Berenschot



BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

Ambtelijke samenwerking in Noordoost-Twente

72798 – 12 november 2025

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: Nota van Bevindingen Noaberkracht 14
Bijlage 3: Bestuurlijke reacties 36

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

Noaberkracht – 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

Korte historie ... 5

2.1 Ontstaansgeschiedenis van Noaberkracht ... 5

Hoofdstuk 3 ... 8

Meerwaarde van samenwerking ... 8

3.1 Maatschappelijke meerwaarde ... 8
3.2 Evaluatie samenwerking ... 11
3.3 Tussenconclusie ... 14

Hoofdstuk 4 ... 16

Samenwerking en identiteit ... 16

4.1 Versterking of beperking door samenwerking ... 16
4.2 Tussenconclusie ... 17

Hoofdstuk 5 ... 18

Grip op samenwerking ... 18

5.1 Samenwerking ... 18
5.2 Grip op samenwerking ... 19
5.3 Tussenconclusie ... 21

HOOFDSTUK 1

Introductie

1.1 Aanleiding

Situatie

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 gemeenten Dinkelland en Tubbergen werken vanaf 1 januari 2013 samen in een gemeenschappelijke regeling (GR) Noaberkracht. In 2018 heeft, in opdracht van het bestuur, een eerste evaluatie plaatsgevonden en zijn er aanbevelingen gedaan voor de doorontwikkeling van Noaberkracht. In 2021 heeft, ook in opdracht van het bestuur, 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.

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

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 beeldenbeelden die we ontlenen aan de gesprekken met de ambtelijk en politiek betrokkenen.

Hoofdvraag

In hoeverre functioneert de samenwerking tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen (GR Noaberkracht) doelmatig en doeltreffend om maatschappelijke doelen te bereiken?

Feiten

- Wat is de ontstaansgeschiedenis van GR Noaberkracht?
- Wat waren de doelen (op het gebied van publieke waarde) van GR Noaberkracht?
- Welke afspraken zijn er 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 twee 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 gemeenten Dinkelland en Tubbergen?

Regie en grip door gemeenteraden

4. Hoe wordt de samenwerking door ambtelijke organisatie, college en raad van de twee 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 gebruikt van gemaakt?

1.3 Aanpak en leeswijzer

Om tot beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen hebben we relevante documenten over Noaberkracht en van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast hebben we interviews en groepsgesprekken gehouden met de verantwoordelijke bestuurders, ambtelijk betrokkenen en raadsleden uit de beide auditcommissies.

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 Dinkelland en Tubbergen. 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 4 reflecteren we op het behoud van zelfstandigheid en identiteit van de twee gemeenten. In hoofdstuk 5 lichten we toe hoe de gemeenteraad grip op de samenwerking uitoefent.

HOOFDSTUK 2

Korte historie

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

2.1 Ontstaansgeschiedenis van Noaberkracht

Het vergelijkbare karakter, de geschiedenis van onderlinge samenwerking en de wens van beide gemeenten om bestuurlijk zelfstandig te blijven, maakten dat de samenwerking tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen voor de hand lag.

- **De gemeenten Dinkelland en Tubbergen hebben een vergelijkbaar karakter.**[1] De gemeente Tubbergen heeft ruim 21.000 inwoners en telt negen dorpen (Tubbergen, Albergen, Geesteren, Fleringen, Harbrinkhoek-Mariaparochie, Langeveen, Manderveen, Reutum en Vasse) en drie buurtschappen (Haarle, Hezingen en Mander). De gemeente Tubbergen heeft een totale oppervlakte van 147 vierkante kilometer. De gemeente Dinkelland heeft ruim 26.000 inwoners en telt één stad (Ootmarsum), acht dorpen (Denekamp, Deurningen, Tilligte, Noord Deurningen, Lattrop, Rossum, Saasveld en Weerselo) en zes buurtschappen (Breklenkamp, Klein Agelo, Groot Agelo, Het Stift, Nutter en Oud Ootmarsum). De gemeente Dinkelland heeft een totale oppervlakte van 176 vierkante kilometer. Beide gemeenten hebben ook een vergelijkbare levensbeschouwelijke en culturele achtergrond en hebben een agrarisch karakter. Bovendien heerst in beide gemeenten een hoge mate van sociale cohesie, een rijk verenigingsleven en vergelijkbare historische tradities.
- **De gemeenten hebben een geschiedenis van onderlinge samenwerking.**[2] Tussen 2000 en 2010 hebben beide gemeenten in twee regionale samenwerkingen deelgenomen:
  - *Noordoost Twenteverband ('NOT-verband', 2000-2006)*. In dit verband werkten de gemeenten Oldenzaal, Losser, Dinkelland en Tubbergen samen. Deze samenwerking werd niet verder geformaliseerd dan op het gebied van informatie-uitwisseling.
  - *Dinkelland, Losser, Tubbergen-verband ('DLT-verband', vanaf 2006)*. In 2006 besloot de gemeente Oldenzaal zich aan te sluiten bij samenwerkingsverband Netwerkstad (met de gemeenten Enschede, Hengelo, Almelo en Borne). Daarop besloten de gemeenten Tubbergen, Dinkelland en Losser samen te werken in het DLT-verband. Deze samenwerking, die werd vastgelegd via deelafspraken in een convenant, heeft beperkt succes opgeleverd. Met uitzondering van samenwerking op het gebied van inkoop tussen Dinkelland en Tubbergen kwam substantiële operationele of strategisch-bestuurlijke samenwerking in dit verband niet van de grond. In 2011 besloot de gemeente Losser om grote delen van haar ambtelijke organisatie te beleggen bij de gemeente Enschede. Dit besluit kwam tot stand naar aanleiding van een bezuinigingstaakstelling en een haalbaarheidsonderzoek dat in 2010 werd uitgevoerd. Daarop besloten de gemeenten Dinkelland en Tubbergen om hun eigen samenwerking te evalueren.

[1] Gemeente Tubbergen & Gemeente Dinkelland. (2011). *Een verkenning naar samenwerking: 1+1=3*; Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Regionale monitor brede welvaart – gemeenten Dinkelland & Tubbergen* [Dashboard]. CBS. Geraadpleegd op 14 juli 2025, van https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart.
[2] Ibid.

- **In 2011 bleek dat intensievere samenwerking noodzakelijk was voor behoud van kwaliteit en bestuurlijke zelfstandigheid.**[3] De gemeenten Dinkelland en Tubbergen hebben in 2011 een verkenning laten uitvoeren naar mogelijke samenwerkingsvormen. Hieruit kwamen zes factoren naar voren die de noodzaak tot intensievere samenwerking vergrootten:
  1. *Bestuurskracht en bestuurlijke drukte* – Beide gemeenten behoorden tot de kleinere gemeenten in de provincie, wat ze kwetsbaar maakte voor het kwalitatief uitvoeren van de toenemende verantwoordelijkheden vanuit het Rijk. Daarnaast was er een wens om het aantal niet democratisch gelegitimeerde samenwerkingsverbanden te verminderen en zo bestuurlijke drukte te verkleinen.
  2. *Gemeenteomvang en toekomstbestendigheid* – Kleinere gemeenten (minder dan 40.000 inwoners) werden als kwetsbaar beschouwd in de opschalingsdiscussie binnen het openbaar bestuur. Een gezamenlijke schaal van ruim 45.000 inwoners zou de gemeenten Dinkelland en Tubbergen robuuster maken voor toekomstige uitdagingen. Vrijwillige schaalvergroting werd daarbij verkozen boven een opgelegde herindeling.
  3. *Decentralisatie en de positie als 'B-gemeente'* – Het kabinet decentraliseerde steeds meer taken, waarbij grotere gemeenten meer bevoegdheden kregen. Beide gemeenten liepen het risico om 'B-gemeente' te worden, met minder invloed op lokaal beleid. Bestuurlijke schaalgrootte en bestuurskracht speelden hierin een belangrijke rol.
  4. *Demografische ontwikkeling en arbeidsmarkt* – Beide gemeenten verwachten een bevolkingskrimp van 15 procent in 2040. Dit maakt het lastiger om voldoende ambtenaren aan te trekken en voldoende raadsleden en bestuurders te vinden, terwijl maatschappelijke uitdagingen door vergrijzing zouden gaan toenemen.
  5. *Inhoudelijke bedreigingen en uitvoeringskracht* – Door opschaling konden beide gemeenten beter omgaan met gedeelde uitdagingen, zoals het zelfstandig beheren van ICT-systemen, de druk op de kwaliteit van vergunningverlening, en het groeiende gemeentelijk takenpakket door decentralisaties.
  6. *Synergie en efficiëntie* – Intensievere samenwerking bood schaalvoordelen, zoals efficiëntere beleidsvorming (één keer beleid maken in plaats van twee keer) en een effectievere inzet van ondersteunende diensten, zoals inkoop en dienstverlening.

In 2013 is de gezamenlijke werkorganisatie Noaberkracht van start gegaan.[4] Er is gekozen voor een ambtelijke fusie waarbij beide gemeenten hun bestuurlijke zelfstandigheid hebben behouden, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Beide gemeenten spraken uit dat er zou worden ingezet op onder meer de harmonisatie van beleid, uitvoering en processen (waarbij percentages van 70 procent werden genoemd). Het samensmelten van twee organisatieculturen werd als belangrijke randvoorwaarde genoemd voor succesvolle samenwerking.

[3] Gemeente Tubbergen & Gemeente Dinkelland. (2011). *Stappenplan samenwerking Tubbergen – Dinkelland (versie 19 september 2011)*.
[4] Gemeenschappelijke regeling Noaberkracht 2013; De Wit, J., Uffen, H., Wiendels, B. & Giebels, D. (2018). *Evaluatie Noaberkracht: De kracht, balans en kansen van samen* (Rapport PO001252). BMC; De Wit, J. & Kerstens, M.C.J. (2021). *Toekomstbestendigheid Noaberkracht* (definitief rapport). BMC; Openbaar Lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen (2014). *Programmarekening 2013* [onderdeel van de jaarstukken]. https://bestuur.tubbergen.nl/Documenten/Programmarekening-2013-GR-versie-31032014.pdf.

De GR Noaberkracht is door de jaren heen een aantal keer aangepast. In 2015 werd besloten de organisatie aan te passen van een werkorganisatie naar een bedrijfsvoeringsorganisatie. Noaberkracht heeft sinds 1 januari 2016 één bestuur. In 2018 is de GR nogmaals aangepast.[5] Sinds 2022 is de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna Wgr) van kracht. De GR Noaberkracht is hierop aangepast op drie aspecten die relevant zijn voor dit onderzoek:[6]

- In artikel 22 en 23 wordt de mogelijkheid genoemd voor gemeenteraden van de deelnemende gemeenten om een zienswijze in te dienen voorafgaand aan een wijziging, toetreding of uittreding van de GR.
- Artikel 11 benoemt dat het bestuur de gemeenteraden alle inlichtingen geeft die gemeenteraden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken (actieve informatieplicht).
- Artikel 11a bevat een bepaling waaruit blijkt dat een evaluatie van deze regeling plaatsvindt, indien een van de gemeenteraden, een van de colleges of het bestuur daarom verzoekt.

Deze nieuwste versie van de gemeenschappelijke regeling is sinds 21 november 2024 van kracht.

[5] Openbaar Lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen (2015). *Gemeenschappelijke regeling Noaberkracht Dinkelland Tubbergen* [vervallen 10 april 2019]. Overheid.nl. https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR392798/1.
[6] Openbaar Lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen. (2024). *Gemeenschappelijke regeling Noaberkracht Dinkelland Tubbergen*. Overheid.nl. https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR727056.

HOOFDSTUK 3

Meerwaarde van samenwerking

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

3.1 Maatschappelijke meerwaarde

Feiten

Uit stukken blijkt dat de samenwerking vier doelen had die kunnen worden gelinkt aan publieke of maatschappelijke meerwaarde.[7] Deze worden ook wel de vier k's genoemd: kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en (bestuurs)kracht:

- **Verminderen van de *kwetsbaarheid* als gevolg van beperkte gemeenteomvang.** De grotere ambtelijke organisatie zou beter in staat zijn om de complexere taakstellingen op te vangen ten gevolge van aankomende decentralisaties, en van vergrijzing en andere demografische ontwikkelingen. Met een grotere ambtelijke organisatie zouden de gemeenten Dinkelland en Tubbergen een grotere invloed houden op de vorming en uitvoering van lokaal beleid en geen 'B-gemeente' worden.
- **Verlagen van de *kosten* op bedrijfsvoering.** De ambtelijke fusie zou een structurele kostenbesparing van 2,3 miljoen euro opleveren, onder andere door beleidsharmonisatie. Uit stukken blijkt dat het harmonisatiepotentieel rond de 70 procent werd geschat.
- **Verbeteren van de *kwaliteit* van dienstverlening.** Door synergievoordelen worden de kosten van dienstverlening afgeschaald, waardoor meer geïnvesteerd kan worden in kwaliteit. Deze maatregel zou de kwaliteit van de dienstverlening met 10 procent verhogen. Bovendien zou door de ambtelijke fusie beter beleid gevoerd kunnen worden op de uitdagende thema's; dit zijn ICT, decentralisatie (vooral van het sociaal domein) en kwaliteit van de vergunningverlening.
- **Versterken van de (regionale) *bestuurskracht* en verminderen van de bestuurlijke drukte in regionale samenwerking.** De ambtelijke fusie zou de invloed en slagkracht van beide gemeenten in de regionale lobby versterken. Bovendien zouden burgemeesters en wethouders zodra het beleid verder geharmoniseerd was, elkaar kunnen afwisselen in regionale overleggen. Daarmee neemt de invloed toe, en de bestuurlijke drukte af.

De samenwerking is in 2018 en 2021 extern geëvalueerd. Ten aanzien van de vier doelen voor maatschappelijke meerwaarde bleek het volgende[8]:

[7] De Wit, J., Uffen, H., Wiendels, B. & Giebels, D. (2018). *Evaluatie Noaberkracht: De kracht, balans en kansen van samen* (Rapport PO001252). BMC.
[8] De Wit, J., Uffen, H., Wiendels, B. & Giebels, D. (2018). *Evaluatie Noaberkracht: De kracht, balans en kansen van samen* (Rapport PO001252). BMC; De Wit, J. & Kerstens, M.C.J. (2021). *Toekomstbestendigheid Noaberkracht* (definitief rapport). BMC.

- **De beoogde kostenbesparing van 2,3 miljoen euro werd al in 2018 gerealiseerd.** Dit gebeurde onder meer door een reductie van 30 procent in het management en door een efficiëntere inrichting van processen via standaardisatie en beleidsharmonisatie. Het aantal applicaties was teruggebracht van 250 naar circa 150 en dienstverleningsprocessen waren grotendeels gelijkgeschakeld tussen de gemeenten. De daadwerkelijke vermindering van arbeidsinzet (volgens de verwachting met 35 procent) en van applicaties (volgens de verwachting met 40 procent) was echter niet precies meetbaar. Het takenpakket van gemeenten was bovendien uitgebreid, onder andere door de decentralisatie van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in 2015, waardoor vergelijking met de situatie vóór de fusie lastig was. De extra coördinatie die nodig was door bestuurlijke verschillen tussen de twee gemeenten, verhoogde de administratieve last en vormde een risico voor structurele efficiëntie. Ook was er geen besparing gerealiseerd op de P&C-cyclus door het aanhouden van drie afzonderlijke cycli. De kostenbesparing van 2,3 miljoen euro is later verhoogd tot 3,5 miljoen euro. Ook dit bedrag is destijds gerealiseerd.
- **De taakstelling om kwetsbaarheid te verminderen was deels behaald.** Door schaalvergroting was de inzetbaarheid verbreed en waren functies beter bezet, wat de organisatie beter toerustte voor complexere taken. De decentralisaties in het sociaal domein waren door Noaberkracht opgepakt op een krachtigere manier dan zou zijn gebeurd bij afzonderlijke gemeenten. Ook had de organisatie een aantal strategische functies aangetrokken in de vorm van programmaregisseurs. Medewerkers waren zeer loyaal aan Noaberkracht, gezien de langjarige dienstverbanden en lage uitstroom. Dit werd gezien als een stille kracht achter het succes van Noaberkracht. Toch uitte de krapte in bezetting zich in kwetsbare functies en moeite om ruimte te vinden voor nieuwe initiatieven die opkwamen vanuit de samenleving en vanuit bestuurlijke ambities.
- **De kwaliteit van dienstverlening was op onderdelen verbeterd.** Grotere teams zorgden voor meer kennisdeling, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening toenam. Ook de samenwerking met inwoners (zowel bestuurlijk als uitvoerend) verbeterde de kwaliteit van het beleid. De decentralisaties van het sociaal domein waren door Noaberkracht beter en krachtiger opgenomen dan in de 'oude setting' had gekund. Uit de evaluatie in 2018 blijkt dat de kwaliteit van de bestuurlijke advisering verbetering behoefde; uit latere evaluaties blijkt dat het strategisch vermogen van de organisatie was versterkt met een bestuursadviseur en programmaregisseurs (schaal 12 en hoger).
- **De regionale bestuurskracht was verbeterd.** Noaberkracht was ambtelijk en bestuurlijk steeds meer aanwezig en trad zelfbewust op in de regio. Het speelde een groeiende rol bij regionale vraagstukken en droeg bij aan onderwerpen zoals duurzaamheid, energie en digitalisering. Dit werd ondersteund door samenwerkingen en inzet bij regionale transities zoals die van de regio Twente. De organisatie opereerde als een speler die zowel in Noordoost-Twente als breder in Twente aan betekenis won.

Noaberkracht heeft in 2025 besloten tot een aanvullende taakstelling van 1,1 miljoen euro op de ambtelijke organisatie**.** Wij hebben begrepen dat momenteel aan de realisatie van deze taakstelling wordt gewerkt.

Beelden

Ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen

- Betrokkenen stellen dat de gezamenlijke taakstelling heeft geleid tot € 3.500.000 structureel efficiencyvoordeel. Momenteel worden gezamenlijke gesprekken gevoerd over het financieel perspectief voor beide gemeenten, onder andere omdat de herverdeling van het gemeentefonds voor Dinkelland gunstiger uitpakt dan voor Tubbergen.

- Bovendien heeft de ambtelijke fusie het beleid maken effectiever en kwalitatief beter gemaakt. Betrokkenen stellen dat dubbel werk voorkomen wordt door gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen en harmonisatie van beleid. Daardoor kan meer gefocust worden op de kwaliteit van beleid. De ambtelijke fusie maakte het bijvoorbeeld financieel mogelijk om strategisch bestuursadviseurs (programmaregisseurs) aan te nemen en programmalijnen tussen afdelingen op te zetten. Ook zorgt het vervallen van snipperfuncties, bijvoorbeeld binnen financiën, voor meer specialisme en kwaliteit.
- De combinatie van kwalitatief beter personeel en de beschikbare capaciteit heeft de gemeenten minder kwetsbaar gemaakt. Noaberkracht kon bijvoorbeeld relatief eenvoudig de extra verantwoordelijkheden na de decentralisaties van het sociaal domein uit 2015 in de organisatie beleggen.
- Betrokkenen stellen verder dat door het grotere volume van Noaberkracht de stem en daarmee de belangenbehartiging in de regio Twente is versterkt. Bestuurders ervaren bovendien minder bestuurlijke drempels doordat er steeds meer gezamenlijke overleggen tussen bestuurders van de twee gemeenten plaatsvinden.

Raadsleden uit de auditcommissie Dinkelland

- Raadsleden uit de auditcommissie van de gemeente Dinkelland stellen dat de kwantitatieve doelen van de samenwerking zijn behaald. Hoewel de kwalitatieve doelen niet hard te maken zijn, is de overtuiging dat ook deze behaald zijn. De toegenomen bestuurskracht heeft bijgedragen aan een sterker beleid op thema's als energietransitie, decentralisatie van het sociaal domein en migratie.
- Het huidige inwoneraantal van de beide gemeenten samen (iets meer dan 48.000) kan in de toekomst aanleiding geven tot hernieuwde discussie over de vraag of de gemeente qua schaalgrootte nog voldoende bestendig is. Ook noemen leden van de auditcommissie de uitstroom van talent als uitdaging: Noaberkracht is voor sommige ambtenaren een 'opleidingsinstituut' voor een toekomstig dienstverband bij een andere gemeente.

Raadsleden uit de auditcommissie van Tubbergen

- Leden van de auditcommissie van de gemeente Tubbergen stellen dat de gelijkwaardigheid in omvang, omgeving, demografie en wederzijds vertrouwen voorwaardelijk zijn geweest voor de succesvolle samenwerking. Door de gelijke omvang is bijvoorbeeld een calimero-effect, waarbij de kleinere gemeente zich achtergesteld voelt ten opzichte van de grotere gemeente, voorkomen. Ook hebben burgemeesters en wethouders, evenals gemeentesecretarissen van beide gemeenten, veel onderling contact.
- De leden van de auditcommissie bevestigen dat de verlaging van de kosten op bedrijfsvoering behaald is. Een verkenning naar verdere besparingen is ook gehaald. Betrokkenen geven aan dat de hoge mate – zo'n 80 tot 90 procent – van beleidsharmonisatie heeft geleid tot de hoge besparing.
- Dinkelland en Tubbergen trekken als Noaberkracht gezamenlijk op in de regio, wat zorgt voor een krachtigere uitgangspositie. Betrokkenen stellen bijvoorbeeld dat de gezamenlijkheid helpt in de lobby voor subsidieaanvragen bij de provincie. Ook heeft de gezamenlijke stem ertoe geleid dat Noaberkracht tegenwoordig onderdeel uitmaakt van de P10, een netwerk van grote plattelandsgemeenten. Bovendien worden op ambtelijk niveau overleggen met externe partijen namens beide gemeenten gevoerd.
- Hoewel de meerwaarde van de samenwerking niet ter discussie staat, vindt in het kader van bezuiniging wel een taakstelling op de ambtelijke organisatie Noaberkracht plaats vanuit de gemeente Tubbergen. Leden van de auditcommissie stellen echter dat voor deze taakstelling is gekozen omdat het inwoners minder direct raakt, niet omdat de samenwerking of de effectiviteit ter discussie staat.

3.2 Evaluatie samenwerking

Feiten

Jaarlijkse evaluatie

Prestaties van Noaberkracht worden jaarlijks in de reguliere P&C-cyclus geëvalueerd. In het jaarverslag (onderdeel van de jaarstukken) verantwoordt Noaberkracht zich over het gevoerde beleid en de behaalde doelstellingen.[9] In deze stukken worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van de samenwerking geëvalueerd op financieel niveau (via de begroting en verantwoording), op organisatorisch niveau (via de organisatie-evaluatie en sturing op bijvoorbeeld capaciteit) en op het niveau van beleidseffectiviteit. De colleges en raden krijgen de gelegenheid om een zienswijze in te dienen op de concept-jaarstukken voordat deze definitief worden vastgesteld.

Incidentele evaluatie

Hoewel het raadsbesluit van 15 maart 2011 van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen over de notitie '1+1=3'[10] uitgaat van een jaarlijkse raadsevaluatie van de samenwerking, is tijdens de behandeling van deze notitie door beide gemeenteraden de behoefte geuit om regelmatiger te evalueren dan slechts één keer per jaar. In het stuk worden de volgende afspraken voorgesteld:[11]

- **Gemeenteraden moeten halfjaarlijks in gezamenlijkheid vergaderen.** Aan de gemeenteraden wordt in overweging gegeven om een delegatie uit beide raden hier verder vorm en inhoud aan te laten geven. Ook zullen de beide colleges onderwerpen aandragen die zich lenen voor gemeenschappelijke bespreking door beide gemeenteraden. Uit het stappenplan samenwerking Tubbergen-Dinkelland blijkt dat het wenselijk is dat de verschillende *bestuursorganen* van beide gemeenten elkaar regelmatig treffen, primair in informele setting, maar wellicht ook in formele setting. Enerzijds kan dat elementen in zich hebben van kennismaken, anderzijds kan dat functionele elementen in zich hebben waar het gaat om afstemming, harmonisatie en evaluatie.
- **Voor de beide colleges van burgemeester en wethouders wordt voorgesteld om een hogere gezamenlijke vergaderfrequentie te hanteren van eens per twee maanden.** Geadviseerd wordt om de projectgroep te belasten met de voorbereiding van deze gezamenlijke collegevergaderingen, wat betreft zowel vorm als inhoud.
- **In het stappenplan worden ook afspraken gemaakt over ambtelijke aansturing en evaluatie van de GR.** De aansturing en verrekeningssystematiek tussen de ambtelijke organisatie en beide gemeenten worden binnen het ambtelijke spoor uitgewerkt. Deze aspecten worden ter besluitvorming aan colleges en gemeenteraden voorgelegd. Daarnaast worden evaluatie- en terugkoppelmomenten ingericht om de voortgang van de samenwerking te bewaken.

[9] Gemeente Dinkelland & Gemeente Tubbergen (2020). *Jaarstukken 2019 Noaberkracht*; Gemeente Dinkelland & Gemeente Tubbergen (2021). *Jaarstukken 2020 Noaberkracht*; Gemeente Dinkelland & Gemeente Tubbergen (2022). *Jaarstukken 2021 Noaberkracht*; Gemeente Dinkelland & Gemeente Tubbergen (2023). *Jaarstukken 2022 Noaberkracht*; Gemeente Dinkelland & Gemeente Tubbergen (2024). *Jaarstukken 2023 Noaberkracht*; Gemeente Dinkelland & Gemeente Tubbergen (2024). *Begroting 2024 Noaberkracht*.
[10] Gemeente Tubbergen & Gemeente Dinkelland (2011). *Een verkenning naar samenwerking: 1+1=3*.
[11] Gemeente Tubbergen & Gemeente Dinkelland (2011). *Stappenplan samenwerking Tubbergen – Dinkelland (versie 19 september 2011)*.

Uit de stukken wordt niet duidelijk of en in hoeverre deze voorstellen zijn geïmplementeerd in de eerste jaren van de samenwerking. Uit de gevoerde gesprekken (die verder worden toegelicht in het onderdeel 'beelden') bleek dat in de eerste jaren van de samenwerking voortgangsrapportages werden gemaakt voor onder andere beleidsharmonisatie, ICT, tussenevaluatie en de verdeelsleutel sociaal domein.

Noaberkracht is in ruim tien jaar tijd drie keer extern geëvalueerd: in 2018 en 2021 als evaluaties van de samenwerking en in 2022 via een specifiek capaciteitsonderzoek.

In juni 2018 werd teruggeblikt op de oorspronkelijke uitgangspunten van Noaberkracht (de vier k's).[12] Het doel van de evaluatie was om te bepalen in hoeverre deze uitgangspunten behaald waren, en om aanbevelingen te formuleren voor de verdere ontwikkeling van de organisatie.[13] De evaluatie focuste dus vooral op doelmatigheid. Doeltreffendheid kwam echter wel ter sprake via afzonderlijke metingen van klanttevredenheid en prestaties. De evaluatie resulteerde in drie adviezen:

- Formuleer met beide gemeenteraden vanuit de verantwoordelijkheid als eigenaren en toezichthouders een hernieuwd perspectief (bijvoorbeeld in de vorm van een samenwerkingsconvenant of prestatieafspraken) op de toekomst van Noaberkracht vanuit de kaderstellende en verbindende rol.
- Versterk de rol van directie en middenmanagement als verbindende, sturende en energiegevende schakel tussen bestuur en organisatie.
- Werk actief aan de bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie.

Hoewel de organisatie stond, werd in de evaluatie uit 2021 aangeraden om na te denken over de toekomstbestendigheid.[14] In januari 2021 werd de samenwerking nogmaals geëvalueerd met als doel de toekomstbestendigheid van Noaberkracht en de bijdrage van regionale samenwerking aan bestuurskracht en zelfstandigheid in kaart te brengen.[15] Via onder andere financiële kengetallen en formatieomvang werd onderzocht hoe zuinig Noaberkracht werkte. Ook ging de evaluatie in op de doeltreffendheid in het kader van samenlevingsgericht werken en regionale samenwerking.

Uit de evaluatie bleek dat samenwerkingsgericht werken goed uit de verf kwam, de positie in de regio was versterkt, de bedrijfsvoering op orde was en er programmatisch werd gewerkt aan organisatieontwikkeling. Wel konden nieuwe opgaven, waaronder de Omgevingswet en de uitvoering van het Klimaatakkoord, de organisatie onder druk zetten. De toekomstbestendigheid werd getest op zes factoren, waarvan organisatorische en financiële gezondheid het meest 'onder druk' stonden.

- *Samenlevingsgericht werken: versterkt in bestuur en organisatie.* De gemeenten Dinkelland en Tubbergen waren actief aan de slag met omgevingsbewust en gebiedsgericht werken, wat een strategisch speerpunt bleef.
- *Regionale samenwerking. Noaberkracht is meer aanwezig en zelfbewust.* Noaberkracht had zich ontwikkeld tot een belangrijke speler in regionale vraagstukken en leende personeel uit aan buurgemeenten.
- *Bestuurlijke slagkracht: in nieuwe fase aanbeland.* De bestuurlijke samenwerking was verbeterd, maar medewerkers ervaarden een hoge werkdruk en organisatorische grenzen.

---

[12] De Wit, J., Uffen, H., Wiendels, B. & Giebels, D. (2018). *Evaluatie Noaberkracht: De kracht, balans en kansen van samen* (Rapport PO001252). BMC.
[13] Ibid.
[14] De Wit, J. & Kerstens, M.C.J. (2021). *Toekomstbestendigheid Noaberkracht* (definitief rapport). BMC.
[15] Ibid.

- *Medewerkersbetrokkenheid: stille kracht.* Noaberkracht was een aantrekkelijke werkgever met loyale medewerkers, een laag ziekteverzuim en een sterke interne betrokkenheid.
- *Organisatorische gezondheid: kwetsbaar.* De organisatie had zich ontwikkeld, maar kampte met een hoge werklast en een beperkte strategische slagkracht.
- *Financiële gezondheid: onzeker.* De gemeenten verkeerden financieel in een stabiele, maar kwetsbare positie door onzekerheden in exploitatie en reserves. Dit was met name het gevolg van een toenemend gemeentelijk takenpakket vanuit Den Haag.

Ook stelde het onderzoek drie ontwikkelscenario's voor Noaberkracht voor:

1. *Afschalen*. Noaberkracht vormgeven als gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie. Strategie en beleid gaan terug naar de eigen gemeente.
2. *Bijschalen*. Hernieuwde gezamenlijke werkorganisatie met voldoende harmonisatie in bedrijfsvoering, strategie en beleid om maatwerk in de samenlevingsgerichte uitvoering te kunnen blijven leveren.
3. *Opschalen*. Uitbreiding van de functionele samenwerking op opgaven en projecten, als groeimodel voor uitbreiding van de ambtelijke werkorganisatie.

In 2022 werd een extern capaciteitsonderzoek uitgevoerd van Noaberkracht.[16] Dit onderzoek werd uitgevoerd naar aanleiding van signalen van hoge werkdruk en capaciteitskrapte. Sommige projecten waren zelfs tijdelijk stilgelegd vanwege overbelasting. Dit onderzoek evalueerde vooral de doelmatigheid van de samenwerking. Het vergeleek de apparaatskosten per inwoner, inhuur, formatie en materiële uitgaven met andere gemeenten en liet managers hun eigen efficiëntie scoren. Uit het onderzoek bleek dat Noaberkracht de doelen wist te realiseren, met apparaatskosten die onder het gemiddelde lagen, terwijl de werklast boven het gemiddelde lag.

Er werd geadviseerd in te zetten op efficiëntie, met een focus op governance, ICT en samenwerking. Wijziging van het ambitieniveau werd lastiger geacht, omdat het daar niet om ambtelijke maar om politiek-bestuurlijke afweging ging. En het was afhankelijk van het beleidsterrein hoe groot de ruimte voor de gemeenten was om invloed uit te oefenen (mate van beleidsvrijheid).

Met de invoering van de **Wet gemeenschappelijke regelingen (2022)** werd het verplicht om een bepaling over evaluatie op te nemen. In de laatste wijziging van de gemeenschappelijke regeling Noaberkracht uit 2024 zijn enkele relevante punten over evaluatie van de samenwerking opgenomen.[17] De gemeenteraad, het college of het bestuur kan vragen om een evaluatie van Noaberkracht en gemeenteraden hebben het recht om voorafgaand aan wijzigingen aan de GR een zienswijze in te dienen. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft voortaan een vastgelegde actieve informatieplicht richting de gemeenteraden.

Beelden

Ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen

- Ambtelijk betrokkenen stellen dat er twee verantwoordelijkheidslijnen richting de gemeenten Dinkelland en Tubbergen lopen vanuit Noaberkracht. Dit is merkbaar in communicatie en terugkoppeling, die direct via de colleges verloopt. Er zijn door de centralisatie van de ambtelijke organisatie geen regiefunctionarissen meer voor de gemeenten.

---

[16] Schoneveld, D.-J., Huberts, S., Priem, L., Agami, N. & Thelissen, T. (2022, 20 januari). *Eindrapport capaciteitsonderzoek Noaberkracht* (Rapport 68174, intern vertrouwelijk). Berenschot Groep B.V.
[17] Openbaar Lichaam Noaberkracht Dinkelland Tubbergen. (2024, 21 november). *Gemeenschappelijke regeling Noaberkracht Dinkelland Tubbergen*. Overheid.nl. https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR727056.

- Ambtelijk betrokkenen stellen dat financiële verantwoording van Noaberkracht verloopt via de reguliere P&C-cyclus. Salarissen en proceskosten vallen onder de begroting van Noaberkracht; inhoudelijke beleidsterreinen vallen onder de begroting van Dinkelland en Tubbergen en worden dus in een aparte P&C-cyclus verwerkt. Deze processen zijn overigens identiek vormgegeven.
- Bestuurlijk en ambtelijk vertegenwoordigers geven aan dat de GR Noaberkracht na 2021 niet expliciet is geëvalueerd. De financiële doelstellingen waren snel behaald en zowel besturen, de ambtelijke organisatie als gemeenteraden waren tevreden over de samenwerking. Daarbij rees de vraag hoe zinvol een evaluatie nog was, aangezien een vergelijking met een situatie zonder samenwerking steeds hypothetischer werd naarmate de samenwerking langer bestond.

Raadsleden uit de auditcommissie Dinkelland en Tubbergen

De gesprekken met de beide auditcommissies hebben apart van elkaar plaatsgevonden. Maar omdat hun bevindingen op dit deelthema grotendeels overeenkwamen, zijn die hieronder gezamenlijk verwoord.

- Commissieleden stellen dat de doelen met betrekking tot doelmatigheid zijn behaald, zo bleek uit de twee externe evaluaties in 2018 en 2021. Hoewel de doelen met betrekking tot doeltreffendheid lastiger te meten zijn, zijn de commissieleden uitgesproken positief over de effecten van de samenwerking. Ze merken onder andere op dat de kwaliteit van beleidsstukken en jaarstukken is verbeterd.

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 gemeenten Dinkelland en Tubbergen? 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 tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen via Noaberkracht vergroot de maatschappelijke impact op meerdere beleidsterreinen. De publiekewaardedoelen (‘de vier k’s’), waaronder structurele besparingen van circa 2,3 miljoen euro, zijn al in 2018 bereikt 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.

HOOFDSTUK 4

Samenwerking en identiteit

In dit hoofdstuk gaan we na wat de samenwerking in Noaberkracht betekent voor de identiteit en zelfstandigheid van de beide gemeenten.

4.1 Versterking of beperking door samenwerking

Bij dit thema gaat het primair om de vraag hoe ambtenaren, bestuurders en raadsleden de effecten van de samenwerking ervaren. Feitelijk kunnen we vaststellen dat al bij de start van Noaberkracht de optie van een bestuurlijke fusie op tafel lag, maar dat de gemeenten Dinkelland en Tubbergen nog altijd zelfstandig zijn en ook als zodanig de verkiezingen van 2026 in zullen gaan.

In hoofdstuk 2 is reeds de rol van identiteit in de ontstaansgeschiedenis van Noaberkracht toegelicht. Juist het gegeven dat de beide gemeenten in omvang, in bevolkingssamenstelling en in cultuur behoorlijk op elkaar lijken, maakte dat de samenwerking in Noaberkracht tot stand kon komen en al meer dan twaalf jaar stand heeft gehouden. Tot slot zorgt de harmonisatie van beleid die in het vorige hoofdstuk werd beschreven, ervoor dat er minder sprake is van specifieke kwaliteitsambities van de twee gemeenten, maar dat die ook steeds meer gezamenlijk worden.

Beelden

Ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordigers

- Bestuurders en ambtelijk betrokkenen ervaren de samenwerking niet als een beperking van zelfstandigheid, maar juist als versterkend. Voor Noaberkracht geldt dat het grotere volume de positie van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen in de regio versterkt. Daardoor zijn de gemeenten zelfstandiger.
- Ambtelijk betrokkenen stellen dat de gemeenten in hoge mate dezelfde kwaliteitsambities hebben maar in de uitvoering kunnen verschillen. Dit heeft dan meer met verschillende politieke accenten te maken, bijvoorbeeld op het dossier windturbines.
- Besluiten van één gemeente beïnvloeden de andere gemeente. Een voorbeeld is de financiële verdeelsleutel voor Noaberkracht tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. Een keuze voor bepaalde bezuinigingen in de gemeente Tubbergen kan effect hebben op de gemeente Dinkelland en vice versa. Die afweging wordt zichtbaar gemaakt door in raadsvoorstellen standaard op te nemen: ‘wat betekent dit voor de andere gemeente’.
- De bestuurlijk vertegenwoordigers stellen dat eigenheid, en lokale trots voor de eigen gemeenschap, in hoge mate leeft in de gemeente en de raad, maar deze eigenheid uit zich in beperkte mate op bestuurlijk en organisatorisch niveau. Ook zij zien de samenwerking als versterkend voor de identiteit en zelfstandigheid. Een voorbeeld is de regionale investeringsagenda, waarin dankzij een positionpaper vanuit Noaberkracht het perspectief van landelijke gemeenten op de woningbouwopgave ook is meegenomen.

Raadsleden uit de auditcommissie Dinkelland

- Leden van de auditcommissie Dinkelland stellen dat de kracht van Noaberkracht is dat het geen opmaat is geweest tot een bestuurlijke fusie. Dit werd benadrukt ten tijde van de verkenning tot de ambtelijke fusie. Hierdoor ervaren de commissieleden de samenwerking als versterkend voor de effectiviteit, met behoud van zelfstandigheid.
- Ten aanzien van identiteit stellen de commissieleden dat de vergelijkbare identiteit van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen versterkend is geweest voor de samenwerking. Hoewel er op sommige dossiers nuanceverschillen spelen – bijvoorbeeld op het thema vergunningverlening – komt het karakter van de twee gemeenten overeen en zijn er geen concrete amendementen geweest die voorstellen uit de gemeente Tubbergen fundamenteel tegenspraken.

Raadsleden uit de auditcommissie Tubbergen

- De identiteit tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen komt in hoge mate overeen, stellen leden van de auditcommissie Tubbergen. Beide gemeenten kenmerken zich door 'noaberschap' en hechte banden tussen inwoners en bestuur. De lokale identiteit speelt een belangrijke rol in beide gemeenten. Er is sprake van trots op het eigen dorp en van directe lijnen tussen inwoners en bestuurders.
- Politiek-inhoudelijk worden dezelfde thema's geadresseerd en wordt er over veel thema's vergelijkbaar gedacht. Dat neemt niet weg dat de raden van de twee gemeenten met elkaar van mening kunnen verschillen en dat zij onafhankelijk van elkaar opereren. Een voorbeeld dat wordt genoemd gaat over gewasbeschermingsmiddelen, waarbij hetzelfde voorstel in de gemeente Tubbergen unaniem werd aangenomen, maar in de gemeente Dinkelland unaniem verworpen.
- De gemeente Tubbergen is geen fusiegemeente, de gemeente Dinkelland wel. Dit verschil speelt een rol in de lokale verhoudingen, maar beide gemeenten kennen van oudsher een vergelijkbaar politiek profiel, met een sterke positie van CDA, VVD en lokale partijen.

4.2 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn we op deze deelvraag ingegaan:

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 gemeenten Dinkelland en Tubbergen?

De samenwerking wordt breed als versterkend gezien. Het grotere Noaberkracht zorgt voor meer regionale invloed en helpt kwaliteitsambities waarmaken, terwijl beide raden zelfstandig kunnen blijven stemmen. Voor ambtenaren voelt Noaberkracht als één organisatie. Lokale identiteit en eigenheid blijven echter belangrijk voor raadsleden.

HOOFDSTUK 5

Grip op samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de samenwerking in Noaberkracht wordt ervaren en welke grip de gemeenteraad hierop heeft.

5.1 Samenwerking

Beelden

Ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordigers

- Ambtelijk betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking. Ze stellen dat er relatief veel overlap in ambities is en dat standaardprocessen zoals P&C-structuur, coalitieakkoorden, en ambtelijke advisering hetzelfde verlopen voor de twee gemeenten. Een enkeling ervaart weleens moeite met het werken voor twee colleges en de daarbij behorende dubbele voorbereiding van onder andere nota's, maar ook hier komt steeds meer harmonisatie in.
- Met name ambtelijk en bestuurlijk wordt nauw samengewerkt: collegestukken zijn in veel gevallen in de gemeenten Dinkelland en Tubbergen hetzelfde. De portefeuillehouders overleggen intensief samen en ook de voltallige colleges komen regelmatig bij elkaar. De gemeenteraden organiseren daarentegen geen gezamenlijke overleggen en de beide gemeenten hebben ook nog steeds een eigen P&C-cyclus en een eigen begroting. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is het gevoel dat de houding van de gemeenteraden komt door een zekere 'hang naar eigenheid' in beide gemeenten. Raadsleden zijn meer georiënteerd op de problematiek en achterban van hun eigen gemeenten.
- Ambtelijk betrokkenen geven aan dat ze nauwelijks vragen vanuit de gemeenteraden krijgen over Noaberkracht. De vragen die er zijn, betreffen vooral informatievragen en vragen om wat meer uitleg over bijvoorbeeld de organisatie van Noaberkracht en over hoe de begroting in elkaar zit.
- Bestuurlijk vertegenwoordigers ervaren de samenwerking als positief, en prijzen de goede bestuurlijke communicatie, het lerend vermogen van Noaberkracht, het gemeentelijk perspectief op onafhankelijkheid, en 'elkaar gunnen'. De gemeenten trekken op als goede buren, echte 'noabers'. Dat maakt het voor bestuurders (zeker de beide burgemeesters) toegankelijker om extern namens beide gemeenten op te kunnen treden.

Auditcommissies gemeenten Dinkelland en Tubbergen

De gesprekken met de beide auditcommissies hebben apart van elkaar plaatsgevonden. Maar omdat hun bevindingen op dit deelthema grotendeels overeenkwamen, zijn die hieronder gezamenlijk verwoord.

- Leden van de auditcommissie stellen dat de samenwerking als goed wordt ervaren. Ze stellen dat verschillende randvoorwaarden tot een goede samenwerking hebben geleid: onder andere een vergelijkbaar (financieel) profiel, vergelijkbare grootte, vergelijkbare (beleids)opgaven en vergelijkbare identiteit van de twee gemeenten en hun inwoners.

- Leden van de auditcommissie stellen verder dat er met de huidige samenwerking ook geen noodzaak tot bestuurlijke fusie is. De commissieleden vinden een bestuurlijke fusie overigens ook niet wenselijk.

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 afrekenen.

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

Het essay 'grip op samenwerking' van de VNG geeft een aantal uitgangspunten waarmee de raad kan sturen op samenwerkingen.[18] Noaberkracht is georganiseerd als gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. 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 gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid 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. De raad kan dat mandaat intrekken of aanpassen.
- De raad behoudt zijn verordenende bevoegdheid. Door eigen regelgeving vast te stellen, zoals lokale uitvoeringsregels, kan de raad 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.

[18] 'Grip op samenwerking', VNG.

- 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 er naar de GR gaan. Daarmee stelt de raad financiële randvoorwaarden.
- Jaarlijks ontvangt de raad de ontwerpbegroting van de GR. Door een zienswijze in te dienen, kan hij invloed uitoefenen op de financiële keuzes.
- De raad krijgt ook de jaarrekening van de GR. 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 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

- Bestuurlijk betrokkenen stellen dat de raden afstand houden tot de organisatie Noaberkracht. Het besturen wordt gemandateerd aan het college.
- Vragen die vanuit de raden aan de colleges worden gesteld, gaan met name om meer uitleg en informatie: ze hebben vaak meer een technisch dan een politiek karakter.

Auditcommissie gemeente Dinkelland

- Commissieleden van Dinkelland zien toe op de kwaliteit van Noaberkracht via de beleidsstukken die ze aangeleverd krijgen. De afgelopen jaren is de kwaliteit van deze stukken toegenomen, waardoor de raad geen interventie heeft hoeven plegen op de samenwerking.

- De commissieleden geven verder aan dat er geen vast overleg is tussen de gemeenteraden, maar wel op partijniveau contact is tussen gemeenteraadsleden van Dinkelland en Tubbergen.

Auditcommissie gemeente Tubbergen

- Leden van de auditcommissie van de gemeente Tubbergen stellen dat er via de P&C-cyclus succesvol wordt gestuurd op de samenwerking Noaberkracht. Men heeft een positief beeld van Noaberkracht en ziet ook geen aanleiding voor meer sturing vanuit de raad dan nu gebeurt.

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?

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; vooral gaat het 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.

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie op de Bestuurlijke rapportage en de Nota van bevindingen Noaberkracht inzake het rekenkameronderzoek "*Ambtelijke samenwerking in Noordoost-Twente"*

Inleiding

Nb. het betreft een gezamenlijke bestuurlijke reactie van de gemeente Dinkelland en Tubbergen op het rapport.

In opdracht van de Rekenkamer NOT heeft het onderzoeksbureau Berenschot het rekenkameronderzoek uitgevoerd in de periode november 2024 - november 2025. Dit is gebeurd aan de hand van een uitvraag van documenten en interviews met raadsleden, collegeleden en medewerkers van Noaberkracht. Voorafgaand aan deze bestuurlijke reactie heeft eerst een ambtelijke feitencheck plaatsgevonden op het conceptrapport. Onze ambtelijke reactie is verstuurd op 2 september 2025. Vervolgens heeft de rekenkamer op 10 februari 2026 een nieuwe versie van het conceptrapport gestuurd met het verzoek om een bestuurlijke reactie.

Inhoudelijke reactie

We hebben kennis genomen van de bestuurlijke rapportage en de nota van bevindingen Noaberkracht die zijn opgesteld voor bestuurlijk wederhoor. Met dit document geven wij een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen zoals geschetst in beide documenten.

Wij reageren per onderdeel op de conclusies en aanbevelingen.

Tussenconclusies

In de nota van bevindingen Noaberkracht wordt per hoofdstuk een tussenconclusie getrokken, gebaseerd op de deelvragen die in het onderzoek zijn geformuleerd.

Deelvragen:
1. Hoe draagt de samenwerking bij aan de maatschappelijke impact op verschillende beleidsterreinen van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen? 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?

Tussenconclusie:
De samenwerking tussen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen via Noaberkracht vergroot de maatschappelijke impact op meerdere beleidsterreinen. De publiekewaardedoelen (‘de vier k’s’), waaronder structurele besparingen van circa 2,3 miljoen euro, zijn al in 2018 bereikt 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.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze tussenconclusie.

Deelvragen:
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 gemeenten Dinkelland en Tubbergen?

Tussenconclusie:
De samenwerking wordt breed als versterkend gezien. Het grotere Noaberkracht zorgt voor meer regionale invloed en helpt kwaliteitsambities waarmaken, terwijl beide raden zelfstandig kunnen blijven stemmen. Voor ambtenaren voelt Noaberkracht als één organisatie. Lokale identiteit en eigenheid blijven echter belangrijk voor raadsleden.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze tussenconclusie.

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?

Tussenconclusie:
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; vooral gaat het 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.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze tussenconclusie.

Conclusies en aanbevelingen

In de bestuurlijke rapportage zijn in hoofdstuk 3 de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Wij geven hieronder per conclusie en aanbeveling onze bestuurlijke reactie.

Conclusie 1:
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.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze conclusie met uitzondering van de laatste zin. Onze ervaring is niet dat dit bij de beide gemeenteraden leidt tot gewenning, waarbij minder actief wordt gestuurd of bevraagd. Onze ervaring is dat beide gemeenteraden de ontwikkelingen bij Noaberkracht positief kritisch volgen.

Conclusie 2:
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.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze conclusie, maar willen nog wel een nuance geven op het bespaarde bedrag. De genoemde € 2,3 miljoen is later nog verhoogd tot € 3,5 miljoen. Ook dit bedrag is destijds gerealiseerd. Deze verhoging en de realisatie ervan ontbreekt op meerdere plekken in het rapport.

Daarnaast hebben de gemeenten in 2025 wederom besloten tot een aanvullende taakstelling van € 1,1 miljoen op Noaberkracht. Momenteel wordt hard gewerkt aan het realiseren van deze taakstelling.

Conclusie 3:
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.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze conclusie.

Conclusie 4:
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.

Bestuurlijke reactie:
Wij herkennen ons in deze conclusie.

Aanbeveling 1 aan zowel raad als college:
Formuleer duidelijke gezamenlijke doelstellingen en succescriteria.
De samenwerking heeft 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.

Bestuurlijke reactie:
Noaberkracht is de bedrijfsvoeringsorganisatie van beide gemeenten. Dat betekent dat Noaberkracht zelf geen maatschappelijke effecten of doelen nastreeft, maar zorgt dat de beide gemeenten deze maatschappelijke effecten of doelen bereiken. De gemeentelijke maatschappelijke effecten en doelen zijn daarmee ook de maatschappelijke effecten of doelen van Noaberkracht.

Voor wat betreft het kwaliteitsniveau committeert Noaberkracht zich aan de gemeentelijke visie op dienstverlening en de daaronder liggende visie op digitale dienstverlening. Momenteel worden beide visies nader uitgewerkt naar concrete prestatie-indicatoren.

Aanbeveling 2 aan zowel raad als college:
Stem met raden en colleges af wat het gewenste niveau van informatiebehoefte is.
In de raden van Dinkelland en Tubbergen wordt weinig gesproken over lopende zaken in de GR Noaberkracht buiten de P&C-cyclus. 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 of uitwerking van recent goedgekeurd beleid. 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.

Bestuurlijke reactie:
Dit betreft een aanbeveling aan de raad zelf en niet aan het college.

Aanbeveling 3 aan zowel raad als college:
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.

Bestuurlijke reactie:
Gezien het moment waarop wij dit conceptrapport hebben ontvangen, is het niet meer mogelijk om dit met de zittende raad op te pakken. De samenwerking tussen beide gemeenten in Noaberkracht zal, net als in 2022, worden meegenomen in de het inwerkprogramma van de nieuwe raad.

Aanbeveling 4 aan zowel raad als college:
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.

Bestuurlijke reactie:
Dit betreft een aanbeveling aan de raad zelf en niet aan het college. Daarnaast kent deze aanbeveling een grote mate van overlap met de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek over de Twentse samenwerkingen. Naar aanleiding van dat rekenkameronderzoek is al een thema avond gepland/belegd met de raad over regionale samenwerking(sverbanden).

Aanbeveling 5 aan zowel raad als college:
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.

Bestuurlijke reactie:
Het gesprek over de verder doorontwikkeling van Noaberkracht wordt continu gevoerd. Hierbij hebben de beide colleges als bestuur van Noaberkracht een actieve rol. Ook het genoemde voorbeeld is al opgepakt. Drie jaar geleden hebben beide gemeenten al extra geïnvesteerd in Noaberkracht om het strategisch vermogen van de organisatie te versterken.

Overige opmerkingen

Bijlage Onderzoeksaanpak
Hierin staat o.a. beschreven welke personen zijn geïnterviewd in het kader van het rekenkameronderzoek. Hierin staan echter 2 fouten:

1. De directiesecretaris van de gemeente Tubbergen moet zijn de directiesecretaris van Noaberkracht;
2. De concerncontroller van Noaberkracht ontbreekt bij de geïnterviewden.