2010 (zie bijlage b).

De samenwerking met de provincie is de afgelopen jaren geïntensiveerd en kent verschillende verschijningsvormen, zoals in de verschillende duo's voor o.a. recreatie en toerisme, Centraal Station Twente, Kennispark en IPT, Groene Poort, A1-A35-N18, de regelmatige overleggen tussen de voorzitter van gedeputeerde staten en de voorzitter van Regio Twente, idem tussen

---

<sup>12</sup> In 2007 hebben de nieuwe regionaalsleden ook een introductie-avond gehad over de domeinen van Regio Twente en de wijze van samenwerken. Dat initiatief werd gewaardeerd door de deelnemers.

gedeputeerde staten en dagelijks bestuur Regio Twente en ook de regelmatige ambtelijke overleggen op verschillende niveaus en tussen diverse betrokkenen (waaronder lobby) etc.

### *6.3 Suggesties voor stroomlijning:*

Wij menen dat een of meer bestuurlijke overleggen kunnen worden opgeheven. We kunnen bijvoorbeeld uitgaan van twee in plaats van vier programma's (Mobiliteit/Ruimtelijke kwaliteit, Werken/Vrije Tijd) en daarmee ook het aantal bestuurlijke overleggen beperken. Bovendien kan het portefeuillehouderoverleg afval structureel worden gecombineerd met milieu. In verband met het rechtstreeks aandeelhouderschap van gemeenten ligt een apart portefeuillehoudersoverleg voor afval niet meer voor de hand. Ook zou bezien kunnen worden het portefeuillehoudersoverleg financiën op te heffen door de financiële aspecten aan de vakinhoudelijke te koppelen. Verder doen wij de suggestie de bestuurscommissie landelijke gemeenten in de huidige vorm definitief op te heffen en de bestuurscommissie Netwerkstad Twente als een echte bestuurscommissie te laten functioneren met heldere bevoegdheden (o.a. toepassing differentiatieartikel 112) en budget.

Daarnaast kan de frequentie van sommige bestuurlijke overleggen worden teruggebracht.

Vrije ontmoetingen en wisselende contacten van bestuurders over onderwerpen die van onderop ontstaan zoals sport, cultuur en Wet maatschappelijke ondersteuning zijn natuurlijk altijd mogelijk. Faciliteiten voor ondersteuning dienen dan wel goed te worden geregeld.

### Advies 7:

- *Wij adviseren het aantal portefeuillehoudersoverleggen te verminderen door slim te combineren (afval en milieu, eventuele reductie van het aantal programma's en dito overleggen, financiën onderbrengen bij inhoudelijke portefeuillehoudersoverleggen en de frequentie nogmaals kritisch te bezien, de bestuurscommissie Landelijke gemeenten in de huidige vorm op te heffen en de bestuurscommissie Netwerkstad Twente van meer taken te voorzien (toepassen differentiatie-artikel).*
- *Wij adviseren de daadwerkelijke invulling van de bestuurlijke overleggen eerst dan te regelen als we helder hebben welke ambities en welk takenpakket het nieuwe dagelijks bestuur en de nieuwe regiораad nastreven. Dat zal in de 2<sup>e</sup> helft van 2010 het geval zijn.*

Een derde opdracht van de commissie was het kritisch beschouwen van de besluitvormingsprocessen en het eventueel herijken van de besluitvormingsregels. In paragraaf 7 gaan we daar nader op in.

## **6. Besluitvormingsproces en herijken van besluitvormingsregels**

In deze paragraaf schetsen wij op hoofdlijnen hoe de besluitvorming eenvoudiger kan dan wel kan worden aangepast zodat gemeenten ook het daadwerkelijke gevoel hebben of krijgen dat regionale samenwerking een onderdeel is van de eigen gemeentelijke besluitvorming. Het gaat dan om de besluitvorming als zich nieuwe zaken aandienen.

Hoe kunnen ons inziens onderwerpen op de agenda van de regio komen:

- a) gemeenten kunnen zelf onderwerp aanreiken (agendasetting);
- b) onderwerp wordt besproken in portefeuillehouderoverleggen/bestuurscommissie (oriëntatiefase);

- c) helder wordt afgesproken welke gemeenten op dit terrein met elkaar gaan samen werken;
- d) tevens welke rol Regio Twente hierbij kan vervullen en welk besluitvormingsproces daar bij hoort (zie hieronder);
- e) het voorstel wordt door een portefeuillehouder ingebracht (en is daarvoor getoetst bij de veertien gemeenten) voorgelegd in het dagelijks bestuur dat hierover een besluit neemt. In het voorstel is helder gemaakt wat het kost aan capaciteit en andere middelen;
- f) het wordt bekrachtigd door de regioraad, doch alleen als alle veertien gemeenten ermee hebben ingestemd dat een betreffende taak door Regio Twente wordt opgepakt cq gefaciliteerd;
- g) uiteindelijk wordt het besluit breed gecommuniceerd naar alle gemeenten.

#### Toelichting op d)

Van het totale pakket producten en diensten wordt per item aangegeven hoe het besluitvormingsproces verloopt: wat in het dagelijks bestuur, wat in de bestuurscommissie Netwerkstad Twente, wat in de portefeuillehoudersoverleggen en wat in de regioraad. Met als varianten afstemming en coördinatie (lichte variant) of besluitvorming (waaraan de veertien gemeenten gecommitteerd zijn).

#### Toelichting op f)

Het is goed hier nog expliciet te vermelden dat volgens ons alleen een nieuwe taak moet worden opgepakt en ondersteund door Regio Twente, als in principe alle veertien gemeenten hiertegen ja hebben gezegd, inclusief ook tegen de effecten hiervan. Alleen voor deze taken zal de regioraad dan ook beslissingsbevoegd zijn. Voor andere taken die bijvoorbeeld alleen door de netwerkstadgemeenten worden gedaan of door een andere groep van samenwerkende gemeenten (coalition of the willing) is de regioraad niet beslissingsbevoegd en besluit zij hier ook niet over. De samenwerkende gemeenten bepalen dan zelf welke rol Regio Twente als ondersteuner en facilitator kan vervullen en tegen welke prijs.

Tevens gaan we dan aangeven welke besluitvormingsregels gehanteerd kunnen worden, zoals de regel van unanimiteit, van gewone meerderheid of van gekwalificeerde meerderheid. Op deze manier gaan we systematisch registreren wat we intergemeentelijk doen met alle veertien of in kleinere coalities, en wat niet, welke rollen de gemeenten en de regio-organisatie hierbij vervullen en welk besluitvormingsproces wordt gekozen.

#### Advies 8:

*Wij adviseren het besluitvormingsproces zoals hiervoor geschetst met ingang van de nieuwe bestuursperiode (medio 2010) in te gaan voeren, met daarin duidelijk aangegeven onder welke voorwaarden (namelijk instemming van alle veertien gemeenten) een onderwerp in de regioraad ter besluitvorming kan komen..*

#### **8. Slotparagraaf**

Wij vertrouwen er op dat wij met ons advies een belangrijke aanzet hebben gegeven voor een aantal te nemen besluiten die de intergemeentelijke samenwerking in Twente in de nieuwe bestuursperiode zullen consolideren en versterken en een breder fundament leggen voor een groter onderling vertrouwen. Vertrouwen dat we hard en onmiskenbaar nodig hebben om de maatschappelijke vraagstukken waar we allen voor staan in het belang van onze burgers het hoofd te bieden. Voor onze burgers in Twente zijn we daartoe verplicht.

We adviseren ook om bij de verdere uitwerking van de ambitieschouw en takendiscussie een verbinding te leggen met het visitatierapport Agenda van Twente en de gezamenlijke leeragenda. Deze leeragenda biedt handvatten voor effectief samenwerken tussen de provincie en de gemeenten en Regio Twente.

Samenwerken in Twente is ons inziens bestuurlijk noaberschap; het is een proces van wederzijds geven en nemen in het belang van de inwoners van Twente. Wij zien vooral een pragmatische insteek van samenwerking waaraan alle veertien gemeenten zich kunnen gaan committeren. Twentse samenwerking is samenwerking die is gericht op de maatschappelijke opgaven van Twente en die zich typeert door breed draagvlak van de gemeenten en de provincie en ook door wisselende coalities van samenwerkende gemeenten. Doch bovenal is de Twentse samenwerking gestoeld op respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid.

Advies 9:

*We adviseren bij de verdere uitwerking van de ambitieschouw en takendiscussie een verbinding te leggen met het visitatierapport Agenda van Twente en de gezamenlijke leeragenda.*

**Bijlagen**

- a) Twente en de Wgr plus 2010-2020 (versie 1 december zoals besproken in regioraad van 8 december 2009)
- b) palet van bestuurlijke overleggen
- c) aantal overleggen in 2010
- d) gehanteerde besluitvormingsregels sinds 2006