

Aan de gemeenteraden en colleges van B&W van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Wierden, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holten en de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Overijssel

In kopie aan de lokale Twentse rekenkamers

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: **(0546) 54 11 11**
e-mail: **gemeente@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		UIT - 24115898	11 juli 2024
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	Zaaknummer
	0546-54 11 11	Y Engbers	DCS - 2488687

Onderwerp

Aankondigingsbrief regionaal rekenkameronderzoek naar Twentse Samenwerking

Geachte leden van de Twentse gemeenteraden en colleges van B en W, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Overijssel,

De rekenkamers van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen en de griffiers van de gemeenten Hellendoorn en Twenterand starten na het zomerreces met een gezamenlijk onderzoek naar 'Twentse samenwerking'. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Berenschot. Beoogd wordt het onderzoek in het eerste kwartaal van 2025 af te ronden.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit: mevrouw Jantine Langenhof (voorzitter rekenkamers Hof van Twente en Borne), de heer Louis Rings (voorzitter rekenkamer Hengelo) en de heer Jan Mastwijk (voorzitter Rekenkamer Almelo, tevens voorzitter begeleidingscommissie). Het secretariaat wordt gevoerd vanuit de rekenkamer Almelo in de persoon van mevrouw Yvette Engbers (griffie Almelo).

Bij dit onderzoek maken de gezamenlijke rekenkamers gebruik van hun bevoegdheden zoals genoemd in de Gemeentewet [artikel 182](#) en [184](#). Wij wijzen u daarbij wellicht ten overvloede op uw verplichting bij rekenkameronderzoek zoals genoemd in de Gemeentewet, [artikel 183](#).

Achtergrond onderzoek

In 2019 heeft het Algemeen bestuur van de Regio Twente een "Veranderopdracht" vastgesteld om te komen tot een ontvlechting van de taken en bevoegdheden van de Regio Twente, een gemeenschappelijke regeling van de veertien Twentse gemeenten met een breed operationeel veld. Doel van de veranderopdracht was een versterking van de regionale samenwerking en betere focus in de samenwerking. Tot de taken van de Regio Twente behoorde onder meer samenwerking:

- op sociaaleconomisch terrein;
- op het gebied van vrijetijdseconomie (zowel beleidsmatig als beheer van recreatieve voorzieningen);

- op het gebied van de GGD, jeugdhulp en aanverwant;
- op gebied van mobiliteit, logistiek en transport;
- ondersteuning/gastheerschap voor andere vormen van samenwerking in wisselende samenstellingen van gemeenten.

Aanleiding voor de "Veranderopdracht" waren een gevoelde 'bestuurlijke drukte' en de vraag vanuit de samenleving om slagvaardigheid en herkenbare organisaties.

Een aantal van deze vormen van samenwerking is bij de gemeenteraden in beeld via de jaarstukken en de begrotingen van de verbonden partijen. Dit zijn vooral de gemeenschappelijke regelingen. Een aantal daarvan werd door de gezamenlijke rekenkamers in de afgelopen jaren onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor andere samenwerkingsverbanden zijn echter vormen gekozen die minder in beeld zijn bij de gemeenteraden.

De gezamenlijke Twentse rekenkamers willen met dit onderzoek hun raden inzicht verschaffen in de diversiteit van samenwerkingsvormen die in Twente aan de orde zijn, alsmede in de doelstellingen daarvan en de mate waarin de raden hierop kunnen reflecteren en invloed kunnen uitoefenen.

Onderzoeksvragen en opzet

De hoofdvraag voor het onderzoek van de gezamenlijke rekenkamers is als volgt:

'Wat zijn bij de diverse samenwerkingsvormen in Twente de daadwerkelijk geboden mogelijkheden voor gemeenteraden om de kaderstellende en controlerende rol op adequate wijze in te vullen (zijn er risico's voor een democratisch tekort)?'

Het onderzoek gaat van start na het zomerreces. De startbijeenkomst met Berenschot voor de contactpersonen en (ambtelijk) betrokkenen per gemeente vindt plaats op dinsdag 17 september. Deze uitnodiging volgt op korte termijn. Na de startbijeenkomst voert Berenschot onder meer een documentenanalyse uit, wordt een enquête verspreid onder college- en raadsleden en worden interviews afgenomen. De verwachting is dat het rapport in het eerste kwartaal van 2025 wordt opgeleverd.

Voor meer informatie over het onderzoek verwijzen we u graag naar de bijgevoegde onderzoeksopdracht.

Contact

Nadere informatie over het onderzoek kunt u verkrijgen bij Yvette Engbers, secretaris begeleidingscommissie, via rekenkamer@almelo.nl, of uw eigen rekenkamer.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamers van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen en de griffiers van Hellendoorn en Twenterand



dhr. J.J. Mastwijk
voorzitter begeleidingscommissie

Mw. Yvette Engbers
secretaris begeleidingscommissie

bijlage: 'onderzoeksopdracht'

Bijlage: onderzoeksopdracht Twentse samenwerking

versie 19 juni 2024

Aanleiding

De rekenkamers van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen (hierna de samenwerkende rekenkamers), hebben besloten gezamenlijk een onderzoek te doen naar samenwerking tussen de gemeenten in Twente zoals die thans op diverse beleidsterreinen plaatsvindt. Een aantal van deze vormen van samenwerking is bij de gemeenteraden in beeld via de jaarstukken en de begrotingen van de verbonden partijen. Dit zijn vooral de gemeenschappelijke regelingen. Een aantal daarvan werd door de gezamenlijke rekenkamers in de afgelopen jaren onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor andere samenwerkingsverbanden zijn echter vormen gekozen die minder in beeld zijn bij de gemeenteraden. Daarmee ontbreekt ook veelal een democratische horizontale controle op deze samenwerkingsvormen en daarmee democratische legitimiteit. De betreffende samenwerkingsvormen zijn vooral ontstaan na het opheffen van de Regio Twente in 2019.

De gezamenlijke Twentse rekenkamers willen met dit onderzoek hun raden inzicht verschaffen in de diversiteit van samenwerkingsvormen die in Twente aan de orde zijn, alsmede in de doelstellingen daarvan en de mate waarin de raden hierop kunnen reflecteren en invloed kunnen uitoefenen.

Achtergrond

Regio Twente

In 2019 heeft het Algemeen bestuur van de Regio Twente een “Veranderopdracht” vastgesteld om te komen tot een ontvlechting van de taken en bevoegdheden van de Regio Twente, een gemeenschappelijke regeling van de veertien Twentse gemeenten met een breed operationeel veld. Doel van de veranderopdracht was een versterking van de regionale samenwerking en betere focus in de samenwerking. Tot de taken van de Regio Twente behoorde onder meer samenwerking:

- op sociaaleconomisch terrein;
- op het gebied van vrijetijdseconomie (zowel beleidsmatig als beheer van recreatieve voorzieningen);
- op het gebied van de GGD, jeugdhulp en aanverwant;
- op gebied van mobiliteit, logistiek en transport;
- ondersteuning/gastheerschap voor andere vormen van samenwerking in wisselende samenstellingen van gemeenten.

Aanleiding voor de “Veranderopdracht” waren een gevoelde bestuurlijke drukte¹ en de vraag vanuit de samenleving om slagvaardigheid en herkenbare organisaties.

Samenwerking voortkomend uit Regio Twente

De veranderopdracht voor de Regio Twente leidt na opheffing tot de volgende samenwerkingsverbanden:

¹ Bestuurlijke drukte werd hierbij benoemd als het grote aantal overleggen/gremia binnen de regio Twente dat zich afzonderlijk met een specifiek onderwerp bemoeide, ook als het niet tot de kernverantwoordelijkheid van het gremium behoorde. Dit zou leiden tot een stroperige besluitvorming. Het leidde bovendien tot een ‘uitdijende’ regionale organisatie.

1. De Stichting Twente Board, een 30 samenwerking tussen Overheden, Ondernemers en Onderwijs/onderzoek. Van iedere O zitten drie vertegenwoordigers in het stichtingsbestuur. De Stichting Twente Board heeft de sociaaleconomische structuurversterking door samenwerking als taak. Daarnaast verzorgt Twente Board de lobby ten behoeve van Twente in Den Haag en Brussel en verzorgt de organisatie het recreatief beleid (vrijtijdseconomie).
De beleidscapaciteit die nodig is voor deze taken wordt ondergebracht in een BV: Twente Board Development BV.
2. De GR Recreatieschap Twente, een bedrijfsvoeringsorganisatie voor de recreatieve voorzieningen.
3. De Gemeenschappelijke Regeling SamenTwente (de gewijzigde bestaande regeling Regio Twente). Hierin zijn de taken voor de GGD Twente, de jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning (Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp Twente OZJTT), het advies- en meldpunt Huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis Twente VTT) en het gastheerschap/ondersteuning voor het kennispunt Twente en Samen14 samengebracht
4. Voor de overige vormen van samenwerking die oorspronkelijk in de Regio Twente werden ondersteund (coalities of the willing) werd de ondersteuning door de gemeenten Enschede en Hengelo overgenomen.

Overige samenwerkingsvormen

Behalve de vormen van samenwerking voorkomende uit de Regio Twente zijn er nog andere formele (GR, BV's en overige) Twente-brede samenwerkingsverbanden, zoals:

- De veiligheidsregio Twente (brandweer, ambulances, regionale meldkamer, GHOR);
- Twence, de gezamenlijke verwerking van restafval. Twence is een BV waarvan de aandelen berusten bij de deelnemende gemeenten (enkele buiten Twente);
- Twente Milieu: de gemeenschappelijke reinigingsdienst waaraan de meeste Twentse gemeenten deelnemen in de BV;
- De Stadsbank Oost Nederland (o.a. schuldhulp);
- Omgevingsdienst Twente (de uitvoering van de VTH taken en andere opgedragen milieutaken).
- Euregio: een samenwerkingsverband van 128 Nederlandse en Duitse gemeenten, steden, (Land-)Kreise en Waterschappen

Aan de bovengenoemde samenwerkingsverbanden nemen alle 14 Twentse gemeenten deel, maar er zijn ook samenwerkingsverbanden waaraan maar enkele Twentse gemeenten deelnemen (bijvoorbeeld Gildebor, sociale werkvoorzieningen, of het Havenbedrijf Twente). Ook zijn er taken/bestuurlijke opdrachten waarbij door Twentse gemeenten wordt samengewerkt, maar die geen formele organisatiestatus hebben. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Energie Strategie of de Stedelijkheid agenda met de drie grote Twentse steden. Twente heeft hierbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de provincie.

Tot slot zijn er praktische vormen van samenwerking waarbij een gemeente een of enkele andere gemeenten ondersteunt met kennis en in bepaalde gevallen ook met tijdelijke capaciteit op een specifiek terrein.

Onderzoek

Probleemstelling

Mogelijk mede door de diversiteit aan samenwerkingsvormen die thans binnen Twente tussen de gemeenten aanwezig is, onttrekt het functioneren van de betreffende samenwerkingsverbanden zich deels aan het zicht van de gemeenteraden. Daardoor worden deze niet in de positie gebracht die nodig is om hun kaderstellende en controlerende rol goed uit te voeren. Er lijkt sprake te zijn van een democratisch tekort²: het ontbreekt aan een democratische horizontale controle op deze samenwerkingsvormen en daarmee aan democratische legitimiteit.

Onderzoeksdoelstelling

Een onderzoek door de samenwerkende rekenkamers naar de samenwerkingsverbanden in Twente heeft tot doel vast te stellen in hoeverre er sprake is van een democratisch tekort en op welke wijze dat mogelijke tekort gereduceerd zou kunnen worden door de gemeenteraden:

- een overzicht te geven van de verschillende samenwerkingsverbanden van de Twentse gemeenten;
- Inzicht te geven in de doelstellingen van deze samenwerkingsverbanden;
- inzicht te geven in de bestuurlijke organisatie of de governance van deze samenwerkingsverbanden, met nadruk op de manier waarop besluitvorming, mandatering, toezicht en verantwoording voor deze organisaties en in relatie tot gemeenteraden ingericht zijn;
- Inzicht te geven in hoeverre door deze samenwerkingsverbanden een democratisch tekort optreedt.

De theoretische kaders en definities voor samenwerking en democratische controle dienen in het onderzoek onderdeel van het (op te stellen) toetsingskader te zijn. Het onderzoek is afgebakend naar samenwerkingsvormen of samenwerkingsafspraken waaraan tenminste drie gemeenten deelnemen die zijn aangesloten bij de samenwerkende Twentse rekenkamers. Bij de samenwerkingsverbanden zal een onderscheid worden aangebracht tussen formele en informele verbanden. Samenwerkingsvormen die zijn gericht op onderlinge uitvoeringsgerichte bijstand tussen gemeenten zijn van het onderzoek uitgesloten.

² “Democratisch tekort” is een term die wordt gebruikt om naar een situatie te verwijzen waar instellingen en hun besluitvormingsprocedures onvoldoende democratische legitimiteit of verantwoordingsplicht kennen (EUR-lex).

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn bij de diverse samenwerkingsvormen in Twente de daadwerkelijk geboden mogelijkheden voor gemeenteraden om de kaderstellende en controlerende rol op adequate wijze in te vullen (zijn er risico's voor een democratisch tekort)?

De deelvragen zijn:

1.
 - Welke formele en informele samenwerkingsverbanden zijn er tussen Twentse gemeenten onderling? Wat zijn hun doelstellingen?
 - Op welke wijze zijn deze samenwerkingsverbanden georganiseerd (juridisch, organisatie, financiële middelen, menskracht, ambtelijke inzet etc),?
 - Hoe ziet de governance structuur van de samenwerkingen er uit (mandaat, besluitvorming, toezicht, verantwoordingsrelaties)?
2. Wat is daarbinnen de rol/verantwoordelijkheid van de gemeenteraden en hoe wordt deze opgepakt?
3. Wat betekent, voor de onderzochte samenwerkingen, dit in het in het licht van democratische legitimiteit en democratisch tekort? Zijn er op basis hiervan best practices en aanbevelingen te doen ter verbetering?
4. Zijn er in Twente signalen dat er voor bepaalde onderwerpen/beleidsterreinen naast de huidige samenwerkingsvormen nieuwe vormen van samenwerking gewenst zijn?
5. In welke mate worden de redenen voor opheffing van de Regio Twente (gebrek aan slagkracht en focus en bestuurlijke drukte) nog gevoeld?

Onderzoeksopzet

De in te zetten onderzoeksmethoden zijn uiteraard primair aan de onderzoekers. De begeleidingscommissie denkt onder andere aan de onderstaande verschillende onderzoeksmethoden:

- Literatuurstudie (incl. onderzoeken in andere regio's);
- Studie van gemeentelijke documenten en documenten van de samenwerkingsorganisaties;
- Casusbeschrijving van enkele grotere samenwerkingsvormen in Twente;
- Interviews met bestuurders en raadsleden;
- Interviews met sleutelfunctionarissen van de samenwerkingsorganisaties en de gemeenten;
- Anonieme enquête onder gemeentelijke bestuurders;
- Anonieme enquête onder de leden van gemeenteraden.