



Evaluatie Twentse Koers Deel 2: Adviesrapport



Colofon

Opdrachtgever

Bestuurlijk Overleg Twentse Koers

Auteurs

Albertus Laan
Floor Sieverink

Kenmerk

FS/25/2061/evtk

Publicatiedatum

28 november 2025

© Bureau HHM

1

2

3

4

5

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doelstelling	7
1.2 Vraagstelling en afbakening	8
1.3 Leeswijzer	8
2. Trends, ontwikkelingen en opgaven	9
2.1 Externe dynamiek: landelijke en regionale ontwikkelingen	9
2.2 Maatschappelijke opgaven in Twente	11
2.3 Bevindingen evaluatie	12
3. Scenario's voor de toekomst van Twentse Koers	15
3.1 Toelichting op het denkkader	15
3.2 Overzicht van de scenario's	16
3.3 Uitwerking per scenario	17
3.3.1 Scenario 1: Ongewijzigd verder met Twentse Koers	18
3.3.2 Scenario 2: Beter verder met Twentse Koers	19
3.3.3 Scenario 3: Anders verder met Twentse Koers	20
3.3.4 Scenario 4: Anders verder zonder Twentse Koers	22
3.3.5 Scenario 5: Niet verder met Twentse Koers	23

4. Vergelijking en reflectie	25
4.1 Samenvattende vergelijking	25
4.2 Reflectie op de scenario's	26
5. Advies en onderbouwing	29
5.1 Adviesrichting voor toekomst Twentse Koers	29
5.2 Aanbevelingen voor het vervolgproces	31
Bijlage 1. Overzicht van de basisfunctionaliteiten	34

1

2

3

4

5



Samenvatting

Aanleiding

Het programma Twentse Koers is een regionale domeinoverstijgende netwerksamenwerking tussen de 14 Twentse gemeenten, Menzis (zorgverzekeraar en zorgkantoor), Provincie Overijssel en SamenTwente, gericht op het versterken van gezondheid en het toegankelijk houden van zorg en ondersteuning. Het programma loopt tot eind 2026. Halverwege is een externe evaluatie uitgevoerd (kenmerk FS/25/1983/evtk). Dit adviesrapport bouwt daarop voort en kijkt naar trends, scenario's en een adviesrichting voor de organisatievorm na 2026.

Landelijke en regionale context

De nieuwe landelijke akkoorden (AZWA, HLO), als aanvulling en uitbreiding op het IZA, stellen aanvullende eisen aan regionale samenwerking en verplichten landelijke dekking van basisfunctionaliteiten in 2030. Gemeenten ontvangen vanaf 2027 middelen voor verplichte en vrijwillige samenwerking, maar de precieze kaders zijn nog niet bekend. Regionaal staat Twente voor complexe uitdagingen op het gebied van bestaanszekerheid, gezondheid, mentale veerkracht en ouderenzorg. Deze opgaven vragen om integrale strategie en domeinoverstijgende samenwerking.

Evaluatie Twentse Koers: veel gaat goed, veel kan beter

Twentse Koers wordt gewaardeerd als aanjager en verbinder, met veel projecten op schema. Tegelijk worden knelpunten gesignaleerd: er is een gebrek aan focus en prioritering in de programmering, overlegstructuren en besluitvormingsprocessen functioneren niet altijd goed en resultaten worden onvoldoende gemonitord en geborgd. De impact op en structurele

meerwaarde voor inwoners is (nog) beperkt zichtbaar, mede door de relatief korte looptijd van het programma en van projecten.

Scenario's voor de toekomst van Twentse Koers

In Hoofdstuk 3 presenteren wij een denkkader waaruit vijf scenario's voor de toekomst van Twentse Koers volgen:

1. **Ongewijzigd verder met Twentse Koers:** voortzetting van het huidige programma.
2. **Beter verder met Twentse Koers:** gerichte aanpassingen in de uitvoering en organisatie.
3. **Anders verder met Twentse Koers:** een nieuwe organisatorische vorm, zoals Twentse Koers onderbrengen bij SamenTwente, een andere gastheer of een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling (GR).
4. **Anders verder zonder Twentse Koers:** uitvoering via een andere strategie of constructie, zoals een mandaatgemeente of integratie met een ander samenwerkingsverband.
5. **Niet verder met Twentse Koers:** er wordt op andere manieren (samen)gewerkt aan bredere maatschappelijke opgaven.

Een analyse van elk scenario van sterktes, zwaktes, kansen, bedreigingen en implicaties op onder andere aanvraag van middelen, eigenaarschap, werkgeverschap en besluitvormingsprocessen laat zien dat ongewijzigd voortzetten van het programma Twentse Koers (scenario 1) geen ruimte biedt voor verbeteringen, terwijl volledige beëindiging van de samenwerking (scenario 5) leidt tot versnippering en verlies van regionale slagkracht. Scenario 2 en 3 bieden de meeste kansen om de regionale samenwerking toekomstbestendig te maken.



De adviesrichting

- Wij adviseren **niet** te stoppen met het programma Twentse Koers (scenario 5). Dit zou voorbijgaan aan de noodzaak én het potentieel van regionaal domeinoverstijgend samenwerken.
- Gezien de geconstateerde knelpunten wat betreft de inhoud en de vorm van het programma adviseren wij **niet** om Twentse Koers ongewijzigd voort te zetten (scenario 1).
- Wij adviseren **niet** om het construct van Twentse Koers te wijzigen via een fundamenteel andere governance (scenario 4). Dit brengt nieuwe risico's en complexiteit met zich mee en leidt af van de inhoud.
- Wij adviseren **wel** om gezamenlijk in te zetten op het creëren van meer waarde in de domeinoverstijgende regionale samenwerking, door in ieder geval *beter* én mogelijk ook *anders* verder te gaan met Twentse Koers (scenario 2 en mogelijk ook 3), door te overwegen om het programma Twentse Koers onder te brengen bij SamenTwente. Het ligt niet voor de hand om Twentse Koers onder te brengen bij een andere gastheerorganisatie of bij een nieuwe gemeenschappelijke regeling.

We benadrukken dat veel van de geconstateerde knelpunten uit de evaluatie kunnen worden opgepakt door *beter* verder te gaan met Twentse Koers (scenario 2). Scenario 3 is een grotere en verregaandere stap, maar draagt wel bij aan de structurele borging van domeinoverstijgende aanpakken, minder bestuurlijke complexiteit, het voorkomen van dubbelrollen en een sterkere democratische legitimatie. Het eventueel *anders* verder gaan met Twentse Koers, kan nadrukkelijk niet zonder *beter* verder te gaan.

Aanbevelingen voor het vervolgproces

Een belangrijk aandachtspunt voor Twentse Koers is het verbeteren van het proces van vraagarticulatie door de eigenaren: welke verplichte en vrijwillige domeinoverstijgende opgaven willen zij regionaal oppakken?

Dit vormt de basis voor de gezamenlijke prioritering van themalijnen en projecten. Wij adviseren om het eerste kwartaal van 2026 te gebruiken voor een herijking van de inhoudelijke programmering, afgestemd op de (dan bekende) kaders van AZWA en HLO. Het is essentieel om daarbij inhoudelijk scherpe keuzes te maken.

Om de samenwerking effectief vorm te geven, moet ook de organisatie worden herzien: we adviseren om te bepalen welke capaciteit nodig is voor de uitvoering van het herijkte programma en om het opgebouwde personele kapitaal te borgen. De frictiekosten volgen uit concrete keuzes die worden gemaakt over de organisatie en omvang van Twentse Koers. We adviseren daarnaast om te onderzoeken of/hoe Twentse Koers kan worden ondergebracht bij SamenTwente en om de gevolgen hiervan uit te werken voor de opdracht, de organisatie en de besluitvormingsprocessen, inclusief de separaat op te stellen formele afspraken met Menzis en Provincie Overijssel. Daarbij is het van belang om het integrale karakter van het programma waar mogelijk en nodig zoveel mogelijk te behouden.

Wij adviseren ook om de opbrengsten en impact van Twentse Koers beter zichtbaar te maken door registratie en monitoring te verbeteren. Heldere doelstellingen en meetinstrumenten zorgen voor transparantie en het behouden van commitment van eigenaren en partners. Monitoring moet zowel procesinformatie als daadwerkelijke impact opleveren, rekening houdend met de lokale context van projecten. Zo ontstaat een toekomst-



bestendige programmering en organisatie, die daadwerkelijk meerwaarde biedt voor regionale domeinoverstijgende samenwerking in Twente.

Twentse Koers is essentieel voor de regionale domeinoverstijgende samenwerking: zonder dit platform zouden partners en eigenaren inefficiënt afzonderlijk moeten samenwerken. Wij adviseren om het koersplan *samen* met partners op te stellen en te bepalen wie welke vraagstukken oppakt. Ook is het belangrijk om richting partners meer duidelijkheid te geven over de rol en bevoegdheden van Twentse Koers.

De toekomst van Twentse Koers vraagt om hernieuwd commitment en zorgvuldige borging van kennis, expertise en relaties, zodat blijvende meerwaarde ontstaat voor alle betrokkenen in Twente.

1

2

3

4

5



1. Inleiding

Dit hoofdstuk introduceert het adviesrapport, beschrijft de aanleiding, doelstelling en centrale vraagstelling en licht de afbakening toe.

1.1 Aanleiding en doelstelling

Het programma Twentse Koers is een regionale domeinoverstijgende netwerksamenwerking tussen de 14 Twentse gemeenten, Menzis (zorgverzekeraar en zorgkantoor), Provincie Overijssel en SamenTwente. Het gezamenlijke doel is het versterken van de gezondheid van inwoners in Twente en het beschikbaar, betaalbaar en toegankelijk houden van ondersteuning en zorg voor iedereen in de regio.

Het programma loopt tot eind 2026. Halverwege deze periode is een externe, onafhankelijke evaluatie uitgevoerd om te beoordelen of het programma op koers ligt. De resultaten van deze evaluatie met aanbevelingen voor de huidige programmaperiode tot eind 2026 zijn vastgelegd in een separaat evaluatierapport (kenmerk FS/25/1983/evtk).

Dit adviesrapport vormt het tweede deel van het evaluatietraject. Het rapport bouwt voort op de uitkomsten van de evaluatie en richt zich op trends, ontwikkelingen en opgaven voor de komende jaren. Op basis hiervan worden mogelijke scenario's voor de toekomst van Twentse Koers uitgewerkt en wordt een onderbouwde advies*richting* gegeven voor de meest passende organisatievorm ná 2026. Een verdere uitwerking en nadere concretisering van de adviesrichting moet in 2026 plaatsvinden.

1

2

3

4

5



1.2 Vraagstelling en afbakening

De centrale onderzoeksvraag in de evaluatie luidt:

*In hoeverre ligt het programma Twentse Koers op **schema** om de gezondheid van de Twentse inwoners te versterken en ondersteuning en zorg voor alle inwoners beschikbaar, betaalbaar en toegankelijk te houden en welke **organisatievorm** is – rekening houdend met de toekomstige **opgaven** in het sociaal en zorg domein – vanaf 2027 gewenst om dit te realiseren?*

In het evaluatierapport is uitgebreid ingegaan op het eerste deel van deze vraag: de voortgang en resultaten van Twentse Koers tot nu toe. Dit adviesrapport richt zich op het tweede deel van de onderzoeksvraag. Daarbij staat centraal welke organisatievorm vanaf 2027 het meest geschikt is om, gezien de trends en toekomstige opgaven in het sociaal domein, de doelen van de domeinoverstijgende regionale samenwerking te blijven realiseren. De focus van dit adviesrapport ligt daarmee op:

- Het analyseren van relevante ontwikkelingen en uitdagingen voor de komende jaren;
- Het uitwerken en vergelijken van de mogelijke scenario's voor de toekomstige vorm van de regionale samenwerking gezien deze opgaven;
- Het formuleren van een onderbouwde adviesrichting voor de invulling hiervan na 2026.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de context waarbinnen Twentse Koers opereert, met aandacht voor landelijke en regionale ontwikkelingen, de belangrijkste maatschappelijke opgaven in Twente en de belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport. In **Hoofdstuk 3** worden mogelijke scenario's verkend

voor de toekomstige organisatievorm van Twentse Koers na 2026, als basis voor de adviesrichting. **Hoofdstuk 4** vergelijkt de scenario's op relevante criteria en reflecteert op voor- en nadelen, risico's en consequenties van elk scenario. Dit leidt tot een onderbouwde adviesrichting in **Hoofdstuk 5**.

1

2

3

4

5



2. Trends, ontwikkelingen en opgaven

Dit hoofdstuk schetst de context waarbinnen Twentse Koers opereert, met aandacht voor landelijke en regionale ontwikkelingen, de belangrijkste maatschappelijke opgaven in Twente en de belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport.

2.1 Externe dynamiek: landelijke en regionale ontwikkelingen

De landelijke beleidscontext voor regionale samenwerking in zorg en welzijn is de afgelopen jaren sterk in beweging geweest. Waar het Integraal Zorgakkoord (IZA) vanaf 2022 richting gaf aan regionale samenwerking, transformatie en innovatie in zorg en welzijn, zijn inmiddels het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) en het Hoofdpijnenakkoord Ouderenzorg (HLO) als opvolgers en aanvullingen geïntroduceerd. Deze akkoorden bouwen voort op de uitgangspunten van het IZA, maar leggen andere accenten en stellen aanvullende eisen aan regionale samenwerkingsverbanden zoals Twentse Koers.

Van IZA naar AZWA: verbreding en verdieping

Het IZA was gericht op het versterken van regionale samenwerking, het stimuleren van innovatie en het realiseren van een toekomstbestendige zorg en welzijn om de zorg voor iedereen toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar te houden. Regio's kregen de opdracht om domeinoverstijgend samen te werken en plannen te maken voor transformatie, met aandacht voor preventie, passende zorg en samenwerking tussen de zorg en het sociaal domein.

Het AZWA is een *aanvullend* akkoord op het IZA. De afspraken uit het IZA blijven staan en worden versterkt en aangevuld met afspraken gericht op betere toegang tot zorg en ondersteuning en het afwenden van arbeidsmarkttekorten. Belangrijk voor gemeenten is dat een aantal bewezen *domeinoverstijgende basisfunctionaliteiten* (hoofdstuk D5 van AZWA) **verplicht** worden ingezet, gekoppeld aan een *basisinfrastructuur* (hoofdstuk D6 van AZWA). Enkele voorbeelden hiervan zijn de aanpak valpreventie, de aanpak overgewicht bij volwassenen en de laagdrempelige steunpunten voor mensen met psychische problematiek.

1

2

3

4

5



Gemeenten, aanbieders in het sociaal domein en zorgpartijen zijn aanspreekbaar op het behalen van deze doelen en GGD-en vervullen op regionaal niveau een coördinerende rol waarin met gemeenten wordt samengewerkt aan een regionale kennis- en preventiestructuur en waarin de samenwerking met het zorg- en sociaal domein wordt gefaciliteerd. Deze wederkerigheid draagt bij aan versnelling, opschaling en (waar van toepassing) verdere standaardisering van de basisfunctionaliteiten. Daarmee krijgt de verschuiving van zorg naar gezondheid, die met het IZA is ingezet, een meer structureel karakter.

Voor de invoering van de basisfunctionaliteiten en de basisinfrastructuur is een ingroeipad afgesproken via *ontwikkelagenda's*. Een overzicht van de basisfunctionaliteiten, inclusief de bijbehorende basisinfrastructuren en de ingroeipaden is weergegeven in Bijlage 1. Het streven van het AZWA is om vanaf 2030 landelijke dekking te realiseren voor de nu bekende basisfunctionaliteiten. Voor het invullen van de basisinfrastructuur worden landelijke afspraken gemaakt tussen het ministerie van VWS, de VNG, Sociaal Werk Nederland, GGD GHOR Nederland en andere relevante partijen. Deze afspraken worden uiterlijk het eerste kwartaal van 2026 bekendgemaakt. De middelen voor het sociaal domein en gezondheid worden verstrekt via de bestaande specifieke uitkeringen, de SPUKs (brede SPUK en SPUK IZA). Hierbij is de keuze gemaakt om middelen met een lokaal doel te verstrekken via de brede SPUK en middelen met een regionaal doel via de SPUK IZA.

Naast middelen voor de basisfunctionaliteiten en de basisinfrastructuur, wordt de financiering voor zowel 2027 en 2028 aangevuld met 100 miljoen euro voor **vrijwillige** samenwerking binnen het sociaal domein, voortkomend uit *doorbraakmiddelen*. Het doel van deze middelen is een versnelling aanbrengen richting landelijke dekking van de basis-

functionaliteiten. De middelen worden via een generieke verdeelsleutel verdeeld over alle gemeenten. Over de wijze van uitkering van de middelen moeten nog nadere afspraken worden gemaakt. Landelijk wordt in het najaar 2025, onder gezamenlijke regie van ZN, de VNG en het ministerie van VWS, geïnventariseerd hoe ver regio's zijn met de implementatie van de basisfunctionaliteiten. Vervolgens zijn regio's aan zet om in samenwerking met betrokken partijen, het regiobeeld te herijken en het regioplan aan te vullen met een plan voor de regionale implementatie van basisfunctionaliteiten in 2030. De kaders voor deze aanvullende plannen, die in het derde kwartaal van 2026 gereed moeten zijn, worden nog vastgesteld. Voor de beoordeling van het totaal aan regionale plannen zitten gemeenten en zorgverzekeraars gelijkwaardig aan tafel, omdat de plannen toezien op de samenwerking tussen het sociaal domein en de zorg.

De afspraken in het AZWA hangen nauw samen met het Hoofdpijnenakkoord Ouderenzorg (HLO, zie hierna). Met het AZWA wordt ook de belangrijke inzet op het snijvlak van zorg en gezondheid die met het GALA is gestart, gecontinueerd en versterkt.

Tabel 1: Financieel overzicht AZWA en HLO

Jaar	Middelen
2026	- Voortzetting SPUK IZA: € 127 miljoen en SPUK GALA: € 127 miljoen. €50 miljoen extra middelen voor gemeenten (aanvullend op SPUK IZA en Brede SPUK GALA) bedoeld voor de ketenaanpak kinderen naar gezond gewicht en de Gecombineerde Leefstijl Interventie (GLI) volwassenen, die per 2026 niet meer vanuit GALA worden gefinancierd.
	€18 miljoen uit het Hoofdpijnenakkoord Ouderenzorg (HLO) voor mantelzorgondersteuning en respijtzorg. - Maximaal 10% van het niet-bestede brede SPUK GALA mag worden meegenomen van 2025 naar 2026.

Jaar	Middelen
2027	- SPUK IZA: €135 miljoen wordt structureel onderdeel van AZWA-financiering. €100 miljoen extra voor basisfunctionaliteiten en basisinfrastructuur (uit doorbraakmiddelen). €90 miljoen aanvullend uit GALA (structureel: sportakkoord en Brede regeling combinatiefunctionarissen). €25 miljoen uit het Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg (HLO) voor mantelzorgondersteuning en respijtzorg.
2028	- Middelen in AZWA voor gemeenten nemen toe. - Nogmaals € 100 miljoen extra voor basisfunctionaliteiten en basisinfrastructuur (uit doorbraakmiddelen). € 90 miljoen aanvullend uit GALA (structureel: sportakkoord en Brede regeling combinatiefunctionarissen). € 25 miljoen uit het Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg (HLO) voor mantelzorgondersteuning en respijtzorg.
<i>Structurele afspraken:</i> - Opbouw naar structurele financiering via basisfunctionaliteiten - Doorbraakmiddelen beschikbaar voor plannen (vergelijkbaar met transformatiemiddelen)	

Bron: VNG Ledenbrief d.d. 11 juli 2025

Het Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg: focus op ouderen

Het Hoofdlijnenakkoord Ouderenzorg (HLO) is een landelijk akkoord dat specifiek inspeelt op de snel veranderende demografie en de groeiende uitdagingen in de ouderenzorg. De dubbele vergrijzing zorgt ervoor dat de vraag naar zorg en ondersteuning toeneemt, terwijl het aantal beschikbare mantelzorgers en professionals afneemt. Dit leidt tot een toenemende druk op het informele netwerk van ouderen en de zorg en ondersteuning.

Het HLO is vooral gericht op de langdurige zorg (Wet langdurige zorg) en behelst diverse veranderingen in de langdurige zorg voor ouderen. Om de vergrijzing en veranderingen in de Wlz op te vangen, maken gemeenten in

het HLO afspraken met relevante partners in de regio (zorgaanbieders, welzijnsorganisaties, huisartsen, woningcorporaties en informele netwerken) om de mantelzorgondersteuning en respijtzorg meer herkenbaar in te richten en te versterken, als onderdeel van de basisinfrastructuur die in AZWA is afgesproken. Concreet ondersteunt het Rijk gemeenten met een financiële impuls van €18 miljoen in 2026 en €25 miljoen in 2027-2030 voor versterking van de inzet op mantelzorgondersteuning en respijtzorg.

2.2 Maatschappelijke opgaven in Twente

Om zicht te krijgen op zowel inhoudelijke als cijfermatige veranderingen en de impact daarvan op de toekomst van Twentse Koers, hebben we relevante trends en ontwikkelingen in kaart gebracht. Hiervoor hebben we aangesloten op gegevens zoals gepresenteerd in het Regiobeeld Twente (2023) en deze naast de meest actuele cijfers en ontwikkelingen gelegd, waarmee we eventuele verschuivingen in beeld hebben gebracht.

Het regiobeeld en de meest actuele gezondheidsmonitors laten zien dat Twente voor grote en samenhangende uitdagingen staat. Deze opgaven raken aan de thema's gezondheid, bestaanszekerheid, mentale veerkracht en ouderenzorg en vragen (nog steeds) om een domeinoverstijgende aanpak.

Bestaanszekerheid

Het percentage inwoners dat moeite heeft om financieel rond te komen in Twente is sinds 2016 is gedaald. We zien recent weer een lichte stijging, al is deze stijging lager dan de landelijke stijging:

- 2016:** 16,8% (landelijk 18,2%)
- 2020:** 11,5% (landelijk 12,7%)
- 2024:** 11,7% (landelijk 13,2%)

(Bron: Gezondheidsmonitor).

De verschillen binnen de regio zijn groot: Enschede en Almelo kennen meer lage inkomens en minder hoge inkomens dan het landelijk gemiddelde. Dit vergroot de kans op armoede en schuldenproblematiek, wat samenhangt met gezondheid en participatie.

Preventie en gezondheid

De leefstijl van Twentenaren blijft een punt van aandacht:

- **Overgewicht:** Het percentage volwassenen met overgewicht blijft tussen 2016 en 2024 schommelen rond de 52%. Dit is iets boven het landelijke gemiddelde (*Bron: Gezondheidsmonitor*).
- **Bewegen:** Het percentage volwassenen dat voldoet aan de beweegrichtlijn is tussen 2016 en 2024 gedaald van 54% naar 52,2%. Dit is iets hoger dan het landelijke gemiddelde (*Bron: Gezondheidsmonitor*).
- **Zware drinkers:** Dit percentage leek in 2020 iets afgenomen te zijn, maar ligt in 2024 weer op hetzelfde niveau als in 2016 en hoger dan het landelijk gemiddelde:
 - 2016: 11,5% (landelijk 9,9%)
 - 2020: 10,4% (landelijk 8,2%)
 - 2024: 11,4% (landelijk 9,1%)
 (*Bron: Gezondheidsmonitor*).
- Alcoholgebruik jongeren: 63,5% van leerlingen in klas 2 en 4 heeft ooit alcohol gedronken (landelijk 54,7%). Na een daling in 2019 is dit percentage volgens de meest recente gegevens weer gestegen (*Bron: Gezondheidsmonitor Jeugd*).

De cijfers benadrukken de (blijvende) noodzaak van preventieprogramma's die een gezonde leefstijl stimuleren.

Mentale gezondheid

Tussen 2021 en 2023 nam het aantal jongeren met psychische klachten iets toe, terwijl het landelijk gemiddelde juist iets daalde:

- **2021:** 24,5% (landelijk 27,4%)
- **2023:** 25,5% (landelijk 27%)

De psychologische veerkracht van jongeren blijft redelijk stabiel (ongeveer 43% in 2021 en 2023) en is hoger dan het landelijk gemiddelde (*Bron: Gezondheidsmonitor Jongeren*).

Ouderen en vergrijzing

De dubbele vergrijzing is een van de grootste uitdagingen:

- **Personeelstekort:** Binnen 10 jaar gaat ruim 25% van het zorg- en welzijnspersoneel met pensioen (23,1% tussen 55-64 jaar, 3,5% boven 65 jaar in 2024). (*Bron: Prognosemodel Zorg en Welzijn*).
- **Mantelzorgpotentieel:** Dit is onveranderd ten opzichte van het Regiobeeld Twente (2023). Het mantelzorgpotentieel daalt tot 2040 naar 3,6 mantelzorgers per oudere van 85 jaar of ouder; dit is meer dan een halvering ten opzichte van het potentieel in 2023. (*Bron: Bevolkingsstatistiek (CBS) i.c.m. Primos-prognose van ABF Research*).

Samengevat

Het regiobeeld en de meest actuele gegevens hierover bevestigen dat Twente (blijvend) te maken heeft met complexe, samenhangende opgaven met betrekking tot bestaanszekerheid, gezondheid, mentale gezondheid en ouderenzorg. Deze maatschappelijke opgaven overstijgen individuele actoren en vragen een integrale strategie waarin preventie, samenwerking en innovatie centraal staan.

2.3 Bevindingen evaluatie

Gemaakte keuzes, inhoud en vorm

De keuzes die zijn gemaakt in de opzet en organisatie van Twentse Koers zijn logisch en te verklaren. De privaatrechtelijke samenwerkingsvorm, het 'coalition of the willing'-principe op projectniveau en de inzet van een



gastheerconstructie via SamenTwente hebben flexibiliteit, gelijkwaardigheid tussen eigenaren en snelle professionalisering mogelijk gemaakt. Deze keuzes hebben bijgedragen aan de groei van het programma en het verbinden van een groot aantal partners in de regio. De inhoudelijke programmering sluit aan bij de urgente maatschappelijke opgaven en is opgebouwd uit themalijnen die breed worden gedragen.

Faseringsproces: start, groei, consolidatie

Twentse Koers heeft zich ontwikkeld van een pioniersfase naar een fase van verdere professionalisering en consolidatie. In de startfase lag de nadruk op het opbouwen van domeinoverstijgende samenwerking en het initiëren van projecten. De afgelopen periode kenmerkt zich door groei in omvang en complexiteit, met een duidelijke behoefte aan meer structuur, focus, impact en borging van resultaten. De organisatie van Twentse Koers is gegroeid naar ruim 26 fte, met een rolverdeling tussen het programmamanagement, themaleiders en projectleiders.

De evaluatie laat zien dat Twentse Koers breed wordt gewaardeerd als aanjager, verbinder en facilitator. De inzet van programmamanagement en van themaleiders wordt gezien als cruciaal voor de verbinding tussen gemeenten en partners. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer focus en prioritering binnen de programmering om versnippering en overlap te voorkomen en om resultaten beter te borgen.

Veel gaat goed, veel kan beter

Twentse Koers heeft in de afgelopen periode een veelheid aan projecten opgezet, waarvan een groot deel op schema ligt. Er zijn concrete resultaten geboekt, zoals de implementatie van Welzijn op Recept in 13 van de 14 gemeenten en innovatieve projecten als Samen Indiceren en Respijtzorg.

De samenwerking met meer dan 300 partners, het aanvragen van subsidiemiddelen en het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties worden als sterke punten genoemd.

Tegelijkertijd zijn er belangrijke aandachtspunten in zowel de vorm als de inhoud van Twentse Koers. Het evaluatieonderzoek laat zien dat de formele overlegstructuren in de praktijk niet altijd optimaal functioneren. Besluitvormingsroutes worden niet altijd (goed) gevolgd, wat leidt tot frustratie en informatie-asymmetrie tussen het AO Twentse Koers, het BO Twentse Koers en het programmamanagement. De verbinding met de inhoudelijke AO's is wisselend, met het risico dat plannen niet goed aansluiten bij lokale behoeften en bestaande initiatieven. Daarnaast heeft de managementlaag van de eigenaren geen rol en formele positie in de besluitvorming, wat leidt tot een kloof tussen beleid, uitvoering en bedrijfsvoering. Deze punten belemmeren de effectiviteit van en het draagvlak voor Twentse Koers.

Inhoudelijk wordt in de evaluatie gesproken over een gebrek aan focus en prioritering in de programmering, overlap met bestaande lokale en regionale initiatieven, versnippering van projecten en onduidelijkheden in de rolverdeling. De structurele borging van projectresultaten en duurzame financiering na afloop van projecten zijn nog onvoldoende geregeld. Partners ervaren soms een 'projectenmachine', in plaats van een programma dat brede verandering en innovatie initieert, faciliteert en realiseert.

Meerwaarde en rendement

Hoewel er veel projecten zijn gestart en resultaten zichtbaar zijn op proces- en samenwerkingsniveau, ontbreekt het aan concreet geformuleerde en meetbare doelen op het niveau van gezondheidswinst en de beschik-

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5



baarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg en ondersteuning. Er is weinig zicht op de effecten op inwonerniveau, wat verklaarbaar is gezien de looptijd van het programma en vanwege het ontbreken van structurele monitoring. Daarbij is het lang niet altijd mogelijk om regionale activiteiten rechtstreeks te verbinden aan lokale resultaten op inwonerniveau, vanwege het grote aantal factoren dat daarop van invloed is. Het rendement van Twentse Koers, in termen van structurele meerwaarde en daadwerkelijke impact, is daarmee nog onvoldoende zichtbaar. Deels door bovengenoemde punten, maar ook door de complexiteit van de opgaven.

1

2

3

4

5

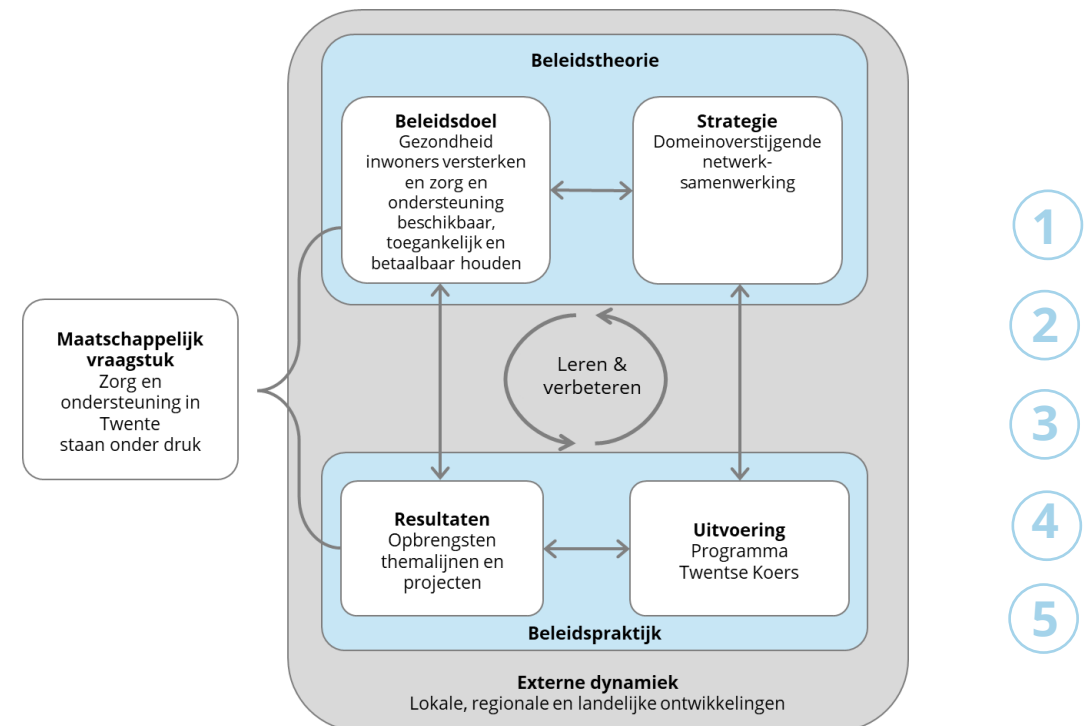


3. Scenario's voor de toekomst van Twentse Koers

Dit hoofdstuk verkent mogelijke scenario's voor de toekomstige organisatievorm van Twentse Koers na 2026, als basis voor de adviesrichting.

3.1 Toelichting op het denkkader

Om tot een adviesrichting te komen voor de toekomst van Twentse Koers, hebben we een aantal scenario's opgesteld. We kiezen hierbij voor een modelmatige benadering waarbij we de verschillende opties systematisch op een rij zetten. De scenario's zijn gebaseerd op het model voor beleids-evaluatie (Figuur 1), dat de basis vormt voor de evaluatie van het programma Twentse Koers.



Figuur 1. Model voor het evalueren van en het adviseren over Twentse Koers.

Het vertrekpunt is het *maatschappelijk vraagstuk*, in dit geval het onder druk staan van zorg en ondersteuning in Twente. In de regio is *strategisch* gekozen voor een domeinoverstijgende netwerksamenwerking met als *beleidsdoel* het versterken van de gezondheid van inwoners van Twente en het beschikbaar, betaalbaar en toegankelijk houden van de benodigde zorg en ondersteuning. De *uitvoering* vindt plaats via het programma Twentse Koers, waarvoor specifieke inrichtings- en uitvoeringskeuzes zijn gemaakt. Hiermee zijn *resultaten* behaald op de themalijnen en projecten die bijdragen aan het beleidsdoel. Ook de *externe dynamiek*, zoals lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen zijn van invloed op het programma. Tot slot is sprake van een zekere mate van tussentijds *leren en verbeteren*, op programma- en projectniveau.

3.2 Overzicht van de scenario's

Mogelijke scenario's voor de toekomst van Twentse Koers komen voort uit aanpassingen op telkens één onderdeel van het model. Hiermee ontstaan vijf scenario's die variaties laten zien op de mate van verandering: van ongewijzigd doorgaan met Twentse Koers tot volledige beëindiging van het programma:

1. Ongewijzigd verder met Twentse Koers

Het programma blijft bestaan in de huidige vorm, met dezelfde structuur, themalijnen en werkwijze.

2. Beter verder met Twentse Koers

Het programma blijft bestaan, maar met gerichte aanpassingen in de uitvoering en/of de organisatie.

3. Anders verder met Twentse Koers

Het programma blijft bestaan, maar in een andere organisatorische vorm en/of inbedding.

4. Anders verder zonder Twentse Koers

Het beleidsdoel blijft bestaan, maar de uitvoering vindt plaats buiten het programma om, waarmee het programma Twentse Koers wordt opgeheven.

5. Niet verder met Twentse Koers

Het beleidsdoel wordt losgelaten, samenwerking vindt alleen ad hoc plaats, waarmee het programma Twentse Koers wordt opgeheven.

In Tabel 2 zijn deze scenario's afgezet tegen de onderdelen van het model voor beleidsevaluatie. Voor de scenario's 2, 3 en 4 geldt dat per scenario verschillende organisatorische varianten mogelijk zijn. Deze lichten we nader toe in paragraaf 3.3.

1

2

3

4

5



Tabel 2: De scenario's afgezet tegen de onderdelen van het model voor beleidsevaluatie.

Scenario	Maatschappelijk vraagstuk	Beleidsdoel	Strategie	Uitvoering	Resultaten
1. Ongewijzigd verder met Twentse Koers	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Worden op dezelfde manier nagestreefd
2. Beter verder met Twentse Koers	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Wordt aangepast	Worden met aanpassingen nagestreefd
3. Anders verder met Twentse Koers	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Wordt aangepast	Wordt aangepast	Worden nagestreefd via een andere structuur
4. Anders verder zonder Twentse Koers	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Verandert	Buiten Twentse Koers om	Worden nagestreefd via een andere structuur
5. Niet verder met Twentse Koers	Ongewijzigd	Wordt losgelaten	Vervalt	Stopt	Worden niet meer via een regionale domeinoverstijgende aanpak nagestreefd

3.3 Uitwerking per scenario

In deze paragraaf worden de scenario's inhoudelijk uitgewerkt aan de hand van een vaste structuur, zodat ze met elkaar vergeleken kunnen worden. Per scenario gaan we in op:

- **Beschrijving:** Wat houdt het scenario in?
- Via welke mogelijke **organisatorische varianten** kan het scenario worden gerealiseerd?
- Hoe ziet het **eigenaarschap** er binnen dit scenario uit?
- Hoe lopen binnen dit scenario de **processen van besluitvorming**?
- Hoe worden binnen dit scenario de **middelen aangevraagd**?
- Waar zijn in dit scenario de **medewerkers in dienst**?
- **SWOT-analyse:** wat zijn de interne sterktes en zwaktes en de externe kansen en bedreigingen voor dit scenario?¹
- Welke **implicaties** brengt het scenario met zich mee?

Deze uitwerking vormt de basis voor de vergelijking in Hoofdstuk 4 en de adviesrichting in Hoofdstuk 5.



¹ De SWOT-analyses zijn gebaseerd op input uit de ambtelijke klankbordgroep en de bestuurlijke begeleidingscommissie van het evaluatieonderzoek, het AO Twentse Koers en BO Twentse Koers en een afvaardiging van partners van Twentse Koers.



Bij de uitwerking van implicaties wordt voor verschillende scenario's gesproken over **frictiekosten**: dit zijn extra kosten die ontstaan wanneer Twentse Koers stopt of in een andere vorm verder gaat. Als afscheid genomen moet worden van medewerkers en zij niet doorstromen in een andere baan, bestaan deze frictiekosten uit transitievergoedingen en 1 of 2 jaar WW. Wanneer voor alle huidige medewerkers van Twentse Koers een maximale transitievergoeding en 2 jaar WW moet worden betaald (dus het worst-case scenario), worden de frictiekosten geschat op ruim 4,1 miljoen euro (*Bron: Bedrijfsvoering SamenTwente*).

Als de nieuwe vorm betekent dat de dienstverleningsovereenkomst met de gastheer wordt ontbonden en dat afscheid moet worden genomen van medewerkers die via de gastheerconstructie voor het programma Twentse Koers werken, bedragen de maximale frictiekosten naar schatting 335.000 euro (op basis van transitievergoedingen en 2 jaar WW) (*Bron: Bedrijfsvoering SamenTwente*).

Afhankelijk van het gekozen scenario en het moment van besluitvorming kunnen de daadwerkelijke frictiekosten echter (fors) lager (of zelfs nihil) zijn. Bijvoorbeeld wanneer bij continuering niet of beperkt afscheid wordt genomen van huidige medewerkers en/of omdat medewerkers zelf tijdig een andere baan vinden als het programma wordt beëindigd.

Overigens geldt voor een deel van de medewerkers van Twentse Koers dat zij, als het programma wordt verlengd, in de periode tussen 2026 en 2028 een contract voor onbepaalde tijd moet krijgen.

In totaal betreft het verdeeld over deze periode 25,5 fte: 2,78 fte in 2026 (let op: deze contracten zullen moeten worden verlengd gedurende de huidige looptijd van het programma); 16 fte in 2027 en 6,72 fte in 2028. Dit staat op gespannen voet met het tijdelijke karakter van het programma Twentse Koers en met de beschikbaarheid van financiële middelen via AZWA en HLO.

Omdat niet duidelijk is *hoe* scenario's in de praktijk worden ingevuld en welke gevolgen dit heeft voor de personele bezetting, is het niet mogelijk een precieze inschatting te maken van de financiële risico's per scenario.

3.3.1 Scenario 1: Ongewijzigd verder met Twentse Koers

In dit scenario gaat Twentse Koers door in de huidige vorm als regionaal samenwerkingsverband; de bestaande structuur, themalijnen en werkwijze worden ongewijzigd voortgezet.

Organisatorische varianten:

Geen.

Eigenaarschap:

Ongewijzigd.

Processen van afweging en besluitvorming:

Deze blijven onveranderd, via het AO Twentse Koers en het BO Twentse Koers.

1

2

3

4

5



Aanvragen van middelen:

AZWA-/HLO-middelen worden aangevraagd via SamenTwente.

SWOT-analyse:

- *Sterktes:* De basis is gelegd en bekend bij betrokken partijen. De structuur en werkwijze rondom de themalijnen zijn bekend bij eigenaren en partners.
- *Zwaktes:* Risico op routinematige voortzetting zonder vernieuwing en met beperkte ruimte voor verbetering.
- *Kansen:* Twentse Koers kan zich blijven profileren als herkenbare regionale werkwijze; continuïteit biedt duidelijkheid en zekerheid voor programmamedewerkers.
- *Bedreigingen:* Afhankelijkheid van (tijdelijke) externe financiering zoals AZWA-en HLO-middelen; bij het verminderen of wegvallen van de middelen komt de voortzetting onder druk.

Implicaties:

De uitvoerbaarheid is hoog, maar het scenario biedt niet of nauwelijks ruimte voor vernieuwing of verbetering, terwijl wél knelpunten worden ervaren. Er is niet of nauwelijks sprake van frictiekosten. Wel is het zo, dat een deel van de huidige contracten van medewerkers voor bepaalde tijd zal moeten worden omgezet in contracten voor onbepaalde tijd; wat op gespannen voet staat met het programmatische karakter van Twentse Koers en de beschikbaarheid van financiële middelen op lange termijn.

3.3.2 Scenario 2: Beter verder met Twentse Koers

In dit scenario gaat Twentse Koers door als regionaal samenwerkingsverband, met gerichte aanpassingen in de uitvoering om de doelen te bereiken.

Organisatorische varianten:

Er zijn binnen dit scenario mogelijkheden om verbeteringen door te voeren:

- Het aanscherpen van de inhoudelijke focus van het programma en/of de samenwerking met en tussen eigenaren.
- Het aanpassen van de interne programmaorganisatie.
- Het aanpassen van (de wijze waarop invulling wordt gegeven aan) de besluitvormings- en overlegstructuren.
- De invulling van de gastheerconstructie.
- De invulling van het eigenaarschap.
- De samenwerking met regionale partners.

Eigenaarschap:

Kan in principe gelijkwaardig verdeeld blijven tussen de gemeenten, Menzis, Provincie Overijssel en SamenTwente. Als Menzis en de Provincie niet meer risicodragend in Twentse Koers willen participeren, kunnen separate afspraken met Menzis en Provincie Overijssel worden gemaakt.

Processen van afweging en besluitvorming:

Via het AO Twentse Koers en het BO Twentse Koers, maar met gerichte aanpassingen om de uitvoering te verbeteren.

Aanvragen van middelen:

AZWA-/HLO-middelen worden aangevraagd via SamenTwente.



SWOT-analyse:

- *Sterktes:* Het merk Twentse Koers blijft behouden, wat waardevol is voor de herkenbaarheid en continuïteit voor de regio, het Rijk en andere regio's. Gerichte aanpassingen kunnen leiden tot meer doeltreffendheid en doelmatigheid in de uitvoering. Het scenario biedt kansen om vooraf duidelijke resultaten af te spreken en daarop te sturen.
- *Zwaktes:* Zonder duidelijke herijking bestaat het risico dat verbeteringen niet leiden tot wezenlijk andere resultaten.
- *Kansen:* De mogelijkheid om de rol en positionering van Twentse Koers beter af te bakenen, de afstemming met partners en andere samenwerkingsverbanden beter af te stemmen en het merk Twentse Koers regionaal verder te versterken om de impact te vergroten.
- *Bedreigingen:* De impact van veranderingen kan beperkt zichtbaar zijn, waardoor aanpassingen lijken op 'oude wijn in nieuwe zakken'.

Implicaties:

In dit scenario kan met (deels relatief kleine) aanpassingen gestreefd worden naar verbeteringen in de inrichting en de uitvoering van Twentse Koers. Een deel van de huidige contracten voor bepaalde tijd moet in 2027 en 2028 worden omgezet in contracten voor onbepaalde tijd, wat op gespannen voet staat met het programmatische karakter van Twentse Koers en de beschikbaarheid van financiële middelen op lange termijn. Er zijn (beperkte) frictiekosten bij het niet verlengen van arbeidsovereenkomsten.

3.3.3 Scenario 3: Anders verder met Twentse Koers

In dit scenario blijft het programma Twentse Koers bestaan met hetzelfde overkoepelende doel en themalijnen, maar in een andere organisatorische vorm.

Organisatorische varianten:

Binnen dit scenario kan gedacht worden aan:

- 1) Het onderbrengen van de regionale domeinoverstijgende samenwerking bij SamenTwente, waarmee SamenTwente opdrachtnemer wordt van Twentse Koers.
- 2) Het kiezen voor een andere gastheerconstructie voor Twentse Koers.
- 3) Het kiezen voor een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling (GR) voor Twentse Koers.

Eigenaarschap:

- 1) *Onderdeel van SamenTwente:* De 14 gemeenten zijn eigenaar via SamenTwente. Menzis en de Provincie Overijssel kunnen geen eigenaar zijn, maar er kunnen wel formele afspraken met Menzis en de provincie worden vastgelegd om de samenwerking te bekrachtigen.
- 2) *Andere gastheerconstructie:* het eigenaarschap kan in principe ongewijzigd blijven, mits alle eigenaren dat willen.
- 3) *Nieuwe gemeenschappelijke regeling:* Overheden kunnen eigenaar blijven; Menzis kan geen eigenaar zijn, maar er kunnen wél formele afspraken worden vastgelegd om de samenwerking te bekrachtigen.

Processen van afweging en besluitvorming:

- 1) *Onderdeel van SamenTwente:* besluiten lopen via het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van SamenTwente, ambtelijke voorbereiding vindt plaats in de bestaande inhoudelijke AO's

1

2

3

4

5



(Publieke Gezondheid, Jeugd, Wmo). Menzis en Provincie Overijssel nemen zelfstandig besluiten in lijn met de formele afspraken.

- 2) *Nieuwe gastheerconstructie*: AO Twentse koers en BO Twentse Koers blijven behouden.
- 3) *Nieuwe gemeenschappelijke regeling*: Twentse Koers krijgt een eigen Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur.

Aanvragen van middelen:

Via SamenTwente of via de nieuwe GR. Via een andere gastheerconstructie is het aanvragen van middelen nader te bepalen. Omdat het SPUK-middelen betreft, zal deze gastheerorganisatie een overheidsorganisatie moeten zijn.

SWOT-analyse:

- *Sterktes*:
 - Het onderbrengen van Twentse Koers bij SamenTwente past bij de nadruk die in AZWA wordt gelegd op verplichte structurele borging van domeinoverstijgende aanpakken, waarmee de verschuiving van zorg naar gezondheid, die met het IZA is ingezet, een meer structureel karakter krijgt.
 - Als ervoor wordt gekozen om separate formele afspraken vast te leggen met Menzis en Provincie Overijssel, ontstaat een situatie van waaruit alle partijen vanuit hun eigen verplichtingen en met passende financieringsstromen deel kunnen blijven nemen aan de domeinoverstijgende regionale netwerksamenwerking.
 - Overzicht in overlegstructuren: wanneer Twentse Koers een organisatieonderdeel wordt van SamenTwente, wordt het aantal entiteiten (en overlegstructuren) verminderd, wat kan leiden tot meer overzicht en minder bestuurlijke complexiteit.

- Versterken democratische legitimiteit: het AB en DB van SamenTwente hebben mandaten, die het huidige BO van Twentse Koers niet heeft. Ook is SamenTwente een GR en daarmee verplicht om verantwoording af te leggen aan gemeenteraden. Door de verantwoordelijkheden te beleggen bij SamenTwente wordt de democratische legitimiteit versterkt.
- *Zwaktes*: Investeren in een nieuwe organisatievorm kost tijd en leidt (tijdelijk) af van het inhoudelijke doel. Daarnaast heeft het mogelijk gevolgen voor het eigenaarschap van Twentse Koers. Het onderbrengen van Twentse Koers in een nieuwe GR leidt tot meer bestuurlijke complexiteit. Door het onderbrengen van Twentse Koers bij een andere gastheer verschuift de dubbelrol van eigenaar en gastheer naar een andere organisatie, wat per saldo geen oplossing oplevert voor dit knelpunt.
- *Kansen*: Een nieuwe start kan vernieuwende inzichten opleveren met betrekking tot de programmering, de governance en/of de samenwerking met partners en samenwerkingsverbanden. Door de regionale coördinatie te beleggen bij SamenTwente wordt er een eenduidig aanspreekpunt en contractpartner georganiseerd voor belangrijke partners: Provincie Overijssel en Menzis, maar ook voor partijen als het ROAZ en Twente Beter.
- *Bedreigingen*: Een nieuwe organisatievorm biedt geen garantie op het oplossen van de huidige knelpunten, bijvoorbeeld als het gaat om spanningen tussen meerwaarde van regionale samenwerking in relatie tot lokale opgaven.



Implicaties:

De organisatorische varianten op dit scenario hebben elk eigen implicaties. Zo is de gelijkwaardigheid van eigenaren een belangrijk punt van aandacht binnen dit scenario; de huidige eigenaren kunnen deze rol niet binnen alle organisatorische varianten op de huidige wijze voortzetten.

Bij het onderbrengen van Twentse Koers als organisatieonderdeel van SamenTwente, verloopt overleg en besluitvorming via het AB en DB van SamenTwente, waardoor de overlegstructuur van het AO en BO Twentse Koers wegvalt. Daarmee is SamenTwente *opdrachtnemer* en is er geen onderscheid tussen SamenTwente als eigenaar en als werkgever. Werknemers kunnen in principe in dienst blijven bij SamenTwente. Wel is het zo, dat een deel van de huidige contracten voor bepaalde tijd moet moeten omgezet in contracten voor onbepaalde tijd; wat op gespannen voet staat met het programmatische karakter van Twentse Koers en de beschikbaarheid van financiële middelen op lange termijn. Dit scenario is juridisch en bestuurlijk ingrijpender dan scenario 2. Het past bij de beweging die met AZWA is ingezet als het gaat om de een structurele borging van domeinoverstijgende aanpakken en het draagt bij aan de reductie van bestuurlijke complexiteit en de versterking van democratische legitimiteit.

3.3.4 Scenario 4: Anders verder zonder Twentse Koers

Binnen dit scenario wordt nog steeds regionaal samengewerkt aan de gezamenlijke beleidsdoelen, maar met een andere strategie/constructie, zonder het programma Twentse Koers. De uitvoering vindt plaats buiten Twentse Koers om.

Organisatorische varianten:

Voorbeelden van organisatorische varianten binnen dit scenario:

- 1) Werken met een mandaatgemeente.
- 2) Twentse Koers integreren met een ander samenwerkingsverband, zoals Twente Beter.

Eigenaarschap:

- *Mandaatgemeente:* Menzis en Provincie Overijssel kunnen binnen deze variant geen eigenaar meer zijn.
- *Integratie met een ander samenwerkingsverband:* Zowel publieke als private partijen zijn eigenaar van het samenwerkingsverband.

Processen van afweging en besluitvorming:

- *Mandaatgemeente:* De mandaatgemeente neemt formeel de besluiten, binnen de kaders die de Colleges van deelnemende gemeenten vooraf hebben vastgesteld. De mandaatregeling of de samenwerkings-overeenkomst bepaalt voor welke onderwerpen mandaat geldt, hoe verantwoording wordt afgelegd en geschillen worden opgelost, et cetera.
- *Integratie met een ander samenwerkingsverband:* Er moeten nieuwe processen voor afweging en besluitvorming worden vastgelegd die recht doen aan de interne werkwijzen van betrokkenen, waarbij rekening wordt gehouden met (de verschillen tussen) juridische entiteiten (publiek/privaat).

1

2

3

4

5



Aanvragen van middelen:

Via de mandaatgemeente of het samenwerkingsverband dat voldoet aan de eisen om middelen aan te mogen vragen. De aangevraagde middelen worden verdeeld onder deelnemende partijen om (samen) te werken aan afgesproken doelen via de vastgestelde programmering.

SWOT-analyse:

- *Sterktes:* Bij een mandaatgemeente kan snel en slagvaardig worden gehandeld, zolang het besluiten betreft die vallen binnen kaders die de deelnemende gemeenten hebben vastgesteld. Bij integratie met een ander samenwerkingsverband hoeft de inhoudelijke focus en prioritering van beide samenwerkingsverbanden niet meer te worden afgestemd.
- *Zwaktes:* Zonder een centrale organisatie als Twentse Koers neemt de druk op het ambtelijk apparaat van individuele gemeenten toe. Bij integratie met een ander samenwerkingsverband wordt ingeboet aan slagkracht, omdat de processen van besluitvorming complexer verlopen vanwege (verschillen tussen) juridische entiteiten.
- *Kansen:* Er kunnen meer gerichte (subregionale) samenwerkingen ontstaan waarin alleen het hoogstnoodzakelijke wordt opgepakt.
- *Bedreigingen:* Bij een mandaatgemeente ontstaat als gevolg van het verschil in positie en betrokkenheid ongelijkwaardigheid tussen de gemeenten.

Implicaties:

Het afbouwen van Twentse Koers en het vormgeven van een andere strategie/constructie kost (veel) tijd, capaciteit en middelen, wat (tijdelijk) ten koste gaan van de inhoudelijke focus. De organisatorische varianten zijn zowel bestuurlijk als juridisch complex en brengen een intensief verandertraject met zich mee. Daarbij is de vraag of de huidige knelpunten

die worden ervaren bij de Twentse Koers worden opgelost bij het kiezen voor een andere strategie/constructie. Ook ontstaan (mogelijk) hoge frictiekosten bij de afbouw van Twentse Koers, al kunnen (project)-medewerkers mogelijk (deels) worden overgenomen door gemeenten en partners om aan projecten (verder) te werken.

3.3.5 Scenario 5: Niet verder met Twentse Koers

Het programma Twentse Koers wordt losgelaten. Er worden regionaal niet meer gezamenlijk nieuwe rijksmiddelen aangevraagd. Er wordt op andere manieren (samen)gewerkt aan bredere maatschappelijke opgaven.

Organisatorische varianten:

Partijen werken afzonderlijk aan de maatschappelijke opgaven, of werken samen aan maatschappelijke opgaven zonder centrale regionale regie en afstemming.

Processen van afweging en besluitvorming:

De lokale processen voor afweging en besluitvorming worden gevolgd.

Aanvragen van middelen:

Er kan mogelijk geen gebruik worden gemaakt van regionaal aan te vragen rijksmiddelen, omdat niet kan worden voldaan aan randvoorwaarden die gelden op het gebied van regionale samenwerking voor de aanvraag van rijksmiddelen.

SWOT-analyse:

- *Sterktes:* De Gemeenteraad en het College zijn volledig aan zet, zonder tussenkomst van regionale gremia. Beleid, plannen en projecten kunnen volledig worden afgestemd op lokale behoeften, zonder regionale afstemming en samenwerking.



- *Zwaktes:* Er is geen regionale structuur om kennis te delen en regie te voeren op projecten. Het wegvallen van een centraal regionaal coördinatiemechanisme leidt tot versnippering van projecten. De gemeenten moeten initiatieven afzonderlijk opzetten, wat leidt tot duplicatie van werk en een verhoogde werkdruk.
- *Kansen:* De gemeenten kunnen gericht samenwerkingsvormen ontwikkelen die optimaal aansluiten bij lokale, subregionale of thematische behoeften. Gemeenten en subregio's krijgen ruimte een eigen koers te varen, afgestemd op lokale en/of (sub)regionale kenmerken. Lokale kennisopbouw kan leiden tot meer lokale deskundigheid en betere (borging van) innovatieve oplossingen.
- *Bedreigingen:* De uitvoering van het Regioplan loopt vast en er kan niet meer worden voldaan aan de regionale opdracht vanuit het AZWA en HLO. Financiering via regionaal aan te vragen middelen verloopt gecompliceerd of is niet meer mogelijk.

Implicaties:

Er is in dit scenario sprake van volledige beëindiging van het programma en ten dele beëindiging van de uitvoering van het Regioplan. De regio kan daarmee de verplichtingen die voortkomen uit het AZWA en HLO mogelijk niet meer nakomen en voldoet mogelijk niet meer aan eisen die worden gesteld aan het aanvragen van rijksmiddelen. Elke gemeente moet zelfstandig opereren. Dit leidt tot versnippering van beleid, minder regionale denk- en uitvoeringskracht en verhoogde druk op individuele gemeenten om complexe domeinoverstijgende opgaven op te pakken. Ook ontstaan (mogelijk) hoge frictiekosten bij de afbouw van Twentse Koers, al kunnen (project)medewerkers mogelijk (deels) worden overgenomen door gemeenten om op die manier aan projecten (verder) te werken.



4. Vergelijking en reflectie

Dit hoofdstuk vergelijkt de scenario's op relevante aspecten en reflecteert op de voor- en nadelen, risico's en consequenties van elk scenario.

4.1 Samenvattende vergelijking

Op basis van de uitwerking in hoofdstuk 3 worden de vijf scenario's voor de toekomst van Twentse Koers hieronder samenvattend vergeleken op de volgende aspecten: haalbaarheid, consequenties, risico's en aansluiting bij de maatschappelijke opgaven.

Scenario 1 is gericht op voortzetting van de huidige lijn, waarbij de huidige structuur, themalijnen en werkwijze behouden blijven. Er zijn geen grote veranderingen nodig. Tegelijkertijd is er in dit scenario weinig ruimte voor vernieuwing, terwijl de uitkomsten van de evaluatie de noodzaak onderstrepen van en aanknopingspunten geven voor verbeteringen. Het risico bestaat dat de samenwerking routinematig wordt voortgezet met weinig ruimte voor wezenlijke verbeteringen, die wel gewenst en noodzakelijk zijn gezien lokale en regionale maatschappelijke opgaven.

In **scenario 2** blijft het programma Twentse Koers bestaan, met gerichte aanpassingen in de organisatie en/of de uitvoering van het programma. Bijvoorbeeld door inhoudelijke focus en prioritering aan te brengen in de programmering, door overeengekomen spelregels rondom besluitvormingsprocessen aan te scherpen en/of in de praktijk beter in te vullen, door de invulling van het eigenaarschap en gastheerschap op onderdelen te herzien, et cetera. Met relatief beperkte ingrepen kunnen de gewenste en noodzakelijke verbeteringen worden gerealiseerd. Dit scenario biedt kansen voor een betere inhoudelijke focus en prioritering, efficiëntere samenwerking en uitvoering, betere monitoring van projecten en resultaten. Het risico bestaat dat de doorgevoerde aanpassingen onvoldoende leiden tot een wezenlijk andere werkwijze en betere resultaten, terwijl die wel gewenst en noodzakelijk zijn gezien lokale en regionale maatschappelijke opgaven.

1

2

3

4

5



In **scenario 3** blijft het programma Twente Koers bestaan, maar met een aangepaste strategie/constructie, bijvoorbeeld door verder te gaan als onderdeel van SamenTwente, met een andere gastheerorganisatie of in een nieuwe gemeenschappelijke regeling. De herstructurering van de strategie/constructie is bestuurlijk en juridisch complex, wat (tijdelijk) ten koste kan gaan van de inhoudelijke focus. Afhankelijk van de invulling, heeft het scenario mogelijk consequenties voor de positie en rolinvulling van de huidige eigenaren Menzis en Provincie Overijssel. Ook heeft het scenario mogelijk gevolgen voor de beeldvorming richting partners en het Rijk. Het risico bestaat dat wordt gekozen voor een aangepaste strategie/constructie, maar dat knelpunten in de huidige situatie daarmee niet worden opgelost.

Scenario 4 betekent dat de regionale beleidsdoelen worden nagestreefd, maar zonder het programma Twentse Koers als strategie/constructie. De uitvoering vindt plaats via een andere samenwerkingsvorm, zoals via een mandaatgemeente, of door de integratie met een ander samenwerkingsverband. Dit scenario kost (veel) tijd, capaciteit en middelen, wat (tijdelijk) ten koste kan gaan van de inhoudelijke focus. Ook dit scenario bestuurlijk en juridisch complex. De aansluiting bij lokale en regionale maatschappelijke opgaven is afhankelijk van de focus en invulling van de nieuwe samenwerkingsvorm. Het risico bestaat dat wordt gekozen voor een andere strategie/constructie, maar dat knelpunten in de huidige situatie daarmee niet worden opgelost.

In **scenario 5** wordt het programma Twentse Koers beëindigd. Partijen werken afzonderlijk aan maatschappelijke opgaven, of werken samen zonder centrale regie en afstemming. Dit scenario leidt tot versnippering van beleid en uitvoering, het verlies van regionale slagkracht en het mogelijk wegvallen van mogelijkheden om aanspraak te maken op de

financiële rijksmiddelen. Hoewel binnen dit scenario lokale autonomie sterk wordt vergroot, wordt beperkt meerwaarde gerealiseerd door (sub)regionale samenwerking. Ook verhoogt dit scenario de druk op individuele gemeenten en partijen.

4.2 Reflectie op de scenario's

De vergelijking van deze scenario's laat zien dat elk scenario voor- en nadelen heeft. De keuze voor de best passende toekomstbestendige organisatievorm vraagt zorgvuldige afweging van aandachtspunten en overwegingen.

Gezamenlijke programmering en gezamenlijk commitment

De lokale en de regionale maatschappelijke opgaven zijn groot in Twente, ook in de toekomst. Voor veel vraagstukken geldt dat, om er goed op te kunnen inspelen, regionaal domeinoverstijgend zal moeten worden samengewerkt. Betrokken partijen ondernemen zelf en samen, tal van activiteiten om de maatschappelijke opgaven in de toekomst het hoofd te kunnen bieden, ook buiten Twentse Koers om. Daarmee ontstaat het risico dat er sprake is van overlap van projecten van Twentse Koers met andere lokale en regionale activiteiten van betrokken partijen, en/of dat projecten van Twentse Koers onvoldoende aansluiten op deze activiteiten, en/of dat projecten onvoldoende meerwaarde hebben. Dit risico heeft niet zozeer te maken met het feit dat de partijen regionaal samenwerken, maar vooral met de inhoudelijke programmering en de wijze waarop de samenwerking in de praktijk invulling krijgt. Deze beide aspecten vragen om een nadere uitwerking.

Voorafgaand aan de vraag wat de best passende vorm is voor toekomstige regionale samenwerking, gaat de constatering dat (op bepaalde onderdelen) domeinoverstijgend regionaal zal moeten worden



samengewerkt om grote maatschappelijke opgaven ook in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Het belang van en de noodzaak voor domeinoverstijgende regionale samenwerking is daarmee bovenliggend aan elk scenario, ongeacht de vorm. Vervolgens is de vraag h   de samenwerking het beste ingevuld kan worden, namelijk op een manier, waarbij de samenwerking tot meer waarde leidt dan de som van de afzonderlijke delen. Het commitment van betrokken partijen voor het gekozen scenario en de wijze waarop het scenario in de praktijk vervolgens invulling krijgt zijn beide essentieel voor het slagen van de gekozen richting.

Eigenaarschap en governance

Een belangrijk aandachtspunt bij het maken van een keuze voor de best passende toekomstige invulling van de regionale samenwerking, is de positie van de eigenaren in het algemeen en de positie van Menzis en Provincie Overijssel in het bijzonder. Beide partijen hebben aangegeven het belang en de noodzaak van regionale domeinoverstijgende samenwerking te onderschrijven en willen betrokken blijven bij en bijdragen aan deze samenwerking. Tegelijkertijd willen beide partijen financiële risico's minimaliseren die ze lopen voor middelen waar ze geen directe invloed op hebben (de SPUK-middelen). Of beide partijen in de toekomst daarmee nog eigenaar kunnen (en willen) blijven van Twentse Koers, is afhankelijk van de wijze waarop dit eigenaarschap na 2026 wordt ingevuld en hoe dit samenhangt met het dragen van financiële risico's. Mogelijk kunnen er verschillende vormen van eigenaarschap en/of partnerschap worden onderscheiden. Ook kan de samenwerking met Menzis en/of Provincie Overijssel worden bekrachtigd via separate formele afspraken, waarbij Menzis en/of Provincie Overijssel geen mede-eigenaar meer zijn van de uitvoeringsconstructie, maar wel mede-eigenaar blijven van het Regioplan. Dit vraagt een nadere juridische analyse en uitwerking.

Als Twentse Koers wordt ondergebracht bij SamenTwente (scenario 3), kunnen Menzis en Provincie Overijssel geen eigenaar meer zijn. Het onderbrengen van Twentse Koers bij SamenTwente leidt tot meer bestuurlijke eenvoud en een heldere rolverdeling, waarbij het AO en BO van Twentse Koers plaatsmaken voor het AB en DB van SamenTwente. Tevens versterkt het de democratische legitimiteit van Twentse Koers. Ook maakt het een einde aan de dubbelrol van SamenTwente als eigenaar in het BO Twentse Koers en als werkgever binnen het gastheerschap van Twentse Koers. De aansturing wordt daarmee eenduidiger. Dit scenario betekent een uitbreiding van de opdracht aan SamenTwente. Dit vraagt een nadere juridische analyse en uitwerking.

Het vormgeven aan een nieuwe juridische entiteit via een gemeenschappelijke regeling (scenario 4) leidt tot extra bestuurlijke complexiteit en staat haaks op de wens om de regionale samenwerking overzichtelijk te houden. Ook de integratie met andere samenwerkingsverbanden, zoals Twente Beter, brengt bestuurlijke en financiële complexiteit met zich mee, onder andere vanwege verschil in culturen, geldstromen en mandaten. In dit scenario worden 14 gemeenten onderdeel van Twente Beter, terwijl vanuit partners juist de behoefte wordt uitgesproken voor      aanspreekpunt voor de 14 gemeenten. Hierdoor bestaat het risico dat de slagkracht van de samenwerking afneemt en besluitvorming trager verloopt. In de huidige context is samenwerking belangrijk om te werken aan de maatschappelijke opgaven, maar om goed te kunnen samen te werken is een integratie niet noodzakelijk.

Het scenario van een mandaatgemeente (scenario 4) biedt een alternatief waarbij      gemeente formeel optreedt namens de regio, maar roept ook vragen op over welke mandaatgemeente wordt gekozen en hoe deze mandaatgemeente namens alle 14 gemeenten kan spreken. Dit vraagt om



nieuwe afspraken over mandatering, het aanvragen en doorzetten van middelen, verantwoording en besluitvorming. Het risico op versnippering van initiatieven blijft aanwezig als een centraal aanspreekpunt en de gezamenlijke programmering onvoldoende zijn geborgd. Dit scenario is daarmee geen duidelijk antwoord op verbeterpunten die zijn aangedragen vanuit de evaluatie.

Gevolgen voor het personeelsbestand en te verwachten frictiekosten

Het ongewijzigd voortzetten van Twentse Koers (scenario 1) impliceert dat bestaande arbeidscontracten worden voortgezet of worden omgezet naar contracten voor onbepaalde tijd. De impact van scenario 2 t/m 5 op het huidige personeelsbestand en de mogelijke omvang van de frictiekosten is afhankelijk van keuzes die worden gemaakt rondom de inhoudelijke programmering en/of de daadwerkelijke invulling van de scenario's.

Scenario 3 (anders verder met Twentse Koers) brengt een herstructurering van de organisatievorm met zich mee, bijvoorbeeld Twente Koers als formeel onderdeel van SamenTwente, of Twentse Koers bij een andere gastheer, of Twentse Koers als nieuwe gemeenschappelijke regeling. Omdat medewerkers via de huidige gastheerconstructie al in dienst zijn bij SamenTwente, zou een overgang naar een formele inbedding binnen SamenTwente relatief eenvoudig kunnen zijn. Er is geen sprake van een ingrijpende wisseling van werkgeverschap of een complexe overgang van arbeidsvoorwaarden. Afhankelijk van de gekozen structuur zouden functies of rollen kunnen wijzigen, maar de continuïteit voor het huidige personeelsbestand kan grotendeels worden geborgd.

Als gekozen wordt voor een volledig nieuwe juridische entiteit buiten SamenTwente, wordt het uitgangspunt losgelaten dat medewerkers van Twentse Koers in dienst zijn bij SamenTwente. De frictiekosten kunnen dan

toenemen vanwege de kosten voor de overgang van personeel naar een andere werkgever, de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en mogelijke onzekerheid bij medewerkers.

Bij scenario 4 (anders verder zonder Twentse Koers) moeten medewerkers mogelijk worden overgenomen door gemeenten en/of partners. Naast dat de medewerkers dit ook moeten willen, brengt dit proces aanzienlijke frictiekosten met zich mee, zoals afvloeiingsregelingen en herplaatsings-trajecten, evenals verlies van expertise en continuïteit.

Scenario 5 (niet verder met Twentse Koers) betekent het beëindigen van de domeinoverstijgende regionale samenwerking. Voor de medewerkers betekent dit dat zij op zoek moeten naar een andere baan. Gemeenten of partners kunnen zelf bepalen of en hoe zij medewerkers overnemen. Dit scenario kan leiden tot hoge frictiekosten en kent een groot risico op verlies van expertise en continuïteit.



5. Advies en onderbouwing

Dit hoofdstuk presenteert het uiteindelijke advies, onderbouwt de keuze voor de adviesrichting en benoemt aanbevelingen voor het vervolg.

5.1 Adviesrichting voor toekomst Twentse Koers

Welke *richting* adviseren wij voor de toekomst van Twentse Koers?

In de voorgaande hoofdstukken zijn diverse toekomstscenario's voor het programma Twentse Koers uitgewerkt. In dit hoofdstuk werken we de adviesrichting uit.

Twentse Koers is bedacht vanuit de bedoeling om lokaal impact te creëren door regionaal domeinoverstijgend samen te werken. Daarin zijn inrichtings- en ontwerpkeuzes gemaakt, passend bij die bedoeling. In de praktijk blijkt dat er veel goed gaat, maar ook dat zich verschillende knelpunten voordoen in de uitvoering van het programma en dat de gewenste meerwaarde nog onvoldoende is gerealiseerd.

De eigenaren zouden daarom kunnen besluiten om het programma te stoppen. Een dergelijk besluit zou voorbijgaan aan de noodzaak én het potentieel van regionaal domeinoverstijgend samenwerken, mits deze goed wordt vormgegeven door alle betrokkenen. *Daarom adviseren wij **niet** om te stoppen met het programma Twentse Koers (scenario 5).*

*Gezien de geconstateerde knelpunten als het gaat om de vorm en de inhoud van het programma adviseren wij ook **niet** om Twentse Koers ongewijzigd te zetten (scenario 1).* Dit neemt immers niet de geconstateerde knelpunten weg.

*Ook adviseren wij **niet** om de strategie/het construct van Twentse Koers te wijzigen via een fundamenteel andere governance (scenario 4).* Het kiezen voor een mandaatgemeente brengt nieuwe risico's en complexiteit met zich mee en vraagt om een investering in tijd en middelen die afleidt van de inhoud. Dit geldt ook voor een eventuele integratie met Twente Beter.

1

2

3

4

5



Bovendien is er sprake van verschillende geldstromen en van verschillen in governance-structuren tussen gemeenten en partners op het gebied van zorg en welzijn. Integratie betekent daarmee niet dat de samenwerking per definitie beter wordt. Sterker nog: er wordt complexiteit toegevoegd die ten koste gaat van de slagkracht die nodig is.

*Wij adviseren **wél** om gezamenlijk in te zetten op het creëren van meer waarde in de domeinoverstijgende regionale samenwerking, door in ieder geval beter én mogelijk ook anders verder te gaan door te overwegen om het programma Twentse Koers onder te brengen bij SamenTwente (scenario 2 en mogelijk 3).*

We benadrukken dat een groot deel van de knelpunten die we hebben geconstateerd rondom het programma Twentse Koers kan worden opgepakt binnen scenario 2 (*beter* verder gaan met Twentse Koers). Denk hierbij aan de aanscherping van de inhoudelijke programmering, het functioneren van de formele overlegstructuren en besluitvormingsroutes, het monitoren en borgen van programma- en projectresultaten, et cetera.

Het *anders* verder gaan met Twentse Koers (scenario 3) betekent dat een grotere en verregaandere stap wordt gezet. Hiervoor hebben wij drie organisatorische varianten beschreven: 1) het onderbrengen van de regionale domeinoverstijgende samenwerking bij SamenTwente; 2) een andere gastheerconstructie en 3) een nieuwe GR voor Twentse Koers. Het onderbrengen van Twentse Koers in een nieuwe GR leidt tot meer bestuurlijke complexiteit. Door het onderbrengen van Twentse Koers bij een andere gastheer verschuift de dubbelrol van eigenaar en gastheer naar een andere organisatie, wat per saldo geen oplossing oplevert voor dit knelpunt.

Er zijn een aantal argumenten om te overwegen om de regionale domeinoverstijgende samenwerking onder te brengen bij SamenTwente. In het AZWA wordt de nadruk gelegd op de *structurele* borging van domeinoverstijgende aanpakken. De overweging om het programma Twentse Koers onder te brengen bij SamenTwente als uitvoeringsorganisatie sluit aan bij deze opdracht.

Het eventueel onderbrengen van Twentse Koers bij SamenTwente draagt mogelijk ook bij aan de gewenste reductie van bestuurlijke complexiteit in de regio, het voorkomen van dubbelrollen van betrokken partijen en het levert een bijdrage aan het versterken van democratische legitimatie van regionale samenwerking. Ook wordt tegemoetgekomen aan de wens van Menzis en Provincie Overijssel om de financiële risico's te minimaliseren die ze lopen voor middelen waar ze geen directe invloed op hebben. Zij zijn dan geen mede-eigenaar meer van het uitvoeringsconstruct, maar wel van het Regioplan, waarbij separate formele samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Overigens kan dit ook in scenario 2 vormgegeven worden.

De wenselijkheid en de mogelijkheden voor het *anders* verdergaan met Twentse Koers zijn tegelijkertijd afhankelijk van de inhoudelijke en de randvoorwaardelijke kaders die vanuit AZWA en HLO worden meegegeven (die nog niet exact bekend zijn) en van de juridische (on)mogelijkheden wat betreft de GR van SamenTwente en de overeen te komen separate formele afspraken met Menzis en Provincie Overijssel (wat nader onderzocht en uitgewerkt moet worden).

We merken op dat het eventueel *anders* verdergaan met Twentse Koers niet kan zonder ook *beter* verder te gaan met Twentse Koers, omdat een groot deel van de knelpunten die we hebben geconstateerd rondom het

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5



programma Twentse Koers niet worden opgelost door *alleen* invulling te geven aan scenario 3.

Mocht overwogen worden om het programma Twentse Koers onder te brengen bij SamenTwente, dan is het ons inziens belangrijk om het integrale karakter van de verplichte en de vrijwillige samenwerking binnen het programma waar nodig en mogelijk zoveel mogelijk te behouden. Zo kan versnippering in de coördinatie en de uitvoering worden voorkomen (in lijn met eisen die vanuit AWZA en HLO aan de coördinatie gaan worden gesteld) en een eenduidig aanspreekpunt worden behouden voor partners (in lijn met wensen die vanuit partners zijn geuit).

Waarom adviseren wij om *nu* een richting te kiezen?

Het is nog niet volledig duidelijk hoe de AZWA- en de HLO-middelen zullen worden uitgekeerd na 2026, binnen welke kaders de rijksmiddelen mogen worden aangevraagd, welke randvoorwaarden gelden voor de besteding van de middelen, et cetera. Hierover ontstaat de komende maanden meer duidelijkheid.

Toch is het ons inziens belangrijk om niet te wachten met het maken van een richtinggevende keuze voor het vervolg van Twentse Koers totdat er meer duidelijkheid is over omvang en de kaders van de financiering. Een zorgvuldige herijking van de inhoudelijke agenda van Twentse Koers voor na 2026 vraagt doorlooptijd, waarvoor 2026 benut kan worden, op basis van de al bekende uitgangspunten in het IZA, AZWA en HLO. Dit geldt ook voor de organisatorische vertaal- en concretiseringsslag die hieruit volgt. Daarbij is het van groot belang om de medewerkers van Twentse Koers perspectief te bieden: bij blijvende onduidelijkheid gaan de medewerkers mogelijk op zoek naar een andere baan, zeker als zij een tijdelijk contract hebben met onduidelijkheid over het vervolg. Dit zorgt mogelijk voor een

‘braindrain’ op de lopende projecten en leidt tot verlies van expertise en continuïteit.

5.2 Aanbevelingen voor het vervolgproces

Een belangrijke constatering is dat het proces van vraagarticulatie binnen het programma beter moet. Wat hebben de eigenaren nodig van Twentse Koers en welke bijdrage vraagt dat vervolgens van het programma? Uit de vraagarticulatie volgt het proces van gezamenlijke prioritering van zowel de themalijnen als de projecten, dat nu suboptimaal verloopt.

We adviseren daarom om te kiezen voor een herijking van de inhoudelijke programmering en om het eerste kwartaal van 2026 te gebruiken om een inhoudelijk koersplan voor Twentse Koers op te stellen voor na 2026 (in lijn met de omvang en de kaders van de financiering vanuit AZWA en HLO en de opdracht om het regiobeeld te herijken en het regioplan aan te vullen) waarin scherpe keuzes worden gemaakt:

- Welke opgaven *moeten* (verplichte samenwerking) en *willen* (vrijwillige samenwerking) de eigenaren regionaal oppakken?
- Hoe kan Twentse Koers hierin ondersteunend zijn?

Deze vragen vormen de basis voor een scherpe programmering met focus en prioritering, waarbij wordt samengewerkt aan vraagstukken waarvoor het écht meerwaarde heeft om domeinoverstijgend samen te werken. Dit geldt zowel voor de verplichte als de vrijwillige regionale samenwerking. Het principe van een ‘Coalition of the Willing’ op projectniveau kan ook na 2026 worden gehanteerd, maar niet op een manier waarin het wordt ervaren en functioneert als een ‘aanbod-gestuurd cafetariamodel’. Dit kan alleen als de vraagarticulatie richting Twentse Koers beter invulling krijgt. Het aanscherpen van de programmering is een proces dat de eigenaren



samen met partners en de programmaorganisatie van Twentse Koers moeten doorlopen.

Op basis van het inhoudelijke koersplan ontstaat duidelijkheid over welke domeinoverstijgende vraagstukken regionaal moeten worden opgepakt na 2026. Vervolgens moet deze samenwerking zo doeltreffend en doelmatig mogelijk worden vormgegeven om daadwerkelijk meerwaarde te hebben in de dagelijkse praktijk. Dit vraagt om **een organisatorische vertaal- en concretiseringslag** die in de eerste maanden van 2026 gemaakt kan worden door de eigenaren van Twentse Koers:

- *We adviseren om te herijken welke **capaciteit** er nodig is om het inhoudelijke koersplan na 2026 uit te voeren. Welk omvang in fte is nodig voor het programmamanagement, de themalijnen en de uitvoering van projecten?*
 - Bij meer focus en prioritering in de programmering ligt een kleinere, robuustere organisatie voor de hand.
 - Hoe borgen we het opgebouwde personele kapitaal en voorkomen we dat 'het kind met het badwater wordt weggegooid'?
- *We adviseren om uit te werken of/hoe Twentse Koers mogelijk kan worden **ondergebracht** bij SamenTwente.*
 - Wat betekent dit voor de opdracht aan SamenTwente en in hoeverre past dit binnen de GR?
 - Wat betekent dit voor de positionering en vormgeving van de programmaorganisatie binnen SamenTwente?
 - Wat betekent dit voor de processen van ambtelijke en bestuurlijke afstemming en besluitvorming?
 - Welke formele afspraken moeten worden gemaakt tussen SamenTwente en Menzis en Provincie Overijssel?
- *We adviseren om uit te werken hoe **de opbrengsten en de impact** van Twentse Koers beter in beeld gebracht kunnen worden na 2026 door registratie en monitoring. Transparantie in de opbrengsten en de impact*

van Twentse Koers is een belangrijke randvoorwaarde voor het behouden van commitment van eigenaren en partners.

- Op basis van de inhoudelijke herijking van het programma Twentse Koers kunnen scherpe doelstellingen worden geformuleerd en kan een meetinstrumentarium worden ingericht dat de voortgang en het rendement van thema-lijnen en projecten zichtbaar maakt.
- De registratie en monitoring moet zowel procesinformatie opleveren (output), als inzicht geven in de opbrengsten en de impact van themalijnen en projecten (outcome). Dit vraagt een uitwerking van de bijdrage die logischerwijs van themalijnen en projecten verwacht kan worden, in relatie tot de invloed van onder meer de lokale context waarin de projecten plaatsvinden.

Regionale samenwerking met partners

Door samenwerkingspartners in het veld wordt aangegeven dat Twentse Koers beschikt over coördinatie- en uitvoeringskracht op de gezamenlijke domeinoverstijgende opgaven. Zonder een vehikel als Twentse Koers lopen partners het risico dat zij 14 keer een domeinoverstijgende samenwerking vorm moeten geven. Andersom hebben de gemeenten groten-deels met dezelfde samenwerkingspartners te maken. Regionale samenwerking met partners is dus een belangrijke voorwaarde om doeltreffend en doelmatig domeinoverstijgend te kunnen samenwerken. Uit de evaluatie volgt dat dit niet vanzelfsprekend goed gaat:

- *We adviseren om richting partners duidelijkheid te verschaffen over namens wie en waarover het programma Twentse Koers kan spreken met partners, toezeggingen kan doen en besluiten kan nemen.*
- *We adviseren om het inhoudelijke koersplan van Twentse Koers samen met partners te ontwikkelen en om hiervoor gebruik te maken van de afstemmingstafel die is ingericht door Twentse Koers en Twente Beter. Bij de uitwerking van het inhoudelijke koersplan moet worden uitgewerkt*



vraagstukken lokaal of subregionaal worden opgepakt door partijen, welke vraagstukken in regionaal verband door Twentse Koers worden opgepakt, welke vraagstukken in regionaal verband door Twente Beter worden opgepakt en welke vraagstukken door Twentse Koers en Twente Beter samen worden opgepakt.

Frictiekosten als gevolg van keuzes

De hoogte van eventuele frictiekosten worden in belangrijke mate bepaald door de keuzes die worden gemaakt over de omvang van het toekomstige programma Twentse Koers, waar medewerkers in dienst komen, maar ook door het tempo waarin keuzes gemaakt worden over de toekomst van het programma.

Er zijn diverse soorten frictiekosten, namelijk frictiekosten die betrekking hebben het al dan niet moeten begeleiden van medewerkers naar ander werk en het betalen van WW. Maar ook frictiekosten die te maken hebben met de aanpassing of ontbinding van de dienstverleningsovereenkomst met SamenTwente. De omvang van deze frictiekosten is vervolgens weer afhankelijk van het moment waarop duidelijkheid ontstaat over de omvang van de toekomstige organisatie van Twentse Koers (moet een deel van de medewerkers opzoek naar een andere baan en als dit zo is, in hoeverre lukt het medewerkers dan om tijdig een andere baan te vinden) en het werkgeverschap (blijven medewerkers bij SamenTwente in dienst, of zijn gemeenten bereid om dienstverbanden over te nemen). Daarbij geldt dat een deel van de tijdelijk contracten, als gevolg van eerdere verlengingen, zal moeten worden omgezet in een dienstverband voor onbepaalde tijd.

Tot slot

Het anders en beter voortzetten van Twentse Koers vraagt om meer dan een fundamentele herijking van de vorm en inhoud van het programma. Het vraagt ook om hernieuwd commitment van eigenaren en partners aan de strategie die wordt gekozen en het construct dat wordt ingericht voor de regionale domeinoverstijgende samenwerking na 2026. Deze herijking is een kans om Twentse Koers opnieuw betekenis te geven. Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt moet een proces worden doorlopen voor een zorgvuldige overgang en borging van opgebouwde kennis, expertise, en relaties, zodat deze niet verloren gaat, maar gecontinueerd wordt. Nu is het moment om voorbij sentimenten te bouwen aan een samenwerking die daadwerkelijk en zichtbaar meer waarde oplevert voor de eigenaren, de partners en (daarmee) de inwoners van Twente.

1

2

3

4

5



Bijlage 1. Overzicht van de basisfunctionaliteiten per leefgebied, inclusief de benodigde basisinfrastructuur en ontwikkelagenda's

	D5 Basisfunctionaliteit	D5 ontwikkelagenda 1	Ontwikkelagenda deel 2	D6 Basisinfrastructuur
Leefgebied	Maatregel	Maatregel	Maatregel	Maatregel
1. Mentale Gezondheid	Laagdrempelige steunpunten EPA	Mentale Gezondheidsnetwerken (o.a. Verkennend gesprek)	<i>Aanpak eenzaamheid</i> <i>Wachttijd ondersteuning</i> <i>Lotgenotengroepen</i> <i>toeleiden naar werk</i> <i>E-communities</i> <i>Verslavingspreventie</i>	Inloopvoorzieningen Sociaal en Gezond (buurt en ziekenhuis) (inclusief gezondheidsloketten)
	Sociaal Verwijzen			Lokaal team - hechte wijkverbanden eerstelijns (inclusief aansluiting JGZ)
2. Vitaal ouder worden / ouderen	Valpreventie	Ketenaanpak dementie (incl preventie)	<i>Ketenaanpak vitaal thuis</i>	Coördinatie (gemeenten) versterken samenwerking medisch sociaal (inclusief regie uitvoering basisfunctionaliteiten)
3. Leefstijl	Ketenaanpak overgewicht en obesitas volwassenen	Nicotinevrij	<i>Samenwerking ziekenhuis & gemeenten</i> <i>Seksuele gezondheid</i>	(Mentale) Gezonde school
4. Kansrijk opgroeien	Kansrijke start: integrale gezinspoli en Nu Niet Zwanger	Ketenaanpak overgewicht en obesitas kinderen	<i>Middelengebruik (roken, vaperen, drugs, alcohol)</i> <i>Mentale gezondheid jeugd</i>	Lokale coalities Kansrijke Start
		Kansrijke start: Rookvrije start	<i>Stevig ouderschap</i> <i>Gokken/gamen</i>	Buurtsportcoaches
5. Gezondheidsachterstanden verminderen en voorkomen		Multiproblematiek aanpak (NPLV)	<i>Verhogen vaccinatiegraad</i> <i>Aanpak armoede en schulden</i>	Suïcidepreventie
				Middelen SPUK IZA

Er is overeenstemming over de inhoud van de basisfunctionaliteit. Voor de ontwikkelagenda deel 1 worden de benoemde aanpakken op korte termijn doorontwikkeld tot een basisfunctionaliteit en vastgesteld (Q1 2026). De ontwikkelagenda deel 2 is een weergave van de inventarisatie op dit moment, dit is nog niet uitgewerkt en wordt nog aangepast op basis van inzichten de komende periode. De lichtgroene cellen geven weer waar momenteel al middelen voor beschikbaar zijn.

Bron: Aanvullend Zorg en Welzijnsakkoord