

Heeft de Regio Twente in de huidige vorm nog een toekomst?

Een onderzoek naar de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente en de problemen welke spelen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting binnen de Regio Twente.



Rick Bos
Management, Economics and Law
Faculteit Management en Bestuur
Universiteit Twente

Maart 2007

Heeft de Regio Twente in de huidige vorm nog een toekomst?

Een onderzoek naar de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente en de problemen welke spelen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting binnen de Regio Twente.

Glane, maart 2007
Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Management, Economics and Law

Afstudeercommissie:
prof. mr. dr. D.W.P. Ruiters, Faculteit Management en Bestuur
mr. dr. M.A. Heldeweg, Faculteit Management en Bestuur

Rick Bos

Samenvatting

In het verleden zijn er vele pogingen ondernomen om een vierde bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie te plaatsen. Dit is echter nooit gerealiseerd. De regio Twente was een voorname kandidaat om een dergelijke vierde bestuurslaag te gaan vormen. De verplichte intergemeentelijke samenwerking, eerst op grond van de Kaderwet bestuur in verandering en later op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus), is één van de weinige vernieuwingen welke wel zijn doorgevoerd. Deze beide wetten verplichtten de gemeenten in zeven gebieden (plusregio's), om een aantal taken gezamenlijk te vervullen. De Regio Twente is één van deze zeven plusregio's. De Wgr-plus onderkent, als eerste, dat er bij intergemeentelijke samenwerking flexibiliteit en regionaal maatwerk nodig is. Deze flexibiliteit en ruimte voor regionaal maatwerk was en is aan de Regio Twente niet besteed. Van de zeven plusregio's heeft de Regio Twente de meeste problemen om de neuzen van de deelnemende gemeenten dezelfde kant op te krijgen. Voor een deel komt dat door het feit dat de Regio Twente de intergemeentelijke samenwerking zelf vorm mocht geven. Deze vrijheid is uitgemond in de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Een andere oorzaak is het feit dat de Regio Twente uit twee kampen bestaat met af en toe strijdige belangen. Het ene kamp wordt gevormd door de Netwerkstad gemeenten, het andere kamp wordt gevormd door de plattelands gemeenten.

Binnen de Regio Twente zijn veel onderwerpen, welke voor problemen zorgen tussen de veertien participerende gemeenten van het samenwerkingsverband. Op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting doen zich de grootste problemen voor. Het vermoeden bestond dat deze problemen grotendeels hun oorsprong vonden in de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Dit leidde dan ook tot de probleemstelling van het onderzoek:

Is de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente in staat om de problemen op de terreinen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken?

Om het onderzoek uit te voeren en de probleemstelling te kunnen beantwoorden is gekozen voor een literatuuronderzoek. *Literatuuronderzoek betreft het verzamelen en bestuderen van verslagen van empirisch en theoretisch onderzoek, van feitenmateriaal dat voorhanden is en van eventueel openbare bronnen met relevante opvattingen over de kwestie en van eventuele eerder verzamelde data.*¹ Het literatuuronderzoek heeft tot doel meer inzicht te geven in de onderwerpen, welke in dit onderzoek aan bod komen en om gemaakte keuzes te kunnen verantwoorden.

In het eerste hoofdstuk van de scriptie wordt in het kort het onderzoekskader toegelicht. De geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente en een beschrijving van de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente komen in het tweede en derde hoofdstuk aan bod. Door deze beide hoofdstukken wordt duidelijk, hoe de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente eruit ziet en hoe deze tot stand is gekomen. In het verleden was er geen eenduidige mening over de toekomst van de bestuurlijke organisatie in Nederland. Het ging voornamelijk om de vraag of er wel of geen vierde bestuurslaag tussen de provincie en de gemeente moest komen; een soort regionaal bestuur. In 2006 is de Wgr-plus ingevoerd. Voordeel van de Wgr-plus is dat deze, als eerste, onderkent dat er bij intergemeentelijke samenwerking flexibiliteit en regionaal maatwerk nodig is. De Wgr-plus geldt voor zeven plusregio's in Nederland. In geen van de andere zes plusregio's zijn echter zoveel problemen ontstaan over de intergemeentelijke samenwerking. Dit komt vooral doordat er binnen de Regio Twente sprake is van een tegenstelling tussen de Netwerkstad gemeenten en de plattelands gemeenten. Deze tegenstelling is het gevolg van de af en toe strijdige/botsende belangen van beide groepen binnen de Regio Twente. Pas nadat de plattelandsgemeenten dreigden om uit het samenwerkingsverband te treden, waren ook de Netwerkstad gemeenten bereid om de bestuursstructuur van de Regio Twente ter discussie te stellen. De hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*' moet de basis vormen voor een vernieuwde en krachtiger samenwerking tussen de veertien gemeenten onderling en met de Provincie Overijssel.

¹ Van probleem naar onderzoek; Een praktische handleiding met COO-cursus

Hoofdstuk vier en vijf gaan in op de onderwerpen welke, op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, de grootste problemen veroorzaken binnen de Regio Twente. Door deze hoofdstukken worden de aard en de omvang van de problemen op de beide beleidsterreinen duidelijk. De herontwikkeling van vliegbasis Twente en omgeving zorgt op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening voor de grootste problemen. Het Twentse woningbouwprogramma 2005-2010 zorgt op het beleidsterrein van de volkshuisvesting voor de grootste problemen. In hoofdstuk zes zal naar voren komen dat deze problemen grotendeels terug te voeren zijn op de onderlinge afhankelijkheid en een gebrek aan vertrouwen tussen de participerende gemeenten. Het zijn typische netwerkproblemen. De Regio Twente wordt namelijk gekenmerkt door een netwerk van tot op zekere hoogte autonome organisatie eenheden, welke voor hun functioneren steeds meer met elkaar te maken krijgen, zowel in de vorm van samenwerking als in de vorm van concurrentie.

In het zesde hoofdstuk wordt de vraag behandeld of er binnen de Regio Twente wel of geen sprake is van een publiek netwerk. In dit hoofdstuk wordt aangetoond, dat de Regio Twente te typeren valt als een netwerkorganisatie en dat de problemen welke spelen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting binnen de Regio Twente merendeels te typeren zijn als netwerkproblemen. De Regio Twente voldoet namelijk aan de drie te onderscheiden elementen uit de probleemstelling, aan de hand waarvan bepaald kan worden of er sprake is van netwerkbesturing. Omdat er bij de Regio Twente sprake is van netwerkbesturing, kan ook geconcludeerd worden dat de Regio Twente een netwerkorganisatie is. De problemen waarmee de netwerkorganisatie Regio Twente op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting kampt, zijn dan ook logischerwijs aan te duiden als netwerkproblemen.

De verschillende opties welke er zijn om de problemen, op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, binnen de Regio Twente aan te pakken, worden in hoofdstuk zeven toegelicht. De in de hoofdlijnennotitie *'Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente'* voorgestelde veranderingen zijn een eerste stap in de goede richting. De voorgestelde veranderingen in de gemeenschappelijke regeling Twente zijn erg belangrijk. Deze veranderingen: de wijziging van de stemverhouding, de samenstelling Dagelijks Bestuur, de samenstelling Regioraad en het instellen van een territoriale bestuurscommissie voor het landelijk gebied, moeten de basis vormen voor een vernieuwde en krachtiger bestuurlijke samenwerking binnen de plusregio. De Regio Twente moet zich wel afvragen of een orgaan, als het Dagelijks Bestuur, past binnen een netwerkorganisatie als de Regio Twente. De hierboven genoemde opties gaan voornamelijk uit van veranderingen in of aanpassing van de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Doel van deze voorgestelde veranderingen en/of aanpassingen is, om de huidige bestuursstructuur zo in te richten dat deze in de toekomst optimaal aansluit bij het netwerkkarakter van de Regio Twente.

In het essay *'Ondernemend besturen in Twente'*, *'Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente'* staan ook enkele suggesties, welke kunnen helpen om de samenwerking binnen de Regio Twente te verbeteren. De Regio Twente zou de werkwijze van het bedrijfsleven wat meer als voorbeeld kunnen nemen om haar eigen publieke werkwijze aan te passen (Nieuw Publiek Management). De Regio Twente zou meer aandacht kunnen geven aan zaken als klant- en resultaatgerichtheid, concurrentie en bedrijfsmatig werken. Zij moet dan wel oppassen dat de vergelijking tussen besturen en ondernemen niet te ver doorschiet. Als de Regio Twente ondernemend wil gaan besturen, kan zij het beste gebruik maken van moderne sturingsinstrumenten. Deze complexe, meerzijdige sturingsinstrumenten passen het beste bij deze tijd, de burger is namelijk mondiger geworden en laat zich niet meer eenzijdig de wil opleggen door de overheid. Door te kijken naar de aanbevelingen voor ondernemend besturen en de succesfactoren van het ondernemend besturen in Öresund, kan de Regio Twente valkuilen op het pad naar succesvol ondernemend besturen ontwijken en leren van een vergelijkbare 'best practice' op het gebied van ondernemend besturen.

Tot slot worden in hoofdstuk acht de deelconclusies per onderzoeksvraag en de eindconclusie bij de probleemstelling gepresenteerd. Ook worden er nog enkele aanbevelingen gegeven welke betrekking hebben op het onderwerp van het onderzoek.

Inhoudsopgave

Voorwoord	blz. 6
Hoofdstuk 1 Inleiding	blz. 7
1.1 Aanleiding	blz. 7
1.2 Doelstelling	blz. 7
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	blz. 7
1.4 Probleemstelling	blz. 7
1.5 Onderzoeksvragen	blz. 8
1.6 Dataverzameling	blz. 8
1.7 Onderzoeksopzet	blz. 8
Hoofdstuk 2 Geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente	blz. 9
2.1 Inleiding	blz. 9
2.2 De bestuurlijke organisatie	blz. 9
2.3 Verplichte samenwerking	blz. 9
2.4 Veertig jaar bestuurlijke samenwerking in Twente	blz. 10
Hoofdstuk 3 De bestuursstructuur van de Regio Twente	blz. 12
3.1 Inleiding	blz. 12
3.2 Profiel Regio Twente	blz. 12
3.3 Bestuur Regio Twente	blz. 13
3.4 Wat heeft de Regio Twente onder de Kaderwet bereikt?	blz. 14
Hoofdstuk 4 Welke problemen spelen er op het terrein van de ruimtelijke ordening binnen de Regio Twente?	blz. 16
4.1 Inleiding	blz. 16
4.2 Herontwikkeling vliegbasis Twente en Omgeving	blz. 17
4.2.1 Achtergrond en historie	blz. 17
4.2.2 Project	blz. 18
4.2.3 Doel	blz. 18
4.2.4 Aanpak	blz. 18
4.2.5 Organogram	blz. 19
4.2.6 Besluitvorming	blz. 20
4.2.7 Inspraak en communicatie	blz. 21
4.3 Aandachtspunten Herontwikkeling vliegbasis Twente en Omgeving	blz. 21
4.3.1 Gebiedsontwikkeling	blz. 21
4.3.2 Economische haalbaarheid	blz. 21
4.3.3 Grondverwerving	blz. 22
4.3.4 Landschapsontwikkelingsplan	blz. 22
4.3.5 Monumenten	blz. 22
4.3.6 Milieu en Natuur	blz. 23
4.3.7 Geluid	blz. 23
4.3.8 Veiligheid	blz. 23
4.3.9 Verkeer en Infrastructuur	blz. 23
4.3.10 Openbaar vervoer	blz. 23
4.3.11 Openingstijden	blz. 24
4.4 De belanghebbenden	blz. 24
4.4.1 Onderzoek voor- en tegenstanders	blz. 24
4.4.2 Randvoorwaarden betrokken overheden	blz. 25
4.4.3 Betrokken partijen	blz. 27
4.4.4 Maatschappelijk Platvorm	blz. 27

Hoofdstuk 5 Welke problemen spelen er op het terrein van de volkshuisvesting binnen de Regio Twente?	blz. 29
5.1 Inleiding	blz. 29
5.2 Convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010	blz. 30
5.3 Uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010	blz. 32
5.4 Bestuurlijk Afsprakenkader voor de woningbouw in Twente tot 2010	blz. 33
5.5 Omgevingskader Twentse woningbouwafspraken	blz. 34
5.6 Twents woningmarkt onderzoek en Woningmarktbarometer Twente	blz. 36
5.6.1 Twents woningmarkt onderzoek	blz. 36
5.6.2 Woningmarktbarometer Twente	blz. 36
Hoofdstuk 6 De Regio Twente: een publiek netwerk?	blz. 37
6.1 Inleiding	blz. 37
6.2 Verschuivingen binnen een publiek netwerk	blz. 37
6.3 Netwerkbesturing of geen netwerkbesturing?	blz. 38
6.4 Contrasterende beeldvorming	blz. 39
6.5 Structuur en cultuur	blz. 40
6.6 Besluitvorming binnen netwerken	blz. 41
6.7 Wederzijdse afhankelijkheid en de Verflechtungstheorie	blz. 42
6.8 Veranderingen aanbrengen binnen een netwerk	blz. 43
Hoofdstuk 7 Welke opties zijn er om de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken?	blz. 45
7.1 Inleiding	blz. 45
7.2 Vernieuwing samenwerking Twente	blz. 45
7.2.1 Twente: de handen ineen	blz. 46
7.2.2 Agenda voor Twente	blz. 46
7.2.3 Samenwerkingsvorm nieuwe stijl	blz. 48
7.2.4 Samenwerking gemeenten en provincie	blz. 48
7.2.5 Nieuw samenwerkingsmodel Regio Twente op basis van de Wgr-plus	blz. 49
7.2.6 Territoriale bestuurscommissies	blz. 50
7.2.7 Aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Twente	blz. 50
7.2.8 Eenduidige terugkoppelingsprocedure	blz. 53
7.3 Ondernemend besturen in Twente:	
‘Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente’	blz. 53
7.3.1 Nieuw Publiek Management	blz. 53
7.3.2 Sturingsinstrumenten	blz. 54
7.3.3 Elementen van ‘ondernemend besturen’	blz. 55
7.3.4 Aanbevelingen en succesfactoren	blz. 56
7.3.5 Succesfactoren ‘ondernemend besturen’ Öresund	blz. 57
Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen	blz. 58
8.1 Inleiding	blz. 58
8.2 Conclusies	blz. 58
8.3 Aanbevelingen	blz. 64
Literatuurlijst	blz. 66
Bijlagen:	
Bijlage 1 Wet gemeenschappelijke regelingen: Hoofdstuk XI: Plusregio’s	
Bijlage 2 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente	

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie welke ik heb geschreven ter afronding van de studie Management, Economics and Law aan de Universiteit Twente. Nadat ik de laatste vakken uit de Masterfase van de opleiding had afgerond, was ik op zoek naar een onderwerp voor mijn scriptie. Tijdens het lezen van de krant viel mijn oog regelmatig op artikelen welke te maken hadden met de problemen die speelden rond het samenwerkingsverband (plusregio) Regio Twente. Veel van deze problemen speelden op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Dit onderwerp interesseerde me zo dat ik besloot om het als onderwerp van mijn scriptie te kiezen.

Allereerst bedank ik de medewerkers van de Regio Twente voor de snelle en uitgebreide reacties op mijn per email gestelde vragen. Zonder deze reacties was het schrijven van de scriptie in deze vorm niet mogelijk geweest. Ook wil ik de heer Hospers bedanken voor het opsturen van zijn essay: *'Ondernemend besturen in Twente', 'Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente'*. De inhoud van dit essay heeft veel raakvlakken met het onderwerp van mijn scriptie. Er stonden dan ook interessante en nuttige onderwerpen in het essay, welke ik kon gebruiken bij het schrijven van de scriptie.

De meeste dank ben ik verschuldigd aan de heer Ruiters, hij heeft me gedurende het hele project met raad en daad ter zijde gestaan, dit ondanks het feit dat hij tot twee maal toe met fysieke problemen werd geconfronteerd. Zonder zijn kritische maar opbouwende op- en aanmerkingen was het niet mogelijk geweest om deze scriptie te schrijven. Ook de heer Heldeweg wil ik bedanken voor het plaatsnemen in de afstudeercommissie.

Mijn ouders wil ik bedanken voor de kans en het vertrouwen dat zij me hebben gegeven om Management, Economics and Law te gaan studeren aan de Universiteit Twente. Tot slot wil ik ook mijn vriendin Marieke en mijn broer Tim bedanken voor hun steun tijdens het afstuderen.

Glane, maart 2007

Rick Bos

Hoofdstuk 1

Inleiding

§ 1 Aanleiding

Gezien het feit dat ik tijdens mijn Management, Economie en Recht opleiding aan de Saxion Hogeschool Enschede al stage had gelopen bij een gemeente en was afgestudeerd binnen een ziekenhuis, leek het me leuk om deze scriptie niet vanuit een bedrijf of organisatie te schrijven. Voordeel hiervan was bovendien dat ik zelf een interessant thema voor mijn scriptie kon bedenken. Erg lang heb ik dan ook niet hoeven nadenken over een onderwerp voor mijn afstudeerscriptie. Al voordat ik kon beginnen met afstuderen, las ik in de Twentse Courant Tubantia met veel interesse de artikelen over de Regio Twente en de problemen welke speelden binnen dit samenwerkingsverband. Ik wilde me dan ook graag verder verdiepen in de Regio Twente en de problemen welke binnen deze plusregio speelden. Gelukkig vond dhr. Ruiters het ook een interessant onderwerp en kon ik beginnen met het schrijven van deze scriptie.

§ 2 Doelstelling

Hetgeen men met het onderzoek wil bereiken, noemt men de doelstelling (Baarde en de Goede). Doel van dit onderzoek is om mogelijke oplossingen aan te wijzen voor de problemen welke spelen binnen de Regio Twente op de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Deze doelstelling zal mede worden nagestreefd door de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente te onderzoeken. Ook wordt gekeken naar de belangrijkste problemen welke spelen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Op het terrein van de ruimtelijke ordening gaat het hierbij voornamelijk over de problematiek omtrent de toekomst van de Luchthaven Twente. De militaire vliegbasis wordt in 2007 gesloten en de vraag is of de Luchthaven Twente kan doorstarten als burgerluchthaven. Een eventuele doorstart hangt immers mede af van de gewenste schaalgrootte van de burgerluchthaven en van al dan niet geïnteresseerde investeerders. Op het terrein van de volkshuisvesting gaat het voornamelijk om de verdeling van de Besluit locatiegebonden subsidies (BLS). De Regio Twente krijgt in totaal €17.930.000 euro voor de bouw van 9.515 woningen (inclusief geld voor bodemsanering). Dit geld is niet exclusief voor de grote steden, maar moet worden verdeeld onder alle Twentse gemeenten welke, de komende jaren, samen bijna 15.000 woningen willen bouwen.

§ 3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De resultaten van het onderzoek kunnen er mogelijk toe bijdragen dat de oplossing van enige problemen welke op dit moment spelen binnen de Regio Twente op de terreinen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (deels) naderbij wordt gebracht. Door met de bovengenoemde problemen aan de slag te gaan, kan ook de samenwerking binnen de plusregio een positieve impuls krijgen. Een verbeterde onderlinge samenwerking zal waarschijnlijk positieve gevolgen hebben voor de Regio Twente in het algemeen en voor de inwoners van de participerende gemeenten in het bijzonder. Dit praktische onderzoek is maatschappelijk relevant, van wetenschappelijke relevantie is vooral vanwege het praktische karakter van het onderzoek geen sprake.

§ 4 Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek leidt tot de volgende probleemstelling:

Is de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente in staat om de problemen op de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken?

§ 5 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen:

- Ø Welke geschiedenis heeft de bestuurlijke samenwerking in Twente?
- Ø Wat is de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente?
- Ø Welke onderwerpen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening veroorzaken problemen binnen de Regio Twente?
- Ø Welke onderwerpen op het beleidsterrein van de volkshuisvesting veroorzaken problemen binnen de Regio Twente?
- Ø De Regio Twente: een publiek netwerk?
- Ø Welke opties zijn er om de problemen op de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken?

§ 6 Dataverzameling

De keuze voor een dataverzamelmethode was bij dit onderzoek niet zo moeilijk. Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling van dit onderzoek was literatuurstudie de beste optie. Literatuurstudie is het zoeken en raadplegen van bestaande literatuur (Schreuder Peters). Juist omdat er over dit onderwerp veel is geschreven, was de keuze voor literatuurstudie voor de hand liggend.

§ 7 Onderzoeksopzet

In het eerste hoofdstuk wordt een inleiding gegeven en wordt het onderzoekskader in het kort behandeld. Het tweede hoofdstuk gaat in op de geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente. De geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente is in dit verband belangrijk omdat deze geschiedenis de basis vormt voor de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. De huidige bestuursstructuur van de Regio Twente staat centraal in het derde hoofdstuk. Om te kunnen bepalen of de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente in staat is om de problemen op de beide beleidsterreinen aan te pakken, moet eerst de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente onder de loep worden genomen. In het vierde en vijfde hoofdstuk van deze scriptie staan de onderwerpen centraal die op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting de grootste problemen veroorzaken binnen de Regio Twente. Door deze onderwerpen te onderzoeken kan bekeken worden of er overeenkomsten en/of verschillen tussen de onderwerpen voorkomen. Ook kan bekeken worden of de huidige bestuursstructuur in staat moet worden geacht om de problemen, welke door deze onderwerpen veroorzaakt worden, wel of niet aan te pakken. In hoofdstuk zes wordt de vraag behandeld of er binnen de Regio Twente wel of geen sprake is van een publiek netwerk. Als er sprake is van een publiek netwerk dan kunnen de problemen op de beide beleidsterreinen van de Regio Twente namelijk ook netwerkproblemen zijn. Of er wel of geen sprake is van een publiek netwerk met netwerkproblemen is van belang bij de aanpak van deze problemen. In hoofdstuk zeven komen verschillende opties aan bod om de problemen op de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken. Er komen opties vanuit de Regio Twente zelf aan bod maar ook opties van externe deskundigen worden genoemd. Tot slot worden in het achtste en laatste hoofdstuk de deelconclusies per onderzoeksvraag en de eindconclusie bij de probleemstelling gepresenteerd. Ook enkele aanbevelingen zullen de revue nog passeren.

Hoofdstuk 2

Geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente

§ 1 Inleiding

In opdracht van het VNO-NCW Midden, de Industriële Kring Twente en de Kamer van Koophandel voor Veluwe en Twente hebben de heer Hospers en de heer Van Lochem in 2003 een essay geschreven over ondernemend besturen in Twente.² In dit essay gaan zij ook in op de geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente. Om een beeld van de bestaande bestuurlijke samenwerking in Twente te geven zal ik gebruik maken van dit essay.

§ 2 De bestuurlijke organisatie

Twente valt bestuurlijk gezien nog steeds tussen wal en schip. Twentse bestuurders hebben daar voor een deel zelf aan bijgedragen, maar ook de landelijke discussies over de bestuurlijke organisatie hebben daarin een rol van betekenis gespeeld. De bestuurlijke organisatie in Nederland kent het rijk, de provincie en de gemeente als de drie lagen van algemeen en gebiedsgebonden democratisch bestuur. De schalen van de gemeente en de provincie zijn echter niet altijd de meest efficiënte niveaus om taken uit te voeren. Ook blijken dit niet altijd de schalen te zijn waarop concrete problemen en kansen zich voordoen. Een goede aanpak van zaken die op regionaal niveau spelen wordt in Nederland bemoeilijkt door het ontbreken van een democratisch gelegitimeerd regionaal bestuur. Verschillende herkenbare bestuurlijke problemen zijn hiervan het gevolg. Daarbij kan men denken aan tijdrovende overlegcircuits, het gebrek aan doorzettingsmacht, ondoorzichtigheid als gevolg van allerlei ad hoc oplossingen en ongewenste lastenverdeling tussen centrum- en randgemeenten.

§ 3 Verplichte samenwerking

Sinds de Tweede Wereldoorlog wordt er al over het dichten van het 'regionale gat' nagedacht. Verschillende mogelijke oplossingen zijn de revue gepasseerd, zoals de vorming van gewesten of stadsprovincies, zonder dat dit tot een wezenlijke verandering in de bestuurlijke hoofdstructuur heeft geleid. Ook Twente heeft het nodige aan 'vernieuwingen' aan zich voorbij zien trekken. Tot 1825 was Twente een bestuurlijke eenheid: het kwartier Twente. In 1825 kwam hieraan een eind en werd de gemeentelijke indeling een feit.

Uit de bestuurlijke geschiedenis van Twente blijkt dat er ondanks de vele reorganisatievoorstellen uiteindelijk veel bij hetzelfde is gebleven. Twente wordt in hoofdzaak nog steeds gevormd door een aantal gemeenten welke deel uitmaken van de provincie Overijssel. De enige vernieuwingen die daadwerkelijk zijn doorgevoerd, zijn de gemeentelijke herindeling in voornamelijk het landelijke gebied van Twente en de verplichte samenwerking eerst op grond van de Kaderwet bestuur in verandering en later op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus). Beide wetten verplichtten de gemeenten in zeven gebieden, waaronder de Regio Twente, om een aantal taken gezamenlijk te vervullen. De kaderwetgebieden waren bedoeld als opmaat voor de vorming van stadsprovincies.

De stadsprovincies zijn echter van de baan en de kaderwet is eind 2005 afgeschaft. Hierna is de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast en is de Wgr-plus geïntroduceerd (2005). De Wgr-plus onderkent dat er bij intergemeentelijke samenwerking flexibiliteit en regionaal maatwerk nodig is. De provincies stellen de samenwerkingsgebieden (plusregio's) vast, houden toezicht en treden op als geschillenbeslechter.

² Ondernemend besturen in Twente, Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente

§ 4 Veertig jaar bestuurlijke samenwerking in Twente

1966:

Nota Besturen op Niveau Oost-Nederland, vaak beschouwd als het startpunt van de discussie over de bestuurlijke toekomst van Twente.

1966:

De provincie ziet het stedelijk gebied uitgroeien tot één agglomeratie. Het streekplan introduceert de begrippen 'Stedenband' en 'Bandstad'. De stedenband zou op termijn moeten uitgroeien tot een polycentrische Bandstad.

1967:

Almelo, Borne, Hengelo en Enschede richten het samenwerkingsverband Stedenband Twente op. Oldenzaal sluit zich later aan.

1977:

Twente, verenigd in het Gewest Twente, werkt geleidelijk toe naar het voorstel om een provincie Twente te vormen.

1983:

Het voorstel om Overijssel te splitsen in de provincie IJsselland en de provincie Twente struikelt voortijdig, omdat de minister het niet vindt passen in de bestuurlijke structuur van Nederland.

1988:

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening wijst Enschede/Hengelo aan als 'stedelijk knooppunt'. Beide steden grijpen dit aan om te komen tot een fusie: de 'Dubbelstad'.

1994:

De Dubbelstad wordt in de ijskast gezet nadat blijkt dat het rijk niet met de geclaimde 45 miljoen gulden per jaar over de brug zal komen. De bevolking van beide steden is niet rouwig om het einde van de dubbelstad.

1994:

De Kaderwet bestuur in verandering treedt in werking. Twente is één van de zeven kaderwetgebieden waarbinnen op een aantal terreinen verplicht moet worden samengewerkt. Einddoel is de oprichting van een stadsprovincie.

1995:

De provincie Overijssel legt de gemeenschappelijke regeling op, die de basis vormt van de Regio Twente, het 'bestuur' van het kaderwetgebied.

1996:

De provincie komt met voorstellen voor gemeentelijke herindeling in Twente, inclusief de vorming van 'Twentestad' (Hengelo, Borne en Enschede).

1997:

'Den Haag' voert de stadsprovincie Twente af van de agenda.

2000:

Twentestad sneuvelt in de Eerste Kamer, mede door hevig verzet vanuit Hengelo. De herindeling van de andere gemeenten komt wel door het parlement.

2001:

De (niet vastgestelde) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wijst Twente aan als 'stedelijk netwerk'.
De regio mag het netwerk zelf gestalte geven.

2001:

Enschede, Hengelo, Borne en Almelo vormen de Netwerkstad Twente als projectorganisatie.

2002:

De Kaderwet wordt verlengd, maar de bestuurlijke toekomst van de regio blijft onzeker.

2005:

Uitbreiding van de Wgr tot de Wgr-plus. De wetswijziging regelt de totstandkoming van zogeheten plusregio's, waarbinnen verplichtend wordt samengewerkt bij de aanpak van bepaalde beleidsopgaven in en rond steden. De Kaderwet bestuur in verandering wordt ingetrokken.

2007:

Oldenzaal treedt formeel toe tot Netwerkstad Twente.

Hoofdstuk 3

De bestuursstructuur van de Regio Twente

§ 1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Het profiel en het bestuur van de Regio Twente komen aan bod. Ook de prestaties van de Regio Twente onder de Kaderwet worden in dit hoofdstuk vermeld.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is onder meer gebruik gemaakt van informatie afkomstig uit verschillende (internet)bronnen. Voor informatie over de plusregio is gebruik gemaakt van wikipedia, dit is een meertalige encyclopedie welke vrij beschikbaar is op het internet. Om informatie over de bestuursstructuur van de Regio Twente te verzamelen is gebruik gemaakt van de website van de Regio Twente en van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente, laatstelijk gewijzigd per 13 februari 2006. Informatie over Alfred Mozer is afkomstig van de website van de Euregio.

§ 2 Profiel Regio Twente

De Regio Twente is één van de zeven plusregio's welke in Nederland actief zijn. Dit zijn de Regio Twente, Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), Bestuur Regio Utrecht (BRU), Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), Stadsgebied Haaglanden, Stadsregio Rotterdam (SRR) en het Samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE). Deze zeven regio's vormen een extra bestuurslaag naast het Rijk, de provinciale- en gemeentebesturen en de waterschappen. Het bestuur wordt niet rechtstreeks gekozen. Sommige van deze gebieden overschrijden provinciegrenzen.

Plusregio's zijn decentrale overheden welke in samenwerking met de overige bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor onder meer het verkeers- en vervoersbeleid, de veiligheid, kleinschalige infrastructuur en locatietoewijzing binnen de regio.

De Regio Twente is het samenwerkingsverband van veertien Twentse gemeenten met een verzorgingsgebied van 620.000 inwoners. Het samenwerkingsverband vervult werkzaamheden op een heel breed terrein: verkeer en vervoer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, economische zaken, veiligheid, volksgezondheid, recreatie en toerisme.

De aangesloten gemeenten zijn: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Onder de Regio Twente vallen de volgende sectoren: de GGD, de Hulpverleningsdienst, Recreatie & Toerisme en Wonen-Werken-Mobiliteit.

In totaal heeft de Regio Twente op dit moment zo'n 350 medewerkers in dienst. Zij willen van de Regio Twente een gezonde, veilige, leefbare en bereikbare regio maken. Dit proberen zij samen met betrokken (beleid)medewerkers van de Twentse gemeenten en van andere organisaties, zoals vervoersbedrijven, woningcorporaties, zorginstellingen, de Kamer van Koophandel, de Universiteit Twente en belangengroeperingen te verwezenlijken.

In 1994 is de Regio Twente ontstaan door samenvoeging van de Gemeentekring Almelo, het Samenwerkingsverband Enschede, de Gemeentekring Midden Twente en het Samenwerkingsverband Twente. Door het instellen van een regionaal bestuur heeft de regionale samenwerking een vaste vorm gekregen. Intergemeentelijke samenwerking wordt steeds vaker als een behoefte ervaren.

Gemeentegrenzen zijn net zo belangrijk als voorheen. Maar wel overheerst het besef dat alleen een gecoördineerde en gezamenlijke aanpak op een breed scala van beleidsterreinen resultaat kan boeken. Belangrijke onderwerpen als wonen, werken, mobiliteit, gezondheid, veiligheid en vrije tijd overstijgen de grenzen van gemeenten. Dat brengt met zich mee dat veel taken een gezamenlijke benadering vragen, waarbij gemeenten met elkaar afspraken maken om deze op eigen grondgebied verder vorm en inhoud te geven. Zo kan een groter financieel en maatschappelijk rendement worden bereikt en kan slagvaardiger en duurzamer te werk worden gegaan. Dit beperkt de druk die de verstedelijking uitoefent op het Twentse landschap. In dit proces heeft de Regio Twente een eigen rol. De Regio Twente wil het kenniscentrum van de Twentse gemeenten zijn. Ze wil samenbrengen, initiëren, verbindingen leggen, nieuwe initiatieven stimuleren, nauwe contacten leggen en onderhouden met Den Haag, Zwolle en in toenemende mate ook met Brussel.

§ 3 Bestuur Regio Twente

De Regio Twente wordt bestuurd door een Algemeen en een Dagelijks Bestuur. Het Algemeen Bestuur, de Regioraad, is de 'gemeenteraad' van de Regio Twente. Zij heeft tweeëntwintig leden, bestaande uit burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden uit de samenwerkende gemeenten. Alle veertien deelnemende gemeenten hebben een zetel en wanneer een afgevaardigde lid is van het Dagelijks Bestuur, dan krijgt de betreffende gemeente een extra lid in de Regioraad. Het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de Regio Twente. De voorzitter van het Dagelijks Bestuur is tevens voorzitter van de Regioraad. Daarnaast worden enkele sectoren van de Regio Twente bestuurd door Bestuurscommissies. Deze commissies oefenen op hun taakveld de bevoegdheden uit van het Dagelijks Bestuur. De voorzitters van de Bestuurscommissies maken deel uit van het Dagelijks Bestuur. Het bestuur van de Regio Twente wordt geadviseerd door diverse portefeuillehouders-overleggen, waarin collegeleden uit de gemeenten zitting hebben, ook wordt het bestuur geadviseerd door de commissie Grens-Twente (Euregio).

Regioraad (algemeen bestuur)

Het hoogste orgaan binnen de Regio Twente is de Regioraad. De Regioraad stelt onder andere het beleid, de begroting, de jaarrekening en de verordeningen vast. Elke gemeente is in de Regioraad vertegenwoordigd door één lid. Wordt een afgevaardigde uit de Regioraad gekozen in het Dagelijks Bestuur, dan krijgt de betreffende gemeente een extra lid in de Regioraad. De voorzitter van de Regio Twente is tevens voorzitter van de Regioraad. De raad laat zich bijstaan door de secretaris van de Regio Twente. Vergaderingen van de Regioraad zijn openbaar. Hoofdstuk vijf van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente gaat over het Algemeen Bestuur. Hierin komt achtereenvolgens samenstelling, aanwijzing, stemrecht, vergoedingen en het reglement van orde van het Algemeen Bestuur aan bod.

Dagelijks bestuur

Door en uit de leden van de Regioraad worden de leden van het Dagelijks Bestuur gekozen. Het Dagelijks Bestuur telt inclusief de voorzitter zeven leden. Het Dagelijks Bestuur is belast met de dagelijkse gang van zaken en het voorbereiden en uitvoeren van de besluiten die door de Regioraad worden genomen. Het Dagelijks Bestuur vergadert in principe eens per veertien dagen. Deze vergaderingen zijn niet openbaar. Hoofdstuk zes van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente gaat over het Dagelijks Bestuur. Hierin wordt de samenstelling en werkwijze van het Dagelijks Bestuur aan de orde gesteld.

Bestuurscommissies

Voor de sectoren GGD Regio Twente, Hulpverleningsdienst Regio Twente en Recreatie & Toerisme zijn de bevoegdheden van het Dagelijks Bestuur overgedragen aan de voor deze sectoren ingestelde Bestuurscommissies. In deze Bestuurscommissies, die worden voorgezeten door een lid van het Dagelijks Bestuur, hebben vanuit elke gemeente de betreffende portefeuillehouders zitting. In hoofdstuk negen van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente zijn de Bestuurscommissies het onderwerp. Hierin wordt de instelling en de openbaarheid van de Bestuurscommissies besproken.

Commissie Grens -Twente

Eén van de taken van de Regio Twente is de bevordering van de gemeenschappelijke standpuntbepalingen van de Twentse afvaardiging in de Euregio-organen. Om hier invulling aan te geven is er in december 2000 een commissie Grens-Twente gestart. Deze commissie bestaat uit de Twentse leden, die zitting hebben in de Euregio-organen, te weten de Euregioraad, het Dagelijks Bestuur en de Mozercommissie. Alfred Mozer (1905 - 1979) was kabinetschef van de Europees landbouwsecretaris Sicco Mansholt. Na zijn pensionering wijdde Mozer veel tijd aan de Euregio. In 1971 werd hij de eerste voorzitter van de sociaal-culturele werkgroep die later naar hem werd vernoemd. De Euregio-Mozer-Commissie had als opgave in het Euregiogebied tussen Rijn, IJssel en Ems, de samenwerking als samenhangend geheel vorm te geven. Alfred Mozer stierf in 1979.

De verdeling van de Twentse leden over de Euregio-organen is als volgt:

- Eenentwintig leden voor de Euregioraad. De voorzitter en leden van de gemeenteraad kunnen lid zijn van de Euregioraad. Omdat deze raad een politiek orgaan is wordt hierbij een verdeling over de politieke partijen aangehouden die gebaseerd is op de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen, vertaald naar de Twentse schaal.
- Twee leden voor het Dagelijks Bestuur van de Euregio, voortkomend uit de colleges van Burgemeester en Wethouders. De Euregio heeft aangegeven dat hierin een vertegenwoordiger uit de drie steden en een vertegenwoordiger van de overige gemeenten moet zitten. De derde zetel is bestemd voor de portefeuillehouder Euregio van de Regio Twente.
- Drie leden voor de Mozercommissie, eveneens voortkomend uit de colleges van Burgemeester en Wethouders.

§ 4 Wat heeft de Regio Twente onder de Kaderwet bereikt?

De plusregio's zijn in 1994 ingesteld onder de naam kaderwetgebied op grond van de Kaderwet bestuur in verandering. Eind 2005 is die kaderwet afgeschaft en vervangen door een nieuw hoofdstuk in de Wet gemeenschappelijke regelingen (hoofdstuk 11). Op 1 januari 2006 is daardoor ook de term kaderwetgebied vervangen door de term plusregio. Alle bestaande kaderwetgebieden zijn toen plusregio's geworden. Binnen de kaderwettaken kunnen de beleidsvelden mobiliteit, economische zaken en volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling onderscheiden worden. Hierna wordt per beleidsveld aangegeven wat de Regio Twente heeft bereikt onder de Kaderwet.

Verkeer en Vervoer

Financieel (via Ministerie van VenW):

- Middelen voor verbetering van de openbaar vervoer infrastructuur, 7 miljoen euro;
- Middelen voor de exploitatie van openbaar vervoer, 20 miljoen euro;
- Middelen voor het oplossen van infrastructuurknelpunten, 17 miljoen euro;
- Middelen voor gebiedsgerichte samenwerking, 10 miljoen euro;
- Extra middelen voor het beleidsveld Duurzaam Veilig, 600.000 euro per jaar;
- Middelen voor toegankelijkheid en sociale veiligheid openbaar vervoer;
- Middelen voor specifieke infrastructuur (o.a. busbanen in de steden, aanleg Nijreessingel Almelo), in totaal 60 miljoen euro.

Onderzoek en beleid:

- Project Twente mobiel;
- Studie Agglonet Twente;
- Strategie openbaar vervoer 2010;
- Nota 'Goederen naar de Twentse steden';
- Regionaal vervoersplan 2000-2004;
- Regionaal mobiliteitsplan in voorbereiding.

Resultaten:

- Voor de kleine infrastructuur zijn in de Twentse gemeenten 168 projecten gerealiseerd;
- Er is een groot aantal verkeersveiligheidsprojecten uitgevoerd;
- Europese aanbestedingen zijn binnengehaald waardoor de kwaliteit van het openbaar vervoer in de hele regio, zowel kwantitatief als kwalitatief, sterk is verbeterd (o.a. dienstregeling, bushaltes, reizigersinformatie, busmaterieel);
- Er is een Regiotaxisysteem van de grond gekomen (gedeeltelijk met rijksmiddelen) en de Treintaxi is behouden (hiervoor zijn rijksmiddelen gegenereerd).

Economische Zaken

Onderzoek en beleid:

- Regionale plannen in samenwerking met het bedrijfsleven om in de Twentse economie te investeren (Regionaal Economisch Ontwikkelingsplan);
- Het versterken en uitbreiden van de toeristisch-economische infrastructuur en bedrijfstakken. Dit staat in de 'Kanalenvisie';
- De promotie van de naamsbekendheid van Twente als gebied. Zowel op het gebied van kennis en innovatie als voor het toerisme (project Twente Promotie);
- Het ontwikkelen van een regionaal breedbandnetwerk voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling in Twente;
- Twente als regio vertegenwoordigen in Euregionaal verband.

Resultaten:

- Actieprogramma Versterking Industripotentieel Twente;
- Actieprogramma Samenwerking Kwaliteit Bedrijfsterreinen;
- Promotieprogramma Twente 2003-2005;
- Stichting Breedband Twente;
- Uitvoeringsorganisatie Stuurgroep Economische Ontwikkeling Twente (SEOT).

Volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling

Financieel:

- Vinex (1995-2005), 29 miljoen euro;
- Woningbouwafspraken (2005-2010), 17,93 miljoen euro.

Onderzoek en beleid:

- Onderzoeken naar het wonen in Duitsland (2003 en 2005);
- Onderzoek naar pendel- en verhuisstromen (2005);
- Twentse Woningmarktmonitor en -barometer: Komt één, respectievelijk drie keer per jaar uit. Deze instrumenten geven inzicht in de ontwikkelingen op de Twentse woningmarkt;
- Strategische Visie voor het landelijk gebied (2003). De landelijke gemeenten geven zelf aan hoe zij de ontwikkelingen zien. Het is een bouwsteen voor de Regionale Structuurvisie;
- Bestuurlijk Manifest. Dit is een ambitiedocument voor de Regionale Structuurvisie (2005).

Resultaten:

- De Vinexproductie van minimaal 15.500 woningen in de Netwerkstad en 7.000 woningen in landelijk Twente is gehaald;
- Er is een convenant woningbouwafspraken gemaakt. Op grond daarvan bouwt Twente in de periode 2005 tot en met 2009 minimaal 9.515 nieuwe woningen zodat het woningtekort wordt teruggebracht tot 1,5% in 2010;
- Een bestuurlijk afsprakenkader woningbouw Twente (2004). Dit zijn uitgangspunten voor de kwaliteit van de in Twente te bouwen woningen;
- Marktpartijenoverleg, platform voor ontwikkelingen Twentse woningmarkt. Dit overleg vindt twee keer per jaar plaats.

Hoofdstuk 4

Welke problemen spelen er op het terrein van de ruimtelijke ordening binnen de Regio Twente?

§ 1 Inleiding

Binnen de Regio Twente spelen op het terrein van de ruimtelijke ordening meerdere zaken waarbij de meningen van de bij de Regio Twente aangesloten gemeenten onderling verschillen.

Het begrip ruimtelijke ordening kan men als volgt definiëren:

*Ruimtelijke ordening is het proces waarbij met een groot aantal spelregels de ruimte planmatig wordt benut en ingericht. Daarbij wordt rekening gehouden met individuele en gemeenschappelijke belangen.*³ Belangrijke onderwerpen op het terrein van de ruimtelijke ordening waarover de meningen binnen de Regio Twente onderling nogal verschillen zijn de volgende:

- De Regio Twente werkt samen met de provincie Overijssel, het Waterschap Regge en Dinkel en andere partners aan een Regionale Structuurvisie (RSV) voor Twente. In de RSV staat de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Twente tot 2030 centraal. Het opstellen van de RSV is begonnen in het najaar van 2004, het is de bedoeling dat de RSV in 2008 klaar is. Niet alle gemeenten binnen de Regio Twente wilden meewerken aan het opstellen van een RSV voor Twente. Sommige gemeenten vonden dat een RSV voor Twente ten koste ging van de gemeentelijke autonomie. Uiteindelijk hebben alle gemeenten binnen de Regio Twente toch ingestemd met een Regionale Structuurvisie voor Twente.
- Onenigheid was er ook over de wijze waarop de samenwerking binnen de Regio voortgezet moest worden. Enkele bestuurders wilden meer taken en verantwoordelijkheden bij de Regio Twente neerleggen, ook al zou dit ten koste gaan van de autonomie van de deelnemende gemeenteraden. Andere bestuurders wilden niet dat er aan de macht van de gemeenteraden getornd werd, ook omdat dat vanuit democratisch oogpunt niet juist zou zijn. De angst was dat er een compromis zou uitrollen waarin samenwerking op politiek gevoelige terreinen als grondpolitiek en woningbouw niet of nauwelijks zou plaatsvinden. Uiteindelijk is er voor gekozen om de grondpolitiek onder te brengen bij de territoriale bestuurscommissie voor het stedelijk gebied. Onder deze bestuurscommissie vallen alle Netwerkstad gemeenten, te weten Enschede, Hengelo, Almelo, Borne en sinds kort ook Oldenzaal. De samenwerking op het gebied van de woningbouw vindt wel plaats binnen de Regio Twente.
- De herontwikkeling van vliegbasis Twente en omgeving is één van de grootste en belangrijkste onderwerpen welke op dit moment spelen binnen de Regio Twente op het terrein van de ruimtelijke ordening. De vliegbasis Twente ligt op het grondgebied van de gemeente Enschede en zij neemt dan ook formeel, in samenspraak met de provincie Overijssel, de beslissingen welke samenhangen met de herontwikkeling van de vliegbasis en de omgeving. Maar ook de omliggende gemeenten, de Regio Twente en vele andere instellingen, instanties, bedrijven en inwoners uit de omliggende gemeenten eisen inspraak in het besluitvormingsproces van dit project. Hoe het verder zal gaan met dit project, een *go* of een *no go* besluit, is op dit moment nog niet duidelijk.

³ http://nl.wikipedia.org/wiki/Ruimtelijke_ordening

§ 2 Herontwikkeling vliegbasis Twente en Omgeving

De herontwikkeling van vliegbasis Twente en omgeving is één van de grootste en belangrijkste onderwerpen welke op dit moment spelen binnen de Regio Twente op het terrein van de ruimtelijke ordening. Via de website www.luchthaventwente.nl informeren de gemeente Enschede en de provincie Overijssel belanghebbenden en belangstellenden over de inrichting en voortgang van het project: *'Herontwikkeling vliegbasis Twente en Omgeving'*.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Enschede dit project ter hand neemt en hoe zij belanghebbenden bij dit project probeert te betrekken. Als eerste zal in het kort het project worden belicht. Daarna worden de verschillende aandachtspunten van het project op een rij gezet. Tenslotte wordt ingegaan op de verschillende groepen belanghebbenden en hun rol binnen dit project. Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op informatie welke grotendeels afkomstig is van de eerder genoemde website van de gemeente Enschede en de provincie Overijssel.

§ 2.1 Achtergrond en historie

In het midden van de jaren '90 kondigde de rijksoverheid aan de subsidiëring van regionale luchthavens te beëindigen. Eind 2001 sloten de minister van Verkeer en Waterstaat en Enschede Airport Twente B.V. (EAT) een overeenkomst over de beëindiging van de subsidieverstreking door het Rijk. De minister stelde daarbij aan EAT een afkoopbedrag beschikbaar, onder de voorwaarde dat een private investeerder een substantieel bedrag in de luchthaven zou investeren én dat de regio eenmalig zou bijdragen.

Op 28 januari 2002 stemde de gemeenteraad van Enschede in met een eenmalige bijdrage aan de privatisering van EAT ter grootte van maximaal €331.260. Een belangrijke voorwaarde bij dit besluit was het behoud van de International Air Transport Association/ International Civil Aviation Organization status (IATA/ICAO-status). Met deze status is het vliegveld internationaal erkend en voldoet het aan de (veiligheids)eisen die gesteld worden aan luchthavens door de IATA en ICAO. Een andere voorwaarde was de daadwerkelijke realisatie van de totale financiering en daarmee de daadwerkelijke privatisering van EAT.

Nadat het behoud van de IATA/ICAO status zeker was gesteld en de financiering rond was, stemde de gemeenteraad van Enschede op 8 april 2003 in met de privatisering van EAT. De Provinciale Staten van Overijssel en de omliggende Twentse gemeenten stemden ook in met het besluit. Daarnaast werd een eenmalige financiële bijdrage door deze partijen toegezegd. Een aantal grotere bedrijven, die voordeel hebben van de aanwezigheid van een luchthaven, leverden eveneens een financiële bijdrage. De 3 particuliere investeerders in EAT zijn Altenrhein Realco AG, Reggeborgh en OAD. Op 26 juni 2003 werd de privatisering van EAT in een zogenaamde participatie-overeenkomst vastgelegd. In het bijbehorende businessplan van EAT werd uitgegaan van behoud van de IATA/ICAO status, een kleine zakelijke luchthaven en een beperkt aantal chartervluchten.

Ongeveer gelijktijdig met de privatisering van EAT, maakte het Ministerie van Defensie bekend dat de militaire activiteiten op de vliegbasis Twente als gevolg van de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen uiterlijk in 2007 zouden worden beëindigd. Het verdwijnen van de militaire activiteiten, zou ook het einde betekenen voor de activiteiten op het gebied van burgerluchtvaart.

Het bedrijfsleven zag echter mogelijkheden voor het behoud van de luchthaven voor de burgerluchtvaart. Namens het georganiseerde bedrijfsleven gaf de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente aan de adviesbureaus ACM en DHV de opdracht om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een 'doorstart' van de burgerluchtvaart. Deze adviesbureaus concludeerden dat een doorstart van EAT zeer goed mogelijk was, ook na sluiting van de militaire vliegbasis. Het initiatief van de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente was voor de gemeente Enschede de reden om de mogelijkheid van ontwikkeling van de luchthaven tot burgerluchthaven nader te onderzoeken. De aannames, analyses en uitkomsten van de varianten in het rapport van ACM/DHV zijn door de gemeente, met gebruikmaking van de expertise van bureau Witteveen en Bos, systematisch getoetst. Met de informatie uit zowel het ACM/DHV rapport en de toetsing door bureau Witteveen en Bos, heeft de gemeenteraad van Enschede ervoor gekozen om het bestaande beleid ten aanzien van de luchthaven Twente te continueren (behoud zakelijk vliegverkeer en behoud IATA/ICAO status). Bij een doorstart van de Luchthaven Twente wordt er in principe gekozen voor de lage variant Commercieel Civile Luchthaven in combinatie met commerciële General Aviation.

De minister van Defensie heeft eind 2005 besloten om de kosten van de verkeersleiding voor de jaren 2006 en 2007 te financieren. Daardoor blijft de luchthaven voor de burgerluchtvaart open, terwijl de militaire activiteiten inmiddels grotendeels verdwenen zijn.

§ 2.2 Project

De gemeente Enschede werkt samen met de provincie Overijssel aan een nieuwe invulling van de Luchthaven Twente. Vanaf 2007 is de luchthaven geen militaire vliegbasis meer. Het beoogde doel is om het vliegveld de status van luchthaven voor de burgerluchtvaart te geven. De luchthaven moet optimaal in het bestaande landschap worden ingepast. De niet-militaire activiteiten die er al zijn, blijven bestaan en kunnen worden uitgebreid met meer Commerciële Luchtvaart en General Aviation. De gemeente Enschede is de initiatiefnemer van het project '*Herontwikkeling vliegbasis Twente en Omgeving*'. De gemeente stelt in samenwerking met andere overheden, zoals de provincie en de gemeenten Hengelo en Oldenzaal, de ruimtelijke randvoorwaarden op voor de toekomst van de Twentse burgerluchthaven.

§ 2.3 Doel

*Het doel van het project is om de huidige vliegbasis Twente te ontwikkelen van een vliegveld met een militaire status tot een luchthaven met een burgerluchtvaartstatus. Dat moet op een maatschappelijk, economisch en ruimtelijk verantwoorde wijze gebeuren.*⁴ De gemeenteraad van Enschede heeft op 20 december 2004 een ontwikkelingskader voor de luchthaven vastgesteld, met daarin randvoorwaarden voor de ontwikkeling. De andere betrokken overheden hebben daarbij nog een aantal andere randvoorwaarden gesteld.

Niet alleen op het luchthaventerrein zelf vindt de ontwikkeling plaats. Uit het ontwikkelingskader wordt duidelijk dat de verandering in een ruimer perspectief gezien moet worden. Naast ontwikkeling van de Commerciële Luchtvaart en de General Aviation op de luchthaven zelf, wordt ook het landschap op en rond de luchthaven ontwikkeld. De bestaande natuurlijke en groene kwaliteiten worden daarbij versterkt, waardoor er een aantrekkelijke omgeving ontstaat rond de luchthaven. Er moet nog veel gebeuren om tot de gewenste ontwikkeling te komen. Uiteraard spelen ook (markt)partijen daarbij een belangrijke rol. De taak van de betrokken overheden is om de gestelde randvoorwaarden goed in te vullen zodat de ontwikkeling van het gebied van start kan gaan.

§ 2.4 Aanpak

Het project kent een aanpak via verschillende sporen:

1. Er wordt een Referentie Business Plan opgesteld dat inzicht moet geven in de commerciële haalbaarheid. Fase 1 van dit plan is in juli 2006 verschenen. Fase 2 in september 2006; hierin zijn ook de ambities van het Innovatieplatform Twente verwerkt.
2. De provincie Overijssel werkt aan de voorbereiding van een luchthavenbesluit. Daarvoor is milieuonderzoek nodig. De conceptstartnotitie is aan de gemeenteraad van Enschede en Provinciale Staten van Overijssel toegezonden.
3. Er moet overeenstemming tussen het Rijk en de gemeente Enschede komen over de prijs van de gronden van het luchthavengebied, die nu nog rijkseigendom zijn.
4. Initiatieven voor investeringen op het luchthaventerrein worden met ondernemers besproken. Een van de voorbeelden is het concept van de Maintenance Boulevard. Bij dit concept wordt er op een luchthaven vliegtuigonderhoud aangeboden op vijf complementaire diensten: base maintenance, painting, interiors, exterior en 'end of life services'. De ondernemers welke kwamen met het concept Maintenance Boulevard hebben inmiddels gekozen voor Maastricht Aachen Airport als vestigingsplaats. Zij hebben hiertoe voornamelijk besloten vanwege de onzekerheid over de doorstart van EAT.
5. Communicatie en draagvlakontwikkeling is een kritische succesfactor voor het project. Er functioneert een Maatschappelijk Platform met 15 regionale en lokale partijen. Het Platform fungeert als klankbord voor het project.

⁴ <http://www.luchthaventwente.nl/nl/project/?AdminoSessieId=8f148ee1474f40b0286903574ccec59f>

§ 2.5 Organogram



Bron: <http://www.luchthaventwente.nl/nl/project/organogram.html>

Het opdrachtgeverschap voor het project 'Herontwikkeling Vliegveld Twente en Omgeving' ligt bij de gemeente Enschede. De gemeente Enschede heeft geprobeerd om alle partijen die een belang hebben bij dit project te betrekken, in het bijzonder de provincie Overijssel, de omliggende gemeenten, Netwerkstad en verschillende maatschappelijke organisaties. Bijzondere aandacht vraagt de samenwerking met de provincie Overijssel gezien haar rol als toekomstig Bevoegd Gezag voor de burgerluchtvaart op de Luchthaven Twente en haar verantwoordelijkheid op het gebied van de ruimtelijke ordening.

De herontwikkeling van vliegbasis Twente en omgeving is één van de grootste en belangrijkste onderwerpen welke op dit moment spelen binnen de Regio Twente op het terrein van de ruimtelijke ordening. De Regio Twente schrijft in haar economisch ontwikkelingsplan dat de luchthaven Twente belangrijk is voor het economisch profiel van Twente. Toch heeft de Regio Twente geen formele positie binnen dit project en is er ook geen geld voor beschikbaar. Volgens een medewerker van de afdeling Economische Zaken van de Regio Twente, heeft dat meerdere oorzaken.

- Ø De Regio Twente voert de Luchthaven Twente niet in haar beleidspakket omdat een groot aantal van de deelnemende gemeenten van de Regio Twente bang waren dat zij ook moesten gaan meebetalen aan de jaarlijkse exploitatietekorten van de Luchthaven Twente. Deze tekorten waren ten tijde van de militaire vliegbasis ongeveer 600.000 gulden per jaar. Deze jaarlijkse tekorten zijn in het verleden aangevuld door de provincie Overijssel en de grote Twentse steden; Enschede, Hengelo en Almelo.
- Ø De Twentse steden, Enschede, Hengelo en Almelo, en de provincie Overijssel hebben besloten om niet meer jaarlijks bij te dragen in de exploitatiekosten. De provincie Overijssel en de gemeente Enschede zijn echter wel bereid om geld te steken in de aankoop van het luchthaventerrein om daarna een particuliere onderneming de gelegenheid te geven om er de exploitatie van een burgerluchthaven te realiseren. Het luchthaventerrein moet dan worden aangekocht door de gemeente Enschede en de provincie Overijssel. Het aankopen van een terrein om er daarna iets op te ontwikkelen is namelijk een taak van de gemeente, de gemeente heeft daarvoor een grondbedrijf en heeft bovendien de wettelijke positie om bestemmingsplannen te maken. De provincie Overijssel kan zorgen voor een deel van de benodigde financiële middelen, de Regio Twente heeft dit geld niet voorhanden.
- Ø De samenstelling van het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente speelt ook een rol bij de besluitvorming. Het dagelijks bestuur van de Regio Twente bestaat namelijk uit een aantal Twentse bestuurders van stad en platteland. Doordat de samenstelling van het Dagelijks Bestuur iedere vier jaar verandert, wil de bestuurlijke mening over bepaalde onderwerpen, afhankelijk van de bestuurlijke kracht, de herkomst en de oriëntatie van de bestuurders, ook nog wel eens veranderen.

De Regio Twente is slechts als belanghebbende bij dit project betrokken. Hieruit kan men concluderen dat de Regio Twente weinig inspraak heeft binnen dit project. Maar zo zwart-wit liggen de onderlinge verhoudingen niet. Wanneer de gemeente Enschede er voor kiest om niet of nauwelijks rekening te houden met de door de omliggende gemeenten (Hengelo en Oldenzaal) gestelde (rand)voorwaarden dan loopt de gemeente Enschede het risico dat de samenwerking binnen de Regio Twente nog lastiger, en misschien zelfs wel onmogelijk, wordt. De omliggende gemeenten zijn immers ook lid van de Regio Twente en zij zullen de houding van de gemeente Enschede omtrent dit onderwerp niet snel vergeten. Om dezelfde redenen zou het verstandig zijn van de gemeente Enschede om rekening te houden met de gestelde (rand)voorwaarden van de gemeenten welke ook lid zijn van de Regio Twente en in dit verband niet als direct omliggende gemeente beschouwd worden (Dinkelland en Lossler). Om het project 'Herontwikkeling Vliegveld Twente en Omgeving' tot een succes te kunnen maken is in ieder geval voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, zeker binnen de Regio Twente, noodzakelijk.

De bestuurlijk opdrachtgever is de wethouder Economische Zaken van de gemeente Enschede. Hij is het aanspreekpunt namens het college van Burgemeester en Wethouders. Ook draagt hij zorg voor de afstemming binnen het college en richting de gemeenteraad.

Namens de Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel is de gedeputeerde Ruimte en Milieu, de coördinerend portefeuillehouder en bestuurlijk opdrachtgever voor de inbreng van de provincie Overijssel in dit project.

Ambtelijk gedelegeerd opdrachtgever is de directeur van de DSOB, de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, van de gemeente Enschede. Hij is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het project en is het aanspreekpunt voor de bestuurlijk opdrachtgever en het aanspreekpunt voor de concernstaf en het lijnmanagement.

Voor de bijdrage van de provincie Overijssel is het hoofd van de eenheid Economie, Milieu en Toerisme, ambtelijk gedelegeerd aanspreekpunt vanuit de provincie Overijssel.

De projectmanager voor de uitvoering van het project geeft namens de ambtelijk gedelegeerd opdrachtgever leiding aan de uitvoering van het project 'Herontwikkeling Vliegbasis Twente en Omgeving' samen met een aantal projectteamleden in de daarvoor ingestelde projectorganisatie.

De stuurgroep heeft een initiërende en sturende rol binnen de vastgestelde projectkaders. Zij komt eenmaal per 6 à 8 weken samen. De stuurgroep zal tijdig en met vaste regelmaat op de hoogte worden gesteld van de vorderingen van en ontwikkelingen binnen het project.

De regiegroep komt eenmaal per 3 à 4 weken bij elkaar. De regiegroep heeft tot doel om binnen de gemeente Enschede de besluitvorming in de bestuurlijke stuurgroep zo integraal mogelijk voor te bereiden en de afstemming te bewaken met kansrijke initiatieven uit het bedrijfsleven die het luchthavengebied kunnen helpen ontwikkelen.

Binnen de projectorganisatie zijn voor de verschillende sporen diverse trekkers verantwoordelijk. Zij geven daarbij zoveel mogelijk onder eigen verantwoordelijkheid en met eigen creativiteit en inzet invulling aan hun werkzaamheden binnen de afgesproken kaders. In hun werkzaamheden worden zij ondersteund door tal van gemeentelijke en provinciale medewerkers. Zij bespreken hun aanpak en voortgang in een frequente afstemming met de projectmanager in de bijeenkomsten van het kernteam. In het kernteam vindt de afstemming plaats van de verschillende werkzaamheden, wordt het gezamenlijke beeld ten aanzien van de aanpak en de voortgang met elkaar besproken en worden de actuele ontwikkelingen en ervaringen met elkaar uitgewisseld.

§ 2.6 Besluitvorming

De besluitvorming over de plannen, scenario's en activiteiten die worden ontwikkeld en uitgevoerd vindt plaats in het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede, waarna het politieke debat in de gemeenteraad van Enschede gevoerd wordt en een besluit kan worden genomen. Een soortgelijke vorm van besluitvorming wordt ook gevolgd bij de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten van de provincie Overijssel.

De projectorganisatie is verantwoordelijk voor een zorgvuldige uitwerking van de scenario's, zodat uiteindelijk een advies uitgebracht kan worden aan het college van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten. Zij coördineert ook de gehele voorbereiding van het besluit.

§ 2.7 Inspraak en communicatie

Ook de burger heeft de mogelijkheid zich te laten horen, op directe of indirecte wijze.

Op directe wijze kan dat via mondelinge inspraak bij raadsvergaderingen, op indirecte wijze via organisaties of instanties die deelnemen aan het Maatschappelijk Platform. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van diverse groeperingen in de samenleving die als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Ook is er de mogelijkheid om via de website www.luchthaventwente.nl te reageren of een vraag te stellen. Dat kan via het forum of door een e-mail te sturen aan de projectorganisatie.

§ 3 Aandachtspunten Herontwikkeling vliegbasis Twente en Omgeving

In deze paragraaf volgt een opsomming van de belangrijkste aandachtspunten welke bij dit project horen. De aandachtspunten worden ook even in het kort toegelicht. Deze aandachtspunten zijn voor de belanghebbenden van dit project zeer belangrijk. De wijze waarop er door de gemeente Enschede en de provincie Overijssel met deze aandachtspunten wordt omgegaan is mede bepalend voor het standpunt dat de verschillende belanghebbenden innemen ten aanzien van het project. Het oordeel van de verschillende belanghebbenden is van belang omdat voldoende draagvlak, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, een noodzaak is om de herontwikkeling van vliegveld Twente en omgeving tot een succes te maken.

§ 3.1 Gebiedsontwikkeling

De herontwikkeling van luchthaven Twente en omgeving is een belangrijke gebiedsontwikkelingsopgave. Het gaat er hierbij om hoe de terreinen die het Rijk in bezit heeft een nieuwe invulling en functie kunnen krijgen. Een integrale ontwikkeling van het hele gebied kan niet alleen door de gemeente Enschede en de provincie Overijssel tot stand komen, maar behoeft de medewerking van tal van andere publieke en private partijen. Deze gebiedsontwikkeling vraagt om een gericht investeringsprogramma, waarvoor afspraken met het Rijk nodig zijn.

Ontwikkeling van de burgerluchtvaart op de luchthaven Twente levert werkgelegenheid op die van belang is om het verlies aan arbeidsplaatsen door het vertrek van de Luchtmacht op te vangen.

Dat geldt ook voor de luchthavengebonden activiteiten op een nog in te richten bedrijventerrein.

De initiatieven vanuit het Innovatie Platform Twente en een aantal bedrijven zorgen voor een samenwerkingsimpuls tussen overheid, onderwijs, onderzoek en bedrijfsleven.

Natuurontwikkeling op een deel van de huidige luchthaven en de aansluiting met de landschappelijke omgeving, de ecologische hoofdstructuur, vormt ook een onderdeel van de gebiedsontwikkeling. De activiteiten vergen een vorm van publiek-private samenwerking, waarover de besluitvorming nog moet plaatsvinden.

§ 3.2 Economische haalbaarheid

Naar aanleiding van het businessplan dat EAT in het voorjaar van 2005 heeft uitgebracht, heeft het college van Burgemeester en Wethouders van Enschede de projectorganisatie gevraagd de economische haalbaarheid van de burgerluchtvaart op luchthaven Twente nader te toetsen aan de hand van kritische succesfactoren van vergelijkbare regionale luchthavens in Europa en de expertopinionen van ondernemers in de regionale luchtvaart. Verder is gevraagd de slagingskans te onderzoeken van een aanbestedingstraject van de totale luchthavenexploitatie op luchthaven Twente. De resultaten van dit onderzoek zijn verwoord in het rapport '*Haalbaarheid Herontwikkeling Vliegbasis Twente, Kansen voor Enschede Airport, september 2005*'.

§ 3.3 Grondverwerving

De luchthaven Twente is in bezit van het Rijk. Dit betekent dat de Dienst der Domeinen, dit is een onderdeel van het ministerie van Financiën, dit eigendom beheert en in gebruik heeft gegeven bij het ministerie van Defensie. Het ministerie van Defensie heeft een aparte dienst, de Dienst Gebouwen, Werken & Terreinen, DGW&T, die het dagelijks beheer en onderhoud van de terreinen op zich neemt en met haar afdeling Ruimtelijke Ordening meespraakt over de herbestemming.

Het is gebruikelijk dat terreinen die hun militaire bestemming verliezen worden afgestoten in de richting van de gemeente waarin het terrein is gelegen; in dit geval de gemeente Enschede.

De gemeente treedt dan in onderhandeling met de Dienst der Domeinen.

Het bezit van de Staat bestaat naast het terrein van de luchthaven, ca 427 ha, uit het Zuidkamp dat ongeveer 48 ha groot is, het Prins Bernhardpark en het kamp Overmaat. Voor het terrein van de luchthaven heeft de gemeenteraad van Enschede een besluit genomen dat dit gebruikt zal worden voor de herontwikkeling van burgerluchtvaart in combinatie met beperkte bedrijvigheid en natuurontwikkeling. Het Zuidkamp is omgeven door de woningbouwlocatie 't Vaneker.

Voor het kamp Overmaat, waar het gaat om een enkel gebouw en het Prins Bernhardpark, zal het huidige gebruik richtinggevend zijn voor de toekomstige invulling.

De waardebeoordeling van deze objecten is een complex geheel; de grond en gebouwen zijn ontworpen voor een specifiek doel en zijn verspreid gelegen op het terrein en daardoor nauwelijks inzetbaar voor burgerdoeleinden. De staatssecretaris van Defensie heeft op 23 maart 2006 Zuidkamp bezocht. Er is gesproken over de grondwaardebeoordeling en de vestiging van een kleine hoogwaardige defensie-eenheid op Zuidkamp. Recent heeft in Den Haag een bestuurlijk vervolgoverleg plaatsgevonden. Daarnaast heeft op 30 maart 2006 een gesprek plaatsgevonden met de heer Van Voorst tot Voorst. Hij voert de totale bestuurlijke regie over alle vier af te stoten militaire terreinen, waaronder vliegbasis Twente. De feitelijke voorbereidingen voor de onderhandelingsfase zijn afgerond.

§ 3.4 Landschapsontwikkelingsplan

De luchthaven wordt in nauwe samenhang met de omgeving ontwikkeld. In het op te stellen landschapsontwikkelingsplan (LOP) staan op hoofdlijnen de toekomstige functies van het gebied aangegeven. In het LOP wordt een gewenste sfeer van het landschap en een globale kostenraming per deelgebied genoemd.

Om een landschapsontwikkelingsplan te maken moeten verschillende fasen doorlopen worden.

Een inventarisatiefase, waarin alle partners hun vastgesteld beleid en hun ambities aan de andere partners voorleggen en gezamenlijk de ontwerp-opgave definiëren.

Een fase van interactieve planvorming, waarin de hoofdlijnen van het plan gezamenlijk ontworpen worden, in scenario's en met financiële implicaties.

Een fase van alternatievenselectie, strategische milieubeoordeling (of MER), besluitvorming.

Het laatste deel van het traject is de fase van de nazorg en de daadwerkelijke uitvoering.

§ 3.5 Monumenten

Op de luchthaven zijn gebouwen en objecten aanwezig waarvoor een monumentstatus is aangevraagd door de Nederlandse Federatie voor Luchtvaart Archeologie (NFLA) bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OC&W). Het betreft onder andere een bunker, de rolbaan en de inschietbaan. Het ministerie acht het vanwege het bedrijfsmatige gebruik van de vliegbasis niet gewenst dat de gebouwen die het NFLA voorstelt, rijksmonumenten worden. Dit met uitzondering van de rolbaan en de inschietbaan, die niet gebruikt worden. De gemeentelijke monumentencommissie heeft vervolgens geadviseerd om naast de rolbaan en de inschietbaan, het gebouw C20 ook aan te wijzen. De raad heeft dit advies overgenomen en de staatssecretaris van OC&W geadviseerd over te gaan tot aanwijzing van deze drie objecten. Tot nu toe is geen enkel pand officieel aangewezen als rijks- of gemeentelijk monument. Er is namelijk sprake van een aanwijzingsstop.

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft besloten om de besluitvorming over het aanwijzen van objecten als beschermd gezicht of gemeentelijk monument uit te stellen totdat er meer duidelijkheid is over de herontwikkeling van het gebied. Wel geldt voor een aantal objecten een voorbescherming vanwege de aanvraag door de NFLA.

§ 3.6 Milieu en Natuur

De gemeenten Enschede, Hengelo, Oldenzaal en de provincie Overijssel hebben naast het ontwikkelingskader een aantal aanvullende randvoorwaarden en uitgangspunten gesteld die van belang zijn voor het milieu en de natuur op en rond de luchthaven:

1. Het bebouwingsoppervlak blijft binnen de huidige maximaal toegestane bebouwing;
2. Het vrijkomende deel van de luchthaven wordt gebruikt om (buiten de hekken) mogelijkheden voor nieuwe natuur te scheppen, hierbij worden de groene kwaliteiten van het gebied in relatie tot de ecologische hoofdstructuur versterkt;
3. Er worden geen geluidsgevoelige functies binnen de grenzen van het huidige luchthaventerrein toegevoegd;
4. Bij de toekomstige bebouwing en aanleg van nieuwe parkeerterreinen op het luchthaventerrein wordt qua plaats, dichtheid en uitstraling zoveel mogelijk rekening gehouden met de aanwezige flora en fauna;
5. Verstoring van de waterhuishouding en wateroverlast wordt voorkomen door het creëren van ruimte voor waterberging en gedoseerde afvoer op het luchthaventerrein;
6. Eventuele rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten worden zorgvuldig ingepast.

Bij het maken van het Landschapsonwikkelingsplan worden ook de 'groene partners' betrokken. Dit zijn vooral de betrokken natuur- en milieuverenigingen.

§ 3.7 Geluid

De effecten van burgerluchtvaartactiviteiten op de luchthaven zijn onderzocht door het bureau Adecs Airinfra. Het gaat daarbij om de geluidsbelasting, of de belasting past binnen de huidige en gewenste geluidscontouren en of deze geluidscontouren aangepast moeten worden.

De geluidsbelasting moet volgens het raadsbesluit van de gemeente Enschede ruim passen binnen de huidige geluidscontouren. Het onderzoek is in juni 2005 afgerond en gepresenteerd in het Maatschappelijk Platform. De uitkomsten geven een indicatie over welke nieuwe geluidscontouren uitgangspunt kunnen zijn voor het verdere besluitvormingstraject.

De berekeningen zijn zuiver indicatief. Welke geluidsbelasting de verschillende mogelijke scenario's met zich meebrengen, moet in een later stadium, gekoppeld aan een Milieu Effect Rapport, onderzocht worden als meer duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid van de scenario's.

§ 3.8 Veiligheid

In het onderzoek naar effecten van de burgerluchtvaart op de luchthaven wordt waar mogelijk onderzocht wat de effecten van stank, luchtvervuiling en externe veiligheid zijn. Omdat de ontwikkeling nog in een pril stadium verkeert, kunnen hoogstens indicaties worden gegeven.

§ 3.9 Verkeer en Infrastructuur

De effecten van de ontwikkeling van de luchthaven op de verkeers- en vervoersstromen worden in de komende periode onderzocht. Daaruit zal blijken of aanpassing van de bestaande infrastructuur nodig is. De gemeenteraad van Enschede en de Provinciale Staten van Overijssel hebben al besloten dat investeringen in de aanpassing van de infrastructuur rondom het luchthaventerrein beperkt moeten blijven tot de Vergertweg/Oude Deventerweg (inrichten met fietsvoorzieningen) en de aansluitingen daarvan op de Weerselosestraat en de Oldenzaalsestraat.

§ 3.10 Openbaar vervoer

Onderzoek naar eventueel (extra) benodigde voorzieningen voor het openbaar vervoer maken ook onderdeel uit van de studie. Als de luchthaven zich verder ontwikkelt en doorgroeit naar de middelhoge/hoge variant is aparte besluitvorming over een verdubbeling van de Oldenzaalsestraat, of de Weerselosestraat, en aanpassing van de aansluitingen op de N342 en de A1 noodzakelijk. Te zijner tijd kan afgewogen worden of een extra aansluiting op de A1 nodig is. Hierbij wordt dan ook een substantiële bijdrage van de exploitant(en) van de luchthaven verwacht.

Er wordt een korte studie verricht naar het voorkeursracé voor een eventuele aansluiting op de A1. Op korte termijn is een dergelijke verkeersontsluiting niet aan de orde. Mocht blijken dat het verstandig is om een aansluiting te realiseren, dan wordt dit voorgelegd aan de gemeenteraad van Enschede en de Provinciale Staten van Overijssel. De provincie Overijssel wordt, als verantwoordelijk wegbeheerder voor de Weerslosestraat en de Oldenzaalsestraat, nauw bij deze studie betrokken.

§ 3.11 Openingstijden

De betrokken partijen hebben voorwaarden gesteld aan de openingstijden van de luchthaven:

- Er worden geen nachtvluchten toegestaan.
- Het vliegveld is 7 dagen per week geopend
- Maandag tot en met zaterdag is het vliegveld open van 06.00 uur tot 23.00 uur
- Zondag is het vliegveld open van 08.00 tot 23.00 uur

De uitkomsten van het onderzoek naar de geluidsbelasting worden betrokken bij de definitieve bepaling van de openingstijden.

§ 4 De belanghebbenden

Om voldoende draagvlak te creëren onder de verschillende groepen belanghebbenden is het niet alleen noodzakelijk om uitgebreid in te gaan op de al eerder genoemde aandachtspunten van het project. De verschillende groepen belanghebbenden moeten betrokken worden bij het project. Voor deze groepen is het belangrijk om te weten dat ook zij een stem hebben binnen het project. Dat er wordt geluisterd en dat er ook wat gedaan wordt met de (rand)voorwaarden die zij stellen en de suggesties en opmerkingen die zij plaatsen. In deze paragraaf komen de verschillende groepen belanghebbenden aan bod. Niet elke groep met belanghebbenden heeft evenveel inbreng en invloed binnen het project maar iedere groep met belanghebbenden heeft wel een stem binnen het project.

§ 4.1 Onderzoek voor- en tegenstanders

De opvattingen van voor- en tegenstanders van een herontwikkeling van de luchthaven zijn voorafgaand aan de start van het project onderzocht. Hiervoor is een internetdiscussie in Hengelo en een enquête onder de inwoners van de gemeente Oldenzaal gehouden.

Categorieën 1 t/m 3 van de argumenten vóór zijn van toepassing op ondervraagden uit zowel Hengelo als Oldenzaal. Met name op categorie 4 van de argumenten vóór verschillen ze van mening.

De opmerkingen in die categorie komen met name van de ondervraagden uit Hengelo.

Voor de tegenstanders geldt dat met name de ondervraagden uit Hengelo erg gespist zijn op de rivaliteit met Enschede (categorie 1 van de argumenten tegen). De overige categorieën van de argumenten tegen zijn van toepassing op zowel de ondervraagden uit Oldenzaal als uit Hengelo.

Voor:

1) *Harde waarden*

Goed voor bereikbaarheid regio;

Goed voor economie;

Goed voor werkgelegenheid.

2) *Zachte waarden*

Goed voor imago Twente;

Beste alternatief voor behoud van de natuur;

Vliegveld hoort bij Twente.

3) *Praktische waarden*

Er is geen beter alternatief;

Het is dichtbij;

Burgerluchtvaart is minder erg (wat lawaai betreft) dan de luchtmacht van Defensie.

4) *Onder voorwaarden* (Hengelo)

Bevolking moet er wel bij betrokken worden, mag niet alleen een politieke show zijn;
Bevolking moet wel geïnformeerd worden;
Met behoud van wat we nu al hebben (groene long en dergelijke);
Het mag de gemeenschap geen extra geld kosten.

Tegen:

1) *Geen vertrouwen/ sceptisch* (Hengelo)

Weinig vertrouwen in politiek: kostenplaatje te rooskleurig, tegen afspraken in, naar de mond praten van het bedrijfsleven, is puur prestigeproject;
Historisch besef: waarom zou het nu wel lukken;
Rol Enschede: zij de lusten en wij de lasten, afhankelijkheid, zij bepalen weer.

2) *Angst*

Angst voor grote groei zowel wat betreft ruimte als wat betreft openingstijden en aantal vluchten;
Angst voor onveiligheid in verband met ongelukken;
Angst voor criminaliteit;
Angst voor waardevermindering onroerende goederen.

3) *Ideële bezwaren*

Milieuaspecten: luchtvervuiling, landschapsvervuiling;
Rust en Ruimte: geen tweede Randstad worden;
Recreatie gaat boven economie;
Er zijn belangrijkere, sociale doelen.

4) *Praktische bezwaren*

Overlast;
Ander, beter ruimtegebruik is mogelijk;
Flughaven Münster Osnabruck (FMO) zit om de hoek. Waarom zou je gaan concurreren als je niet kunt winnen: ga dan liever samenwerken;
De Euregio gedachte gaat zo teniet;
Kostenplaatje klopt niet; het gaat de burger geld kosten.

§ 4.2 Randvoorwaarden betrokken overheden

Enschede

Op 20 december 2004 heeft de gemeenteraad van Enschede een principebesluit genomen om medewerking te verlenen aan de doorstart van de burgerluchtvaart.
De gemeenteraad van Enschede heeft een ontwikkelingskader vastgesteld waarbinnen de ontwikkeling van de luchthaven plaats kan vinden. In dit ontwikkelingskader staan de volgende uitgangspunten:

1. Er worden geen nachtvluchten toegestaan. De openingstijden van de luchthaven zijn 7 dagen per week van 06.00 uur tot 23.00 uur; op zondag vinden in beginsel geen vluchten plaats voor 08.00 uur;
2. De geluidsbelasting van de luchthaven blijft binnen de huidige vergunde geluidsbelasting;
3. Het bebouwingsoppervlak blijft binnen de huidige maximaal toegestane bebouwing;
4. De groene kwaliteiten van het luchthaventerrein worden versterkt;
5. Het luchthaventerrein wordt na verwerving langdurig verhuurd door middel van erfpacht aan de exploitanten van de luchthaven;
6. De gemeente Enschede levert geen structurele financiële bijdrage aan de exploitanten van de luchthaven;
7. Ontwikkelingen op het gebied vinden plaats aan de Zuid-Oostkant.

Hengelo

Op 8 maart 2005 heeft de gemeenteraad van Hengelo ingestemd met het principebesluit van de gemeenteraad van Enschede van 20 december 2004 inclusief de daarin aangegeven uitgangspunten, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Er vindt op korte termijn een onderzoek plaats naar geluidsbelasting en bijbehorende contouren, dat onder meer wordt betrokken bij het definitief bepalen van de openingstijden;
2. Er wordt een studie verricht naar de toekomstige verkeerssituatie, waarbij ook gekeken wordt naar de mogelijkheden van het openbaar vervoer in het voor- en natraject en de relatie met FMO en de transeuropese netwerken;
3. Het bestuur van EAT (nadrukkelijker) zoekt afstemming met het bestuur van FMO;
4. Er komt een landschapsvisie voor de luchthaven en de omgeving rondom de luchthaven;
5. De omliggende gemeenten worden ook bij de verdere uitwerking, onderzoeken en besluitvormingsprocedures nauw betrokken en hiervoor worden op korte termijn heldere procesafspraken gemaakt;
6. Bij de uitwerking van de plannen wordt voorzien in een goede communicatie richting inwoners van de omliggende gemeenten van de luchthaven;
7. De gemeente participeert actief in de ontwikkeling en realisatie van de landschapsvisie voor de luchthaven en de omgeving rondom de luchthaven;
8. De koppelleiding is de westgrens van het gebied waarvoor de landschapsvisie zal worden ontwikkeld en gerealiseerd;
9. De bestaande koppelleiding geldt als oostgrens voor de Hengelose bebouwing;
10. In de toekomst bedraagt het maximale bebouwingsoppervlak voor luchthavengebonden bedrijvigheid niet meer dan de nu reeds toegelaten 20 hectare.

Oldenzaal

Op 10 maart 2005 heeft de gemeenteraad van Oldenzaal in principe ingestemd met de ontwikkeling van EAT tot een kleine commerciële luchthaven zoals verwoord in het besluit van de gemeenteraad van Enschede van 20 december 2004, dit onder de volgende voorwaarden:

1. De gemeente Oldenzaal blijft ook in de toekomst intensief betrokken bij de te maken afspraken over de openingstijden, geluidsproductie, aan- en afvliegroutes en het bewaken van deze afspraken;
2. Nachtvluchten kunnen nooit plaatsvinden;
3. Er zal geen financiële bijdrage aan de luchthaven worden geleverd;
4. De nieuwe geluidscontouren worden zo spoedig mogelijk vastgesteld;
5. In de Milieu Effect Rapportage (MER) dient aandacht besteed te worden aan de gezondheidsaspecten (waaronder uitstoot) en de veiligheid.

Gronau, Losser en Dinkelland

Bestuurders van de gemeente Enschede hebben ook met bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeenten Gronau, Losser en Dinkelland gesproken over de plannen met betrekking tot de toekomstmogelijkheden van de vliegbasis. Deze gemeenten ondersteunden het initiatief van de gemeente Enschede en wilden graag op de hoogte blijven van de vorderingen in het verdere traject. Zij vroegen daarbij om aandacht voor de geluids- en milieuaspecten. Financiële steun van deze gemeenten aan het project was niet aan de orde.

De gemeente Losser heeft inmiddels haar standpunt met betrekking tot de herontwikkeling van luchthaven Twente en omgeving bijgesteld van een *ja, mits* standpunt tot een *nee, tenzij* standpunt. Daarmee is zij de eerste gemeente binnen de Regio Twente welke in beginsel een negatief standpunt omtrent dit onderwerp inneemt.

De Rijksoverheid

De rijksoverheid stelt de volgende 4 strategische voorwaarden centraal als het gaat om de verdere betrokkenheid van het Rijk bij dit project:

1. Er moet een goede businesscase (inclusief externe audit) komen waarin aangegeven wordt hoe de luchtvaartonderneming de aanloopverliezen denkt te dekken;
2. Voldoende draagvlak, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, is noodzakelijk;
3. De provincie als Bevoegd Gezag moet overtuigend van start kunnen gaan;
4. Er moet een goed regionaal ontwikkelingsperspectief liggen.

De door de betrokken overheden gestelde randvoorwaarden zijn tot en met 7 februari 2007 bijgewerkt. Veranderingen in de door de betrokken overheden gestelde randvoorwaarden, welke na deze datum tot stand zijn gekomen, zijn niet meer in deze scriptie opgenomen.

§ 4.3 Betrokken partijen

Een groot aantal partijen is betrokken bij dit project.

Hieronder staan ze opgesomd.

- Gemeente Enschede;
- Provincie Overijssel;
- Omliggende gemeenten;
- Regio Twente;
- Ministerie van Defensie;
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu;
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Waterschap Regge en Dinkel;
- Kamer van Koophandel Veluwe & Twente;
- Enschede Airport Twente (EAT);
- Belangengroeperingen.

§ 4.4 Maatschappelijk Platform

De betrokken overheden vinden het belangrijk dat de bevolking en belanghebbenden zich kunnen vinden in het project en hun mening kunnen inbrengen. Daarom zijn afgevaardigden van wijk- en dorpsraden, economisch belanghebbenden en belanghebbenden op het vlak van milieu en natuur verenigd in het Maatschappelijk Platform.

Het doel van het platform is gestructureerde informatie-overdracht en informatie-uitwisseling tussen de deelnemers. Het platform staat onder leiding van de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Enschede voor de ontwikkeling van de Luchthaven, Eric Helder. Plaatsvervangend voorzitter is Gedeputeerde Theo Rietkerk. De frequentie van bijeenkomsten van het platform is 3 à 4 keer per jaar. Omdat er een groot aantal belanghebbenden is, wordt gewerkt met een vaste kern van leden van het platform en met een variabele groep van belanghebbenden. Leden van de variabele groep worden uitgenodigd als er onderwerpen aan de orde komen die specifiek voor hen relevant zijn.

De onderwerpen die in het platform aan de orde komen, hebben te maken met de maatschappelijke aspecten van de ontwikkeling van de luchthaven.

De doelstellingen van het platform zijn:

- De omgeving informeren;
- Een platform bieden voor informatie uitwisseling en discussie;
- Adviseren over een zo optimaal mogelijk plan voor de ontwikkeling van de luchthaven;
- Streven naar gedeelde probleemerkenning en gedeelde oplossingsrichtingen onder de leden van het platform.

Agenda van het platform

In het platform worden de projectontwikkelingen van algemene aard gedeeld en besproken. Daarnaast wordt het platform geconsulteerd over maatschappelijke en economische aspecten van de doorstart van de Luchthaven Twente zoals:

- Uitgangspunten en uitkomsten Landschapsontwikkelingsplan;
- Uitgangspunten en uitkomsten geluidberekeningen en onderzoek externe veiligheid;
- Scenario's Marktverkenningen Luchthaven en de consequenties voor aantal vliegbewegingen, week-weekend verhouding, openingstijden, verkeersbelasting, etc;
- Uitgangspunten en uitkomsten verkeer- en vervoeraspecten;
- Voorlichting en communicatie-uitingen.

Deelnemers platvorm:

Overheden (bestuurlijk):

Gemeente Enschede
Provincie Overijssel
Gemeente Hengelo
Gemeente Oldenzaal

Economische belanghebbenden:

Kamer van Koophandel Veluwe en Twente
Enschede Airport Twente
ATAS: Bedrijf dat rondvluchten, vlieglessen en reclamevluchten uitvoert
Industriële Kring Twente
ETT: European Transport region Twente

Natuur- en Milieuorganisaties:

Stichting Natuur en Milieu Overijssel
Stichting Lonnekerland
Stichting Natuur- en Milieuraad Enschede/Groenberaad

Bewonersorganisaties:

Enschede: dorpsraad Lonneker
Enschede: wijkraad Enschede-Noord
Enschede: wijkraad Tweekelerveld
Hengelo: 'Stichting Driene'
Hengelo: wijkraad Hasseler Es
Oldenzaal: wijkraad Zuid-Berghuizen

Hoofdstuk 5

Welke problemen spelen er op het terrein van de volkshuisvesting binnen de Regio Twente?

§ 1 Inleiding

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is informatie gebruikt afkomstig van de website van de Regio Twente (www.regiotwente.nl). Verder is er ook informatie afkomstig uit het convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010, het Uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010 en het Bestuurlijk Afsprakenkader voor de woningbouw in Twente tot 2010.

Binnen de Regio Twente spelen op het terrein van de volkshuisvesting meerdere zaken waarbij een gezamenlijke aanpak van de bij de Regio Twente aangesloten gemeenten noodzakelijk is.

Het Van Dale woordenboek geeft de volgende definitie van het begrip volkshuisvesting:

*Het verschaffen van voldoende en goede woningen aan het volk.*⁵ Onderwerpen op het terrein van de volkshuisvesting waarvoor een gezamenlijke aanpak noodzakelijk is, zijn de volgende:

- De Regio Twente is samen met de veertien Twentse gemeenten gestart met het project 'Demographic change'. Dit project richt zich op de bevolkingsontwikkeling in Twente tot 2030. Voor de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en draagvlak van verschillende projecten op bijvoorbeeld het gebied van economie, woningmarkt en mobiliteit is een op hoofdlijnen gedeeld toekomstbeeld van de bevolkingsontwikkeling noodzakelijk. In een aantal regio's in Nederland krimpt de bevolking. In Zuid-Limburg, Zeeland en Noordoost-Groningen is deze afname al enkele jaren aan de gang. Naar verwachting krijgt ook Twente op wat langere termijn te maken met een afname van het aantal inwoners. Op dit moment is al sprake van ontgroening (relatief minder jongeren) én vergrijzing (relatief meer ouderen). Hierdoor neemt vanaf 2010 de beroepsbevolking af. Dit proces treedt als eerste op in het landelijke gebied. Op dit moment is er onvoldoende duidelijkheid over deze demografische trends. De Regio Twente onderzoekt daarom in de eerste fase van het project hoe de bevolking in Twente zich de komende decennia zal ontwikkelen. De gevolgen van demographic change voor onder meer de economische ontwikkeling en de woningmarkt zijn groot. In de tweede fase van dit project brengt de Regio Twente dan ook gezamenlijk met de Twentse gemeenten de gevolgen van demographic change in beeld. Hierdoor kunnen zowel de Twentse gemeenten als de Regio Twente tijdig inspelen op toekomstige veranderingen.
- De Regio Twente ziet er op toe dat de Twentse gemeenten huisvesting realiseren voor statushouders. Op het moment dat een asielzoeker een status tot verblijf krijgt, heeft deze statushouder dezelfde rechten en plichten als een Nederlands staatsburger. Ieder halfjaar rapporteert de Regio Twente aan de minister van Vreemdelingenzaken & Integratie (V & I) en aan de minister van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu over de behaalde resultaten. Alle gemeenten hebben, op basis van hun inwoneraantal, een wettelijk verplichte taak tot huisvesting van statushouders. Deze taakstelling legt het ministerie van V&I op. Het huisvesten van deze doelgroep is voor de Twentse gemeenten geen eenvoudige zaak. Enerzijds zijn de landelijke gemeenten niet populair bij de statushouders, anderzijds mag de statushouder zelf kiezen waar hij gaat wonen. In Twente zijn er momenteel genoeg woningen beschikbaar om statushouders te huisvesten. De Twentse gemeenten hebben vanaf 1 juli 1995 tot 1 juli 2006 huisvesting geboden aan 4288 statushouders. Dit is 97% van de taakstelling over deze periode. De Regio Twente voert regelmatig overleg met de betrokken gemeenten.

⁵ <http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=volkshuisvesting>

- De Regio Twente heeft in samenwerking met de provincie Overijssel en enkele Duitse overheden onderzoek gedaan naar het 'wonen over de grens'. Een onderzoek in 2003 bracht de omvang van de verhuisstromen van Twentenaren naar het aanliggende Duitse grensgebied en hun verhuismotieven in beeld. Uit recent onderzoek blijkt dat in 2004 bijna 24.000 Nederlanders in het Duitse grensgebied met Twente en de Achterhoek woonden. Dit zijn bijna 10.000 personen meer dan in het jaar 2000 (een toename van 69%). Uit het onderzoek, uitgevoerd door onderzoeksbureau I&O Research uit Enschede, komt verder naar voren dat de lagere huizenprijzen in Duitsland de belangrijkste verhuisreden is. Nederlanders wonen en leven met veel genoegen in Duitsland. De aansprekende mentaliteit en de rust en ruimte zijn veelgenoemde pluspunten. Op het gebied van taal en cultuur zijn er veel overeenkomsten in het grensgebied van Twente en de Achterhoek met Duitsland. De integratie verloopt dan ook soepel. Duitsers betrekken veel Nederlanders in de 'Nachbarschaft'.
- De Twentse gemeenten maken onderling, maar ook met het Rijk en de provincie Overijssel, afspraken over de Twentse woningmarkt. Het doel hiervan is enerzijds het bouwen van voldoende woningen en anderzijds het bouwen van woningen waar in Twente vraag naar is. Twente heeft de Vinex-afspraken gehaald. Uit de eindrapportage blijkt dat er in de periode 1995 t/m 2004 in de Regio Twente ruim 15.000 nieuwe woningen werden gebouwd. Ruim voor het verstrijken van de Vinex periode werden al de eerste afspraken gemaakt om ook na 2004 de woningbouwproductie te blijven stimuleren. In 2002 ondertekende de Regio Twente daartoe intentie-afspraken, die eind 2004 vervangen zijn door een convenant. Dit convenant, *convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010*, houdt in dat de Regio Twente zich verplicht heeft in vijf jaar 9.515 nieuwe woningen te bouwen. Zij ontvangt daarvoor van het Rijk €17,93 miljoen aan subsidie (BLS-middelen). Het Rijk is vooral geïnteresseerd in aantallen nieuw te bouwen woningen. De Regio Twente vindt het belangrijk dat we in Twente de juiste woningen bouwen. Daarom heeft ze met de Twentse gemeenten het *Uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010* opgesteld. Dit besluit regelt de verdeling van de BLS-middelen over de Twentse gemeenten. Bij deze verdeling speelt, naast de aantallen nieuwe woningen, ook de locatie van deze woningen en de betaalbaarheid een bepalende rol. De keuze van deze twee aanvullende criteria sluiten aan bij het eerder overeengekomen *Bestuurlijk Afsprakenkader voor de woningbouw in Twente tot 2010*.

§ 2 Convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010

Het convenant is ondertekend door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het convenant is ook ondertekend door de gedeputeerde voor Ruimte en Milieu van de provincie Overijssel en door de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening van de Regio Twente. Verder hebben ook de bevoegde wethouders van de afzonderlijke Netwerkstad gemeenten (Enschede, Hengelo, Almelo en Borne) het convenant ondertekend. De gemeente Oldenzaal maakte op dat moment nog geen deel uit van Netwerkstad. Het convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010 heeft als doel de woningbouwproductie, bodemsanering, openbaar vervoer, infrastructuur en groen in de periode van 2005 tot 2010 te bevorderen. Zo moet het woningtekort worden verlaagd en ruimte worden gecreëerd om zo de stedelijke vernieuwing te bevorderen en het voorzieningenniveau te verbeteren. Om het woningtekort in Nederland tot 1,5 % terug te brengen in het jaar 2010 moeten er in de periode van 2005 tot 2010 ongeveer 445.000 woningen in Nederland aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Om dit te realiseren moet de nieuwbouwproductie in de periode 2005-2010 420.000 woningen bedragen. Verder moeten door 'toevoegingen anderszins' in de periode 2005-2010 25.000 woningen worden toegevoegd overeenkomstig met de trend in de periode 1999-2004. Onder 'toevoegingen anderszins' wordt verstaan: het aantal woningen dat is toegevoegd aan de woningvoorraad door woonruimtesplitsing, bestemmingswijziging en woningen die administratief aan de woningvoorraad onttrokken zijn geweest ten behoeve van ingrijpende renovatie. Van de totale opgave van 445.000 toe te voegen woningen dienen 358.500 woningen in de stedelijke regio's te worden toegevoegd en 86.500 woningen in de gebieden daarbuiten.

Voor de opgave in de stedelijke regio's stelt het Rijk financiële bijdragen beschikbaar op grond van het Besluit locatiegebonden subsidies 2005 (BLS 2005). Het Besluit locatiegebonden subsidies 2005 is vanaf het begin van 2005 in werking getreden. Het convenant is in de plaats gekomen van de tussen partijen gemaakte uitvoeringsafspraken in het kader van de Actualisering Vierde Nota Ruimtelijke Ontwikkeling (Vinac-afspraken) voor de periode 2005-2010 en het nog niet uitgevoerde deel van de gemaakte intentie-afspraken voor de periode 2000-2010. De uitwerking van het bijgestelde beleid is terug te vinden in de definitieve woningbouwafspraken in dit convenant. Dit convenant geldt voor de periode 2005-2010 en bevat kwantitatieve afspraken over de woningbouw en de daarmee samenhangende voorzieningen. De kwalitatieve en kwantitatieve afspraken over de woningbouw en de bijbehorende voorzieningen zijn vastgelegd in Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2 onderdeel van het Grote Stedenbeleid 3.

Het Rijk vindt regionale samenhang in de omvang en de samenstelling van gemeentelijke woningbouwprogramma's belangrijk. Het uitgangspunt dat het Rijk hanteert is dat de randgemeenten rond de grote steden dienen bij te dragen aan de huisvesting van de lage inkomensgroepen. Door deze spreiding wordt mede getracht gettovorming en verpaupering te voorkomen. Om dit te realiseren moet de regionale samenhang zowel bij de woningbouwafspraken als bij de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's worden gewaarborgd. De G-30 gemeenten, Enschede, Almelo en Hengelo tekenen dit convenant om aan te geven dat de bijdrage van de randgemeenten voldoende gewaarborgd is. G-30 gemeenten zijn door de tijd heen geselecteerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de totstandkoming van het grotestedenbeleid op basis van verschillende criteria. Het Rijk vindt dat er een belangrijke coördinerende rol is weggelegd voor provinciale- en regionale besturen bij het in de praktijk brengen van dit convenant.

De minister van VROM zal in de periode 2005-2010 ieder jaar de woningproductie monitoren en evalueren via de woningstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze jaarlijkse monitoring en evaluatie dienen de factoren in kaart te brengen welke de woningproductie bevorderen en/of belemmeren, zodat als dat nodig is op tijd beleidsmaatregelen genomen kunnen worden. De andere bij dit convenant betrokken partijen worden hier ook bij betrokken en zullen als dat nodig is nadere informatie leveren. Deze informatie, inclusief de resultaten van de monitoring en de evaluatie, is de basis voor een jaarlijkse bestuurlijke conferentie van de minister van VROM met de andere betrokken partijen. De gemeenten welke onderdeel zijn van de Regio Twente zullen overleg gaan voeren met de woningcoöperaties, commerciële marktpartijen en vertegenwoordigers van woonconsumenten over de nadere uitwerking van de in dit convenant gemaakte afspraken. Uitgangspunt voor dit overleg is het terugbrengen van het woningtekort en het weer in beweging brengen van de woningmarkt.

Er is een BLS-budget beschikbaar van in totaal €649,50 miljoen voor de gezamenlijke stedelijke regio's. Hiervan is €607 miljoen beschikbaar om het woningtekort te verlagen tot 1,5 % in 2010 en €42,5 miljoen om de woningbouw in de vorm van eigenbouw te stimuleren. Met eigenbouw wordt bedoeld: het aantal gereedgemelde woningen dat is gebouwd in opdracht van particuliere opdrachtgevers. Het gaat hier om opdrachtgevers, anders dan bouwers voor de markt, die (laten) bouwen voor eigen gebruik zoals: particuliere personen, bedrijven en stichtingen. Het budget van €607 miljoen is aan de plusregio's en provincies (voor de overige stedelijke regio's) toebedeeld op basis van het gemiddelde bedrag per woning en per partij en op basis van de nieuwe uitbreidingsopgave voor de periode van 2005-2010. Het BLS-budget wordt beschikbaar gesteld voor het realiseren van een woningbouwopgave corresponderend met een regionaal woningtekort van 1,5 % per 1 januari 2010. Bij een lagere overeen te komen woningbouwopgave wordt het beschikbaar te stellen BLS-budget naar rato verlaagd. Voor een hogere regionale woningproductie, leidend tot een woningtekort dat in 2010 onder de 1,5 % ligt, wordt geen aanvullend BLS-budget beschikbaar gesteld. De minister van VROM zal bij de eindverantwoording in 2010 voor alle stedelijke regio's nagaan in hoeverre de gerealiseerde woningproductie in de periode 2005 tot en met 2009 eventueel is achtergebleven bij de per regio overeengekomen woningbouwopgave voor deze periode. Wanneer bij de eindverantwoording blijkt dat de realisatie is achtergebleven bij de woningbouwafspraken in het convenant, dan zal het overeenkomstig dit convenant beschikbaar gestelde BLS-budget lager worden vastgesteld. Dit kan tot verrekening van reeds uitgekeerd BLS-budget leiden.

Als binnen de Regio Twente op 1 januari 2010 een achterstand is in de woningproductie, die overeenkomt met een woningtekort van minder dan 2 % en meer dan 1,5 %, dan worden woningen die in de Regio Twente nog gebouwd moeten worden om het tekort verder te reduceren tot 1,5 %, uitsluitend voor zover ze in 2010 worden gereedgemeld, meegeteld als behorend tot de woningbouwrealisatie 2005 tot en met 2009 en wordt ook voor deze woningen BLS-budget uitbetaald. Aanvullend op de eindverantwoording in 2010 over de in de periode 2005 tot en met 2009 gereedgemelde woningen, dient de Regio Twente dan, uiterlijk op 15 juli 2011, de eindverantwoording in over deze in 2010 gereedgemelde woningen. Het bovenstaande geldt onder de randvoorwaarde dat, in het geheel van de stedelijke regio's in Nederland, per 1 januari 2010 een gemiddeld woningtekort van ten hoogste 2 % is gerealiseerd.

Indien binnen de Regio Twente het aantal per 1 januari 2010 gereedgemelde woningen overeenkomt met een woningtekort dat minder dan 2,5 % bedraagt, maar 2 % of hoger is, gaat de minister van VROM in overleg met de betrokken partijen na wat de oorzaken zijn geweest van de opgelopen achterstand. Afhankelijk van de uitkomst van deze gezamenlijke analyse zal de minister van VROM een standpunt bepalen over het wel of niet uitbetalen van BLS-budget voor woningen die uitsluitend in het jaar 2010 worden gereedgemeld, voor ten hoogste het aantal woningen dat nodig is om in de loop van 2010 het woningtekort van 1,5 % te bereiken. Aanvullend op de eindverantwoording in 2010 over de in de periode 2005 tot en met 2009 gereedgemelde woningen, dient de Regio Twente dan uiterlijk op 15 juli 2011 de eindverantwoording in over de in 2010 gereedgemelde woningen. Op het moment dat binnen de Regio Twente op 1 januari 2010 een achterstand in de woningproductie is ontstaan welke overeenkomt met een woningtekort van 2,5 % of hoger, dan wordt er geen BLS-budget meer uitgekeerd voor woningen die na 1 januari 2010 worden gereedgemeld.

§ 3 Uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010

De Regio Twente heeft als één van de weinige kaderwetgebieden (de plusregio's van nu) haar taakstelling tijdens het Vinex-tijdperk gehaald. Er werden in deze periode, 1995-2005, namelijk ruim 16.000 woningen binnen de Regio Twente gebouwd. Er is echter nog steeds sprake van een woningtekort, de komende jaren is daarom een verhoging van de woningproductie noodzakelijk. Het doel is om het woningtekort in 2010 te hebben teruggebracht tot 1,5 %. Het uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010 regelt de verdeling van de middelen (BLS-middelen) over de Twentse gemeenten. De Regio Twente fungeert hierbij als budgethouder. De BLS-middelen waren oorspronkelijk bedoeld om onrendabele projecten (meer) rendabel te maken. Het uiteindelijke doel van deze middelen was om de woningproductie aan te jagen en het woningtekort terug te dringen. Het Rijk heeft daarbij aangegeven dat de regio's zelf kunnen bepalen welke kwalitatieve criteria zij hanteren voor het verstrekken van de BLS-middelen aan gemeenten. De Regio Twente legt als budgethouder verantwoording af aan het Rijk over de geleverde prestaties. De gemeenten leggen op hun beurt weer verantwoording af aan de Regio Twente in de vorm van geleverde prestaties. Hierbij gaat het om het gerealiseerde woningbouwprogramma in de periode van 2005 tot en met 2009, ondertekend door het college van Burgemeester en Wethouders en voorzien van een accountantsverklaring. De gemeenten ontvangen van de Regio Twente een bijdrage aan BLS-middelen.

Bij de verdeling van de BLS-middelen is er een deelbudget voor de Netwerkstad gemeenten opgesteld en een deelbudget voor landelijk Twente. Voor de toenmalige Netwerkstad gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo (Oldenzaal maakte nog geen deel uit van Netwerkstad) is maximaal 75 % van de middelen, €13.447.500, beschikbaar. Voor de verdeling van dit bedrag hebben de betrokken gemeenten onderling bepaald dat Enschede hiervan maximaal 62 % krijgt, Hengelo en Almelo elk 17,5 % en Borne 3 %. De tien landelijke gemeenten (inclusief Oldenzaal) verdelen onderling €4.482.500. Daarbij hebben deze gemeenten gekozen voor de ISV-2 percentages (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2) voor de zogenaamde niet-rechtstreekse gemeenten. De bovenstaande verdeling is voornamelijk gebaseerd op de verwachting dat de Netwerkstad gemeenten de komende jaren 62 % van de woningen bouwen, waarvan een relatief hoog aantal binnen bestaand bebouwd gebied tegen relatief hoge kosten.

Het voor de Regio Twente beschikbare BLS-budget wordt door het Rijk jaarlijks voor een deel, 65 %, uitgekeerd in bedragen ineens (voorschotfinanciering) en voor een deel, 35 %, in bedragen gerelateerd aan het aantal gebouwde woningen (prestatiegericht budget).

De gemeenten binnen de Regio Twente moeten prestaties leveren op drie terreinen. Er moeten voldoende woningen gebouwd worden (9.515) en deze woningen moeten voldoen aan twee aanvullende kwalitatieve eisen. Het gaat hierbij om bouwen binnen bestaand bebouwd gebied en het betaalbaar bouwen. Inbreiding verdient de voorkeur boven uitbreiding. Hierdoor kunnen Twentse steden en dorpen aantrekkelijk gemaakt en gehouden worden. Ook het draagvlak voor voorzieningen wordt door het toepassen van inbreiding vergroot. Door de BLS-bijdrage te koppelen aan inbreidingsprojecten wordt er ook rekening gehouden met het kostenaspect. Het bouwen binnen bestaand bebouwd gebied is immers in het algemeen onrendabel. Verder is inbreiding een onderwerp waarop sterk wordt ingezet door de provincie Overijssel. De Netwerkstad gemeenten moeten minimaal 66 % van de woningen bouwen binnen bestaand bebouwd gebied en de landelijke gemeenten moeten minimaal 47 % van de woningen bouwen binnen bestaand bebouwd gebied.

De landelijke gemeenten binnen de Regio Twente willen vooral de doelgroepen starters en ouderen huisvesten. De Netwerkstad gemeenten willen vooral meer evenwicht in hun bevolkingssamenstelling realiseren. Om dit te realiseren gaan de Netwerkstad gemeenten relatief minder voor starters en ouderen bouwen, maar juist meer voor de hogere inkomens. De BLS-middelen moeten voor de landelijke gemeenten een stimulans vormen om meer betaalbare woningen voor de eigen, lokale vraag (starters en ouderen) te bouwen. De Netwerkstad gemeenten mogen maximaal 20 % van de woningen betaalbaar bouwen. De landelijke gemeenten moeten minimaal 35 % betaalbaar bouwen.

Het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente rapporteert in ieder geval aan de Regioraad in hoeverre de met het Rijk overeengekomen productie is gehaald en in hoeverre er door de Twentse gemeenten voldaan is aan de andere criteria. De Regio Twente rapporteert jaarlijks voor 1 april, voor het eerst in 2006, aan het Rijk hoeveel woningen er in het voorgaande jaar in Twente zijn opgeleverd. De Regio Twente rapporteert in 2010 aan het Rijk hoeveel woningen er in de contractperiode (2005-2010) in Twente zijn opgeleverd.

§ 4 Bestuurlijk Afsprakenkader voor de woningbouw in Twente tot 2010

De gemeenten welke onderdeel uitmaken van de Regio Twente vinden het belangrijk om gezamenlijke kaders te formuleren om met elkaar te kunnen werken aan de Twentse woningbouwafspraken. Doel van het bestuurlijk afsprakenkader is het analyseren van gemeentelijke woonvisies en op basis daarvan bekijken waar de lacunes en overlappingsen zich bevinden en hoe deze kunnen worden opgelost met als streven een uitgebalanceerd woningbouwprogramma voor Twente te maken. Voor de Netwerkstad gemeenten betekent dit dat zij meer aanbod gaan creëren voor de sociaal-economisch gebonden hogere inkomensgroepen. De landelijke gemeenten kunnen nu meer aandacht gaan besteden aan de huisvesting van de sociaal-economisch gebonden starters en senioren.

Het bestuurlijk afsprakenkader gaat in op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve uitgangspunten voor de woningbouw in Twente. In het bestuurlijk afsprakenkader zijn de kwantitatieve ambities van de veertien Twentse gemeenten bij elkaar gebracht, zoals deze beschreven zijn in de diverse lokale woonvisies. Uit deze lokale woonvisies bleek dat de gezamenlijke ambitie ruim boven de met het Rijk gemaakte woningbouwafspraken ligt. Met het Rijk werd afgesproken om 9.515 nieuwe woningen te bouwen in een periode van vijf jaar. In het bestuurlijk afsprakenkader was sprake van een gemiddelde nieuwbouwproductie van meer dan 2000 woningen per jaar.

De volgende kwalitatieve regionale doelstellingen zijn er voor en door de Regio Twente geformuleerd:

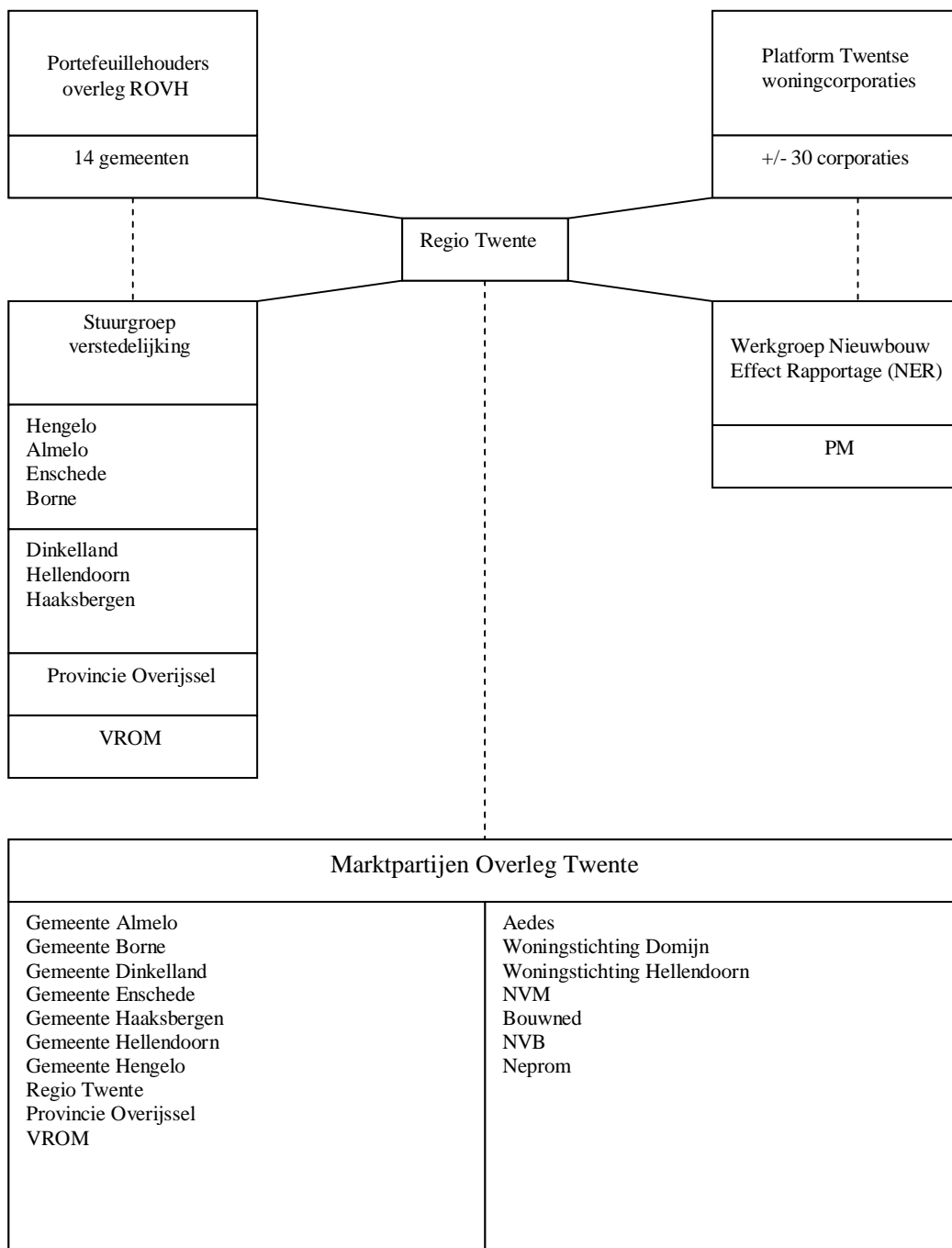
- Sterke steden en vitale dorpen;
- Evenwichtige samenstelling van de bevolking in steden en dorpen;
- Bescherming van het landelijk gebied;
- Huisvesten van autonome groei (waaronder starters en senioren).

De door het Rijk beschikbaar gestelde BLS-middelen zullen worden ingezet voor de projecten/woningen welke passen binnen de diverse lokale woonvisies en die bijdragen aan de reeds genoemde regionale doelstellingen.

In het bestuurlijk afsprakenkader wordt ook nog even kort ingegaan op de samenwerking met derden. De belangrijkste derden bij dit project zijn de Twentse woningbouwcorporaties en de provincie Overijssel.

§ 5 Omgevingskader Twentse woningbouwafspraken

In het organogram op de volgende bladzijde is te zien in welk omgevingskader de Twentse woningbouwafspraken tot stand zijn gekomen. Bij de totstandkoming van de Twentse woningbouwafspraken zijn vele publieke en private partijen betrokken.

Organogram omgevingskader Twentse woningbouwafspraken:

Bron: Bestuurlijk afsprakenkader woningbouw Twente tot 2010

§ 6 Twents woningmarkt onderzoek en Woningmarktbarometer Twente

Binnen de Regio Twente spelen op het terrein van de volkshuisvesting meerdere zaken waarbij een gezamenlijke aanpak van de bij de Regio Twente aangesloten gemeenten noodzakelijk is. De Regio Twente heeft ook al stappen ondernomen om de vier aan het begin van dit hoofdstuk genoemde onderwerpen op het terrein van de volkshuisvesting aan te pakken. Bij beide hieronder genoemde initiatieven staat een gezamenlijke aanpak van de genoemde onderwerpen centraal.

§ 6.1 Twents woningmarkt onderzoek

In 2006 hebben de Twentse gemeenten en de Twentse woningcorporaties voor het eerst gezamenlijk woningmarktonderzoek gedaan. De Regio Twente zorgt voor de voortgang van het project en de afstemming. Voor 2006 organiseerde iedere Twentse gemeente zijn eigen woningmarktonderzoek. Elke gemeente deed dat op een eigen gekozen moment, met een zelf samengestelde vragenlijst en met eigen definities. Het gezamenlijke woningmarktonderzoek biedt een aantal belangrijke voordelen, zowel voor de deelnemende gemeenten als voor andere (markt)partijen. Het 'gelijkschakelen' van de vragenlijst en het moment van het onderzoek maakt vergelijking met andere deelnemende gemeenten mogelijk en levert uiteindelijk regionale gegevens op. Bovendien zijn er aanzienlijke besparingen mogelijk door de uitvoering van het onderzoek onder te brengen bij één bureau. Het gezamenlijke woningmarktonderzoek is een belangrijke stap in het proces om te komen tot een meer vraaggerichte woningbouw in de Regio Twente.

§ 6.2 Woningmarktbarometer Twente

Tijdens het Marktpartijenoverleg Twente ontmoeten makelaars, woningcorporaties, het Rijk, bouwers, gemeenten, ontwikkelaars, verhuurders, de provincie Overijssel en de Regio Twente elkaar minimaal twee keer per jaar. Tijdens dit overleg wordt, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Wonen van de Regio Twente, onderling informatie uitgewisseld over de ontwikkelingen op de (Twentse) woningmarkt. Door deze informatie kunnen de deelnemende partijen beter anticiperen op veranderingen in de vraag.

Het Marktpartijenoverleg Twente heeft in 2003 besloten om de Woningmarktbarometer Twente te ontwikkelen. Deze barometer probeert het gevoel vast te leggen dat marktpartijen en overheden hebben bij ontwikkelingen op de (Twentse) woningmarkt. Om dit in kaart te brengen wordt er voor elke barometer een vragenlijst voorgelegd aan een vaste groep deelnemers. Deze deelnemers zijn bouwers, projectontwikkelaars, gemeenten, verhuurders en makelaars. De Woningmarktbarometer Twente verschijnt drie keer per jaar in februari, juni en oktober.

Hoofdstuk 6

De Regio Twente: een publiek netwerk?

§ 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op aspecten van de bestuurlijke vormgeving van interorganisatie verhoudingen. Door deze aspecten te noemen en te koppelen aan de praktijk van de Regio Twente wordt getracht om aan te geven dat er bij de Regio Twente sprake is van een netwerkorganisatie. Het uiteindelijke doel is om aan te tonen dat de problemen waarmee de Regio Twente kampt op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting vooral het gevolg zijn van typische ‘netwerk’ problemen. Wanneer de Regio Twente de problemen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting wil overwinnen dan zal zij de achterliggende ‘netwerk’ problemen als eerste aan moeten pakken.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk heb ik vooral gebruik gemaakt van het boek: *Netwerken: organisatie en strategie*, geschreven onder redactie van Arthur Wassenberg. Vooral het hoofdstuk over publieke netwerken, *Besturen door netwerken: de publieke variant*, geschreven door J. Kooiman was erg interessant. Juist omdat het zo goed aansloot bij het onderwerp van mijn scriptie.

§ 2 Verschuivingen binnen een publiek netwerk

De bestuurlijke vormgeving van interorganisatie verhoudingen hebben zowel betrekking op relaties tussen organen binnen de overheid, als op relaties tussen overheidsorganen en organen met een privaat karakter. Bij de Regio Twente gaat het om relaties tussen organen binnen de overheid. De organen van de Regio Twente worden gevormd door de aan het netwerk deelnemende gemeenten.

De Regio Twente is een plusregio, dit is een gemeentelijk samenwerkingsverband van veertien Twentse gemeenten met een verzorgingsgebied van 620.000 inwoners. Hoofdstuk elf van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen heeft de plusregio's als onderwerp.

De bestuurlijke samenwerking tussen de veertien deelnemende gemeenten van de Regio Twente is verankerd in de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

Er treedt een verschuiving op in zeggenschap van organisaties ieder voor zich (microperspectief) naar organen met een interorganisatie karakter (mesoperspectief). De aan de Regio Twente deelnemende gemeenten krijgen minder individuele beslissingsbevoegdheid en de Regio Twente juist meer. Deze verschuiving wordt aangevuld met een verschuiving van macroperspectief naar mesoperspectief. Deze verschuiving heeft betrekking op democratiseringsverschijnselen en gezagsvermindering. Vroeger werden beslissingen van de overheid algemeen en met weinig kritiek aanvaard. Tegenwoordig behoeft en zoekt de overheid ook de instemming van maatschappelijke groeperingen. Dit komt ook tot uiting in de problemen welke spelen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente. Bij de herontwikkeling van de vliegbasis Twente en omgeving zijn ook veel partijen door de overheid (provincie Overijssel en gemeente Enschede) betrokken. Bovendien is er een Maatschappelijk Platvorm in het leven geroepen om de bevolking en de belanghebbenden bij het project te betrekken. Paragraaf drie van hoofdstuk vier gaat hierop in. Ook de Twentse woningbouwafspraken zijn mede op basis van het Marktpartijen Overleg Twente tot stand gekomen. In het organogram op bladzijde 35 staat het hele omgevingskader weergegeven.

Schaalvergroting in de publieke sector leidt vaak tot toenemende centralisatie. Binnen de Regio Twente speelt toenemende centralisatie ook een belangrijke rol. Belangrijke besluiten op uiteenlopende beleidsterreinen als verkeer en vervoer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, economische zaken, veiligheid, volksgezondheid, recreatie en toerisme worden niet meer op gemeentelijk niveau genomen maar op regionaal niveau.

§ 3 Netwerkbesturing of geen netwerkbesturing?

In het boek *Netwerken: organisatie en strategie* wordt een probleemstelling genoemd aan de hand waarvan bepaald kan worden of er sprake is van netwerkbesturing of niet. Deze probleemstelling zal gebruikt worden om te bepalen of er binnen de Regio Twente sprake is van netwerkbesturing of niet. De probleemstelling luidt: *Aan welke voorwaarden moet het besturen van een complex van interorganisatie betrekkingen voldoen om van netwerkbesturing te kunnen spreken?*

De probleemstelling heeft betrekking op drie elementen.

1. Het gaat om besturen met interorganisatorische betrekkingen, met als belangrijk kenmerk dat de betrokken organisaties in zekere zin **nevenschikkend** zijn, dat wil zeggen er ontbreekt een centraal besturend orgaan dat eenzijdig aan het complex zijn wil kan opleggen.
2. De relaties tussen de organisaties vertonen een zekere mate van **stabiliteit**, dat wil zeggen ze bezitten een zeker netwerkarakter.
3. In het interorganisatiepatroon is tenminste één van de partners een organisatie met een **publiek karakter**.

De betrokken organisaties zijn zeker nevenschikkend, het zijn immers veertien gemeenten die samenwerken binnen de Regio Twente. De Regio Twente zou je kunnen zien als een centraal sturend orgaan, zij kan echter niet eenzijdig aan het complex, de veertien gemeenten, haar wil opleggen. Volgens artikel 9 lid 1 van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente heeft namelijk elke deelnemende gemeente recht op één lid in de Regioraad (Algemeen Bestuur). Als dit lid wordt benoemd tot lid van het Dagelijks Bestuur, dan heeft de betreffende gemeente recht op een tweede lid in de Regioraad. Als ook dit tweede lid wordt benoemd tot lid van het Dagelijks Bestuur dan heeft de betreffende gemeente recht op een derde lid in de Regioraad. Volgens artikel 11 lid 1.1 beschikt een lid van de Regioraad over het aantal stemmen dat wordt bepaald door het aantal inwoners van de gemeente bij aanvang van het kalenderjaar waarin de stemming plaatsvindt, het inwoneraantal wordt gedeeld door het aantal leden dat de betreffende gemeente in de Regioraad heeft.

De relaties tussen deelnemende gemeenten van de Regio Twente vertonen een zekere mate van stabiliteit, de Regio Twente bestaat immers al vanaf 1994. Sindsdien heeft de Regio Twente steeds meer werkzaamheden ten behoeve van haar inwoners opgepakt. Je zou kunnen zeggen dat het netwerk van de Regio Twente steeds meer vertakkingen heeft gekregen en daardoor belangrijker is geworden. In het interorganisatiepatroon van de Regio Twente hebben alle partners een publiek karakter. Het gaat hier immers alleen om de veertien gemeenten welke deel uit maken van de plusregio Regio Twente.

Om met de eerder genoemde probleemstelling aan de slag te kunnen gaan, kan gebruik gemaakt worden van een begrippenschema dat ten dele is ontleend aan de systeemleer (De Leeuw, 1974, Kooiman, 1976). Het terrein dat door het netwerk van organisaties wordt bestreken vertoont namelijk bepaalde kenmerken van een systeem.

- Ø Er zijn begrenzingen te onderkennen zowel wat betreft de organisaties zelf, als wat betreft de activiteiten die zij ondernemen. Begrenzingen van publieke activiteiten zijn moeilijk aan te geven vanwege het collectieve karakter van deze activiteiten. Het grondgebied van de veertien deelnemende gemeenten is de fysieke begrenzing van de Regio Twente. Alle door de Regio Twente genomen besluiten gelden alleen op het grondgebied van de veertien deelnemende gemeenten of op een deel van dat grondgebied als het om Netwerkstad onderwerpen gaat. Publieke activiteiten die de Regio Twente ter hand neemt bevinden zich op de volgende beleidsterreinen: verkeer en vervoer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, economische zaken, veiligheid, volksgezondheid, recreatie en toerisme.
- Ø Ieder systeem wordt gekenmerkt door een besturend orgaan. Alle activiteiten die tot de besturing van het systeem bijdragen behoren tot het besturend orgaan. Bij interorganisatie netwerken gaat het vooral om activiteiten die organisaties bij het besturen van een bepaald systeem gezamenlijk in netwerkvorm verrichten.

Bij de Regio Twente wordt samengewerkt op de al eerder genoemde beleidsterreinen. Om de samenwerking op deze beleidsterreinen succesvol te laten verlopen is er binnen de Regio Twente een bepaalde bestuursstructuur gevormd. Deze bestaat uit een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Verder zijn er ook nog verschillende Bestuurscommissies actief.

- Ø Het besturend orgaan heeft een bepaald beeld van het te besturen systeem. Om effectief te kunnen besturen zal het besturend orgaan een bepaald beeld moeten hebben van het te besturen systeem; de staat waarin het verkeert, ideeën over ontwikkelingen in het verleden en verwachtingen omtrent ontwikkelingen in de toekomst. Een minimum eis voor effectieve besturing is de aanwezigheid van doelstellingen die het besturend orgaan ten aanzien van het te besturen systeem wenst na te streven.

In artikel vier van de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente worden de doelstelling en de te behartigen belangen van de Regio Twente genoemd.

De Regio Twente heeft tot doel, met inachtneming van hetgeen in deze regeling is bepaald, die belangen te behartigen, welke verband houden met een evenwichtige en harmonische ontwikkeling van zijn rechtsgebied.

De Regio Twente behartigt de volgende belangen: 1 openbare orde, veiligheid en hulpverlening, 2 volksgezondheid, 3 milieu en afvalverwerking, 4 ruimtelijke ontwikkeling, 5 verkeer en vervoer, 6 sociaal-economische ontwikkeling, 7 recreatie en toerisme, 8 grensoverschrijdende samenwerking, 9 arbeidsmarktbeleid, 10 volkshuisvesting, 11 grondbeleid.

De Regio Twente voldoet aan de drie te onderscheiden elementen uit de probleemstelling. De drie kenmerken uit het genoemde begrippenschema zijn ook van toepassing op de Regio Twente. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat er bij de Regio Twente sprake is van netwerkbesturing.

§ 4 Contrasterende beeldvorming

De mate van overeenkomst en verschil in beeldvorming bij participerende organisaties in een bestuurlijk netwerk (en deze omvat zowel verleden, heden als toekomst) zal een belangrijk aspect vormen van de (on)mogelijkheden om gezamenlijk tot een effectieve besturing te komen. Daarbij is niet gezegd dat een dergelijk gezamenlijk beeld voor alle deelnemende organisaties hetzelfde zou moeten zijn om effectief te kunnen besturen; ook aanvullende of contrasterende beeldvorming kan daartoe bijdragen. Een zekere mate van overeenstemming lijkt echter onmisbaar te zijn.⁶

In de politiek-bestuurlijke werkelijkheid is bijna altijd sprake van contrasterende beeldvorming. Dit komt door de opeenvolgende coalitiekabinetten en de uiteenlopende beelden van de maatschappelijke werkelijkheid die deze kabinetten erop na houden. Dit maakt effectief besturen bijna onmogelijk; want om effectief te besturen is namelijk één bepaald beeld van de maatschappelijke werkelijkheid nodig. Als de landelijke politici het hier al niet eens over kunnen worden dan kan men niet verwachten dat de lokale politici het op dit punt wel eens zullen worden.

Twente lijkt de dupe te zijn geworden van deze contrasterende beeldvorming. Uit de geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente kan immers geconcludeerd worden dat er ondanks de vele reorganisatievoorstellen uiteindelijk veel bij hetzelfde is gebleven. Twente wordt in hoofdzaak nog steeds gevormd door een aantal gemeenten welke deel uitmaken van de provincie Overijssel.

In het tweede hoofdstuk van deze scriptie werd dieper ingegaan op de geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente.

⁶ Netwerken: organisatie en strategie

§ 5 Structuur en cultuur

Organisaties zijn bij het uitvoeren van hun activiteiten steeds afhankelijker van elkaar geworden. Grensvervagingen tussen bestuurlijk redelijk afgebakende terreinen en sectoren hebben tot een grotere besturingscomplexiteit geleid. Met als gevolg dat interorganisatie verschijnselen bij besturende organen zijn toegenomen. Dit blijkt ook uit de resultaten welke de Regio Twente in het verleden heeft geboekt onder de Kaderwet. Deze resultaten waren allemaal projecten welke door regionale samenwerking binnen de Regio Twente tot stand zijn gekomen. Afzonderlijk hadden de participerende gemeenten deze projecten niet eens kunnen opstarten. De resultaten welke onder de Kaderwet zijn bereikt, zijn in het derde hoofdstuk al aan de orde gekomen. De problemen die nu spelen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting zijn ook grotendeels terug te voeren op de onderlinge afhankelijkheid en een gebrek aan vertrouwen tussen de participerende gemeenten. Crosier (1974) noemde dit toenemend 'tissu collectif', een ingewikkeld weefsel van interorganisatorische betrekkingen met een collectief karakter. Hierbij is van belang dat de overheid niet als een monolithische organisatie wordt gezien. Ook de overheid wordt namelijk in toenemende mate gekenmerkt door een netwerk van tot op zekere hoogte autonome organisatie eenheden, die voor hun functioneren steeds meer met elkaar te maken krijgen, zowel in de vorm van samenwerking als in de vorm van concurrentie.

Binnen de Regio Twente komt dit onderling samenwerken en concurreren goed tot uiting bij de woningbouwafspraken voor Twente voor de periode 2005-2010. De Regio Twente heeft door samen te werken €17,93 miljoen aan subsidie (BLS-middelen) binnengehaald, hiervoor moeten er binnen de Regio Twente binnen vijf jaar wel 9.515 nieuwe woningen gebouwd worden. Dit alles staat in het convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010. De verdeling van de BLS-middelen over de Twentse gemeenten komt in het Uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010 aan de orde. De verdeling van de BLS-middelen is deels gebaseerd op onderlinge concurrentie. De gemeenten die (relatief) het beste presteren, krijgen het (relatief) grootste deel van de BLS-middelen. In het vijfde hoofdstuk van deze scriptie werd dieper ingegaan op onder andere de woningbouwafspraken voor Twente.

Bij het bekijken van interorganisatie netwerken als besturende organen gaat het om analytisch inzicht in de relaties binnen het netwerk en de consequenties daarvan voor het besturen. Een veel toegepaste invalshoek maakt gebruik van het begrippenpaar cultuur en structuur.

Bij cultuur gaat het om zaken als attitudes, verwachtingen, interpretaties en denkbeelden. Bij structuur gaat het vooral om posities, bevoegdheidsverhoudingen en om de plaats in het krachtenveld.

Er is sprake van een inperking van de eigen beslissingsruimte van individuele organisaties, dit komt voornamelijk door veranderingen in de politieke en sociale verhoudingen. Binnen de Regio Twente komt deze inperking ook tot uiting. Bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen welke eerst aan de gemeenten waren toegekend, komen meer en meer als bevoegdheid bij de Regio Twente terecht. De kans is groot dat deze inperking in de toekomst nog verder doorzet. Gemeenten delegeren een belangrijk deel van hun beslissingsbevoegdheid aan de Regio Twente. Dit wordt door de delegerende gemeenten zelf gestimuleerd, zodat zij als groep samen op kunnen komen voor hun gemeenschappelijke belangen in Zwolle, Den Haag en zelfs in Brussel. Ook de hogere overheden stimuleren deze inperking van gemeentelijke bevoegdheden. Het is voor de hogere overheden overzichtelijker omdat zij op deze manier met minder gesprekspartners te maken hebben. Bovendien stimuleert deze inperking de eenheid van beleid.

De inperking van gemeentelijke bevoegdheden heeft ook consequenties voor de structurele en de culturele componenten van het interactiepatroon binnen het betreffende netwerk. Het heeft een sterke professionalisering van de onderlinge interactie tot gevolg. In rapporten en tegenrapporten wordt de interactieruimte aangegeven. Dit leidt weer tot toenemende onzekerheid over gezamenlijke standpunten (het wantrouwen neemt toe). Uiteindelijk leidt dit weer tot een toenemende centralisatie, wat weer op gespannen voet staat met de democratiseringsverschijnselen. Gevolg van dit alles is een complex besturingspatroon waarbij zich netwerken op verschillende niveaus ontwikkelen.

§ 6 Besluitvorming binnen netwerken

Besluitvorming binnen netwerken heeft als uitgangspunt dat alles, ook de besluitvorming zelf, onderdeel van het onderlinge krachtenspel is. De organisatie die het hem best passende model weet door te drukken, heeft al een belangrijke slag gewonnen. Dit hangt weer samen met de veronderstelling dat bij netwerken geen van de deelnemers eenzijdig zijn wil aan alle andere deelnemers kan opleggen, dat wil zeggen ook niet de onderling te hanteren spelregels.

Binnen de Regio Twente wordt gestemd op basis van het aantal inwoners dat een gemeente heeft op één januari van het betreffende jaar. Bij dit model is er een rechtsgeldig besluit op basis van de helft +1 van het aantal uitgebrachte stemmen. Dit model heeft al voor veel onenigheid binnen de Regio Twente gezorgd. Door dit model hebben de Netwerkstad gemeenten praktisch de macht in handen. Bij belangrijke besluiten kunnen de Netwerkstad gemeenten hun zin doordrijven. Als namelijk de inwoneraantallen van Enschede, Hengelo, Almelo, Borne en sinds kort ook Oldenzaal bij elkaar opgeteld worden, zijn dat zeker meer dan de helft van het totale aantal stemmen. De kleinere platteland gemeenten kunnen zich niet meer in deze stemverhouding vinden. Pogingen om deze stemverhouding en enkele andere zaken binnen de Regio Twente bespreekbaar te maken, zijn steeds gestrand door tegenwerking van de Netwerkstad gemeenten. Pas nadat er platteland gemeenten dreigden om uit de Regio Twente te stappen, waren de Netwerkstad gemeenten bereid om over een nieuwe vorm van samenwerking binnen de Regio Twente te praten. Hierbij gaat het dan vooral over het al dan niet aanpassen van de stemverhouding en het al dan niet instellen van een commissie voor het landelijk gebied als tegenhanger van Netwerkstad.

Een ander probleem bij de besluitvorming binnen een netwerk is, dat een duidelijke gedragscode tussen organisaties ontbreekt, dit komt voornamelijk door het ontbreken van formele sancties. Door het ontbreken van dergelijke sancties worden handelwijzen als het achterhouden van informatie, het gebruiken van valse informatie en het tijdens vergaderingen vormen, loslaten of wisselen van coalities getolereerd. Hierdoor heeft besluitvorming binnen netwerken het karakter van permanent voortschuivende onderhandelingsituaties.

De Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente zegt niets over een gedragscode welke geldt voor de deelnemende gemeenten. In de Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente wordt alleen ingegaan op de verplichtingen van de besturen van de deelnemende gemeenten (Hoofdstuk vier; artikel 8). Hoofdstuk acht van de Gemeenschappelijke Regeling gaat in op de informatie- en verantwoordingsplicht en op het ontslagrecht (artikel 21 tot en met artikel 27). De enige formele sanctie die in de bovengenoemde hoofdstukken aan de orde komt is het ontslagrecht.

Een ander moeilijk punt bij de besluitvorming binnen een netwerk is de afwezigheid van voldoende gezag, om een eenmaal in gang gezet proces ook door te zetten. Dit geldt des te sterker als de netwerkdeelnemers zich bij hun onderlinge positiebepalingen kunnen beroepen op formele bevoegdheden, zoals deze in de wet zijn vastgelegd.

Ernstig nadeel van de 'netwerkbesturing' is ook het feit dat de nadruk bij besluitvorming binnen netwerken zo sterk op de onderlinge machtsrelaties ligt (Tuite, 1972). Hierdoor zijn de vele modellen die beschikbaar zijn voor bestudering en verbetering van besluitvorming minder geschikt voor de besluitvorming binnen netwerken. Ook binnen de Regio Twente spelen de onderlinge machtsrelaties een belangrijke rol bij de besluitvorming, dit blijkt wel uit de al eerder genoemde problemen die spelen rond het al dan niet aanpassen van de bestaande stemverhouding.

Een model dat wel gebruikt kan worden voor de besluitvorming binnen netwerken is het garbage-can of vuilnisbakmodel (Cohen e.a., 1972). Uitgangspunt is de besluitvorming binnen organisaties, maar die zijn van een type waar netwerken van organisaties goed mee te vergelijken zijn. Het garbage-can model slaat namelijk op organisaties die ‘georganiseerde anarchieën’ genoemd worden. Universiteiten zijn goede voorbeelden van zulke organisaties.

Het garbage-can model draait de relatie tussen de vier elementen; problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemogelijkheden uit de normale besluitvormingstheorieën om. Een netwerk van organisaties bestaat dan uit een aantal keuzemogelijkheden welke op zoek zijn naar problemen, kwesties die op zoek zijn naar kansen om naar buiten te treden, oplossingen die op zoek zijn naar problemen en besluitvormers die op zoek zijn naar besluiten. Het garbage-can model is niet toetsbaar of voor te schrijven. Het is een model van waaruit de wijze waarop organisaties in netwerkconfiguraties te werk gaan, kan worden geanalyseerd.

§ 7 Wederzijdse afhankelijkheid en de Verflechtungstheorie

Om de complexiteit van interorganisatie betrekkingen voldoende tot haar recht te laten komen, is er behoefte aan een analytisch-theoretisch kader, welke een stap verder gaat dan de ‘te eenvoudige’ voorstellingen waar tot nu toe veel mee gewerkt werd. Het betreft een theoretisch raamwerk dat uitgaat van een combinatie van centrale en decentrale elementen in de relatie tussen lagen van de overheidsorganisatie, een zogenaamde ‘Verflechtungstheorie’ (Scharpf e.a., 1976).

De Verflechtungstheorie gaat uit van drie typen relaties tussen organisaties. Hierbij gaat het om horizontale, verticale of een combinatie van beide. Deze drie typen relaties worden uitgewerkt in het kader van de besluitvormingsprocessen. Hierbij worden twee deelprocessen onderscheiden; een informatieverwerkingsproces en een consensusvormingsproces. Aan de hand van de drie typen relaties en de twee te onderscheiden deelprocessen worden een aantal hypothesen ontwikkeld.

- § De informatieverwerking bij functioneel van elkaar afhankelijke organen welke gezamenlijk tot een besluit moeten komen, neemt zeer sterk toe naarmate een volledig overzicht moet worden verkregen van de wisselwerking tussen de gedragalternatieven die voor ieder van de deelnemers afzonderlijk beschikbaar zijn. Bij horizontale samenwerkingsverbanden moet ieder deelnemend orgaan over de capaciteit beschikken om niet alleen de eigen maar ook de informatie over alle andere deelnemers te analyseren en te taxeren. Bij een toenemend aantal deelnemers is dit al snel onmogelijk. Bij een verticaal samenwerkingsverband is dit niet nodig. Het centrale orgaan beschikt dan over dergelijke capaciteit. Hier kunnen dan alle deelnemers gebruik van maken. Geeft noodzaak verticale samenwerkingsverbanden aan (efficiency).
- § Horizontaal georganiseerde samenwerkingsverbanden hebben het voordeel boven verticale dat de door de deelnemers aangehangen of vertegenwoordigde centrale waarden direct en onvertkend in de gezamenlijke probleemaanpak aanwezig zijn. De aanpak van problemen en de daarbij behorende besluitvorming waar verscheidende organen bij betrokken zijn, is erg gebaat bij een zo gelijk mogelijk in het proces ervaren van de aspecten die in het geding zijn. Nagenoeg ieder vraagstuk van enige importantie heeft een waardecomponent die voor ieder van de deelnemende organisaties erg kan verschillen. In dat licht wordt de probleemaanpak en de besluitvorming daarover vooral gezien als een leerproces voor de deelnemers. Deze maken het proces in twee rollen mee: dat van hoeder van het eigen belang en dat van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het resultaat van het geheel. Verticale samenwerkingsverbanden hebben het voordeel dat er een centrale instantie is die het gemeenschappelijk belang onvertkend en ongehinderd kan nastreven. Vooral bij problemen met een conflictueus karakter kan een centraliserende positie bij de probleemaanpak van groot belang zijn.
- § Uitgaande van deze twee hypothesen kan er nog een derde worden aangegeven, namelijk dat een interorganisatie configuratie met zowel horizontale als verticale kenmerken een grotere effectiviteit moet bezitten in het bewerken van gezamenlijke problemen, dan ieder van de twee andere hypothesen afzonderlijk.

Met behulp van een theoretisch kader als de Verflechtungstheorie, die zich in sterke mate baseert op wederzijdse afhankelijkheden bij gezamenlijke besturing, wordt een belangrijke stap gezet. Naast de centrale plaats die er voor de complexiteit in onderlinge betrekkingen wordt ingeruimd, wordt ook een politiek element in het analytisch kader opgenomen. Er is namelijk niet alleen sprake van taakafbakeningen en bevoegdheidsverdelingen in de wijze waarop de gezamenlijke besturing plaats vindt. Politieke elementen, zowel wat betreft de onderlinge machtsverhoudingen als de daar achter liggende waardenschema's, zijn minstens even belangrijke elementen waarmee bij het ontwikkelen van adequate besturingsmodellen rekening gehouden moet worden. Ook in centrale/decentrale besturingsvormen zijn elementen van netwerkconfiguraties aanwezig. Zullen er in meer centralistisch georiënteerde besturingsvormen voldoende gezagsmiddelen aanwezig zijn om aan lagere eenheden voorschriften op te leggen, de praktijk van het openbaar bestuur laat zien, dat juist politieke elementen in de netwerkbesturing (decentralisatie moet) aan deze eenzijdige wilsrelaties grenzen stellen. De effectiviteit van de besturing is er zeer bij gebaat als zulke politieke elementen van meet af aan in het ontwerp van nieuwe bestuursconstructies worden meegerekend.

Binnen de Regio Twente moet meer rekening gehouden worden met de complexiteit van de onderlinge betrekkingen en de politieke elementen die ook een belangrijke rol spelen binnen het besluitvormingsproces van de Regio Twente. Er is namelijk niet alleen sprake van taakafbakeningen en bevoegdheidsverdelingen in de wijze waarop de gezamenlijke besturing plaats vindt. Politieke elementen, zowel wat betreft de onderlinge machtsverhoudingen als de daar achter liggende waardenschema's, zijn minstens even belangrijke elementen waarmee bij de evaluatie van de bestuursstructuur van de Regio Twente rekening gehouden moet worden.

Een interorganisatie configuratie met zowel horizontale als verticale kenmerken is voor de Regio Twente de meest geschikte configuratie. De nadruk moet daarbij wel liggen op de verticale kenmerken. Dit zijn namelijk de kenmerken waaraan binnen de Regio Twente op dit moment veel behoefte is. Binnen een verticaal samenwerkingsverband hoeft namelijk niet ieder deelnemend orgaan over de capaciteit te beschikken om niet alleen de eigen maar ook de informatie over alle andere deelnemers te analyseren en te taxeren. Het centrale orgaan beschikt dan over dergelijke capaciteit. Hier kunnen dan alle deelnemers van het netwerk gebruik van maken. Dit zou voor de Regio Twente een stuk efficiënter zijn dan nu het geval is. Het zou er voor zorgen dat alle deelnemende organisaties dezelfde informatie in handen krijgen, dit zou het besluitvormingsproces ook ten goede komen. Er zullen minder discussies ontstaan als gevolg van onderling afwijkende informatiebronnen en interpretaties. Ook de kwaliteit van de informatie zal door het centraal aanleveren ervan verbeteren, dit als gevolg van de toenemende professionalisering van de informatievoorziening. Het centraal orgaan van een verticaal samenwerkingsverband kan bovendien het gemeenschappelijk belang onvertekend en ongehinderd nastreven. Vooral bij problemen met een conflictueus karakter kan een centraliserende positie bij de probleemaanpak van groot belang zijn. Juist omdat er nogal wat problemen met een conflictueus karakter spelen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting kan een centraal orgaan dat het gemeenschappelijk belang onvertekend en ongehinderd nastreeft een belangrijke rol spelen bij de aanpak van deze problemen.

§ 8 Veranderingen aanbrengen binnen een netwerk

Interorganisationele patronen worden vaak gekenmerkt door de afwezigheid van een centraal sturend orgaan dat eenzijdig haar wil kan opleggen aan de aan het netwerk deelnemende organisaties. Een dergelijke afwezigheid is vooral van belang bij de vraag naar het aanbrengen van eventuele wijzigingen in de onderlinge relaties, in de gezamenlijk te vervullen taak of in andere aspecten die het netwerk als geheel betreffen. Om dit voor elkaar te krijgen zal in de meeste gevallen een grote mate van overeenstemming tussen de betrokken organisaties nodig zijn. Een dergelijke overeenstemming zal niet eenvoudig te verkrijgen zijn, wanneer het om aspecten gaat die diep in de bestaande verhoudingen ingrijpen.

Het bovenstaande geldt ook voor de Regio Twente. De problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting zijn ook veelal terug te voeren op de vertroebelde onderlinge relaties tussen enerzijds de Netwerkstad gemeenten en anderzijds de platteland gemeenten. Belangrijkste oorzaak van deze vertroebelde verhoudingen is het feit dat de platteland gemeenten het gevoel hebben dat zij niet of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming binnen de Regio Twente. Dit is vooral het gevolg van de al eerder genoemde stemverhouding binnen de Regio Twente. Het eventueel aanpassen van deze stemverhouding zou ingrijpende veranderingen in de bestaande machtsverhoudingen tot gevolg hebben. Door de aangepaste stemverhouding zouden de Netwerkstad gemeenten waarschijnlijk macht verliezen, terwijl de platteland gemeenten juist meer macht zouden krijgen. Het is dan ook logisch dat de Netwerkstad gemeenten niet staan te springen om de bestaande stemverhouding binnen de Regio Twente aan te passen.

Om op de verwevenheid van taken, structuur en cultuuraspecten en mogelijke veranderingen daarin analytisch enige greep te krijgen, is het zinvol om in het netwerk een zekere gelaagdheid te onderscheiden. In de politicologie onderscheidt men vaak drie verschillende niveaus (Easton, 1965).

1. Spelers, gezagdragers, autoriteiten en hun onderlinge verhoudingen. Dit is het meest wisselende en veranderingsgevoelige niveau. Bij wisselingen en veranderingen wordt het netwerk niet op het spel gezet.
2. De structuur van het netwerk wordt ter discussie gesteld. Dit is lastiger omdat de structuur over lange tijd is gegroeid. De structuur is een investering voor de deelnemende organisaties. De structuur geeft de onderlinge machtsverhoudingen binnen het netwerk weer. Veranderende machtsverhoudingen zullen leiden tot een veranderende structuur (en omgekeerd).
3. Het gezamenlijke waardenpatroon is het meest diepliggende niveau. Er is sprake van (deels) gelijke doelstellingen. Op het waardenniveau is er een grote mate van overeenstemming bij de deelnemende organisaties: via de coöperatieve gedachte die aan de basis van de structuur van het netwerk heeft gestaan, bezit men een gemeenschappelijke ideologie.

De aanzet tot verandering van een netwerk is niet vanuit het tweede niveau te verwachten. De overheid zou wel eventueel van buiten af via het meso-niveau veranderingen binnen het netwerk aan kunnen brengen. Probleem hierbij is echter dat de weerstand groot zal zijn en dat de stapjes die daarbij genomen kunnen worden erg klein zullen zijn.

De aanzet tot verandering van een netwerk kan het beste vanuit het derde niveau worden gegeven. Dit kan op het moment dat er steeds meer discussie ontstaat over de werking van het netwerk. Met name de beheersbaarheid van het netwerk staat daarbij ter discussie. Vanuit het waarden/cultuur niveau (derde niveau) kun je komen tot veranderingen in de structuur van het netwerk (tweede niveau) en daarmee tot veranderingen in de werkwijze van spelers, gezagdragers, autoriteiten (eerste niveau). Naarmate een netwerk meer gekenmerkt wordt door congruentie op de drie te onderscheiden niveaus zal het netwerk potentieel minder veranderbaar zijn. Veranderingen van wezenlijke aard zullen of met dwang van buitenaf moeten worden ingebracht, of van binnenuit, maar dan wel effectief op waarden/cultuur niveau.

Binnen en buiten de Regio Twente is er ook al lange tijd een discussie gaande over de werking van het samenwerkingsverband. Pas na een diepe interne crisis (dreiging van uittreding platteland gemeenten) en de nodige druk van buitenaf (van hogere overheden) was men bereid om te gaan onderhandelen over een nieuwe vorm van samenwerking binnen de Regio Twente. Zo probeert men ook binnen de Regio Twente om vanuit het waarden/cultuur niveau te komen tot veranderingen in de structuur van de Regio Twente en daarmee tot veranderingen in de werkwijze van spelers, gezagdragers, autoriteiten. Als netwerken van organisaties effectief willen besturen moet wederzijdse afhankelijkheid het uitgangspunt zijn, de één kan dan in beperkte mate zijn wil aan de ander opleggen. Dit uitgangspunt is analytisch en vanuit een waardegeoriënteerde democratische grondslag van belang. Aan een dergelijk uitgangspunt moet bij interorganisatie netwerken ook een aantal voorwaarden gesteld worden, wil er sprake zijn van een zekere mate van effectiviteit. Bruikbaar zijn benaderingswijzen die een complexiteit van verhoudingen op zodanige wijze behandelen, dat daaruit ook normen voor het ontwerp van bestuurlijke relaties voortvloeien.

Hoofdstuk 7

Welke opties zijn er om de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken?

§ 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn om de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting aan te pakken danwel te verkleinen. De meeste opties gaan uit van verandering danwel aanpassing van de bestuursstructuur van de Regio Twente.

Betrokkenen zoals de Regio Twente zelf en partners als de provincie Overijssel, Netwerkstad Twente en de Commissaris van de koningin in Overijssel beamen dat er op dit vlak nog veel verbeterd kan worden. Ook de landelijke overheid is deze mening toegedaan.

Paragraaf twee is grotendeels gebaseerd op de hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*'. Deze hoofdlijnennotitie moet de basis vormen voor een vernieuwde en krachtiger samenwerking tussen de 14 gemeenten onderling en met de Provincie Overijssel. Verder is ook gebruik gemaakt van een persbericht van de Regio Twente, welke een medewerker van de afdeling Communicatie van de Regio Twente me heeft toegestuurd, met de titel: '*Versterkte samenwerking Regio Twente, Netwerkstad en Provincie Overijssel voor krachtig Twente*'. In de derde paragraaf komen enkele verbeterpunten aan bod welke hun oorsprong vinden in een essay over ondernemend besturen in Twente. Dit essay, geschreven door dhr. Hospers en dhr. Van Lochem, heeft als titel '*Ondernemend besturen in Twente*', '*Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente*'.

§ 2 Vernieuwing samenwerking Twente

Op 26 januari 2006 heeft de burgemeester van Enschede, Peter den Oudsten, als voorzitter van de Regio Twente, de 14 Twentse gemeenten de Hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*' aangeboden. De Hoofdlijnennotitie beschrijft een vernieuwde en krachtiger vorm van samenwerking tussen de 14 Twentse gemeenten onderling en met de provincie Overijssel. De Hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*' is een bestuurlijke notitie van het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente. De notitie is vastgesteld door de Regioraad, het Algemeen Bestuur van de Regio Twente.

De hierboven genoemde hoofdlijnennotitie heeft een tweeledig doel:

- De hoofdlijnennotitie moet vorm geven aan de inhoudelijke vernieuwing van de samenwerking tussen de aan de Regio Twente deelnemende gemeenten, het bestuur van de Regio Twente en de provincie Overijssel;
- Daarnaast moet de hoofdlijnennotitie antwoorden geven op dossiers die binnen de Twentse gemeenten om uitspraken vragen, over de wijze waarop de veertien Twentse gemeenten de regionale samenwerking binnen de Regio Twente naar de toekomst toe formeel willen regelen. Het gaat daarbij om voorstellen die vanuit de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente aan de Regioraad worden voorgelegd.

De Regio Twente staat voor de opgave de nieuwe vorm van samenwerking tussen de gemeenten onderling en de provincie Overijssel concreet gestalte te geven. Hiervoor wordt een gezamenlijke '*Agenda voor Twente*' opgesteld. Er is bovendien een samenwerkingsmodel gekozen dat past bij deze opgave: organiseren en committeren.

Voor de gemeenten onderling gaat deze samenwerking nog een stap verder, namelijk door op een goede wijze invulling te geven aan de eisen die de Wgr-plus aan een sterke regio als Twente stelt: *verplichtende samenwerking met het oog op de aanpak van de complexe beleidsopgaven die zich in en om de steden voordoen*. Ook hierbij zal de samenwerking met de provincie Overijssel intensief moeten zijn, met respect voor elkaars verantwoordelijkheden. De samenwerking concentreert zich daarom niet alleen op het niveau van concrete uitvoeringsprojecten maar ook op dat van ontwikkelingstaken.

§ 2.1 Twente: de handen ineen

*De Twentse gemeenten en de provincie werken samen aan de toekomst van Twente. Ieder heeft daarbij een eigen rol: vanuit het besef dat alleen vanuit partnerschap de specifieke kwaliteiten die Twente kenmerken versterkt kunnen worden en dat tegelijk ruimte geboden wordt aan nieuwe ruimtelijke economische ontwikkelingen in Twente. Wil deze regio zich verder economisch ontwikkelen dan is versterking van de samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en provincie noodzakelijk.*⁷

De regionale samenwerking binnen Twente, maar ook zeker die met de provincie, is voor verbetering vatbaar. Dit wordt algemeen onderkend, zowel binnen als buiten Twente. Het nakomen van afspraken, de betrokkenheid van bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers, het onderkennen van afhankelijkheid en goede persoonlijke verhoudingen zijn factoren die de samenwerking kunnen maken of breken. Op dit punt is de laatste jaren veel vooruitgang geboekt, maar er is nog steeds verbetering mogelijk. Dat lukt alleen als gemeenten en de provincie elkaar weten te vinden op de inhoud van de samenwerking. Om dit te realiseren zijn allerlei instrumenten beschikbaar. Instrumenten waarover in de achterliggende periode veel en lang is gediscussieerd. Instrumenten die nu anders ingezet zullen moeten worden, met vertrouwen in elkaar en met het onderkennen van de noodzaak van samenwerking in Twente als startpunt van de vernieuwde Twentse samenwerking.

Door de krachten op inhoud te bundelen, worden voorzieningen mogelijk die door elk van de afzonderlijke gemeenten of door de provincie alleen niet te realiseren zijn. Daarmee ontstaat er een basis voor partnerschap met het Rijk. Alleen in partnerschap kan Twente succes boeken in de concurrentie tussen de verschillende regio's, zowel in Den Haag als in Brussel.

Partnerschap vereist een betrouwbare samenwerking tussen de overheden en met maatschappelijke partners. Uitgangspunten hierbij moeten zijn:

- Een evenwichtige ontwikkeling van de regio: steden en kernen;
- Een herkenbaar stedelijk gebied als motor met extra ambitie;
- Het verbinden van de opgaven in stedelijk en landelijk gebied;
- Een constructieve samenwerking tussen provincie en gemeenten, ieder in zijn eigen rol en met andere strategische partners;
- Een democratisch gelegitimeerde samenwerking, die stoelt op draagvlak;
- Bestuurlijk noaberschap: respect voor ieders rol, vertrouwen tussen partners, wederzijdse hulp wanneer dat nodig is;
- Daaruit voortvloeiend: selectiviteit, effectiviteit en draagkracht;
- Een krachtige uitvoering en gezamenlijke lobbykracht in Den Haag en Brussel.

§ 2.2 Agenda voor Twente

*Waar het op aankomt, is gezamenlijk commitment en uitvoeringskracht: een investeringsagenda. Dit geldt zowel voor de gemeenten onderling als voor de gemeenten samen met de provincie. Gemeenten en provincie vertalen de visies en ambities samen in een concrete projectagenda: 'de Agenda voor Twente'.*⁸

De concrete projectagenda is hard nodig omdat de uitvoering van de gevulde beleidsagenda tot nu toe beperkt is gebleven. Voor de periode tot 2010 is het nodig om uitvoeringskracht te mobiliseren. Dit doen de gemeenten onderling, en op onderdelen samen met de provincie, door uit de vele plannen die Twente kent een concrete investeringsagenda te formuleren. Bestaande afspraken die eerder zijn vastgesteld en als horizon 2010 kennen, blijven gelden. Dit geldt in het bijzonder voor de harde afspraken tussen gemeenten op het gebied van woningbouw, en uitgesproken intenties om te voorzien in voldoende aanbod van bedrijventerreinen, waar het om planning van de eigen behoefte gaat.

⁷ Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente

⁸ Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente

De binding en de samenhang op de langere termijn (2010-2030) zal zichtbaar moeten worden in de Ruimtelijke Structuurvisie 2010-2030 waaraan gemeenten en provincie zich gebonden achten, met inachtneming van de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

De gezamenlijke investeringsagenda van gemeenten en provincie voldoet aan de volgende kenmerken:

- Selectiviteit: ze bevat alleen die projecten waarbij samenwerking tussen gemeenten en provincie onmisbaar is. Belangrijke initiatieven voor Twente die de provincie of de gemeenten alleen kunnen ondernemen, blijven buiten de agenda en worden daar opgepakt waar ze thuishoren: bij de afzonderlijke gemeenten, bij de Regio Twente of bij de provincie;
- Een compacte agenda, waarmee krachtige besturing mogelijk wordt en waarbij monitoring van de uitvoering periodiek plaatsvindt;
- Verbindingen tussen prioriteiten: projecten uitvoeren welke invulling geven aan kaderstellende nota's zoals de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda Netwerkstad, de Strategische Visie Landelijk gebied en de nota Nieuw Perspectief Twente;
- Gezamenlijke investering: het belang van projecten komt tot uiting in de bereidheid gezamenlijk financieel bij te dragen aan deze projecten;
- Partnerschap: elk project uit de gezamenlijke agenda van gemeenten en provincie wordt bestuurlijk getrokken door een tandem van een gemeentelijk en een provinciaal bestuurder, namens de Twentse gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten. Zij leggen daarvoor verantwoording af aan de bekende bestuurlijke gremia;
- Flexibiliteit: de agenda is niet statisch van aard. Indien zich situaties voordoen waarbij aanpassing van de agenda nodig is, zal hiertoe worden overgegaan;
- Transparantie en slagkracht in de uitvoering: projecten worden daar ondergebracht waar dat het beste kan: bij één van de gemeenten, de provincie of de Regio Twente/Netwerkstad. Voor elk project is één projectleider aangewezen die rapporteert aan de bestuurlijke tandem.

De samenwerkende gemeenten en provincie hebben naast deze gezamenlijke ruimtelijke, fysieke en economische agenda een gezamenlijke beleidsagenda voor andere terreinen, zoals het grote steden beleid, de samenwerking op sociaal en cultureel terrein en de uitvoering van doetaken. Ook zijn er terreinen waarop gemeenten samenwerken zonder dat de provincie daarbij als kernspeler betrokken is.

De vijf prioriteiten van 'de Agenda voor Twente' zijn:

- Versterken ruimtelijke en economische structuur van Twente in internationaal perspectief;
- Versterken leef- en vestigingsklimaat Twente;
- Versterken internationale kennisregio Twente;
- Zorgen voor sterke steden en vitale kernen in Twente;
- Bevorderen toerisme en overige dragers economie.

Het formuleren van een gezamenlijke agenda biedt een uitgelezen kans om richting Den Haag en Brussel prioriteiten aan te geven: voor het Europese Doelstelling 2 programma, voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied en voor andere Europese en nationale investeringsstromen. Provincie en gemeenten bundelen niet alleen bestaande investeringen, ze programmeren ook nieuwe investeringen. Door het geld te bundelen ontstaat focus, massa en selectiviteit. Thans worden in het kader van het nieuwe Europese programma 2007-2013 voorbereidingen getroffen. De provincie vervult hierbij een belangrijke rol.

Het programma Europese Doelstelling 2 is een onderdeel van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van de Europese Unie. Het EFRO is één van de vier Structuurfondsen van de Europese Commissie. Het Doelstelling 2 programma helpt steden projecten uit te voeren, welke ten goede komen aan achterstandsgebieden. Het Europese programma sluit aan bij de stedelijke plannen zoals die in het kader van het grotestedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn overeengekomen.

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een bundeling van verschillende rijksbudgetten bedoeld voor inrichting en beheer van landelijke gebieden, zodat er sprake kan zijn van een gezamenlijke beleidsinzet. Het Rijk maakt hierbij voor periodes van zeven jaar afspraken met de afzonderlijke provincies over welk deel van de rijksdoelen door de provincie, samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, in die periode gerealiseerd gaan worden.

§ 2.3 Samenwerkingsvorm nieuwe stijl

Bij 'de Agenda voor Twente' past een vorm van samenwerking, welke de spanning tussen provincie en gemeenten, maar ook tussen stad en platteland wegneemt.

Ten aanzien van de nieuwe vorm van samenwerking gelden de volgende uitgangspunten:

- Wgr-plus als krachtig uitvoeringsmiddel tussen regio(gemeenten) en provincie;
- Duidelijke positionering stedelijk gebied en landelijk gebied;
- Bestuurlijke aansturing van projecten door duo's.

Uitgangspunt is een constructieve samenwerking tussen de Regio Twente en de provincie Overijssel en tussen de Twentse gemeenten onderling binnen de Regio Twente.

Het te kiezen samenwerkingsmodel moet zoveel mogelijk aanhaken bij netwerken tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven welke nu nog gescheiden functioneren. Overlappendingen tussen de verschillende netwerken moeten worden opgeheven. Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over wie, welke werkzaamheden verricht, op welk terrein.

§ 2.4 Samenwerking gemeenten en provincie

Als startpunt voor de bestuurlijke samenwerking sluiten Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente een bestuursovereenkomst af, over meerjarige uitvoeringsafspraken en de toedeling van investeringsmiddelen voor 'de Agenda voor Twente'.

Jaarlijks wordt een investeringsprogramma vastgesteld dat onderwerp is van periodieke gesprekken tussen Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente. In die gesprekken vindt tevens een kritische beoordeling plaats ten aanzien van de noodzaak tot actualisering van de strategische agenda, de lobby, de profilering en de gezamenlijke agendering van onderwerpen vanuit een gezamenlijk belang. De uitvoeringsagenda wordt op projectbasis uitgevoerd, waarbij er gekozen wordt voor bestuurlijke duo's met betrokkenheid van de relevante bestuurlijke partners.

De vernieuwde bestuurlijke samenwerking en de uitvoering van de Twentse Agenda wordt in 'bestuurlijk noaberschap' uitgevoerd. De ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van de provinciale strategische plannen voor het Twentse gebied zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met de Regio Twente en de gemeenten, onder verantwoordelijkheid van een bestuurlijk duo, dat bestaat uit de verantwoordelijke gedeputeerde en de verantwoordelijke portefeuillehouder van de Regio Twente.

Het duo gaat een inspanningsverplichting aan om tot overeenstemming te komen.

De provincie honoreert zoveel mogelijk de gemeentelijke/regionale opvattingen over de inhoud van de strategische plannen en de gemeenten/regio zullen hun opvattingen daarover zoveel mogelijk inpassen in bestaand of te verwachten provinciaal beleid. Uiteindelijk is het de provincie die deze plannen vaststelt en voor dat besluit ook de volledige verantwoordelijkheid draagt.

Voor regionale plannen vindt ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding plaats in nauwe samenwerking tussen de Regio Twente en de provincie, onder aansturing van het bestuurlijke duo. Relevante provinciale strategische plannen vormen het uitgangspunt voor de regionale plannen.

Indien tussen gemeenten verschillen van opvatting ontstaan, zal de provincie, desgewenst, een bindende uitspraak doen over het voorliggende vraagstuk. Deze arbitrerende rol van de provincie heeft dus betrekking op binnenregionale belangen en vindt plaats voorafgaand aan de finale besluitvorming voor zover daarmee niet de toezichhoudende relaties worden doorkruist. Uiteindelijk is het de Regioraad welke deze plannen vaststelt en de eindverantwoordelijkheid daarvoor draagt. Goedkeuring door de provincie is afhankelijk van het wettelijk regime dat geldt.

Als één of meer gemeenten na vaststelling van het uitvoeringsplan geen of onvoldoende uitvoering geven aan het regionale plan, kan het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente gebruik maken van zijn bevoegdheid uit artikel 115 van de Wgr-plus. Dit artikel houdt in dat het Dagelijks Bestuur het betreffende besluit zelf ten laste van de bedoelde gemeente kan uitvoeren of kan doen laten uitvoeren.

Door deze afspraken wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van de vernieuwde bestuurlijke samenwerking, minder bestuurlijke drukte door gezamenlijke voorbereiding en opstellen van plannen, en aan de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden over de vaststelling en goedkeuring van plannen.

§ 2.5 Nieuw samenwerkingsmodel Regio Twente op basis van de Wgr-plus

Bij de uitvoering van de Wgr-plus heeft de provincie een formele rol door toe te zien op de uitvoering ervan door de Regio Twente. Daarnaast wordt de provincie als bestuurlijke partner in de vernieuwde samenwerking betrokken.

De Wgr-plus gaat uit van een structurele voorziening voor de verplichte samenwerking tussen gemeenten in de plusregio's met bijbehorende taken en bevoegdheden. Deze zijn in de wet verankerd. De samenwerking met de provincie bij de uitoefening hiervan moet aansluiten bij het uitgangspunt om de Wgr-plus als krachtig samenwerkingsinstrument te benutten.

De samenwerking in het stedelijk gebied moet worden voortgezet en dient in de nieuwe structuur van de Regio Twente onder de Wgr-plus voldoende zichtbaar en bestuurlijk herkenbaar te zijn. De rol van de provincie als partner moet worden gecontinueerd. De aparte positionering van Netwerkstad in de Regio Twente is wenselijk om een krachtige ontwikkeling van het stedelijk gebied mogelijk te maken.

Een nadere invulling van de uitgangspunten betreffende partnerschap tussen overheden:

'Een democratisch gelegitimeerde samenwerking, die op basis van draagvlak tot uitvoering komt':

- De vernieuwde bestuurlijke samenwerking wordt zoals gezegd, in 'bestuurlijk noaberschap' uitgevoerd;
- In de Regioraad dienen de raden van de regiogemeenten duidelijk vertegenwoordigd te zijn;
- Het Dagelijks Bestuur zorgt voor een integrale besluitvorming in de Regioraad;
- De bestuurlijke vormgeving van Netwerkstad moet doorzettingsmacht realiseren met betrokkenheid van de gemeenteraden in het stedelijk gebied.

'Het verbinden van de opgaven in stedelijk en landelijk gebied' leidt tot de overweging:

- Dat er een integrale besluitvorming dient plaats te vinden over de regionale structuur inclusief de programmering van het stedelijk en landelijk gebied. Deze afweging vraagt kritisch te kijken naar in te stellen advies- of bestuurscommissies, territoriaal of functioneel in relatie tot het Dagelijks Bestuur en de Regioraad.

'Bestuurlijk noaberschap, met respect voor ieders rol, vertrouwen tussen partners en wederzijdse hulp als dat nodig is' leidt tot de volgende overweging:

- Alle partijen kijken breder dan alleen hun eigen deelbelangen en daarom behoeven niet alle partijen altijd en overal in vertegenwoordigd te zijn, maar is er vertrouwen dat er gewerkt wordt vanuit de algemene belangen.

'Een herkenbaar stedelijk gebied als motor met extra ambitie' leidt tot de overweging:

- De herkenbaarheid van Netwerkstad moet duidelijk naar voren komen.

'Grote gezamenlijke en eenduidige lobbykracht in Den Haag en Brussel' leidt tot de overweging:

- Vanuit de Regio Twente en de provincie Overijssel met één stem te spreken door een breed bestuurlijk commitment van alle betrokken overheden. De uitvoering van de lobby geschiedt op basis van nauwe afstemming tussen de verantwoordelijke bestuurders, in het bijzonder de voorzitter van de Regioraad, de Commissaris van de Koningin en de voorzitter(s) van de te vormen bestuurscommissie(s).

§ 2.6 Territoriale bestuurscommissies

Vanuit de Regio Twente is gepleit voor een aparte voorziening voor Netwerkstad, een herkenbare positie van Netwerkstad binnen de Regio Twente is namelijk om verschillende redenen wenselijk. Dit kan door het instellen van een territoriale bestuurscommissie. Aan deze bestuurscommissie zou de bestuurlijke aansturing van de Netwerkstadprojecten moeten worden toegekend en de taak om verdere ontwikkeling van de samenwerking en beleidsafstemming tussen de partnergemeenten te stimuleren. Naast de concrete samenwerkingsprojecten, waarover tussen de steden financiële en programmatische afspraken bestaan dan wel worden gemaakt, bestaan er taken en bevoegdheden welke deel uitmaken van het Wgr-pluspakket van de Regio Twente, waarbij de uitvoering door de gemeenten in stedelijk gebied wenselijk is. Omdat de wens bestaat om een aantal plustaken met een zekere intensivering voor het stedelijk gebied op te pakken, ligt onderbrenging van deze bevoegdheid bij een territoriale bestuurscommissie voor de hand. Het is niet mogelijk om op basis van de Wgr-plus alle taken bij een dergelijke commissie neer te leggen. De leden van de territoriale bestuurscommissie komen uit de vijf Netwerkstadgemeenten. Deelname van de provincie is wenselijk. De verbinding tussen stedelijke en overige gemeenten dient nadrukkelijk te worden bewaakt om verwijdering over en weer te voorkomen. Een commissie die zich richt op de strategische activiteiten en thema's van het landelijk gebied zou kunnen voorzien in de behoefte om op onderdelen als gemeenten in het landelijk gebied, met andere partners, waaronder de provincie, samen te werken op specifieke onderwerpen. Dit kunnen ook thema's zijn die voortvloeien uit de Wgr-plus en betrekking hebben op niet alle gemeenten, bijvoorbeeld gemeenten buiten Netwerkstad. Ook in dit geval kan een territoriale bestuurscommissie, eentje voor het landelijk gebied, uitkomst bieden.

§ 2.7 Aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Twente

De ontwikkelingen welke tot nu toe aan de orde zijn gekomen in dit hoofdstuk vragen op een aantal punten aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Twente. Naast de instelling van commissies en de te regelen taken en bevoegdheden, moet de regeling nog op een aantal punten worden aangepast. Hierbij gaat het voornamelijk om de volgende onderwerpen: de samenstelling van het Dagelijks Bestuur, wijziging van de stemverhouding en de samenstelling van de Regioraad.

Samenstelling Dagelijks Bestuur

Het Dagelijks Bestuur moet uit minimaal vijf en maximaal tien leden bestaan. Met inachtneming van het voorgaande en rekening houdend met een evenwichtige verdeling over de gemeenten en stemverhoudingen in het Dagelijks Bestuur werd voorgesteld het Dagelijks Bestuur in het kader van de bestuurlijke vernieuwing te laten bestaan uit vijf leden in plaats van de huidige zeven.

De vijf zetels zouden als volgt verdeeld worden:

- Voorzitter Regio Twente, burgemeester grootste gemeente;
- Voorzitter bestuurscommissie Netwerkstad;
- Voorzitter bestuurscommissie Landelijk Gebied;
- Aanvullend twee leden naar evenredigheid (steden en landelijk gebied).

Het aantal leden van het Dagelijks Bestuur was optioneel in afwachting van de uitwerking en de noodzaak om de overige portefeuilles te verdelen over eventueel extra Dagelijks Bestuur leden. Het aantal hing eveneens samen met de toegekende bevoegdheden van de in te stellen commissie(s). Inmiddels is volgens de afdeling Algemene Zaken van de Regio Twente de vermindering van het aantal leden van het Dagelijks Bestuur van zeven naar vijf leden van de baan. Het huidige aantal Dagelijks Bestuur leden zal ook in de toekomst gehandhaafd blijven.

Een vraag die gesteld kan worden is of het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente in welke vorm dan ook wel past binnen de netwerkorganisatie die de Regio Twente in de praktijk is.

De Regio Twente heeft juist behoefte aan een onafhankelijke en onpartijdige voorzitter die opkomt voor de gemeenschappelijke belangen van de Regio Twente. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit allerlei vertegenwoordigers van subgroepen binnen de Regio Twente. Zij zullen in eerste instantie opkomen voor de belangen van deze subgroepen en dan pas kijken naar het gemeenschappelijk belang.

Een onafhankelijke en onpartijdige voorzitter die in loondienst van de Regio Twente is, kan alleen naar de gemeenschappelijke belangen van de Regio Twente kijken in tegenstelling tot een Dagelijks Bestuur in welke vorm dan ook (vijf of zeven leden).

Wijziging stemverhouding

Vanaf 1998 wordt gestemd op basis van het aantal inwoners dat een gemeente heeft op één januari van het betreffende jaar. Per één januari 2006 nemen veertien gemeenten deel aan de Regio Twente. Op basis van het inwonertal bedraagt het aantal stemmen in de Regioraad, 617.697 stemmen. Voor een enkelvoudige meerderheid is nu minstens 308.850 van het totale aantal stemmen vereist.

Er wordt voorgesteld om het huidige model waarbij er een rechtsgeldig besluit is op basis van de helft + 1 van het aantal uitgebrachte stemmen te verlaten.

Er zijn drie mogelijke scenario's betreffende de stemverhoudingen aangewezen. Het eerste scenario gaat uit van de huidige stemverhouding waarbij er een rechtsgeldig besluit is op basis van de helft + 1 van het aantal uitgebrachte stemmen. In dit model zijn de stemmen van de vijf Netwerkstad gemeenten voldoende voor de meerderheid. In het tweede scenario is voor onderwerpen/taken en bevoegdheden die niet aan de bestuurscommissie Netwerkstad zijn overgedragen een meerderheid nodig van tweederde deel van het totaal aantal uitgebrachte stemmen (411.798). De Netwerkstad gemeenten hebben in dit scenario geen meerderheid. In het derde scenario is er voor onderwerpen/taken en bevoegdheden die niet aan de bestuurscommissie Netwerkstad zijn overgedragen een meerderheid nodig van tweederde deel van het aantal gemeenten (10 gemeenten) en tweederde deel van het totale aantal uitgebrachte stemmen.

Uiteindelijk hebben de aan de Regio Twente deelnemende gemeenten gekozen voor de tweede optie. Dit is logisch want het eerste scenario veranderde niets aan de huidige situatie. Bij het derde scenario zou ook alles min of meer hetzelfde blijven omdat tweederde deel van het totale aantal gemeenten achter een besluit moet staan voordat het aangenomen wordt. In de praktijk komt dit neer op minimaal tien gemeenten. Dit zou betekenen dat er pas een besluit kan worden aangenomen bij medewerking van minimaal één van de vijf Netwerkstad gemeenten. Dit scenario zou de Netwerkstad gemeenten immers een soort vetorecht in handen geven. Het tweede scenario geeft de kleinere platteland gemeenten de meeste invloed op het besluitvormingsproces binnen de Regio Twente en dit was één van hun voornaamste bezwaren tegen voortzetting van de huidige gang van zaken binnen de Regio Twente. Door de dreiging van uittreding van verschillende kleinere platteland gemeenten waren de Netwerkstad gemeenten wel gedwongen om op dit punt toe te geven anders zou het voortbestaan van de Regio Twente ernstig gevaar lopen.

Samenstelling Regioraad

In de discussie over de samenwerking binnen de Regio Twente is de democratische legitimatie een veelgehoord argument. De dualisering van gemeenten heeft bij velen immers de vraag opgeworpen of het regionaal bestuur ook niet moet dualiseren.

De Wgr-plus voorziet in een monistisch stelsel waarbij de Regioraad uit zijn midden de leden van het Dagelijks Bestuur benoemt die gelijktijdig lid blijven van de Regioraad. Toch zijn er praktische mogelijkheden om te dualiseren. Dit is ook een wens van de huidige voorzitter van de Regio Twente. Een volledig duale Regioraad, welke bestaat uit enkel raadsleden, is niet mogelijk omdat de Wgr-plus voorschrijft dat een lid van het Dagelijks Bestuur uit de Regioraad afkomstig moet zijn. Een lid van het Dagelijks Bestuur blijft dus ook regioraadslid.

Er zijn drie verschillende modellen waarin mogelijke samenstellingen van de Regioraad worden gepresenteerd. Uit deze drie modellen moest de Regio Twente er één kiezen.

Eerste model:

- Elke gemeente heeft 1 lid in de Regioraad en (indien dit lid wordt benoemd tot Dagelijks Bestuur lid) een tweede of derde lid (wanneer het tweede lid ook Dagelijks Bestuur lid wordt). Elke gemeente bepaalt zelf of zij in de Regioraad een collegelid of een raadslid afvaardigt;
- Voorzitter is de burgemeester van de grootste gemeente;
- Daarnaast zijn er 6 Dagelijks Bestuur leden, die afkomstig zijn uit de colleges van B en W;
- Het bovenstaande houdt in dat de Regioraad 21 leden heeft.

Dit model wordt op dit moment gebruikt. In de praktijk zijn echter maar enkele raadsleden afgevaardigd. De Regioraad wordt dus vrijwel uitsluitend gevormd door collegeleden. Dit is slecht voor de democratische legitimatie. Er is hierdoor binnen de Regio Twente voornamelijk sprake van indirecte vertegenwoordiging in plaats van directe vertegenwoordiging.

Tweede model:

- Elke gemeente heeft 1 of 2 raadsleden in de Regioraad. Zij krijgen in de Regioraad het aantal stemmen dat overeenkomt met het inwoneraantal minus 1 stem indien de betreffende gemeente een Dagelijks Bestuur lid heeft;
- Voorzitter is de burgemeester van de grootste gemeente;
- Daarnaast zijn er 6 Dagelijks Bestuur leden die afkomstig zijn uit de colleges van B en W. Op grond van de Wgr-plus dienen zij lid van de Regioraad te zijn;
- Het bovenstaande houdt in dat de Regioraad 21 leden (bij 1 lid uit de raad) of 35 leden (bij 2 leden uit de raad) heeft.

Bij dit model wordt de betrokkenheid vanuit de gemeenteraden vergroot. Bij twee raadsleden is het mogelijk iemand uit de collegepartijen en iemand uit de oppositiepartijen te kiezen. Dit model komt de democratische legitimatie ten goede.

Nadeel is dat de slagvaardigheid er niet op vooruit zal gaan wanneer er in totaal vijfendertig Regioraadsleden zijn. Dit werkt bureaucratie in de hand.

Derde model:

- Elke gemeente heeft in de Regioraad 2 leden: 1 uit het college en 1 uit de raad;
- Voorzitter is de burgemeester van de grootste gemeente. Hij wordt voor zijn gemeente niet gerekend te behoren tot de 2 leden zoals hierboven vermeld;
- Daarnaast zijn er 6 Dagelijks Bestuur leden die afkomstig zijn uit de regioraadsleden die collegelid zijn. Indien een gemeente een Dagelijks Bestuur lid heeft, geeft dit geen recht op een extra plaats in de Regioraad;
- Het bovenstaande houdt in dat de Regioraad 29 leden telt (14 collegeleden en 14 raadsleden).

Bij dit model is er betrokkenheid vanuit zowel de colleges als de raden bij de besluitvorming in de Regioraad. Dit model komt samen met de eenduidige terugkoppelingsprocedure (§ 2.8) de democratische legitimatie ook ten goede. Bovendien kan men met negenentwintig Regioraadsleden slagvaardiger werken als met vijfendertig Regioraadsleden.

Uit de drie mogelijke modellen betreffende de samenstelling van de Regioraad heeft de Regio Twente uiteindelijk gekozen voor invoering van het derde model. Dit is logisch omdat het derde model er voor zorgt dat zowel de colleges als de raden van de deelnemende gemeenten meer betrokken worden bij de besluitvorming in de Regioraad.

§ 2.8 Eenduidige terugkoppelingsprocedure

In gemeenten welke met raadscommissies werken zou ongeveer één week voor de regiораadsvergadering de agenda voor de Regioraad kunnen worden besproken in een commissie regiozaken of bestuurszaken. Indien ook een collegelid in de Regioraad zitting heeft, kan deze het standpunt van het college in de raadscommissie inbrengen. Op deze wijze kan in de raadscommissie het standpunt van de gemeente voor de regiораadsvergadering worden bepaald. In deze commissie kan het regiораadslid ook informatie verstrekken en verantwoording afleggen over onderwerpen die in de Regioraad zijn besproken.

Daarnaast zou 'Terugkoppeling vanuit de Regio Twente' op de agenda van de vakcommissies als vast agendapunt kunnen worden opgenomen. Aan de hand van de verslagen van het portefeuillehouders-overleg of de bestuurscommissie kan het collegelid dat hierbij aanwezig is geweest een nadere toelichting op het besprokene geven of verantwoording over zijn standpunt afleggen. Dit kan helpen bij de standpuntbepaling door de raad.

Aan gemeenten die geen raadscommissies (meer) hebben, zal moeten worden gevraagd op welke wijze zij denken invulling te kunnen gaan geven aan de terugkoppeling vanuit de Regio Twente.

§ 3 Ondernemend besturen in Twente; Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente

In opdracht van het VNO-NCW Midden, de Industriële Kring Twente en de Kamer van Koophandel voor Veluwe en Twente hebben dhr. Hospers en dhr. van Lochem een essay geschreven over ondernemend besturen in Twente. In dit essay genaamd '*Ondernemend besturen in Twente*', '*Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente*' gaan zij in op het verleden, het heden en de toekomst van de bestuurlijke samenwerking in Twente.

In de toekomstvisie op de bestuurlijke samenwerking in Twente staan enkele interessante suggesties waarmee de Regio Twente zijn voordeel kan doen. Het toepassen van deze suggesties zal mogelijk een positief effect hebben op de bestuurlijke samenwerking in Twente.

§ 3.1 Nieuw Publiek Management

Volgens het Nieuw Publiek Management moet de overheid de werkwijze van het bedrijfsleven als voorbeeld nemen om hun eigen (publieke) werkwijze aan te passen. Overheidsinstellingen moeten ondernemender worden en dienen zaken als klant- en resultaatgerichtheid, concurrentie en bedrijfsmatig werken in te voeren. Osborne en Gaebler (1992) hebben de boodschap van het Nieuw Publiek Management in tien principes uitgewerkt.

Tien principes van het Nieuw Publiek Management:

- Catalytic Government: Doe het niet zelf, maar zorg dat het gebeurt. Houd je bezig met sturen in plaats van met roeien;
- Community-Owned Government: Help mensen zichzelf te helpen in plaats van ze afhankelijk te maken;
- Competitive Government: Introduceer marktwerking in de dienstverlening van de overheid. Doorbreek overheidsmonopolies;
- Mission-Driven Government: Laat het doel in plaats van de regels leidend zijn;
- Results-Oriented Government: Beloon resultaat in plaats van inspanning;
- Customer-Driven Government: Voorzie in de behoefte van de klant, niet in die van de bureaucratie;
- Enterprising Government: Verdien geld in plaats van het uit te geven;
- Anticipatory Government: Voorkomen is beter dan genezen. Leg het accent op preventie;
- Decentralized Government: Decentraliseer en geef ruimte aan eigen initiatief;
- Market-Oriented Government: Gebruik het marktmechanisme als hefboom voor verandering.

Bij het Nieuw Publiek Management moet wel in de gaten worden gehouden dat de vergelijking tussen besturen en ondernemen niet te ver doorschiet. Er wordt dan te weinig rekening gehouden met de politieke processen, welke zich afspelen binnen overheidsinstellingen. Besturen en ondernemen zijn namelijk op verschillende waarden gebaseerd. Ondernemen is voornamelijk gebaseerd op commerciële waarden als winst en marktwerking. Besturen daarentegen is voornamelijk gebaseerd op publieke waarden als rechtmatigheid en zorgvuldigheid. Besturen en ondernemen kunnen van elkaar leren maar moeten wel een zekere afstand tot elkaar houden anders kunnen waardeconflicten ontstaan.

§ 3.2 Sturingsinstrumenten

Om de samenwerking binnen de Regio Twente te verbeteren, moeten de regionale bestuurders; de leden van de Regioraad en het Dagelijks Bestuur van de Regio Twente, ondernemender gaan besturen. Bij 'ondernemend besturen' kan gebruik worden gemaakt van de volgende sturingsinstrumenten: communicatie (preek), positieve prikkels (peen) en negatieve prikkels (zweep). Als deze instrumenten naar aard worden ingedeeld, dan kunnen communicatieve, economische en juridische instrumenten worden onderscheiden. Bij positieve prikkels moet men denken aan economische prikkels en bij negatieve prikkels moet gedacht worden aan formele (juridische) sancties. Het ontbreken van een gedragscode en het daarmee samenhangende gebrek aan formele (juridische) sancties is juist één van de zaken die de samenwerking binnen de Regio Twente op dit moment frustreren. Door de bovenstaande sturingsinstrumenten te gebruiken kan de samenwerking binnen de Regio Twente naar een hoger niveau getild worden. Hieronder worden eerst de stimulerende en de beperkende sturingsinstrumenten weergegeven. Deze instrumenten zijn allemaal eenzijdig. Daarna worden naast de eenzijdige ook de meerzijdige (moderne) sturingsinstrumenten nog weergegeven.

	Stimulerend	Beperkend
Communicatief	voorlichting	propaganda
Economisch	subsidie	heffing
Juridisch	vergunning en ontheffing	gebod en verbod

Bron: Ondernemend besturen in Twente, Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente

	Eenzijdig	Meerzijdig
Communicatief	voorlichting propaganda	overleg en interactief beleid gezamenlijke beeldvorming
Economisch	subsidie heffing	ruiltransacties co-financiering
Juridisch	vergunning en ontheffing gebod en verbod	overeenkomst structurering

Bron: Ondernemend besturen in Twente, Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente

De relatie tussen overheidsinstanties onderling en tussen overheidsinstanties en burgers worden steeds meer onderhandelingsrelaties. In het verleden maakte de overheid voornamelijk gebruik van eenzijdige sturingsinstrumenten. Dit, omdat de overheid toen nog eenzijdig haar wil kon opleggen aan de burger. Tegenwoordig kan de overheid vaak haar wil niet meer eenzijdig aan de burger opleggen. De onderhandelingsrelatie welke tussen de overheid en de 'mondige' burger is ontstaan, is hier de voornaamste oorzaak van. Dit heeft er weer toe geleid dat de overheid tegenwoordig vaak gebruik maakt van complexe, meerzijdige sturingsinstrumenten. In de toekomst zal het gebruik van deze complexe, meerzijdige sturingsinstrumenten door de overheid alleen maar verder toenemen.

§ 3.3 Elementen van ‘ondernemend besturen’

Elementen van ‘ondernemend besturen’, welke toegepast kunnen worden binnen de Regio Twente om de samenwerking binnen deze plusregio te verbeteren, worden hieronder opgesomd.

- Ø Verruiming van het speelveld. Regionale bestuurders moeten niet alleen naar elkaar kijken. Zij moeten ook om zich heen kijken om zo tijdig nieuwe kansen en bedreigingen te signaleren en hierop adequaat te reageren. Gebruik maken van partijen welke buiten of boven, de aan de Regio Twente deelnemende gemeenten staan (andere spelers), kan ook erg zinvol zijn. Deze ‘andere spelers’ kunnen onder meer gebruik maken van communicatie, economische en van juridische prikkels om samenwerking tussen de deelnemende gemeenten op bepaalde terreinen af te dwingen. Zo kunnen dan nieuwe mogelijkheden worden gezocht om de samenwerking tussen gemeenten binnen de Regio Twente te verbeteren. De deelnemende gemeenten moeten ook ‘andere spelen’ in de gaten houden. De besluitvorming omtrent de luchthaven Twente is bijvoorbeeld primair een aangelegenheid van de gemeente Enschede en de provincie Overijssel. Indirect is natuurlijk de hele Regio Twente bij deze aangelegenheid betrokken. Als blijkt dat de meningen van deelnemende gemeenten omtrent dit onderwerp niet of niet voldoende worden meegenomen in de besluitvorming, door de gemeente Enschede en de provincie Overijssel, kan dit gevolgen hebben voor de opstelling van deze deelnemende gemeenten bij andere onderwerpen welke spelen binnen de Regio Twente;
- Ø Maak gebruik van open strategieën. Het spel wordt namelijk voortdurend gespeeld. Hierdoor leren de spelers elkaar kennen. Dit heeft weer tot gevolg dat de spelers op elkaars strategieën kunnen anticiperen en reageren.
*Volgens Axelrod (1984) is de beste strategie vanuit gemeenschappelijk oogpunt het ‘met gelijke munt terugbetalen’. De vier bestanddelen van deze strategie zijn: Wees niet afgunstig op het succes van medespelers. Werk niet als eerste tegen. Reageer op samenwerken en op tegenwerken met gelijke munt. Wees niet te slim; wees voorspelbaar.*⁹
- Ø Communicatie is belangrijk om duidelijkheid te verschaffen aan medespelers. Een communicatiestrategie (preek) is gericht op het veranderen van de percepties van medespelers op het spel en de spelers (Klijn, 1996). Een goede communicatiestrategie kan helpen om de samenwerking binnen de Regio Twente te verbeteren. Een communicatiestrategie is zowel gericht op de betrokken gemeenten binnen de Regio Twente als op de buitenwacht. De aanpak van een communicatiestrategie bestaat uit het in kaart brengen van de betrokken partijen, het analyseren van hun positie in het geheel en het opzetten van een specifieke communicatiestrategie gericht op het verkrijgen van coöperatief gedrag van de betrokken partijen. Goede en duidelijke communicatie tussen gemeenten binnen de Regio Twente kan onderling wantrouwen en misverstanden wegnemen;
- Ø Leiderschap is onmisbaar in een netwerk met gelijkwaardige partijen welke gericht zijn op consensus. De Regio Twente is bij uitstek zo’n netwerk met gelijkwaardige partijen, de veertien deelnemende gemeenten, welke gericht zijn op consensus.
*Leiderschap is nodig om de drie c’s; consensus, compromis en consultatie om te zetten in de drie d’s; daadkracht, durf en duidelijkheid (Hendriks en Tops 2000).*¹⁰
Een goede leider initieert en stuurt bovendien de interne en de externe communicatie. De Regio Twente heeft geen onpartijdige en onafhankelijke leider. Het aanstellen van een onpartijdige en onafhankelijke leider zou de samenwerking binnen de Regio Twente zeker ten goede komen. Het salaris van deze leider zou dan uit de algemene middelen van de Regio Twente betaald moeten worden.
- Ø Neem kleine stappen. ‘Ondernemend besturen’ is namelijk een proces van vallen en opstaan. Als je kleine stappen neemt heb je dus minder kans om te vallen. Het gecombineerd inzetten van de vijf genoemde elementen is effectiever.

⁹ Ondernemend besturen in Twente, van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente

¹⁰ Ondernemend besturen in Twente, van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente

§ 3.4 Aanbevelingen en succesfactoren

Aanbevelingen voor samenwerkingspartners die ondernemend willen besturen.

Aanbevelingen ‘ondernemend besturen’
Synergie <ul style="list-style-type: none"> • gemeenschappelijk belang voorop stellen • strategische visie • 1+1=3
Spel zonder grenzen <ul style="list-style-type: none"> • inspelen op nieuwe spelers • inspelen op relaties tussen spelen
Gelijke munt <ul style="list-style-type: none"> • niet jaloers zijn • niet als eerste tegenwerken • met gelijke munt reageren op samenwerking en tegenwerking • niet te slim zijn; wees voorspelbaar
Dé werkelijkheid bestaat niet <ul style="list-style-type: none"> • communicatie met de achterban: commitment, kaders en verantwoording • communicatie tussen spelers: gemeenschappelijke taal, beeldvorming en vertrouwen • communicatie met de buitenwacht: interactief beleid, regio-akkoord en gezamenlijke lobby
Leiderschap <ul style="list-style-type: none"> • netwerkmanagement: het spel managen en structureren • buitenstaanders inschakelen
Kleine stappen vooruit <ul style="list-style-type: none"> • korte en lange termijn • succes smaakt naar meer

Bron: Ondernemend besturen in Twente, Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente

Geen enkele regio is identiek. Toch kunnen regio's onderling van elkaar leren. Er zijn regio's binnen Europa waar men succesvol is met 'ondernemend besturen'. Bij deze voorbeeldregio's, best practices, zijn ook regio's die min of meer vergelijkbaar zijn met de Regio Twente.

De Öresund, een Scandinavische regio, is zo'n vergelijkbare regio waarvan de Regio Twente het één en ander kan leren. Er zijn opmerkelijke overeenkomsten tussen de Öresund en de Regio Twente. Er is sprake van een relatief traditionele economische structuur. Er is een prima woon- en leefklimaat voor de inwoners. De competenties en activiteiten van lokale partijen vullen elkaar aan. De succesfactoren van deze Scandinavische regio kunnen dan ook bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke samenwerking binnen de Regio Twente.

Succesfactoren ‘ondernemend besturen’ Öresund

Sturing door structurering; gedreven door tijdelijke ‘penen’	Beleidsvorming door beeldvorming; een verzameling van ‘preken’
<ul style="list-style-type: none"> • grensoverschrijdende structuur 	<ul style="list-style-type: none"> • interne marketing: collectieve identiteit en oriëntatie bij lokale partijen
<ul style="list-style-type: none"> • nadruk op concrete samenwerkingsprojecten 	<ul style="list-style-type: none"> • uitvergroten van kleine successen
<ul style="list-style-type: none"> • geld verdienen: samenwerkingssubsidies 	<ul style="list-style-type: none"> • externe marketing: doordachte mediacampagne
<ul style="list-style-type: none"> • regionale kaders/werkprogramma 	<ul style="list-style-type: none"> • tastbare symbolen: boegbeelden
<ul style="list-style-type: none"> • regionaal jaarverslag 	<ul style="list-style-type: none"> • regionaal concept en beeldmerk

Bron: Ondernemend besturen in Twente, Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente

De in dit hoofdstuk behandelde opties om de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente op te lossen danwel aan te pakken, gaan voornamelijk over ‘aanpassing van’ of ‘veranderingen in’ de bestuursstructuur van de Regio Twente. Dit komt omdat de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente de gevolgen zijn van de structurele problemen, welke voornamelijk te maken hebben met de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Ook als er opties uit dit hoofdstuk binnen de Regio Twente worden toegepast, is het niet zeker dat de vernieuwde en verbeterde bestuurlijke samenwerking daadwerkelijk van de grond komt. Een effectieve en efficiënte bestuurlijke samenwerking binnen een regio vormt de basis voor een succesvolle ontwikkeling van diezelfde regio. De succesvolle ontwikkeling van een regio kan achteraf worden verklaard, maar kan niet vooraf worden voorspeld. Bovendien is de succesvolle ontwikkeling van een regio vaak niet het resultaat van geplande strategie maar een samenloop van toeval, plaatselijke omstandigheden en de juiste personen op de juiste plek (Hospers en Beugelsdijk 2002).

De Regio Twente kan alleen haar best doen om de randvoorwaarden voor de bestuurlijke samenwerking binnen het samenwerkingsverband optimaal in te vullen. Als de Regio Twente daar in slaagt, is de kans op een optimale bestuurlijke samenwerking binnen het samenwerkingsverband het grootst. Een effectieve en efficiënte bestuurlijke samenwerking is op haar beurt weer de beste basis voor een succesvolle ontwikkeling van de Regio Twente.

Hoofdstuk 8

Conclusies en aanbevelingen

§ 1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusies en de aanbevelingen aan bod. In de tweede paragraaf wordt per onderzoeksvraag een deelconclusie gegeven. Uiteindelijk wordt er ook bij de probleemstelling een eindconclusie gegeven. De aanbevelingen, welke in het kader van het onderwerp van deze scriptie geformuleerd konden worden, komen in de derde paragraaf van dit hoofdstuk aan de orde.

§ 2 conclusies

Onderzoeksvraag één:

Welke geschiedenis heeft de bestuurlijke samenwerking in Twente?

De geschiedenis van de bestuurlijke samenwerking in Twente is er één van vallen en weer opstaan. Zoals blijkt uit het tweede hoofdstuk van deze scriptie zijn er al vele discussies gevoerd ten aanzien van de bestuurlijke organisatie in Twente. Achteraf kan men stellen, dat ondanks de vele plannen om de bestuurlijke organisatie in Twente te veranderen, er in de praktijk weinig tot niets van is terechtgekomen. De houding van de toenmalige Twentse bestuurders heeft daartoe bijgedragen evenals de voortdurende landelijke discussies over de bestuurlijke organisatie. Er was namelijk vrijwel nooit een eenduidige mening over de toekomst van de bestuurlijke organisatie in Nederland. Hierbij ging het dan voornamelijk om het feit of er wel of geen vierde bestuurslaag tussen de provincie en de gemeente moest komen; een soort regionaal bestuur.

De verplichte samenwerking tussen gemeenten in Kaderwetgebieden op basis van de Kaderwet bestuur in verandering en later op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen plus (Wgr-plus) is één van de weinige veranderingen in de bestuurlijke organisatie welke wel van de grond zijn gekomen. Een groot pluspunt van de Wgr-plus is het feit dat deze wet als eerste onderkent dat er bij intergemeentelijke samenwerking flexibiliteit en regionaal maatwerk nodig is.

Juist omdat de Wgr-plus uitgaat van flexibiliteit en regionaal maatwerk bij intergemeentelijke samenwerking, zou het een goede basis voor intergemeentelijke samenwerking moeten zijn. Probleem is echter dat dezelfde flexibiliteit tot gevolg heeft dat de Regio Twente veel vrijheid heeft om de intergemeentelijke samenwerking zelf vorm te geven. Deze vormgeving is uitgemond in de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Deze bestuursstructuur is niet optimaal ingericht. Dit blijkt onder andere uit de problemen welke spelen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. De deelnemende gemeenten weten namelijk niet wat zij aan elkaar hebben, welke rechten en plichten zij ten opzichte van elkaar hebben. Deze onduidelijkheid leidt op haar beurt weer tot onzekerheid en onderling wantrouwen. De onzekerheid en het onderlinge wantrouwen frustreren de intergemeentelijke samenwerking binnen de Regio Twente. Het ontbreken van een gedragscode waaraan de deelnemende gemeenten zich moeten houden speelt hierin ook een belangrijke rol. Wanneer er in de toekomst gekozen zou worden voor een gedragscode waaraan de deelnemende gemeenten zich moeten houden, dan moet deze gedragscode wel ondersteund worden door formele sancties om zo naleving van de gedragscode af te kunnen dwingen, als dat nodig is.

Onderzoeksvraag twee:

Wat is de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente?

Het derde hoofdstuk van deze scriptie gaat in op de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. De huidige bestuursstructuur van de Regio Twente bestaat uit de Regioraad (algemeen bestuur), het Dagelijks Bestuur en uit verschillende Bestuurscommissies. Het bestuur wordt verder nog geadviseerd door verschillende portefeuillehoudersoverleggen en door de commissie Grens-Twente.

De Wgr-plus geldt voor zeven plusregio's in Nederland. In geen van de andere zes plusregio's zijn echter zoveel problemen ontstaan over de intergemeentelijke samenwerking. Blijkbaar kunnen de andere plusregio's beter omgaan met de flexibele Wgr-plus, welke ruimte laat voor regionaal maatwerk. Dit komt vooral doordat er binnen de Regio Twente sprake is van een tegenstelling tussen de Netwerkstad gemeenten en de platteland gemeenten. Deze tegenstelling is het gevolg van de af en toe strijdige/botsende belangen van beide groepen binnen de Regio Twente.

De situatie werd min of meer onwerkbaar omdat de Netwerkstad gemeenten alle belangrijke beslissingen erdoor konden drukken. Door de geldende stemverhouding hadden de Netwerkstad gemeenten de platteland gemeenten immers niet nodig bij de stemmingen, zij hadden toch de meerderheid van de stemmen. De platteland gemeenten konden zich hier niet meer in vinden en dreigden met uittreding uit de Regio Twente. Pas op dat moment waren ook de Netwerkstad gemeenten bereid om de bestuursstructuur van de Regio Twente ter discussie te stellen. Belangrijke onderwerpen welke bij de aanpassing van de bestuursstructuur in ieder geval aan de orde moeten komen zijn: de stemverhouding binnen de Regio Twente, de samenstelling van de Regioraad en de (eventuele) samenstelling van het Dagelijks Bestuur.

Een territoriale bestuurscommissie voor het landelijke gebied als tegenhanger van de territoriale bestuurscommissie Netwerkstad is ook een goede mogelijkheid om de heersende onvrede bij de platteland gemeenten weg te halen en meer evenwicht binnen de Regio Twente tot stand te brengen. Belangrijk is dat de stemverhouding op zodanige wijze wordt aangepast dat de platteland gemeenten meer invloed op de besluitvorming krijgen. Bij de samenstelling van de Regioraad is het belangrijk dat zowel de colleges van Burgemeester en Wethouders als de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten meer betrokken worden bij de besluitvorming in de Regioraad.

De Regio Twente moet zich afvragen of een orgaan als het Dagelijks Bestuur, bestaande uit vijf of zeven leden, wel past binnen de netwerkorganisatie die de Regio Twente in werkelijkheid is.

Een netwerkorganisatie wordt immers gekenmerkt door allerlei (in)formele overlegvormen tussen de deelnemers. Een Dagelijks Bestuur voegt daar niets aan toe en werkt eventuele groepsvorming alleen maar in de hand, terwijl dat juist voorkomen moet worden.

Onderzoeksvraag drie:

Welke onderwerpen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening veroorzaken problemen binnen de Regio Twente?

Het vierde hoofdstuk van deze scriptie gaat in op onderwerpen welke voor problemen zorgen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening binnen de Regio Twente. De problemen welke spelen op het terrein van de ruimtelijke ordening zijn grotendeels terug te voeren op de onderlinge afhankelijkheid en een gebrek aan vertrouwen tussen de participerende gemeenten. Het zijn typische 'netwerk' problemen. De Regio Twente wordt namelijk gekenmerkt door een netwerk van tot op zekere hoogte autonome organisatie eenheden, welke voor hun functioneren steeds meer met elkaar te maken krijgen, zowel in de vorm van samenwerking als in de vorm van concurrentie.

In het vierde hoofdstuk worden drie onderwerpen genoemd welke zorgen voor problemen op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het opstellen van een Regionale Structuurvisie voor Twente was een heikel onderwerp, omdat het volgens sommige gemeenten ten koste zou gaan van de gemeentelijke autonomie. Uiteindelijk hebben alle deelnemende gemeenten toch ingestemd met een Regionale Structuurvisie voor Twente. De wijze waarop de samenwerking binnen de Regio Twente in de toekomst voortgezet moest worden, was ook een punt waarop de meningen van de deelnemende gemeenten verschilden. Ook op dit punt kwam de tegenstelling tussen de Netwerkstad gemeenten en de platteland gemeenten tot uiting. Er waren gemeenten welke meer taken en verantwoordelijkheden bij de Regio Twente onder wilden brengen (Netwerkstad) ook al zou dit ten koste gaan van de macht van de deelnemende gemeenteraden. Andere gemeenten waren hier juist op tegen (platteland). Zij waren bang dat dit ten koste zou gaan van de democratische legitimiteit. Uiteindelijk hebben de deelnemende gemeenten elkaar gevonden in een gezamenlijke toekomstvisie op de samenwerking binnen de Regio Twente. In de hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*' werd deze gezamenlijke toekomstvisie gepresenteerd.

De herontwikkeling van vliegbasis Twente en omgeving is waarschijnlijk het belangrijkste onderwerp dat op dit moment binnen de Regio Twente speelt op het terrein van de ruimtelijke ordening. Daarom is dit onderwerp uitgebreid aan bod gekomen in het vierde hoofdstuk van deze scriptie.

De vliegbasis Twente ligt op het grondgebied van de gemeente Enschede en zij neemt dan ook formeel, in samenspraak met de provincie Overijssel, de beslissingen welke samenhangen met de herontwikkeling van de vliegbasis en de omgeving. Formeel hebben de omliggende gemeenten, de Regio Twente en de vele andere instellingen, instanties, bedrijven en inwoners uit omliggende gemeenten geen invloed op het besluitvormingsproces van dit project. Het gevaar van dit project is dan ook dat de gemeente Enschede en de provincie Overijssel te weinig rekening houden met de standpunten en meningen van de andere belanghebbenden. Ondanks het feit dat de gemeente Enschede en de provincie Overijssel proberen om alle belanghebbenden te betrekken bij de besluitvorming van dit project. Omliggende gemeenten welke deelnemen aan de Regio Twente zullen kijken en onthouden hoe de gemeente Enschede omgaat met hun standpunten met betrekking tot dit onderwerp. Wanneer deze gemeenten vinden dat er niet voldoende rekening wordt gehouden met hun standpunten, kunnen zij de gemeente Enschede tegen gaan werken, bij andere onderwerpen welke spelen binnen het Regio Twente verband. Dit zou de samenwerking binnen de Regio Twente nog meer frustreren dan nu al het geval is. Op dit moment zou dat zelfs de doodsteek voor de regionale samenwerking in Twente kunnen betekenen. Hoe het uiteindelijk zal aflopen met dit project is nog niet bekend. Een definitief go of no go besluit is op het moment van dit schrijven nog niet genomen.

Onderzoeksvraag vier:

Welke onderwerpen op het beleidsterrein van de volkshuisvesting veroorzaken problemen binnen de Regio Twente?

Onderwerpen welke voor problemen zorgen op het beleidsterrein van de volkshuisvesting binnen de Regio Twente zijn aan bod gekomen in het vijfde hoofdstuk van deze scriptie. Er zijn vier onderwerpen genoemd, welke zorgen voor problemen op het beleidsterrein van de volkshuisvesting van de Regio Twente. Met het project 'Demographic change' wil de Regio Twente de bevolkingsontwikkeling binnen de Regio Twente in kaart brengen. Er is namelijk al sprake van ontgroening (relatief minder jongeren) én vergrijzing (relatief meer ouderen). Hierdoor neemt vanaf 2010 de beroepsbevolking in Twente af. De gevolgen voor onder meer de economische ontwikkeling en de woningmarkt in Twente zullen groot zijn. Het tweede deel van dit project heeft daarom als doel de gevolgen van de bevolkingsontwikkeling te onderzoeken, zodat de Regio Twente en de Twentse gemeenten tijdig op toekomstige veranderingen in kunnen spelen. De huisvesting van statushouders, asielzoekers met een status tot verblijf, is een ander punt van zorg voor de Regio Twente. Er zijn genoeg woningen beschikbaar om deze statushouders te huisvesten, toch is het moeilijk voor de deelnemende gemeenten om aan de taakstelling van de landelijke overheid te voldoen. Dit is een gevolg van het feit dat de landelijke gemeenten niet populair zijn bij de statushouders. Bovendien mogen de statushouders zelf kiezen waar ze gaan wonen. Een ander punt van zorg is de emigratie van Twentenaren naar het aanliggende Duitse grensgebied. De Regio Twente heeft samen met de provincie Overijssel en enkele Duitse overheden onderzoek gedaan naar het 'wonen over de grens'. Uit het onderzoek kwam de omvang van de verhuisstromen naar voren, in 2000 woonden er ongeveer 10.000 Twentenaren in het Duitse grensgebied en in 2004 woonden er al zo'n 24.000 Twentenaren in het Duitse grensgebied. Het onderzoek ging ook in op de verhuismotieven, voornaamste reden om te emigreren waren de lagere huizenprijzen in Duitsland. Het Twentse woningbouwprogramma zorgde op het terrein van de volkshuisvesting binnen de Regio Twente voor de grootste problemen. Daarom werd dit onderwerp uitgebreid behandeld in het vijfde hoofdstuk van deze scriptie.

De deelnemende gemeenten vonden het lastig om het eens te worden over het aantal woningen dat iedere gemeente in de periode 2005-2010 mocht gaan bouwen. Juist omdat het aantal te bouwen woningen mede bepalend was voor het percentage van de door het Rijk verstrekte subsidie (BLS-middelen), dat bij iedere gemeente terecht zou komen. Na uitvoerig overleg zijn de deelnemende gemeenten het toch eens geworden over de onderlinge verdeling van de BLS-middelen.

De problemen welke spelen op het terrein van de volkshuisvesting zijn, net als de al eerder genoemde problemen welke spelen op het terrein van de ruimtelijke ordening, grotendeels terug te voeren op de onderlinge afhankelijkheid en een gebrek aan vertrouwen tussen de participerende gemeenten. Het zijn dus typische ‘netwerk’ problemen. De Regio Twente wordt namelijk gekenmerkt door een netwerk van tot op zekere hoogte autonome organisatie eenheden, welke voor hun functioneren steeds meer met elkaar te maken krijgen, zowel in de vorm van samenwerking als in de vorm van concurrentie. Binnen de Regio Twente komt dit onderling samenwerken en concurreren goed tot uiting bij de Twentse woningbouwafspraken voor de periode 2005-2010. De Regio Twente heeft door samen te werken €17,93 miljoen aan subsidie (BLS-middelen) binnengehaald, hiervoor moeten er binnen de Regio Twente binnen vijf jaar wel 9.515 nieuwe woningen gebouwd worden. Dit alles staat in het convenant woningbouwafspraken Twente 2005-2010. De verdeling van de BLS-middelen over de Twentse gemeenten komt in het Uitvoeringsbesluit BLS Twente 2005-2010 aan de orde. De verdeling van de BLS-middelen is deels gebaseerd op onderlinge concurrentie. De gemeenten die (relatief) het beste presteren, krijgen het (relatief) grootste deel van de BLS-middelen.

Onderzoeksvraag vijf:

De Regio Twente: een publiek netwerk?

In het zesde hoofdstuk van deze scriptie werden de aspecten van de bestuurlijke vormgeving van interorganisatie verhoudingen behandeld. Door deze aspecten te noemen en te koppelen aan de praktijk van de Regio Twente is getracht aan te tonen dat er bij de Regio Twente sprake is van een netwerkorganisatie. Het uiteindelijke doel was om aan te tonen dat de problemen waarmee de Regio Twente kampt op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting vooral het gevolg zijn van typische ‘netwerk’ problemen. Wanneer de Regio Twente de problemen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting wil overwinnen, dan zal zij eerst de achterliggende ‘netwerk’ problemen aan moeten pakken.

Aan de hand van de probleemstelling uit het boek *Netwerken: organisatie en strategie* kan bepaald worden of er sprake is van netwerkbesturing of niet. Deze probleemstelling is gebruikt om te bepalen of er binnen de Regio Twente wel of geen sprake is van netwerkbesturing.

De probleemstelling luidt: *Aan welke voorwaarden moet het besturen van een complex van interorganisatie betrekkingen voldoen om van netwerkbesturing te kunnen spreken?*

De probleemstelling heeft betrekking op drie elementen.

4. Het gaat om besturen met interorganisatorische betrekkingen, met als belangrijk kenmerk dat de betrokken organisaties in zekere zin **nevengeschikt** zijn, dat wil zeggen er ontbreekt een centraal besturend orgaan dat eenzijdig aan het complex zijn wil kan opleggen.
5. De relaties tussen de organisaties vertonen een zekere mate van **stabiliteit**, dat wil zeggen ze bezitten een zeker netwerkarakter.
6. In het interorganisatiepatroon is tenminste één van de partners een organisatie met een **publiek karakter**.

De betrokken organisaties zijn zeker nevenschikkend, het zijn immers veertien gemeenten die samenwerken binnen de Regio Twente. Bovendien is er binnen de Regio Twente geen centraal sturend orgaan dat eenzijdig zijn wil aan het complex kan opleggen. De relaties tussen deelnemende gemeenten van de Regio Twente vertonen een zekere mate van stabiliteit, de Regio Twente bestaat immers al vanaf 1994. Binnen het interorganisatiepatroon van de Regio Twente hebben alle partners een publiek karakter. Het gaat hier immers alleen om de veertien gemeenten welke deel uit maken van de plusregio Regio Twente.

De Regio Twente voldoet aan de drie te onderscheiden elementen uit de probleemstelling. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat er bij de Regio Twente inderdaad sprake is van netwerkbesturing. Omdat er bij de Regio Twente sprake is van netwerkbesturing, kan ook de conclusie getrokken worden dat de Regio Twente een netwerkorganisatie is. De problemen waarmee de netwerkorganisatie Regio Twente op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting kampt, zijn dan ook typische ‘netwerk’ problemen, welke hun oorsprong vinden in de onderlinge afhankelijkheid en een gebrek aan vertrouwen tussen de deelnemende gemeenten.

Onderzoeksvraag zes:

Welke opties zijn er om de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken/te verkleinen?

Mogelijke oplossingen om de problemen binnen de Regio Twente op de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting aan te pakken, kwamen in het zevende hoofdstuk van deze scriptie aan bod. Veel mogelijke oplossingen gaan uit van verandering danwel aanpassing van de bestuursstructuur van de Regio Twente. Betrokkenen als de Regio Twente zelf, de deelnemende gemeenten en partners als de provincie Overijssel, Netwerkstad Twente en de Commissaris van de Koningin in Overijssel beamen dat er op dit vlak nog veel verbeterd kan worden. Ook de landelijke overheid is deze mening toegedaan. In de hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*' komt de Regio Twente met voorstellen om de bestuursstructuur van de Regio Twente te verbeteren. De hoofdlijnennotitie moet de basis gaan vormen voor een vernieuwde en krachtiger samenwerking tussen de 14 gemeenten onderling en met de provincie Overijssel. Belangrijk is, dat in deze hoofdlijnennotitie in ieder geval de onderwerpen aan de orde komen waarmee de platteland gemeenten binnen de huidige bestuursstructuur de meeste moeite hadden.

Een voorstel is om de stemverhouding zo aan te passen dat de platteland gemeenten meer invloed op de besluitvorming krijgen. Dit zal dan ten koste gaan van de invloed van de Netwerkstad gemeenten. De samenstelling van de Regioraad wil men zo aanpassen dat zowel de colleges van Burgemeester en Wethouders als de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten meer betrokken worden bij de besluitvorming in de Regioraad. Het voorstel om het aantal leden van het Dagelijks Bestuur te verlagen van zeven naar vijf is inmiddels al van de baan. Het huidige aantal van zeven zal worden gehandhaafd. De Regio Twente moet zich echter afvragen of een orgaan als het Dagelijks Bestuur wel past binnen een netwerkorganisatie als de Regio Twente. Een netwerkorganisatie wordt immers gekenmerkt door allerlei (in)formele overlegvormen tussen deelnemers. Een Dagelijks Bestuur voegt daar niets aan toe en werkt eventuele groepsvorming alleen maar in de hand, terwijl dat juist voorkomen moet worden. In de hoofdlijnennotitie werd ook het plan geopperd om als tegenhanger van de territoriale bestuurscommissie Netwerkstad een territoriale bestuurscommissie voor het landelijk gebied in te richten. Een deel van de heersende onvrede onder de platteland gemeenten kan hierdoor worden weggenomen.

De suggesties uit de hoofdlijnennotitie zijn een stap in de juiste richting. De samenwerking binnen de Regio Twente zal door toepassing van deze suggesties verbeteren en de betrokkenheid bij de deelnemende gemeenten zal waarschijnlijk ook toenemen. De suggesties uit de hoofdlijnennotitie zullen er bovendien voor zorgen dat er meer evenwicht komt op de machtsbalans tussen de Netwerkstad gemeenten en de platteland gemeenten. Het zal in de toekomst moeilijker worden om tot besluiten te komen binnen de Regio Twente. Doordat de machtsbalans beter in evenwicht is, zal er sprake zijn van meer discussie en debat bij het nemen van besluiten. Maar wanneer er in de toekomst een besluit wordt genomen binnen de Regio Twente is in ieder geval zeker dat er een breed draagvlak (commitment) is voor het betreffende besluit.

Juist omdat op dit moment pogingen worden ondernomen om de samenwerking binnen de Regio Twente een nieuwe impuls te geven, zou het goed zijn om ook extern advies in te winnen om de samenwerking binnen de Regio Twente in de toekomst effectiever en efficiënter te laten verlopen. In het essay genaamd '*Ondernemend besturen in Twente*', '*Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente*' staan enkele suggesties, welke kunnen helpen om de samenwerking binnen de Regio Twente te verbeteren. De Regio Twente zou de werkwijze van het bedrijfsleven wat meer als voorbeeld kunnen nemen om haar eigen publieke werkwijze aan te passen (Nieuw Publiek Management). De Regio Twente zou meer aandacht kunnen geven aan zaken als klant- en resultaatgerichtheid, concurrentie en bedrijfsmatig werken. Zij moet dan wel oppassen dat de vergelijking tussen besturen en ondernemen niet te ver doorschiet. Als de Regio Twente ondernemend wil besturen kan zij het beste gebruik maken van moderne sturingsinstrumenten. Deze complexe, meerzijdige sturingsinstrumenten passen het beste bij deze tijd, de burger is namelijk mondiger geworden en laat zich niet meer eenzijdig de wil opleggen door de overheid.

Door te kijken naar de aanbevelingen voor ondernemend besturen en de succesfactoren van het ondernemend besturen in Öresund kan de Regio Twente valkuilen op het pad naar succesvol ondernemend besturen ontwijken en leren van een vergelijkbare ‘best practice’ op het gebied van ondernemend besturen.

Probleemstelling:

Is de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente in staat om de problemen op de terreinen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting binnen de Regio Twente aan te pakken/te verkleinen?

Interorganisationele patronen worden vaak gekenmerkt door de afwezigheid van een centraal sturend orgaan dat eenzijdig haar wil kan opleggen aan de aan het netwerk deelnemende organisaties. Een dergelijke afwezigheid is vooral van belang bij de vraag naar het aanbrengen van eventuele wijzigingen in de onderlinge relaties, in de gezamenlijk te vervullen taak of in andere aspecten die het netwerk als geheel betreffen. Om dit voor elkaar te krijgen, zal in de meeste gevallen een grote mate van overeenstemming tussen de betrokken organisaties nodig zijn. Een dergelijke overeenstemming zal niet eenvoudig te verkrijgen zijn, wanneer het om aspecten gaat welke diep in de bestaande verhoudingen ingrijpen. Binnen de Regio Twente is er ook geen centraal sturend orgaan dat eenzijdig haar wil kan opleggen aan de aan het netwerk deelnemende organisaties. Het ontbreken van zo'n centraal sturend orgaan maakt het doorvoeren grote veranderingen binnen de Regio Twente lastig.

Een interorganisatie configuratie met zowel horizontale als verticale kenmerken zou voor de Regio Twente de meest geschikte configuratie zijn. De nadruk moet daarbij wel liggen op de verticale kenmerken. Dit zijn namelijk de kenmerken, waaraan binnen de Regio Twente op dit moment veel behoefte is. Binnen een verticaal samenwerkingsverband hoeft namelijk niet ieder deelnemend orgaan over de capaciteit te beschikken om niet alleen de eigen maar ook de informatie over alle andere deelnemers te analyseren en te taxeren. Het centrale orgaan beschikt dan over dergelijke capaciteit. Hier kunnen dan alle deelnemers van het netwerk gebruik van maken. Dit zou voor de Regio Twente een stuk efficiënter zijn dan nu het geval is. Het zou er bovendien voor zorgen dat alle deelnemende organisaties dezelfde informatie in handen krijgen, dit zou het besluitvormingsproces ook ten goede komen. Er zullen binnen de Regio Twente minder discussies ontstaan over afwijkende gemeentelijke standpunten, welke het gevolg zijn van de verschillende wijzen waarop de deelnemende gemeenten de eigen gemeentelijke informatievoorziening vorm hebben gegeven. Ook de kwaliteit van de informatie zal door het centraal aanleveren van de informatie verbeteren, dit als gevolg van de toenemende professionalisering van de informatievoorziening.

Het centrale orgaan van een verticaal samenwerkingsverband kan bovendien het gemeenschappelijk belang onvertekend en ongehinderd nastreven. Vooral bij problemen met een conflictueus karakter kan een centraliserende positie bij de probleemaanpak van groot belang zijn. Juist omdat er nogal wat problemen met een conflictueus karakter spelen op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, kan een centraal orgaan dat alleen het gemeenschappelijk belang onvertekend en ongehinderd nastreeft een belangrijke rol spelen bij de aanpak van deze problemen.

De behandelde opties om de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente op te lossen danwel aan te pakken, gaan voornamelijk over ‘aanpassing van’ of ‘veranderingen in’ de bestuursstructuur van de Regio Twente. Dit komt omdat de problemen op de terreinen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting binnen de Regio Twente de gevolgen zijn van de structurele problemen, welke voornamelijk te maken hebben met de huidige bestuursstructuur van de Regio Twente. Ook als enkele van de voorgestelde suggesties binnen de Regio Twente worden toegepast, is het niet zeker dat er daadwerkelijk een vernieuwde en verbeterde bestuurlijke samenwerking van de grond komt. Een effectieve en efficiënte bestuurlijke samenwerking binnen een regio vormt de basis voor een succesvolle ontwikkeling van diezelfde regio. De succesvolle ontwikkeling van een regio kan achteraf worden verklaard, maar kan niet vooraf worden voorspeld. Bovendien is de succesvolle ontwikkeling van een regio vaak niet het resultaat van geplande strategie maar een samenloop van toeval, plaatselijke omstandigheden en de juiste personen op de juiste plek (Hospers en Beugelsdijk 2002).

De Regio Twente kan en moet haar best doen om de randvoorwaarden voor de bestuurlijke samenwerking binnen het samenwerkingsverband (plusregio) optimaal in te vullen. Als de Regio Twente daar in slaagt, is de kans op een effectieve en efficiënte bestuurlijke samenwerking binnen het samenwerkingsverband het grootst. Een optimale bestuurlijke samenwerking is op zijn beurt weer de beste basis voor een succesvolle ontwikkeling van de Regio Twente.

§ 3 Aanbevelingen

De in de hoofdlijnennotitie '*Van Vorm en Beweging, vernieuwing samenwerking Twente*' voorgestelde veranderingen zijn een eerste stap in de goede richting. De voorgestelde veranderingen in de gemeenschappelijke regeling Twente zijn erg belangrijk. Deze veranderingen: de wijziging van de stemverhouding, de samenstelling Dagelijks Bestuur, de samenstelling Regioraad en het instellen van een territoriale bestuurscommissie voor het landelijk gebied, moeten de basis vormen voor een vernieuwde en krachtiger bestuurlijke samenwerking in de plusregio. Deze voorgestelde veranderingen zullen de bestuurlijke samenwerking binnen de Regio Twente ten goede komen.

Wel moet er kritisch gekeken worden naar de functie van het Dagelijks Bestuur binnen de Regio Twente. Het is de vraag of een orgaan als het Dagelijks Bestuur wel past binnen een netwerkorganisatie als de Regio Twente. Een netwerkorganisatie wordt immers gekenmerkt door allerlei (in)formele overlegvormen tussen deelnemers. Een Dagelijks Bestuur voegt daar niets aan toe en werkt eventuele groepsvorming alleen maar in de hand, terwijl dat juist voorkomen moet worden. Misschien is het beter om in plaats daarvan een onafhankelijke, onpartijdige voorzitter voor de Regio Twente te benoemen, deze zou dan betaald moeten worden uit de algemene middelen van de Regio Twente. Wanneer deze voorzitter ondersteund zou worden door vakbekwame ambtenaren, welke in dienst zijn van de Regio Twente, is een Dagelijks Bestuur overbodig.

Binnen de Regio Twente moet ook meer rekening gehouden worden met de complexiteit van de onderlinge betrekkingen en de politieke elementen welke ook een belangrijke rol spelen binnen het besluitvormingsproces van de Regio Twente. Er is namelijk niet alleen sprake van taakafbakening en bevoegdheidsverdelingen in de wijze waarop de gezamenlijke besturing plaats vindt. Politieke elementen, zowel wat betreft de onderlinge machtsverhoudingen als de daar achter liggende waardenschema's, zijn minstens even belangrijke elementen, waarmee bij het aanpassen van de bestuursstructuur van de Regio Twente rekening gehouden moet worden.

Bij de zoektocht naar een effectievere en efficiëntere bestuurlijke samenwerking zou de Regio Twente niet alleen bij zichzelf te rade moeten gaan, zij moeten niet alleen intern kijken naar mogelijke verbeteringen. Ook buiten de Regio Twente is expertise over dit onderwerp te vinden. De Regio Twente zou een adviesbureau, dat actief is op dit specifieke gebied, kunnen betrekken bij de pogingen om de samenwerking binnen de plusregio te optimaliseren. Door het werk van andere externe deskundigen te bestuderen, kan veel onnodig werk voorkomen worden en kunnen veel mogelijke valkuilen worden ontweken. De Regio Twente zou bijvoorbeeld nog eens goed naar het essay van dhr. Hospers en dhr. Van Lochem kunnen kijken. In dit essay genaamd '*Ondernemend besturen in Twente*', '*Van koning-koopman Willem 1 tot VOF Twente*' staan suggesties waar de Regio Twente gebruik van kan maken om de bestuurlijke samenwerking binnen de plusregio te verbeteren.

Als netwerken van organisaties effectief willen besturen moet wederzijdse afhankelijkheid het uitgangspunt zijn, de één kan dan in beperkte mate zijn wil aan de ander opleggen. Dit uitgangspunt is analytisch en vanuit een waardegeoriënteerde democratische grondslag van belang. Aan een dergelijk uitgangspunt moet bij interorganisatie netwerken ook een aantal voorwaarden gesteld worden, wil er sprake zijn van een zekere mate van effectiviteit. Om dit voor elkaar te krijgen moet de Regio Twente gebruik maken van een benaderingswijze die een complexiteit van verhoudingen op zodanige wijze behandelt, dat daaruit ook normen voor het ontwerp van bestuurlijke relaties voortvloeien.

De Regio Twente moet bij het optimaliseren van de bestuurlijke samenwerking binnen de plusregio zoveel mogelijk rekening houden met het toekomstig beleid van het nieuwe kabinet ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De Regio Twente moet inspelen op dit nieuwe beleid en de bestuurlijke samenwerking binnen de plusregio zo vorm geven, dat het past binnen het toekomstige landelijke beleid ten aanzien van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Literatuurlijst

Boeken:

Baarda, D.B., en de Goede, M.P.M., Basisboek Methoden en Technieken; praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek, Leiden/Antwerpen, 1990.

Geurts, P., Van probleem naar onderzoek; Een praktische handleiding met COO-cursus, Bussum, 1999.

Schreuder Peters, R.P.I.J., Methoden & Technieken van Onderzoek; Principes en Praktijk, Schoonhoven, eerste druk.

Steehouder, M., e.a., Leren Communiceren; Handboek voor mondelinge en schriftelijke communicatie, Groningen, 1999.

Wassenberg, A. (red.), Netwerken: organisatie en strategie, Amsterdam, 1980.

Documenten:

De Regio Twente, *Bestuurlijk Afsprakenkader Woningbouw Twente*, Enschede, maart 2004.

De Regio Twente, *Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente*, Enschede, februari 2006.

De Regio Twente, Hoofdlijnennota: *Van Vorm en Beweging “ Vernieuwing Samenwerking Twente ”*, Enschede, januari 2006.

De Regio Twente, “ *Uitvoeringsbesluit BLS “, locatiegebonden subsidies Regio Twente 2005-2010*, Enschede, november 2005.

Het Rijk en de Regio Twente, *Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Regio Twente*, Den Haag, december 2004.

Hospers, G.J., en van Lochem, M., *Ondernemend besturen in Twente; Van koning-koopman Willem I tot VOF Twente*, Enschede, oktober 2003.

Internetpagina's:

Euregio www.euregio.nl

Luchthaven Twente www.luchthaventwente.nl

Regio Twente www.regiotwente.nl

Van Dale www.vandale.nl

Wetgeving www.wetten.overheid.nl

Wikipedia www.wikipedia.nl

Overige:

Hegeman, P., *Tot hier en niet verder? Een onderzoek naar de ontwikkeling van Publiek-Private Samenwerking op de (midden-) lange termijn bij de overdracht van het beheer van openbare ruimte.* Enschede, augustus 2002.

Persbericht Regio Twente, 'Versterkte samenwerking Regio Twente, Netwerkstad en Provincie Overijssel voor krachtig Twente', Enschede, 26 februari 2006.

Bijlage 1

Wet gemeenschappelijke regelingen: Hoofdstuk XI: Plusregio's

§ 1. Begripsbepaling

Artikel 104

Onder «plusregio» wordt verstaan een regionaal openbaar lichaam met wettelijke taken, dat op uitnodiging van gedeputeerde staten door de besturen van gemeenten in een gebied met stedelijke kenmerken bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld met het oog op de oplossing van de regionale afstemmingsproblematiek.

Artikel 105

Indien een plusregio in meer dan één provincie is gelegen, oefenen gedeputeerde staten onderscheidenlijk provinciale staten van de provincie waarin de plusregio is gevestigd, de bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet met betrekking tot plusregio's aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk provinciale staten zijn toegekend. Bedoelde organen plegen daaromtrent overleg met de desbetreffende organen van de andere provincie en delen genomen besluiten met betrekking tot de plusregio onverwijld mee aan deze organen.

§ 2. Totstandkoming, wijziging en opheffing

Artikel 106

1. Op gezamenlijk verzoek van besturen van gemeenten in een stedelijk gebied kunnen gedeputeerde staten hen uitnodigen een plusregio in te stellen, indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat instelling van een plusregio bijzonder aangewezen is vanwege de ruimtelijke afstemmingsproblematiek in dat gebied, ten gevolge van beleidsopgaven terzake van volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen.
2. Bij hun verzoek kunnen de besturen kenbaar maken welke andere gemeenten zij bij de instelling betrokken willen zien.
3. Gedeputeerde staten kunnen wat betreft de uit te nodigen gemeentebesturen afwijken van het verzoek, na overleg met de besturen van de gemeenten die bij het verzoek of de uitnodiging zijn betrokken.
4. Gedeputeerde staten maken hun besluit omtrent het verzoek binnen 26 weken na ontvangst van het verzoek openbaar op de in de provincie gebruikelijke wijze.

Artikel 107

Indien naar hun oordeel instelling van een plusregio bijzonder aangewezen is, en zij geen verzoek als bedoeld in artikel 106, eerste lid ontvangen, treden gedeputeerde staten in overleg met de desbetreffende gemeentebesturen, waarna zij de deelnemers aan het overleg een uitnodiging als bedoeld in artikel 106, eerste lid, kunnen doen toekomen.

Artikel 108

1. De besturen van de gemeenten die een uitnodiging als bedoeld in artikel 106, eerste lid, hebben ontvangen, treffen binnen 26 weken een gemeenschappelijke regeling waarbij een plusregio wordt ingesteld.
2. De regeling wordt gezonden aan gedeputeerde staten en aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 109

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt een register van alle gemeenschappelijke regelingen waarbij een plusregio is ingesteld in overeenstemming met de uitnodiging, bedoeld in artikel 106, eerste lid.
2. De regeling waarbij een plusregio is ingesteld, treedt niet in werking dan na opneming in het register. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet van de opneming in het register mededeling in de Staatscourant.
3. In het register wordt van iedere plusregio in ieder geval vermeld welke gemeenten daarvan deel uitmaken, het adres en de plaats van vestiging, welke taken en bevoegdheden bij een andere dan deze wet aan die plusregio zijn opgedragen en welke taken en bevoegdheden bij provinciaal besluit aan die plusregio zijn overgedragen.

Artikel 110

1. Tot toetreding tot, uittreding uit of opheffing van een plusregio wordt niet besloten dan na een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten en, indien bij wet één of meer bevoegdheden of taken aan de plusregio zijn opgedragen, van Onze Ministers wie het aangaat.
2. De artikelen 107, 108, tweede lid, en 109, tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing op een besluit als bedoeld in het eerste lid.

§ 3. Bestuur en commissies

Artikel 111

1. In afwijking van artikel 13, negende lid, kan het algemeen bestuur van een plusregio een voorzitter aanwijzen van buiten de kring van het algemeen bestuur.
2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, is artikel 21 op de voorzitter niet van toepassing. Bij of krachtens regeling van het algemeen bestuur, wordt in ieder geval de bezoldiging van de voorzitter geregeld.
3. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, zijn de artikelen 66, tweede tot en met vierde lid, en 67 tot en met 71 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 112

1. In een regeling kan worden bepaald dat het algemeen bestuur van de plusregio commissies kan instellen ter behartiging van een of meer belangen van een deel van de gemeenten in die plusregio. Het algemeen bestuur regelt de bevoegdheden en samenstelling.
2. De artikelen 21, 23, eerste en tweede lid, en 25, derde tot en met zevende lid, van deze wet en de artikelen 139 tot en met 144 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing.

§ 4. Het opleggen van een regeling

Artikel 113

Bij een oplegging als bedoeld in deze paragraaf treedt artikel 114 in de plaats van hoofdstuk X.

Artikel 114

1. Indien niet binnen de termijn, bedoeld in artikel 108, eerste lid, door de besturen van de desbetreffende gemeenten een regeling aan gedeputeerde staten is gezonden, kunnen gedeputeerde staten besluiten binnen 13 weken een regeling op te leggen.
2. Gedeputeerde staten zenden een afschrift van de opgelegde regeling aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

§ 5. *Verplichte uitvoering*

Artikel 115

1. Het bestuur van een gemeente in een plusregio verleent zijn medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van de plusregio neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur opgedragen bevoegdheden.
2. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het dagelijks bestuur van de plusregio de in het eerste lid bedoelde medewerking niet of niet in voldoende mate verleent, kan het dagelijks bestuur zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uitvoeren of doen uitvoeren.
3. Alvorens over te gaan tot toepassing van het tweede lid, wordt het bestuur van de betrokken gemeente in kennis gesteld van het daarop gerichte voornemen.

Artikel 116

1. Indien naar het oordeel van gedeputeerde staten het bestuur van een plusregio tekort schiet in de uitoefening respectievelijk uitvoering van een aan dat bestuur krachtens de regeling of bij of krachtens de wet op- of overgedragen bevoegdheid of taak, kunnen zij aan dat bestuur een aanwijzing geven die inhoudt dat het bestuur die bevoegdheid of taak uitoefent respectievelijk uitvoert op de wijze als in de aanwijzing bepaald.
2. De aanwijzing wordt niet gegeven dan nadat gedeputeerde staten het bestuur van de plusregio hebben gehoord.
3. Bij de aanwijzing stellen gedeputeerde staten een termijn binnen welke het bestuur van de plusregio aan de aanwijzing moet voldoen.
4. Indien het bestuur van de plusregio niet binnen de termijn, bedoeld in het derde lid, aan de aanwijzing voldoet, oefenen respectievelijk voeren gedeputeerde staten de desbetreffende bevoegdheid of taak uit namens dat bestuur en ten laste van de plusregio.

Artikel 117

1. Onze Minister wie het aangaat, kan, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedeputeerde staten uitnodigen toepassing te geven aan artikel 116, eerste lid. De uitnodiging vermeldt de termijn binnen welke een aanwijzing dient te worden gegeven.
2. Indien gedeputeerde staten aan de uitnodiging geen gevolg geven, wordt de aanwijzing gegeven door Onze Minister wie het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Artikel 116, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

§ 6. *Taken en bevoegdheden*

Artikel 118

Een regeling voorziet erin dat het algemeen bestuur van de plusregio ter behartiging van de economische ontwikkeling van de plusregio ten minste:

- a. periodiek een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie opstelt;
- b. het beleid aangeeft ter zake van de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn, daaronder mede begrepen de zee- en luchthavens en de daarbij behorende bedrijfslocaties;
- c. de hoofdlijnen vaststelt van een regionaal promotie- en acquisitiebeleid gericht op bedrijfsvestiging en toerisme.

Artikel 119

1. Een regeling voorziet in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het door de gemeenten in die regio verwerven en uitgeven van gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, het verhaal van kosten daarvan, alsmede de mate waarin de financiële gevolgen worden verdeeld over de gemeenten in de regio.
2. Een regeling voorziet tevens in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio gebieden aan te wijzen, ten aanzien waarvan dat bestuur kan bepalen dat de verwerving en de uitgifte van de gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, alsmede het verhaal van kosten daarvan, uitsluitend door of vanwege het bestuur van die regio kan plaatsvinden.
3. Een regeling voorziet voorts in de bevoegdheid van het bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het onderhoud en het beheer van de in het eerste en het tweede lid bedoelde gronden.

§ 7. Geschillen

Artikel 120

1. Een geschil omtrent de uitnodiging van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 106, eerste lid, wordt beslist door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien het geschilpunt daartoe aanleiding geeft, beslist hij in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat.
2. De termijn, genoemd in artikel 108, eerste lid, wordt opgeschort totdat op het geschil is beslist.

Artikel 121

Indien het bestuur van een gemeente in een plusregio beroep instelt tegen een besluit van het bestuur van de plusregio, is artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Artikel 122

Tegen een besluit als bedoeld in artikel 114 en tegen een aanwijzing als bedoeld in de artikelen 116, eerste lid, en 117, tweede lid, kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 123

In een regeling kan worden bepaald dat artikel 28 niet van toepassing is. In dat geval voorziet de regeling anderszins in de beslechting van geschillen als bedoeld in artikel 28, eerste lid.

Bijlage 2

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING REGIO TWENTE (13 februari 2006)

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. In deze gemeenschappelijke regeling wordt verstaan onder:
 - a. de regeling: de gemeenschappelijke regeling Regio Twente;
 - b. de regio: het rechtspersoonlijkheid bezittend regionaal openbaar lichaam, bedoeld in artikel 2 van de regeling;
 - c. een deelnemende gemeente: een aan deze regeling deelnemende gemeente;
 - d. Gedeputeerde Staten: Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel;
 - e. de Wet: de Wet gemeenschappelijke regelingen;
 - f. plusregio: een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 104 van de Wet;
 - g. (vervallen);
 - h. de bevolkingscijfers: de door het Centraal Bureau voor de Statistiek openbaar gemaakte bevolkingscijfers.
2. Waar in deze regeling artikelen van de Gemeentewet of van enig andere wet van overeenkomstige toepassing worden verklaard, treden in die artikelen in plaats van de gemeente, de raad, burgemeester en wethouders, de wethouder en de burgemeester, onderscheidenlijk de regio, het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, lid van het dagelijks bestuur en de voorzitter.

HOOFDSTUK 2 HET RECHTSPERSOONLIJKHEID BEZITTEND REGIONAAL OPENBAAR LICHAAM

Artikel 2

1. Er is een regionaal openbaar lichaam dat is genaamd Regio Twente.
2. Het regionaal openbaar lichaam is gevestigd te Enschede.
3. Het rechtsgebied van de regio omvat het grondgebied van de deelnemende gemeenten.

Artikel 3 Bestuursorganen

Het bestuur van de regio bestaat uit:

- a. het algemeen bestuur;
- b. het dagelijks bestuur;
- c. de voorzitter.

HOOFDSTUK 3 DOELSTELLING, TE BEHARTIGEN BELANGEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE REGIO

Artikel 4 Doelstelling en te behartigen belangen

1. De regio heeft tot doel, met inachtneming van hetgeen in deze regeling is bepaald, die belangen te behartigen, welke verband houden met een evenwichtige en harmonische ontwikkeling van zijn rechtsgebied.
2. In het licht van de in het vorige lid omschreven doelstelling behartigt de regio de volgende belangen:
 1. openbare orde, veiligheid en hulpverlening;
 2. volksgezondheid;
 3. milieu en afvalverwerking;
 4. ruimtelijke ontwikkeling;
 5. verkeer en vervoer;
 6. sociaal-economische ontwikkeling;
 7. recreatie en toerisme;
 8. grensoverschrijdende samenwerking;
 9. arbeidsmarktbeleid;
 10. (vervallen);
 11. volkshuisvesting;
 12. grondbeleid.

Artikel 5 Bevoegdheden van regeling en bestuur

1. Met betrekking tot de behartiging van de in artikel 4, lid 2 genoemde belangen behoren aan de regio de volgende bevoegdheden van regeling en bestuur;

1. openbare orde, veiligheid en hulpverlening:

a. het instellen en instandhouden van een regionale brandweer als bedoeld in artikel 3 van de Brandweerwet 1985 en de uitvoering van de in artikel 4 van die wet vermelde taken, met inachtneming van de volgende bepalingen:

1. het algemeen bestuur stelt vast het beheersplan als bedoeld in artikel 5 van de Wet rampen en zware ongevallen en het organisatieplan als bedoeld in artikel 4a van de Brandweerwet 1985;

2. in het organisatieplan als bedoeld onder 1 wordt een regeling opgenomen omtrent onderlinge bijstand bij het beperken en bestrijden van brand en bij de hulpverlening bij ongevallen en rampen alsmede omtrent de feitelijke leiding over de brandweer bij het optreden in groter verband.

b. geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarop als bedoeld in artikel 3 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de uitvoering van de in artikel 4, 5 en 6 van die wet vermelde taken, met inachtneming van de volgende bepalingen:

1. het algemeen bestuur stelt vast het organisatieplan als bedoeld in artikel 6 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen;

2. in het organisatieplan als bedoeld onder 1 wordt een regeling opgenomen omtrent de inzet van het organisatorisch samenwerkingsverband gericht op geneeskundige hulpverlening;

2. volksgezondheid:

a. het instellen en instandhouden van een gezondheidsdienst als bedoeld in de artikelen 5, lid 1 en 6, lid 1 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid alsmede de uitvoering van taken als bedoeld in de artikelen 2, 3 en 3a van die wet en artikel 3 van het Besluit collectieve preventie volksgezondheid;

b. de in de Infectieziektenwet aan de directeur van de gemeentelijke gezondheidsdienst opgedragen taken;

c. de bevoegdheden voortvloeiende uit de artikel 15 van de Wet ambulancevervoer;

d. de benoeming van gemeentelijke lijkschouwers als bedoeld in artikel 4 van de Wet op de lijkbezorging;

3. milieu en afvalverwerking:

a. de uitvoering van coördinerende werkzaamheden en taken op milieugebied, niet zijnde milieuhandhaving, een en ander door het algemeen bestuur bij verordening uit te werken;

b. (vervallen);

c. de verwijdering van huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 10.26 van de Wet milieubeheer, een en ander overeenkomstig de bij provinciale milieuverordening te stellen regels, alsmede de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.44 van de Wet milieubeheer voor zover dit in het belang is van een doelmatige verwijdering in Nederland;

d. de inzameling van (afzonderlijke bestanddelen van) huishoudelijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.13 van de Wet milieubeheer en bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 10.21 van de Wet milieubeheer voor zover dit door één of meer deelnemende gemeente(n) wordt opgedragen, alsmede het zorgdragen voor de verwijdering daarvan voor zover dit niet reeds voortvloeit uit de onder sub c vermelde bevoegdheid;

e. het stimuleren, coördineren en uitvoeren van activiteiten gericht op preventie en hergebruik van afvalstoffen;

f. het deelnemen in en het vertegenwoordigen van de deelnemende gemeenten in overkoepelende (branche)organisaties;

g. de nazorg van gesloten afvalbergingssterreinen;

h. de voorlichting over afvalverwerking voortvloeiende uit de onder sub b tot en met sub f vermelde bevoegdheden, alsmede dienstverlening aan de deelnemende gemeenten op het gebied van voorlichting over afvalinzameling en afvalverwijdering;

i. (vervallen);

j. (vervallen);

k. de bij of krachtens de Wet milieubeheer aan een plusregio toegekende taken en/of bevoegdheden;

1. de bij of krachtens de Wet bodembescherming aan een plusregio toegekende taken en of bevoegdheden;

4. ruimtelijke ontwikkeling:

de bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet aan een plusregio toegekende taken en/of bevoegdheden;

5. verkeer en vervoer:

de bij of krachtens de Wet personenvervoer 2000, Planwet verkeer en vervoer, Tracéwet, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Wet infrastructuurfonds, Wet van 24 april 1991 en Wet BDU verkeer en vervoer aan een plusregio toegekende taken en/of bevoegdheden;

6. sociaal-economische ontwikkeling:

de taken en bevoegdheden als bedoeld in artikel 118 van de Wet;

7. recreatie en toerisme:

a. het stimuleren en coördineren van de toeristische productontwikkeling in Twente;

b. de instandhouding en verbetering van natuur- en landschapsschoon;

c. de bevordering van totstandkoming en instandhouding van de publieke toeristisch / recreatieve infrastructuur in Twente;

d. de aanleg, het onderhoud en het beheer van publieke toeristisch / recreatieve voorzieningen die hetzij op zichzelf, hetzij in routeverband, hetzij door opname in arrangementen, een bovenlokaal karakter hebben;

e. de advisering over toeristisch / recreatieve plannen, beleidsvoornemens en beleidsmaatregelen;

f. het verlenen van medewerking, onder andere door subsidiëring, bij de uitvoering van werken en / of activiteiten door een deelnemende gemeente en/of een derde;

g. de bevordering van overleg tussen overheid en toeristische organisaties en bedrijven.

8. grensoverschrijdende samenwerking:

a. de regeling van de Twentse afvaardiging naar de Euregio-organen;

b. de bevordering van gemeenschappelijke standpuntbepalingen van de Twentse afvaardiging in de Euregio-organen;

c. de goedkeuring van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag van Euregio;

d. het voor rekening van Euregio in dienst nemen van personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van deze organisatie, een en ander overeenkomstig de op het personeel van de Regio van toepassing zijnde rechtspositie.

9. arbeidsmarktbeleid:

deelname in regionaal arbeidsmarktplatform Twente.

10. (vervallen).

11. volkshuisvesting:

de bij of krachtens de Huisvestingswet en Woningwet aan een plusregio toegekende taken en bevoegdheden;

12. grondbeleid:

de taken en bevoegdheden als bedoeld in artikel 119 van de Wet;

13. bevordering van belangen: de bevoegdheid tot het voeren van overleg over gemeenschappelijke aangelegenheden al dan niet op verzoek van de gemeenten, waarvan het belang niet beperkt blijft tot de afzonderlijke gemeenten. Deze gemeenschappelijke aangelegenheden betreffen onder meer de in artikel 4, lid 2 genoemde belangen.

2. Het bepaalde in lid 1, sub 2c leidt uitzondering voor de gemeente Haaksbergen voor wat betreft ambulancevervoer;

3. Ten behoeve van de in lid 1 genoemde bevoegdheden komen, voor zover het gaat om gemeentelijke bevoegdheden, aan de organen van de regio de bevoegdheden toe van de besturen van de deelnemende gemeenten. Het bepaalde in lid 2 en in artikel 53, lid 1, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6 Bevoegdheid tot het aangaan van geldleningen

1. De regio is bevoegd tot het aangaan van geldleningen en van rekening-courantovereenkomsten, het uitlenen van gelden, het waarborgen van geldelijke verplichtingen, door anderen aan te gaan.

2. De deelnemende gemeenten staan gezamenlijk garant voor de juiste betaling van rente, aflossing, boeten en kosten van de op grond van het bepaalde in het vorige lid opgenomen en op te nemen gelden en verstrekte waarborgen, zulks op basis van de voor de betreffende taakuitoefening geldende financiële verdeelsleutel.

Artikel 7 Dienstverlening

1. De regio is bevoegd tot het verrichten van diensten voor één of meer deelnemende gemeenten, indien deze daarom verzoeken en het algemeen bestuur dat verzoek inwilligt.
2. Een besluit tot dienstverlening wordt genomen door het algemeen bestuur en vermeldt de wijze van kostenverrekening en de overige voorwaarden, waaronder tot de gevraagde dienstverlening wordt overgegaan.
3. Een afschrift van dit besluit wordt ter kennis van de deelnemende gemeenten gebracht.

Artikel 7a Deelneming

De regio is bevoegd tot het aangaan van en deelnemen in een gemeenschappelijke regeling waarbij geen openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld.

HOOFDSTUK 4

VERPLICHTINGEN VAN DE BESTUREN DER DEELNEMENDE GEMEENTEN

Artikel 8

1. De bestuursorganen der deelnemende gemeenten zijn gehouden aan de overeenkomstige bestuursorganen van de regio kennis te geven van de bij hen in voorbereiding zijnde plannen en of maatregelen op een gebied als bedoeld in artikel 4 voorzover ten aanzien van die maatregelen redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat zij voor de regio van belang zijn.
2. De bestuursorganen der deelnemende gemeenten kunnen bij de in het eerste lid bedoelde kennisgeving het gevoelen vragen van het betrokken orgaan van de regio. Ook ongevraagd kunnen de organen van de regio hun zienswijze aan het betrokken gemeentebestuur kenbaar maken omtrent plannen en of maatregelen als bedoeld in het eerste lid.
3. De organen der deelnemende gemeenten zullen de vaststelling c.q. de uitvoering van een plan en / of maatregel als bedoeld in het eerste lid, opschorten gedurende drie weken na de dag van verzending der in het eerste lid bedoelde kennisgeving. Hiervan kan in spoedeisende gevallen worden afgeweken, mits van het voornemen daartoe bij de in het eerste lid bedoelde kennisgeving mededeling wordt gedaan.

HOOFDSTUK 5

HET ALGEMEEN BESTUUR

Artikel 9 Samenstelling

1. Elke deelnemende gemeente heeft in het algemeen bestuur één lid. Indien dit lid wordt benoemd tot lid van het dagelijks bestuur heeft de betreffende gemeente in het algemeen bestuur een tweede lid.
Indien ook het tweede lid wordt benoemd tot lid van het dagelijks bestuur heeft de betreffende gemeente in het algemeen bestuur een derde lid.
2. Een lid van het algemeen bestuur, niet zijnde een lid van het dagelijks bestuur, kan bij afwezigheid worden vervangen door een daartoe aangewezen plaatsvervangend lid. Op deze plaatsvervangende leden zijn de bepalingen van dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing.
3. Het plaatsvervangend lid vervangt alleen in het algemeen bestuur.
4. (vervallen)
5. Het lidmaatschap van het algemeen bestuur is onverenigbaar met de betrekking van ambtenaar door of vanwege het bestuur van de regio of van een deelnemende gemeente aangesteld of daaraan ondergeschikt, met uitzondering van onderwijzend personeel en vrijwilligers die niet bij wijze van beroep hulpdiensten voor de regio verrichten. Met ambtenaar worden voor de toepassing van dit artikel gelijkgesteld zij, die op arbeidscontract naar burgerlijk recht werkzaam zijn.

Artikel 10 Aanwijzing

1. De raad van een deelnemende gemeente beslist in de eerste vergadering van elke zittingsperiode over de aanwijzing van nieuwe leden en plaatsvervangende leden van het algemeen bestuur. Aftredende (plaatsvervangende) leden kunnen opnieuw als (plaatsvervangend) lid worden aangewezen.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 13 van de Wet eindigt het (plaatsvervangend) lidmaatschap van het algemeen bestuur op de dag aangegeven in artikel C4, lid 2 van de Kieswet. Aftredende leden die opnieuw als gemeenteraadsleden zijn benoemd of nog fungeren als voorzitter van de gemeenteraad of wethouder, blijven hun functie waarnemen tot het tijdstip waarop het algemeen bestuur in nieuwe samenstelling bijeenkomt.
3. De voorziening in een tussentijdse vacature geschiedt binnen tien weken. Van elke aanwijzing tot (plaatsvervangend) lid van het algemeen bestuur geeft het betrokken college van burgemeester en wethouders binnen acht dagen kennis aan het algemeen bestuur.
4. Het (plaatsvervangend) lidmaatschap van het algemeen bestuur eindigt eveneens op het moment van uittreding uit de gemeenschappelijke regeling van de gemeente die het (plaatsvervangend) lid vertegenwoordigt.

Artikel 11 Stemrecht

1. Een lid van het algemeen bestuur beschikt over het aantal stemmen dat wordt bepaald door het aantal inwoners van zijn gemeente bij aanvang van het kalenderjaar waarin de stemming plaatsvindt, welk inwoneraantal wordt gedeeld door het aantal leden dat de betreffende gemeente in het algemeen bestuur heeft.
2. Indien een gemeente meer dan een lid in het algemeen bestuur heeft worden de stemmen van een lid dat niet aanwezig is toegewezen aan het andere lid respectievelijk verdeeld over de andere leden uit de betreffende gemeente.
2. De stemprocedure wordt bepaald in het reglement van orde.

Artikel 12 Vergoedingen

De leden van het algemeen bestuur genieten, voor zover het algemeen bestuur dit bepaalt, een vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten.

Artikel 13 Reglement van orde

Het algemeen bestuur stelt voor zijn vergaderingen een reglement van orde vast.

HOOFDSTUK 6

HET DAGELIJKS BESTUUR

Artikel 14 Samenstelling

1. Het dagelijks bestuur, inclusief de voorzitter, bestaat uit minimaal vijf en maximaal tien leden.
2. Het algemeen bestuur wijst in de eerste vergadering van elke zittingsperiode de voorzitter en andere leden van het dagelijks bestuur aan.
3. Met betrekking tot de leden van het dagelijks bestuur zijn de artikelen 40 en 41 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 13, lid 2 van de Wet treden de leden van het dagelijks bestuur af op de dag waarop de zittingsperiode van de leden van het algemeen bestuur eindigt. Zij zijn terstond herkiesbaar.
De aftredende leden die opnieuw als gemeenteraadslid zijn benoemd of nog fungeren als voorzitter van de gemeenteraad of wethouder, blijven hun functie waarnemen tot het tijdstip waarop het algemeen bestuur uit zijn midden een nieuw dagelijks bestuur heeft aangewezen.
2. Indien tussentijds een plaats in het dagelijks bestuur beschikbaar komt, kiest het algemeen bestuur een nieuw lid.
Gaat het openvallen van een plaats in het dagelijks bestuur gepaard met het openvallen van een plaats in het algemeen bestuur, dan zal het algemeen bestuur het kiezen van een nieuw lid van het dagelijks bestuur uitstellen totdat de opengevallen plaats in het algemeen bestuur wederom zal zijn bezet. Dit uitstel zal niet meer dan drie maanden mogen belopen.

Artikel 16 Werkwijze

1. Op de vergaderingen van het dagelijks bestuur is het bepaalde in de artikelen 52 tot en met 60 van de Gemeentewet van toepassing.
2. Elk lid van het dagelijks bestuur heeft in de vergadering één stem.
3. In de eerste vergadering van elke zittingsperiode regelt het dagelijks bestuur onderling de werkzaamheden.
4. De leden van het dagelijks bestuur genieten, voor zover het algemeen bestuur dit bepaalt, een vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten.

Artikel 17

Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse leiding van de regio.

Hiertoe behoort in elk geval:

- a. het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter overweging en beslissing zal worden voorgelegd;
- b. het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur;
- c. het beheer van activa en passiva van de regio;
- d. de zorg, voor zover die niet aan anderen toekomt, voor de controle op het geldelijke beheer en de boekhouding;
- e. het nemen van alle conservatoire maatregelen zowel in als buiten rechte en het doen van alles wat nodig is ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit;
- f. het houden van een gedurig toezicht op al wat de regio aangaat.
- g. het beheren en onderhouden van de gebouwen, werken en inrichtingen welke de regio bezit of op enigerlei wijze onder zich heeft;
- h. het vaststellen van de plannen en voorwaarden van aanbesteding van werken en leverantiën ten behoeve van de regio.

Artikel 18

Het dagelijks bestuur oefent, indien en voorzover het algemeen bestuur daartoe besluit en naar de door deze te stellen regelen, de aan het algemeen bestuur toekomende bevoegdheden uit, met uitzondering van:

- a. het vaststellen, dan wel wijzigen van de begroting;
- b. het vaststellen van de rekening;
- c. het vaststellen van belastingverordeningen overeenkomstig artikel 40.

HOOFDSTUK 7 DE VOORZITTER

Artikel 19

1. De voorzitter wordt door het algemeen bestuur uit zijn midden aangewezen.
2. De voorzitter is voorzitter van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur.

Artikel 20 Bevoegdheden

1. De voorzitter draagt zorg voor een spoedige afdoening van zaken.
2. Hij tekent de stukken die van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur uitgaan. Artikel 75, tweede lid, van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.
3. De voorzitter vertegenwoordigt de regio in en buiten rechte. Indien hij behoort tot het bestuur van een deelnemende gemeente die partij is in een geding, waarbij de regio betrokken is, oefent een ander door het dagelijks bestuur aan te wijzen lid van dat college deze bevoegdheid uit. Hij die bevoegd is de regio in en buiten rechte te vertegenwoordigen, kan deze vertegenwoordiging aan een door hem aan te wijzen gemachtigde toevertrouwen.

HOOFDSTUK 8 INFORMATIE- EN VERANTWOORDINGSPLICHT EN ONTSLAGRECHT

Binnen de Regio Twente

Artikel 21

1. De leden van het dagelijks bestuur zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.
2. De leden van het dagelijks bestuur geven, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het dagelijks bestuur te voeren en gevoerde bestuur nodig is. Zij geven, tezamen dan wel afzonderlijk, aan het algemeen bestuur, wanneer dit bestuur dan wel een of meer leden daarvan hierom verzoeken, alle gevraagde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet strijdig is met het openbaar belang.
3. Het algemeen bestuur kan een lid van het dagelijks bestuur als zodanig ontslag verlenen indien deze het vertrouwen van het algemeen bestuur niet meer bezit.
4. Op het ontslag is artikel 50 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing .

Artikel 22

Het voorgaande artikel is van overeenkomstige toepassing op de voorzitter voor het door hem gevoerde bestuur.

Tussen regio en deelnemende gemeenten

Artikel 23

Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter verstrekken de raden van de deelnemende gemeenten ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door hen gevoerd en te voeren bestuur nodig is.

Artikel 24

1. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter verstrekken aan de raad van een deelnemende gemeente de door één of meer leden overeenkomstig het reglement van orde van die raad verlangde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet in strijd is met het openbaar belang.
2. Een verzoek om inlichtingen kan schriftelijk of mondeling worden ingediend bij het desbetreffende bestuursorgaan.
3. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter verstrekt de gevraagde inlichtingen binnen een maand na ontvangst van het verzoek.

Tussen lid van het algemeen bestuur en gemeenteraad

Artikel 25

1. Een lid van het algemeen bestuur voorziet de gemeenteraad die hem als lid heeft aangewezen van alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het lid in het algemeen bestuur gevoerde en te voeren bestuur noodzakelijk is.
2. Het college van burgemeester en wethouders verleent daartoe de nodige medewerking door onder meer tijdig de agenda's van openbare vergaderingen van het algemeen bestuur, waarvan het lid deel uitmaakt, ter inzage te leggen voor de gemeenteraad.
3. Een lid van het algemeen bestuur geeft de gemeenteraad, die hem als lid heeft aangewezen, de door één of meer leden, overeenkomstig het reglement van orde van die raad, verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang.

Artikel 26

1. Een lid van het algemeen bestuur is aan de gemeenteraad, die hem als lid heeft aangewezen, verantwoording verschuldigd voor het door hem in het algemeen bestuur gevoerde bestuur.
2. Een raadslid heeft het recht de gemeenteraad te verzoeken om een door die raad aangewezen lid van het algemeen bestuur te interpellieren of vragen te stellen tijdens een raadsvergadering.
3. De interpellatie of vragenstelling als bedoeld in lid 2 vindt plaats op de wijze, geregeld in het reglement van orde voor de vergaderingen van de desbetreffende gemeenteraad.

Artikel 27

1. De gemeenteraad kan een door hem aangewezen (plaatsvervangend) lid van het algemeen bestuur ontslag verlenen indien deze het vertrouwen van de gemeenteraad niet meer bezit.
2. Op het ontslag is artikel 50 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing..

HOOFDSTUK 9 COMMISSIES

Artikel 28 Instelling

1. Het algemeen bestuur kan commissies van advies instellen.
2. Het algemeen bestuur is bevoegd commissies in de zin van artikel 25, lid 1 en 112, lid 1 van de Wet in te stellen.
3. Het voorzitterschap van de commissies, bedoeld in lid 1 en 2 berust bij leden van het dagelijks bestuur. In afwijking hiervan kan het voorzitterschap van een commissie als bedoeld in artikel 112, lid 1 van de Wet berusten bij een door het algemeen bestuur aan te wijzen lid van de commissie.
4. De leden van de commissies bedoeld in lid 1 en 2 genieten, voor zover het algemeen bestuur dit bepaalt, een vergoeding voor hun werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten.

Artikel 29 Openbaarheid commissies

De vergaderingen van de commissies als bedoeld in artikel 28 zijn openbaar, behoudens de mogelijkheid tot het vergaderen achter gesloten deuren, een en ander volgens nader door het algemeen bestuur vast te stellen regelen.

HOOFDSTUK 10 PERSONEEL EN ORGANISATIE

Artikel 30 De secretaris

1. Het algemeen bestuur beslist omtrent benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris. Voor een benoeming wordt door het dagelijks bestuur een aanbeveling van één persoon gedaan. Het dagelijks bestuur kan in spoedeisende gevallen tot schorsing overgaan. Het dagelijks bestuur doet daarvan terstond mededeling aan het algemeen bestuur. De schorsing vervalt, wanneer het algemeen bestuur haar niet in zijn eerstvolgende vergadering bekrachtigt.
2. Het algemeen bestuur stelt voor de secretaris een instructie vast.
3. Het algemeen bestuur regelt de vervanging van de secretaris.
4. Alle stukken uitgaande van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur worden door de secretaris mede ondertekend. Het vorenstaande is niet van toepassing indien de ondertekening van stukken die van het dagelijks bestuur uitgaan ingevolge artikel 75, lid 2 van de Gemeentewet, aan de secretaris of een andere ambtenaar van de regio is opgedragen.
5. Op de secretaris is van overeenkomstige toepassing het bepaalde in artikel 15, leden 1 en 2 van de Gemeentewet.

Artikel 31

(Vervallen).

Artikel 32

De overige ambtenaren, alsmede het personeel werkzaam op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, worden benoemd, geschorst en ontslagen door het dagelijks bestuur.

Artikel 33 Rechtspositie

Het algemeen bestuur regelt overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 125 en 134 van de Ambtenarenwet 1929 de rechtspositie van de ambtenaren en van het personeel werkzaam op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

HOOFDSTUK 11 VERORDENINGEN VAN DE REGIO

Artikel 34

1. Het algemeen bestuur is bevoegd binnen het kader van de regeling al dan niet door strafbepaling en bestuursdwang te handhaven verordeningen vast te stellen.
2. Op deze verordeningen is het bepaalde in de artikelen 139 tot en met 145 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 12 FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 35 Algemeen

1. Het algemeen bestuur stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden. Deze regels dienen te waarborgen dat aan de eisen van doelmatigheid en controle wordt voldaan.
2. Ten aanzien van de controle op de administratie en op het beheer van vermogenswaarden zijn de artikelen 213, 214 en 215 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.
3. De kosten van de regio, voor zover daarin niet op andere wijze wordt voorzien, komen ten laste van de deelnemende gemeenten, naar verhouding van de bevolkingscijfers, op 1 januari van het jaar waarop ze betrekking hebben, met inachtneming van het bepaalde in artikel 5, lid 2.

Artikel 36 Begroting

1. Met de opstelling van de ontwerp-begroting, bedoeld in artikel 35 van de Wet, is het dagelijks bestuur belast. De ramingen in de ontwerp-begroting worden toegelicht.
2. Voorafgaande aan de opstelling van de ontwerp-begroting vindt in een daartoe door het dagelijks bestuur te beleggen bijeenkomst overleg plaats met vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten over de bij die opstelling te hanteren uitgangspunten.
3. Als begrotingswijzigingen, waarop het bepaalde in de laatste zin van artikel 35, lid 5, van de Wet van toepassing is, worden aangewezen die, welke niet leiden tot een verhoging van de deelbijdragen van de deelnemende gemeenten.

Artikel 37

1. In de begroting wordt aangegeven de naar raming door elke deelnemende gemeente voor het jaar, waarop de begroting betrekking heeft, verschuldigde bijdrage.
2. De deelnemende gemeenten betalen bij wijze van voorschot jaarlijks voor 16 januari en voor 16 juli, telkens de helft van de in het vorige lid bedoelde bijdrage.
3. De deelnemende gemeenten nemen de in de begroting geraamde bedragen voor hun gemeente op in de gemeentebegroting.
4. Voorzover de vastgestelde begroting afwijkt van het aan hen toegezonden ontwerp, wordt de begroting ter kennisneming gezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Artikel 38 Rekening

1. Het dagelijks bestuur biedt de rekening waarin opgenomen een verslag van werkzaamheden over het afgelopen jaar – na toevoeging van een verslag van het onderzoek naar de deugdelijkheid van de rekening, ingesteld door de overeenkomstig artikel 213 van de Gemeentewet aangewezen deskundige, met alle bijbehorende bescheiden ter vaststelling aan het algemeen bestuur aan.
2. Op de rekening is het bepaalde in artikel 198, leden 2 tot en met 4 en de artikelen 199 tot en met 202 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.
3. Het dagelijks bestuur zendt een afschrift van deze rekening aan de raden der deelnemende gemeenten.

Artikel 39

1. In de rekening wordt het door elk der deelnemende gemeenten over het desbetreffende jaar werkelijk verschuldigde bedrag opgenomen.
2. Verrekening van het verschil tussen de op grond van artikel 37, lid 1, verschuldigde bijdrage en het werkelijk verschuldigde vindt plaats terstond na de vaststelling van de rekening.

HOOFDSTUK 13 BELASTINGEN

Artikel 40

1. Het algemeen bestuur is bij verordening bevoegd tot het heffen van rechten als bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet en rechten waarvan de heffing krachtens bijzondere wetten geschiedt.
2. Op verordeningen als bedoeld in het eerste lid is het bepaalde in artikel 34, lid 2, van deze regeling van toepassing.

HOOFDSTUK 14 ARCHIEF

Artikel 41

1. Het dagelijks bestuur is belast met de zorg voor archiefbescheiden en het toezicht op de bewaring en het beheer van de archiefbescheiden van de regio en zijn organen overeenkomstig een door het algemeen bestuur met inachtneming van artikel 30, lid 1 van de Archiefwet 1995 vast te stellen verordening.
2. Voor de bewaring van de op grond van de artikelen 12, lid 1 en 13, lid 1 van de Archiefwet 1995 over te brengen archiefbescheiden wijst het dagelijks bestuur een archiefbewaarplaats aan.
3. De secretaris is belast met de bewaring en het beheer van de archiefbescheiden als bedoeld in het eerste lid, overeenkomstig de door het dagelijks bestuur nader vast te stellen regelen.

HOOFDSTUK 15 TOETREDING, UITTREDING, WIJZIGING, OPHEFFING

Artikel 42

1. Toetreding door andere gemeenten kan plaatsvinden wanneer het algemeen bestuur daarin bewilligt.
2. In een besluit van het algemeen bestuur als bedoeld in het vorige lid, kan de toetreding afhankelijk worden gesteld van de voldoening aan bepaalde voorwaarden door de betrokken gemeenten.
3. De toetreding gaat, na goedkeuring van Gedeputeerde Staten, in op de eerste dag van de maand volgende op die waarin van Gedeputeerde Staten bericht is ontvangen over de opname in het provinciaal register als bedoeld in artikel 27 van de wet, tenzij het besluit een latere datum van ingang heeft.
4. De raad van de toegetreden gemeente doet zo spoedig mogelijk de nodige benoemingen overeenkomstig de artikel 9 en volgende.

Artikel 43

1. Een deelnemende gemeente kan uittreden door toezending aan het algemeen bestuur van een daartoe strekkend besluit van de bestuursorganen van die gemeente.
2. De uittreding kan, behoudens door het algemeen bestuur toe te stane afwijking, slechts plaatsvinden tegen 1 januari, doch niet eerder dan tegen 1 januari van het tweede jaar volgende op dat waarin het in het eerste lid bedoelde besluit de vereiste goedkeuring heeft verkregen en de uittreding is ingeschreven in het provinciaal register, als bedoeld in artikel 27 van de Wet.
3. Het algemeen bestuur regelt, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, de gevolgen van de uittreding.

Artikel 44

1. Deze regeling kan worden gewijzigd bij daartoe strekkende besluiten van de gemeenteraden van tweederde van de deelnemende gemeente omfattende ten minste tweederde van het aantal inwoners, gebaseerd op de bevolkingscijfers, van de aan de regio deelnemende gemeenten, op 1 januari van dat jaar.
2. In geval van wijzigingen, bedoeld in het eerste lid, dienen – voor zover bij de wijziging wettelijke bevoegdheden van het college van burgemeesters en wethouders respectievelijk de burgemeester zijn betrokken – de besluiten ook door tweederde van het aantal colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk burgemeesters van de deelnemende gemeenten omfattende ten minste tweederde van het aantal inwoners, gebaseerd op de bevolkingscijfers, van de aan de regio deelnemende gemeenten, te worden genomen.
3. Indien het algemeen bestuur wijzigingen in de regeling wenselijk acht, doet het een daartoe strekkend voorstel aan de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de deelnemende gemeenten.
4. Het bepaalde in de leden 1 tot en met 3 is niet van toepassing op een wijziging van de regeling die uitsluitend betrekking heeft op aanpassingen aan veranderde wettelijke bepalingen. Tot dergelijke wijzigingen kan worden besloten door middel van een besluit van het algemeen bestuur.

Artikel 45

1. De regeling wordt opgeheven wanneer de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van tweederde van de deelnemende gemeenten, omfattende ten minste tweederde van het aantal inwoners, gebaseerd op de bevolkingscijfers, van de aan de regio deelnemende gemeenten, op 1 januari van dat jaar daartoe besluiten.
2. Een besluit als bedoeld in het eerste lid, kan niet eerder worden genomen dan nadat het algemeen bestuur daarover zijn mening kenbaar heeft gemaakt.
3. De opheffing gaat in op de eerste dag van de maand volgende op die waarin van Gedeputeerde Staten bericht is ontvangen over schrapping uit het provinciaal register als bedoeld in artikel 27 van de Wet, tenzij het besluit een latere datum van ingang heeft.
4. In geval van opheffing van de regeling besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en stelt het daarvoor de nodige regelen vast. Hierbij kan van de bepalingen van de regeling worden afgeweken.
5. Het liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur, de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten gehoord, vastgesteld.
6. Het liquidatieplan voorziet in de verplichting van de deelnemende gemeenten tot deelneming in de financiële gevolgen van de beëindiging. Het liquidatieplan voorziet ook in de gevolgen die de opheffing heeft voor het personeel.
7. Zonodig blijven de organen van de regio ook na het tijdstip van de opheffing in functie, totdat de liquidatie is beëindigd.

Artikel 46

De besturen van de deelnemende gemeenten dragen er zorg voor dat de verwerking in het gemeentelijk register als bedoeld in artikel 27 van de Wet zal plaatsvinden binnen 14 dagen na bericht van goedkeuring van de wijzigingen die voortvloeien uit de artikelen 42, 43, 44 en 45.

HOOFDSTUK 16 GESCHILLEN EN KLACHTRECHT

Artikel 47

1. Voordat over een geschil, als bedoeld in artikel 28 van de Wet, de beslissing van Gedeputeerde Staten wordt ingeroepen, legt het algemeen bestuur het geschil ter advies voor aan een daartoe door partijen in te stellen geschillencommissie.
2. De geschillencommissie hoort de bij het geschil betrokken besturen en brengt advies aan het algemeen bestuur uit over de mogelijkheden partijen tot overeenstemming te brengen.

Artikel 48

Tot behandeling van verzoekschriften als bedoeld in artikel 9:18 van de Algemene wet bestuursrecht is bevoegd de Stichting De Overijsselse Ombudsman voor zover één van de deelnemende gemeenten eveneens deze stichting als ombudsman heeft aangewezen.

HOOFDSTUK 17 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 49
(Vervallen).

Artikel 50

1. Burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten dragen zorg voor de verwerking van deze regeling in het gemeentelijk register als bedoeld in artikel 27 van de Wet.
2. De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd, met uitzondering van:
 - a. de taak grensoverschrijdende samenwerking die wordt aangegaan tot de dag waarop een grensoverschrijdende gemeenschappelijke regeling voor Euregio in werking treedt op basis van de overeenkomst van 23 mei 1991 tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen;
 - b. (vervallen)

Artikel 51
(Vervallen).

Artikel 52

1. De verordeningen vastgesteld door de besturen van de in de aanhef vermelde samenwerkingsverbanden blijven van kracht totdat deze worden gewijzigd en/of ingetrokken met toepassing van deze regeling.
2. De regio neemt de rechten en verplichtingen van de in de aanhef vermelde samenwerkingsverbanden over, een en ander – voor zover van toepassing – overeenkomstig het liquidatieplan c.q. het document financiële structuur van het betreffende samenwerkingsverband.

Artikel 53

1. Zolang een deelnemende gemeente voor de behartiging van één of meer van de in artikel 4 genoemde belangen nog aangesloten is bij een samenwerkingsverband, niet genoemd in de aanhef, onthoudt het bestuur van de regio zich in die gemeente van uitvoering van taken en bevoegdheden, die ingevolge de betreffende gemeenschappelijke regeling tot het werkerrein van dat samenwerkingsverband behoren. Het betreffende gemeentebestuur verbindt zich maatregelen te nemen, die leiden tot uittreding van de gemeente uit dat samenwerkingsverband.
2. Voor deelname aan de behartiging van de belangen binnen de regio is het bepaalde in artikel 42, lid 2, van toepassing.

Artikel 54

Totdat hierin door het algemeen bestuur wijziging wordt aangebracht, worden de kosten verbonden aan de uitvoering van de ingevolge deze regeling aan de regio opgedragen belangen, toegerekend en omgeslagen overeenkomstig het stelsel, dat in de afzonderlijke begrotingen van de in de aanhef vermelde samenwerkingsverbanden terzake is toegepast.

Artikel 55

1. De regeling kan worden aangehaald als “Regeling Regio Twente”.
2. De onderhavige regeling treedt in werking op 1 mei 1995.

Artikel 56

Een besluit ter uitvoering van de bevoegdheden, genoemd in artikel 5, lid 1, sub 12, wordt door het algemeen bestuur genomen met tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen.

Artikel 57

Deelnemende gemeenten aan deze regeling zijn: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo (O), Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.