

Korte reflectie naar aanleiding van het onderzoek “Evaluatie Regeling Regio Twente”

Prof. dr. Marcel Boogers
Prof. dr. René Torenvlied

Vakgroep Bestuurskunde, Universiteit Twente
17 november 2017

Veel regio's worstelen met de vraag hoe een evenwicht kan worden gevonden tussen het versterken van regionale slagkracht en het behoud van gemeentelijke autonomie. Regio Twente is hierop geen uitzondering. Tot 2015 gold voor Twente het wettelijke kader van de WGR-plus, die gemeenten verplichtte tot de overdracht van taken en bevoegdheden naar het regiobestuur. Het accent lag in deze periode sterk op regionale slagkracht. Als reactie hierop kozen de Twentse gemeenten hierna voor een samenwerkingsmodel waarin de gemeentelijke autonomie meer centraal staat. Het eigenaarschap van gemeenten, dat er in de WGR-plus formeel ook aanwezig was, krijgt nu een grotere nadruk. De samenwerking is uitgewerkt en beschreven in het rapport-Robben, met de veelzeggende titel “Samenwerken doen we zelf” (13 april 2015).

De voorlopige resultaten van de evaluatie van de vernieuwde samenwerking binnen Regio Twente laten zien dat de balans nu wat teveel is doorgeslagen naar gemeentelijke autonomie: regionale slagkracht, invloed van de gezamenlijke gemeenteraden en een regionaal ‘wij-gevoel’ worden gemist. Hieruit spreekt een behoefte om regionale slagkracht en lokale autonomie meer met elkaar in evenwicht te brengen.

Vanuit de fundamentele keuze, in het rapport Robben, voor versterking van het eigenaarschap van de gemeente(raden) t.b.v. de regionale samenwerking is een structuur ontwikkeld waarin horizontale samenwerking op de drie belangrijkste niveaus (gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties) is verankerd in de autonome, verticale verantwoordingsstructuur binnen de gemeenten. Dit is ten koste gegaan van horizontale besluitvorming tussen gemeenten. In plaats van lastige knopen door te hakken als gemeenten verschillende belangen of opvattingen hebben, wordt in een nogal complexe structuur de ‘kool en de geit’ steeds gespaard. De gemeenteraden, portefeuillehouders en ambtelijke organisaties stemmen hun besluitvorming af binnen regionale platforms, waarbij gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke (volledige) inclusie van gemeentelijke vertegenwoordigers. Alle gemeentelijke vertegenwoordigers kunnen in het samenwerkingsmodel de eigen autonome positie van de gemeente laten prevaleren boven een collectief, Twents belang. Een voorbeeld is de inrichting van de Twenteraad; een “super-gemeenteraad” waarin alle raadsleden van de veertien Twentse gemeenten gezamenlijk resoluties kunnen aannemen (of wegstemmen). Hoewel het Twentebedrijf buiten geen onderdeel uitmaakt van deze evaluatie, geeft het wel een goed voorbeeld van de wijze waarop de Twentse samenwerking georganiseerd is: als ondersteunende dienst onder toezicht van de veertien gemeentesecretarissen die autonoom optreden en naar eigen inzicht diensten afnemen.

Vergroten van slagvaardigheid. Het onderzoek “Evaluatie Regeling Regio Twente” laat zien dat respondenten de noodzaak van een hoog ambitieniveau op een gemeenschappelijk regionaal niveau sterk onderschrijven. De deelnemers zijn evenwel minder overtuigd dat het huidige Twentse

samenwerkingsmodel hieraan een sterke bijdrage levert.¹ In het algemeen kan worden gesteld dat een versterking van gemeentelijke autonomie de gezamenlijke slagkracht van gemeenten op regionaal niveau verzwakt. De keuze voor inclusie van alle gemeentelijke vertegenwoordigers, op alle niveaus van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering, vormt een grote belemmering voor het nemen van besluiten waarin heldere keuzes worden gemaakt voor het realiseren van gezamenlijke regionale ambities.

Coalities van de “willing” vormen dan geen afdoende oplossing voor het gebrek aan slagkracht. De reden is dat er dan een “logica van collectieve actie” kan optreden. Sommige gemeenten zullen het prima vinden wanneer een coalitie van gemeenten initiatieven neemt, kosten voor eigen rekening neemt en risico's loopt. Wanneer het initiatief succesvol blijkt, zullen andere profiteren van de inspanningen van de kopgroep. Als resultaten achterblijven, zullen de kosten alleen voor rekening van de kopgroep komen. Hier speelt een fundamenteel vraagstuk waarin de noodzaak van Twentse gemeenschappelijke solidariteit moet worden afgewogen tegen het behoud van gemeentelijke autonomie. Het probleem van collectieve actie wordt verminderd wanneer gemeenten bereid zijn om elkaar hun (eigen) successen gunnen, ondersteund vanuit een bijdrage aan de regio.²

Verminderen van complexiteit. De formele samenwerkingsstructuur is wel heel erg complex georganiseerd. De uitvoering van de “Agenda voor Twente” vindt in een ‘coalition of the willing’ plaats. Mede hierdoor is het voor veel betrokkenen onduidelijk welke taken en projecten bij de Agenda voor Twente horen en welke bij de portefeuillehouders-overleggen Economische Zaken en Arbeidsmarktbeleid.³ Die complexiteit heeft enkele belangrijke gevolgen. In de eerste plaats heeft structurele complexiteit vaak tot gevolg dat zich veel informele afstemmingsstructuren ontwikkelen. Hierdoor worden de transactiekosten van formeel en informeel afstemmen, waaronder vergaderen, heel erg hoog. De structuur is niet alleen minder effectief (door een geringe slagvaardigheid), maar ook minder efficiënt door de hoge transactiekosten. In de tweede plaats ontstaat het risico dat de beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering als minder transparant worden ervaren. Waar in het complexe samenwerkingsnetwerk wordt immers de kiem gelegd voor een initiatief, of wordt een kansrijk initiatief juist geblokkeerd? In de derde plaats leidt complexiteit tot onduidelijkheid over verantwoording en het beleggen van sturingsinitiatieven. Het is een misvatting te denken dat complexe samenwerkingsnetwerken zonder een centrale coördinerende of sturende actor kunnen functioneren. Tenminste enige hiërarchie en sturing in het netwerk is noodzakelijk om samenhang en een slagvaardig optreden te borgen.

Actiepunten. Uit deze korte reflectie en de resultaten van het onderzoek “Evaluatie Regeling Regio Twente” van november 2017 blijkt dat het functioneren van de regionale samenwerking kan worden verbeterd. (De regio Twente is daarin vanzelfsprekend niet uniek). Drie actiepunten zijn, ons inziens, van groot belang op de korte termijn:

1. Maak de ‘Agenda van Twente’ leidend bij de doorontwikkeling van de Twentse samenwerking. Als er overeenstemming is over gezamenlijke doelen, is het voor gemeenten

¹ Het onderzoek laat zien dat dit gevoel zeker sterk leeft bij raadsleden en gemeentesecretarissen.

² Het onderzoek laat zien dat 25 – 30 procent van de deelnemers niet overtuigd is van een bijdrage op een of enkele gemeenschappelijke belangen. Interessant is om nader te onderzoeken hoe deze terughoudendheid is verdeeld binnen de regio of binnen de verschillende groepen van deelnemers.

³ Het rapport citeert enkele respondenten die stellen dat activiteiten van “coalitions of the willing” onduidelijkheden creëert in de samenwerking. Volgens de evaluatie vindt bijna 75% dat de Agenda van Twente tot het basistakenpakket moet behoren.

minder bedreigend om enige zeggenschap op te geven voor de uitwerking en realisatie ervan. Verschillen van inzicht over gezamenlijke regionale ambities leiden er nu toe dat lokale autonomie wordt gekoesterd en regionale ambities wat naar de achtergrond verdwijnen. Duidelijkheid over de 'Agenda van Twente' en ieders rol en positie hierin, kan een basis vormen voor versterking van onderling vertrouwen en voor de verdere ontwikkeling van bestuursstructuur. Dat betekent dat de ontwikkeling van een eigen governancestructuur voor de uitvoering van de Agenda voor Twente wordt ontraden.

2. Herijk de balans tussen regionale slagkracht en gemeentelijke autonomie op grond van de ervaringen. Let daarbij ook op toekomstige opgaven en ambities (zie 1). Dat betekent dat het individueel eigenaarschap plaats maakt voor een collectief eigenaarschap, waarmee meer ruimte komt voor de overdracht van taken en bevoegdheden naar Regio Twente. Overweeg vervolgens hoe het huidige samenwerkingsmodel kan worden aangepast om de gemeenschappelijke slagkracht van de Twentse samenwerking te vergroten en de complexiteit ervan te verminderen.⁴
3. Maak de opbrengsten (effecten) van de Twentse samenwerking beter zichtbaar. Het onderzoek van november 2017 laat zien dat een meerderheid van de deelnemers positieve verwachtingen hebben van deze opbrengsten.⁵ Het is van groot belang om te monitoren wat de opbrengsten van de samenwerking daadwerkelijk zijn, zodat de meerwaarde van regionale samenwerking zichtbaar en aantoonbaar worden.

Deze actiepunten geven een aantal ontwikkelingsrichtingen weer die onzes inziens voortvloeien uit de evaluatie door Kennispunt Twente. Voor een nadere concretisering is verder onderzoek nodig naar de voorwaarden waaronder de geschetste doorontwikkeling van de Twentse samenwerking het meest kansrijk kan zijn.

⁴ De gemeentesecretarissen vinden de transactiekosten veel te groot, dringen aan op sterke vereenvoudiging en geven aan dat zij bereid zijn om, in het collectief belang van het regionaal niveau, zich te laten vertegenwoordigen.

⁵ Opmerkelijk genoeg hechten de respondenten aan het onderzoek relatief weinig waarde aan het zichtbaar maken van de resultaten van de samenwerking; dit terwijl zij het tot stand brengen van meerwaarde en opbrengsten op regionaal niveau als de belangrijkste grondslag voor de samenwerking zien.