Raadsvoorstel

Raadsvergadering
30 september 2025

Agendapunt

Nummer
25int03835

Onderwerp
Regionaal rekenkameronderzoek Twentse samenwerking

Aan de gemeenteraad.

Samenvatting voorstel
De gezamenlijke rekenkamers van de Twentse gemeenten hebben onderzoek gedaan naar de regionale samenwerking in Twente. De uitkomsten zijn gerapporteerd in het onderzoeksrapport 'Zicht op zeggenschap'. Een onderzoek naar de samenwerkingen tussen gemeenten in Twente. Het onderzoek is uitgevoerd door Bernschot in opdracht van de samenwerkende rekenkamers van dertien Twentse gemeenten. Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de diversiteit van samenwerkingsvormen in Twente, de doelstellingen daarvan en de mate waarin gemeenteraden hierop kunnen reflecteren en invloed kunnen uitoefenen. De achtergrond van de vraag ligt in de ontvlechting van de Regio Twente, waarna de samenwerking een ander karakter heeft gekregen.
Uit het rapport blijkt dat er sprake is van een democratisch tekort, met name bij informele en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. De aanbevelingen uit het rapport dragen bij aan een betere democratische legitimiteit en effectiviteit van de Twentse samenwerking. Gemeenteraden hebben onvoldoende zicht en invloed. Dit voorstel beoogt het rapport vast te stellen, colleges op te dragen tot actie over te gaan, en richting te geven aan vervolgstappen waarmee een tekort zou kunnen worden gereduceerd.

1 Inleiding

Na de ontvlechting van de Regio Twente is het aantal samenwerkingsverbanden niet afgenomen, maar juist toegenomen. De rekenkamers hebben onderzocht in hoeverre gemeenteraden hun kaderstellende rol kunnen vervullen binnen deze verbanden. Het onderzoek is uitgevoerd door Berenschot in de periode van augustus 2024 tot maart 2025. In het onderzoek zijn de gemeentelijke organisaties, de raden en de colleges van de deelnemende gemeenten betrokken. Daarnaast zijn de besturen en organisaties van de onderzochte samenwerkingsverbanden geraadpleegd, voor zover er een 'staande' organisatie aanwezig was. Het onderzoek werd vanuit de samenwerkende rekenkamers begeleid door een begeleidingscommissie van de voorzitters van de rekenkamer Almelo, Hengelo en Hof van Twente. Het onderzoek werd op 11 juli 2024 aangekondigd aan gemeenteraden en colleges [Uit-24115898]. Het ambtelijk wederhoor vond plaats in de

periode februari 2025. Uiteindelijk is het rapport op 13 juni 2025 aan de raden en colleges aangeboden [Uit-760594].

Onderzoek
De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:
Wat zijn bij de diverse samenwerkingsvormen in Twente de daadwerkelijk geboden mogelijkheden voor gemeenteraden om de kaderstellende en controlerende rol op adequate wijze in te vullen (zijn er risico's voor een democratisch tekort)?

Het onderzoek is uitgevoerd in vier samenhangende stappen. Eerst is een toetsingskader opgesteld op basis van het publiekewaardedenken van Mark Moore, met aandacht voor publieke waarde, capaciteit en legitimiteit. Vervolgens zijn 33 Twentse samenwerkingsverbanden in kaart gebracht via een documentstudie, waarvan er 24 zijn geanalyseerd met een publiekewaardedriehoek. Drie casestudies zijn verdiepend onderzocht om inzicht te krijgen in de praktijk van organisatie en democratische controle. Daarnaast is een enquête afgenomen onder 83 raads- en collegeleden uit 13 gemeenten. Tot slot zijn interviews gehouden met betrokkenen en zijn de voorlopige bevindingen besproken in twee raadsbijeenkomsten. De bevindingen, analyse, conclusie en aanbevelingen zijn opgenomen in voorliggende rapportage die als bijlage is toegevoegd.

Conclusies
De daadwerkelijk geboden mogelijkheden verschillen per samenwerking
De mogelijkheden voor gemeenteraden om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen, verschillen per samenwerkingsvorm. Bij gemeenschappelijke regelingen zijn deze mogelijkheden wettelijk verankerd en worden ze doorgaans goed benut, soms zelfs uitgebreider dan vereist. Bij privaatrechtelijke en informele samenwerkingen ontbreken zulke wettelijke kaders, waardoor de betrokkenheid van raadsleden vaak minimaal is. Daarnaast is de wisselwerking tussen raad en college bepalend voor de mate van invloed die raadsleden kunnen uitoefenen, maar deze wisselt sterk per gemeente en samenwerking. Er ontbreekt een overzicht van alle samenwerkingsverbanden, een duidelijke koppeling met lokale opgaven en een consistente informatievoorziening.

Zijn er risico's voor een democratisch tekort?
De risico's op een feitelijk democratisch tekort zijn inherent aan regionale samenwerking, maar vooral bij privaatrechtelijke en informele verbanden aanzienlijk en toenemend. Bij gemeenschappelijke regelingen zijn de risico's beter beheersbaar, al worden kansen om de legitimiteit te versterken vaak onbenut. Raadsleden ervaren, ongeacht de vorm, een tekort aan invloed en informatie. De beleving van een democratisch tekort is dus breed aanwezig.

Zijn deze risico's acceptabel?
Het ontbreken van overzicht en sturingsinformatie over veel samenwerkingsverbanden wordt als zeer problematisch beschouwd. Hoewel niet elk samenwerkingsverband dezelfde aandacht behoeft, is het zorgelijk dat raadsleden nu geen bewuste afweging kunnen maken over hun betrokkenheid. Zonder aanvullende waarborgen zal de ervaren legitimiteit verder onder druk komen te staan. Het is daarom noodzakelijk om gerichter te sturen op transparantie, informatievoorziening en betrokkenheid van raadsleden bij de belangrijkste samenwerkingen.

Aanbevelingen
De aanbevelingen richten zich op de basis die nodig is om raadsleden in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van regionale samenwerking te versterken, en op wat gemeenten hierin individueel te doen hebben. Hieronder volgen de aanbevelingen uit het rapport:

Aanbeveling 1 aan de individuele colleges: Zorg voor overzicht.
Wij bevelen aan om jaarlijks via de P&C-cyclus niet alleen inzicht te geven in de formele samenwerkingsverbanden, de zogeheten verbonden partijen, maar ook in de informele samenwerkingsverbanden.

Aanbeveling 2 aan de individuele gemeenteraden: Sta stil bij de vraag of in het algemeen extra inzet op samenwerking wenselijk is.
Wij bevelen aan om (informeel) stil te staan bij de vraag of extra inspanningen de moeite waard zijn. Alle manieren om de grip op samenwerking te versterken kosten immers tijd, en tijd is voor veel raadsleden schaars.

Aanbeveling 3 aan de individuele gemeenteraden en colleges: Stuur vanuit inhoud en maak in een regionale agenda concreet hoe je samen stuurt.
Wij bevelen de raden aan om met hun colleges het gesprek aan te gaan over de belangrijkste regionale doelstellingen, over de strategie om deze te realiseren, en over wat dit vraagt van de wisselwerking tussen raad en college. Leg dit vast in een 'regionale agenda' voor je eigen gemeente.

Aanbeveling 4 aan de individuele gemeenteraden en colleges: Bespreek dit rapport met de zittende raad en formuleer op basis daarvan een advies aan de nieuwe raad.
Wij bevelen aan om dit vóór de verkiezingen te doen, maar om de opvolging van de aanbevelingen over te laten aan de nieuwe raad. Het is daarbij wenselijk dat de zittende raad de nieuwe raad hierover adviseert. Wij bevelen ook aan om dit rapport, samen met het advies van de zittende raad, op te nemen in het inwerkprogramma van de nieuwe raad. Tot slot bevelen wij aan om vóór de gemeenteraadsverkiezingen in 2026 wél uitvoering te geven aan de eerste aanbeveling. Op die manier beschikken de zittende raden over een actueel overzicht van de regionale samenwerkingsverbanden.

Voor aanbeveling 2 geldt dat de raad zelf aan zet is om deze reflectie te organiseren. De organisatie hiervan ligt bij het presidium, de fractievoorzitters en de griffie. Voor aanbeveling 4 geldt eveneens dat de raad zelf het initiatief neemt om het gesprek te voeren en een advies op te stellen voor de nieuwe raad. Ook hier ligt de organisatie primair bij de raad zelf.

2 Beoogd resultaat

De aanbevelingen aan de raad over te nemen en het college te verzoeken uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Zodoende de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering van de Twentse samenwerking tussen gemeenten te verbeteren. Daarnaast de informatievoorziening aan de raad meer te laten aansluiten bij de behoefte en de raad beter in positie te brengen bij regionale samenwerking.

3 Argumenten

1.1 *Het onderzoeksrapport biedt inzicht in de aard en organisatie van formele en informele samenwerkingsverbanden in Twente*
Het rapport beschrijft zowel formele als informele samenwerkingsverbanden en geeft een overzicht van de doelstellingen, taken en governance van deze verbanden. Dit inzicht helpt gemeenteraden om beter te begrijpen hoe deze samenwerkingen functioneren en welke invloed zij kunnen uitoefenen.

1.2 *De aanbevelingen uit het rapport zijn gericht op het versterken van de democratische legitimiteit en effectiviteit van de Twentse samenwerking.*

Door de aanbevelingen op te volgen, kunnen gemeenteraden meer grip krijgen op de samenwerkingsverbanden en hun kaderstellende en controlerende rol beter vervullen. Dit draagt bij aan een transparantere en effectievere samenwerking tussen de gemeenten.

1.5 Het is belangrijk om de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen goed te monitoren en hierover jaarlijks te rapporteren.

Door jaarlijks te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen ontstaat inzicht in voortgang en effectiviteit, wat bijdraagt aan transparantie en controleerbaarheid. Dit zorgt voor een continue verbetering van de samenwerking en de informatievoorziening aan de raad.

4 Kanttekeningen

1.3 *De uitvoering van de aanbevelingen vraagt inzet van zowel de raad als het college, waarbij samenwerking en afstemming essentieel zijn.*
Het rapport benadrukt dat de actieve informatieplicht ruim moet worden geïnterpreteerd: tijdig, relevant en bruikbaar voor raadsleden.

5 Kosten, baten en dekking

Het onderzoek is gefinancierd uit het onderzoeksbudget van de Twentse rekenkamers. Het voorliggende besluit kent geen directe financiële consequenties.

6 Vervolg na besluitvorming

Zie voor meer informatie het dictum;
- Oktober 2025 – Overzicht samenwerkingen gereed.
- Uiterlijk december 2025 – Raadsdialoog over betrokkenheid en verwerken uitkomst in overdrachtsdocument.
- Jaarlijks – Rapportage opvolging aanbevelingen.
- Doorlopend – Tijdige informatie aan raad over strategische keuzes.

Voorstel

Aan de raad wordt voorgesteld om:

1. Vast te stellen voor verdere bespreking het onderzoeksrapport 'Zicht op zeggenschap'; een rekenkameronderzoek naar de samenwerkingen tussen gemeenten in Twente.
2. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport over te nemen en het college te verzoeken uitvoering te geven aan de aanbevelingen die op het college betrekking hebben, en de aanbevelingen aan de raad - in samenwerking met het college - voor te bereiden; de aanbevelingen zijn:

a. jaarlijks via de P&C-cyclus inzicht geven in zowel formele als informele samenwerkingsverbanden (aanbeveling 1);

b. als raad (informeel) stil te staan bij de wenselijkheid van extra inzet op samenwerking, gezien de beperkte tijd en capaciteit (aanbeveling 2);

c. gezamenlijk met het college een regionale agenda op te stellen waarin regionale doelstellingen, strategie en de rolverdeling tussen raad en college worden vastgelegd (aanbeveling 3);
d. het rapport te bespreken met de zittende raad en op basis daarvan een advies op te stellen voor de nieuwe raad, inclusief opname in het inwerkprogramma (aanbeveling 4).
3. Het college op te dragen om:
a. uiterlijk oktober 2025 een overzicht opgesteld te hebben van alle samenwerkingsverbanden (formeel en informeel) waarin de gemeente participeert, inclusief doelen, taken, budgetten en gemeentelijke betrokkenheid (aanbeveling 1);
b. actief en tijdig te informeren over strategische keuzes en belangrijke besluiten vanuit samenwerkingen.
4. Als raad in het vierde kwartaal 2025 het gesprek te voeren over de gewenste raadsbetrokkenheid bij regionale samenwerking, het door het college opgestelde overzicht daarbij te betrekken, en dit te verwerken in het overdrachtsdocument voor de volgende raad.
5. Het college te verzoeken jaarlijks te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen, conform de invoering van de Wet versterking decentrale rekenkamers sinds 1 januari 2023.

Bijlage(n)
Concept raadsbesluit: 25int04343
Rapportage Zicht op zeggenschap: 25bij07884

Borne, 10 juni 2025

De rekenkamer van de gemeente Borne,
de secretaris, de voorzitter,

Stefan van de Graaf Jantine Langenhof