



Meta-analyse rekenkameronderzoek regionale samenwerkingsverbanden

In opdracht van de Vereniging van Rekenkamers

Klaartje Peters

1 juli 2026



Colofon

Opdrachtgever:

Vereniging van Rekenkamers

Auteurs:

Klaartje Peters

m.m.v. Corine Baarda en Ayla Covington

Juli 2026

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de opdrachtgever. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud berusten bij de auteur.

Belangrijkste bevindingen en lessen voor rekenkamers

Rekenkamers doen vaak onderzoek naar regionale samenwerking. De meta-analyse laat zien dat relatief weinig rekenkamerrapporten conclusies formuleren over de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van samenwerkingsverbanden, of over de concrete meerwaarde ervan. Als doeltreffendheid of doelmatigheid van samenwerkingsverbanden is onderzocht, blijkt het heel lastig om daar duidelijke conclusies over te formuleren.

Duidelijk wordt verder dat gemeenten en gemeenteraden veelal tekortschieten in de sturing en controle op samenwerkingsverbanden. Hierbij moet worden aangetekend dat in de meeste gevallen niet aan concrete normen hiervoor wordt getoetst. Een andere belangrijke rode draad is dat de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden aan de raden als gebrekkig moet worden gekwalificeerd: de informatie is veelal erg technisch en financieel, en is in het algemeen onvoldoende geschikt voor raadsleden om er hun taken goed mee te kunnen uitvoeren. Raadsleden zijn daarvoor zelf ook verantwoordelijk, stellen veel rekenkamers: zij maken onvoldoende gebruik van de beschikbare instrumenten. Bijna alle rapporten formuleren aanbevelingen aan volksvertegenwoordigers om actiever te zijn en hun rol ten aanzien van samenwerkingsverbanden beter te vervullen.

Met behulp van een checklist is in dit rapport ook gekeken wat rekenkamers zouden kunnen doen om belangrijke witte vlekken in het rekenkameronderzoek naar regionale samenwerking te adresseren:

1. Breng in kaart wat specifieke samenwerkingsverbanden opleveren

Raadsleden zijn zeer gebaat bij onderzoek dat laat zien in welke mate samenwerkingsverbanden erin slagen te doen waarvoor ze in het leven zijn geroepen, en hoe de deelnemende gemeenten en hun inwoners daar baat bij hebben. Klassiek rekenkameronderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid is lastig, maar zoek naar alternatieve en creatieve aanpakken: door zelf doelstellingen van het samenwerkingsverband te reconstrueren; door in gesprek met betrokkenen de meerwaarde ervan te concretiseren; door te traceren hoe activiteiten en inspanningen van het samenwerkingsverband al dan niet concreet effect hebben; of door zelf gegevens over effecten in de samenleving op te halen.

2. Zoek naar de oorzaken en oplossingsrichtingen voor gebrekkige informatievoorziening over samenwerkingsverbanden

Probeer eens om verder te komen dan vaststellen dat de informatievoorziening aan raadsleden over samenwerkingsverbanden en hun resultaten tekort schiet, en richt je op de oorzaken die aanknopingspunten bieden voor verbetering: hoe kijken bestuurders ambtenaren en het samenwerkingsverband zelf naar de gebrekkige kwaliteit, de oorzaken ervan en mogelijke oplossingsrichtingen? Gaat het elders beter, en wat kan daarvan worden geleerd?

3. Zoek samenwerking met andere rekenkamers

Samenwerken vergroot het budget en maakt een arbeidsintensievere aanpak mogelijk.

4. Weeg af of deze meta-analyse en landelijke publicaties een alternatief zijn voor eigen onderzoek

Overweeg een rekenkamerbrief om inzichten uit deze meta-analyse of landelijke onderzoeken met de raad te delen.

Inhoud

Belangrijkste bevindingen en lessen voor rekenkamers	3
1. Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding	6
1.2 Doel van de meta-analyse	7
1.3 Onderzoeksaanpak	7
2. Samenwerkingsverbanden en rekenkamers.....	9
2.1 Wat verstaan we onder samenwerkingsverbanden?	9
2.2 Wat is bruikbaar rekenkameronderzoek?	10
2.3 Wat hebben gemeenteraden nodig bij het werken met samenwerkingsverbanden?	11
2.4 Checklist bruikbaar rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden	13
3. Rode draden in rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden.....	15
3.1 Onderzoeksubject: welke samenwerkingsverbanden?	15
3.2 Onderzoeksfocus en -vragen: waarop richt het onderzoek zich?	16
3.3 Onderzoeksaanpak en -methoden	19
3.4 Opbrengsten van de rekenkamerrapporten: bevindingen, resultaten, conclusies en aanbevelingen	20
3.5 Samengevat: de rode draden in het bestaande rekenkameronderzoek	27
4. Witte vlekken in rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden	29
4.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden	29
4.2 Gebrekkige informatievoorzieningen, verklaringen en oplossingen	30
5. Aanbevelingen	32
5.1 Aanbevelingen aan het Rijk en VNG	32
5.2 Aanbevelingen aan rekenkamers en de vereniging.....	33
Literatuur	36
Bijlage 1 Geanalyseerde rekenkamerrapporten	38
Bijlage 2 Voorbeeld-onderzoeksopzetten.....	42

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De Vereniging van Rekenkamers werkt actief aan het ontsluiten van kennis ten behoeve van haar leden, en het faciliteren van kennisuitwisseling tussen de leden. Een belangrijk instrument daarvoor zijn de online beschikbare [metadossiers en meta-analyses](#) van eerder gepubliceerde rekenkamerrapporten op een specifiek onderwerp. Rekenkamers kunnen de dossiers en analyses gebruiken om te bepalen welke invalshoek en onderzoeksvragen ze kiezen voor hun eigen onderzoek, hoe ze het onderzoek opzetten en aanpakken in termen van methoden, en ze kunnen waar mogelijk hun eigen uitkomsten in een bredere context plaatsen.

Dit rapport bevat een meta-analyse van 49 rekenkamerrapporten over regionale samenwerkingsverbanden in de periode 2020-2025. In de bijlage is de volledige lijst weergegeven. Bij de meta-analyse hoort ook een [online metadossier](#) Regionale samenwerkingsverbanden.¹ In dit rapport spreken we van ‘regionale samenwerkingsverbanden’ of ‘samenwerkingsverbanden’. In de rapporten worden soms andere termen gebruikt, zoals verbonden partijen en intergemeentelijke of (inter)bestuurlijke samenwerking. In hoofdstuk 2 worden de termen nader gepreciseerd. De geanalyseerde rapporten hebben deels betrekking op één specifiek samenwerkingsverband, en deels op meerdere samenwerkingsverbanden, bekeken vanuit het perspectief van een specifieke overheid. De onderzochte samenwerkingsverbanden richten zich op alle mogelijke beleidsterreinen, variërend van bedrijfsvoering tot (inkoop)samenwerking in de jeugdzorg en milieuvergunningen. Het is daarmee een ongelijksoortige verzameling rapporten die is meegenomen in deze meta-analyse, met als gemeenschappelijke noemer samenwerking op bovenlokale of regionale schaal.

De analyse in dit rapport sluit aan op een eerdere analyse, gemaakt door de auteur in samenwerking met vakgenoten, in het rapport ‘Regionale samenwerking en gemeenteraden’ (2022).² Voor dat rapport was onder meer een analyse gemaakt van een 70-tal rekenkamerrapporten over regionale samenwerking uit de periode 2017-2021.³ De resultaten van die analyse worden waar mogelijk gebruikt als vergelijkingsmateriaal in dit rapport.

Tot slot een opmerking over gebruikte termen. De onderzochte rapporten richten zich in verreweg de meeste gevallen op gemeenten en hun samenwerkingsverbanden; enkele rapporten gaan over provincies en waterschappen. Omwille van de leesbaarheid wordt die variatie niet telkens uitgeschreven. Waar wordt gesproken over een gemeente, een gemeenteraad of het college van B&W kunnen in het algemeen steeds de corresponderende organen van andere bestuurslagen worden gelezen.

¹ Opgesteld in samenwerking met Corine Baarda en Ayla Covington.

² Peters, De Greef, Boogers & Boogaard (2022).

³ De selectie van rapporten overlapt gedeeltelijk met die van dit rapport, namelijk voor de jaren 2020 en 2021.

1.2 Doel van de meta-analyse

Het doel van de meta-analyse is drieledig.

Allereerst zullen de belangrijkste **rode draden** in de verzameling geanalyseerde rapporten worden benoemd. Het betreft terugkerende invalshoeken en onderzoeksvragen, terugkerende aanpakken en methoden, en waar mogelijk vooral ook terugkerende onderzoeksresultaten en aanbevelingen. De verzamelde onderzoeksresultaten en aanbevelingen leveren een beeld op waarmee rekenkamers hun voordeel kunnen doen. Als bepaalde onderzoeksvragen steeds tot dezelfde uitkomsten leiden, kunnen rekenkamers hun volksvertegenwoordiging daarover informeren, en dit betrekken in de afwegingen over de inrichting en aanpak van hun eventuele eigen onderzoek naar samenwerking. Ook voor andere partijen, zoals de rijksoverheid en de VNG, kunnen de rode draden nuttige inzichten en concrete aanbevelingen opleveren, over problemen of opgaven die landelijk kunnen worden aangepakt.

Een tweede doelstelling is het identificeren van **witte vlekken** in de invalshoek en aanpak van de rekenkamerrapporten. Die witte vlekken worden zichtbaar als we de rapporten analyseren met behulp van kaders voor bruikbaar rekenkameronderzoek (nader uitgewerkt in hoofdstuk 2). De witte vlekken laten zien welke thema's en vragen niet worden geadresseerd door rekenkamers. Dat kan leiden tot aanbevelingen aan rekenkamers en de Vereniging van Rekenkamers, maar ook andere partijen zoals de rijksoverheid.

Een derde doelstelling is om op basis van de geïdentificeerde witte vlekken concrete **aanbevelingen** te ontwikkelen voor bruikbaar en vernieuwend rekenkameronderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor deze meta-analyse en het bijbehorende metadossier zijn diverse stappen gezet.

Verzamelen en selecteren rekenkamerrapporten

In de maanden september t/m december zijn door een student-assistent in totaal 49 rapporten verzameld die waren gepubliceerd in de jaren 2020-2025. Daartoe zijn de volgende acties ondernomen:

1. Uit de (door de auteur aangelegde) database van rekenkamerrapporten van het eerdergenoemde rapport 'Regionale samenwerking en gemeenteraden' uit 2022⁴ zijn de rapporten voor de jaren 2020 en 2021 geselecteerd.
2. De database (bibliotheek) van rekenkamerrapporten van de Vereniging van Rekenkamers is doorzicht voor rapporten over 'samenwerking', 'regionale samenwerking', 'samenwerkingsverband(en)', 'verbonden partij(en)' gepubliceerd in de jaren 2020 t/m 2025.
3. Een uitgebreide Google search is uitgevoerd in het najaar van 2025, waarbij gebruik is gemaakt van de zoekterm 'rekenkamer' en 'rekenkamerrapport' in combinatie met de hierboven (onder punt 2) genoemde termen.

⁴ Peters c.s. (2022).

4. In de tweewekelijkse nieuwsbrief van de Vereniging van Rekenkamers is in het najaar van 2025 tweemaal een oproep geplaatst aan rekenkamers om rapporten aan te leveren.

De zoektocht is beperkt tot rapporten die verslag doen van onderzoek door rekenkamers. Quick scans en andere 'lichte' onderzoeksrapporten zijn wel meegenomen, maar handreikingen, leidraden, checklists en vergelijkbare producten niet. Ook is een rapport van een zogenaamd opvolgonderzoek buiten de analyse gelaten, omdat het niet zelfstandig (dus los van het oorspronkelijke onderzoek uit 2017) leesbaar en bruikbaar was.

Het overgrote deel van de rapporten is gepubliceerd door één of meer gemeentelijke rekenkamers. Er zitten ook enkele rapporten die (mede) zijn gepubliceerd door provinciale rekenkamers of waterschapsrekenkamers.

Als rekenkamers onderscheid hebben gemaakt in een bestuurlijk rapport (met conclusies en aanbevelingen) en een separaat bevindingenrapport zijn die beide/samen in de selectie opgenomen.

Aanleggen metadossier regionale samenwerkingsverbanden

De geselecteerde rekenkamerrapporten zijn in februari en maart 2026 gebruikt voor het opstellen van het online [metadossier 'Regionale samenwerkingsverbanden'](#), dat beschikbaar is op de website van de Vereniging van Rekenkamers. Daarin zijn 5 van de 49 rapporten niet opgenomen. Het betreft 5 quick scans van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen, zonder onderzoeksvragen, normenkader, dataverzameling en conclusies en aanbevelingen. De quick scans pasten daarmee niet in de standaardstructuur van de metadossiers op de website van de vereniging.

Uitvoeren meta-analyse 49 rapporten

De 49 rapporten zijn in de maanden april, mei en juni 2026 gebruikt voor de meta-analyse waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan. Voor het identificeren van de rode draden en witte vlekken in de verzamelde rapporten is gebruik gemaakt van het onderliggende excelbestand van het metadossier, en natuurlijk van de rapporten zelf. Daarbij is een analysekader gebruikt dat is gebaseerd op een omschrijving en invulling (operationalisering) van het begrip 'bruikbaarheid' van rekenkameronderzoek. Om witte vlekken te kunnen aanwijzen in een verzameling rapporten (dingen die dus *niet* zijn gedaan) is immers een kader nodig. In hoofdstuk 2 van dit rapport is dit analysekader nader uitgewerkt.

Vergelijking met analyse van eerdere analyse van rekenkamerrapporten (2017-2021)

De meta-analyse van de 49 geselecteerde rekenkamerrapporten is aangevuld met een inhoudelijke vergelijking (op enkele aspecten) met de analyse in het eerdergenoemde rapport 'Regionale samenwerking en gemeenteraden' uit 2022.

2. Samenwerkingsverbanden en rekenkamers

In dit hoofdstuk verduidelijken we een aantal kernbegrippen uit het onderzoek. We scheppen duidelijkheid over de diverse termen die worden gebruikt voor samenwerking en samenwerkingsverbanden (2.1). Vervolgens presenteren we het analysekader voor het onderzoek naar de rode draden en de witte vlekken in de geanalyseerde rekenkamerrapporten. We doen dat aan de hand van een normenkader voor bruikbaar rekenkameronderzoek (paragraaf 2.2). We voegen daaraan toe een korte paragraaf over de vraag waar gemeenteraden en -raadsleden last van hebben bij het vervullen van hun rol ten aanzien van samenwerkingsverbanden (paragraaf 2.3), om het kader toe te spitsen op het thema regionale samenwerking. Dat leidt ertoe dat we (in paragraaf 2.4) een brede checklist kunnen opstellen voor bruikbaar rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden.

2.1 Wat verstaan we onder samenwerkingsverbanden?

De rekenkamerrapporten die zijn geanalyseerd, richten zich op samenwerkingsverbanden waarbij minimaal één decentrale overheid betrokken zijn. Voor verreweg het grootste deel van de onderzochte samenwerkingsverbanden betreft het gemeenten; die rapporten zijn opgesteld door de rekenkamers van de betreffende gemeenten. Daarnaast zijn er vijf rapporten die zich richten op andere samenwerkingsverbanden:

- twee rapporten die zijn opgesteld door een waterschapsrekenkamer: één over samenwerking tussen het waterschap met ketenpartners, en één over samenwerking tussen het waterschap met gemeenten;
- een rapport dat zich richt op een samenwerkingsverband tussen gemeenten en provincie, opgesteld door hun rekenkamers;
- een rapport dat zich richt op een samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincie en waterschap, opgesteld door hun rekenkamers;
- en een rapport dat zich richt op een samenwerkingsverband van drie provincies met de rijksoverheid, opgesteld door de provinciale rekenkamer.

Bovenstaande geeft aanleiding om een aantal centrale termen te definiëren:

Samenwerkingsverband: in dit onderzoek een verband waarin meerdere partijen samenwerken waarvan ten minste één decentrale overheid.⁵ Het is niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als een *bestuurlijk* samenwerkingsverband, in die zin dat ook niet-overheden deelnemer kunnen zijn. Het samenwerkingsverband kan op verschillende manieren juridisch vorm krijgen, van gemeenschappelijke regeling of BV tot een informeel overlegorgaan van gemeentebestuurders in een regio en alles daartussen.

Regionale samenwerking: de meestgebruikte, overkoepelende term voor samenwerking van gemeenten met andere gemeenten, eventueel aangevuld met andere overheden en externe

⁵ Gebaseerd op: PROOF Adviseurs & KWINK Groep (2020), p.8.

partijen. Samenwerking tussen een gemeente en een particuliere instelling of commerciële partij valt er in principe dus niet onder.

Bestuurlijke samenwerking: de overkoepelende term voor samenwerking van overheden onderling.

Verbonden partij: de term ‘verbonden partij’ past bij het perspectief van een specifieke decentrale overheid, de organisaties is daarmee ‘verbonden’. We spreken van verbonden partijen als het privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties betreft waarin de betreffende overheid een bestuurlijk en een financieel belang heeft.⁶ Een bestuurlijk belang betekent dat de overheid zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Van een financieel belang is sprake als de overheid financieel kan worden aangesproken wegens het functioneren van de verbonden partij of geld kan kwijtraken bij een faillissement van de verbonden partij.

Een verbonden partij is altijd een samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband is echter niet altijd een verbonden partij: als de betreffende overheid geen bestuurlijk of financieel belang in het samenwerkingsverband heeft, telt het niet als een verbonden partij.

2.2 Wat is bruikbaar rekenkameronderzoek?

In dit rapport analyseren we de rode draden en de witte vlekken in de verzamelde rekenkamerrapporten. De rode draden zijn patronen of overeenkomsten tussen de rapporten; die worden zichtbaar als we de rapporten vergelijken. De witte vlekken zijn de dingen die de rapporten niet (of nauwelijks) doen maar wel zouden kunnen of moeten doen. Om daarover te kunnen rapporteren, hebben we een maatstaf of analysekader nodig voor wat verwacht mag worden van een rekenkamerrapport. In deze meta-analyse is dat **bruikbaarheid**. Bruikbaar rekenkameronderzoek is onderzoek dat bijdraagt aan één van de drie functies van een rekenkamer zoals vermeld in de literatuur:⁷

1. bijdrage aan de controlerende taak van de decentrale volksvertegenwoordiging
2. bijdrage aan publieke verantwoording
3. bijdrage aan doeltreffender, doelmatiger en/of rechtmatiger bestuur.

We lichten de drie functies hieronder kort toe.⁸

Ad. 1 Bijdrage aan controlerende taak volksvertegenwoordiging

De rekenkamer is in het lokaal bestuur geïntroduceerd allereerst ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad. Dat kan worden afgeleid uit de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur⁹ en het onderliggende rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga) uit 1999. De Staatscommissie constateerde dat de gemeenteraad het in de praktijk op allerlei manieren aflegde tegen het college van B&W, en dat de controlerende taak van de raad in de praktijk

⁶ Definitie gebaseerd op: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Artikel 1, onderdeel b.

⁷ Peters & Van Zuydam (2021). Ook in het recente rapport ‘Sterke rekenkamers’ van Van Aelst, Boogaard & Binnema (2025) wordt deze driedeling gehanteerd.

⁸ De onderstaande beschrijving is grotendeels gebaseerd op: Peters en Van Zuydam (2021), pp. 7-10.

⁹ Die later ook voor het provinciebestuur zal gelden.

onvoldoende uit de verf kwam. De invoering van een rekenkamer zou kunnen bijdragen aan versterking van die controlerende taak. Uit de memorie van toelichting wordt duidelijk dat rekenkamers vooral op doelmatigheid en doeltreffendheid zouden moeten toetsen, en in mindere mate ook op de rechtmatigheid van het bestuur. Controle achteraf op het collegebeleid zou bovendien, impliciet of expliciet, bijdragen aan ‘inkadering van het toekomstige collegebeleid’,¹⁰ en daarmee dus indirect ook aan versterking van de kaderstellende functie van de raad. We voegen er hier nadrukkelijk aan toe dat bijdragen aan de kaderstellende en controlerende taak van decentrale volksvertegenwoordigers ook kan op andere manieren dan enkel door onderzoek naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

Ad. 2 Bijdrage aan publieke verantwoording

Een tweede functie van de rekenkamer is bijdragen aan het afleggen van rekenschap ofwel verantwoording aan burgers en lokale samenleving, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur.¹¹ Bestuurders kunnen publieke verantwoording afleggen door zich te verantwoorden in de volksvertegenwoordiging, maar een andere manier is door rekenkameronderzoek. In de literatuur over controle en verantwoording is publieke verantwoording een van de hoofdfuncties die worden onderscheiden. Bovens e.a. (2008) noemen dit ‘het democratische perspectief op verantwoording’, Van der Knaap e.a. (2020) noemen het in hun handboek over beleidsevaluatie ‘de democratische functie van evaluatie’. Van Montfort wijst er in zijn artikel over de start van de decentrale rekenkamers op dat deze functie van ‘het transparant maken van het handelen en de prestaties van de gemeente’ voor burgers de belangrijkste functie is van de rekenkamer.¹²

Ad. 3 Bijdrage aan doeltreffender, doelmatiger en/of rechtmatiger bestuur

Het bewaken van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid is volgens de memorie van toelichting weliswaar de verantwoordelijkheid van raad en college, maar de rekenkamer kan hier met onderzoeken op specifieke beleidsterreinen ook aan bijdragen.¹³ In de memorie van toelichting wordt niet geëxpliciteerd *hoe* rekenkameronderzoeken hieraan kunnen bijdragen: niet duidelijk is of bestuur en ambtelijke organisatie worden geacht direct te leren van de onderzoeken, of dat de bijdrage van het rekenkameronderzoek loopt via de gemeenteraad, die het college opdraagt er iets mee te doen. Haanemaayer (2012) stelt in dit verband dat het er vooral om gaat dat rekenkameronderzoek de *aandacht* voor doeltreffendheid en doelmatigheid binnen gemeenten en provincies vergroot.

2.3 Wat hebben gemeenteraden nodig bij het werken met samenwerkingsverbanden?

De vorige paragraaf laat zien dat een belangrijke functie van rekenkameronderzoek is om bij te dragen aan de controlerende taak, en ook de kaderstellende taak van de decentrale volksvertegenwoordigingen. Als we hun perspectief hanteren, is de vraag wat zij nodig hebben

¹⁰ Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 50.

¹¹ Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 46.

¹² Van Montfort (2003), p. 43.

¹³ Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, p. 46.

om hun taak ten aanzien van samenwerkingsverbanden (beter) te vervullen. In zowel de wetenschappelijke literatuur als op praktijk gerichte publicaties is veel aandacht voor de rol van gemeenteraden bij regionale samenwerking. Daaruit kunnen diverse factoren worden afgeleid die gemeenteraden en -raadsleden in de weg zitten bij het goed vervullen van hun rol ten aanzien van samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf halen we de highlights daaruit, ten behoeve van de identificatie van witte vlekken straks.

1. **Gebrek aan formele zeggenschap:** gemeenteraden hebben minder zeggenschap over taken en de uitvoering ervan door samenwerkingsverbanden dan over de eigen gemeentelijke taken. De belangrijkste formele barrière is dat gemeenteraden niet de begroting vaststellen van gemeenschappelijke regelingen. Bij BV's en NV's is de formele zeggenschap van gemeenteraden nihil.
2. **Afstand tot regionaal niveau:** afwegingen over beleid (sturing) van samenwerkingsverbanden worden op een ander schaalniveau gemaakt dan dat van de individuele gemeenteraden. De ROB zegt het als volgt: "Zo komen politiek en beleidsvorming in twee afzonderlijke arena's terecht: *policy without politics* in het regionale samenwerkingsverband, en *politics without policy* in de gemeenteraden en provinciale staten".¹⁴ Daarmee wordt bedoeld dat op regionaal niveau over beleid wordt beslist zonder dat er politieke afwegingen (kunnen) worden gemaakt; in de gemeente(raad) wordt wel politiek bedreven, maar daar ligt niet langer de beslismacht. Een beeldende term die hiervoor wordt gebruikt is die van de *two level game*¹⁵ die met regionale samenwerking gepaard gaat: de volksvertegenwoordigers doen hun werk niet op het niveau waarop feitelijk wordt bestuurd, en de afstand staat goede sturing en controle ernstig in de weg. Diverse publicaties, onder meer van Boogers (2020), laten zien dat de afstand tussen de plek waar regionaal beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd enerzijds, en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten anderzijds, voor de meeste raadsleden simpelweg te groot is.
3. **Regionaal versus lokaal perspectief:** Uit de praktijk en onderzoek blijkt dat raadsleden willen weten wat deelname aan een samenwerkingsverband concreet oplevert voor hun inwoners. Dat is een begrijpelijke en terechte wens van volksvertegenwoordigers met een lokaal mandaat. Daar tegenover staan de vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband die zich realiseren dat het regionale belang niet altijd direct kan worden vertaald naar concrete opbrengsten voor elke deelnemende overheid (denk bijvoorbeeld aan verbetering van de regionale economie en het ondernemersklimaat); én dat het dienen van het regionale belang soms zelfs betekent dat één of meer deelnemers er op achteruit gaan.
4. **Complexe besluitvormingsstructuur (governance):** de gelaagdheid van een intergemeentelijk samenwerkingsverband en het soms grote aantal deelnemers

¹⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021).

¹⁵ De term is afkomstig uit het vakgebied van de internationale betrekkingen (zie onder meer: Stolk c.s. 2018, p. 14).

betekent dat besluitvormingsprocedures altijd ingewikkeld zijn en lang kunnen duren. Voor een begroting van een gemeenschappelijke regeling daadwerkelijk kan worden vastgesteld, is er veel nodig. De wettelijk verplichte procedures voor de betrokkenheid van gemeenteraden bij de belangrijkste beslissingen (door middel van zienswijzen) hebben dat er alleen maar ingewikkelder op gemaakt. De complexiteit maakt het voor raadsleden niet alleen lastig om de processen te doorzien, maar ook om gebruik te maken van de beschikbare (beperkte) mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid en de uitvoering ervan door het samenwerkingsverband.¹⁶

5. **Complexe beleidsinhoud:** de maatschappelijke opgaven die op bovenlokaal of regionaal niveau spelen, zijn vaak ingewikkelder dan puur lokale aangelegenheden. Dat is niet altijd zo, zeker niet bij uitvoerende taken (denk aan gezamenlijke belastinginning of afvalverwerking), maar het geldt bijvoorbeeld wel voor actuele en grote maatschappelijke opgaven op het terrein van klimaat, energie en woningbouw, om er maar een paar te noemen.
6. **Gebrekkige informatie:** het probleem van de gebrekkige informatievoorziening over samenwerkingsverbanden en hun beleid speelt in alle gemeenteraden in Nederland. Lastig is dat het in feite een veelkoppig monster is: in algemene zin is er onvoldoende goed bruikbare informatie voor raadsleden over de afwegingen en risico's die moeten worden gewogen, en over de voortgang en resultaten van beleid; voor sommige raadsleden is er ook simpelweg teveel informatie.

2.4 Checklist bruikbaar rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden

Wat betekent het voorgaande concreet voor de vraag naar bruikbaar rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden? We voegen de invalshoeken die voortvloeien uit de functie(s) van rekenkamers (2.2) samen met de invalshoeken die voortkomen uit een analyse van de factoren die gemeenteraden in de weg zitten bij het werken met samenwerkingsverbanden (2.3). Dat leidt tot onderstaande checklist. Deze is gebruikt als analysekader voor de identificatie van de witte vlekken in de geanalyseerde rekenkamerrapporten (in hoofdstuk 4), en deels ook voor die van de rode draden (hoofdstuk 3).

Box 1 Checklist voor bruikbaarheid

- Gaat het rapport over doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van een samenwerkingsverband en zijn beleid?
 - zijn er duidelijke bevindingen, conclusies of aanbevelingen gepresenteerd?
 - zijn tekortkomingen, oorzaken en/of verantwoordelijkheidsvraag onderzocht?
 - worden eventueel best practices gepresenteerd?
 - worden aanbevelingen aan bestuur, organisatie of volksvertegenwoordiging geformuleerd?

¹⁶ Er zijn hierover diverse op de praktijk gerichte publicaties beschikbaar voor gemeenteraden, waaronder: Stolk, De Greef & Vellekoop (2018); Blair-Zuijderhoff, Baart & Boertien (2020); Berenschot (2021); Van den Berg (2023); INVIO (2024).

- Is de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging over één of meer samenwerkingsverbanden onderzocht?
 - zijn er duidelijke bevindingen, conclusies of aanbevelingen gepresenteerd?
 - zijn tekortkomingen, oorzaken en/of verantwoordelijkheidsvraag onderzocht?
 - worden aanbevelingen aan bestuur, organisatie of volksvertegenwoordiging geformuleerd?
- Is de rol- of taakvervulling door de volksvertegenwoordiging t.a.v. één of meer samenwerkingsverbanden onderzocht?
 - zijn er duidelijke bevindingen of opbrengsten gepresenteerd?
 - zijn tekortkomingen, oorzaken (en verantwoordelijkheidsvraag) onderzocht?
 - worden aanbevelingen aan de volksvertegenwoordiging, bestuur or organisatie geformuleerd? En eventueel best practices?
- Biedt het rapport op een andere manier ondersteuning aan de volksvertegenwoordiging, en zo ja, hoe dan: overzicht/informatie, inzicht in formele positie en beïnvloedingsmogelijkheden, anders?

3. Rode draden in rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden

In dit hoofdstuk presenteren we de rode draden in het verzamelde rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden.

Welke onderzoeksvragen, beleidsdomeinen, aanpak, conclusies en aanbevelingen zien we, en zijn daarin patronen ofwel rode draden te ontdekken? Waar mogelijk maken we de vergelijking: was dat in de periode 2017-2019 anders? We volgen daarbij op hoofdlijnen de thema's en categorieën van het metadossier.

3.1 Onderzoeksubject: welke samenwerkingsverbanden?

We hebben in kaart gebracht wat het onderzoeksubject was van de 49 geselecteerde rekenkamerrapporten.

Algemeen of specifiek

De helft van de rapporten, namelijk 25, richt zich op alle of de belangrijkste samenwerkingsverbanden van een gemeente. In 1 van die 25 rapporten, dat van de Rekenkamer Groningen, wordt enkel gekeken naar de vennootschappen.

Grofweg de andere helft, te weten 21 rapporten, richt zich op een specifiek samenwerkingsverband. In deze verzameling hebben we meegenomen een rapport van de rekenkamers in de regio Eindhoven, dat zich richt op twee specifieke (met elkaar verbonden) samenwerkingsverbanden in de regio.

Drie rapporten tenslotte richten zich niet op samenwerkingsverbanden, maar op de samenwerking in algemene zin tussen de onderzochte overheden: in twee gevallen heeft een waterschapsrekenkamer de bestuurlijke samenwerking van het betreffende waterschap met andere overheden onderzocht; de rekenkamers in Flevoland hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen gemeenten en provincies op het gebied van de Omgevingswet.

Intergemeentelijk of interbestuurlijk

Voor de 21 rapporten die zich richten op een specifiek samenwerkingsverband hebben we gekeken naar de deelnemende partners.

Het grootste deel van de rapporten, namelijk 15 van de 21, betreft intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, dus samenwerking tussen gemeenten onderling. Vier rapporten gaan over een interbestuurlijke samenwerkingsverband: tussen gemeenten en provincie (2x), tussen gemeenten en waterschap, en tussen provincies en rijksoverheid. Twee rapporten gaan over samenwerking van de gemeente met niet-bestuurlijke partijen: een rapport over triple

helix-samenwerking tussen gemeenten, ondernemers en onderwijsinstellingen, en een rapport over samenwerking tussen een gemeente en een commerciële BV.

Welke beleidsdomeinen?

Een derde inventariserende vraag betreft de beleidsdomeinen waarin de onderzochte samenwerkingsverbanden opereren. 25 rapporten in deze meta-analyse hebben betrekking op alle of de belangrijkste samenwerkingsverbanden van een gemeente, dus die dekken meerdere beleidsdomeinen af. De 21 rapporten die zich richten op specifieke samenwerkingsverbanden kunnen als volgt worden gescoord:

Domein	Aantal rapporten ¹⁷
Sociaal	6
Fysiek	6
Economisch	3
Economisch & fysiek	2
Veiligheid	0
Politiek/bestuurlijk	0
Bedrijfsvoering	4
Algemeen/overig	1

De rapporten die een samenwerkingsverband in het sociaal domein hebben onderzocht, richten zich het vaakst op jeugdzorg. De rapporten in het fysieke domein gaan vooral over Omgevingsdiensten en over afvalsamenwerking.

3.2 Onderzoeksfocus en -vragen: waarop richt het onderzoek zich?

Voor alle 49 geanalyseerde rapporten zijn de focus van het onderzoek en de bijbehorende onderzoeksvragen geanalyseerd en gecategoriseerd. Voor een zinvolle categorisering, die straks in staat stelt om te zien waar de belangrijkste witte vlekken zitten in de door rekenkamers gekozen onderzoeksfocus en -vragen¹⁸, gebruiken we een ingedikte versie van de categorisering in het metadossier. Een aantal van de in het metadossier gebruikte categorieën zijn niet meegenomen in de analyse. De reden daarvoor is ofwel dat het beschrijvende categorieën betreft (zoals de financiën van het samenwerkingsverband), ofwel dat de categorie overlapt met een andere categorie (zoals toezicht, dat we hier onder controle scharen). In Box 1 hieronder zijn de categorieën omschreven.

Box 1 Categorieën onderzoeksfocus en -vragen van de rapporten

Doeltreffendheid: het rapport richt zich (mede) op de vraag of het samenwerkingsverband de gestelde doelen bereikt. Ook rapporten die zich richten op de vraag of het samenwerkingsverband meerwaarde heeft voor de deelnemende overheid, scharen we hieronder.

¹⁷ Voor 1 rapport geldt dat het een samenwerkingsverband betreft dat zich op zowel het sociaal domein als bedrijfsvoering richt. De optelling komt daardoor uit op 22, terwijl er 21 rapporten zijn geïnventariseerd.

¹⁸ Hierbij past de kanttekening dat in de uitwerking van de centrale onderzoeksvraag in deelvragen soms ook andere aspecten zijn meegenomen. Of de deelvragen volledig moeten passen binnen de reikwijdte van de centrale onderzoeksvraag kun je een onderzoeksmethodologische discussie voeren; dat doen we hier niet.

Doelmatigheid: het rapport richt zich (mede) op de vraag of het onderzochte samenwerkingsverband haar doelen bereikt tegen zo min mogelijk kosten. We scharen hieronder ook rapporten die zich richten op vragen over kostenbeheersing of -besparing door het samenwerkingsverband.

Rechtmatigheid: het rapport richt zich (mede) op de vraag of het onderzochte samenwerkingsverband en/of de deelnemende overheden voldoen aan de geldende wet- en regelgeving (op lokaal, provinciaal en/of landelijk niveau).

Beleidskaders: het rapport richt zich (mede) op:

- de vraag hoe het inhoudelijk beleid waarmee het samenwerkingsverband werkt kan worden beschreven en/of beoordeeld
- de vraag hoe het gemeentelijk beleid voor verbonden partijen kan worden beschreven en/of beoordeeld

Sturing op samenwerkingsverband: het rapport richt zich (mede) op de vraag hoe het (gemeente)bestuur stuurt op het onderzochte samenwerkingsverband en haar doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid.

Controle op samenwerkingsverband: het rapport richt zich (mede) op de vraag hoe het (gemeente)bestuur het onderzochte samenwerkingsverband en haar doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid controleert. We scharen hieronder ook de rapporten die zich (mede) richten op de vraag naar risico's van het samenwerkingsverband.

Governance van samenwerkingsverband: het rapport richt zich (mede) op de vraag hoe de governance (bestuurlijke inrichting) van het onderzochte samenwerkingsverband eruit ziet en/of functioneert in de praktijk. We scharen hieronder alle rapporten die zich (mede) richten op de bestuurlijke inrichting, ook als het woord governance daarin niet wordt gebruikt.

Informatievoorziening over samenwerkingsverband aan volksvertegenwoordiging: het rapport richt zich (mede) op de vraag hoe de informatievoorziening over het onderzochte samenwerkingsverband aan de volksvertegenwoordiging is ingericht en/of functioneert in de praktijk.

Rol van volksvertegenwoordiging bij sturing/kaderstelling en controle: het rapport richt zich (mede) op de vraag hoe de volksvertegenwoordiging haar kaderstellende en controlerende rol invult ten aanzien van het onderzochte samenwerkingsverband.

Voor alle 49 rapporten is een analyse gemaakt van de informatie in het metadossier over de hoofdvraag en de deelvragen van het onderzoek. Aanvullend is nog gekeken, waar mogelijk, naar de formulering van de aanleiding, de doelstelling van het onderzoek en het gebruikte normenkader. De analyse leidt tot de volgende resultaten:

Focus en vragen	Aantal rapporten ¹⁹
Doeltreffendheid	10
Doelmatigheid	8
Rechtmatigheid	8
Beleid(skaders)	25
Sturing	25
Controle	37
Governance	40
Informatievoorziening volksvertegenwoordiging	39
Rol volksvertegenwoordiging	38

De analyse laat een aantal opvallende dingen zien.

Allereerst is goed zichtbaar dat relatief weinig rekenkamerrapporten zich richten op de **doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid** van de samenwerking. 10 rapporten richten zich op doeltreffendheid, 8 op doelmatigheid en 8 rapporten kijken naar rechtmatigheid.²⁰ Gezien de wettelijke taak van rekenkamers om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid is dat opvallend. Het is extra opvallend omdat, zoals verderop in deze paragraaf zal blijken, een deel van de rapporten dat wel onderzoeksvragen formuleert over één of meer van deze drie aspecten, er uiteindelijk geen duidelijke bevindingen of conclusies over formuleert.

Deze constatering sluit naadloos aan bij het eerdergenoemde onderzoek uit 2022 waarin ook is gekeken naar de rode draden in onderzoek naar samenwerkingsverbanden.²¹ In dat rapport wordt verder vastgesteld dat als er wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan, dat vaak vooral is gericht op verklarende factoren voor succesvolle of effectieve samenwerking, en niet op het feitelijk vaststellen van de mate van effectiviteit; dat laatste wordt in wetenschappelijk onderzoek niet erg relevant gevonden.

Een tweede punt dat aandacht behoeft, is de constatering dat een zeer aanzienlijk deel van de geanalyseerde rapporten zicht richt op de **‘bestuurskundige’ aspecten governance, sturing, controle en informatievoorziening** (inclusief de wijze waarop de volksvertegenwoordiging zijn rol hierin vervult). Ongeveer de helft van de rapporten richt zich op de sturing van samenwerkingsverbanden. Voor de overige genoemde aspecten zijn dat er nog veel meer; het aantal rapporten dat geen vragen formuleert over governance, controle, informatievoorziening is op twee handen te tellen. Veel van de rapporten beschrijven (in de inleiding)

¹⁹ Omdat rapporten zich op meerdere zaken tegelijk kunnen richten, komt de optelling in deze kolom (veel) hoger uit dan de 49 geanalyseerde rapporten.

²⁰ Hierbij moet worden aangetekend dat rechtmatigheid als aspect van de onderzoeksfocus vaak enigszins ‘verstopt’ zit in de onderzoeks aanpak. De vraag of het samenwerkingsverband en de deelnemende overheden aan wet- en regelgeving voldoen, is meestal niet als een expliciete (deel)vraag geformuleerd, maar is vaak onderdeel van een beschrijvende onderzoeksvraag over de beleidskaders, en wordt in de aanpak wel beantwoord. Deze vaststelling is al eens eerder gedaan in een onderzoek naar rechtmatigheidsonderzoek door rekenkamers, zie: Kok (2021), pp. 23-40.

²¹ Peters c.s. (2022), pp. 26-27.

dat zwakheden of problemen met deze aspecten in de ogen van volksvertegenwoordigers en/of de rekenkamer zelf de aanleiding vormen voor deze onderzoeksfocus.

3.3 Onderzoeksaanpak en -methoden

Voor de 49 geanalyseerde rapporten is bekeken welke onderzoeksaanpak en onderzoeksmethoden²² zijn gehanteerd.

Op één na alle onderzoeken maken gebruik van enige vorm van **documentenanalyse**. Meestal betreft het wat we met een overkoepelende naam ‘beleidsdocumenten’ noemen: schriftelijke stukken van de betreffende overheden en/of samenwerkingsverbanden over het beleid, de uitvoering of de bestuurlijke inrichting (governance) op het onderzochte beleidsterrein.

In de meeste onderzoeken (40 van de 49) is daarnaast gebruik gemaakt van **interviews**. In de meeste gevallen betreft het interviews met betrokken ambtenaren, bestuurders, vaak ook van de samenwerkingsverbanden, volksvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van betrokken externe partijen (zoals zorg- en onderwijsinstellingen). In vier rapporten waarin geen interviews worden genoemd, waren groeps gesprekken (met volksvertegenwoordigers) de voornaamste bron van gegevensverzameling; die zouden in zekere zin ook onder ‘interviews’ kunnen worden geschaard. De overige rapporten waarin geen sprake is van interviews, zijn vijf quick scans door de samenwerkende Twentse rekenkamers van de jaarstukken van de verbonden partijen.

Naast documentenanalyse en interviews, twee standaardmethoden voor rekenkameronderzoek, zijn er ook enkele andere methoden van dataverzameling gebruikt. Ongeveer de helft van de rekenkamers maakte gebruik van **bijeenkomsten**. Het merendeel van die bijeenkomsten (14) betrof door de rekenkamer georganiseerde sessies met volksvertegenwoordigers. Soms vonden die sessies plaats tijdens het onderzoek om gegevens op te halen, en soms in de eindfase van het onderzoek om de bevindingen te delen en bespreken. Daarnaast waren er sessies met experts (2), griffiers (1), ambtenaren (1), vertegenwoordigers van verbonden partijen (1), zorgaanbieders (1) en andere rekenkamers in de regio (1).

In 11 onderzoeken is gebruik gemaakt van een (online) **enquête**: zeven onderzoeken hebben op die manier vragen voorgelegd aan de volksvertegenwoordigers, en de andere vier hebben er ambtenaren en bestuurders mee bevestigd. We troffen ook enkele varianten van enquêtes aan: een zelfevaluatie door vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden, en een inventarisatie van (kenmerken van) samenwerkingsverbanden door ambtenaren. In drie onderzoeken is gebruik gemaakt van **observatie** als onderzoeksmethode: in twee onderzoeken betrof het de observatie van volksvertegenwoordigers in vergaderingen waarin samenwerkingsverbanden aan bod kwamen; in het andere geval betrof het formele en informele bestuurlijke en ambtelijke overleggen, en overleggen van medewerkers van het samenwerkingsverband met externe betrokken partijen. In één onderzoek zijn **bestaande financiële data** van het samenwerkingsverband geanalyseerd. Er zijn enkele rapporten waarin

²² In sociaal-wetenschappelijk onderzoek wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen methoden van dataverzameling en van data-analyse. De meeste onderzoeksmethoden die in deze paragraaf worden genoemd, zijn dataverzamelingsmethoden.

melding wordt gemaakt van **best practices** uit andere delen van het land. Tot slot is in één onderzoek sprake geweest van technische beveiligingstesten (penetratietest).

Daarnaast merken we op dat in ongeveer de helft van de rapporten gekozen is voor een **case study**.²³ Er zijn 14 rapporten aangetroffen die gebruik maken van bestudering van 1 of meer cases (samenwerkingsverbanden) binnen een groter onderzoek. In zekere zin kunnen alle 21 rapporten die zich richten op een specifiek samenwerkingsverband als een case study worden gekwalificeerd.

Tot slot is het goed om de aandacht te vestigen op een best practice in termen van de aanpak en organisatie van het interne **onderzoeksproces**. In 2021 deden 11 samenwerkende Limburgse rekenkamers gezamenlijk onderzoek naar de Limburgse belastingsamenwerking BsGW, een gemeenschappelijke regeling tussen alle Limburgse gemeenten en het waterschap. De rekenkamers hebben goede ervaringen opgedaan met een duidelijke en strakke samenwerkingsstructuur met een klankbordgroep en een stuurgroep, met duidelijke taken en bevoegdheden. De klankbordgroep functioneerde als collectief opdrachtgever namens de rekenkamer(commis)sie(s) van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten richting het onderzoeksbureau. De tweekoppige stuurgroep was het eerste aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau en fungeerde als voorportaal voor de klankbordgroep.

3.4 Opbrengsten van de rekenkamerrapporten: bevindingen, resultaten, conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf zetten we tot slot op een rijtje wat de geanalyseerde rekenkamerrapporten hebben opgeleverd, in termen van bevindingen, resultaten, conclusies en aanbevelingen. We volgen daarbij de categorieën (focus en onderzoeksvragen) uit paragraaf 3.2.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In paragraaf 3.2 stelden we al vast dat er relatief weinig rekenkameronderzoeken zijn die zich richten op de vraag naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de onderzochte samenwerkingsverbanden. Logischerwijs zijn er dus ook maar weinig onderzoeken die onderzoeksopbrengsten hierover presenteren.

In 8 van de 49 rapporten worden bevindingen gepresenteerd en conclusies getrokken die te maken hebben met de **doeltreffendheid** van het samenwerkingsverband. Twee van de 10 rapporten die zich op doeltreffendheid richtten, formuleren er dus geen bevindingen of conclusies over. In de 8 rapporten die dit wel doen, worden echter geen overall conclusies getrokken over het bereiken van de doelstellingen, maar worden uitspraken gedaan over een deel van de doelen, of worden inschattingen daarvan geformuleerd; soms zijn die inschattingen dun onderbouwd. In sommige gevallen betreft het meer 'output' dan 'outcome': er worden conclusies geformuleerd over de concrete prestaties van het samenwerkingsverband, of over de resultaten van concrete activiteiten en inspanningen, maar niet over het al dan niet bereiken van de bredere, maatschappelijke doelen. Een voorbeeld is

²³ Een case study is in zekere zin geen onderzoeksmethode, maar onderdeel van de bredere onderzoeks aanpak (research design). Binnen een case study kunnen verschillende methoden van dataverzameling en -analyse worden gebruikt.

het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam naar de opbrengsten van het economisch programma van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) uit 2022. In het bevindingenrapport wordt ingegaan op de moeilijkheid om een causale relatie te leggen tussen de inspanningen en de economische effecten in de regio, en wordt toegelicht dat twee alternatieve aanpakken zijn gebruikt om te komen tot 'een indicatie van de bijdrage die de MRDH levert aan de gestelde doelen'.²⁴

Voor de **doelmatigheid** geldt min of meer hetzelfde. In 7 rapporten worden uitspraken gedaan over doelmatigheid, of over kostenaspecten die raken aan doelmatigheid. Een voorbeeld is het onderzoek naar de gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond door de Rekenkamer Rotterdam uit 2025, waarin wordt geconcludeerd: 'Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt nam amper toe, maar de kosten van de GRJR stegen sterk'.²⁵ Een ander voorbeeld is het onderzoek van Zeeuwse rekenkamers naar de relatie tussen hun gemeenten en de instelling Intervence voor jeugdbescherming en -reclassering uit 2022, waarin wordt geconcludeerd: 'Uiteindelijk is de continuïteit wel gerealiseerd, maar de gemeenten zijn duurder uit dan zij voor ogen hadden'.²⁶

Uit de geanalyseerde rapporten die zich richten op de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van samenwerkingsverbanden wordt duidelijk dat het om uiteenlopende redenen heel lastig is voor rekenkamers om hierover duidelijke uitspraken te doen of conclusies te trekken. Die constatering sluit goed aan bij de vaststelling in het eerdergenoemde rapport uit 2022 over de rol van gemeenteraden bij regionale samenwerking.²⁷

Rechtmatigheid

In 8 van de geanalyseerde rapporten worden bevindingen of conclusies gepresenteerd over de rechtmatigheid van beleid of uitvoering door de samenwerkingsverbanden en/of de deelnemende overheden. Het betreft in de meeste gevallen een beperkte toets aan landelijke wet- en regelgeving van het beleid dat het samenwerkingsverband maakt/uitvoert; in de meeste gevallen worden hierover geen expliciete conclusies getrokken. Daarnaast wordt enkele malen geconstateerd dat een samenwerkingsverband nog niet voldoet aan de nieuwe wettelijke vereisten in de WGR ten aanzien van de betrokkenheid van gemeenteraden.

Beleid en beleidskaders

De bevindingen en conclusies over beleid en beleidskaders laten zich in drie typen onderscheiden:

1. **Visie op samenwerking:** met name de rekenkamerrapporten die zich richten op alle of de belangrijkste samenwerkingsverbanden presenteren bevindingen en conclusies over de aanwezigheid van een visie op samenwerking binnen de betreffende overheid. Een veelvoorkomende conclusie is dat een dergelijke visie (grotendeels) ontbreekt. De aanbeveling is dan logischerwijs om deze lacune in te vullen.

²⁴ Rekenkamer Rotterdam (2022), p. 33.

²⁵ Rekenkamer Rotterdam (2025), p. 17.

²⁶ Rekenkamer Borsele c.s. (2022), p. 9.

²⁷ Peters c.s. (2022), pp. 26-27.

2. **Beleid(skaders) inzake samenwerkingsverbanden, met name gemeentelijke Nota's verbonden partijen:** met name de rekenkamerrapporten die zich richten op alle of de belangrijkste samenwerkingsverbanden presenteren bevindingen en conclusies over het gemeentelijk beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden. In gemeenten wordt dit vaak vastgelegd in een (kader)nota verbonden partijen. De uitkomsten verschillen sterk tussen de onderzochte gemeenten: in sommige gemeenten worden de Nota's verbonden partijen beoordeeld als actueel en als bruikbare basis voor gemeente en gemeenteraad; vaker wordt vastgesteld dat de Nota niet actueel is en onvoldoende basis biedt voor besluitvorming over (nieuwe) samenwerkingsverbanden. De aanbeveling is dan logischerwijs om deze lacune in te vullen.
3. **Beleid, beleidskaders en beleidsdoelen van samenwerkingsverbanden:** relatief weinig rekenkamerrapporten presenteren bevindingen en conclusies over het beleid van de onderzochte samenwerkingsverbanden, zelfs binnen de groep van 21 rapporten die gaan over een specifiek samenwerkingsverband. Als er conclusies worden getrokken, zijn die bijna zonder uitzondering dat de beleidsdoelen te breed, te abstract en onvoldoende duidelijk (smart) zijn. De aanbeveling is dan logischerwijs om te zorgen voor duidelijkere doelen.

Sturing door bestuur

In ongeveer de helft van de geanalyseerde rapporten (25) worden bevindingen en conclusies gepresenteerd over de sturing door het (gemeente)bestuur op de samenwerkingsverbanden.

Een deel van de rapporten richt zich daarbij vooral op een beschrijving van de manier waarop de sturing formeel is geregeld, in de gemeentelijke (kader)nota verbonden partijen en/of in de afspraken binnen het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling). Het gaat daarbij dan veelal om de verdeling van bevoegdheden (en soms de wijze van uitoefening daarvan) tussen college(s), volksvertegenwoordiging(en) en bestuur van het samenwerkingsverband.

In een aantal rapporten worden bevindingen en conclusies gepresenteerd over de wijze waarop het bestuur (het college) de sturing daadwerkelijk aanpakt. Soms is dat in heel algemene termen, zoals bijvoorbeeld in het rapport van de Delftse Rekenkamer over grip op verbonden partijen uit 2022. Daarin wordt geconcludeerd dat college en raad grip hebben op de verbonden partijen en actief de aansturing aanpakken. De meeste andere rapporten schetsen een minder duidelijk en minder positief beeld. In een aantal rapporten wordt een concrete beschrijving en oordeel gegeven over de manier waarop de (aan)sturing plaatsvindt ten aanzien van een specifiek samenwerkingsverband. Die oordelen worden dan veelal gelinkt aan (het ontbreken van duidelijke) doelen, en komen erop neer dat er onvoldoende is gestuurd.

Controle

In de overgrote meerderheid van de geanalyseerde rapporten (37 van de 49) worden bevindingen of conclusies gepresenteerd over de controle door de deelnemende overheden op de samenwerkingsverbanden.

Een deel van de rapporten richt zich daarbij vooral op een beschrijving van de manier waarop de controle formeel is geregeld, in de gemeentelijke (kader)nota verbonden partijen en/of in de afspraken binnen het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling). Ook wordt diverse malen de relatie gelegd met de per 2023 gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), waarin nieuwe (controle)bevoegdheden voor gemeenteraden zijn neergelegd. Het gaat daarbij dan veelal om de verdeling van bevoegdheden (en soms de wijze van uitoefening daarvan) tussen college, volksvertegenwoordiging en bestuur van het samenwerkingsverband.

Een groot deel van de rapporten doet uitspraken over de controle door de volksvertegenwoordiging of volksvertegenwoordigers. Die wordt in het algemeen als onvoldoende gekwalificeerd, raden hebben te weinig ‘grip’ op samenwerkingsverbanden. Zelfs als een rekenkamer vaststelt dat de gemeente wel grip heeft, en de gemeenteraad een actieve rol neemt in de aansturing van verbonden partijen, zoals de Delftse Rekenkamer doet in haar rapport uit 2022, is de controlerende rol voor (veel) verbetering vatbaar. Een zeer beperkt aantal rapporten doet uitspraken over de vraag of de onderzochte samenwerkingsverbanden voldoende of goed worden gecontroleerd, zonder (enkel) specifieke focus op de rol van de volksvertegenwoordiging. Ook hiervoor geldt dat het oordeel negatief is. Het negatieve oordeel is vaak gebaseerd op subjectieve gegevens (opvattingen) van betrokkenen: de volksvertegenwoordigers en andere betrokken actoren.

Waarop zijn die uitspraken in de rekenkamerrapporten gebaseerd? In de meeste gevallen zijn er geen expliciete normen voor voldoende of goede controle gehanteerd. Soms zijn in het bijgevoegde normenkader concrete normen voor objectief voldoende of goede controle uitgewerkt, maar die worden meestal niet daadwerkelijk toegepast. Een voorbeeld waar dit wel is gedaan, is in het onderzoek van de rekenkamers in de regio Eindhoven naar de MRE en de SRE; maar daar zijn er vervolgens geen expliciete conclusies over geformuleerd.

Een veel gehanteerde impliciete norm is de mate waarin volksvertegenwoordigers gebruik maken van de beschikbare instrumenten voor controle, zoals het stellen van vragen of het indienen van zienswijzen. Dat gebeurt bijna altijd te weinig volgens de rekenkamers. Hieronder (onder ‘Rol volksvertegenwoordiging’) gaan we nader in op de wijze waarop volksvertegenwoordigers dit doen blijkens de rapporten.

Governance

Zoals blijkt uit de tellingen in paragraaf 3.2 besteedt een groot deel van de geanalyseerde rapporten aandacht aan de governance van samenwerkingsverbanden. In het metadossier is de governance geen apart thema of (sub)categorie, maar kan worden teruggevonden onder ‘organisatie overheidsorgaan’, ‘wet- en regelgeving’ en ook deels onder ‘sturende rol college’, ‘kaderstellende rol’ en ‘controlerende rol’.

In algemene zin is het lastig om een rode draad in de conclusies over de governance van samenwerkingsverbanden te ontwaren. De rapporten die zich richten op alle of de belangrijkste samenwerkingsverbanden (verbonden partijen) van een gemeente, bevatten vaak een beschrijving en beoordeling van de gemeentelijke nota verbonden partijen, en soms een vorm van (lichte) toetsing van de bestuurlijke inrichting of arrangementen aan die nota.

Dat laatste is ook in enkele rapporten gedaan voor de (recent gewijzigde) Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De inrichting en arrangementen voldoen meestal in grote lijnen aan het kader in de nota verbonden partijen (maar de manier waarop ermee wordt gewerkt, veel minder). Voor de gewijzigde WGR levert dit een gemengd beeld op.

De rapporten die betrekking hebben op een specifiek samenwerkingsverband bevatten meestal een beschrijving van de governance van het samenwerkingsverband, waaronder de verhoudingen tussen de deelnemers onderling en met het samenwerkingsverband. Ook in deze rapporten vindt soms een (lichte) toetsing plaats aan de nota verbonden partijen en de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. De resultaten van die toetsing zijn gemengd. Ook voor deze categorie rapporten geldt dat de nadruk in de rapporten vooral ligt op de afwijkingen in de praktijk van de governance zoals deze is vastgelegd. Op papier zijn de taken en verantwoordelijkheden goed vastgelegd, maar de invulling ervan in de praktijk is bijna zonder uitzondering voor verbetering vatbaar.

Informatievoorziening volksvertegenwoordiging

In de overgrote meerderheid van de geanalyseerde rapporten (39 van de 49) worden bevindingen of conclusies gepresenteerd over de informatievoorziening over de samenwerkingsverbanden aan de gemeenteraden en andere volksvertegenwoordigingen.

In de meeste van die rapporten wordt een beschrijving gegeven van de informatie die de volksvertegenwoordiging krijgt, via de diverse beschikbare kanalen en instrumenten. Een enkele keer komt daarin een online dashboard voor dat informatie over de samenwerkingsverbanden beschikbaar maakt voor de volksvertegenwoordigers.

Door diverse rekenkamers wordt vastgesteld dat gemeenteraden nogal eens te laat en onvolledig worden geïnformeerd. Een aantal rapporten daarentegen tekent aan, altijd gebaseerd op de geraadpleegde volksvertegenwoordigers, dat er juist teveel informatie op de volksvertegenwoordiging afkomt; deze constatering heeft ook vaak te maken met de vorm, toegankelijkheid en de timing van de aangeboden informatie. Een veel voorkomende conclusie is dat de informatievoorziening sterk technisch en/of financieel georiënteerd is. In algemene zin kan worden vastgesteld dat bijna alle rapporten de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden aan de volksvertegenwoordigingen als gebrekkig kwalificeren. Een van de weinige uitzonderingen is het rapport van de Delftse Rekenkamer uit 2022 over verbonden partijen. Daaruit blijkt nadrukkelijk dat de informatievoorziening over een deel van de Delftse verbonden partijen redelijk tot goed op orde is, ook al blijkt inzicht in de daadwerkelijke opbrengsten en effecten van samenwerking ook hier problematisch.

Opvallend is dat veel van de geanalyseerde rekenkamerrapporten niet toetsen aan duidelijke en concrete normen voor de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. Soms zijn die normen wel te vinden in het normenkader dat wordt gepresenteerd, maar komt er van de daadwerkelijke toetsing en transparante oordeelsvorming weinig terecht. Vaak zijn de normen vooral algemeen van aard, zoals 'tijdig en juist', of 'biedt inzicht in voortgang en financiën', wat toetsing lastig maakt. De indruk is, in alle eerlijkheid, dat de rekenkamers zelden vooraf expliciet hebben nagedacht over de vraag welke concrete normen zij willen hanteren voor de vraag over de (kwaliteit van de) informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. Een

aanzienlijk deel van de rapporten stelt vast dat er onvoldoende informatie beschikbaar is over maatschappelijke of beleidsdoelen van het samenwerkingsverband en het boeken van resultaten daarop. Sterker nog: blijkens deze analyse zijn er geen samenwerkingsverbanden waarvoor dergelijke informatie in voldoende mate voorhanden is. Hetzelfde geldt – maar dat wordt minder vaak expliciet geconcludeerd in de rapporten – voor de informatievoorziening over risico's en risicobeheersing.

In de rapporten komen **drie typen actoren** voor die verantwoordelijk zijn voor de (kwaliteit van de) informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging: de samenwerkingsverbanden, het (gemeente)bestuur en de volksvertegenwoordiging zelf.

Over de rol van de **volksvertegenwoordigers** zijn de rekenkamers in het algemeen kritisch: die zijn niet actief genoeg in het gericht vragen om de noodzakelijke informatie, en gebruiken (bij lange na) niet alle instrumenten die hen ter beschikking staan. We komen hieronder (onder 'Rol volksvertegenwoordiging') hierop nog terug.

De bevindingen en conclusies over de informatievoorziening door de **samenwerkingsverbanden** hebben meestal betrekking op de begroting en jaarstukken van de samenwerkingsverbanden. De bruikbaarheid van die P&C-stukken wordt in de meeste rapporten niet goed beoordeeld. Deze documenten stellen de volksvertegenwoordiging niet goed in staat om zicht te krijgen op de verwachte en gerealiseerde meerwaarde voor de eigen overheid, op de daadwerkelijke resultaten van de samenwerking, laat staan op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

De derde actor die een belangrijke rol speelt bij de informatievoorziening is het (gemeente)**bestuur**, dat wil zeggen het college en de ambtelijke organisatie. Het college heeft in de bestuurlijke inrichting van gemeenschappelijke regelingen (en in iets mindere mate voor privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals BV's en NV's) de grootste verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. Dat is een directe verantwoordelijkheid in de zin van de passieve en actieve informatieplicht richting de volksvertegenwoordiging, maar ook een indirecte verantwoordelijkheid, aangezien een vertegenwoordiger van het college lid is van het AB van een gemeenschappelijke regeling, en daarmee medeverantwoordelijk voor de informatievoorziening door het samenwerkingsverband.

Opvallend is dat in de meeste rekenkamerrapporten deze verantwoordelijkheid voor de veelal als gebrekkig bestempelde informatievoorziening niet in de eerste plaats bij het college wordt neergelegd. De manier waarop bevindingen, conclusies en aanbevelingen hierover worden geformuleerd zou een aparte, diepgaande studie waard zijn, maar het beeld is dat in de rekenkamerrapporten: a) veel over de informatievoorziening wordt geschreven zonder de afzender of verantwoordelijke te benoemen, b) als er over verantwoordelijkheid wordt gesproken het samenwerkingsverband zelf vaker wordt aangesproken dan het (gemeente)bestuur, en c) de volksvertegenwoordiging zelf bijna altijd wordt aangesproken op haar verantwoordelijkheid om zelf voor een adequate informatievoorziening te zorgen.

Omdat de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden overal tekortschiet, is een logische vervolgvraag of de rapporten inzicht bieden in onderliggende verklaringen of

oorzaken. In diverse rapporten wordt aangegeven dat het niet mogelijk is goede informatie te verschaffen over maatschappelijke opbrengsten en effecten omdat de doelen van het samenwerkingsverband niet duidelijk (genoeg) zijn geformuleerd. Dat is een begrijpelijke verklaring, die tevens enigszins onbevredigend is, omdat de voor de hand liggende oplossing – te weten duidelijke doelstellingen – blijkbaar niet wordt gevonden. Wat ontbreekt in de rapporten is een analyse hoe de eerstverantwoordelijken voor de informatievoorziening - collegeleden, ambtelijke accounthouders, directie en DB van de samenwerkingsverbanden - kijken naar het probleem, de oorzaken en de mogelijke oplossingen. Waar de rapporten zoals gezegd wel veel aandacht voor hebben, is de rol en de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers voor hun eigen informatievoorziening. Hieronder gaan we daar nader op in.

Rol volksvertegenwoordiging

Tot slot staan we nog stil bij de bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de wijze waarop de volksvertegenwoordigingen hun rol vervullen ten aanzien van de onderzochte samenwerkingsverbanden. De rapporten maken daarbij veelal onderscheid tussen de kaderstellende en de controlerende rol. Tegelijkertijd is de hoofdconclusie voor beide rollen in feite hetzelfde: op een enkele uitzondering na²⁸ stellen de rekenkamers vast dat de volksvertegenwoordigers tekortschieten in de uitoefening van zowel hun kaderstellende als controlerende rol ten aanzien van de eigen samenwerkingsverbanden. In veel van de rapporten zijn de ervaringen en opvattingen van de volksvertegenwoordigers zelf opgetekend, verkregen door groepsgesprekken, enquêtes of anderszins. Daarbij valt op dat zij zelf in het algemeen zeer kritisch zijn over hun eigen kaderstellende en controlerende rol.

Kijkend naar de **bevindingen** is in veel van de rapporten een uitgebreide beschrijving te vinden van de wijze waarop de volksvertegenwoordigers hun rollen vervullen. Daarbij komt regelmatig aan bod dat zij weinig vragen stellen over samenwerkingsverbanden, en in het algemeen relatief weinig gebruik maken van de beschikbare instrumenten voor kaderstelling en controle. Deze constatering deden we ook in het eerdergenoemde rapport over regionale samenwerking en de rol van gemeenteraden uit 2002, over 70 rekenkamerrapporten uit de jaren 2017-2021.²⁹

Een instrument dat blijkens deze meta-analyse wel veel wordt gebruikt, en in veel gemeenten en provincies ook in de vaste werkwijze en procedures is ingebed, is het vaststellen van zienswijzen over de begroting en kadernota van de samenwerkingsverbanden. Veel minder gebruik wordt er gemaakt van het indienen van moties. Op diverse plekken in het land wordt, blijkens de rapporten, met zogenaamde raadsrapporteurs gewerkt: raadsleden die zich volgens afspraken binnen de raad verdiepen in een specifiek samenwerkingsverband, en op gezette tijden daarover verslag doen aan de gehele gemeenteraad.³⁰

De **aanbevelingen** in de geanalyseerde rapporten over de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van volksvertegenwoordigers lijken erg op elkaar, als je er door de oogharen

²⁸ Eerder noemden we al het rapport van de Delftse Rekenkamer uit 2022 over verbonden partijen.

²⁹ Peters c.s. (2022), pp. 21-22.

³⁰ Zie voor meer informatie: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/de-raadsrapporteur-sleutelfiguur-in-gemeentelijke-besluitvorming/>

naar kijkt: de volksvertegenwoordigers moeten meer gebruik maken van de beschikbare instrumenten voor kaderstelling en controle, en zich in algemene zin actiever opstellen, zowel ten opzichte van het eigen bestuur als ten opzichte van de samenwerkingsverbanden. Het is moeilijk om niet enigszins moedeloos te worden van de eindeloos herhaalde boodschap aan de volksvertegenwoordigers dat zij het beter moeten doen, en de stroom aan vergelijkbare suggesties en aansporingen hoe dat zou kunnen. Dit is al jaren een terugkerende observatie. In het eerdergenoemde rapport over regionale samenwerking en de rol van gemeenteraden schreven we al: “In elk geval kunnen we nog lang vooruit met de berg aanbevelingen die gemeenteraden en -raadsleden in de loop van de tijd hebben ontvangen”.³¹

Zoals blijkt uit bovenstaand citaat zijn het zeker niet alleen rekenkamerrapporten die deze aanbeveling bij voortduring doen. Vanuit de beroeps- en belangen verenigingen voor raadsleden en griffiers, de VNG en het ministerie van BZK is de afgelopen jaren ook een stroom aan handreikingen en vergelijkbare publicaties hierover verschenen.³²

3.5 Samengevat: de rode draden in het bestaande rekenkameronderzoek

De 49 geanalyseerde rekenkamerrapporten richten zich voor grofweg de helft op een specifiek samenwerkingsverband. De andere helft gaat over de (belangrijkste) samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente (van de rekenkamer) deelneemt. De meeste onderzochte samenwerkingsverbanden zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De onderzochte samenwerkingsverbanden zijn actief in alle gemeentelijke beleidsdomeinen.

De analyse van de onderzoeksfocus laat zien dat relatief weinig rekenkamerrapporten zich richten op de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van de samenwerking. Deze constatering sluit naadloos aan bij het eerdergenoemde onderzoek uit 2022 waarin ook is gekeken naar de rode draden in onderzoek naar samenwerkingsverbanden. Een zeer aanzienlijk deel van de geanalyseerde rapporten richt zich op ‘bestuurskundige’ aspecten zoals governance, sturing, controle en informatievoorziening, inclusief de wijze waarop de volksvertegenwoordiging zijn rol hierin vervult). Het aantal rapporten dat geen vragen formuleert over governance, controle, informatievoorziening is op twee handen te tellen.

Qua onderzoeksaanpak en methoden laat de meta-analyse zien dat de meeste rapporten gebruik maken van de twee standaard dataverzamelmethode in rekenkameronderzoek, namelijk documentenanalyse en interviews. Er worden ook andere methoden gebruikt, zoals een online enquête en bijeenkomsten.

Wat zijn de belangrijkste uitkomsten in de geanalyseerde rekenkamerrapporten? Als doeltreffendheid of doelmatigheid van samenwerkingsverbanden is onderzocht, blijkt het heel lastig om daar duidelijke conclusies over te formuleren. Die constatering sluit goed aan bij de vaststelling in het eerdergenoemde rapport uit 2022 over de rol van gemeenteraden bij regionale samenwerking. Hetzelfde geldt voor onderzoek waarin de rechtmatigheid is onderzocht. Dat doeltreffendheid en doelmatigheid heel moeilijk te meten zijn, wordt

³¹ Peters c.s. (2022), pp. 21-22.

³² Zie voetnoot 16.

meestal niet uitgebreid toegelicht. In een beperkt aantal rapporten wordt wel geconstateerd dat de (beleids)doelen van de samenwerking abstract en breed zijn, wat de sturing en controle bemoeilijkt.

De rapporten die zich richten op meerdere samenwerkingsverbanden van een gemeente laten veelal zien dat de gemeente geen (adequate) visie heeft op de manier waarop de gemeente samenwerking inzet en vormgeeft. Of de vastgestelde Nota verbonden partijen daarvoor houvast biedt voor bestuur en raad wisselt sterk tussen de onderzochte gemeenten.

Als we vervolgens kijken naar de conclusies die worden getrokken over sturing en controle op samenwerkingsverbanden dan kan in algemene zin worden geconstateerd dat die veelal tekortschieten volgens de geanalyseerde rapporten. Controle op de samenwerkingsverbanden wordt in de meeste gevallen onderzocht door te kijken hoe de volksvertegenwoordigers dit doen. Het oordeel daarover is vaak negatief. Dat oordeel is vaak gebaseerd op subjectieve gegevens (opvattingen) van betrokkenen: de volksvertegenwoordigers zelf, en ook andere betrokken actoren. Hier moet bij worden aangetekend dat in de meeste gevallen geen concrete normen voor goede controle zijn geformuleerd; en als die enkele keer wel zijn geformuleerd, worden ze niet (zichtbaar) getoetst. De rapporten doen zonder uitzondering allemaal aanbevelingen aan volksvertegenwoordigers om actiever te zijn en hun rol ten aanzien van samenwerkingsverbanden beter te vervullen.

Een andere belangrijke rode draad in de conclusies is dat bijna alle geanalyseerde rapporten de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden aan de volksvertegenwoordigingen als gebrekkig kwalificeren: de informatie is veelal erg technisch en financieel, en is in het algemeen onvoldoende geschikt voor volksvertegenwoordigers om er hun taken goed mee te kunnen uitvoeren – goede informatie over doelbereiking en doeltreffendheid is er niet. De oordeelsvorming is deels gebaseerd op de opvattingen van de volksvertegenwoordigers zelf. Duidelijke en concrete normen waarmee de rekenkamers zelf de kwaliteit toetsen, zijn er zelden. Vaak zijn de normen vooral algemeen van aard, zoals ‘tijdig en juist’, of ‘biedt inzicht in voortgang en financiën’, wat toetsing natuurlijk lastig maakt. De indruk is, in alle eerlijkheid, dat de rekenkamers zelden vooraf expliciet hebben nagedacht over de vraag welke concrete normen zij willen hanteren voor de vraag over de (kwaliteit van de) informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. Misschien komt dat ook omdat iedereen verwacht dat de informatievoorziening tekortschiet: het is een volledig voorspelbare conclusie.

Als we nader inzoomen op de kwestie van de gebrekkige informatievoorziening valt op dat de rapporten veelal (een deel van) de verantwoordelijkheid bij de volksvertegenwoordigers zelf neerleggen. Die zijn niet actief genoeg in het gericht vragen om de noodzakelijke informatie, en gebruiken (bij lange na) niet alle instrumenten die hen ter beschikking staan. Daarnaast wordt regelmatig de bal bij de samenwerkingsverbanden en de door hen aangeleverde (P&C-)informatie gelegd. De colleges of portefeuillehouder worden het minst aangesproken door de rekenkamers.

4. Witte vlekken in rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden

In het vorige hoofdstuk zijn op basis van de structuur van het metadossier een aantal rode draden geïdentificeerd in de geanalyseerde rekenkamerrapporten. Vervolgens leggen we die rode draden naast de checklist voor bruikbaar rekenkameronderzoek zoals die in hoofdstuk 2 is opgesteld, en stellen we vast wat we **niet** (genoeg) zien, maar wel bruikbaar zou zijn. Hieronder worden twee belangrijke witte vlekken in het rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden onderscheiden. In hoofdstuk 5 worden die vertaald in concrete aanbevelingen aan rekenkamers.

4.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden

Een belangrijke eerste witte vlek is onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid of rechtmatigheid van samenwerkingsverbanden. Af en toe wordt door rekenkamers aan de voorkant nog wel ingestoken op één van deze drie kernthema's, maar duidelijke conclusies hierover zijn uiterst schaars, zoals bleek uit het vorige hoofdstuk. Met name het ontbreken van uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid is een gemis, omdat volksvertegenwoordigers voor een goede uitoefening van met name hun controlerende taak bij uitstek informatie nodig hebben over de opbrengsten van samenwerkingsverbanden. Wat levert het op, wat hebben we eraan? En: waar moet het anders of beter? De informatievoorziening door samenwerkingsverbanden zelf geeft hier in het algemeen geen bevredigende antwoorden op, dus zijn dat kernvragen die rekenkamers zouden moeten oppakken, juist gezien hun wettelijke taak.

Een relevante vraag is wat de verklaring is voor deze witte vlek. Vinden rekenkamers onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden niet belangrijk? Dat lijkt niet het probleem. De meest voor de hand liggende verklaring is dat het heel moeilijk is om succesvol onderzoek te doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Dat geldt niet alleen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden, maar in algemene zin. Een eerste reden is dat je doelstellingen moet hebben om te kunnen onderzoeken of ze zijn gehaald, en tegen welke kosten. Het formuleren van duidelijke, liefst SMART doelstellingen is een uitdaging voor alle overheden, op (bijna) alle beleidsterreinen.³³ Voor samenwerkingsverbanden, waar bij de oprichting maar ook tijdens de rit de formulering van doelen altijd een compromis is tussen meerdere deelnemende partijen, geldt dat nog veel meer. Een tweede reden is dat er bij de uitvoerende overheid vaak onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om te kunnen bepalen of de doelen zijn bereikt; laat staan dat kan worden aangetoond dat de doelen bereikt zijn dankzij het gevoerde beleid. Onderzoek om dergelijke gegevens dan maar zelf te verzamelen als rekenkamer is bijzonder arbeidsintensief, en dus kostbaar. Deze twee factoren brengen veel rekenkamers ertoe om de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid dan maar niet te formuleren.

³³ Voor meer hierover, zie o.a. Peters (2010); Lemmens (2026).

In het eerdergenoemde rapport over regionale samenwerking en de rol van gemeenteraden wordt gerefereerd aan een rekenkamerrapport waarin wel is geprobeerd de vraag naar effectiviteit en doelmatigheid te beantwoorden, maar dat laat zien hoe moeilijk het is:

“Zo wilden in 2021 11 Limburgse rekenkamer(commissie)s hun gemeenteraden informeren over de effectiviteit en doelmatigheid van de Limburgse belastingsamenwerking. Daarover bestonden sterk uiteenlopende beelden bij de colleges en ambtelijke organisaties enerzijds, en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten anderzijds. Met veel moeite kon worden vastgesteld dat het vrij aannemelijk was dat de gemeenten veel geld hadden bespaard door de samenwerking. Die conclusie bleek in overeenstemming met een wetenschappelijke studie naar de doelmatigheid van belastingsamenwerking (Nianounakis en Blank 2017, geciteerd in: Allers & De Greef 2018). Maar over de belangrijke doelstelling van ‘gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening’ van de Limburgse belastingsamenwerking konden geen uitspraken worden gedaan, bij gebrek aan een nulmeting en afspraken over kwaliteitsindicatoren”.³⁴

Zijn er oplossingen te bedenken door rekenkamers om ondanks de onderzoeksmatige uitdagingen tóch onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden? Een rekenkamer die de onderzoeksmatige uitdaging benoemt, en ook onderzoeksstrategieën presenteert om hier omheen te werken, is de Rekenkamer Rotterdam in haar onderzoek van 2022 naar de bijdrage van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) aan de regionale economie in de regio. De Rekenkamer Rotterdam kiest voor twee alternatieve benaderingen in plaats van het vaststellen van maatschappelijke effecten van de samenwerking: inzicht geven in de (door)werking van activiteiten van de MRDH (op de verschillende doelstellingen),³⁵ en het in beeld brengen van de procesmatige opbrengsten van de samenwerking binnen de MRDH.

Een andere oplossing is om als rekenkamer niet alleen te zoeken naar officiële, vastgestelde beleidsdoelstellingen van het samenwerkingsverband, maar zelf de doelen te reconstrueren.³⁶ Dat is een enigszins gedurfde, risicovolle aanpak, want het biedt natuurlijk veel munitie aan bestuurders die zich ‘afgerekend’ voelen op door de rekenkamer gereconstrueerde doelen.

Nog een andere oplossing is om zelf als rekenkamer op zoek te gaan naar de maatschappelijke effecten en gegevens hierover. In het algemeen – er zijn zeker uitzonderingen – maken rekenkamers het liefst gebruik van bestaande gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid, dat is veel minder arbeidsintensief. Het zelf op zoek gaan, met creatieve methoden, naar de vraag wat het samenwerkingsverband heeft bereikt in de samenleving, is zonder meer een onderzoeksmatige én budgettaire uitdaging.

4.2 Gebrekkige informatievoorzieningen, verklaringen en oplossingen

Een tweede, belangrijke witte vlek kwam al kort aan de orde bij het beschrijven van de rode draden in het bestaande rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden. In paragraaf

³⁴ Peters c.s. (2022), p. 27.

³⁵ Dit is een soort variant op ‘doelbereik’, een term die in de beleidswetenschap wordt gebruikt voor onderzoek naar het bereiken van doelen zonder een causale relatie te (kunnen) leggen met het gevoerde beleid.

³⁶ Zie voor meer hierover: K. Peters (2010).

3.4 stelden we vast dat een steeds terugkerende conclusie is dat de informatievoorziening over samenwerkingsverbanden aan volksvertegenwoordigers tekortschiet.

Los van de vraag hoe zinvol het is om steeds weer opnieuw de vraag naar de kwaliteit van de informatievoorziening centraal te stellen in rekenkameronderzoeken, moeten we ons afvragen hoe het komt dat dit probleem van de gebrekkige informatievoorziening blijkbaar zo wijdverspreid is, en hardnekkig. In diverse rapporten wordt aangegeven dat het niet mogelijk is goede informatie te verschaffen over maatschappelijke opbrengsten en effecten omdat de doelen van het samenwerkingsverband niet duidelijk (genoeg) zijn geformuleerd. Dat is een begrijpelijke verklaring, die tevens enigszins onbevredigend is, omdat de voor de hand liggende oplossing – te weten duidelijke doelstellingen – blijkbaar niet wordt gevonden. Wat ontbreekt in de rapporten is een analyse van de oorzaken van de gebrekkige informatievoorziening,³⁷ en een antwoord op de vraag hoe de eerstverantwoordelijken voor de informatievoorziening - collegeleden, ambtelijke accounthouders, directie en DB van de samenwerkingsverbanden - kijken naar het probleem, de oorzaken, hun eigen rol en verantwoordelijkheid in dezen, en de mogelijke oplossingen. Dat is zonder meer een witte vlek in het bestaande rekenkameronderzoek.

Deze witte vlek is des te relevanter, omdat er naar verwachting veel verbetering mogelijk is als de verantwoordelijke partijen daar serieus werk van zouden maken. De kwaliteit van bijvoorbeeld P&C-stukken van gemeenschappelijke regelingen loopt in de praktijk zeer uiteen, zo lijkt het.³⁸ Is er verbetering mogelijk, en hoe zou die tot stand kunnen worden gebracht? Om dat te kunnen bepalen is meer inzicht in de oorzaken nodig. Is het onwil of onmacht, is het gemakzucht of prioritering? Zouden collegeleden, daartoe aangespoord door hun gemeenteraad en liefst alle gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, in het AB van een gemeenschappelijke regeling serieus druk kunnen uitoefenen op de organisatie van het samenwerkingsverband om méér werk te maken van systematische informatie over resultaten en effecten van beleid?

³⁷ Voor een analyse van de oorzaken van gebrekkige informatievoorziening en andere fasen in de beleidscyclus, zie: Lemmens (2026).

³⁸ Er is geen systematisch (wetenschappelijk) onderzoek bekend naar de kwaliteit van de informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen, BV's en NV's en andere verbonden partijen. De auteur heeft in 2019 voor de gemeenteraad van Beuningen de kwaliteit van de P&C-stukken van de zeven grote gemeenschappelijke regelingen in de regio beoordeeld, en slecht bevonden (Zie: <https://beuningen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/6dfe3c8a-892a-4adb-b601-be4350705666>).

5. Aanbevelingen

Deze meta-analyse leidt tot aanbevelingen aan diverse partijen. De belangrijkste aanbevelingen zijn gericht aan de rekenkamers, en hebben betrekking op de insteek en aanpak van toekomstige rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden. Ook voor de Vereniging van Rekenkamers zijn er in dit opzicht suggesties om bij te dragen aan meerwaarde van rekenkameronderzoek. We eindigen daarmee dit hoofdstuk en dit rapport.

We beginnen met enkele aanbevelingen aan de rijksoverheid. We betrekken daarbij de VNG, die als landelijke belangenvertegenwoordiger van gemeenten een belangrijke gesprekspartner is van de rijksoverheid. Deze aanbevelingen komen voort uit enkele breed gedeelde conclusies en constatering over regionale samenwerking in ons land.

5.1 Aanbevelingen aan het Rijk en VNG

1. **Maak gebruik van het breedgedeelde signaal over gebrek aan ‘grip’ van gemeenteraden op regionale samenwerking**

Het signaal is bepaald niet nieuw – de stroom aan landelijke rapporten hierover is aanzienlijk³⁹ -, maar de oplossing is nog lang niet gevonden. De aanbeveling aan het ministerie van BZK is om dit signaal nadrukkelijk te betrekken bij het momenteel lopende proces van visievorming over bestuur op regionale schaal, en bij het behartigen van de belangen van decentrale overheden op Rijksniveau. De VNG kan hiertoe ook druk uitoefenen, evenals de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden (en andere decentrale volksvertegenwoordigers) en griffiers. Ook de Vereniging van Rekenkamers kan hier mogelijk een rol in spelen.

2. **Zet in op verbetering van informatievoorziening en publieke verantwoording door (grote) samenwerkingsverbanden**

Het ministerie van BZK heeft de afgelopen jaren met geld en inspanningen ingezet op versterken van de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij regionale samenwerking.⁴⁰ Het zou nuttig zijn als ook de samenwerkingsverbanden zelf worden aangesproken en gestimuleerd om informatievoorziening en verantwoording naar buiten toe daadwerkelijk te verbeteren.

Hoe zou dat kunnen? Wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden zoals de Veiligheidsregio's, de GGD's en de omgevingsdiensten werken op landelijk niveau steeds nauwer met elkaar samen (zoals in de GGD GHOR Nederland en het Veiligheidsberaad), en met de betrokken vakdepartementen. De aanbeveling aan het ministerie van BZK én de betreffende vakdepartementen is om in dat overleg veel sterker in te zetten op betere publieke verantwoording door de samenwerkingsverbanden naar hun eigen regionale en lokale 'afnemers', te weten gemeenteraden,

³⁹ Voor een overzicht, zie: Peters c.s. (2022).

⁴⁰ Zie voetnoot 16.

inwoners en maatschappelijke partijen. En dan niet alleen glossy online jaarverslagen, maar inzichtelijke verantwoording over geboekte en niet-geboekte resultaten en de besteding van publiek geld. Een (landelijk) onderzoek naar best practices – die er vast zijn – kan daarbij een goed hulpmiddel zijn.

5.2 Aanbevelingen aan rekenkamers en de vereniging

De analyse van de rode draden en de witte vlekken in het bestaande rekenkameronderzoek naar samenwerkingsverbanden leidt tot een aantal aanbevelingen aan rekenkamers. Waar nodig worden deze vertaald in concrete tips en suggesties, om ze hanteerbaar te maken:

1. Breng in kaart wat specifieke samenwerkingsverbanden opleveren

Volksvertegenwoordigers zijn zeer gebaat bij onderzoek dat laat zien in welke mate samenwerkingsverbanden erin slagen te doen waarvoor ze in het leven zijn geroepen, en hoe de deelnemende gemeenten (en andere decentrale overheden) en hun inwoners daar baat bij hebben. Omdat onderzoek doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid van samenwerkingsverbanden niet gemakkelijk is, is de algemene aanbeveling uitgewerkt in enkele kleinere suggesties:

- a. **Durf zelf doelstellingen van het samenwerkingsverband te reconstrueren, als startpunt voor een onderzoek:** laat je als rekenkamer niet bij voorbaat tegenhouden door ontbrekende of onduidelijke doelstellingen van het samenwerkingsverband, of van je eigen gemeente. Zoek naar manieren om ze te reconstrueren als onderdeel van je onderzoek. Bouw bijvoorbeeld een tussenstap in om de doelstellingen eerst concreet te krijgen, en leg ze ter controle voor aan college en betrokken ambtenaren. Deze methode kan als extra effect hebben dat portefeuillehouder en ambtenaren reflecteren op de onderliggende doelstellingen waar ze dagelijks aan werken, en zich er meer bewust van worden.
- b. **Een alternatief is om dit te doen door de focus op 'meerwaarde':** probeer in concrete termen, met hulp van gesprekspartners in de gemeente en bij het samenwerkingsverband, te formuleren wat de meerwaarde is van een samenwerkingsverband, en ga dat op kwalitatieve wijze toetsen.
- c. **Richt je op de werking en het effect van concrete activiteiten van het samenwerkingsverband:** in plaats van de focus op abstracte doelstellingen kun je ook traceren hoe concrete activiteiten en inspanningen van het samenwerkingsverband al dan niet concreet effect hebben op bijvoorbeeld partnerorganisaties, of inwoners en cliënten. Dat kan door het te vragen aan betrokkenen, of misschien zelf activiteiten te observeren.
- d. **Verken (creatieve) mogelijkheden om zelf gegevens over effecten in de samenleving op te halen, of bestaande data daarover op te sporen:** als het samenwerkingsverband en de deelnemende overheden niet zelf monitoren en evalueren, kun je als rekenkamer ook gebruik maken van andere data, en die interpreteren. Er bestaan allerlei landelijke databestanden, bronnen van open data, etc.

2. Onderzoek de oorzaken (en oplossingsrichtingen) voor gebrekkige informatievoorziening over samenwerkingsverbanden

Probeer eens een vraag te formuleren die verder gaat dan uitspraken doen over de kwaliteit van de informatievoorziening. Neem als uitgangspunt – op basis van deze meta-analyse, of desnoods op basis van een beknopt vooronderzoek of raadsgeprek - dat de informatievoorziening aan raadsleden (of andere volksvertegenwoordigers) over samenwerkingsverbanden en hun resultaten tekort schiet, en richt je op de oorzaken die aanknopingspunten bieden voor verbetering:

- a. **Richt je blik op de verantwoordelijke actoren:** kijk niet (alleen) naar de verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers om zich goed te laten informeren, maar richt je eens op de bestuur(ders), ambtenaren en het samenwerkingsverband zelf. Hoe oordelen zij zelf over de kwaliteit van de informatievoorziening? Overweeg diepte-interviews met bestuurders, ambtenaren en/of vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden; de gesprekken kunnen allerlei doelen dienen, bijvoorbeeld zicht krijgen op barrières, en op oplossingsrichtingen die concreet vruchten zouden kunnen afwerpen.
- b. **Maak eens een gerichte vergelijking qua kwaliteit van de informatievoorziening met een vergelijkbaar samenwerkingsverband elders in het land** (een andere Omgevingsdienst, een andere jeugdzorginkoop-GR, een andere afval-NV).
- c. **Gebruik (erkende) best practices van goede informatievoorziening:** zoek in je eigen regio, via het rekenkamernetwerk of met hulp van de Vereniging van Rekenkamers naar concrete voorbeelden van samenwerkingsverbanden of bestuurders die hun volksvertegenwoordigers goed (of: beter) informeren.

3. Maak beter gebruik van samenwerking met andere rekenkamers

- a. Werk bij het onderzoeken van een samenwerkingsverband samen met de rekenkamers van andere deelnemers.⁴¹ Dat vergroot het budget, en maakt arbeidsintensievere aanpak mogelijk, bijvoorbeeld om bovengenoemde suggesties voor onderzoek naar de doeltreffendheid of de meerwaarde op te pakken.
- b. Leer van andere rekenkamers, bijvoorbeeld wat betreft de organisatie van de rekenkamersamenwerking.⁴²

4. Weeg af of deze meta-analyse en landelijke publicaties een alternatief zijn voor eigen onderzoek

Overweeg een rekenkamerbrief of een ander product om inzichten met de raad te delen uit deze meta-analyse of landelijke onderzoeken naar regionale samenwerking. Op basis van deze meta-analyse zal een voorbeeld-brief voor rekenkamers worden opgesteld die daarvoor kan worden gebruikt.

Tot slot: deze meta-analyse is op initiatief en in opdracht van de **Vereniging van Rekenkamers** tot stand gekomen. De vereniging is zeer actief om rekenkamers te ondersteunen en te

⁴¹ Vergelijk: N. Nijdam in: *De binnen- en buitenkant van rekenkamers. Een handboek* (2024), pp. 290-291.

⁴² Zie voor aanbevelingen over het samenwerkingsproces: Rapport samenwerkende rekenkamers Limburg naar BsGW (2021).

stimuleren. Diverse van de bovengenoemde aanbevelingen kunnen aanleiding zijn voor de vereniging om hierover webinars, workshops, trainingen etc. te organiseren.

Literatuur

- Aelst, L. van, G. Boogaard & H. Binnema (2025). *Strategieën voor sterkere rekenkamers. Speaking policy to politics*. In opdracht van de Vereniging van Rekenkamers.
- Aelst, L. van, E. Lemmens, N. Nijdam, R. Paulussen & L. Schaap (red.) (2024). *De binnen- en buitenkant van rekenkamers. Een handboek*. Vereniging van Rekenkamers en Boom bestuurskunde.
- Blair-Zuijderhoff, S., M. Baart & T. Boertien (2020). *Handelingsperspectieven en best practices verbonden partijen*. In opdracht van het ministerie van BZK. TwynstraGudde.
- Berenschot (2021). *Menukaart Afstemming tussen raden*. In opdracht van het ministerie van BZK.
- Berg, M. van den (2023). *De griffiersfunctie in de regio. Vreemde samenwerkingen*. In opdracht van de Vereniging van Griffiers.
- Boogers, M. (2020). Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen, in: *Beleid en Maatschappij*, 47(2), pp. 210-215.
- Bovens, M.A.P., T. Schillemans & P. 't Hart (2008). Does public accountability work? An assessment tool, in: *Public Administration*, 2008/1, p. 225-242.
- Hanemaayer, D. (2012). Onderzoek door lokale rekenkamers. Maatschappelijke effecten versus beleidstechniek, in: *Beleidsonderzoek Online*, april 2012.
- INVIOR (2024). *Raad en Regionale samenwerking. Gemeenschappelijke regelingen, Regionale adviescommissies (RAC) en de Regionale Energie Strategie (RES)*. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Knaap, P. van der, V. Pattyn & D. Hanemaayer (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag.
- Kok, A. (2021) Rechtmatigheid onderzocht. In: *Bestuurswetenschappen*, 2021 (75) 2, pp. 23-40.
- Lemmens, E. (2026). Voorbij SMART, op het SPOOR van een haperende feedbackloop, in: *Beleidsonderzoek Online*, doi: 10.5553/BO/221335502026008.
- Montfort, C.J. van (2003). Lokale rekenkamers: waarde door meerwaarde. In: *Bestuurskunde*, 12 (1).
- Peters, K., R. de Greef, M. Boogers & G. Boogaard (2022). *Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*. In opdracht van het ministerie van BZK. Stichting Decentraalbesteding.nl.

Peters, K. & S. van Zuydam (2021). Decentraal rekenkameronderzoek in Nederland: een overzicht. Bestuurswetenschappen,(75) 2. doi: 10.5553/Bw/016571942021075002002
Peters, K. (2019). Gemeenteraad en verbonden partijen gemeente Beuningen.

Peters, K. (2010). De moeilijkheid met effectiviteitsonderzoek. In: Boers, Castenmiller & Veldheer, *De Gracieuze Rekenkamer*.

PROOF Adviseurs & KWINK Groep (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden*. In opdracht van het ministerie van BZK.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of Niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag.

Stolk, R., R. de Greef & L. Vellekoop (2018). *Grip op samenwerking in de praktijk. Lessen en best practices uit gemeenten*. Berenschot & PROOF Adviseurs.

Bijlage 1 Geanalyseerde rekenkamerrapporten

Rekenkamer(s)	Titel rapport	Publicatiejaar rapport
Haarlem	Afstand én invloed. Onderzoek governance Spaarnelanden	2020
Montferland	Kiezen of delen: rendement op regionale samenwerkingsverbanden	2020
Waddeneilanden	Onderzoek naar samenwerkingsverbanden in het waddengebied	2020
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Twenterand, Wierden	Quicksan gemeenschappelijke regelingen 2021	2021
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen	Onderzoek jeugdhulp Twente	2021
Beesel, Bergen, Brunssum, Gennep, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Peel en Maas, Sittard-Geleen, Stein en Venlo	Rekenkameronderzoek BsGW	2021
Bergen (NH), Uitgeest, Castricum en Heiloo	Naar meer betrokkenheid bij de Werkorganisatie BUCH! Hoe gemeenteraden beter kunnen sturen en controleren	2021
Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre	MRE & SGE regionale opgaven	2021
Duiven	Positie en sturing in samenwerkingsverbanden door de gemeenteraad van Duiven	2021
Emmen, Coevorden en Hoogeveen	Dutch TechZone, het beste moet nog komen	2021
Ermelo, Harderwijk, Zeewolde en Vallei en Veluwerand	Rekenkameronderzoek naar Meerinzicht	2021
's Hertogenbosch	Sturing op jeugdhulp	2021
Houten	Onderzoek verbonden partijen	2021
Ooststellingwerf	Biosintrum in Oosterwolde. Onderzoek naar exploitatie, organisatie & rol van de raad	2021
SED (Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland)	Doeltreffendheid digitale dienstverlening. Het perspectief van de gebruikers en de raden (SED-gemeenten)	2021
Venray	Onderzoek intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gemeente Venray	2021

Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam en Voorburg	Informatiebeveiliging van gemeenten en verbonden partijen	2021
Aalsmeer	Onderzoek naar verbonden partijen in Aalsmeer	2022
Almelo, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen, Borne, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden (plus raden van Borne, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden)	Quicksan gemeenschappelijke regelingen 2022	2022
Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen	Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence	2022
Delft	Grip op verbonden partijen	2022
Halderberge	Onderzoek naar verbonden partijen gemeente Halderberge	2022
IJsselstein	Grip op gemeenschappelijke regelingen	2022
Beuningen, Berg en Dal, Nijmegen en Wijchen	Weten wat je moet weten. Regionaal rekenkameronderzoek naar informatiebeveiliging en privacybescherming	2022
Rotterdam	Bijdragen aan de regionale economie. Onderzoek naar economisch programma MRDH	2022
Waterschap Aa en Maas	Review Bestuurlijke samenwerking met gemeenten m.b.t. realisatie water- en klimaatdoelen	2022
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen- Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden	Quicksan gemeenschappelijke regelingen 2023	2023
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen en provincie Overijssel	Verkenning toezicht en handhaving door de Omgevingsdienst Twente	2023
Katwijk	Verbonden partijen	2023
Leusden	Grip houden of loslaten? Rekenkameronderzoek naar verbonden partijen in de gemeente Leusden	2023

Noordelijke Rekenkamer	Op zoek naar de maatschappelijke effecten van de NOM. Een onderzoek naar de kwaliteit van de door GS verstrekte informatie over de NOM	2023
Randstedelijke Rekenkamer, Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Waterschap Zuiderzeeland	Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet	2023
Zoetermeer	Veilig Thuis Haaglanden	2023
Almelo, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen (plus raden van Borne, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden)	Quicksan gemeenschappelijke regelingen	2024
Altena	Roulatie in de regio. Rapport Regionale bestuurlijke samenwerking	2024
Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen	Samenwerking vraagt duidelijkheid. Rekenkamerrapport onderzoek naar de Gemeenschappelijke Regeling Regio Stedendriehoek	2024
Enschede	Gegevensbescherming in regionale context	2024
Groningen	Raad aan de kant bij taak op afstand. Onderzoek naar de relatie tussen de gemeente en voor specifieke taken opgerichte vennootschappen	2024
Oude IJsselstreek	Onderzoek samenwerkingsverbanden	2024
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden	Quicksan gemeenschappelijke regelingen	2025
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hellendoorn, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten Tubbergen en Twenterand	Zicht op zeggenschap. Rekenkameronderzoek Twentse samenwerking	2025
Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen, Zandvoort en Randstedelijke Rekenkamer	Klaar voor de toekomst? Op weg naar een robuuste Omgevingsdienst IJmond	2025
Breda	Om te weten wat je wilt weten, moet je weten wat je wilt. Onderzoek naar grip op verbonden partijen	2025
De Bilt	De rol van de raad in verbonden partijen	2025

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	Regie op water. Onderzoek naar samenwerking HHNK met ketenpartners in het kader van invoering van de Omgevingswet	2025
Huizen	Grip op de regio. Sturing en controle op de samenwerking in de Gooi en Vechtstreek	2025
Nieuwegein	Grip op gemeenschappelijke regelingen gemeente Nieuwegein	2025
Noardeast-Fryslân	Quickscan effectuering Wijzigingswet WGR Noardeast-Fryslân	2025
Rotterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland	Samen op zoek naar zicht. Onderzoek GR Jeugdhulp Rijnmond	2025

Bijlage 2 Voorbeeld-onderzoeksopzetten

Voorbeeld 1

Centrale vraag

Wat levert samenwerkingsverband X op voor onze gemeente(n) en inwoners?

Deelvragen t.a.v. doelen

- Welke meerjarige en jaarlijkse (beleids)doelen zijn vastgesteld voor/door samenwerkingsverband X?
- Indien dit niet kan, kunnen (beleids)doelen voor/door samenwerkingsverband X worden gereconstrueerd zodanig dat de belangrijkste betrokkenen ermee instemmen?

Deelvragen t.a.v. meerwaarde

- Wat zien college(s) en portefeuillehouder(s), betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van samenwerkingsverband X als concrete meerwaarde?
- Kunnen genoemde betrokkenen concreet schetsen wat de gevolgen zijn (voor de uitvoering van beleid, voor inwoners en andere partijen in de lokale samenleving, etc.) als samenwerkingsverband X per direct niet meer zou werken voor onze gemeente?
- Kunnen genoemde betrokkenen concreet schetsen welke inspanningen de gemeente zou moeten leveren als de gemeente geen deel meer zou uitmaken van samenwerkingsverband X?

Deelvragen t.a.v. doelbereik en opbrengsten

- Zijn er bij onderzoeksinstellingen of in de samenleving data beschikbaar die in verband kunnen worden gebracht met de gestelde doelen?
- Wat zijn de activiteiten en inspanningen van samenwerkingsverband X en kunnen deze worden gekoppeld aan doelen, of anderszins worden geclusterd?
- Kan voor de voornaamste activiteiten en inspanningen worden nagegaan wat ze concreet opleveren (of: hebben opgeleverd) voor inwoners, partnerorganisaties en bijvoorbeeld het samenwerkingsproces, en of dit past in één of meer van de doelen?

Voorbeeld 2

Centrale vraag

Kan de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging(en) over samenwerkingsverband X worden verbeterd, en hoe zou dat kunnen?

Deelvragen

- Hoe ziet goede informatievoorziening eruit, aan welke concrete eisen moet deze voldoen? [concrete normen]
- Zijn er elders voorbeelden of best practices bekend die kunnen bijdragen aan het vaststellen van de eisen?
- Welke partijen hebben welke verantwoordelijkheid bij het zorgen voor goede informatievoorziening?
- Kan worden getoetst (voor 1 of 2 jaar bijvoorbeeld) in welke mate de informatievoorziening over samenwerkingsverband X voldoet aan de eisen of normen?
- Kan worden vastgesteld welke partijen (een deel van) hun verantwoordelijkheid voor goede informatievoorziening onvoldoende invullen?
- Hoe kijken alle betrokkenen naar de uitkomst van bovengenoemde toets: is het beeld herkenbaar? Hoe kijken betrokkenen naar hun eigen verantwoordelijkheid en die van andere partijen? Welke eventuele barrières zien de betrokkenen? Welke concrete oplossingsmogelijkheden zien betrokkenen voor zichzelf?
- Zijn er andere samenwerkingsverbanden, in hetzelfde beleidsdomein of daarbuiten, die beter scoren?