



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

2026

Verlengd bestuur, verminderde grip?

Een onderzoek naar democratische controle op regionale samenwerking



Student: Jari Hommels
Studentnummer: 5207029
Opleiding: Bestuurskunde &
Overheidsmanagement
Organisatie: Nederlandse Vereniging voor
Raadsleden
Stagebegeleider: Jori Veenman
Afstudeerbegeleider: Sipke de Vries

Voorwoord

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR) is de plek waar ik van februari tot juli 2026 stageloopt. In het hart van politiek Den Haag opereert de NVvR als belangenbehartiger van alle raadsleden. Het voelt als een eer om voor deze organisatie stage te lopen en het is extra bijzonder om hier mijn opleiding Bestuurskunde & Overheidsmanagement af te sluiten.

Blij was ik toen de directrice van de NVvR en mijn stagebegeleider positief reageerden op mijn open sollicitatie. Ik schreef in mijn brief dat ik een afstudeeronderzoek wilde doen naar regionale samenwerking; specifiek naar de rol van het raadslid in de complexe netwerkmaatschappij. Het bleek een uitstekende match te zijn tussen mijn wens en die van de NVvR. Ik kreeg 'groen licht' om het thema democratische controle op regionale samenwerking verder te onderzoeken.

Ik wil graag al mijn collega's van de NVvR bedanken voor hun hulp, motivatie en interesse in mijn onderzoek. In het bijzonder dank ik mijn stagebegeleider, die ondanks een drukke planning goed toezicht hield op mijn ontwikkeling. Verder dank ik de collega's van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die zich ook richten op regionale samenwerking. Met hen sprak ik veel en zij hebben nog waardevolle documenten voor mijn deskresearch kunnen delen. Ik genoot het meest van de onderzoeksfase. Daarom dank ik ook alle respondenten die deelnamen aan het onderzoek. Per slot van rekening dank ik mijn afstudeerbegeleider voor zijn betrokkenheid, feedback en bovenal de prettige samenwerking.

Den Haag, 8 juni 2026

Jari Hommels

Lijst van afkortingen

Afkorting	Omschrijving
AB	Algemeen Bestuur
BvO	Bedrijfsvoeringsorganisatie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DB	Dagelijks Bestuur
GR	Gemeenschappelijke regeling
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
P&C cyclus	Planning en controlcyclus
RAC	Regionale Adviescommissie
RES	Regionale Energiestrategie
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RvS	Raad van State
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

Managementsamenvatting

Gemeenten werken steeds intensiever samen in regionale samenwerkingsverbanden om complexe maatschappelijke opgaven gezamenlijk aan te pakken. Deze samenwerking vindt veelal plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Hoewel regionale samenwerking bestuurlijk noodzakelijk is geworden, roept dit tegelijkertijd vragen op over democratische legitimiteit en controle. Raadsleden zijn formeel verantwoordelijk voor de controle van deze samenwerkingsverbanden, maar verliezen in de praktijk zicht op wat er zich op regionaal niveau afspeelt. Zonder controle is er geen legitimatie en daardoor ontstaat een democratisch tekort.

Voor de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR) is dit een urgent thema, omdat de Vereniging raadsleden ondersteunt in hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. De vraag is hoe raadsleden beter in positie kunnen worden gebracht binnen regionale samenwerking. Tegen deze achtergrond is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Hoe kunnen raadsleden, in het bijzonder via de RAC en de raadsrapporteur, hun controlerende rol beter benutten om de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden te versterken?*

Het theoretisch kader benadert deze vraag vanuit drie perspectieven. Het historisch-institutionele perspectief laat de ontwikkeling van regionale samenwerking zien en de veranderende positie van gemeenteraden binnen het openbaar bestuur. Het multilevel governance perspectief toont de complexiteit van democratische controle en hoe verlengd lokaal bestuur verschuift naar verlegd bestuur. Tot slot richt het institutioneel-instrumenteel perspectief zich op de werking van de controle- en sturingsinstrumenten binnen regionale samenwerking, waaronder de Regionale Adviescommissie (RAC) en de raadsrapporteur. Voor het empirische deel van het onderzoek zijn zes semigestructureerde interviews afgenomen met experts/praktijkdeskundigen op het gebied van regionale samenwerking. De interviews zijn geanalyseerd om inzicht te krijgen in de werking van de RAC en raadsrapporteur, de knelpunten die controle in de weg staan en tot slot de mogelijke oplossingsrichtingen voor de praktijk.

Uit het onderzoek blijkt dat de RAC en raadsrapporteur vooral bijdragen aan het verbeteren van de informatiepositie, het vergroten van betrokkenheid en het creëren van continuïteit in de terugkoppeling van regio naar raad. Tegelijkertijd blijft daadwerkelijke sturing afhankelijk van intergemeentelijke samenwerking en informele afstemming via soft controls. Raadsleden ervaren bovendien structurele beperkingen zoals tijdsgebrek, informatieachterstand en een te zware workload waardoor de controlepositie gehinderd wordt. De effectiviteit van controle hangt daardoor minder af van het type instrument, maar meer van de randvoorwaarden zoals goede ondersteuning, evenredige taakverdeling en juiste timing.

De conclusie van dit onderzoek is dat raadsleden hun controlerende rol vooral kunnen versterken door de bestaande instrumenten beter in te zetten. De NVvR kan hierbij een belangrijke rol spelen door kennisdeling, communicatie, praktische ondersteuning en belangenbehartiging te intensiveren. Het advies richt zich daarom op het opbouwen van een kennisdossier, het ontwikkelen van een toolkit, het verrijken van het leerplatform en het versterken van de belangenbehartiging rondom werkdruk en positie van raadsleden.

Inhoud

Lijst van afkortingen	2
Managementsamenvatting.....	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Achtergrond van het vraagstuk	6
1.3 Afbakening van het onderzoek	7
1.4 Probleemtypering.....	7
2. Vraagstelling & aanpak van het onderzoek	8
2.1 Doelstellingen.....	8
2.2 Hoofd- en deelvragen	8
3. Theoretisch kader	9
3.1 Historisch-institutioneel perspectief.....	9
3.2 Definiëren kernbegrippen	11
3.3 Multilevel governance perspectief	14
3.4 Institutioneel-instrumenteel perspectief	15
4. Methode.....	20
4.1 Dataverzamelmethode.....	20
4.2 Onderzoekseenheden, populatie, steekproef	20
4.3 Validiteit	20
4.4 Operationalisatietabel.....	21
4.5 Koppeling theorie & deelvragen.....	22
4.6 Onderzoeksinstrumenten & vooruitblik data-analyse	22
5. Onderzoeksresultaten & data-analyse	23
5.1 RAC & raadsrapporteur.....	23
5.2 Controle & sturing.....	25
5.3 Formeel versus praktijk	26
5.4 Factoren.....	28
5.5 Oplossingsrichtingen	29
6. Conclusie.....	31
6.1 Eindconclusie	33
7. Discussie	34

8. Advies	35
Bibliografie	37
Bijlage 1: Interviewprotocol	41

1. Inleiding

Nederland telt momenteel 342 gemeenteraden en 8.610 raadsleden vormen het algemeen bestuur van deze raden (NVvR, 2026). De raadsleden variëren van jong tot oud, van ervaren tot nieuw, en zij vertegenwoordigen bovendien alle stromingen binnen het bestaande politieke spectrum. De Nederlandse Vereniging van Raadsleden (NVvR) verbindt hen met elkaar, want de NVvR opereert als belangenbehartiger van alle gemeenteraadsleden. Onder het motto: ‘Een sterke raad doet ertoe’ onderzoekt de NVvR continu hoe de positie van raadsleden versterkt kan worden (NVvR, 2026). Regionale samenwerking is daarbij een van de belangrijkste onderwerpen. Raadsleden ervaren regionale samenwerking als ‘lastig’, zeker waar het gaat om het controleren en sturen van samenwerkingsverbanden (NVvR, 2024). Om de controlerende rol van raadsleden te versterken, wil de NVvR daarom graag de democratische controle op regionale samenwerking nader onderzoeken.

1.1 Aanleiding

In Nederland groeit het aantal regionale samenwerkingsverbanden sterk. Zo waren er in 2017 nog 1.169 verbanden en in 2024 is dit aantal gestegen naar 1.759 (BZK, 2025). Gemiddeld is een gemeente betrokken bij 42 samenwerkingsverbanden en er wordt al gauw 40% van het gemeentelijk budget besteed aan regionale samenwerking (VNG, 2024). Voor raadsleden is regionale samenwerking een complex en ongemakkelijk thema. Aan hen wordt namelijk gevraagd om samenwerkingsverbanden te controleren die de gemeentelijke grenzen (deels) overschrijden, terwijl zij juist met ambities voor de eigen gemeente de politiek in zijn gegaan (Voorst, 2021).

Gelukkig hebben raadsleden instrumenten ter beschikking om de controle te borgen. Eén van die instrumenten is de Regionale Adviescommissie (RAC), die haar formele grondslag vindt in artikel 24 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Helaas is de RAC nog onbekend en weinig bemind. Uit eerder onderzoek van de NVvR blijkt dat slechts 12% van de raadsleden aangeeft dat er een RAC in hun regio actief is en een meerderheid aan raadsleden (57%) is nog onbekend met het instrument (NVvR, 2024). De raadsrapporteur is een alternatief instrument. Ook dit is een relatief nieuw instrument, in de praktijk makkelijker in te stellen, maar informeel en daarmee geen landelijk erkende functie.

Er is dus een snelle groei van het aantal samenwerkingsverbanden en de gemeentelijke uitgaven, terwijl er beperkte democratische controle plaatsvindt op de samenwerking. Daarom acht de NVvR het noodzakelijk om, aanvullend op eerder kwantitatief onderzoek, kwalitatief te onderzoeken hoe de RAC en de raadsrapporteur functioneren en hoe de democratische controle op regionale samenwerking kan worden versterkt.

1.2 Achtergrond van het vraagstuk

Toen Thorbecke in 1851 de Gemeentewet schreef, bestond Nederland nog uit zo'n 1.200 gemeenten (Vollaard et al, 2018, p. 259). Zowel de Grondwet als de Gemeentewet stelt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat en iedere gemeente kent een eigen autonome huishouding. Het ‘Huis van Thorbecke’ werd ingericht, met de centrale gedachte om vraagstukken zo lokaal mogelijk op te lossen. Aan dit subsidiariteitsbeginsel is niets veranderd, maar tegenwoordig bestaan er nog maar 342 Nederlandse gemeenten, die geconfronteerd worden met een snelle groei aan regionale opgaven.

Hoewel samenwerking bestuurlijke schaalvoordelen biedt, bevindt een aanzienlijk deel van de besluitvorming zich buiten de directe invloedssfeer van de gemeenteraad (VNG, 2025). In de literatuur wordt dit aangeduid als een spanningsveld tussen bestuurlijke efficiëntie en democratische legitimiteit (Stolk et al, 2018). Gemeenteraden zijn formeel verantwoordelijk voor kaderstelling en controle, maar ervaren in de praktijk beperkte grip op regionale besluitvorming (Binnenlands Bestuur, 2025). Besluiten worden voorbereid en genomen in regionale gremia waarin vooral collegeleden vertegenwoordigd zijn. Raadsleden voelen zich hierdoor op afstand geplaatst (NVvR, 2024).

1.3 Afbakening van het onderzoek

Regionale samenwerking en democratische controle zijn brede en veelzijdige thema's. Dit onderzoek richt zich daarom specifiek op de positie van raadsleden binnen regionale samenwerkingsverbanden die onder de Wgr vallen. De focus ligt op de instrumenten die raadsleden zelf kunnen inzetten om hun controlerende taak te versterken, met bijzondere aandacht voor de RAC en de raadsrapporteur. Beleidsinhoudelijke vraagstukken vallen buiten de scope. Het gaat ook specifiek om de democratische controle te versterken en niet over de effectiviteit van regionale beleidsuitvoering. Wel wordt het spanningsveld tussen bestuurlijke efficiëntie en democratische controle verder onderzocht, maar het is vooral de bedoeling dat raadsleden in de toekomst meer grip krijgen op controle en sturing.

1.4 Probleemtypering

In dit vraagstuk is er sprake van een semigestructureerd probleem. Eerder onderzoek van Stichting Decentraal Bestuur heeft aangetoond dat raadsleden een democratisch tekort ervaren waar het gaat om regionale samenwerking (Peters et al, 2022). Zo is er dus duidelijkheid over de probleemdefinitie, maar die duidelijkheid ontbreekt bij de oplossingsrichting. Sturingsinstrumenten zoals de RAC en raadsrapporteur zijn relatief nieuw en onder een groot deel van de raadsleden nog onbekend, wat wijst op een kennisprobleem (NVvR, 2024). Bovendien bestaat er geen eenduidige oplossing om de democratische controle op samenwerking te borgen. Het is onduidelijk welke instrumenten beschikbaar zijn en het succes is afhankelijk van de betrokkenheid van de raadsleden. Tot slot kan het zijn dat raadsleden praktische problemen ervaren bij het instellen van een RAC. In dat geval is er een kloof tussen de juridische mogelijkheid (art. 24a, lid 1 Wgr) om een RAC in stellen, en de praktische werkelijkheid voor raadsleden. Omdat er sprake is van duidelijkheid over het probleem, maar onduidelijkheid over de oplossing, is het gebrek aan democratische controle op regionale samenwerking een semigestructureerd probleem (R. Hoppe, 2006).

2. Vraagstelling & aanpak van het onderzoek

2.1 Doelstellingen

Het interne doel van dit onderzoek is om verkennend in kaart te brengen hoe raadsleden de democratische controle uitoefenen op regionale samenwerking. Het onderzoek biedt inzicht in de formele inrichting van democratische controle binnen regionale samenwerking, in de werking van specifieke controle-instrumenten en in de factoren die de inzet van deze instrumenten beïnvloeden. Door deze onderdelen te analyseren, wordt duidelijk waar knelpunten en mogelijkheden liggen. Deze inzichten vormen de basis van het adviesrapport. Het externe doel van het onderzoek sluit direct aan op de laatste deelvraag; de NVvR wil graag weten wat zij kan doen om raadsleden beter te positioneren. Dit vertaalt zich in een concreet, toepasbaar advies. Met deze inzichten kan de NVvR de dienstverlening/communicatie richting raadsleden verder verbeteren op het gebied van regionale samenwerking. Kortom; het onderzoek richt zich op het functioneren van democratische controle op regionale samenwerking en de werking van controle-instrumenten, waarna het toewerkt naar concreet, toepasbaar advies waar de NVvR raadsleden op korte- en lange termijn mee kan ondersteunen.

2.2 Hoofd- en deelvragen

Om inzicht te krijgen in hoe raadsleden hun democratische rol binnen regionale samenwerking vervullen en welke raadsinstrumenten bijdragen aan de controle, is het belangrijk om nader onderzoek te doen. Als uitgangspunt is daarom de volgende hoofdvraag geformuleerd:

“Hoe kunnen raadsleden, in het bijzonder via de RAC en de raadsrapporteur, hun controlerende rol beter benutten om de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden te versterken?”

De volgende deelvragen helpen om de hoofdvraag van het onderzoek stapsgewijs te beantwoorden:

1. Hoe dragen de RAC en de raadsrapporteur bij aan de controlerende taak van raadsleden binnen regionale samenwerking?
2. Welke controle- en sturingsinstrumenten kunnen raadsleden inzetten in het kader van regionale samenwerking?
3. Hoe is de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden juridisch-institutioneel vormgegeven?
4. Welke factoren bevorderen of belemmeren de inzet van controle-instrumenten binnen regionale samenwerkingsverbanden?
5. Wat kan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden doen om de positie van raadsleden binnen regionale samenwerking te versterken?

De deelvragen volgen daarmee een logische opbouw: van de geselecteerde instrumenten en het verschil tussen controle en sturing, naar het institutionele kader van controle, de factoren die de effectiviteit beïnvloeden en tot slot een adviesgerichte deelvraag gericht op de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden theorieën en concepten geselecteerd die helpen om democratische controle binnen regionale samenwerking te analyseren. De gekozen perspectieven bieden aanknopingspunten om de onderzoeksvragen te interpreteren en vormen de basis voor de operationalisering van centrale begrippen in het verdere onderzoek. Regionale samenwerking en democratische controle worden daarbij benaderd vanuit drie perspectieven: historisch-institutioneel, multilevel governance en institutioneel-instrumenteel. Daarnaast worden de kernbegrippen democratische controle en legitimiteit nader gedefinieerd. Door deze brede benadering, vanuit verschillende perspectieven, wordt gebruik gemaakt van bestaande kennis over regionale samenwerking. In het veldonderzoek wordt vervolgens gericht gezocht naar de onderdelen die nodig zijn om het onderzoek te concluderen.

3.1 Historisch-institutioneel perspectief

Historische ontwikkeling van regionale samenwerking

Om de huidige positie van raadsleden in regionale samenwerking goed te begrijpen, is het nodig de ontwikkeling van deze samenwerkingsvormen in historisch-institutioneel perspectief te plaatsen. Een belangrijk onderdeel binnen dit perspectief is padafhankelijkheid. Daarbij wordt gekeken of bepaalde gebeurtenissen uit het verleden invloed hebben op, en doorwerken naar het heden. Denk hierbij aan de ontwikkeling van de Nederlandse gemeenten, de verschuiving van autonome taken naar taken in medebewind en de komst van de Wgr. Zijn regionale samenwerkingen en de democratische controle hierop op gelijke voet gegroeid?

De basis van het lokaal bestuur (1851–1950)

De Gemeentewet van 1851 legde de basis voor het Nederlandse lokale bestuur. Nederland telde toen 1.209 gemeenten met gemiddeld 2.500 inwoners (Vollaard et al, 2018, p. 259). Gemeenten hadden binnen hun grenzen relatief veel autonomie, passend bij de liberale nachtwakerstaat waarin overheidsinterventie beperkt bleef. Democratische controle was overzichtelijk: raadsleden waren verantwoordelijk voor een beperkt takenpakket binnen een kleine bestuurlijke schaal. De Grondwetsherziening van 1887 bracht wel de eerste grondwettelijke erkenning om gemeentebesturen in te schakelen bij de uitvoering van nationaal en provinciaal beleid (Woude, 2026).

Vanaf het einde van de 19e eeuw veranderde het evenwicht. Industrialisatie, verstedelijking en sociale vraagstukken maakten duidelijk dat veel gemeenten te klein waren om hun taken effectief uit te voeren. Sociale verschillen, zoals het verschil in voorzieningen werden steeds minder geaccepteerd en dat resulteerde in meer overheidsinterventie (Geschiedenis Vandaag, 2022). De opkomst van de verzorgingsstaat vergrootte de rol van de overheid en daarmee ook die van gemeenten. Hoewel herindelingen plaatsvonden, bleef het aantal gemeenten hoog (1.015 in 1951) (Vollaard et al, 2018, p. 263). Een structurele spanning werd in deze periode wel zichtbaar: maatschappelijke opgaven werden regionaler, terwijl de bestuurlijke organisatie lokaal bleef. Dit legde de eerste basis voor latere democratische controleproblemen.

Naoorlogse schaalvergroting en medebewind (1950–1984)

Na de Tweede Wereldoorlog versnelde de schaalvergroting. De wederopbouw en uitbreiding van de verzorgingsstaat brachten veel nieuwe taken via medebewind bij gemeenten terecht, zoals ruimtelijke ordening, sociale voorzieningen en infrastructuur (Geschiedenis Vandaag, 2022). Deze taken waren complex en voor de uitoefening van medebewindstaken moesten gemeenten meer aan regionale samenwerking doen. Gemeenten werden als gevolg hierdoor minder autonoom. Het aantal gemeenten daalde door herindelingen tot 741 in 1985, terwijl de bevolking groeide tot 14,4 miljoen inwoners (Vollaard et al, 2018, p. 267).

In 1950 werd de Wgr ingevoerd om regionale samenwerking juridisch mogelijk te maken. Het uitgangspunt van de Wgr is altijd verlengd bestuur geweest; leden van het vertegenwoordigende orgaan zijn altijd afkomstig van alle deelnemende gemeenten (Greef, 2022). De Wgr introduceerde verschillende vormen van samenwerking, variërend van lichte regelingen zonder rechtspersoonlijkheid tot zwaardere constructies zoals het openbaar lichaam (Greef, 2022). Wat begon als instrument om praktische problemen op te lossen, groeide uit tot een structureel onderdeel van het lokaal bestuur. De democratische controle bleef alleen flink achter: samenwerkingsverbanden functioneerden op afstand van gemeenteraden en kenden geen directe democratische legitimatie. Motieven voor samenwerking zijn: omdat het moet, omdat een gemeente het alleen niet meer kan, omdat het samen beter kan, of omdat het goedkoper lijkt (Lafeber et al, 2026). Samenwerking werd noodzakelijk voor taakuitvoering, waardoor gemeenten er nauwelijks nog van konden afzien. Dit markeert een belangrijke vorm van padafhankelijkheid.

Modernisering van de Wgr en institutionele verankering (1984–2015)

De herziening van de Wgr in 1984 moderniseerde en formaliseerde regionale samenwerking. Regionale samenwerking werd daarmee geen noodverband meer, maar een vast onderdeel van het bestuurlijke systeem. Deze jaren 80-90 stond in het teken van depolitiseren en *New Public Management* deed zijn intrede. Het doel werd om doelgerichter, effectiever en efficiënter te werken in de publieke sector en daarom werd er meer van regionale samenwerking verwacht (Vries, 2020). In de decennia daarna nam het aantal samenwerkingsverbanden verder toe, mede door nieuwe decentralisaties (Vollaard et al, 2018). Gemeenten werden steeds afhankelijker van regionale uitvoering, terwijl gemeenteraden vooral via hun college invloed konden uitoefenen. De ontwikkeling van de controlerende rol van raadsleden groeide niet mee met het tempo van nieuwe regionale samenwerkingen. Hierdoor werd het institutionele pad verder verdiept: terugkeer naar volledige autonome taakuitvoering werd steeds minder reëel.

Nieuwe decentralisaties en bestuurlijke drukte (2015–2022)

De decentralisaties van 2015 (Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en Participatiewet) vormden een nieuw kantelpunt. Gemeenten kregen omvangrijke en complexe taken, maar zonder voldoende uitvoeringscapaciteit en middelen (Vollaard et al, 2018). Regionale samenwerking nam sterk toe, terwijl het aantal gemeenten verder daalde. Schaalvergroting voltrok zich daardoor in twee richtingen: minder gemeenten, maar meer regionale verbanden. Zo bestaan er inmiddels ruim vijf keer zo veel regionale samenwerkingsverbanden als gemeenten (Ministerie BZK, 2024, p. 90). Besluitvorming verschoof steeds vaker naar regionale tafels waar colleges onderhandelden. Gemeenteraden kregen informatie op afstand en hadden beperkte mogelijkheden om bij te sturen. Wat ooit een pragmatische oplossing was, ontwikkelde zich tot een verlengd bestuur zonder directe democratische verankering. Tegen deze achtergrond werd de Wgr in 2015 vernieuwd, onder meer de komst van de bedrijfsvoeringsorganisatie (BvO) (Greef, 2022). De BvO staat tussen het gemeenschappelijk orgaan en een openbaar lichaam in en

kenmerkt zich door beleidsarme taken uit te voeren (Peters et al, 2022). De wijziging van de Wgr in 2022 versterkte formeel de informatiepositie van raden, maar veranderde weinig aan de structurele afhankelijkheid van regionale samenwerking. Ook richting de toekomst wordt er meer samengewerkt op regionaal niveau.

Deelconclusie

Het huidige democratische tekort is het resultaat van een lange historisch-institutionele ontwikkeling. Gemeenten bleven relatief klein, terwijl hun taken steeds complexer en regionaler werden. Medebewind dwong tot samenwerking, de Wgr formaliseerde deze samenwerking zonder directe democratische legitimatie, en de decentralisaties van 2015 maakten regionale verbanden onmisbaar. Zo is een bestuurlijk pad ontstaan waarin besluitvorming structureel is verschoven naar de regio. Gemeenteraden dragen formeel verantwoordelijkheid, maar hebben beperkt zicht en beperkte invloed op waar besluiten feitelijk tot stand komen.

3.2 Definiëren kernbegrippen

Democratische controle: naar een definitie

Democratische controle is een normatief en institutioneel begrip. Eenvoudig gezegd verwijst democratische controle naar de mogelijkheid van gekozen volksvertegenwoordigers om het handelen van bestuurders te volgen, te beoordelen en zo nodig bij te sturen. Binnen het Nederlandse gemeentebestuur is deze controlerende taak wettelijk verankerd in de Gemeentewet, met name in artikel 169, waarin de informatie- en verantwoordingsplicht van het college tegenover de raad is vastgelegd. In de bestuurskundige literatuur wordt democratische controle verbonden aan het begrip accountability. Bovens definieert accountability als een relatie waarin een actor verplicht is uitleg te geven over zijn handelen, waarna deze uitleg kan worden beoordeeld en eventueel gevolgen kan hebben (Bovens, 2007, p. 450). In het geval van democratische controle gaat het om drie elementen: informatie (volgen), beoordeling (toetsen) en beïnvloeding (bijsturen).

Bij regionale samenwerking is de controlerende rol complexer dan binnen de gemeentegrenzen. Besluitvorming vindt (deels) plaats in een gemeenschappelijke regeling (GR), waar geen direct gekozen volksvertegenwoordiging aanwezig is. Onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wijst op de spanning tussen regionale bestuurskracht en lokale democratische verankering (Ministerie BZK, 2019). Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de NVvR benadrukken dat effectieve controle in regionale samenwerking sterk afhankelijk is van informatievoorziening, duidelijke verantwoordingslijnen en voldoende ondersteuning van raadsleden (VNG, 2025). In dit onderzoek wordt democratische controle daarom gedefinieerd als: *'de structurele mogelijkheid van gemeenteraadsleden om regionale besluitvorming te volgen, te beoordelen en te beïnvloeden, met als doel publieke verantwoording en democratische legitimiteit te waarborgen'*.

Deze definitie vormt het vertrekpunt voor de verdere uitwerking van democratische legitimiteit, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende legitimiteitsvormen die binnen regionale samenwerking onder druk kunnen komen te staan.

Democratische legitimiteit: vormen en betekenis voor regionale samenwerking

Binnen dit onderzoek vormen democratische legitimiteit en democratische controle centrale begrippen, die om een duidelijke definitie vragen. Democratische legitimiteit verwijst naar de mate waarin een bestuursvorm, een besluitvormingsproces of een beleidsuitkomst door volksvertegenwoordigers als aanvaardbaar en gerechtvaardigd bevonden worden (Rekenkamer, 2021). In de context van regionale samenwerking, waarin meerdere gemeenten gezamenlijk besluiten nemen, doet deze vraag zich expliciet voor: in hoeverre kunnen raadsleden en burgers de besluiten en de manier waarop deze tot stand komen herkennen als democratisch gelegitimeerd?

Het begrip 'legitimiteit' werd door Scharpf (1999) ingedeeld in drie onderdelen: inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Aanvullend op deze onderdelen komt daar ook nog feedbacklegitimiteit bij, die betrekking heeft op de terugkoppeling van beleid en informatievoorziening aan betrokkenen.

Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit gaat over de mate waarin burgers/vertegenwoordigers invloed hebben op de besluitvorming (Scharpf, 1999). Verkiezingen zijn een bekend voorbeeld; burgers kiezen direct- en indirect de volksvertegenwoordiging en daaruit wordt vervolgens een representatief bestuur gevormd. In regionale samenwerkingsverbanden gaat inputlegitimiteit verder dan de eigen gemeenteraad. Niet alleen de raad van de eigen gemeente levert input, maar ook de andere betrokken raden bepalen gezamenlijk de inhoud van besluiten. Hierdoor heeft een individuele raad per definitie minder directe invloed op de samenwerking dan op intern gemeentelijk beleid. Dit beperkt de mate waarin raadsleden de besluitvorming kunnen sturen op basis van de lokale wensen van hun achterban. Hoe inputlegitimiteit het best kan worden afgemeten blijft echter punt van discussie. Een deel zegt dat er legitimatie is als raadsleden voldoende invloedsmogelijkheden hebben, terwijl anderen de legitimatie beoordelen aan de daadwerkelijke invloed (Greef, 2022).

Throughputlegitimiteit

Throughputlegitimiteit richt zich op de kwaliteit van het besluitvormingsproces zelf (Scharpf, 1999). Specifiek de mate waarin de processen democratisch verlopen, met oog voor: transparantie, voorspelbaarheid, openheid en de betrokkenheid van de doelgroep (Rekenkamer, 2021). In regionale samenwerking staat throughputlegitimiteit onder druk omdat er geen directe, politiek gekozen vertegenwoordiging op regionaal niveau bestaat, terwijl er veel meer wordt samengewerkt op regionaal niveau (Stolk et al, 2018). Raadsleden ervaren een gebrek aan grip op regionale samenwerking; het verlies van de directe invloed heeft een negatieve invloed op de throughputlegitimiteit (Krabbendam, 2023). Zij staan op afstand van besluitvormingsprocessen, wat de transparantie en voorspelbaarheid vermindert. Initiatieven zoals overleg met raden, informatievoorziening en gezamenlijke bijeenkomsten zijn bedoeld om deze afstand te overbruggen. Toch is het niet mogelijk om dezelfde mate van betrokkenheid te creëren als in de gemeentelijke besluitvorming.

Outputlegitimiteit

Bij outputlegitimiteit gaat het concreet om de bereikte resultaten (Scharpf, 1999). Denk hierbij aan de beleidsresultaten en de mate waarin deze aansluiten bij de wensen en belangen van de betrokken gemeenschappen. Dit kan in de vorm van producten (outputs) of effecten (outcomes)

(Bogt, 2019). Eerder werd al het spanningsveld tussen democratische controle en bestuurlijke efficiëntie beschreven. Hoe minder gemeenteraden controleren en sturen, hoe efficiënter uitvoeringsdiensten aan het werk kunnen, is daarbij gedachte. Wat dat betreft zou de outputlegitimiteit hoger moeten scoren. Hoogleraar Boogaard uitte zich kritisch op dit argument: *“een beetje minder democratische legitimatie is niet erg, want dan bereik je meer resultaten, is een uitvlucht dat heet outputlegitimatie en past binnen het klassieke regenteske denken waar Nederland een lange traditie in heeft”*, stelt Boogaard (Boogaard, 2024).

De resultaten zijn in regionale samenwerkingen bovendien lastig meetbaar en het is vrijwel onmogelijk om de resultaten volledig op de wensen van de betrokken gemeenteraden te laten aansluiten. Omdat besluiten het resultaat zijn van onderhandelingen tussen verschillende deelnemende overheden, is het gezamenlijke resultaat vaak een compromis. Compromissen kunnen noodzakelijk zijn voor samenwerking, maar maken het voor raadsleden lastiger een directe relatie te leggen tussen de doelen van hun eigen raad en de uitkomsten van regionale besluitvorming. In dit verband speelt ook bestuurlijke congruentie een rol: wanneer de bestuurlijke schaal van samenwerking beter aansluit bij het schaalniveau van het beleidsprobleem, kan beleid effectiever worden uitgevoerd en kan daarmee de outputlegitimiteit toenemen (VNG, 2025). Uitvoerders kunnen ongetwijfeld effectief en efficiënt te werk gaan, maar soms leiden de resultaten tot suboptimale effectiviteit of inefficiëntie, vooral wanneer bestuurders niet tot één gezamenlijke richting kunnen komen.

Feedbacklegitimiteit

Feedbacklegitimiteit richt zich op de terugkoppeling van informatie en de mogelijkheid tot bijsturing door volksvertegenwoordigers en burgers (Greef, 2022). In regionale samenwerking werkt de betrokkenheid van meerdere gemeenten vaak belemmerend voor heldere feedback en verantwoording. Meerdere deelnemende raden betekent dat er met meer wensen rekening moet worden gehouden, wat de informatievoorziening complexer maakt en vertraging kan veroorzaken. Voor raadsleden is een goede terugkoppeling over regionale samenwerking cruciaal, want zonder deze informatie kunnen zij hun controlerende en sturende rol niet goed vervullen. Hierdoor blijft feedbacklegitimiteit een belangrijk aandachtspunt voor de democratische controle op regionale samenwerking.

Samengevat

De vier vormen van legitimiteit bieden een kader om de democratische legitimiteit binnen regionale samenwerking te beschrijven en te begrijpen. Inputlegitimiteit benadrukt de gedeelde invloed van meerdere raden; throughputlegitimiteit de procedurele afstand tot besluitvorming; outputlegitimiteit toont de spanningen rond gezamenlijke beleidsresultaten, en feedbacklegitimiteit maakt duidelijk hoe terugkoppeling en verantwoording moeizaam verlopen in regionale netwerken. Deze dimensies zijn niet los van elkaar te zien, maar hangen samen en beïnvloeden elkaar in de praktijk. Kortom: de verschillende vormen van legitimiteit kunnen elkaar versterken en verzwakken, maar zijn samen afhankelijk van een succesvolle regionale samenwerking.

3.3 Multilevel governance perspectief

Multilevel governance & regionale samenwerking

Hoewel de regio officieel gezien niet in het ‘Huis van Thorbecke’ past, is zij een belangrijk onderdeel in het bestuurlijke bestel geworden (Dreef et al, 2025). Het gaat om een bestuurlijke laag die boven de gemeenten, maar onder de provincie staat. Hooghe en Marks (2001) beschrijven het begrip multilevel governance als: *een systeem waarin lokale, regionale, nationale en Europese actoren gezamenlijk beleid vormgeven, zonder een duidelijke hiërarchische ordening* (Hooghe & Marks, 2001). In Nederland is deze ‘meerlagigheid’ zichtbaar in steeds meer domeinen waar regionale samenwerkingsverbanden vaker de arena vormen waarin beleidskeuzes worden voorbereid en afgestemd (G. Teisman, 2018). Hierdoor ontstaat een bestuurlijke werkelijkheid waarin gemeenten formeel autonoom zijn, maar feitelijk sterk afhankelijk zijn van regionale besluitvorming. De regio is dus een wezenlijk onderdeel binnen multilevel governance. Het multilevel governance perspectief wordt daardoor verder geanalyseerd in dit deel van het theoretisch kader.

Regionale samenwerking als type II-governance

Hooghe & Marks onderscheiden twee vormen van multilevel governance. Type I verwijst naar stabiele, territoriaal afgebakende bestuurslagen, zoals gemeenten en provincies, terwijl type II verwijst naar flexibele, taakgerichte samenwerkingsverbanden die ontstaan rondom specifieke beleidsopgaven (Hooghe & Marks, 2001). Binnen het multilevel governance-perspectief worden regionale samenwerkingsverbanden doorgaans gezien als voorbeelden van type II governance; flexibele, functioneel georganiseerde verbanden die ontstaan rondom specifieke beleidsopgaven (Hooghe & Marks, 2001). Deze verbanden zijn minder stabiel en minder territoriaal afgebakend dan traditionele bestuurslagen, maar hebben wel een groeiende invloed op beleidsinhoud en uitvoering. De sterke groei van dit soort verbanden in Nederland ging gepaard met een sterke afname van het aantal gemeenten (Vollaard et al, 2018). Raadsleden gaven eerder aan onvoldoende overzicht te hebben op regionale samenwerking en door de flexibele structuur zijn type II-verbanden feitelijk lastig te controleren (NVvR, 2024). Kortom: door het toenemend aantal samenwerkingsverbanden ontstaat een groeiende bestuurlijke drukte en een afnemend gevoel van grip bij raadsleden.

Vierde bestuurslaag of verlengd bestuur?

De vraag of regionale samenwerking een vierde bestuurslaag vormt, of slechts verlengd lokaal bestuur faciliteert, staat centraal in het debat over democratische legitimiteit. Staatsrechtelijk gezien is regionale samenwerking geen vierde bestuurslaag, maar wel een vorm van verlengd bestuur. Bovendien liet de Raad van State (RvS) in 2016 al weten dat een vierde bestuurslaag ongewenst is. *“De samenwerking tussen openbare lichamen mag niet zo ver gaan dat er een vierde bestuurslaag wordt gecreëerd”*, aldus de RvS (RvS, 2016). In het rapport *‘Droomland of niemandsland’* beschrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat het onwenselijk is om bij ieder probleem een bestuurslaag toe te voegen, zonder dat de effectiviteit wezenlijk toeneemt (ROB, 2021). Formeel gezien blijven gemeenschappelijke regelingen dus ondergeschikt aan de deelnemende gemeenten: zij ontlenen hun bevoegdheden aan de Wgr en hebben geen eigen democratisch mandaat.

Vanuit juridisch-institutioneel perspectief is regionale samenwerking een verlengstuk van lokaal bestuur. In de praktijk functioneren veel regionale verbanden echter als een de facto bestuurslaag, met eigen bestuursorganen, ambtelijke organisaties en beleidsagenda’s die grote

invloed hebben op lokale beleidsruimte (Peters et al, 2022). Een verklaring hiervoor kan gevonden worden bij de intrede van *New Public Governance*. Hierbij vindt beleidsvorming steeds meer plaats in een dynamische context en gaat deze dwars door de staatsrechtelijke grenzen en bestuurslagen heen (Blankesteyn et al, 2025). Gemeenteraden ervaren dat in de praktijk ook. Er ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden rond maatschappelijke opgaven (opgavelogica) en de staatsrechtelijke kaders (institutionele logica) worden losgelaten (Blankesteyn et al, 2025). Besluiten worden feitelijk op regionaal niveau gevormd, waarna raadsleden slechts marginaal kunnen bijsturen. Daarmee ontstaat een hybride positie: regionaal bestuur is formeel geen bestuurslaag, maar functioneert wel als zodanig. Verlengd lokaal bestuur verschuift door het gebrek aan grip en invloed naar verlegd lokaal bestuur (Hagelstein, 2018).

Door deze situatie ontstaat dan toch weer de discussie over een vierde bestuurslaag. Hoogleraar de Greef ziet daarom meer in een volksvertegenwoordiger op regionaal niveau. De democratische legitimatie van beleid wordt namelijk versterkt als een volksvertegenwoordiger direct is gekozen en deze persoon het beleid reëel kan beïnvloeden (R. de Greef, 2025). Hij wordt hierin bijgestaan door collega hoogleraar Boogaard: *“Wil je écht een regionale identiteit, dan moet je ook regionale verkiezingen uitschrijven”* (Boogaard, 2024). Regionale samenwerking blijft in ieder geval formeel gezien verlengd bestuur, ook al kan het in de praktijk als een vierde bestuurslaag ervaren worden. Het is de vraag of dit in de toekomst ook zo blijft.

Deelconclusie

Het multilevel governance-perspectief brengt de discussie over een regionale bestuurslaag naar voren. Formeel gezien is de regio geen onderdeel van het Huis van Thorbecke. Toch is regionale samenwerking een wezenlijk onderdeel geworden in het bestuurlijke bestel en staat regionale samenwerking als zodanig niet ter discussie. Regionale samenwerking is een vorm van type-II governance, waarbij de samenwerking flexibel georganiseerd is rond specifieke thema's. Hoewel regionale samenwerkingsverbanden juridisch worden gezien als verlengd bestuur, functioneren zij in de praktijk soms als een de facto bestuurslaag. De RvS wees al eerder op de onwenselijkheid van zo'n vierde bestuurslaag en ook de ROB ziet dat een extra bestuurslaag het bestel alleen maar complexer maakt. In de praktijk geven raadsleden wel aan grote afstand te voelen tussen gemeenschappelijke regelingen en zij ervaren onmacht op het gebied van grip en sturing. Daarom zien sommige experts ook een toekomst in de 'regionale volksvertegenwoordiger'. Voor nu blijft regionale samenwerking gezien worden als een vorm van type-II governance en is het per definitie onderdeel van verlengd bestuur.

3.4 Institutioneel-instrumenteel perspectief

In het slotdeel van het theoretisch kader staat het institutioneel-instrumenteel perspectief centraal. Uitgangspunt vormt de formele positie van de gemeenteraad, zoals verankerd in artikel 125 van de Grondwet, waarin is bepaald dat aan het hoofd van de gemeente een gemeenteraad staat (Grondwet). Deze grondwettelijke positie wordt nader uitgewerkt in de Gemeentewet, waarin de raad wordt aangewezen als het orgaan dat kaders stelt en het college controleert (art. 147 en 169 Gemeentewet). De controlerende rol van de raad is daarmee juridisch stevig verankerd. Tegelijkertijd is deze rol primair vormgegeven binnen de grenzen van de eigen gemeente. Zodra taken in regionaal verband worden uitgevoerd, verschuift de bestuurlijke werkelijkheid en wordt de uitoefening van controle complexer.

Algemene instrumenten van de gemeenteraad

Om te beginnen is er een kort overzicht gemaakt van de algemene instrumenten van de gemeenteraad. Deze vinden hun grondslag in de Grondwet en in het Reglement van Orde van de gemeenteraad en zijn over het algemeen bekend onder raadsleden. Voor het overzicht is er onderscheid gemaakt tussen de instrumenten, met daarbij links de kaderstelling en rechts de controle-instrumenten. Het budgetrecht staat zowel bij kaderstelling als controle. De raad kan namelijk kaders stellen en financiële middelen toewijzen, maar moet ook de jaarrekening controleren en vaststellen.

Algemene instrumenten van de gemeenteraad	
Kaderstelling:	Controle:
Budgetrecht: Vaststellen en wijzigen van gemeentelijke begroting	Vragenrecht: Schriftelijke/mondelijke vragen aan het college
Verordende bevoegdheid: Vaststellen van verordeningen/beleidsregels	Interpellaties: Spoeddebat met het college over specifiek onderwerp
Initiatiefrecht: Raad is bevoegd om zelf voorstellen op te stellen en in te dienen	Raadsenquête: Zwaar onderzoeksinstrument met verhoorbevoegdheid
Amendementen: Het wijzigen van voorgestelde besluiten	Budgetrecht: Toetsen en bijsturen via financiële controle
Moties: Uitspraak, verzoek of oproep aan het college	Rekenkamer: Onafhankelijk onderzoek naar doelmatigheid/doeltreffendheid
Beleidskaders: Vaststellen van beleidsnota's, kadernota's en visiedocumenten	Informatie- en verantwoordingsplicht college: College heeft actieve informatieplicht richting de raad

Tabel 1: Overzicht algemene instrumenten

Toepassing algemene instrumenten

Algemene instrumenten van de gemeenteraad zijn relevant om te vermelden. Met deze instrumenten stelt de raad kaders en controleert de raad het college voor het handelen in een GR (Lafeber et al, 2026). Aan de voorkant is het dus mogelijk om te sturen op een gemeenschappelijke regeling, met de instrumenten die onder raadsleden bekend zijn.

Wgr en de vijf samenwerkingsvormen

De Wgr biedt het juridische kader voor publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen. De wet maakt het mogelijk dat overheden gezamenlijk taken uitvoeren via verschillende samenwerkingsvormen. Een GR kan de volgende vijf vormen aannemen: een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid, een bedrijfsvoeringsorganisatie (BvO) gericht op uitvoerende taken, een centrumgemeenteconstructie waarbij één gemeente taken uitvoert namens andere gemeenten, een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid en een regeling zonder meer, waarin afspraken worden vastgelegd zonder afzonderlijke organisatievorm. Deze varianten verschillen in mate van zelfstandigheid en bestuurlijke inrichting, maar hebben gemeen dat zij besluitvorming gedeeltelijk buiten het zicht

van de gemeenteraad plaatsen. Een openbaar lichaam is de meest verregaande vorm van samenwerking en in de praktijk ziet men deze vorm het vaakst terug (NVvR, 2026).

Samenwerkingsvormen gemeenschappelijke regelingen					
Vorm:	Openbaar lichaam	BvO	Gemeenschappelijk orgaan	Centrumgemeente	Regeling zonder meer
Rechtspersoonlijkheid:	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Eigen begroting & jaarrekening:	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Mandaat & delegatie:	Delegatie & mandaat	Mandaat	Mandaat	Mandaat	Geen

Tabel 2: Overzicht samenwerkingsvormen

Met de wijziging van de Wgr per 1 juli 2022 heeft de wetgever expliciet beoogd de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken (Greef, 2022). Hierdoor zijn er nieuwe, aanvullende instrumenten voor raadsleden bijgekomen, bedoeld om te controleren, te sturen en grip te houden op regionale samenwerking. Vanuit de institutioneel-instrumentele benadering is dit relevant: de formele positie van de raad wordt genoemd, het ervaren gebrek aan grip wordt bevestigd en er is een concrete set aan instrumenten gekomen om de democratische legitimatie binnen regionale samenwerking te versterken. Zie hieronder het overzicht van instrumenten in samenwerkingsverbanden.

Aanvullende instrumenten uit de Wgr	
Oprichten, wijzigen en beëindigen van een gemeenschappelijke regeling: Juridisch besluit over start, aanpassing of stopzetting van samenwerking	Rekenkameronderzoek: Onafhankelijke evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeenschappelijke regeling
Zienswijze op de ontwerpbegroting: Reactie/visie van raad op conceptbegroting van het samenwerkingsverband	Recht van enquête: Mogelijkheid om een onderzoekscommissie in te stellen naar het gevoerde bestuur in een samenwerkingsverband
Aanvullende zienswijzen: Extra inhoudelijke opmerkingen of voorwaarden bij regionale besluiten	Regionale Adviescommissies (RAC): Platform voor raadsleden uit meerdere gemeenten om gezamenlijk invloed uit te oefenen op samenwerkingsverband
Informatie- en verantwoordingsplicht: Het bestuur heeft een actieve informatie/verantwoordingsplicht	Evaluatie van de regeling: Periodieke beoordeling van functioneren en meerwaarde van samenwerking

Tabel 3: Aanvullende instrumenten uit de Wgr

Toelichting aanvullende instrumenten

De aanvullende instrumenten zijn specifiek gericht op samenwerkingsverbanden, en komen voort uit de Wgr. Deze instrumenten geven gemeenteraadsleden mogelijkheden om invloed uit te oefenen op regionale samenwerking, naast hun reguliere controlerende bevoegdheden. Een deel van deze instrumenten richt zich op formele momenten van sturing, zoals zienswijzen en besluiten over de regeling zelf, terwijl andere instrumenten vooral dienen om de kwaliteit en

legitimiteit van de samenwerking te toetsen via onderzoek en evaluatie. De RAC vormt daarbij een belangrijk aanvullend platform, omdat zij raadsleden in staat stellen hun invloed gezamenlijk en regionaal te organiseren. De RAC wordt in het vervolg van dit onderzoek verder uitgewerkt.

Regionale Adviescommissie (RAC)

Sinds 2022, met de herziening van de Wgr, is het voor gemeenteraden mogelijk om een RAC in te stellen. De RAC vindt haar grondslag in de Wgr en kan, met unanieme instemming, worden ingesteld als adviesorgaan binnen een openbaar lichaam (Overheid, 2026). Het algemeen bestuur regelt de taken, bevoegdheden en werkwijze van de RAC en bestaat uit raadsleden die door de deelnemende gemeenten zijn voorgedragen. Hiermee lijkt de RAC sterk op de raadscommissie uit artikel 82 van de Gemeentewet, maar dan als een collectief en intergemeentelijk instrument (Overheid, 2026). Het doel van de RAC is om raden actief te betrekken bij een openbaar lichaam. De RAC fungeert namelijk als een schakel tussen het algemeen bestuur van de regeling en de afzonderlijke gemeenteraden. In theorie kan dit bijdragen aan versterking van de input, throughput, en feedbacklegitimiteit doordat volksvertegenwoordigers eerder en beter geïnformeerd participeren in het besluitvormingsproces (Scharpf, 1999).

Een succesvolle RAC focust zich op informeren, adviseren en bevordert de samenwerking van gemeenteraden (Lafeber et al, 2026). De praktijk laat echter een wisselend beeld zien. De leden van de RAC worden namelijk al snel overvraagd, terwijl zij over het algemeen een tijdsgebrek ervaren (NVvR, 2026). Ook is de rolvastheid lastig: leden van de adviescommissie treden op namens de eigen gemeenteraad, waardoor zij politiek neutraal moeten rapporteren. Om de raadsleden in een goede informatiepositie te brengen, mag het advies van de RAC dus geen politieke component hebben. De wetgever verplicht het bovendien niet dat iedere raad een lid aan de RAC afvaardigt en dat kan betekenen dat afstemming niet plaatsvindt met alle gemeenteraden. Tot slot kan de betrokkenheid van de RAC leiden tot vertraging van de besluitvormingsprocedures. In dat geval heeft het een nadelig effect op de outputlegitimiteit, want daarmee hindert de RAC de bestuurlijke efficiëntie van het samenwerkingsverband.

Raadsrapporteur

Naast de RAC wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de raadsrapporteur. In tegenstelling tot de RAC kent de raadsrapporteur geen wettelijke basis, maar is het een door de raad zelf in te richten instrument. De raadsrapporteur is dus een informeel instrument, maar daardoor ook flexibeler inzetbaar. Een of meerdere raadsleden worden aangewezen om een specifiek regionaal samenwerkingsverband te volgen, relevante stukken te analyseren en periodiek terug te koppelen aan de gemeenteraad (NVvR, 2025). Vaak kiest een gemeente ervoor om twee raadsrapporteurs te benoemen: een uit de coalitie en een uit de oppositie. Het kan bijdragen aan een betere informatievoorziening en continuïteit in de controle, met name in situaties waarin regionale besluitvorming technisch of omvangrijk is. Toch is de raadsrapporteur niet volledig informeel. Artikelen 147 en 147a van de Gemeentewet bepalen dat een gemeenteraad bevoegd is om de werkwijze te bepalen (Overheid, 2026). Gemeenteraden maken gebruik van deze basis en kijken in toenemende mate naar de raadsrapporteur als flexibel inzetbaar controle-instrument (NVvR, 2025).

Ervaringen uit verschillende gemeenten laten zien dat raadsrapporteurs effectief kunnen zijn wanneer zij beschikken over voldoende tijd, ondersteuning vanuit de griffie en duidelijke afspraken over rapportage en mandaat (NVvR, 2023). De informatiepositie is echter het belangrijkste. Toegang tot informatie vereist goede samenwerking met het algemeen bestuur van

het openbaar lichaam, de samenwerking tussen raadsrapporteurs onderling, en een succesvolle vertaalslag richting de gemeenteraad. Op deze manier kan de raadsrapporteur van grote meerwaarde zijn binnen het besluitvormingsproces, en vooral de feedback- en throughputlegitimiteit versterken. Omdat de raadsrapporteur geen formeel instrument is, gaan gemeenten zelf over de invulling van de functie. Hierdoor kan de raadsrapporteur een goede aansluiting vinden bij de werkwijze van de gemeenteraad, maar kunnen de onderlinge verschillen tussen rapporteurs ook flink variëren. De raadsrapporteur versterkt daarmee primair de informatiepositie van de raad, maar vertaalt zich niet automatisch in meer formele invloed op regionale besluitvorming.

Vanuit institutioneel-instrumenteel perspectief wordt duidelijk dat beide instrumenten verschillende functies vervullen. De RAC is een formeel, collectief en regionaal ingebed instrument dat invloed uitoefent via advisering en gezamenlijke afstemming. De raadsrapporteur is een intern instrument dat vooral gericht is op informatievergaring en monitoring. De effectiviteit van deze instrumenten wordt niet uitsluitend bepaald door hun juridische basis, maar door de toepassing ervan in de praktijk en de mate waarin terugkoppeling daadwerkelijk plaatsvindt.

Deelconclusie

De institutioneel-instrumentele benadering laat zien dat de democratische controle op regionale samenwerking niet alleen afhankelijk is van constitutionele uitgangspunten, maar vooral van de concrete inrichting en toepassing van controle-instrumenten. De Grondwet en de Gemeentewet bieden de raad een stevige formele positie, terwijl de Wgr aanvullende mogelijkheden creëert voor controle en sturing. Daarnaast kan de raad instrumenten inzetten die passend kunnen aansluiten bij de eigen werkwijze. In dat geval is een raadsrapporteur een goed, flexibel, maar informeel instrument. De RAC en de raadsrapporteur vormen twee verschillende instrumenten om de controlerende rol voor raadsleden te versterken. Hun bijdrage aan democratische controle is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop zij institutioneel zijn ingericht en in de praktijk worden toegepast. Hiermee wordt zichtbaar dat democratische controle op regionale samenwerking geen vanzelfsprekend gegeven is. Institutioneel-instrumenteel gezien lijken er voldoende controle- en sturingsinstrumenten beschikbaar te zijn, maar de factoren die de inzet van deze instrumenten bevorderen en belemmeren blijft een belangrijke vraag.

Tot slot

Het theoretisch kader liet zien dat het democratische tekort op regionale samenwerking meerdere oorzaken kent. De verschillende perspectieven zijn in beeld gebracht om het probleem beter te analyseren. Het historisch-institutionele perspectief bracht een padafhankelijk proces naar voren; schaalvergroting en de groei naar medebewind ontwikkelden zich structureel sneller dan de controlerende rol van raadsleden. In het multilevel governance perspectief werd regionale samenwerking als een vorm van type-II governance gedefinieerd, die flexibel en meerlaags van structuur is. Waar de Wgr in beginsel verlengd bestuur mogelijk maakt, komt regionale samenwerking in de praktijk op afstand van de gemeenteraad te staan en wordt in sommige gevallen een vierde bestuurslaag ervaren. Tot slot liet de instrumentele analyse zien dat raadsleden verschillende opties hebben om hun controlerende taak te vervullen, maar dat de effectiviteit van de controle afhankelijk is van hoe de instrumenten worden toegepast. Dit suggereert dat er factoren zijn die het gebruik van controle-instrumenten bevorderen en belemmeren. In het empirische deel van het onderzoek worden de RAC en raadsrapporteur nader onderzocht, volgt een verdiepende slag in de knelpunten/factoren en wordt er gezocht naar oplossingsrichtingen.

4. Methode

4.1 Dataverzamelmethode

Voor het veldonderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode in de vorm van semigestructureerde interviews. De NVvR heeft in het verleden namelijk al kwantitatief onderzoek gedaan naar democratische controle op regionale samenwerking, en daarom bestaat nu de behoefte om het thema kwalitatief te onderzoeken. Semigestructureerde interviews bieden de mogelijkheid tot verdieping, want tijdens de interviews kan er gericht door worden gevraagd op de antwoorden van de respondenten (Benders, 2022). De resultaten uit het veldonderzoek, in combinatie met de bevindingen uit het theoretisch kader, worden gebruikt om het onderzoek te concluderen en vormen de input van het advies.

4.2 Onderzoekseenheden, populatie, steekproef

De interviews worden gehouden met experts en praktijkdeskundigen, die vanuit verschillende perspectieven hun visie op democratische controle op regionale samenwerking naar voren brengen. Er wordt dus een heterogene groep geïnterviewd; de verschillende achtergronden van de respondenten maakt het onderzoek des te meer waardevol. De beoogde respondenten zijn:

<ul style="list-style-type: none">• Een hoogleraar staatsrecht/bestuursrecht,	<ul style="list-style-type: none">• Een vertegenwoordiger met een rekenkamerachtergrond
<ul style="list-style-type: none">• Een voorzitter van een RAC	<ul style="list-style-type: none">• Een raadsrapporteur
<ul style="list-style-type: none">• Een medewerker van de VNG, gericht op regionale samenwerking	<ul style="list-style-type: none">• Een medewerker vanuit het Ministerie van BZK, gericht op regionale samenwerking

Het onderzoek onder deze heterogene groep brengt verschillende perspectieven op regionale samenwerking naar voren. Wellicht kijkt iemand met een juridische achtergrond positief naar de controle-instrumenten op regionale samenwerking, terwijl een voorzitter van een RAC de praktijkproblemen goed onder ogen heeft.

4.3 Validiteit

Het onderzoek onder een heterogene groep respondenten vergroot de validiteit van het onderzoek. Hiermee wordt het thema van democratische controle op regionale samenwerking vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Deze invalshoeken zijn juridisch, wetenschappelijk, controlerend en ondersteunend vanuit de praktijk. Deze vorm van perspectieftriangulatie, in combinatie met het literatuuronderzoek, zorgt voor een betrouwbaar en valide onderzoek (Verhoeven, 2021). De data worden met elkaar vergeleken en getoetst, verschillen en overeenkomsten komen naar voren in de dataverzameling, en daarna kan een betrouwbaar advies worden geformuleerd.

4.4 Operationalisatietabel

Deelvraag	Centraal begrip	Variabelen	Onderzoeksvragen
Deelvraag 1	RAC	Doel, invloed, werkwijze, voorwaarden, beperkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is volgens u de functie van de RAC? • Onder welke voorwaarden werkt dit instrument goed? • In hoeverre draagt een RAC bij aan de versterking van de raad?
Deelvraag 1	Raadsrapporteur	Doel, invloed, werkwijze, voorwaarden, beperkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is volgens u de functie van een raadsrapporteur? • Onder welke voorwaarden werkt dit instrument goed? • In hoeverre draagt een raadsrapporteur bij aan de versterking van de raad?
Deelvraag 2	Invloed controlerende & sturende positie	Informatieverbetering, mogelijkheid tot bijsturen	<ul style="list-style-type: none"> • Leiden instrumenten als een RAC/raadsrapporteur tot een betere informatiepositie van de raad? • In hoeverre kunnen raadsleden deze instrumenten inzetten om bij te sturen?
Deelvraag 3	Democratische controle, institutionele inrichting regionale samenwerking	Formele kader, Wgr-structuur, multilevel governance	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is democratische controle op regionale samenwerking juridisch ingericht? • In hoeverre stelt deze inrichting raden in staat hun controlerende taak effectief uit te voeren? • In hoeverre draagt de Wgr bij aan controle op regionale samenwerking?
Deelvraag 4	Succesfactoren	Kennis, ondersteuning, samenwerking etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Welke factoren versterken volgens u de controle op regionale samenwerking? • Kunt u goede praktijkvoorbeelden hiervan geven?
Deelvraag 4	Belemmerende factoren	Complexiteit, kennis, tijdsgebrek, politieke dynamiek, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn volgens u de belangrijkste obstakels voor raadsleden bij regionale samenwerking? • Kunt u hiervan praktijkvoorbeelden geven?
Deelvraag 5	Versterking positie raadsleden	Advies	<ul style="list-style-type: none"> • Wat kan de NVvR doen om de positie van raadsleden binnen regionale samenwerking te versterken?

Toelichting

Het doel van de operationalisatie is om abstracte begrippen meetbaar te maken (Benders, 2022). De deelvragen, variabelen en onderzoeksvragen bieden structuur, zodat in het veldonderzoek de gewenste resultaten worden gemeten. In bijlage 1 is het interviewprotocol uitgewerkt. Dit vormt de basis voor de interviews, biedt ruimte voor vervolgvragen en creëert diepgang in de gesprekken met de respondenten.

4.5 Koppeling theorie & deelvragen

In het theoretisch kader zijn verschillende perspectieven geanalyseerd die richting geven aan de beantwoording van de deelvragen. Hierin is veel bestuurskundige literatuur behandeld, en daarmee is er al veel bekend over het onderwerp. Elk onderdeel van het theoretisch kader is afgesloten met een deelconclusie, waarin de belangrijkste inzichten uit de literatuur zijn samengevat. Daarmee is op basis van bestaande theorie al een voorlopig antwoord geformuleerd op de deelvragen over de controle- en sturingsinstrumenten van raadsleden, het juridisch-institutionele kader van democratische controle en de factoren die hun inzet bevorderen of belemmeren. Deze inzichten vormen het vertrekpunt voor verder veldonderzoek. In het veldonderzoek wordt door middel van interviews met experts en praktijkdeskundigen onderzocht in hoeverre deze theoretische verwachtingen ook in de praktijk herkenbaar zijn, zodat de deelvragen uiteindelijk definitief kunnen worden beantwoord.

4.6 Onderzoeksinstrumenten & vooruitblik data-analyse

Voor dit onderzoek is er gekozen voor semigestructureerde interviews, passend bij de hoofd- en deelvragen en meetbaar uitgewerkt in de operationalisering. Tijdens de interviews gaat het over de werkwijze van de RAC & raadsrapporteur, de praktische toepassing van deze instrumenten, de institutionele inrichting van democratische controle, de factoren die hun effectiviteit beïnvloeden en tot slot de oplossingsrichtingen. Omdat de respondenten divers zijn qua achtergrond, zal naar verwachting ieder interview een andere wending nemen. Gedurende het interview is er ruimte om door te vragen op de antwoorden van de respondenten, waarmee echte diepgang ontstaat. De interviews worden, met toestemming van de respondenten, opgenomen en getranscribeerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de anonimiteit van de deelnemers. Zij worden niet bij naam genoemd, maar komen in de data-analyse terug als respondent 1, 2 etc. De interviews zijn in het aparte bestand '*Interview transcripties*' uitgewerkt. Het doel van de data-analyse is om verbanden en verschillen te zoeken tussen de antwoorden, zowel tussen de respondenten onderling, als tussen de bevindingen uit het theoretisch kader. Na afsluiting van de data-analyse kan de conclusie geschreven worden.

5. Onderzoeksresultaten & data-analyse

Na het afronden van het theoretisch kader en de operationalisatie, is het empirische deel van het onderzoek begonnen. Er zijn in totaal zes diepte-interviews gehouden met verschillende ervaringsdeskundigen op het gebied van regionale samenwerking. De respondenten differentiëren qua achtergrond en daarmee nam ieder interview een andere wending. In dit hoofdstuk worden de resultaten systematisch in kaart gebracht. De uitwerking volgt schematisch per deelvraag en daarbij worden de variabelen en bevindingen onderbouwd met citaten van de respondenten. Afsluitend volgt een korte deelconclusie per deelvraag.

5.1 RAC & raadsrapporteur

Hoe dragen de RAC en de raadsrapporteur bij aan de controlerende taak van raadsleden binnen regionale samenwerking?

In het theoretisch kader is een analyse gemaakt van de instrumenten die raadsleden kunnen inzetten om de controle op regionale samenwerking uit te oefenen. Dit begon met algemene raadsinstrumenten, gevolgd door aanvullende instrumenten uit de Wgr, en tot slot kwamen de RAC en raadsrapporteur naar voren.

Tijdens de interviews is er expliciet gefocust op de RAC en raadsrapporteur. Beide instrumenten zijn relatief nieuw, worden in verschillende regio's toegepast en bieden mogelijkheden om regio en raad te verbinden. De respondenten zien ook de potentie van beide instrumenten om het democratisch tekort te dichten, maar benadrukken dat hun effectiviteit afhankelijk is van hun werkwijze, rolopvatting en de daadwerkelijke invloed. In de onderstaande schema's staan de resultaten uit de interviews samengevat.

Regionale adviescommissie (RAC)		
Variabelen:	Bevindingen:	Quotes:
Doel:	<ul style="list-style-type: none"> • Versterken informatiepositie • Schakel tussen raad & bestuur • Betrokkenheid creëren • Adviseren over besluitvorming 	<p>“Kan de informatiepositie van de raad versterken + betrokkenheid vergroten.” (R2)</p> <p>“De RAC kan een volwaardige democratische tegenkracht van een GR zijn.” (R4)</p>
Invloed:	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering informatiepositie • Structurele afstemming • Netwerkvorming raden • Coördineren agenda 	<p>“De RAC versterkt de informatievoorziening en brengt de stukkenstroom op gang.” (R3)</p> <p>“RAC functioneert beter als controle, dan als sturingsinstrument.” (R1, R5)</p>
Werkwijze:	<ul style="list-style-type: none"> • Formele werkwijze conform Wgr (art. 24) • Werken vanuit kernagenda • Indirecte sturing 	<p>“De sturingsmogelijkheden zitten vooral aan de voorkant, maar een 180-gradendraai niet realistisch.” (R3)</p> <p>“Impliciete sturing ontstaat wanneer raden zich weten te verenigen door samen zienswijzen op te stellen.”(R3)</p>

Voorwaarden & beperkingen:	<ul style="list-style-type: none"> • Unanimiteit bij instelling • Duidelijke taakomschrijving • Samenspel gemeenten 	<p>“Met één tegenstem gaat het feest niet door.”(R1)</p> <p>“Het is van belang dat de RAC een zeker gezag uitstraalt.” (R3)</p> <p>“Het samenspel binnen de regio is niet op het niveau om een RAC in te stellen.” (R4)</p>
---------------------------------------	--	---

Raadsrapporteur		
Variabelen:	Bevindingen:	Quotes:
Doel:	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren informatiepositie • Schakel tussen regio en raad • Betrokkenheid creëren • Adviseren over besluitvorming 	<p>“De raadsrapporteur heeft op verschillende plekken zijn meerwaarde getoond door de flexibele schakel te zijn tussen de gemeenteraad en het samenwerkingsverband.”(R2)</p> <p>“Sinds het aanstellen van de raadsrapporteurs is er meer betrokkenheid ontstaan bij GR’s.” (R6)</p>
Invloed:	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering informatiepositie • Informeel netwerk rapporteurs • Ontlasting van raadsleden 	<p>“Door de rapportages blijft het voor overige raadsleden behapbaar.” (R6)</p> <p>“Rapporteurs kunnen een GR goed volgen en terugkoppelen naar de raad. De belangrijkste voorwaarde: een goede informatieoverdracht.” (R4)</p>
Werkwijze:	<ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze volgens afspraken gemeenteraad • Flexibele rolvervulling 	<p>“Raadsrapporteurs volgen ontwikkelingen in de regio, bijvoorbeeld de vergaderingen van het AB, werkbezoeken of bijeenkomsten.” (R6)</p> <p>“Het rapporteursmodel is laagdrempeliger, flexibeler en daarmee een interessant alternatief op de RAC.” (R5)</p>
Voorwaarden & beperkingen:	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende tijd/ondersteuning • Duidelijke taakomschrijving • Vaardigheden rapporteurs • Neutraliteit 	<p>“De rapportagevaardigheden kunnen breed uiteenlopen.” (R2, R6)</p> <p>“Het succes is sterk afhankelijk van de communicatie/rapportagevaardigheden van de rapporteurs.” (R5)</p> <p>“Raadsrapporteurs worden al snel overbelast en het is lastig politiek neutraal te rapporteren.” (R1)</p>

Deelconclusie

De resultaten laten zien dat de RAC en raadsrapporteur belangrijke aanvullende instrumenten vormen voor raadsleden binnen regionale samenwerking. De RAC heeft door haar formele status potentieel meer gezag en structuur, maar het instellen van een RAC vereist unanimititeit, waarmee de drempel hoog is. Tegenover de RAC biedt de raadsrapporteur flexibiliteit en laagdrempeligheid bij instelling. Het functioneren van de raadsrapporteur is echter afhankelijk van de inzet, vaardigheden, voldoende tijd en ondersteuning van de rapporteurs. Beide instrumenten hebben dezelfde doelen, zoals het verbeteren van de informatievoorziening en het creëren van betrokkenheid bij regionale thema's. Bij de volgende deelvraag volgt een diepere analyse van de RAC en raadsrapporteur, waarbij naast de controlemogelijkheden wordt gekeken naar de kansen tot sturing.

5.2 Controle & sturing

Welke controle- en sturingsinstrumenten kunnen raadsleden inzetten in het kader van regionale samenwerking?

De interviews laten zien dat zowel de RAC als de raadsrapporteur een belangrijke rol spelen bij het versterken van de controlerende positie van raadsleden binnen regionale samenwerking. Zoals eerder geschetst verschillen de instrumenten in formele status en werkwijze, maar de respondenten benoemen in de interviews ook de overeenkomsten.

De meerwaarde van beide instrumenten ligt in het verbeteren van de informatiepositie, het vergroten van de betrokkenheid en het creëren van continuïteit in de terugkoppeling van regio naar raad. Daarmee versterken zij de input- en throughputlegitimiteit van regionale besluitvorming. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat de sturingsmogelijkheden beperkt blijven. Beide instrumenten faciliteren vooral indirecte sturing, terwijl de directe beïnvloeding van een samenwerkingsverband slechts beperkt haalbaar is. Deze dynamiek; de relatief sterke bijdrage aan controle en de beperkte bijdrage aan sturing, staat in de onderstaande tabel samengevat.

Invloed RAC & raadsrapporteur op controle & sturing		
Variabelen:	Bevindingen:	Quotes:
Bijdrage controlerende rol	<ul style="list-style-type: none">• Versterking informatiepositie raad• Terugkoppeling & continuïteit• Vergroting betrokkenheid raadsleden	<p>“De belangrijkste voorwaarde voor beide instrumenten is een goede informatieoverdracht.” (R4)</p> <p>“Beide instrumenten kunnen de informatiepositie versterken & de betrokkenheid van raden vergroten. Dat is goed voor de inputlegitimiteit.” (R2)</p>

Mogelijkheid tot bijsturen	<ul style="list-style-type: none"> • Controle sterker dan sturing • RAC/raadsrapporteur faciliteren indirecte sturing • Directe sturing beperkt 	<p>“Als controlerende instrumenten functioneren zij een stuk beter dan als sturingsinstrumenten.” (R1, R3, R5, R6)</p> <p>“Met ‘soft controls’ kun je een GR het meest bijsturen.” (R5)</p> <p>“Uiteindelijk ga je de koers van een GR met de RAC noch met zienswijzen 180 graden wijzigen.” (R4)</p>
-----------------------------------	--	---

Deelconclusie

Uit de interviews blijkt dat de RAC en raadsrapporteur vooral bijdragen aan sterkere democratische controle. Deze instrumenten kunnen helpen de informatiepositie van raadsleden te verbeteren, zorgen voor structurele terugkoppeling en vergroten de betrokkenheid binnen- en tussen raden. De sturingskracht blijft echter beperkt: beide instrumenten creëren geen directe invloed op de koers van een GR. Sturing ontstaat vooral indirect, via goed georganiseerde soft controls. Hiervoor dienen gemeenteraden elkaar op informele momenten te treffen, bijvoorbeeld op regionale bijeenkomsten, en te werken aan het onderlinge samenspel. Dit creëert gerichte sturingsmogelijkheden, zoals het intergemeentelijk indienen van moties, amendementen of zienswijzen en het coördineren van raadvragen tussen gemeenten. Samenvattend bieden de RAC en raadsrapporteur een belangrijke basis voor controle, terwijl daadwerkelijke sturing afhankelijk blijft van samenwerking en de bereidheid van raden om gezamenlijk op te trekken.

5.3 Formeel versus praktijk

Hoe is de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden juridisch-institutioneel vormgegeven?

Uit de interviews komt een duidelijk onderscheid naar voren tussen de formele inrichting van democratische controle en de wijze waarop deze in de praktijk functioneert. Respondenten zijn overwegend positief over het juridisch kader waarbinnen regionale samenwerking is georganiseerd, maar plaatsen kanttekeningen bij de effectiviteit ervan in de dagelijkse praktijk.

Allereerst blijkt dat de Wgr volgens respondenten een stevig formeel fundament biedt voor democratische controle. Tegelijkertijd geven meerdere respondenten aan dat deze formele mogelijkheden niet automatisch leiden naar een goede controlepositie. Tijdens de interviews werd duidelijk dat de praktijk een ander beeld laat zien. Het multilevel governance perspectief laat zien hoe verlengd lokaal bestuur verschuift naar verlegd bestuur en sommige respondenten spreken zelfs van een vierde bestuurslaag. In de onderstaande tabel staan de resultaten samengevat.

Wgr & multilevel governance		
Variabelen:	Bevindingen:	Quotes:
Formeel kader van controle	<ul style="list-style-type: none"> • Uitgebreid instrumentarium • Bijdrage aan controle 	<p>“De Wgr is ‘volmaakt’ waar het gaat om controlemogelijkheden.” (R1)</p> <p>“Formeel is de democratische controle goed ingebed, want raden hebben voldoende opties om een samenwerkingsverband te controleren.” (R3)</p>
Wgr-structuur	<ul style="list-style-type: none"> • Systeem van verlengd lokaal bestuur 	<p>“Volgens de wettelijke definitie faciliteert de Wgr verlengd lokaal bestuur en staat deze niet op afstand van de raden.” (R1, R2, R3, R5)</p>
Praktische verschuiving	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming verschuift naar regio • Two-level game 	<p>“Als je raadsleden niet weet te betrekken bij een GR, dan verandert ‘verlengd bestuur’ in ‘verlegd bestuur’.” (R1)</p> <p>“In de praktijk ontstaat een two-level game. Raadsleden doen hun werk op een ander niveau (gemeente) dan het niveau waar feitelijk bestuurd wordt (de regio).” (R1, R2, R6)</p>
Ervaring	<ul style="list-style-type: none"> • Kloof tussen formele bevoegdheden & feitelijke invloed • Aanwezigheid vierde bestuurslaag 	<p>“Hoewel de Wgr formeel gezien verlengd bestuur is, schuurt het in de praktijk en wordt een vierde bestuurslaag ervaren.” (R1, R2, R3, R5, R6)</p> <p>“Het is onwenselijk om een vierde bestuurslaag te formaliseren.” (R5)</p>

Deelconclusie

De respondenten geven aan dat de democratische controle op regionale samenwerking juridisch gezien grotendeels aanwezig is. De Wgr biedt een stevig kader waarmee de controlepositie van raadsleden in theorie sterk is. Maar de praktijk schuurt; waar de Wgr als beginsel verlengd bestuur faciliteert, blijkt besluitvorming zich steeds meer op regionaal niveau af te spelen en blijft controle achter. De situatie waarin raadsleden op een ander niveau opereren dan het niveau waar de feitelijke keuzes worden gemaakt, wordt als een two-level game getypeerd en komt meermaals naar voren. Door de kloof tussen formele bevoegdheden en feitelijke invloed ervaren sommige respondenten de aanwezigheid van een vierde bestuurslaag. Hoewel de respondenten verschillend denken over de wenselijkheid van een vierde bestuurslaag, zijn zij het eens dat het probleem niet bij de instrumenten ligt. Samenvattend is de juridisch-institutionele inbedding van controle op papier goed geregeld, maar leidt dit in de praktijk niet tot een goede controlepositie van raadsleden. Het werkelijk probleem ligt niet bij de instrumenten (structuur), maar eerder bij de factoren (cultuur).

5.4 Factoren

Welke factoren bevorderen of belemmeren de inzet van controle-instrumenten binnen regionale samenwerkingsverbanden?

Tijdens de interviews werd er niet alleen gefocust op de functie van de RAC en raadsrapporteur. Beide instrumenten hebben voor- en nadelen, maar dragen wezenlijk bij aan de controlerende taak van raadsleden binnen regionale samenwerking. In het vervolg van de interviews werd er daarom ingezoomd op de factoren die de inzet van deze instrumenten bevorderen en belemmeren. De respondenten suggereren dat er een aantal verklarende factoren zijn waarom raadsleden gebrek aan grip op regionale samenwerking ervaren. Zo werd tijdsgebrek in ieder interview benoemd, terwijl de betrokkenheid van raadsleden en de complexiteit van regionale dossiers ook meermaals naar voren kwam. Sommige factoren kunnen de inzet van instrumenten zowel versterken als frustreren. Denk hierbij aan de informatievoorziening, timing en het samenspel tussen verschillende gemeenten in een regio. In de onderstaande tabel staan de factoren kort samengevat.

Factoren die de inzet van controle-instrumenten beïnvloeden			
Overzicht factoren: (N= aantal keer benoemd door respondenten)	Positieve factor:	Negatieve factor:	Quotes:
Tijd & capaciteit	N=0	N=6	'Tijdsgebrek is een verklarende factor.' (Stelling van alle respondenten)
Kennis & expertise	N=2	N=4	"Het ontbreekt soms aan kennis bij raadsleden." (R4, R5, R6)
Complexiteit	N=0	N=5	"Regionale samenwerking zorgt voor ongemak bij raadsleden." (R2) "Soms is het zo ingewikkeld dat niemand het meer begrijpt." (R6)
Informatievoorziening	N=4	N=4	"Een zwakke informatiepositie maakt controle lastig." (R1, R4)
Timing	N=2	N=3	"Timing is alles." (R1, R3, R6)
Taakafbakening	N=4	N=2	"Duidelijke rolverdeling helpt om grip te houden." (R2)
Ondersteuning (griffie/ambtelijk)	N=4	N=0	"De griffie speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van de raad. Ondersteuning is essentieel om grip te krijgen." (R1, R3)
Samenwerking binnen de gemeente	N=3	N=3	"Sommige raadsleden zie je regionale samenwerking als hobby najagen. De grote meerderheid bemoeit zich er amper mee." (R4)
Samenwerking met deelnemende gemeenten	N=3	N=3	"Van een goed samenspel is niet altijd sprake." (R1, R4, R6)
Harmonisatie versus couleur locale	N=2	N=2	"Gezamenlijk optrekken helpt om invloed te vergroten. Lokale verschillen maakt samenwerking lastig." (R1, R3, R4, R5)

Deelconclusie

Uit de interviews blijkt dat gebrek aan grip op regionale samenwerking sterk afhankelijk is van contextuele factoren. De factoren die het vaakst belemmerend werken zijn: tijdsdruk, informatieachterstand, beperkte afstemming en timing. Tegelijkertijd benadrukken de respondenten dat een sterke informatievoorziening, goede ondersteuning, duidelijke taakafbakening en intergemeentelijke samenwerking de controlepositie aanzienlijk kunnen versterken. Zowel de positieve als negatieve factoren zijn structureel van aard. De effectiviteit van controle-instrumenten als de RAC en raadsrapporteur staat of valt dus door de genoemde factoren. Daarmee ontstaat een logische brug naar de laatste deelvraag, waarin de oplossingsrichtingen en het advies behandeld worden.

5.5 Oplossingsrichtingen

Wat kan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden doen om de positie van raadsleden binnen regionale samenwerking te versterken?

De semigestructureerde interviews werden op een vergelijkbare manier afgesloten. Aan het eind van ieder gesprek werd aan de respondenten gevraagd wat zij als advies willen meegeven. Vijf van de zes respondenten hebben ervaring als raadslid, zij konden zich extra verplaatsen in de positie van raadsleden en het advies op hun behoefte afstemmen. De respondent zonder raadservaring werkt in het dagelijks leven nauw samen met de gemeenteraad, dus ook deze persoon kon de slotvragen goed beantwoorden.

De respondenten zien dat de NVvR raadsleden kan ondersteunen om hun grip op regionale samenwerking te versterken. Zij benadrukken dat er een sterke behoefte is aan kennisdeling, praktische ondersteuning en gerichte communicatie over regionale samenwerking. Het ontwikkelen van een toolkit, het delen van good practices en het verder verrijken van het leerplatform wordt door de respondenten meermaals benoemd. Ook belangenbehartiging komt tijdens de interviews naar voren. In de onderstaande tabel staan de belangrijkste aanbevelingen uit de interviews samengevat.

Versterking positie raadsleden: Rol NVvR		
Variabelen:	Bevindingen:	Quotes:
Kennisdeling	<ul style="list-style-type: none">Het opbouwen van een kennisdossierDelen van good practices	<p>“Het helpt om over dit thema een kennisdossier op te bouwen. Hou de publicaties over regionale samenwerking goed in de gaten”. (R2)</p> <p>“Goede voorbeelden kunnen inspirerend zijn en raden kunnen deze voorbeelden volgen.” (R6)</p>
Communicatie	<ul style="list-style-type: none">Communicatie afstemmen op Planning en controlcyclus (P&C cyclus)	<p>“Regionale samenwerking blijft nu eenmaal een lastig thema. Een bepaalde mate van versimpeling, bijvoorbeeld in de communicatie</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Complexe informatie vertalen naar begrijpelijke taal 	<p>op de website, is daardoor wenselijk.” (R2)</p> <p>“Communiceer over belangrijke ontwikkelingen en doe dit op strategische momenten. Zoals gezegd is timing erg belangrijk; je moet het ijzer smeden wanneer het heet is.” (R4)</p>
Praktische ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen van toolkit • Optimaliseren/aanvullen van het leerplatform 	<p>“Raadsleden hebben meer grip op regionale samenwerking wanneer zij beter gebruik maken van de instrumenten. Misschien helpt een toolkit daarbij.” (R5, R6)</p> <p>“Jullie kunnen het leerplatform aanvullen/optimaliseren.” (R4, R6)</p>
Belangenbehartiging	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor positie en werkdruk van het raadslid • Raadslidmaatschap aantrekkelijker maken 	<p>“Op de lange termijn kan de NVvR zich richten op belangenbehartiging om de positie van raadsleden te versterken.” (R1, R3, R6)</p> <p>“Het raadswerk mag aantrekkelijker gemaakt worden. Minder tijdsdruk en een betere vergoeding helpen raadsleden om zich ook meer te focussen op regionale samenwerking.” (R1)</p>

Deelconclusie

Volgens de respondenten kan de NVvR de positie van raadsleden binnen regionale samenwerking versterken door zich te richten op kennisdeling, communicatie, praktische ondersteuning en belangenbehartiging. De aanbevelingen richten zich niet op het creëren van nieuwe instrumenten, maar op het beter gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden. Zo kunnen raadsleden met een toolkit en aanvullende modules op het leerplatform op korte termijn geholpen worden beter gebruik te maken van de beschikbare instrumenten. Voor de lange termijn dient de NVvR zich te richten op belangenbehartiging, met aandacht voor werkdruk, ondersteuning en de positie van het raadslid. De Vereniging kan een belangrijke rol spelen bij het agenderen van deze structurele voorwaarden die essentieel zijn voor een sterke democratische controle.

Tot slot

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten gepresenteerd aan de hand van de vijf deelvragen. Iedere deelvraag werd kort uitgewerkt met een inleiding, een schematische analyse van de resultaten, en vervolgens afgesloten met deelconclusies. In het conclusiehoofdstuk worden deze bevindingen samengebracht met de analyse van het theoretisch kader. Op deze manier kan er stapsgewijs antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van het onderzoek.

6. Conclusie

De onderzoeksfase is afgerond met een zestal diepte-interviews en de daaropvolgende resultatenanalyse. De deelconclusies die uit de analyse volgden, worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt naar de eindconclusie. Het doel is om in dit hoofdstuk het onderzoek te concluderen en antwoord te geven op de hoofdvraag van het onderzoek: *“Hoe kunnen raadsleden, in het bijzonder via de RAC en de raadsrapporteur, hun controlerende rol beter benutten om de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden te versterken?”*

Hoe dragen de RAC en de raadsrapporteur bij aan de controlerende taak van raadsleden binnen regionale samenwerking?

Uit het theoretisch kader blijkt dat de RAC en raadsrapporteur vooral bijdragen aan de input, throughput- en feedbacklegitimiteit van regionale besluitvorming. De analyse laat zien dat deze instrumenten primair bijdragen aan het versterken van de informatiepositie en het creëren van betrokkenheid bij raadsleden. De interviews bevestigen dit beeld: de RAC is een collectief, formeel ingebed instrument, dat raden kunnen inzetten om informatie te delen, regionaal af te stemmen en om gezamenlijk invloed uit te oefenen. Het collectieve element kan in de praktijk ook belemmerend werken, want door de vereiste unanimiteit is de drempel om een RAC in te stellen relatief hoog. Ook de raadsrapporteur versterkt de informatiepositie van de raad en zorgt voor continuïteit en betrokkenheid bij regionale samenwerking. De werkwijze van de raadsrapporteur is in tegenstelling tot de RAC flexibel en laagdrempelig, maar daardoor kan de rolvulling van individuele raadsrapporteurs ook breed uiteenlopen. Vaak verdiepen één of twee raadsleden zich in een samenwerkingsverband, volgen zij de ontwikkelingen en rapporteren zij terug aan de gemeenteraad om de besluitvorming voor te bereiden. Beide instrumenten versterken dus de controlerende taak van raadsleden, terwijl het aan directe sturingskracht ontbreekt. De RAC en de raadsrapporteur beïnvloeden vooral het proces en de onderlinge afstemming, maar zorgen niet voor directe sturing.

Welke controle- en sturingsinstrumenten kunnen raadsleden inzetten in het kader van regionale samenwerking?

Raadsleden beschikken over een breed palet aan instrumenten, die te categoriseren zijn in drie categorieën. Allereerst de algemene raadsinstrumenten die voortvloeien uit de Gemeentewet en bevestigd worden in het Reglement van Orde, zoals moties en amendementen. Aanvullend zijn er Wgr-instrumenten bijgekomen, specifiek gericht om samenwerkingsverbanden beter te controleren, waaronder de RAC. Tot slot zijn er de soft controls, de informele momenten waarop raadsleden vanuit verschillende gemeenten elkaar treffen en met elkaar afstemmen. Via deze laatste route kunnen raadsleden in de praktijk het meest sturen, bijvoorbeeld door gezamenlijke zienswijzen, moties en amendementen in te dienen, raadvragen te coördineren, of door als collectief te evalueren. Waar de RAC en raadsrapporteur een sterke basis bieden voor controle, blijft daadwerkelijke sturing afhankelijk van de intergemeentelijke samenwerking en de bereidheid van gemeenten om samen op te trekken.

Hoe is de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden juridisch-institutioneel vormgegeven?

De historische analyse liet zien dat een sterke groei van het aantal samenwerkingsverbanden gepaard ging met een sterke afname van het aantal Nederlandse gemeenten. Voor de gemeenten werd regionale samenwerking in de loop der jaren steeds belangrijker en de Wgr deed haar intrede om verlengd lokaal bestuur te faciliteren. Bevoegdheden blijven bij de deelnemende gemeenten en de Wgr is diverse malen vernieuwd om de controlerende positie van raden te versterken. In theorie is er dan ook sprake van een sterk controlekader. In de praktijk ontstaat er echter een kloof tussen formele bevoegdheden en feitelijke invloed. Er wordt in de praktijk op regionaal niveau bestuurd, terwijl er op gemeentelijk niveau gecontroleerd wordt door raadsleden. Deze situatie wordt een two level game genoemd en de afstand hindert goede controle en sturing. Waar de Wgr in beginsel verlengd bestuur faciliteert, verschuift dit in de praktijk naar verlegd lokaal bestuur en wordt er zelfs gesproken over een vierde bestuurslaag. Dit betekent dat raadsleden weliswaar formele controlebevoegdheden behouden, maar dat hun feitelijke mogelijkheden om regionale besluitvorming te volgen, te beïnvloeden en bij te sturen onder druk komen te staan. Volgens de respondenten zijn er geen extra aanvullende instrumenten nodig en is de Wgr nog niet toe aan vernieuwing. In plaats van het zoeken naar structuuroplossingen, kan er beter gekeken worden naar cultuuroplossingen: de factoren die de inzet van controle-instrumenten als de RAC en raadsrapporteur in de weg staan.

Welke factoren bevorderen of belemmeren de inzet van controle-instrumenten binnen regionale samenwerkingsverbanden?

Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal structurele knelpunten zijn die de controle op regionale samenwerking belemmeren. Vooral tijdsgebrek, een zwakke informatiepositie en onvoldoende regionale afstemming worden genoemd door de respondenten. Ook raadsrapporteurs en afgevaardigden van de RAC worden al snel overbelast. Tegelijkertijd kunnen factoren ook positief werken en de grip op regionale samenwerking bevorderen. Denk hierbij aan goede ondersteuning, juiste timing binnen P&C-cycli, en aan een duidelijke taakafbakening en verdeling van de workload. Factoren kunnen ook zowel positief als negatief werken. Zo functioneren raadsrapporteurs beter in een regio waar de deelnemende gemeenteraden al goed met elkaar samenwerken. Tegelijkertijd kwam in één van de interviews naar voren dat de instelling van een RAC werd tegengehouden in een regio waarin het samenspel nog ontbreekt. De RAC en raadsrapporteur kunnen dus een significante bijdrage leveren aan de controlerende taak van raadsleden, maar de daadwerkelijke grip op regionale samenwerking blijft sterk afhankelijk van contextuele factoren.

Wat kan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden doen om de positie van raadsleden binnen regionale samenwerking te versterken?

Uit de analyse blijkt dat de NVvR een belangrijke ondersteunende rol kan spelen bij het versterken van de positie van raadsleden. De aanbevelingen richten zich op vier hoofdlijnen: kennisdeling, communicatie, praktische ondersteuning en belangenbehartiging. Op korte termijn kan de NVvR raadsleden helpen met het verrijken van het leerplatform, het maken van een toolkit, en het opbouwen van een kennisdossier. Daarnaast kan de Vereniging raadsleden helpen door complexe informatie te vereenvoudigen en berichtgeving te timen binnen de P&C-cycli. Op de lange termijn zijn raadsleden gebaat bij belangenbehartiging. Door het drukke takenpakket van raadsleden blijft er onvoldoende tijd over om regionale samenwerking adequaat te controleren. Daarom dient er aandacht te zijn voor structurele knelpunten als werkdruk, ondersteuning en de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap in de gesprekken die de NVvR voert met BZK.

6.1 Eindconclusie

Hoe kunnen raadsleden, in het bijzonder via de RAC en de raadsrapporteur, hun controlerende rol beter benutten om de democratische controle op regionale samenwerkingsverbanden te versterken?

De centrale conclusie van dit onderzoek is dat raadsleden hun controlerende rol binnen regionale samenwerking vooral beter kunnen benutten door het versterken van hun informatiepositie, het organiseren van structurele terugkoppeling en het intensiveren van de intergemeentelijke samenwerking. Volgens de respondenten beschikken raadsleden over voldoende controle-instrumenten om hier invulling aan te geven. Na iedere Wgr-vernieuwing kwamen er nieuwe opties bij en uit dit onderzoek blijkt dat het toevoegen van extra instrumenten het probleem in de toekomst niet verder gaat oplossen.

In plaats daarvan kunnen raadsleden hun grip op regionale samenwerking verstevigen door beter gebruik te maken van de bestaande instrumenten. Het rapporteursmodel en de RAC zijn nog relatief nieuw, en vooral de RAC wordt nog weinig ingezet in Nederland. De RAC kent een sterke formele basis en biedt een regionaal platform voor gezamenlijke controle. De raadsrapporteur werkt flexibeler, is laagdrempeliger en heeft als doel om de informatievoorziening en de betrokkenheid bij regionale besluitvorming in de eigen raad te versterken. Beide instrumenten dragen primair bij aan de controlerende functie, maar zorgen niet voor directe sturing.

De mogelijkheden tot sturing blijven beperkt, mede door de aard van regionale samenwerking waarin het draait om zeggenschap delen. Raden hebben daarom de beste kans tot bijsturing wanneer zij gezamenlijk zienswijzen indienen, regionaal afstemmen en evaluaties met elkaar bundelen. Dit verloopt via soft controls: de momenten waarop raden elkaar informeel treffen, maar dit vereist een sterk intergemeentelijk samenspel. Uit de interviews bleek dat de samenwerking in de ene regio verder gevorderd is dan in de ander. Mede daardoor kan de instelling van een RAC verhinderd worden en verlopen soft controls in de praktijk nog suboptimaal.

Doorslaggevend voor het succes van de instrumenten zijn de randvoorwaarden waaronder zij functioneren. De factoren tijdsgebrek, zwakke informatiepositie en onvoldoende regionale afstemming verklaren het gebrek aan grip op regionale samenwerking. Daarentegen kunnen goede ondersteuning, juiste timing binnen P&C-cycli en een evenredige verdeling van de workload een positief effect hebben op de regionale grip. De respondenten benadrukken dat de oplossing vooral gezocht moet worden bij het aanpakken van deze factoren (cultuur) en niet zo zeer bij institutionele aanpassingen (structuur).

Om de democratische controle te versterken is daarom een dubbele beweging nodig. Raadsleden en gemeenten kunnen de bestaande instrumenten actiever en strategischer inzetten, maar zij dienen daarbij passend ondersteund te worden. De NVvR kan raadsleden op korte termijn helpen op het gebied van kennisdeling, communicatie en praktische ondersteuning. Op de lange termijn blijft de NVvR gefocust op belangenbehartiging, specifiek op de positie en werkdruk van het raadslid en de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap. In de huidige situatie blijft er immers structureel te weinig tijd over voor het lekenbestuur om de gemeenschappelijke regelingen voldoende te controleren.

7. Discussie

Toelichting

In het discussiehoofdstuk wordt er kort gereflecteerd op het onderzoeksproces. Hoewel dit onderzoek waardevolle inzichten biedt in democratische controle op regionale samenwerking, kent het ook enkele methodologische en inhoudelijke beperkingen. In het kader van transparantie worden deze ‘witte vlekken’ toegelicht en het hoofdstuk wordt afgesloten met een aanbeveling naar vervolgonderzoek.

Beperkte steekproef

Voor dit onderzoek zijn er zes diepte-interviews afgenomen en dat is een relatief klein aantal. Dit heeft vooral te maken met de onderzoeksopzet; semigestructureerde interviews met verschillende experts/praktijkdeskundigen op het gebied van regionale samenwerking. De groep experts en praktijkdeskundigen met specifieke kennis van regionale samenwerking is relatief beperkt, maar het is gelukt om de beoogde respondenten van paragraaf 4.2 te spreken. Het is een bewuste keuze geweest om raadsleden niet te benaderen voor het onderzoek. De onderzoeksfase viel namelijk samen met de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 en het is lastig voor nieuw verkozen raadsleden om het perspectief van de experts uit te dagen. Wel kwam het perspectief van raadsleden tijdens de interviews goed naar voren; vijf van de zes respondenten heeft ervaring als raadslid en de overige respondent werkt in zijn functie nauw met raadsleden samen.

Nieuwe instrumenten

De RAC en raadsrapporteur zijn relatief nieuwe instrumenten. Zeker de RAC is nog een onbekend en onbemand instrument (NVvR, 2024). Het rapporteursmodel wordt meer gebruikt in gemeenteland, maar het precieze aantal is onbekend. Beide instrumenten staan nog in de kinderschoenen en zullen zich in de toekomst verder ontwikkelen. Een belangrijke nuance is dat er weinig empirische data specifiek over deze instrumenten bestaan. Het ging in de interviews voornamelijk over de potentie van de RAC en raadsrapporteur om het democratisch tekort te dichten. Het is daarom relevant om de ontwikkeling en effectiviteit van deze instrumenten op langere termijn te blijven onderzoeken. Per slot van rekening blijft kwalitatief onderzoek deels interpretatief van aard, waardoor andere onderzoekers mogelijk andere accenten zouden leggen binnen dezelfde interviews.

Vervolgonderzoek

In dit onderzoek werd het democratisch tekort op regionale samenwerking vanuit verschillende perspectieven onderzocht en werden de controle-instrumenten RAC en raadsrapporteur met elkaar vergeleken. Regionale samenwerking is een breed thema en daarom kan er bij een vervolgonderzoek voor een geheel andere invalshoek gekozen worden. Het is daarom aanbevolen om bij een volgend kwalitatief onderzoek over regionale samenwerking raadsleden te interviewen. Vervolgonderzoek kan daarbij gekoppeld worden aan een specifiek thema, bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie (RES). Waar dit onderzoek zich in algemene zin richtte op regionale samenwerking en gebruikmaakte van een beperkte groep experts en praktijkdeskundigen, kan vervolgonderzoek met een grotere steekproef onder raadsleden juist meer inzicht geven in de dagelijkse praktijk van democratische controle binnen een concreet regionaal dossier.

8. Advies

Toelichting

In dit onderzoek is het thema regionale samenwerking vanuit verschillende perspectieven onderzocht, zijn de instrumenten RAC en raadsrapporteur met elkaar vergeleken en konden verschillende experts/praktijkdeskundigen tijdens de interviews het advies uitdagen. Deze gegevens dragen bij aan een brede theoretische basis, maar de NVvR wil weten wat zij in de praktijk voor raadsleden kan betekenen. De aanbevelingen richten zich op vier samenhangende thema's: kennisdeling, communicatie, praktische ondersteuning en belangenbehartiging. In dit slothoofdstuk staat de volgende adviesvraag kort centraal: *Wat kan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden doen om de positie van raadsleden binnen regionale samenwerking te versterken?* In het adviesrapport 'Raad & Regio' wordt het advies specifiek uitgewerkt in concrete actiepunten voor de NVvR.

Kennisdeling

Regionale samenwerking is en blijft een complex thema voor raadsleden. Raadsleden worden geacht een verlengd bestuur te controleren en de invulling van de controlerende rol kan tussen raden breed variëren. Vanuit deze zoekende rol van raadsleden ontstaat een duidelijke behoefte naar kennisdeling. Kennisdeling is één van de speerpunten van de NVvR en de organisatie heeft daarbij een verbindende en faciliterende rol. Zo kan de NVvR concreet bijdragen aan het versterken van de kennispositie van raadsleden door good practices te delen. Denk hierbij aan het onder de aandacht brengen van de RAC en raadsrapporteur als controle-instrumenten, of aan het terugkoppelen van goed georganiseerde soft controls. De NVvR bereikt namelijk zowel ervaren als nieuwe raadsleden, maar ook regio's waar de samenwerking tussen raden al intensief is en regio's waar het samenspel nog stroef verloopt. Het delen van good practices kan daarmee inspirerend zijn voor raden om de goede voorbeelden elders te volgen. Daarnaast is het van belang dat de NVvR een centraal kennisdossier gaat opbouwen. In dit dossier verzamelt de NVvR relevante publicaties, ordent deze en vat de documenten samen. Op deze manier dient het kennisdossier als een vaste doorverwijsplek voor vragen over regionale samenwerking. De vragen die de NVvR ontvangt, komen rechtstreeks van raadsleden, universiteiten of van de kennispartners. Een centraal kennisdossier geeft raadsleden eenvoudiger toegang tot relevante kennis en praktijkervaringen. Tegelijk biedt het de NVvR een vaste doorverwijsplek voor vragen over regionale samenwerking, zonder dat dit extra capaciteit van haar medewerkers vraagt.

Communicatie

De NVvR communiceert structureel met haar doelgroep via de website, nieuwsbrief en sociale mediakanalen. Met bijna 5.000 volgers op LinkedIn en ruim 7.000 abonnees op de nieuwsbrief weet de NVvR raadsleden op diverse manieren te bereiken. De meeste berichtgeving over regionale samenwerking verscheen in 2022 op de website, mede door de vernieuwing van de Wgr in juli van dat jaar. Uit dit onderzoek blijkt dat timing en toegankelijkheid van informatie belangrijke randvoorwaarden zijn voor de controle van regionale samenwerking. Het advies aan de NVvR is daarom om berichtgeving over regionale samenwerking te timen met de P&C-cycli van gemeenschappelijke regelingen. Deze cyclus begint meestal twaalf weken voor het zomerreces met de ontwerpbegroting van het Dagelijks Bestuur (DB). In deze periode kunnen raden

zienswijzen indienen en daarmee de meeste invloed uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband. De beste timing voor berichtgeving ligt daarom binnen deze cycli. De content van de NVvR richt zich momenteel vooral op nieuwe raadsleden, zodat zij goed aan de raadsperiode kunnen beginnen. Omdat er veel informatie op raadsleden afkomt, zijn relevantie en timing essentieel in de communicatie. Tot slot is het advies aan de NVvR om de communicatie over dit onderwerp te vereenvoudigen. Publicaties over regionale samenwerking zijn vaak theoretisch en complex van aard. De NVvR kan deze met een vertaalslag praktischer en toegankelijker maken voor de doelgroep. Door berichtgeving toegankelijk te maken op B1-niveau, voorkomt de NVvR dat raadsleden afhaken door de complexiteit.

Praktische ondersteuning

Raadsleden kunnen verder ondersteund worden met hulpmiddelen voor de uitvoering van hun controlerende taak. Uit dit onderzoek blijkt dat raadsleden hun grip op regionale samenwerking kunnen verstevigen wanneer zij beter gebruik maken van de beschikbare instrumenten. Mede daarom is het advies voor de NVvR om een toolkit te maken. Deze 'gereedschapskist' kan gevuld worden met een overzicht en uitleg van de verschillende instrumenten, zodat raadsleden deze eenvoudig terug kunnen vinden en gericht kunnen inzetten. De toolkit is het meest effectief wanneer deze digitaal toegankelijk is en geïntegreerd wordt op het leerplatform. Op het leerplatform heeft de NVvR al een verdiepende leerlijn gemaakt over regionale samenwerking met daarin een webinar en een essential. Het advies is om deze leerlijn te optimaliseren, bijvoorbeeld met een praktische module over de werking van de instrumenten of met een kennisclip over de verschillende typen gemeenschappelijke regelingen.

Belangenbehartiging

Tot slot blijft belangenbehartiging een belangrijke kerntaak van de NVvR. De NVvR is momenteel in gesprek met verschillende kandidaten voor de werkgroep belangenbehartiging. Deze werkgroep focust zich onder meer op de rechtspositie van raadsleden en over de toekomst van het raadsambt. Uit het onderzoek blijkt dat tijdsgebrek en een te hoge werkdruk structurele knelpunten zijn, waardoor raadsleden regionale samenwerkingsverbanden onvoldoende kunnen controleren. In de huidige situatie is het niet realistisch voor raadsleden om hun controlerende taak in regionale samenwerking voldoende uit te oefenen, waarmee een democratisch tekort blijft staan. Het formaliseren van een vierde bestuurslaag is echter onwenselijk. Dit vraagt om een aanpassing van het Huis van Thorbecke, terwijl de maatschappelijke opgaven zich niet door institutionele kaders laat begrenzen.

Het onderzoek wijst op de noodzaak om keuzes te maken die bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap. Als de gemeenteraad in de toekomst een lekenbestuur wil blijven, dan moet een groot deel van het takenpakket van de raadsleden verschoven worden. Tegenover dit lekenbestuur staat het fulltime raadslidmaatschap. Over het professionaliseren van het raadslidmaatschap wordt veel gesproken en met name in de grote gemeenten is het draagvlak groot (NVvR, 2020). Het advies aan de werkgroep belangenbehartiging is om hun standpunt de komende periode concreet uit te werken en hier een strategie aan te koppelen. Het democratisch tekort kan niet opgelost worden zonder de probleemfactoren aan te pakken. Wanneer de werkdruk onder raadsleden structureel afneemt, ontstaat daarentegen meer ruimte om samenwerkingsverbanden te controleren.

Bibliografie

- Benders, S. &. (2022, augustus 31). *Voorbeelden operationalisatie in je scriptie*. Opgehaald van Scribbr: <https://www.scribbr.nl/scriptie-structuur/voorbeeld-operationalisatie/>
- Binnenlands Bestuur. (2025, maart 14). *Hoe krijgen gemeenteraden grip op regionale samenwerkingsverbanden?* Opgehaald van Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kokxdevoogd/hoe-krijgen-gemeenteraden-grip-op-regionale>
- Blankesteyn et al. (2025). *Regionale samenwerking: van structuuroplossingen naar cultuurveranderingen*. Opgehaald van Kokxdevoogd: <https://www.kokxdevoogd.nl/kennis/regionale-samenwerking-van-structuuroplossingen-naar-cultuurverandering/>
- Bogt, H. t. (2019, april 1). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* Opgehaald van Raad voor het Openbaar Bestuur: file:///C:/Users/JariHommels/Downloads/Regionaal_samenwerken_Wie_bepaalt_en_wie_betaalt_Essaybundel-201904.pdf
- Boogaard, G. (2024, maart 11). 'Wil je een echte regionale identiteit hebben, dan moet je regionale verkiezingen uitschrijven'. Opgehaald van Overheid van nu: <https://www.overheidvannu.nl/actueel/nieuws/2024/03/11/geerten-boogaard-wil-je-een-echte-regionale-identiteit-hebben-dan-moet-je-regionale-verkiezingen-uitschrijven>
- Bovens, M. (2007, juli 4). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal*,. Opgehaald van Utrecht University: <file:///C:/Users/JariHommels/Downloads/Analyzing%20and%20assessing%20accountability.pdf>
- BZK, M. v. (2025, december 1). *Staat van het Bestuur dashboard*. Opgehaald van Staat van het Bestuur dashboard: <https://www.staatvanhetbestuurdashboard.nl/thema-s/regionale-samenwerkingsverbanden>
- Dreef et al. (2025, november 11). *Het belang van een rijksvisie op de regio*. Opgehaald van Berenschot: <https://www.berenschot.nl/artikelen/inzicht3-het-belang-van-een-rijksvisie-op-de-regio>
- G. Teisman, M. v. (2018). *Effectief sturen met Multi-Level Governance*. Den Haag: Nederlandse school voor Openbaar Bestuur. Opgehaald van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Effectief-Sturen-met-Multi-level-Governance.pdf>

- Geschiedenis Vandaag. (2022). *Koninkrijk der Nederlanden: van revolutie naar pacificatie*. Opgehaald van Geschiedenis Vandaag: <https://www.geschiedenisvandaag.nu/koninkrijk-der-nederlanden-van-revolutie-naar-pacificatie/>
- Greef, R. d. (2022, Oktober). *Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen*. Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/VNG-Handreiking-Wijziging-Wgr.pdf>
- Grondwet, D. N. (sd). *Artikel 125: Provinciale en gemeentelijke organen*. Opgehaald van <https://www.denederlandsegrondwet.nl/artikel/2018/125-provinciale-en-gemeentelijke-organen>
- Hagelstein, G. (2018, oktober 4). *Verlengd of verlegd lokaal bestuur?* Opgehaald van Gemeentewet: <https://www.gemeente.nu/raadsledennieuws/verlengd-of-verlegd-lokaal-bestuur/>
- Hooghe & Marks. (2001, januari 1). *Mult-Level Governance and European Integration*. Opgehaald van Researchgate: file:///C:/Users/JariHommels/Downloads/Multi-Level_Governance_and_European_Integration.pdf
- Krabbendam, T. (2023). *Een onderzoek naar de invloed van regionale samenwerking op de democratische legitimiteit in de regio Noordoost-Brabant*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Lafeber et al. (2026). *Handreiking Grip op Regionale Samenwerking*. Rotterdam: KokxDeVoogd.
- Ministerie BZK. (2019, maart 1). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*. Opgehaald van Berenschot: <https://www.berenschot.nl/democratische-legitimiteit>
- Ministerie BZK. (2024). *Staat van het bestuur 2024*. Opgehaald van Ministerie BZK: <https://open.overheid.nl/documenten/e05c398d-f612-4823-8ac2-e784edd94dd9/file>
- NVvR. (2020, maart 12). *Raadslidmaatschap steeds tijdrovender, wens voor fulltime raadslidmaatschap in grote gemeenten*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadslidmaatschap-steeds-tijdrovender-wens-voor-fulltime-raadslidmaatschap-in-grote>
- NVvR. (2023, december 21). *Raadsrapporteur geeft grip op regionale samenwerking*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsrapporteur-geeft-grip-op-regionale-samenwerking/>

- NVvR. (2024). *Regionale samenwerking: Gemeenschappelijke regelingen, Regionale adviescommissies (RAC) en de Regionale Energie Strategie (RES)*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- NVvR. (2025, februari 7). *Onderzoek Raadsrapporteur*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden:
<https://www.raadsleden.nl/assets/documents/Rapport-Onderzoek-Raadsrapporteur-definitief.pdf>
- NVvR. (2026, februari 3). *Over ons*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/de-vereniging/over-ons/>
- NVvR. (2026, februari 10). *Regionale samenwerking (met Rob de Greef) - Klaar voor 4 Jaar webinar 7*. Opgehaald van Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=mXyhrUONFk>
- NVvR. (2026, februari 3). *ROB publiceert 'De gemeenteraad - Fundament van ons openbaar bestuur'*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/rob-publiceert-de-gemeenteraad-fundament-van-ons-openbaar-bestuur/>
- Overheid. (2026, maart 6). *Gemeentewet*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2026-01-01#TiteldeelIII>
- Overheid. (2026, februari 27). *Gemeentewet: artikel 169*. Opgehaald van Overheid: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2026-01-01>
- Overheid. (2026, maart 6). *Wet gemeenschappelijke regelingen*. Opgehaald van Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2015-01-01>
- Peters et al. (2022, september). *Regionale samenwerking en gemeenteraden*. Opgehaald van Stichting Decentraal bestuur: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-06e1b2b25069b8dbaa7b0294ae5ef18f8f9588dd/pdf>
- R. de Greef. (2025, maart 28). *Op naar een regionale volksvertegenwoordiging*. Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/artikelen/betoog-op-naar-een-regionale-volksvertegenwoordiging>
- R. Hoppe. (2006). *The Governance of Problems: Puzzeling, Powering and Participation*. Bristol: 2006.
- Rekenkamer, N. (2021, november 29). *Scorekaart democratische legitimiteit*. Opgehaald van Noorderlijke Rekenkamer: <file:///C:/Users/JariHommels/Downloads/Scorekaart%20Democratische%20legitimiteit.pdf>

- ROB. (2021). *Droomland of niemandsland: Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: ROB.
- RvS. (2016, september 30). *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Opgehaald van Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@64190/w04-15-0367/>
- Scharpf, F. (1999, maart 25). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Opgehaald van Oxford University: <https://academic.oup.com/book/11939>
- Scriptium. (2021, maart 9). *Theoretisch kader in trechtersvorm – hoe gaat dat en waarom is het goed?* Opgehaald van Scriptium: <https://www.scriptium.nl/theoretisch-kader-trechtersvorm/>
- Stolk et al. (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*. Utrecht: Berenschot.
- Verhoeven, N. (2021). *Wat is onderzoek?* Amsterdam: Boom.
- VNG. (2024, september 4). *Toekomstgericht regionaal samenwerken*. Opgehaald van Vereniging van Nederlandse Gemeenten: <https://vng.nl/artikelen/toekomstgericht-regionaal-samenwerken>
- VNG. (2025, november 11). *Raadgever Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen*. Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-samenwerking-op-basis-van-de-wet-gemeenschappelijke-regelingen-wgr?>
- VNG. (2025, september 12). *Verenigingsstrategie VNG 2030: Stap naar voren*. Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/sites/default/files/2023-04/11-verenigingsstrategie-vng-2030.pdf>
- Vollaard et al. (2018). *De Gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom.
- Vorst, L. v. (2021, maart 8). *Webinar Grip op regionale samenwerking*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/nieuwe-manieren-voor-grip-en-controle-op-regio>
- Vries, J. d. (2020, juni 22). *De stop op de groei*. Opgehaald van Universiteit Utrecht: <https://studenttheses.uu.nl/bitstream/handle/20.500.12932/35984/De%20Vries%2c%205730686.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Woude, W. v. (2026). *Artikel 124: Autonomie & medebewind*. Opgehaald van Nederland Rechtsstaat.

Bijlage 1: Interviewprotocol

Inleidende vragen

1. Kunt u kort iets vertellen over uw functie en ervaring met regionale samenwerking?
2. Hoe kijkt u in algemene zin naar regionale samenwerking?

Spanningsveld 1: Bestuurlijke efficiëntie versus democratische controle

3. Hoe kijkt u naar het spanningsveld tussen bestuurlijke efficiëntie en democratische controle?
4. Hoe zou een betere balans tussen efficiëntie en controle eruit kunnen zien?
5. Vindt u dat raadsleden voldoende controlemogelijkheden hebben binnen samenwerkingsverbanden?

Spanningsveld 2: Instrumenten RAC & Raadsrapporteur versus factoren die de inzet beperken

6. Raadsleden ervaren momenteel een gebrek aan controle op regionale samenwerking. Ligt dat vooral aan de beschikbare instrumenten, of komt het door andere factoren?
7. Voor dit onderzoek focussen we specifiek op twee instrumenten: de RAC met een formele grondslag en de raadsrapporteur als informeel instrument. Welke voordelen bieden beide instrumenten?
8. Welke risico's/beperkingen ziet u bij beide instrumenten?
9. In hoeverre bieden de RAC en raadsrapporteur naast controle ook sturingsmogelijkheden op een samenwerkingsverband?
10. Welke factoren zijn er die het gebrek aan grip op regionale samenwerking verklaren?
11. Kunt u ook factoren benoemen die de grip op regionale samenwerking juist versterken?

Spanningsveld 3: Verlengd bestuur versus vierde bestuurslaag

12. De Wgr is diverse malen vernieuwd, maar het uitgangspunt is altijd 'verlengd bestuur' gebleven. Toch ervaren sommige raadsleden de aanwezigheid van een vierde bestuurslaag. Hoe kijkt u hiernaar?
13. In hoeverre sluit de huidige inrichting van regionale samenwerking nog aan bij verlengd bestuur, zoals bedoeld in de Wgr?
14. Hoe denkt u dat regionale samenwerking zich in de toekomst verder ontwikkelt?

Slotvragen

15. Welk advies zou u raadsleden willen geven die de grip op regionale samenwerking willen verstevigen?
16. Welke kansen ziet u voor raadsleden in de nieuwe raadsperiode?
17. Wat kan de NVvR doen om raadsleden hierin te ondersteunen?