Berenschot



BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

Ambtelijke samenwerking in Noordoost-Twente

72798 – September 2026

Harmen Binnema en Folke van der Veen

Inhoud

Kernboodschap 3

Hoofdstuk 1 4

Inleiding 4

1.1 Aanleiding en achtergrond 4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 4

1.2.1 Doelstellingen 4
1.2.2 Onderzoeksvragen 5

1.3 Leeswijzer 5

Hoofdstuk 2 6

Beantwoording deelvragen 6

2.1 Meerwaarde van samenwerking 6
2.2 Versterking of beperking door samenwerking 7
2.3 Regie en grip door gemeenteraden 8

Hoofdstuk 3 9

Conclusies en aanbevelingen 9

3.1 Conclusies 9
3.2 Aanbevelingen 10

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak 13

Bijlage 2: Bestuurlijke reacties 14

Kernboodschap

De samenwerking in Noordoost-Twente laat zien dat gezamenlijke kracht veel kan opleveren, in de gemeente zelf en in de regio. Zowel Noaberkracht als Losser-Enschede functioneren goed, bereiken hun beoogde beleids- en maatschappelijke doelen en leveren merkbare kwaliteitsverbeteringen op. Noaberkracht biedt de twee gemeenten een volledig geïntegreerde ambtelijke organisatie, waardoor ze sterker staan in de regio en hun ambities sneller waarmaken. Losser en Enschede werken effectief samen via een centrumregeling, waarbij Losser kan profiteren van de specialistische capaciteit van de grotere partner zonder haar bestuurlijke zelfstandigheid te verliezen.

De gemeenteraden spelen een belangrijke rol in het borgen van deze samenwerkingen. Juist omdat ze bijdragen aan uitvoeringskracht én behoud van identiteit, vraagt dit om actief eigenaarschap vanuit de raden. In Noaberkracht is de samenwerking goed ingebed in de planning & controlcyclus, wat sturing eenvoudig maakt, maar ook kan leiden tot gewenning. In Losser staat de raad op wat meer afstand omdat de samenwerking vooral over bedrijfsvoering gaat en minder direct zichtbaar is in de financiële stukken. Door betere informatievoorziening en bewuster sturen, kunnen gemeenteraden de toekomstbestendigheid van de samenwerkingen versterken.

De gemeenteraden kunnen de nieuwe bevoegdheden uit de Wet gemeenschappelijke regeling actief benutten om meer democratische grip te krijgen en de kwaliteit te borgen. Specifiek voor Noaberkracht liggen er kansen de regionale slagkracht te vergroten, door gezamenlijke lobby en regionale agenda. Daarbij helpt het om processen binnen Noaberkracht verder te harmoniseren en de samenwerkingsthema’s te verbreden.

Tegelijkertijd zien we ook een risico dat de samenwerking als te vanzelfsprekend wordt gezien. Dat kan leiden tot verminderde grip of betrokkenheid van de gemeenteraden, door een te routinematige sturing. In de gemeente Losser verwachten we dat op termijn de discussie over het behoud van zelfstandigheid weer kan opkomen en de vraag is of de huidige vorm van samenwerking toereikend is.

De rapportage beveelt aan dat de gemeenteraden en colleges van Losser, Dinkelland en Tubbergen:

- actief sturen met inzet van juridische, bestuurlijke, controle- en strategische instrumenten;
- de regionale positie benutten voor gezamenlijke lobby en ontwikkeling;
- goede afspraken maken over vorm, frequentie en scope van de informatievoorziening, zodat elk zijn eigen rol goed kan spelen;
- de samenwerkingen periodiek evalueren en doorontwikkelen, zodat ze duurzaam maatschappelijk waarde blijven leveren.

Deze aanbevelingen zijn belangrijk omdat ze helpen om de behaalde successen te verankeren én tijdig in te spelen op nieuwe uitdagingen. Door als raden en colleges proactief te handelen, kunnen de samenwerkingen hun meerwaarde behouden en zelfs vergroten.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De afgelopen jaren zijn veel gemeenten gaan samenwerken met andere gemeenten. Het gaat bij veel gemeenten om tussen de twintig en dertig samenwerkingsverbanden, variërend in grootte, in formele constructie en in aandachtsgebieden. De redenen voor samenwerking zijn divers, maar hebben vaak te maken met kwetsbaarheid op diverse beleidsterreinen als de gemeente de taak zelfstandig zou uitvoeren en kwaliteit en deskundigheid van de ambtelijke organisatie. Daarnaast worden kosten als argument gebruikt: samenwerking zou de gemeente kostenvoordelen opleveren. In een aantal gevallen, zoals bij veiligheidsregio's, is de samenwerking verplicht. Tot slot wordt samenwerking ingezet als alternatief voor fusie of herindeling – we zien dit bijvoorbeeld terug in vormen van ambtelijke fusies.

De gemeente Losser heeft gekozen voor het uitbesteden van diverse bedrijfsvoeringstaken bij de gemeente Enschede. De verwachting bij de gemeente Losser was destijds dat zij 'minimaal dezelfde kwaliteit' zou ontvangen en dat de kwaliteit zou toenemen, omdat de Enschedese standaarden worden gehanteerd. Dit zou worden bereikt doordat ambtenaren uit Losser zich konden specialiseren, terwijl de Enschedese ambtenaren zich konden verbreden. Volgens de gemeenten zou er ook een kostenreductie bereikt worden van 1,2 miljoen euro per jaar in de eerste jaren.

De gemeenten Dinkelland en Tubbergen werken vanaf 1 januari 2013 samen in een gemeenschappelijke regeling (GR) Noaberkracht Dinkelland Tubbergen, waarbij de ambtelijke organisatie voor beide gemeenten werkt. In 2018 heeft, in opdracht van het bestuur van Noaberkracht, een eerste evaluatie plaatsgevonden en zijn er aanbevelingen gedaan voor de doorontwikkeling van Noaberkracht. In 2021 heeft, ook in opdracht van het bestuur van Noaberkracht, een (vervolg)onderzoek plaatsgevonden naar de toekomstbestendigheid. Op basis hiervan is een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot samenlevingsgericht werken en het behouden van uitvoeringskracht.

Zowel de samenwerkingsvorm van de gemeente Losser met Enschede, als de samenwerkingsvorm van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen zijn bewust door de betreffende gemeenten gekozen. De Rekenkamer Noordoost Twente heeft, nadat in beide varianten meer dan tien jaar is samengewerkt, een onderzoek uitgevoerd naar de meerwaarde van de samenwerking voor sturing op en het bereiken van maatschappelijke doelen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Doelstellingen

De centrale doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de maatschappelijke meerwaarde van de samenwerkingen en de effecten van samenwerking op identiteit, zelfstandigheid en kwaliteitsambities van de gemeenten. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de regie en grip van gemeenteraden op de samenwerking.

Dit rapport biedt daarom een handreiking voor de gemeenteraden van de betrokken gemeenten in dit onderzoek om breder te kunnen reflecteren op welke verwachtingen zij hebben van regionale samenwerking, en hoe ze hier goed op kunnen sturen.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft de volgende centrale vraag voor het onderzoek geformuleerd:

In hoeverre functioneren de ambtelijke samenwerking van de gemeente Losser met de gemeente Enschede (DVO Losser/Enschede) en de samenwerking tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen (GR Noaberkracht) doelmatig en doeltreffend om maatschappelijke doelen te bereiken?

Bij de beantwoording van de hoofdvraag kijken we naar drie aspecten: 1) de **maatschappelijke meerwaarde** van de samenwerkingen, 2) de effecten van samenwerking op **identiteit, zelfstandigheid en kwaliteitsambities** van de gemeenten en 3) de **regie en grip van gemeenteraden** op de samenwerking. De vijf deelvragen die zijn meegenomen in dit onderzoek zijn de volgende:

Meerwaarde van samenwerking

1. Hoe draagt de samenwerking bij aan de maatschappelijke impact op verschillende beleidsterreinen van de betreffende gemeenten? Heeft de samenwerking een meerwaarde om de te realiseren maatschappelijke doelstellingen te behalen?
2. Worden prestaties bij beide samenwerkingen geëvalueerd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid? Zo ja, met wie, en hoe vindt bijstelling plaats?

Versterking of beperking door samenwerking

3. In welke mate wordt de samenwerking als beperkend dan wel versterkend ervaren voor de eigen identiteit en zelfstandigheid, en voor de specifieke kwaliteitsambities van de gemeente Losser en van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen?

Regie en grip door gemeenteraden

4. Hoe wordt de samenwerking door ambtelijke organisatie, college en raad van de drie gemeenten ervaren?
5. Op welke wijze kunnen de gemeenteraden regie voeren en grip houden op de samenwerking? Welke instrumenten zijn hiervoor beschikbaar, aan welke knoppen kan gedraaid worden en wanneer kunnen de raden dit doen? Heeft de gemeenteraad hier in het verleden gebruik van gemaakt?

1.3 Leeswijzer

Deze bestuurlijke rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een beantwoording van de deelvragen over de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede en tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. Hoofdstuk 3 bevat onze aanbevelingen voor het sturen op deze en andere gemeentelijke samenwerkingen.

HOOFDSTUK 2

Beantwoording deelvragen

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de deelvragen over de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede en de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. We beantwoorden de vragen per thema.

2.1 Meerwaarde van samenwerking

1. Hoe draagt de samenwerking bij aan de maatschappelijke impact op verschillende beleidsterreinen van de betreffende gemeenten? Heeft de samenwerking een meerwaarde om de te realiseren maatschappelijke doelstellingen te behalen?
2. Worden prestaties bij beide samenwerkingen geëvalueerd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid? Zo ja, met wie, en hoe vindt bijstelling plaats?

GR Noaberkracht Dinkelland en Tubbergen

De samenwerking tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen via Noaberkracht vergroot de maatschappelijke impact op meerdere beleidsterreinen. De publiekewaardedoelen[1], waaronder structurele besparingen van circa 2,3 miljoen euro, zijn in 2018 gerealiseerd door beleidsharmonisatie en een slankere bedrijfsvoering, waardoor ruimte ontstond voor investering in kwaliteit en strategisch personeel. De grotere organisatie vangt complexere taken – zoals de decentralisaties van het sociaal domein en nieuwe regionale opgaven – beter op en verkleint de kwetsbaarheid van beide gemeenten. Daarnaast vergroot de gezamenlijke stem hun invloed in Twentse en landelijke netwerken, wat helpt bij subsidie- en lobbytrajecten voor thema's als energietransitie en digitalisering. Hoewel werkdruk en coördinatielasten aandacht vragen, wegen de besparingen, kwaliteitswinst en sterkere lobby zwaarder; de samenwerking biedt daarmee duidelijke meerwaarde voor het behalen van de maatschappelijke doelstellingen van beide gemeenten.

De prestaties van Noaberkracht worden op doelmatigheid én doeltreffendheid gevolgd. Sinds 2021 gebeurt dit primair jaarlijks via de reguliere P&C-cyclus en het jaarverslag; daar leggen bestuur en organisatie verantwoording af en kunnen beide gemeenteraden hun zienswijze geven. Bijstelling loopt via meerdere lijnen. Aanbevelingen uit de externe onderzoeken worden besproken met de colleges en, waar nodig, in de gemeenteraden. De sturing op Noaberkracht ligt voornamelijk bij de burgemeesters van Dinkelland en Tubbergen als vertegenwoordigers van de colleges van B en W.

[1] De publieke waardedoelen waren 'de vier k's': kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en (bestuurs)kracht.

DVO Losser-Enschede

De samenwerking met de gemeente Enschede maakt het voor de gemeente Losser makkelijker om haar bedrijfsvoeringsdoelen te halen. Door functies te bundelen is structureel 1,2 miljoen euro per jaar bespaard. De gemeente Losser profiteert bovendien van de professionele standaarden van de gemeente Enschede; specialistische taken zoals treasury en ICT worden nu op een hoger niveau uitgevoerd en vergroten de kwaliteit, continuïteit en betaalbaarheid van dienstverlening op meerdere beleidsterreinen. Ook kunnen specialistische functies bij een grotere gemeente wel volledig worden belegd, daar waar vóór de DVO enkele functies bij de gemeente Losser als 'eenpitters' functioneerden. Hoewel de DVO vooral beleidsarme domeinen uitbesteedt (zoals delen van de ICT en dienstverlening) merken betrokkenen van de gemeente Losser dat de samenwerking ook gunstig doorwerkt op het maken en uitvoeren van beleid. De huidige DVO botst niet met Lossers doelen voor maatschappelijke meerwaarde.

Over alle onderwerpen in de DVO Dienstverlening en de DVO Bedrijfsvoering overlegt de gemeente Enschede ambtelijk met de gemeente Losser. Voor sommige onderwerpen, zoals burgerzaken, levert de gemeente Enschede ambtelijk prestatie- en kwaliteitsrapportages aan de gemeente Losser, met cijfers over kostenbesparing, proceskwaliteit en klanttevredenheid. Resultaten worden ambtelijk besproken, en alleen bestuurlijk als daar aanleiding voor is. Afwijkingen of nieuwe inzichten leiden tot regelmatige aanpassingen van de DVO bij de voorjaarsnota en tot extra verbeterafspraken. De gemeenteraad ziet de uitkomsten via de P&C-documenten en denkt na over manieren om niet in detail maar op het gebied van thema's te kunnen sturen op de samenwerking.

2.2 Versterking of beperking door samenwerking

3. In welke mate wordt de samenwerking als beperkend dan wel versterkend ervaren voor de eigen identiteit en zelfstandigheid, en voor de specifieke kwaliteitsambities van de gemeente Losser en van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen?

GR Noaberkracht Dinkelland en Tubbergen

De samenwerking wordt breed als versterkend gezien. Het grotere Noaberkracht heeft meer regionale invloed en helpt kwaliteitsambities waarmaken, terwijl beide raden zelfstandig hun besluiten kunnen nemen. Voor ambtenaren voelt Noaberkracht als één organisatie. Lokale identiteit en eigenheid blijven echter belangrijk voor raadsleden. Toch ervaren zij niet dat deze aspecten onder druk staan door de samenwerking.

DVO Losser-Enschede

De samenwerking met de gemeente Enschede vergroot vooral de uitvoeringskracht van de gemeente Losser zonder directe inbreuk op de eigen bestuurlijke zelfstandigheid. De gemeente Losser bepaalt welke taken zij uitbesteedt, en ervaart dat het serviceniveau gelijk blijft of verbetert. Tegelijk dwingt de koppeling met de gemeente Enschede op onderdelen – zoals ICT-systemen en financiële pakketten – tot het volgen van Enschedese keuzes, en voelt de gemeenteraad zich niet altijd volledig geïnformeerd. De gemeenteraad wordt ook niet geïnformeerd over bedrijfsvoeringskeuzes, omdat dit geen raadsbevoegdheid is. Beleidsrijke keuzes, zoals het beheer van Rijksgelden voor werkzaamheden en materiële kosten van de WOO waaronder programmamanagement, WOO-coördinatie, communicatie en anonimiseringssoftware worden wél aan de raad voorgelegd. Veel wijzigingen lopen via de P&C-cyclus, met een integrale afweging in de voorjaarsnota.

Culturele verschillen (stedelijk versus plattelandskarakter) en zichtbaarheid van Enschedese ambtenaren kunnen de beleving van nabijheid bij inwoners beperken. Zolang de dienstverlening in Losser beschikbaar blijft, lijkt de samenwerking voor inwoners weinig merkbaar.

2.3 Regie en grip door gemeenteraden

4. Hoe wordt de samenwerking door ambtelijke organisatie, college en raad van de drie gemeenten ervaren?
5. Op welke wijze kunnen de gemeenteraden regie voeren en grip houden op de samenwerking? Welke instrumenten zijn hiervoor beschikbaar, aan welke knoppen kan gedraaid worden en wanneer kunnen de raden dit doen? Heeft de gemeenteraad hier in het verleden gebruik van gemaakt?

GR Noaberkracht Dinkelland en Tubbergen

Ambtelijk wordt de samenwerking als overwegend positief ervaren, doordat processen gelijklopen en gemeentelijke ambities overlappen. Het college waardeert de samenwerking om de goede communicatie, het lerend vermogen en de gelijkwaardige 'noaber'-relatie die hun zelfstandigheid juist ondersteunt. Raadsleden, vertegenwoordigd in de auditcommissies, vinden de samenwerking eveneens gunstig dankzij gelijke profielen en gedeelde noaberschapscultuur. Zij blijven echter bewust zelfstandig opereren en hebben geen behoefte aan intensievere samenwerking.

De gemeenteraden beschikken over verschillende instrumenten voor grip op de samenwerking in Noaberkracht. In de praktijk zien we dat in zowel de gemeente Dinkelland als Tubbergen vooral via de stukken in de P&C-cyclus wordt gestuurd. Daarbij worden er weinig vragen gesteld over Noaberkracht; het gaat vooral om meer informatie of uitleg bij de stukken. Ook het aanpassen van de GR of het indienen van zienswijzen komt niet of nauwelijks voor. Daarmee laat de raad de sturing van Noaberkracht vooral aan het college en de directie.

DVO Losser-Enschede

De samenwerking rondom de DVO's wordt door de betrokken partijen als overwegend positief ervaren, mede omdat deze bijdraagt aan het behalen van de (beleids)doelen van de gemeente Losser. Het college en de ambtelijke organisatie noemen de afstemming goed werkbaar, al vraagt de beperkte capaciteit van de gemeente Losser soms om extra overleg. De samenwerking wordt vooral als een zakelijke overeenkomst gezien; dit heeft ook met de verschillen in grootte en verschillen in cultuur tussen de gemeenten Losser en Enschede te maken.

Wijzigingen in de DVO's vinden ambtelijk plaats, met het college op de achtergrond en zonder rol of bevoegdheid van de raad. Sommige raadsleden ervaren daardoor een grote afstand en vinden kritische reflectie en kaderstelling lastig door een gebrek aan sturingsinformatie en aan kennis binnen de gemeenteraad. Meer inzicht via gerichte rapportage wordt genoemd als mogelijkheid om de rol van de raad om op (hoofdlijnen van) de samenwerking te sturen, te versterken.

Instrumenten om als gemeenteraad grip te houden op samenwerkingen, laten zich clusteren in juridische, bestuurlijke, controle-, financiële en politiek-strategische instrumenten. Sinds de recente wetswijziging van de Wgr beschikt de raad over meer bevoegdheden omtrent het sturen op samenwerking, zoals de actieve informatieplicht richting raden. Bestuurders stellen dat er voornamelijk via informatiebehoefte wordt gestuurd op de centrumregeling en de onderliggende DVO's. Raadsleden geven zelf aan weinig te sturen op de samenwerking, maar wel behoefte te hebben aan betere informatievoorziening.

HOOFDSTUK 3

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we enkele conclusies over de samenwerking en doen we aanbevelingen voor de colleges en gemeenteraden.

3.1 Conclusies

We concluderen dat Dinkelland en Tubbergen in Noaberkracht werken als gelijkwaardige partners, wat wordt versterkt door hun vergelijkbare omvang, demografie en cultuur. De ambtelijke fusie heeft geleid tot een volledig samengevoegde organisatie, waardoor er meer mogelijkheden zijn voor gezamenlijke ontwikkeling. Beide gemeenten dragen evenveel bij en zijn afhankelijk van de gezamenlijke organisatie, wat de wederzijdse betrokkenheid vergroot. De samenwerking is stevig verankerd in de P&C-cyclus, waardoor de gemeenteraden structureel toegang hebben tot informatie. Dit maakt sturing vanzelfsprekend, maar kan ook leiden tot gewenning, waarbij minder actief wordt gestuurd of bevraagd.

De samenwerking tussen Losser en Enschede is vooral praktisch van aard. Delen van de ambtelijke organisatie van Losser zijn uitbesteed aan Enschede, waardoor Losser minder invloed heeft op de uitvoering dan Enschede. Losser bepaalt primair wát er gedaan moet worden, terwijl Enschede invult hóé dit gebeurt. Door deze constructie is de afstand tot de uitvoering groot en wordt de sturing voornamelijk bepaald door contractafspraken binnen de DVO, met weinig ruimte voor gezamenlijke ontwikkeling. Hoewel beide samenwerkingen formeel onder een gemeenschappelijke regeling vallen en dezelfde sturingsinstrumenten hebben, ervaart Losser in de praktijk minder grip op de samenwerking dan Dinkelland en Tubbergen binnen Noaberkracht.

GR Noaberkracht

Meerwaarde van de samenwerking

De samenwerking via Noaberkracht levert aanzienlijke maatschappelijke meerwaarde op. Door harmonisatie van beleid en efficiëntere bedrijfsvoering is sinds 2018 jaarlijks circa 2,3 miljoen euro bespaard. Deze besparingen zijn ingezet voor kwaliteitsverbetering en strategisch personeel. De grotere organisatie kan complexere taken aan, verkleint de kwetsbaarheid van beide gemeenten en vergroot hun regionale en landelijke invloed, bijvoorbeeld bij de energietransitie en digitalisering. Naast de voordelen vraagt de samenwerking aandacht voor werkdruk en coördinatie, maar het nettoresultaat wordt als positief ervaren. De prestaties worden geïntegreerd gevolgd in de P&C-cyclus en het jaarverslag, met sturing via de burgemeesters en samenwerking met de colleges.

Versterking of beperking door samenwerking

De samenwerking wordt ervaren als versterkend. Zowel de uitvoeringskracht als de regionale positie van beide gemeenten neemt toe. Ambtenaren ervaren Noaberkracht als één organisatie, terwijl de politieke zelfstandigheid blijft gewaarborgd. Lokale identiteit en eigenheid worden behouden en raadsleden voelen geen druk op deze aspecten.

Regie en grip door gemeenteraden

De raden van Dinkelland en Tubbergen beschikken over formele instrumenten om te sturen, maar maken hier beperkt gebruik van. De sturing vindt vooral plaats via P&C-documenten, waarbij vragen meer liggen op het gebied van verduidelijking dan van inhoudelijke bijsturing. Aanpassing van de GR of het indienen van zienswijzen gebeurt nauwelijks, waardoor de dagelijkse regie vooral bij de colleges en directie ligt.

DVO Losser-Enschede

Meerwaarde van de samenwerking

De dienstverleningsovereenkomst (DVO) van Losser met Enschede versterkt vooral de bedrijfsvoering van Losser. Er wordt jaarlijks circa 1,2 euro miljoen bespaard door bundeling van functies, en specialistische taken zoals ICT en treasury worden op een hoger niveau uitgevoerd. Losser profiteert van de professionele standaarden en expertise van Enschede, en dit werkt soms ook door in beleidsdomeinen. De samenwerking richt zich vooral op beleidsarme taken maar heeft indirect positieve effecten op beleidsontwikkeling. Resultaten worden ambtelijk besproken en alleen bestuurlijk wanneer daar aanleiding voor is. Afwijkingen en verbeterpunten leiden tot bijstellingen via de voorjaarsnota.

Versterking of beperking door samenwerking

De DVO vergroot de uitvoeringskracht zonder de bestuurlijke zelfstandigheid direct aan te tasten. Toch moet Losser bij sommige bedrijfsvoeringskeuzes het beleid van Enschede volgen, zoals bij ICT-systemen. De gemeenteraad voelt zich niet altijd volledig geïnformeerd over deze keuzes, omdat het formeel geen raadsbevoegdheden zijn. Beleidsrijke besluiten, zoals rond de Wet open overheid (Woo), worden wel aan de raad voorgelegd. Inwoners merken weinig van de samenwerking zolang de dienstverlening lokaal beschikbaar blijft.

Regie en grip door gemeenteraden

In Losser wordt de samenwerking gezien als een zakelijke overeenkomst. Wijzigingen in DVO's worden ambtelijk afgehandeld en de raad speelt hierin geen actieve rol, wat de afstand vergroot. Sommige raadsleden ervaren hierdoor onvoldoende grip en vinden kaderstelling lastig. Er bestaat behoefte aan betere sturingsinformatie om in grote lijnen op de samenwerking te kunnen sturen. Met de recente Wgr-wijziging heeft de raad meer bevoegdheden gekregen, waaronder een actieve informatieplicht vanuit het bestuur. Toch wordt er in de praktijk nog vooral via informatiebehoefte gestuurd, zonder veel directe interventie.

3.2 Aanbevelingen

Bij iedere aanbeveling maken we expliciet of deze aan de colleges van B en W en/of aan de gemeenteraden gericht zijn. Ook maken we expliciet of de aanbeveling van toepassing is op de GR Noaberkracht, de DVO Losser-Enschede of beide samenwerkingen.

Aan de raden en colleges van Dinkelland, Tubbergen en Losser

Formuleer duidelijke gezamenlijke doelstellingen en succescriteria. Beide samenwerkingen hebben maatschappelijke meerwaarde voor de betrokken gemeenten opgeleverd. Daarmee is de samenwerking een gegeven. Hoewel dat stabiliteit biedt, is het goed om aandacht te blijven geven aan de maatschappelijke meerwaarde die de samenwerking oplevert. Beide samenwerkingsverbanden zouden gebaat zijn bij expliciet geformuleerde doelen en meetbare resultaten waarop de gemeenteraden kunnen sturen. Nu is wel duidelijk dát samenwerking financieel en kwaliteitsvoordeel oplevert, maar minder scherp welk maatschappelijk effect precies wordt nagestreefd. Daarom bevelen wij aan om expliciet te maken welke maatschappelijke doelen of kwaliteitsniveaus de gemeente met de samenwerking wil bereiken – bijvoorbeeld snellere dienstverlening, betere toegang tot specialistische kennis, kostenbesparing met behoud van kwaliteit – en om concrete prestatie-indicatoren vast te leggen.

Stem met raden en colleges af wat het gewenste niveau van informatiebehoefte is. In de raden van Dinkelland, Tubbergen en Losser wordt weinig gesproken over lopende zaken in de GR Noaberkracht en de DVO Losser-Enschede buiten de jaarlijkse vaststelling van de DVO (in het geval van Losser) en de P&C-cyclus (in het geval van Dinkelland-Tubbergen). Uit de kaderstellende en controlerende rol van de raden komt voort dat zij zich niet bezig hoeven te houden met de dagelijkse bedrijfsvoering van de samenwerking. Aan de andere kant is het voor raadsleden wel van belang om goed op de hoogte te zijn van wat de samenwerking oplevert, vanwege het net genoemde beoogde maatschappelijke effect.

Hoewel er voor gemeenschappelijke regelingen juridische instrumenten zijn vastgesteld, kan de informatiebehoefte actiever worden ingericht. Dat vereist een actieve houding van zowel de raad als het college. Wij bevelen de raden aan om hun informatiebehoefte expliciet uit te spreken naar het college en duidelijk aan te geven wat zij nodig hebben om goed te kunnen sturen op de samenwerking. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een periodieke update van de samenwerking, recent uitbestede taken (Losser) of uitwerking van recent goedgekeurd beleid (Dinkelland-Tubbergen). We benadrukken wel dat het opvragen van informatie ook verantwoordelijkheid met zich meebrengt. In veel gemeenten zien we dat er veel informatie wordt opgevraagd, maar dat hier vervolgens weinig mee gebeurt.

Bespreek deze rapportage met de zittende raad en formuleer een advies voor de nieuwe raad. In maart 2026 vinden de gemeenteraadsverkiezingen plaats, wat betekent dat de zittende raad aan het eind van zijn periode zit. Het is daarom niet realistisch dat de zittende raad aan alle aanbevelingen opvolging kan geven voor de verkiezingen. Daarom bevelen wij aan om met de zittende raad een gesprek aan te gaan over wenselijke sturing op, informatiebehoefte over, en inhoudelijke ontwikkeling van de samenwerking. Het is wenselijk dat de zittende raad daarna een advies formuleert en dit advies meegeeft aan de nieuwe raad.

Wij bevelen aan om dit rapport, samen met het advies van de zittende raad, op te nemen in het inwerkprogramma van de nieuwe raad. De nieuwe raad kan hier vervolgens zo spoedig mogelijk na de verkiezingen over in gesprek. Dat vereist ook een goede voorbereiding vanuit het college.

Aan de raden en colleges van Dinkelland en Tubbergen

Stuur vanuit inhoud en maak in een regionale agenda concreet op welke thema's je regionaal inzet. Gezamenlijk optrekken in de regio kan gemeenten helpen om een sterkere lobby in de regio te hebben, en daarmee regionale ambities waar te maken. De beide colleges en ook de gemeentesecretarissen van Dinkelland en Tubbergen trekken voor diverse thema's regionaal op. Binnen de raad vindt echter weinig overleg plaats over de samenwerking en over hoe deze bijdraagt aan de lokale opgaven en ambities.

Wij bevelen de raden aan om met hun colleges en de andere raden het gesprek aan te gaan over de belangrijkste gedeelde lokale doelstellingen, en welke rol de regio kan spelen om deze doelstellingen te realiseren. Deze afspraken kun je vastleggen in een regionale agenda. Het gesprek tussen raad en college over samenwerking kan vervolgens (meer) plaatsvinden volgens deze agenda en minder volgens de individuele samenwerking. Het kan tegelijk ook zicht geven op de onderwerpen waar vooral een lokale en niet een regionale aanpak wenselijk is.

Ga met elkaar in gesprek over de doorontwikkeling van Noaberkracht. In de afgelopen jaren is de samenwerking tussen Dinkelland en Tubbergen zo vanzelfsprekend geworden, dat het ambtelijk echt als één organisatie voelt. Het adviseren van twee colleges (en indirect twee gemeenteraden) verloopt soepel. In de praktijk zien we dat het daarmee ook bestuurlijk makkelijker wordt om gezamenlijk op te treden en de grotere schaal te benutten. Het heeft geleid tot een betere (regionale) lobby en tot een hogere kwaliteit, mede dankzij het behoud van goede medewerkers. Het beleid van Dinkelland en Tubbergen is voor tachtig tot negentig procent gelijk en verdere harmonisatie ligt voor de hand.

Het is nu dan ook tijd om een volgende stap te zetten: zowel in het verder bepalen van de thema's waarmee gezamenlijk naar buiten kan worden getreden, als in de verdere ontwikkeling van de organisatie (welke expertise wil je in huis hebben; meer strategisch vermogen). Dat gesprek is volgens ons niet alleen aan de directie, maar ook aan de colleges en de raden van de beide gemeenten.

Aan de raad en het college van Losser

Stel met elkaar vast op welke aspecten van de samenwerking met Enschede meer sturing wenselijk is. De verschillen in omvang qua inwoners, taken en organisatie tussen Losser en Enschede leiden onvermijdelijk tot een bepaalde mate van afhankelijkheid. Omdat Losser met name over het 'wat' gaat en Enschede over het 'hoe' is het belangrijk dat Losser goed op de eigen wensen en belangen blijft sturen. Dat kan bijvoorbeeld door expliciete afspraken te maken over betrokkenheid van Losser bij ICT-keuzes en financiële systeemkeuzes en door impactanalyses bij Enschedese besluiten die invloed hebben op Lossers uitvoering. Dat geldt vooral bij keuzes met operationele of financiële consequenties en effect op de beleving bij inwoners van Losser.

Het college kan de raad bij dit gesprek helpen door kerninformatie te geven over de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering, zodat de raad ook op niet-beleidsmatige onderdelen bestuurlijke kaders kan stellen. De raad is ook gebaat bij meer inzicht in wat onder de dienstverleningsovereenkomst valt en wat niet (of niet meer) en of dit onderwerpen zijn waar de sturing in de duale verhoudingen vooral bij het college thuishoort.

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak

In het kader van het onderzoek zijn in de periode van november 2024 tot en met september 2025 de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

Documentstudie en gesprekken

Met behulp van documentstudie en gesprekken hebben we een overzicht gekregen van de ambities van de deelnemende gemeenten en de realisatie van de maatschappelijke doelen in de samenwerkingen. Daarnaast kregen we inzicht in de huidige manier van evaluatie: de bijstelling van prestaties. Ten slotte hebben we beelden opgehaald overhoe de gemeenten de samenwerkingen bezien: als beperkend of als versterkend.

In het kader van de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede en tussen Dinkelland en Tubbergen hebben we een groot aantal documenten bestudeerd. Deze documenten hadden betrekking op de context, de achtergrond van de DVO Losser-Enschede en de gemeenschappelijke regeling Noaberkracht, de doelstellingen van de samenwerking, en wijzigingen in de afgelopen ruim tien jaar, eerdere evaluaties van de samenwerking, vragen en zienswijzen vanuit gemeenteraden, verslagen van bestuursvergaderingen en jaarstukken van de gemeenten.

We hebben in totaal met twintig personen gesproken:

- de burgemeester van de gemeente Dinkelland
- de burgemeester van de gemeente Tubbergen
- de directiesecretaris van Noaberkracht
- een wethouder en de gemeentesecretaris van de gemeente Losser
- een wethouder en enkele ambtelijk adviseurs van de gemeente Enschede
- de directieleden van Noaberkracht
- de concerncontroller van Noaberkracht
- programmaregisseurs van Noaberkracht
- de adjunct-directeur, de controller en de regiefunctionaris van de gemeente Losser.

Daarnaast hebben we de gemeenteraad van Losser en de raadsleden uit de auditcommissies van Dinkelland en Tubbergen in drie afzonderlijke groepsgesprekken gesproken. Daarbij hebben we besproken wat de raden zien als te behalen doelen vanuit hun gemeente, welke voordelen de samenwerkingen opleveren, de ervaren meerwaarde op zelfstandigheid en identiteit van de gemeente, en hoe de raad op de samenwerkingen stuurt in de praktijk (en met welke instrumenten).

Opstellen nota van bevindingen

Naar aanleiding van gesprekken en het bestuderen van documentatie hebben we twee nota’s van bevindingen opgesteld, één voor de gemeenten Dinkelland en Tubbergen (Noaberkracht) en één voor de gemeente Losser. Deze nota’s zijn daarna voorgelegd voor ambtelijke wederhoor. De nota’s van bevindingen zijn naar aanleiding van de ambtelijke wederhoor aangepast en door de rekenkamer vastgesteld.

Bijlage 2: Nota van bevindingen

Berenschot



RAPPORT

Ambtelijke samenwerking in Noordoost-Twente

Losser-Enschede

Nota van bevindingen

72798 – 11 november 2025

Harmen Binnema en Folke van der Veen

Inhoud

Hoofdstuk 1 ... 3

Introductie ... 3

1.1 Aanleiding ... 3
1.2 Doel nota van bevindingen ... 3
1.3 Aanpak en leeswijzer ... 4

Hoofdstuk 2 ... 5

Een korte historie ... 5

2.1 Wat is de ontstaansgeschiedenis van de DVO Losser-Enschede? ... 5

Hoofdstuk 3 ... 8

Maatschappelijke meerwaarde ... 8

3.1 Maatschappelijke meerwaarde ... 8
3.2 Evaluatie samenwerking ... 10
3.3 Tussenconclusie ... 12

Hoofdstuk 4 ... 13

Zelfstandigheid en identiteit ... 13

4.1 Versterking of beperking door samenwerking ... 13
4.2 Tussenconclusie ... 14

Hoofdstuk 5 ... 16

Grip op samenwerking ... 16

5.1 Samenwerking ... 16
5.2 Grip op samenwerking ... 17
5.3 Tussenconclusie ... 19

Bijlage ... 21

Alle wijzigingen in de DVO Losser-Enschede van 2016 tot heden ... 21

HOOFDSTUK 1

Introductie

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren zijn veel gemeenten gaan samenwerken met andere gemeenten. Het gaat bij veel gemeenten om tussen de twintig en dertig samenwerkingsverbanden. Die samenwerkingen verschillen in grootte, in formele constructie en in aandachtsgebieden. De redenen voor samenwerking zijn divers, maar hebben vaak te maken met **kwetsbaarheid** op diverse beleidsterreinen als de gemeente de taak zelfstandig zou uitvoeren en **kwaliteit en deskundigheid** van de ambtelijke organisatie. Daarnaast worden **kosten** als argument gebruikt: samenwerking zou de gemeente kostenvoordelen opleveren. In een aantal gevallen, zoals bij veiligheidsregio's, is de samenwerking verplicht. Tot slot wordt samenwerking ingezet als **alternatief voor fusie of herindeling**. We zien dit bijvoorbeeld terug in vormen van ambtelijke fusies.

De gemeente Losser heeft gekozen voor het uitbesteden van diverse bedrijfsvoeringstaken bij de gemeente Enschede. De verwachting bij de gemeente was destijds dat zij 'minimaal dezelfde kwaliteit' zou ontvangen en dat de kwaliteit zou toenemen, omdat de Enschedese standaarden worden gehanteerd en omdat er meer gespecialiseerde kennis kon worden ingezet. Dit zou worden bereikt doordat ambtenaren uit Losser zich konden specialiseren, terwijl de Enschedese ambtenaren zich konden verbreden. Volgens de gemeenten zou er ook een kostenreductie worden bereikt van 1,2 miljoen euro (0,6 miljoen euro per gemeente) per jaar.

De samenwerkingsvorm van de gemeenten Losser en Enschede is bewust gekozen door de betreffende gemeenten. De Rekenkamer Noordoost Twente wil, nadat al ruim veertien jaar is samengewerkt, onderzoeken wat de meerwaarde hiervan is voor sturing en het bereiken van maatschappelijke doelen. De samenwerking wordt daarbij vergeleken met die tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen in Noaberkracht.

1.2 Doel nota van bevindingen

Het doel van deze nota van bevindingen is om de volgende hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Het gaat hierbij primair om een feitelijke weergave, die we aanvullen met beelden die we ontlenen aan de gesprekken met de ambtelijk en politiek betrokkenen.

Centrale vraag

In hoeverre functioneert de ambtelijke samenwerking van de gemeente Losser met de gemeente Enschede (DVO Losser-Enschede) doelmatig en doeltreffend om maatschappelijke doelen te bereiken?

Feiten

- Wat is de ontstaansgeschiedenis van de DVO Losser-Enschede?
- Wat waren de doelen (publieke waarde) van de DVO?
- Welke afspraken zijn gemaakt over het evalueren van beide samenwerkingen?
- Welke ontwikkelingen over de GR zijn er geweest?

De deelvragen

Meerwaarde van samenwerking

1. Hoe draagt de samenwerking bij aan de maatschappelijke impact op verschillende beleidsterreinen van de betreffende gemeenten? Heeft de samenwerking een meerwaarde om de te realiseren maatschappelijke doelstellingen te behalen?
2. Worden prestaties bij de samenwerking geëvalueerd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid? Zo ja, met wie, en hoe vindt bijstelling plaats?

Versterking of beperking door samenwerking

3. In welke mate wordt de samenwerking als beperkend dan wel versterkend ervaren voor de eigen identiteit en zelfstandigheid en voor de specifieke kwaliteitsambities van de gemeente Losser?

Regie en grip door gemeenteraden

4. Hoe wordt de samenwerking door ambtelijke organisatie, college en raad van de gemeente Losser ervaren?
5. Op welke wijze kan de gemeenteraad regie voeren en grip houden op de samenwerking? Welke instrumenten zijn hiervoor beschikbaar, aan welke knoppen kan gedraaid worden en wanneer kunnen de raden dit doen? Heeft de gemeenteraad hier in het verleden gebruikt van gemaakt?

1.3 Aanpak en leeswijzer

Om tot beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen, hebben we relevante documenten over de centrumregeling, over de DVO's en over de gemeente Losser bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast hebben we interviews en groepsgesprekken gehouden met de verantwoordelijke bestuurders en ambtelijk betrokkenen van Losser en Enschede en een delegatie uit de gemeenteraad van Losser.

In de volgende hoofdstukken zijn feiten en beelden opgenomen. In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de ontstaansgeschiedenis van de samenwerking tussen de gemeenten Losser en Enschede. In hoofdstuk 3 lichten we toe wat de beoogde maatschappelijke meerwaarde was van de samenwerking, hoe deze is geëvalueerd en of deze is bereikt. In hoofdstuk 5 reflecteren we op het behoud van zelfstandigheid en identiteit van de gemeente Losser. In hoofdstuk 5 lichten we toe hoe de gemeenteraad grip uitoefent op de samenwerking.

HOOFDSTUK 2

Een korte historie

In dit hoofdstuk lichten we de ontstaansgeschiedenis en overwegingen om samen te werken toe.

2.1 Wat is de ontstaansgeschiedenis van de DVO Losser-Enschede?

De gemeente Losser had in de jaren voorafgaand aan de centrumregeling te maken met structurele financiële tekorten en een bestuurscrisis. Binnen enkele jaren waren zes wethouders opgestapt, waarvan vier in enkele maanden tijd. De crisis werd verergerd door financiële problemen. In 2008 werd de begroting van 2009 onder preventief provinciaal toezicht gesteld. Uit een rapport van informateur Meijer bleek dat de gemeente Losser een visie voor zelfstandigheid moest ontwikkelen.[1]

Een intensivering van de samenwerking bleek noodzakelijk om de bestuurskracht te herstellen, de financiële stabiliteit te waarborgen en de zelfstandigheid van de gemeente te behouden. Hoewel in eerste instantie een intensivering van de samenwerking met de gemeenten Dinkelland en Tubbergen werd overwogen, bleek een samenwerking met Enschede de meest haalbare optie op korte termijn.

In 2010 zette Losser serieuze stappen in de verkenning van een formele samenwerking met Enschede. In januari 2010 zette de gemeente Losser de stap om te bezien of de publieksdienstverlening en bedrijfsvoering door Enschede konden worden uitgevoerd. Dit leidde tot een in maart 2010 getekende intentieverklaring tussen de colleges van Losser en Enschede. De instemming van de gemeenteraad was een verdere stap in dit proces. Op 14 december 2010 werd het 'Raadsvoorstel gemeenschappelijke regeling Centrumregeling ambtelijke samenwerking Enschede-Losser' ingediend in de gemeenteraad van Losser:

[…] het bestuur van de gemeente Losser [heeft] aangegeven dat zij het als een zware en wellicht op onderdelen onmogelijke taak ziet om goed en op niveau te blijven presteren en dit ook voor de toekomst te borgen. Op diverse onderdelen heeft de gemeente Losser een aanzet gemaakt om de kwaliteit en het pakket van de dienstverlening voor haar burgers te garanderen en zo mogelijk te verbeteren. Losser is zich bewust dat zij dat niet alleen kan en is van mening dat de oplossing gevonden kan worden in samenwerkingsverbanden met andere partners.[2]

---

[1] Meijer, W. (2009). Stabiel tot de verkiezingen. Rapport van de informateur.

[2] *Raadvoorstel gemeenschappelijke regeling Centrumregeling ambtelijke samenwerking Enschede-Losser (14-12-2010).*

De gemeenten Enschede en Losser stelden op 22 februari 2011 het Dienstverleningshandvest Centrumregeling ambtelijke samenwerking Enschede-Losser vast. Op 1 maart 2011 is de centrumregeling van kracht geworden.[3] Uit de regeling blijkt dat Enschede bereid is uit oogpunt van een goede buur Losser behulpzaam te zijn bij zijn taakuitvoering. Ook geeft de regeling aan dat het in dat kader, uit het oogpunt van kwaliteit, borging en continuïteit en verhoging van efficiency, gewenst is om te komen tot een samenwerkingsverband tussen de twee gemeenten ten aanzien van publieksdienstverlening en bedrijfsvoering. De gemeenten volgen het principe 'Losser bepaalt wat en Enschede hoe'.

De gemeenten Losser en Enschede spraken bij de start af om een structurele bezuiniging van in totaal 1,2 euro miljoen te realiseren, gelijkelijk verdeeld over de twee gemeenten. Dit hield in dat voor de gemeente Losser een jaarlijkse besparing van € 600.000 op de gemeentelijke bedrijfsvoering moest worden behaald. Deze besparing werd stapsgewijs bereikt richting 2016.[4] Op 20 februari 2012 kwamen de twee gemeenten een dienstverleningsovereenkomst (DVO) overeen op de taakgebieden bedrijfs- en managementondersteuning (BMO) en dienstverlening (DV). In de originele overeenkomst uit 2012 worden de volgende afspraken gemaakt:

- Voor de DVO BMO betaalt de gemeente Losser op jaarbasis € 3.229.639,– aan de **bedrijfsmanagementondersteuning** op het taakgebied van deze DVO. De gemeente Enschede neemt enkele diensten over van de gemeente Losser, waaronder de financiële administratie (begrotingsbeheer, subsidies, verzekeringen), facilitaire diensten (huisvesting, schoonmaak, beveiliging, catering), ICT-diensten (werkplekbeheer, software-updates, beveiliging), juridische ondersteuning (bezwaarschriften, juridische advisering) en personeelszaken (P&O) (salarisadministratie, arbeidsrechtelijke adviezen, opleidingen). Voor beide DVO's geldt dat de gemeente Enschede personeel van de gemeente Losser overneemt, in totaal 48 fte's.
- Voor de DVO DV betaalt de gemeente Losser op jaarbasis € 1.691.348,– voor de **dienstverlening** op het taakgebied van deze DVO. De gemeente Enschede neemt enkele diensten over van de gemeente Losser, waaronder de publieksdienstverlening (balie, telefonie, klachtenregistratie, burgerzaken), informatiemanagement (ICT-beleid, documentbeheer, applicatiebeheer) en financiële en administratieve ondersteuning (legesheffing, belastingvraagstukken, verkiezingen).

De gemeenten Enschede en Losser hebben tot juli 2025 hun dienstverleningsovereenkomst acht keer aangepast.[5] De eerste inhoudelijke wijziging kwam na ongeveer vier jaar (in 2016-2017) en daarna waren er vrijwel jaarlijks of tweejaarlijks wijzigingen bij belangrijke ontwikkelingen. Wijzigingen van de DVO worden alleen ondertekend door de gemeentesecretarissen. Ze behoeven geen goedkeuring van de gemeenteraad. De raad wordt echter wel geïnformeerd over de wijzigingen in het kader van de actieve informatieplicht van het college. Tevens blijkt uit een aangenomen motie uit 2022 dat het college jaarlijks per raadsinformatiebrief de gemeenteraad zal informeren over (politiek relevante of gevoelige) wijzigingen binnen de totale DVO met de gemeente Enschede.[6]

---

[3] Gemeente Enschede & Gemeente Losser (2011, 1 maart). *Centrumregeling ambtelijke samenwerking Enschede – Losser* (Gemeenteblad Enschede nr. 350). Lokale wet- en regelgeving. https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR91016.
[4] Gemeente Losser (2016). *2.4 Programma Bestuur en Dienstverlening*. In *Jaarstukken 2015*. https://documenten.losser.nl/2-4-bestuur-en-dienstverlening786.
[5] Wijzigingen in de DVO: 1e wijziging BMO in 2016, 2e wijziging BMO in 2017, 3e wijziging Dienstverlening in 2019, 4e en 5e wijziging Dienstverlening in 2021, 6e wijziging Dienstverlening in 2023, en 7e wijziging Dienstverlening in 2024. Zie voor meer detail de bijlage.
[6] Gemeenteraad Losser (2022, 15 november). *Motie 'Grip op DVO' (M1, aangenomen)*. Gemeente Losser. https://losser.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/dab1af27-886e-4514-9ed5-0fe559777f0b.

- Hoewel de eerste wijzigingen vooral kostenbesparingen voor de gemeente Losser opleverden in de vorm van een lagere bijdrage, werd de bijdrage van de gemeente Losser in latere jaren aanzienlijk verhoogd om nieuwe of uitgebreide diensten te bekostigen. Zo blijkt uit de laatste wijziging (in 2024) dat Losser € 70.000 gaat bijdragen aan datagedreven werken. Deze keuze is een gevolg van de keuzes in de voorafgaande voorjaarsnota en begroting van de gemeente Losser. Zo wordt het principe 'Losser bepaalt wat, Enschede hoe' gevolgd.
- Andere wijzigingen komen door het toevoegen van taken aan de DVO of juist het terughalen van taken naar de gemeente Losser. Op het gebied van financiën, communicatie en ICT gingen er bijvoorbeeld taken naar de DVO toe; aan de andere kant kwam bijvoorbeeld een strategisch adviseur weer onder de gemeente Losser te vallen en nam de gemeente ook bepaalde evenementenvergunningen weer voor eigen rekening.
- Meerdere wijzigingen zijn direct terug te voeren op externe beleidswijzigingen of nieuwe wetgeving. De decentralisaties in het sociaal domein uit 2015 noopten bijvoorbeeld tot extra ondersteuning (financieel, advies, ICT, inkoop) door de gemeente Enschede, vastgelegd in de tweede DVO BMO-wijziging in 2017. Door verlengde geldigheid van reisdocumenten van vijf naar tien jaar (in 2014) zijn de openingstijden van de publieksbalie beperkt vanwege het verlaagde aantal aanvragen.

In de bijlage is een gedetailleerd overzicht te vinden van alle wijzigingen sinds 2016.

HOOFDSTUK 3

Maatschappelijke meerwaarde

In dit hoofdstuk evalueren we de maatschappelijke meerwaarde en realisatie van de gestelde doelstellingen.

3.1 Maatschappelijke meerwaarde

Feiten

De dienstverleningsovereenkomst zou beide gemeenten een kostenbesparing opleveren door efficiëntieverbeteringen. Volgens de plannen van eind 2010 betaalt de gemeente Losser een dienstvergoeding aan Enschede en outsourcet zij een deel van haar dienstverleningstaken. Het uitbesteden van dienstverlenings- en bedrijfsvoeringstaken aan de gemeente Enschede zou door efficiëntieverbeteringen een structurele kostenbesparing van € 1,2 miljoen per jaar opleveren voor de gemeente Losser. Van de 48 fte's die naar de gemeente Enschede overgingen zouden er 15 verdwijnen.[7] De afspraak tussen de twee gemeenten was dat de besparing fiftyfifty verdeeld zou worden. Zowel Losser als Enschede zouden dus € 600.000 per jaar besparen zodra de samenwerking volledig was ingevoerd.

De financiële besparing is behaald. Uit de jaarstukken van 2014 blijkt dat werd verwacht de efficiencyverbetering in vijf jaar na de oprichting te realiseren, dus uiterlijk in 2015.[8]

- In 2015 had de gemeente Losser een besparing van € 565.000 in de begroting verwerkt; per saldo resteerde nog een klein tekort van ongeveer € 35.000 op de taakstelling.[9]
- In 2016 was de besparing volledig ingeboekt.[10]
- In 2017 bleek dat de bijdrage voor de dienstverleningsovereenkomst aan de gemeente Enschede nog slechts 4,1 miljoen euro bedroeg (eerder geraamd op 3,98 miljoen), aanzienlijk lager dan het begrote bedrag in 2011.[11]
- In 2018 bleef de samenwerking ongewijzigd, en steeg de raming voor de DVO licht naar 4,06 miljoen euro. Deze toename ten opzichte van de raming in 2017 hing samen met loon- en prijsontwikkelingen, enkele taakuitbreidingen, en een uitbreiding van het personeelsbestand.[12]

---

[7] Gemeente Losser (2010, 14 december). *Raadsvoorstel centrumregeling ambtelijke samenwerking Enschede–Losser*; Binnenlands Bestuur. (2010). *Losser plaatst ambtenaren over naar Enschede*. Binnenlands Bestuur. https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/ethiek/losser-plaatst-ambtenaren-over-naar-enschede.
[8] Gemeente Losser. (2015). *4. Verplichte paragrafen*. In *Jaarstukken 2014*. https://documenten.losser.nl/4--verplichte-paragrafen514.
[9] Gemeente Losser. (2016). *2.4 Programma Bestuur en Dienstverlening*. In *Jaarstukken 2015*. https://documenten.losser.nl/2-4-bestuur-en-dienstverlening786.
[10] Gemeente Losser (2017). *Jaarstukken 2016*. https://documenten.losser.nl/jaarstukkentweeduizendzestien.
[11] Gemeente Losser (2018). *Jaarstukken 2017*. https://documenten.losser.nl/jr2017.
[12] Gemeente Losser (2017). *Samenwerking Enschede – Losser* (Paragraaf 3.5, Bedrijfsvoering). In *Programmabegroting 2018*. https://documenten.losser.nl/paragrafen1339; gemeente Losser (2019, 4 juni). *Jaarstukken 2018*. https://documenten.losser.nl/js2018.

- In de jaren hierna beef de relatieve bijdrage gelijk, hoewel deze enkele keren werd bijgesteld vanwege loon- en prijsontwikkelingen en enkele taakuitbreidingen, conform de toelichting in de jaarrekening.

De gemeente Losser profiteert van de expertise van de gemeente Enschede in het omgaan met kaderstellende verantwoordelijkheden. In 2016 en 2017 richtten beide gemeenten de 'Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten' (BIG) in om zich voor te bereiden op de Europese Privacyverordening van 2018. Hiermee werd de organisatie rondom privacy en beveiliging versterkt. Uit stukken blijkt dat de gemeente Losser voor de inrichting gebruikmaakte van de expertise van de gemeente Enschede.

Achtergrondinformatie verkenning

Uit de verkenning bleek dat de gemeente Losser van de schaal en professionaliteit van de Enschedese organisatie zou profiteren. De kwaliteit van de dienstverlening kon toenemen doordat Enschedese standaarden gehanteerd werden. Eenmansfuncties zouden ophouden te bestaan en Losser kon gaan profiteren van een groter collectief aan medewerkers. Daarnaast zou de functiemobiliteit voor medewerkers van zowel de gemeente Losser als Enschede toenemen als gevolg van de schaalvergroting. Medewerkers uit Losser zouden zich kunnen specialiseren, terwijl Enschedese medewerkers zich qua kennis konden verbreden wanneer ze werkzaamheden voor Losser uitvoeren, die meer allround kennis vragen.

Beelden

Bestuurders en ambtelijk vertegenwoordigers

- In de gesprekken met ambtenaren en bestuurders komen vier voordelen van de samenwerking naar voren. (1) de gemeente Enschede stelt zich bestuurlijk behulpzaam en 'als goede buur' op naar de gemeente Losser; (2) beide gemeenten slaan een efficiencyslag door opschaling van de dienstverlening; (3) de mobiliteit van personeel is toegenomen; (4) de gemeente Losser dient soms als pilotgebied voor nieuwe projecten.
- De gemeente Enschede merkte aanvankelijk weinig directe voordelen in de samenwerking en in de beginfase bracht deze bovendien extra kosten met zich mee. Daarnaast waren er in eerste instantie knelpunten bij het vaststellen van het bedrag van de DVO, dat te laag was ingeschat. Op termijn bleek de samenwerking echter aanzienlijke voordelen op te leveren, waarbij beide gemeenten een financieel voordeel van € 600.000 hebben gerealiseerd.
- De ambtelijk betrokkenen van de gemeente Losser stellen verder dat zij de expertise voor enkele functies niet in huis had, waaronder die voor treasury, fiscaliteit, aanbestedingsdeskundigheid en senior-P&O-expertise. Ook de ICT-kwaliteit zou zonder de dienstverleningsovereenkomst niet het niveau hebben bereikt dat is behaald door de samenwerking met de gemeente Enschede. Dergelijke specialistische functies kunnen makkelijker worden aangetrokken door een grotere organisatie, terwijl specialisten in Losser 'eenpitters' zouden blijven. Ook ten aanzien van de directe dienstverlening is hun indruk dat de kosten hoger en de kwaliteit lager zouden zijn geweest zonder de DVO.
- Bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen ervaren de centrumregeling met de gemeente Enschede als een succes, waarbij het vooral gaat om de combinatie van kwaliteit, inhoudelijke deskundigheid, financieel voordeel en de positie in de regio. Naar de raad en naar inwoners toe is ook het voortbestaan als zelfstandige gemeente een belangrijk voordeel.

Raadsleden gemeente Losser

Van de raadsleden die aan het groepsgesprek deelnamen zat niemand al in de gemeenteraad toen de dienstverleningsovereenkomst in 2011 werd gesloten. Enkele raadsleden traden al toe tot de raad in 2014, anderen na de verkiezingen van 2022.

- De DVO is ontstaan in een periode waarin de gemeente Losser er financieel minder goed voor stond. Een verkenning naar samenwerking met andere landelijke gemeenten leidde niet tot concrete opties. Uiteindelijk is pragmatisch gekozen voor een centrumregeling met de gemeente Enschede. Betrokkenen erkennen dat samenwerken noodzakelijk was, maar geven tevens aan dat het onduidelijk is wat het exacte effect van de DVO is geweest.
- Betrokkenen stellen dat samenwerking met een grotere gemeente als de gemeente Enschede bijdraagt aan een hoger kwaliteitsniveau, doordat een beroep gedaan kan worden op specialistische capaciteit van medewerkers in een grotere gemeente.
- De besluitvorming binnen de samenwerking wordt volgens betrokkenen in sterke mate bepaald door de gemeente Enschede. De gemeente Losser is afhankelijk van de snelheid waarmee de gemeente Enschede beleidskeuzes maakt voor de uitvoering van het eigen beleid. De uitvoering is tenslotte deels bij de gemeente Enschede belegd.

Verschillen en overeenkomsten

Alle betrokkenen zien dat de samenwerking specialistische kennis binnenbrengt die de gemeente Losser alleen niet kan aantrekken, en dat beide gemeenten erin zijn geslaagd kosten te besparen. Bestuurders en directie leggen daarbij de nadruk op efficiëntie, kwaliteitswinst, personele mobiliteit en de kans om in de gemeente Losser pilots te draaien. Raadsleden waarderen die voordelen, maar beschouwen de constructie vooral als manier om bestuurlijke zelfstandigheid veilig te stellen en wijzen op de risico's van afhankelijkheid van beslissingen uit de gemeente Enschede in de toekomst en op het ontbreken van een helder overzicht van concrete resultaten.

3.2 Evaluatie samenwerking

Feiten

Ten aanzien van evaluatie van de dienstverleningsovereenkomst blijkt het volgende:

- De gemeenten Enschede en Losser hebben afgesproken dat de samenwerking een structurele bezuiniging van 1,2 miljoen euro zou moeten opleveren. Deze bezuinigingstaakstelling diende in 2015 te worden gerealiseerd. Voor elke gemeente afzonderlijk betekende dit een voordeel van € 600.000. Uit jaarstukken uit 2014 blijkt dat al € 556.000 voor de gemeente Losser was bezuinigd. Losser lag daarmee op koers om de beoogde kostenbesparing te behalen. Uit stukken uit 2015 blijkt dat de besparing behaald is.
- **Voor zowel de DVO DV als de DVO BMO worden halfjaarlijkse ambtelijke rapportages over prestaties uitgevoerd.** De rapportages bevatten resultaten van metingen en onderzoeken met betrekking tot de dienstverlening op basis van de Enschedese standaardrapportages (en kwaliteitsnormen). Jaarlijks wordt een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De evaluatierapportages en klanttevredenheidsonderzoeken dienen te voldoen aan de kwaliteitsnormen uit de 'Enschedese menukaart'.[13] In de eerste jaren werden ook kwaliteitsmetingen uitgevoerd; tegenwoordig wordt gewerkt volgens de communicatiematrix.
- Eén keer per jaar vindt een bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeenten Losser en Enschede. Het P&C-cyclusoverleg, dat via Losser verloopt, is gekoppeld aan het

[13] Gemeente Enschede & Gemeente Losser (2012). Dienstverleningsovereenkomst Bedrijfsvoering, Middelen en Organisatie (BMO) en Bedrijfsvoeringsorganisatie Dienstverlening (DV). Gemeente Losser.

voorjaarsoverleg, en het bestuurs- en managementoverleg aan het najaarsoverleg. Ambtelijk wordt vaker overlegd volgens de voorschriften van de communicatiematrix. De afdeling dienstverlening overlegt ieder kwartaal met de gemeente Losser. Voor andere afdelingen verschilt de frequentie. De bilaterale afstemming vindt plaats tussen de regiefunctionarissen.

Op 4 april 2019 heeft de raad van Losser een 'beleidskader verbonden partijen' vastgesteld. Dit beleidskader beschrijft de door de gemeente Losser gehanteerde uitgangspunten voor sturen op verbonden partijen om maatschappelijk rendement te realiseren. Het beleidskader is geformuleerd op basis van de wensen van de raad en het college en op basis van knelpunten die in de praktijk zijn gesignaleerd.[14] Hoewel de samenwerking met de gemeente Enschede een ambtelijke samenwerking is in de vorm van een centrumgemeente, geldt deze samenwerking niet als verbonden partij, omdat de gemeente Losser geen bestuurlijke bevoegdheid heeft gemandateerd naar een overkoepelend bestuur waarin de gemeenten vertegenwoordigd zijn. Een aantal richtlijnen zijn wel relevant als richtlijn voor de mate van evaluatie:

- **Jaarlijks wordt het maatschappelijk rendement van de verbonden partijen geëvalueerd vanuit beleidsinhoud.** Dit verloopt via de programmabegroting en jaarrekening. In de documentatie wordt beoordeeld of de verbonden partij bijdraagt aan de beleidsdoelen van de gemeente, en of de maatschappelijke meerwaarde nog in relatie staat tot reële kosten.
- **Het toezicht op verbonden partijen heeft focus en is zodanig ingericht dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren.** De gemeente overweegt om een beheer-en-control-instrumentarium voor het toezicht op verbonden partijen te gaan invoeren. Er wordt daarmee in een zodanige systematiek gewerkt met verschillende inzichtelijke en actuele risicoprofielen dat die leiden tot toezichtarrangementen met de classificering 'zwaar', 'middel' of 'licht'. Daarnaast wordt het toezicht geïntensiveerd waar het verbonden partijen betreft waar beleidsrijke taken zijn ondergebracht gelet op het belang van de democratische legitimiteit en verantwoording.

Beelden

Bestuurders en ambtelijk vertegenwoordigers

- Vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Losser wordt naar voren gebracht dat de gemeente Enschede één aanspreekpunt heeft. Onderwerpen die met name aan de orde komen zijn P&O, financiën en communicatie. Jaarlijks vindt bestuurlijke afstemming over de DVO plaats. Ambtelijk is dit overleg er veel frequenter, bijvoorbeeld over specifieke taken en ook bij het eventueel wijzigen van de DVO. Het wordt als een goed teken gezien dat de afstemming vooral ambtelijk is en het niet nodig is dit op de collegetafel(s) te laten landen.
- De evaluatie van de DVO wordt meegenomen in de voorjaarsnota, die onderdeel is van de P&C Cyclus. De DVO wordt bijna jaarlijks herzien op enkele technische punten, zoals de nieuwe aansprakelijkheidsverzekering die duurder uit bleek te vallen. Dit bedrag werd gedekt in de DVO.
- Voor beide gemeenten geldt dat door de kostenbesparingen ten gevolge van de samenwerkingen meer geld en capaciteit geïnvesteerd wordt in kwaliteitsverbetering van (het beleid van) de organisatie. De gemeente Losser profiteert bovendien van de specialistische kennis van de gemeente Enschede, en kan in (de uitvoering van) haar dienstverlening een beroep doen op hogere functieniveaus. Dergelijke functies extern beleggen is niet alleen kostenbesparend, maar verhoogt ook de kwaliteit.

[14] Gemeenteraad Losser. (2019). Actualisatie Beleidskader Verbonden Partijen. Gemeente Losser. https://documenten.losser.nl/bijlagen2238.

Raadsleden gemeente Losser

- Betrokkenen geven aan dat de raad zich moet richten op hoofdthema's zoals kwaliteit en effectiviteit. De raadsleden hebben verschillende opvattingen over de mate waarin de raad zich moet bemoeien met de wijze van uitvoering of het realiseren van efficiëntie binnen de DVO.
- Er is bij raadsleden behoefte aan een doorontwikkeling van de P&C-cyclus, met aandacht voor effectiviteitsmetingen via KPI's, die verder gaan dan financiële benchmarks.
- Raadsleden geven aan inzicht te willen hebben in de thema's waarop gestuurd kan worden. De huidige sturingsinformatie over de DVO's sluit daar nog niet bij aan. Er is behoefte aan een overzicht van thema's waarop gestuurd kan worden.

3.3 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op deze deelvragen:

1. Hoe draagt de samenwerking bij aan de maatschappelijke impact op verschillende beleidsterreinen van de gemeente Losser? Heeft de samenwerking een meerwaarde om de te realiseren maatschappelijke doelstellingen te behalen?
2. Worden prestaties bij de samenwerking geëvalueerd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid? Zo ja, met wie, en hoe vindt bijstelling plaats?

De samenwerking met de gemeente Enschede maakt het voor de gemeente Losser makkelijker om haar bedrijfsvoeringsdoelen te halen. Door functies te bundelen is structureel 1,2 miljoen euro per jaar bespaard. De gemeente Losser profiteert bovendien van de professionele standaarden van de gemeente Enschede; specialistische taken zoals treasury en ICT worden nu op een hoger niveau uitgevoerd en vergroten de kwaliteit, continuïteit en betaalbaarheid van dienstverlening op meerdere beleidsterreinen. Ook kunnen specialistische functies bij een grotere gemeente wel volledig worden belegd, daar waar voor de DVO enkele functies bij de gemeente Losser als 'eenpitters' functioneerden. Hoewel de DVO vooral beleidsarme domeinen uitbesteedt, merken betrokkenen van Losser dat de samenwerking ook gunstig doorwerkt op het maken en uitvoeren van beleid. Momenteel botst de ontwikkeling van de dienstverlening van de gemeente Enschede niet met Lossers doelen voor maatschappelijke meerwaarde.

Over alle onderwerpen in de DVO DV en de DVO BMO overlegt de gemeente Enschede ambtelijk met de gemeente Losser. Voor sommige onderwerpen, zoals burgerzaken, levert de gemeente Enschede ambtelijk prestatie- en kwaliteitsrapportages aan de gemeente Losser, met cijfers over kostenbesparing, proceskwaliteit en klanttevredenheid. Resultaten worden ambtelijk besproken en alleen bestuurlijk als daar aanleiding voor is. Afwijkingen of nieuwe inzichten leiden tot regelmatige aanpassingen van de DVO bij de voorjaarsnota en tot extra verbeterafspraken. De gemeenteraad ziet de uitkomsten via de P&C-documenten en denkt na over manieren om niet in detail maar op thema's te kunnen sturen op de samenwerking.

HOOFDSTUK 4

Zelfstandigheid en identiteit

In dit hoofdstuk gaan we na wat de samenwerking met de gemeente Enschede betekent voor de identiteit en zelfstandigheid van de gemeente Losser.

4.1 Versterking of beperking door samenwerking

Feiten

In de samenwerking tussen de gemeenten Enschede en Losser wordt financieel onderscheid gemaakt tussen gezamenlijk (personeel en materieel) budget 'bedrijf Enschede-Losser' en autonoom budget 'bedrijf Losser'. Een Enschedese leidinggevende is budgethouder voor beide soorten budgetten. Bij het gezamenlijke budget voert de gemeente Enschede uit én bepaalt, bij het autonome budget bepaalt de gemeente Losser en voert de gemeente Enschede administratief uit.[15] Zoals uit hoofdstuk 2 duidelijk werd, zijn in de loop van de jaren taken toegevoegd aan de samenwerking en soms weer teruggehaald naar de gemeente Losser. Dus voor taken die de gemeente Losser zelf wil uitvoeren, is er die mogelijkheid.

De feitelijke situatie is dat Losser een zelfstandige gemeente is en er bij de komende verkiezingen een Losserse gemeenteraad wordt gekozen en daarna een Lossers college zal worden gevormd. Bestuurders en ambtelijk betrokkenen in de gemeente Losser ervaren de samenwerking als versterkend en zien deze niet als een bedreiging voor hun zelfstandigheid of identiteit. Aan de kant van de gemeente Enschede is dit al helemaal niet aan de orde, omdat het aandeel van de gemeente Losser in de begroting en ambtelijke capaciteit beperkt is.

Beelden

Ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordigers

- Bestuurders en ambtelijk betrokkenen ervaren de samenwerking niet als een beperking van zelfstandigheid, maar juist als versterkend. Voor de gemeente Losser was de DVO een noodzakelijke maatregel om zelfstandigheid te waarborgen.
- De gemeente Losser bepaalt echter welke diensten (en daarmee kwaliteitsambities) ze uitbesteedt, volgens de principes 'Losser volgt Enschede, Losser wordt ontzorgd' en 'Losser bepaalt wat, Enschede bepaalt hoe'. Bovendien gaat het in de ogen van ambtenaren en bestuurders vooral om beleidsarme gemeentetaken die zijn uitbesteed aan de gemeente Enschede.
- De principes gaan niet altijd op. De gemeente Losser volgt de gemeente Enschede soms ook in de keuze voor bedrijfsvoering, bijvoorbeeld bij gebruik van financiële pakketten of ICT-systemen.

[15] Gemeente Enschede & Gemeente Losser. (2011). Dienstverleningsovereenkomst Bedrijfsvoering, Middelen en Organisatie (BMO).

- Vanuit de gemeente Losser wordt eraan gewerkt dat medewerkers van de gemeente Enschede zich onderdeel voelen van het team. Door de regiefunctionarissen wordt snel geschakeld en het komt weinig voor dat zaken naar directieniveau moeten worden geëscaleerd. Bovendien zijn Enschedese medewerkers vaak fysiek aanwezig in Losser. Er werkt bijvoorbeeld één dag per week een kennismedewerker inkoop in Losser.
- Betrokkenen geven aan dat inwoners nauwelijks merken dat (een deel van) de dienstverlening is uitbesteed bij de gemeente Enschede. Het loket in Losser is bijvoorbeeld nog steeds open. Misverstanden zoals een medewerker die de telefoon opneemt met 'gemeente Enschede' of een medewerker bij de balie die nog een badge met 'gemeente Enschede' draagt, zijn slechts een enkele keer voorgekomen.

Raadsleden gemeente Losser

- Binnen de samenwerking wordt benadrukt dat deze niet ten koste mag gaan van communicatie naar inwoners en de beleving van dienstverlening.
- Volgens betrokkenen bestaat er een verschil in identiteit tussen de twee gemeenten: Enschede heeft een stedelijk karakter, Losser een meer plattelandsgerichte identiteit. Dit verschil speelt volgens sommigen een rol bij de kwaliteit van dienstverlening, bijvoorbeeld door minder kennis van de lokale situatie of een andere benadering richting inwoners. Bovendien geven raadsleden aan dat Losser een meer benaderbare cultuur heeft ten aanzien van de meer als formeel en afstandelijk ervaren Enschedese cultuur.
- Raadsleden zien de constructie primair als een pragmatische keuze om kwaliteit en de eigen bestuurlijke zelfstandigheid te behouden: de gemeente Losser blijft zelf bepalen wát er gebeurt en voorkomt zo dat een fusie wordt afgedwongen. Daarom benadrukken raadsleden het belang van herkenbare lokale dienstverlening, korte lijnen met inwoners en alertheid op signalen die op verdere centralisatie zouden kunnen wijzen.
- Eind 2024 leidde een plan van een raadslid in Enschede om een motie in te dienen tot ophef, omdat werd gespeculeerd over fusieplannen met de omliggende gemeenten Haaksbergen en Losser. De raad van Losser nam hierop een motie aan waarin wordt uitgesproken dat de gemeente aan haar zelfstandigheid hecht. Raadsleden zeggen ook waarde te hechten aan behoud van bestuurlijke zelfstandigheid en de huidige vorm van samenwerking.

4.2 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zin we ingegaan op deze deelvraag:

3. In welke mate wordt de samenwerking als beperkend dan wel versterkend ervaren voor de eigen identiteit en zelfstandigheid en voor de specifieke kwaliteitsambities van de gemeente Losser?

De samenwerking met de gemeente Enschede vergroot vooral de uitvoeringskracht van de gemeente Losser zonder directe inbreuk op de eigen bestuurlijke zelfstandigheid. De gemeente Losser bepaalt welke taken zij uitbesteedt, en ervaart dat het serviceniveau gelijk blijft of verbetert. Tegelijk dwingt de koppeling met de gemeente Enschede op onderdelen – zoals ICT-systemen en financiële pakketten – tot het volgen van Enschedese keuzes en is de gemeenteraad niet altijd tijdig of volledig geïnformeerd. De gemeenteraad wordt ook niet geïnformeerd over bedrijfsvoeringskeuzes, omdat dit geen raadsbevoegdheid is. Beleidsrijke keuzes, zoals rond de Woo, worden wél aan de raad voorgelegd. Veel wijzigingen lopen via de P&C-cyclus, met een integrale afweging in de voorjaarsnota.

Culturele verschillen (stedelijk versus plattelandskarakter) en zichtbaarheid van Enschedese ambtenaren kunnen de beleving van nabijheid bij inwoners beperken. Zolang de dienstverlening in Losser beschikbaar blijft, lijkt de samenwerking voor inwoners weinig zichtbaar.

HOOFDSTUK 5

Grip op samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de samenwerking met de gemeente Enschede wordt ervaren en welke grip de gemeenteraad van Losser hierop heeft.

5.1 Samenwerking

Ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordigers

- Bestuurlijk en ambtelijk is men in de gemeente Losser van mening dat de samenwerking met de gemeente Enschede over het algemeen goed verloopt. De DVO's zijn algemene documenten, specifieke afstemming wordt gedaan door middel van gesprekken. De uitgangspunten uit de DVO's zijn leidend. Er vindt bovendien jaarlijks bestuurlijke afstemming plaats (en vaker door het jaar heen indien nodig).
- De samenwerking heeft in de ogen van college en directie geleid tot minder kwetsbaarheid van de organisatie, meer kansen en doorgroeimogelijkheden voor medewerkers en een combinatie van specialisatie en verbreding. Ook de flexibiliteit – taken kunnen worden teruggenomen of opnieuw uitbesteed, afhankelijk van de behoefte – is een belangrijk voordeel.
- De gemeenten Losser en Enschede hebben er bewust voor gekozen om geen gemeenschappelijke regeling te maken, om bestuurlijke afstand te behouden. De afstemming moet vooral ambtelijk plaatsvinden en alleen in specifieke gevallen is het nodig om het bestuurlijk op te schalen (nadat er eerst op directieniveau aan beide kanten overleg is geweest).
- Bestuurders merken dat beleid en visie tussen de gemeenten Losser en Enschede meer zijn geharmoniseerd. Op onderdelen zijn er nog wel verschillen tussen de gemeenten, maar bijvoorbeeld door meer vooroverleg en strategische sessies, met zowel collegeleden als directieleden, worden die verschillen ook tijdig herkend.

Raadsleden gemeente Losser

- Betrokkenen geven aan dat de DVO's in de praktijk goed functioneren. Tegelijkertijd wordt genoemd dat dit ook een risico kan vormen, omdat hierdoor minder kritisch wordt gekeken naar de samenwerking. In het begin werd meer geëvalueerd en teruggekoppeld, nu zijn de DVO's min of meer een gegeven en is die behoefte er ook niet meer bij het grootste deel van de gemeenteraad.
- Er vinden wel gesprekken plaats over kaderstellende taken en benodigde capaciteit, maar deze worden niet altijd expliciet in relatie tot de DVO's gevoerd. De keuze of uitvoering bij de DVO's wordt belegd, is veelal een ambtelijke afweging. Volgens sommige raadsleden zou daar meer zicht op moeten zijn.
- Evaluaties van GR's vinden vaak geconcentreerd in een korte periode plaats. Dit maakt structurele reflectie lastiger: de centrumregeling met de gemeente Enschede is een van de vele gemeenschappelijke regelingen die dan worden besproken.

- Er is behoefte aan het vergroten van kennis onder raadsleden over DVO's en GR's meer in algemene zin. Dat zou een duidelijker onderdeel kunnen zijn bij het inwerkprogramma van nieuwe raadsleden, met de nadruk op inzicht in de doelen van een GR, niet op de uitvoering.
- Enkele raadsleden opperen dat het hen helpt om bijvoorbeeld een doelenboom voor de samenwerking met Enschede vast te stellen. Voor de gemeente Losser gaat het daarbij om kostenbesparing en eigenaarschap op het 'wat'. Hierop kan dan gerapporteerd worden, bijvoorbeeld via de P&C-cyclus. Dit voorstel sluit aan bij de breder gevoelde behoefte aan sturingsinformatie: de meeste raadsleden willen niet in detail grip houden op keuzes in de uitvoering, maar wel weten hoe zij kunnen sturen op hoofdlijnen.

5.2 Grip op samenwerking

Gemeenteraden kunnen de regie op samenwerkingsverbanden behouden door hun formele rechten en informele afspraken te benutten. Het is bijvoorbeeld van belang dat de raad vroegtijdig in gesprek gaat met de verantwoordelijk portefeuillehouder (wethouder) voordat deze in het bestuur van het samenwerkingsverband besluiten neemt. Zo kan de raad tijdig zijn wensen kenbaar maken en de bestuurder daarop aanspreken.

Daarnaast geldt dat één gemeente weinig bereikt als andere gemeenten anders beslissen; daarom is afstemming met de andere deelnemende raden van belang om effectief invloed uit te oefenen. Raden kunnen bijvoorbeeld hun vergaderagenda's en standpunten op elkaar afstemmen, zodat een gezamenlijke koers ontstaat in het samenwerkingsverband.

Feiten

Op 15 november 2022 heeft de gemeenteraad van Losser een motie aangenomen genaamd 'grip op DVO', waarin wordt gepleit voor meer informatieverstrekking over de DVO's richting de gemeenteraad. Naar aanleiding van de motie zegt de wethouder toe dat het college wijzigingen die de DVO's raken, expliciet in de relevante raadsinformatiebrieven dan wel P&C-documenten zal opnemen, en dat het college in het kader van het opgavegericht werken meer expliciete uitleg zal geven over de DVO's. De raad kan via de voorjaarsnota sturen op de afspraken in de DVO.

Het essay 'Grip op samenwerking' van de VNG geeft een aantal uitgangspunten waarmee de raad kan sturen op samenwerkingen. De DVO's tussen de gemeenten Losser en Enschede is een onderdeel van de centrumregeling tussen de twee gemeenten; daarmee zijn onderstaande elementen relevant voor sturing op deze samenwerking. Hieronder lichten we enkele sturingsmechanismen toe:

Juridische instrumenten

Deze instrumenten zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen en geven de raad formele zeggenschap over deelname en inrichting van samenwerkingen. De wet is per 1 juli 2022 herzien om de democratische legitimatie en controlerende rol van gemeenteraden te vergroten. Met de wetswijziging is onder andere periodieke evaluatie van gemeenschappelijke regelingen verplicht gesteld. Voorbeelden van juridische instrumenten voor grip op samenwerking zijn:

- De raad heeft raadsverantwoordelijkheid om in te stemmen met het oprichten, wijzigen of beëindigen van een gemeenschappelijke regeling (GR). Zonder dit besluit kan een samenwerking niet starten.
- In de centrumregeling kunnen afspraken worden vastgelegd over bevoegdheden, inspraak en evaluatie. De raad heeft hier bij oprichting of wijziging invloed op.
- Bevoegdheden kunnen via mandaat aan het college worden overgedragen, zodat de raad indirect betrokken blijft. Hij kan dat mandaat intrekken of aanpassen.

- De raad behoudt zijn verordenende bevoegdheid. Door eigen regelgeving vast te stellen, zoals lokale uitvoeringsregels, kan hij indirect sturen op regionale uitvoering.

Bestuurlijke controle-instrumenten

Deze controle-instrumenten vloeien voort uit de toezichthoudende rol van de gemeenteraad op het college en de vertegenwoordigers in de GR.

- Het bestuur van de GR moet de raad actief informeren. Daarnaast kan de raad zelf informatie opvragen bij college of vertegenwoordiger.
- Vertegenwoordigers in het GR-bestuur (de portefeuillehouders) moeten verantwoording afleggen aan de raad. Dit gebeurt via raadsbrieven, debatten of commissies.
- De raad kan vooraf kaders stellen via een nota verbonden partijen of andere beleidskaders. Zo worden doelen en randvoorwaarden vastgelegd.
- Bij belangrijke besluiten zoals begrotingen of beleidsplannen kan de raad een zienswijze indienen. Daarmee beïnvloedt hij de besluitvorming in een vroeg stadium.
- De rekenkamer(commissie) kan prestaties of financiën van de GR onderzoeken. Sinds 2022 is dit ook formeel vastgelegd.
- De raad kan een regionale onderzoekscommissie instellen. Dit is vergelijkbaar met een parlementaire enquête en is bedoeld voor diepgaand onderzoek bij zorgen over de GR.

Financiële instrumenten

Deze instrumenten volgen uit het budgetrecht van de raad en de wettelijke verplichting om bij te dragen aan en toezicht te houden op de financiën van samenwerkingsverbanden.

- De raad bepaalt via de gemeentebegroting hoeveel middelen naar de DVO’s gaan. Daarmee stelt hij financiële randvoorwaarden.
- Jaarlijks ontvangt de raad de ontwerpbegroting. Daaronder vallen de kosten voor de taken uit de DVO’s. De raad stelt de begroting direct vast, waarmee hij invloed kan uitoefenen op de financiële keuzes.
- De raad krijgt ook de jaarrekening in de reguliere P&C-cyclus. Hiermee kan hij toetsen of de samenwerking binnen het budget is gebleven en of de doelen zijn gehaald.
- Risico’s, zoals garantstellingen of financiële verplichtingen, worden ook via de gemeentelijke P&C-documenten gevolgd. Zo blijft de raad alert op financiële gevolgen.
- Via de financiële verordening kan de raad eisen stellen aan rapportages of accountantscontroles van de GR. Zo blijft er structureel toezicht.

Politieke en strategische instrumenten

Deze instrumenten ontstaan uit de bredere sturingsrol van de raad en uit praktijkervaring met regionale afstemming en visievorming.

- Gemeenten kunnen naast de Wgr ook een samenwerkingsovereenkomst of regiovisie opstellen. Dit helpt om strategische doelen en spelregels vast te leggen.
- Gemeenteraden kunnen hun invloed vergroten door regionaal samen te werken. Door standpunten af te stemmen of gezamenlijk eisen te stellen, wordt de invloed versterkt.
- Elke GR moet periodiek geëvalueerd worden. Bij deze samenwerking gebeurt dat in de reguliere P&C-cyclus. De raad bespreekt dan of de doelen worden gehaald en of bijsturing nodig is.
- De raad kan reguliere politieke instrumenten inzetten, zoals moties of raadsvragen, om richting te geven aan de inzet binnen de GR.

- Inwoners en belanghebbenden kunnen worden betrokken bij regionale samenwerking via inspraak of participatie. Dit vergroot het draagvlak en versterkt de rol van de raad als vertegenwoordiger van de gemeenschap.

Beelden

Bestuurlijk en ambtelijk vertegenwoordigers

- Zowel aan de kant van de gemeente Enschede als aan de kant van Losser merken bestuurders dat de gemeenteraad weinig vragen heeft over de DVO's. Zeker niet in de gemeente Enschede, maar ook in de gemeente Losser beperkt het zich tot met name informatieve vragen en een enkele keer signalen van inwoners over de dienstverlening die raadsleden oppikken. Sturing vanuit de gemeenteraad van Losser beperkt zich dus tot informatiebehoefte.

Raadsleden gemeente Losser

- Raadsleden stellen dat er momenteel weinig wordt gestuurd op de samenwerking. Dit houdt deels verband met beperkte informatievoorziening over (de ontwikkeling van) de DVO's, en deels met de piekdrukte en daarmee gemoeide evaluaties van alle gemeentelijke samenwerkingen in de voorjaars- en najaarsperiode.
- Raadsleden stellen verder dat er behoefte is aan een betere informatievoorziening. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een module over grip op samenwerking bij het inwerkprogramma waar instrumenten die de raad ter beschikking heeft, worden toegelicht en waarin uitgewerkt wordt welke afwegingen de raad kan maken. Daarnaast is er behoefte aan informatievoorziening over de doelstelling van de samenwerking, zodat de raad kan sturen op het al dan niet behalen van de doelen, zonder zich te mengen in de uitvoering van de samenwerking.
- Sommige raadsleden vragen expliciet om meer transparantie over de opbouw van taken en de financiële afspraken met Enschede. Andere raadsleden hebben hier geen behoefte aan of stellen dat dit niet direct past bij de rol van de gemeenteraad.

5.3 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op deze deelvragen:

4. Hoe wordt de samenwerking door ambtelijke organisatie, college en raad ervaren?
5. Op welke wijze kunnen de gemeenteraden regie voeren en grip houden op de samenwerking? Welke instrumenten zijn hiervoor beschikbaar, aan welke knoppen kan gedraaid worden en wanneer kunnen de raden dit doen? Heeft de gemeenteraad hier in het verleden gebruik van gemaakt?

De samenwerking rondom de DVO's wordt door de betrokken partijen als overwegend positief ervaren, mede omdat deze bijdraagt aan het behalen van de (beleids)doelen van de gemeente Losser. Het college en de ambtelijke organisatie noemen de afstemming goed werkbaar, al vraagt de beperkte capaciteit van de gemeente Losser soms om extra overleg. De samenwerking wordt vooral als een zakelijke overeenkomst gezien; dit heeft ook met de verschillen in grootte en verschillen in cultuur tussen de gemeenten Losser en Enschede te maken.

Wijzigingen in de DVO's vinden ambtelijk plaats, met het college op de achtergrond en zonder rol of bevoegdheid van de raad. Sommige raadsleden ervaren daardoor een grote afstand en vinden kritische reflectie en kaderstelling lastig door een gebrek aan sturingsinformatie en kennis binnen de gemeenteraad. Meer inzicht via gerichte rapportage wordt genoemd als mogelijkheid om de rol van de raad om op (hoofdlijnen van) de samenwerking te sturen, te versterken.

Instrumenten om als gemeenteraad grip te houden op samenwerkingen, laten zich clusteren in juridische, bestuurlijke controle-, financiële en politiek-strategische instrumenten. Sinds de recente wetswijziging van de Wgr beschikt de raad over meer bevoegdheden omtrent het sturen op samenwerking, zoals de actieve informatieplicht richting raden. Bestuurders stellen dat er voornamelijk via informatiebehoefte wordt gestuurd op de DVO's. Raadsleden geven zelf aan weinig te sturen op de samenwerking, maar wel behoefte te hebben aan betere informatievoorziening.

Bijlage

Alle wijzigingen in de DVO Losser-Enschede van 2016 tot heden

Op 9 februari 2016 is de eerste wijziging (eerste wijziging van de DVO BMO) van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel van deze wijziging is het doorvoeren van bezuinigingen en aanpassingen in de samenwerking. Enschede en Losser spreken af om op onderdelen minder of andere dienstverlening te leveren.
- Ten aanzien van het budget wijzigt de bijdrage van Losser per saldo met circa € 100.000 netto per jaar vanaf 2016 (exclusief indexaties), doordat op taken wordt bezuinigd of taken in eigen beheer worden genomen.
- Verder besteedt Losser de volgende extra taak uit:
  - secretariële ondersteuning (tijdelijk, van september 2015 tot en met december 2017, uitgebreid met 0,4 fte).
- Losser neemt de volgende taken weer zelf in beheer:
  - controlfunctie bij financiën (0,5 fte)
  - ondersteuning commissie bezwaarschriften
  - P&O-materieel (onder andere geen geschenkbonnen voor gepensioneerden en geen budget voor werving en selectie).

Op 26 juni 2017 is de derde wijziging (tweede wijziging van de DVO BMO) van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel is het opvangen van extra werk door de decentralisaties in het sociaal domein en het terugleggen van enkele facilitaire taken bij Losser.
- Ten aanzien van het budget daalt Lossers bijdrage per saldo met circa € 43.000 per jaar vanaf 2017. De daling komt vooral door het zelf dragen van energiekosten (–€ 61.000) en IT-kosten zwembad (–€ 11.800); daartegenover staan verhogingen voor financieel advies (+€ 18.570), inkoop (+€ 7.104) en ICT (+€ 4.300).
- Verder besteedt Losser de volgende extra taken uit:
  - financieel advies (0,2 fte) voor het sociaal domein
  - extra inkoop- en contractering
  - extra ICT-ondersteuning (laptops voor sociale teams).
- Losser neemt de volgende taken weer zelf in beheer:
  - energielasten gemeentehuis
  - IT-voorziening zwembad Brilmansdennen.

In oktober 2019 is de vierde wijziging (tweede wijziging van de DVO Dienstverlening) van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel is het aanpassen van de publieksbalie vanwege minder vraag naar reisdocumenten en het starten van een proef met avondopenstelling.
- Ten aanzien van het budget daalt de bijdrage van Losser met € 19.380 in 2019 en structureel € 37.380 per jaar vanaf 2020.
- Verder besteedt Losser de volgende extra taken uit:
  - pilot avondopenstelling op donderdagavond (1-7-2019 t/m 1-1-2020)

- Enschede levert minder balie-uren.

Op 19 augustus 2021 is de vijfde wijziging van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel is het formaliseren van wijzigingen uit 2019-2020: strengere IT-eisen, uitbreiding van de faciliteiten in 't Lossers Hoes, opschalen van de communicatie en toevoegen van een archivaris.
- Ten aanzien van het budget stijgt de bijdrage van Losser met circa € 390.000 per jaar vanaf 2021.
- Verder besteedt Losser de volgende extra taken uit:
  - intensiever IT-beheer en informatiebeveiliging
  - extra facilitaire ondersteuning
  - uitgebreidere communicatie (beleid en webteam)
  - een archivaris (0,2 fte)
  - extra juridische en financiële ondersteuning
- Losser neemt de volgende taken en functies weer zelf in beheer:
  - accounthouderschap GBTwente
  - een strategisch adviseur.

Op 13 december 2021 is de zesde wijziging van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel is het terugnemen van belastingvragen en evenementenvergunningen door Losser en het structureel borgen van ondersteuning in het sociaal domein, inclusief nieuwe software.
- Ten aanzien van het budget stijgt de bijdrage van Losser structureel met circa € 45.000 per jaar (vanaf 2025).
- Verder besteedt Losser de volgende extra taken uit:
  - structurele archief-/registratie-ondersteuning sociaal domein (0,8 fte)
  - structurele communicatiesteun sociaal domein (+8 uur per week)
  - beheer en licenties CAReL-software
- Losser neemt de volgende taken weer zelf in beheer:
  - eerstelijnsbelastingvragen
  - evenementenvergunningen (volgens een zogenoemde 'lichte APV').

Op 14 augustus 2023 is de zevende wijziging van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel is kwaliteitsverbetering: klachtafhandeling centraliseren bij Enschede, bezwaren weer uitbesteden en communicatie structureel versterken.
- Ten aanzien van het budget stijgt de bijdrage van Losser met circa € 175.000 per jaar vanaf 2023.
- Verder besteedt Losser de volgende extra taken uit:
  - klachtafhandeling (kostenneutraal)
  - bezwaarbehandeling (0,8 fte jurist, 0,2 fte ondersteuning)
  - communicatieadviseur (1,0 fte)
  - ICT-licentie e-dienst Werk & Inkomen.

Op 12 juni 2024 is de achtste wijziging van de DVO vastgesteld en ondertekend.

- Het doel is het formaliseren van Woo-taken, versterken van veiligheid, toevoegen van specialistisch bodemadvies, opvangen van gestegen ICT-kosten en structureel maken van tijdelijke capaciteiten.
- Ten aanzien van het budget stijgt de bijdrage van Losser met ruim € 400.000 structureel per jaar vanaf 2024, plus enkele incidentele bedragen in 2024 en extra stijgingen vanaf 2025.
- Verder besteedt Losser de volgende extra taken uit:
  - regie en uitvoering Wet Open Overheid

- uitbreiding veiligheid (extra fte’s)
- advies explosievenopsporing (50 uur per jaar)
- implementatie en beheer Centric Leefomgeving en andere ICT-uitbreidingen
- arbeidsmarktcommunicatie
- extra P&O-advies (0,5 fte)
- ondersteuning datagedreven werken.

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie

Gemeente Losser

't Lossers hoes
Raadhuisplein 1
Corr. Adres:
Postbus 90
7580 AB Losser
Tel. 053-537 74 44
Fax 053-537 73 17
E-mail: gemeente@losser.nl
NL04 BNGH 0285 0316 78

Rekenkamer Noordoost Twente
T.a.v. M. van Lagen
Raadhuisplein 1
7581 AG LOSSER

Verzenddatum	Zaaknummer	Ons kenmerk	Bijlagen
18 mei 2026	26Z01005	26.0007723	
Uw brief van	**Uw kenmerk**	**Behandeld door**	**Doorkiesnummer**
10 februari 2026		F. Herik	0610995733

Onderwerp
Bestuurlijk reactie

Geachte heer Van Lagen,

Met deze brief geeft het college van B&W een bestuurlijke reactie op de *Nota van Bevindingen Ambtelijke samenwerking Losser–Enschede (11 november 2025 documentnummer 72798).*

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Losser dankt de rekenkamer Noordoost Twente voor de uitgevoerde analyse naar de ambtelijke samenwerking met de gemeente Enschede. Het college waardeert de zorgvuldige wijze waarop de rekenkamer de samenwerking heeft onderzocht en herkent in grote lijnen het geschetste beeld. De nota bevat zowel een feitelijke weergave van de ontstaans-geschiedenis en werking van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) als waardevolle reflecties op sturing, evaluatie en de rol van de gemeenteraad.
Het college beschouwt de bevindingen als een goede basis voor verdere door-ontwikkeling van de samenwerking en voor het versterken van de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Algemene reactie
Het college herkent de centrale conclusie dat de ambtelijke samenwerking met Enschede doelmatig en doeltreffend functioneert. De samenwerking heeft aantoonbaar bijgedragen aan financiële stabiliteit, kwaliteitsverbetering en vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van Losser. De structurele besparing van € 1,2 miljoen is gerealiseerd en geborgd, terwijl specialistische kennis en continuïteit zijn versterkt op essentiële terreinen zoals financiën, ICT, juridische ondersteuning, privacy en informatiebeveiliging.
Het college onderschrijft tevens het beeld dat de samenwerking primair een randvoorwaardelijk karakter heeft: zij ondersteunt de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen, maar is niet in zichzelf beleidsvormend. Maatschappelijke meerwaarde

komt daardoor vooral indirect tot stand, via betere uitvoering, continuïteit van dienstverlening en hogere kwaliteit van beleidsondersteuning.

Maatschappelijke meerwaarde
De rekenkamer constateert dat de samenwerking maatschappelijke meerwaarde oplevert, maar dat deze voor de gemeenteraad niet altijd expliciet zichtbaar is in afzonderlijke sturingsinformatie. Het college herkent dit punt en wil daarbij benadrukken dat dit samenhangt met de aard van de samenwerking. De DVO richt zich voornamelijk op bedrijfsvoering en beleidsarme dienstverlening. De maatschappelijke effecten daarvan worden primair zichtbaar binnen de reguliere beleidsprogramma's, begroting en jaarrekening van de gemeente Losser.
Het college herkent de bevinding dat evaluatie en bijsturing van de samenwerking grotendeels ambtelijk plaatsvinden, zoals vormgegeven in een communicatie matrix, en bestuurlijke overleggen. Dit is een bewuste governancekeuze geweest, passend bij de vorm van een centrumregeling zonder gemeenschappelijke regeling of gezamenlijk bestuur.
De gemeenteraad stuurt binnen deze constructie op hoofdlijnen via beleid, begroting, voorjaarsnota en moties. Beleidsrijke en financieel relevante keuzes, zoals uitbreidingen van taken of structurele budgetwijzigingen, worden integraal afgewogen in de P&C-cyclus en aan de raad voorgelegd. Technische en uitvoeringsgerichte wijzigingen worden ambtelijk afgedaan, met actieve informatie aan de raad, conform de geldende afspraken en de aangenomen motie 'Grip op DVO'.
Het college herkent de wens van raadsleden om meer thematische sturingsinformatie en inzicht in mogelijke "knoppen om aan te draaien". Tegelijkertijd hecht het college eraan om een balans te bewaren tussen transparantie en proportionaliteit, zodat de raad effectief kan sturen zonder dat sprake is van onnodige detaillering of micromanagement van de uitvoering.

Zelfstandigheid en identiteit
Het college onderschrijft de conclusie van de rekenkamer dat de samenwerking de bestuurlijke zelfstandigheid van Losser niet beperkt, maar juist heeft geholpen deze te behouden. De flexibiliteit van de DVO, waarbij taken onder voorwaarden, zowel kunnen worden uitbesteed als weer kunnen worden teruggehaald, is hiervoor essentieel gebleken. Het college ziet dit als een belangrijk onderscheid ten opzichte van meer vergaande samenwerkingsvormen zoals ambtelijke fusies.
Het college herkent daarnaast de door raadsleden benoemde aandachtspunten rond cultuurverschillen en nabijheid richting inwoners. Om die reden blijft nadrukkelijk gestuurd worden op herkenbare lokale dienstverlening, fysieke aanwezigheid in Losser en korte lijnen tussen bestuur, organisatie en inwoners. Het college deelt de opvatting dat verdere centralisatie of vervaging van de Lossers identiteit ongewenst is.

Grip op samenwerking
De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad beperkt actief stuurt op de samenwerking en dat dit mede samenhangt met informatievoorziening, werkdruk en rolopvatting. Het college herkent dat de samenwerking bestuurlijk stabiel is en weinig incidenten kent, wat mede verklaart waarom zij beperkt politiek wordt geagendeerd.
Het college staat open voor initiatieven om de kennispositie van raadsleden te versterken, bijvoorbeeld via het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden of thematische toelichtingen op samenwerking en sturingsmogelijkheden.

Slotbeschouwing
Het college beschouwt de bevindingen en aandachtspunten uit de nota niet als fundamentele kritiek op de samenwerking, maar als waardevolle handvatten voor verdere professionalisering en transparantie. De samenwerking met Enschede heeft zich de afgelopen jaren bewezen als een stabiele, flexibele en doelmatige vorm van ambtelijke samenwerking die past bij de schaal en ambities van de gemeente Losser.

Het college zal de aanbevelingen en aandachtspunten van de rekenkamer betrekken bij de verdere doorontwikkeling van de informatievoorziening, de P&C-cyclus en de dialoog met de gemeenteraad over sturing op samenwerking.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Losser,

secretaris,



A. Oortgiesen

burgemeester,



J.B. Diepemaat