Collegevoorstel

Onderwerp	Inrichting regionale samenwerking vanuit het Aanvullend Zorg- en Welzijnakkoord (AZWA) en Hoofdlijnenakkoord (HLO) 2027-2029
Eenheid/team	CZ Adviespool
Zaakkenmerk	Z/26/281603
Documentkenmerk	D/26/964366
Vertrouwelijkheid	Openbaar
Portefeuillehouder	M. Wessels
Datum vergadering	

Toelichting voor de openbare besluitenlijst

De huidige samenwerking binnen Twentse Koers loopt eind 2026 af. Daarom maken de veertien Twentse gemeenten nieuwe afspraken over de regionale samenwerking op het gebied van gezondheid, welzijn en zorg. Het college heeft besloten om vanaf 2027 de regionale taken die voortvloeien uit het Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord (AZWA) en het Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg (HLO) onder te brengen bij SamenTwente. SamenTwente ontvangt hiervoor de regionale Rijksmiddelen. Met zorgverzekeraar Menzis worden door hen afzonderlijke afspraken gemaakt over de samenwerking. Deze inrichting sluit aan bij de eerder gekozen richting om publieke regionale taken bij SamenTwente te organiseren en tegelijkertijd de samenwerking met Menzis te behouden. De voorgestelde inrichting geldt voor de periode 2027 tot en met 2029. In deze periode wordt toegewerkt naar een duurzame vorm voor de regionale samenwerking vanaf uiterlijk 2030.

Voorgesteld besluit

1. De taken in het kader van de domeinoverstijgende samenwerking vanuit het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) en het Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg (HLO), zoals omschreven in paragraaf 1.1 van het onderzoek ‘plustaak domeinoverstijgende samenwerking AZWA en HLO 2027-2029’ (D/26/964710), met ingang van 1 januari 2027 en tot uiterlijk 1 januari 2030 als plustaak toe te voegen aan SamenTwente en daarmee deze taken te laten uitvoeren op grond van – onder meer – de Regeling Specifieke Uitkering AZWA en HLO.
2. SamenTwente opdracht te geven deze taken uit te voeren volgens de in het onderzoek beschreven wijze van kostentoerekening en overige voorwaarden.
3. Kennis te nemen van het voornemen dat SamenTwente en Menzis een samenwerkingsovereenkomst sluiten waarin de belangrijkste afspraken over de domeinoverstijgende samenwerking worden vastgelegd.
4. De raad te informeren met de bijgevoegde raadsbrief (D/26/964840).

Inleiding

De domeinoverstijgende samenwerking van de veertien Twentse gemeenten, Menzis, Provincie Overijssel en SamenTwente, gericht op het verbeteren van gezondheid en welzijn en het toegankelijk, betaalbaar en toekomstbestendig houden van de zorg in Twente, is tot nog toe vorm gegeven door inzet van Twentse Koers. De huidige samenwerkingsovereenkomst loopt eind 2026 af. Voor de periode 2027 tot en met 2029 wordt de regionale samenwerking opnieuw ingericht. Daarbij veranderen ook de rollen van de betrokken partijen. Provincie Overijssel en Menzis zijn vanaf 2027 geen eigenaar meer van de samenwerking. Menzis blijft vanuit de rol als zorgverzekeraar en zorgkantoor en vanuit de afspraken in het AZWA en het HLO wel een belangrijke samenwerkingspartner van de gemeenten. De samenwerking tussen SamenTwente en Menzis wordt daarom afzonderlijk vastgelegd.

Het bestuurlijk overleg Twentse Koers heeft uitgangspunten vastgesteld voor de nieuwe inrichting van de samenwerking. Vervolgens heeft een werkgroep met vertegenwoordigers van gemeenten en SamenTwente, met externe juridische ondersteuning, onderzocht hoe de samenwerking tussen de veertien gemeenten vanaf 1 januari 2027 kan worden voortgezet. Daarbij zijn vier mogelijke organisatievormen onderzocht:

1. volledige onderbrenging bij SamenTwente;
2. een vereenvoudigde nieuwe samenwerkingsovereenkomst;
3. verlenging van de huidige samenwerkingsovereenkomst;
4. een gefaseerde combinatie van publieke uitvoering bij SamenTwente en afzonderlijke afspraken met strategische partners.

Het bestuurlijk overleg (BO) Twentse Koers heeft op 7 oktober 2026 unaniem de voorkeur uitgesproken voor de vierde optie. Daarmee worden de publieke regionale taken voor onder meer AZWA en HLO als plustaak bij SamenTwente ondergebracht en worden met Menzis afzonderlijke afspraken gemaakt over de strategische samenwerking. Het onderbrengen van deze taken bij SamenTwente bouwt voort op de bestaande publieke structuur. SamenTwente vervult ook nu al een rol bij de regionale uitvoering van taken uit landelijke akkoorden en is voor de regionale AZWA en HLO middelen mandaathouder. Door de publieke regionale taken bij SamenTwente te beleggen, kunnen het gemeentelijk opdrachtgeverschap, de sturing en de verantwoording binnen de gemeenschappelijke regeling worden georganiseerd.

Er is een onderzoek uitgevoerd dat inzicht geeft in de taakafbakening en de financiële, juridische, bestuurlijke, personele en organisatorische gevolgen. Uit het onderzoek blijkt dat de voorgestelde taken als plustaak kunnen worden uitgevoerd zonder dat de basistaken van SamenTwente in het gedrang komen. De voorliggende besluitvorming vormt daarmee de verdere uitwerking van de richting die het BO op 7 oktober 2026 heeft bekrachtigd. De voorgestelde inrichting heeft een tijdelijk karakter en geldt voor de periode 2027 tot en met uiterlijk 2029. Deze tussenperiode wordt benut om toe te werken naar een duurzame en toekomstbestendige vorm van domeinoverstijgende regionale samenwerking vanaf uiterlijk 2030.

Beoogd effect

Een effectieve en efficiënte regionale samenwerking rondom de Regeling specifieke uitkering AZWA en HLO 2027-2029 met behoud van gemeentelijke sturing en lokale verantwoordelijkheid.

Argumenten voor

1.1 De voorgestelde inrichting sluit aan bij de eerder door het college gekozen voorkeursrichting

Het bestuurlijk overleg Twentse Koers heeft op 7 oktober 2026 de voorkeur uitgesproken voor een gefaseerde combinatie waarbij geschikte publieke regionale taken als plustaak worden ondergebracht bij SamenTwente en afzonderlijke afspraken worden gemaakt met Menzis over de samenwerking. Voorwaarde voor deze inrichting is dat de financiële, juridische, bestuurlijke, personele en organisatorische gevolgen zorgvuldig in beeld zijn gebracht en dat de uitvoering van de basistaken van SamenTwente niet in het gedrang komt. Het uitgevoerde onderzoek geeft hierin inzicht en vormt de basis voor de voorliggende besluitvorming.

1.2 De voorgestelde inrichting versterkt het publieke opdrachtgeverschap

Door de publieke regionale taken als plustaak bij SamenTwente te beleggen, worden besluitvorming, uitvoering en verantwoording binnen de bestaande publieke samenwerkingsstructuur georganiseerd. Daarmee worden het gemeentelijk opdrachtgeverschap en de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijker belegd. De gekozen inrichting sluit aan bij de uitgangspunten voor de toekomstige samenwerking: heldere rollen en verantwoordelijkheden, het voorkomen van rolvermenging en een eenvoudige, transparante en proportionele governance met zo min mogelijk onnodige bestuurlijke drukte. Daarbij blijft het uitgangspunt dat regionale samenwerking meerwaarde moet hebben voor de lokale opgaven en uitvoering. Lokale verantwoordelijkheden en beleidsruimte blijven behouden.

1.3 De regionale taken zijn inhoudelijk helder afgebakend

De plustaak richt zich op het regionale deel van de domeinoverstijgende samenwerking en het deel dat vanuit het AZWA bij de GGD Twente wordt geborgd. De taakomschrijving sluit aan bij de inhoudelijke herijking van de regionale samenwerking en bij de opgaven uit onder meer AZWA en HLO. Regionaal worden vier kerntaken uitgevoerd: verbinden, stimuleren en aanjagen; gezamenlijke afspraken, kaders en werkwijzen ontwikkelen; programmeren en coördineren; en kennis delen en van elkaar leren. Deze afbakening biedt ruimte om regionaal samen te werken waar dat nodig en effectief is, zonder dat lokale taken en verantwoordelijkheden automatisch worden overgedragen aan SamenTwente.

1.4 De gevolgen voor SamenTwente zijn goed in beeld gebracht en de basistaken komen niet in het gedrang

In het onderzoek zijn de belangrijkste financiële, juridische, bestuurlijke en personele en organisatorische gevolgen voor SamenTwente in kaart gebracht. Ook zijn de wijze van kostentoerekening en de overige voorwaarden voor de uitvoering onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat de plustaak kan worden uitgevoerd zonder dat de uitvoering van de basistaken van SamenTwente in het gedrang komt.

1.5 De tijdelijke inrichting biedt ruimte om te werken aan een duurzame oplossing die aansluit bij het vervolg op AZWA

De voorgestelde inrichting geldt tot uiterlijk 1 januari 2030. De periode 2027 tot en met 2029 wordt benut om toe te werken naar een duurzame en toekomstbestendige vorm van

domeinoverstijgende regionale samenwerking. Het ontwikkelen van deze structurele inrichting maakt onderdeel uit van de plustaak. Deze tussenfase biedt ook ruimte om de structurele inrichting vanaf 2030 aan te laten sluiten bij de landelijke ontwikkelingen en het vervolg op AZWA. Hoewel landelijk wordt toegewerkt naar structurele verankering van onderdelen van AZWA, is nog niet duidelijk in welke vorm dit vanaf 2030 wordt voortgezet en gefinancierd. Hiermee wordt voorkomen dat de tijdelijke inrichting voor 2027 tot en met 2029 op voorhand bepalend wordt voor de structurele governance vanaf 2030.

2.1 De plustaak wordt afzonderlijk en kostendekkend gefinancierd

De uitvoering van de plustaak wordt gefinancierd uit de daarvoor beschikbare rijksmiddelen. De kosten van de plustaak worden binnen SamenTwente afzonderlijk gevolgd. Daarmee worden middelen voor de basistaken niet ingezet voor de uitvoering van de plustaak en wordt de plustaak kostendekkend uitgevoerd.

2.2 De financiële risico's worden afzonderlijk beheerst

De regionale Werkagenda wordt jaarlijks vertaald naar een begroting c.q. financieel plan. Via de planning en controlcyclus van SamenTwente worden de voortgang en financiële ontwikkeling gevolgd en wordt hierover verantwoording afgelegd. De risico's van de plustaak worden minimaal jaarlijks in beeld gebracht. Eventuele financiële nadelen komen niet ten laste van de algemene reserve of de basistaken van SamenTwente. Deze worden eerst opgevangen binnen de Risicoreserve Twentse Koers. Als deze reserve ontoereikend is, dragen de deelnemende gemeenten het resterende financiële risico volgens de afgesproken verdeelsleutel.

3.1 De samenwerking met Menzis krijgt een afzonderlijke en duidelijk afgebakende positie

Menzis blijft vanuit de rol als zorgverzekeraar en zorgkantoor en vanuit de afspraken in AZWA en HLO een belangrijke partner binnen de regionale samenwerking. De samenwerking tussen SamenTwente en Menzis wordt daarom afzonderlijk vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Zo kan Menzis inhoudelijk en strategisch betrokken blijven, terwijl de publieke besluitvorming en het gemeentelijk opdrachtgeverschap binnen de publieke structuur van SamenTwente blijven. Na besluitvorming door de colleges en het algemeen bestuur wordt de samenwerkingsovereenkomst verder uitgewerkt. Het dagelijks bestuur van SamenTwente stelt deze vervolgens vast.

Kanttekeningen

1.1 De brede domeinoverstijgende samenwerking verder versterken

De voorgestelde inrichting regelt primair hoe de publieke regionale taken van de veertien gemeenten binnen SamenTwente worden georganiseerd. Een toekomstbestendige samenwerking op het gebied van gezondheid, welzijn en zorg vraagt daarnaast om goede samenwerking met Menzis en andere regionale partners. Het Regioplan en de regionale Werkagenda blijven belangrijke instrumenten om de gezamenlijke opgaven en inzet van de partners met elkaar te verbinden. In de periode 2027 tot en met 2029 moet daarom niet alleen aandacht zijn voor de werking van de gekozen governance, maar ook voor de kwaliteit en samenhang van de bredere domeinoverstijgende samenwerking.

1.2 Een eensluidend besluit van alle gemeenten is noodzakelijk

Voor het toevoegen van de plustaak aan SamenTwente is een eensluidend besluit van de veertien colleges nodig. Het algemeen bestuur van SamenTwente besluit daarnaast over het accepteren van de plustaak. Als één college niet instemt, kan de voorgestelde plustaak niet door SamenTwente worden uitgevoerd en zal de bestaande samenwerkingsovereenkomst aflopen. Dit heeft gevolgen voor de eigenaren die risicodragend zijn in deze overeenkomst.

2.1 Voor gemeenten blijft een financieel restrisico bestaan

De financiële risico's van de plustaak worden afzonderlijk gevolgd. Eventuele nadelen worden eerst opgevangen binnen de Risicoreserve Twentse Koers. Als deze reserve ontoereikend is, worden de resterende financiële gevolgen naar rato van het inwoneraantal door de deelnemende gemeenten gedragen. Een andere verdeelsleutel is mogelijk, waarbij SamenTwente zelf ook een aandeel in het risico draagt. Hiervoor is niet gekozen, omdat de algemene reserve van SamenTwente is bedoeld voor de basistaken. Bovendien komt een eventueel aandeel van SamenTwente uiteindelijk eveneens ten laste van de deelnemende gemeenten. De gekozen risicobeheersing beperkt daarmee het financiële risico, maar neemt het restrisico voor gemeenten niet volledig weg.

3.1 De precieze afspraken met strategische partners zoals Menzis moeten nog worden uitgewerkt

Menzis onderschrijft de uitgangspunten van de voorgestelde inrichting, maar heeft daarbij aandacht gevraagd voor haar specifieke positie in de domeinoverstijgende samenwerking. Als zorgverzekeraar en zorgkantoor heeft Menzis een wettelijke, financiële en strategische verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van zorg. Daarnaast heeft Menzis samen met gemeenten een regisserende rol in de regionale samenwerking en is zij medeverantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van de regionale Werkagenda. Deze positie vraagt om duidelijke afspraken over de rol van Menzis in de samenwerking, waaronder de gezamenlijke sturing op inhoudelijke prioriteiten, de samenhang tussen programma's, monitoring en bestuurlijke keuzes. Een afzonderlijke samenwerkingsovereenkomst tussen SamenTwente en Menzis is hiervoor het aangewezen instrument. Deze samenwerkingsovereenkomst wordt na besluitvorming door de colleges en het algemeen bestuur verder uitgewerkt en vervolgens door het dagelijks bestuur van SamenTwente vastgesteld. Het college besluit met dit voorstel daarom niet over de inhoud van de overeenkomst, maar neemt kennis van het voornemen om de samenwerking afzonderlijk vast te leggen. De precieze afspraken zijn op het moment van dit besluit nog niet bekend. Provincie Overijssel heeft aangegeven dat zij als medeoverheid wil blijven samenwerken waar dit passend is, maar dat dit niet de vorm van strategisch partnerschap hoeft te zijn.

Kosten, opbrengsten en dekking

De plustaken worden gefinancierd uit externe rijksmiddelen. Hieronder staat een overzicht van de middelen die SamenTwente als mandaathouder en GGD Twente via de Specifieke uitkeringen ontvangen voor de regionale activiteiten in de periode 2027-2029 (voor zover dit nu bekend is).

Op dit moment werkt SamenTwente uit hoe deze middelen doelmatig en verantwoord kunnen worden ingezet. De regionale Werkagenda vormt hiertoe de inhoudelijke basis.

Omschrijving	2027	2028	2029	totaal
Specifieke uitkering voor regionale AZWA en HLO-doelen	€ 7.069.447	€ 8.563.506	€.158.436	€ 21.791.389
Specifieke uitkering GGD Twente voor versterking regionale kennis- en adviesfunctie en coördinatie.	€ 109.321	€ 109.321	€ 146.189	€ 364.831
Specifieke uitkering Transformatiemiddelen IZA & AZWA - via kassier gemeente Enschede (looptijd tot en met 2028)	Nader te bepalen	Nader te bepalen		
totaal	€ 7.178.768	€ 8.672.827	€ 6.304.625	€ 22.156.220

Bedragen voor 2028 en 2029 voor specifieke uitkering GGD Twente zijn nog prognoses. Over hoe de middelen voor de jaren 2028 en 2029 (het betreft landelijk € 3 miljoen respectievelijk € 4 miljoen) worden uitgekeerd, maken het ministerie van VWS en de VNG in het eerste kwartaal van 2027 vervolgafspraken.

De plustaak wordt binnen SamenTwente financieel afzonderlijk gevolgd en moet volledig kostendekkend worden uitgevoerd. Middelen voor de basistaken van SamenTwente worden hiervoor niet ingezet. Voor gemeenten ontstaat hierdoor geen structurele gemeentelijke bijdrage voor de reguliere uitvoering van de plustaak. Wel bestaat het hiervoor genoemde restrisico wanneer de risicoreserve Twentse Koers onvoldoende is.

Uitvoering

De voorgestelde inrichting is de verdere uitwerking van de voorkeursrichting die het BO Twentse Koers op 7 oktober 2026 heeft gekozen. Publieke regionale taken die daarvoor geschikt zijn, worden ondergebracht bij SamenTwente. De samenwerking met Menzis wordt afzonderlijk geregeld. De gekozen variant sluit het beste aan bij de uitgangspunten voor de toekomstige samenwerking. Zij combineert een heldere publieke opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie met ruimte voor een strategische rol van Menzis. Niet instemmen met de plustaak is in de praktijk geen werkbaar alternatief. Omdat een eensluidend besluit van de veertien colleges nodig is, kan de plustaak niet bij SamenTwente worden ondergebracht als niet alle deelnemers hiermee instemmen. Dit zou bovendien de voorgenomen inrichting van de regionale samenwerking vanaf 2027 onder druk zetten. De voorgestelde variant biedt daarmee de beste combinatie van publiek opdrachtgeverschap, gemeentelijke sturing, betrokkenheid van Menzis en continuïteit van de regionale samenwerking.

In de vergadering van het algemeen bestuur van Samen Twente van 11 november 2026 is besloten de colleges een gelijkluidend conceptvoorstel voor te leggen, opdat voldaan wordt aan de vereiste dat elk college afzonderlijk een gelijkluidend besluit gaat nemen. Dit voorstel is de verdere uitwerking van het collegebesluit van 6 oktober 2026 over de voorkeursrichting van de regionale samenwerking Twentse Koers. De portefeuillehouder heeft in het bestuurlijk overleg Twentse Koers van 7 oktober de voorkeur van het college ingebracht. Het voorliggende besluit heeft grote samenhang met een tegelijkertijd voorliggend besluit over de werkagenda AZWA Twente (D/26/957279). Er is daarom een brief ter informatie aan de raad opgesteld die een toelichting geeft op beide besluiten.

Participatie

De voorgestelde bestuurlijke inrichting is voorbereid binnen de bestaande regionale samenwerking met de Twentse gemeenten, SamenTwente en andere betrokken partners. Het voorstel gaat primair over de organisatie van de regionale samenwerking en het opdrachtgeverschap.

Bijlage(n)

Raadsbrief (D26/964840)

Onderzoek plustaak domeinoverstijgende samenwerking AZWA en HLO 2027-2029 (D/26/964710)

Adviesrapport Inhoudelijke herijking programma Domeinoverstijgende Regionale Samenwerking (D/26/964706)

Procesinformatie

Het voorstel is afgestemd met de portefeuillehouder.

Communicatie over het besluit

Regulier.