

Gemeente Woerden
T.a.v. de gemeenteraad
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Woerden, 20 december 2024

Onderwerp: Rekenkameronderzoek 'Effectuering van de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen'

Geachte leden van de raad,

Voor u ligt de rekenkamerrapportage 'Nieuwe Wegen naar Invloed - Effectuering van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in Woerden'.

In het najaar van 2023 is de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (StiBaBo) namens de Rekenkamercommissie Woerden gestart met een onderzoek naar de doorwerking van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) op de gemeenschappelijke regelingen (GR-en) van de gemeente Woerden. De leden van de Rekenkamer Woerden hebben het onderzoek per 1 januari 2024 'overgenomen' en afgerond. De kaders van de onderzoeksopdracht en de afspraken met het onderzoeksbureau over de uitvoering daarvan lagen vast. Tevens is het, mede door een conceptrapportage die reeds was opgesteld, een uitdaging gebleken ons het onderzoek eigen te maken en het tot een, naar ons inzicht, bruikbaar eindproduct te brengen.

De rekenkamer benadrukt hierbij dat wij er bewust voor gekozen hebben de conclusies en aanbevelingen in het rapport ongewijzigd te laten omdat deze voortvloeien uit de onderzoeksvragen en methodiek die de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau destijds hebben vastgesteld.

Doordat de afronding van de rapportage langer heeft geduurd dan gehoopt, zijn sommige onderzoeksresultaten niet langer actueel. In deze brief gaan we beknopt in op de huidige situatie van de gemeenschappelijke regelingen van Woerden en op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Actualiteit

De gewijzigde Wgr is per 1 juli 2022 in werking getreden. De wet is bedoeld om de democratische legitimatie van de GR-en te versterken door een aantal aanpassingen en aanvullingen op de daarvoor al bestaande wettelijke bevoegdheden en instrumenten. De wet dwingt tot wijziging van alle GR-en, uiterlijk per 1 juli 2024.

Ten tijde van dit schrijven zijn alle gewijzigde GR-en door uw gemeenteraad vastgesteld. De Afvalreiniging Utrecht (AVU) legde al in oktober 2023 een gewijzigde regeling aan u voor. Daarop volgde de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) in januari 2024, de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) in april 2024 en het Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC) in mei van dit jaar. Ferm Werk en het Recreatieschap Stichtse Groenlanden legden hun gewijzigde regelingen in juni 2024 voor. De gewijzigde GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht (GGDrU) is op 10 oktober jl. door uw raad vastgesteld.

Conclusies

De onderzoekers van StiBaBo trekken in het rekenkamerrapport verschillende conclusies.

De hoofdconclusie is dat de raad de mogelijkheden die de gewijzigde Wgr biedt nauwelijks tot niet benut. Zij stellen dat dit bij ongewijzigd ambitieniveau niet zal veranderen. Er is focus nodig: waar *wil* de raad zijn energie op richten en waar *kan* hij tijd voor vrijmaken?

Uit een gang langs andere gemeenten blijkt dat er grofweg twee stromingen te onderscheiden zijn bij de implementatie van de gewijzigde Wgr:

1. Raden worden nauwelijks betrokken bij implementatie van de nieuwe wet.
2. Griffiers nemen het voortouw en betrekken de raden bij de implementatie.

Om op efficiënte wijze meer grip op de gemeenschappelijke regelingen te krijgen, is het instellen van een adviesraad op regionaal niveau voor meerdere GR-en tegelijk een optie. Het geeft de gemeenteraden meer zeggenschap als ze hun boodschap samen brengen, mits ze op korte termijn op een lijn komen. Daarbij komt dat de GR-en van elkaar verschillen, onder andere in de genoemde beleidsvrijheid.

De werkdruk onder raadsleden is hoog en de veelheid van GR-en en verbonden partijen kan in gevallen het raadswerk bemoeilijken. De Wgr biedt hier geen oplossing voor. De raad van Woerden kan gebruikmaken van de nieuwe mogelijkheden voor kaderstelling en controle, maar moet zich daarbij afvragen wat daarvoor het wensbeeld is.

Aanbevelingen

StiBaBo doet in de onderzoeksrapportage tweeledige aanbevelingen. Enerzijds is er de mogelijkheid van regionale samenwerking; een proef met het instellen van adviescommissies. Het opstarten van dergelijke commissies is tijdsintensief, maar regionale raden die collectief hun boodschap uitdragen, kunnen de tijdsinvestering waard zijn.

Anderzijds worden aanbevelingen gedaan die de gemeenteraad van Woerden zelfstandig kan oppakken. Zoals het instellen van een Commissie Verbonden Partijen die de besluitvorming op de GR-en voorbereidt. Of het instellen van raadsrapporteurs: raadsleden die een signalerings-, informatie-, en communicatiefunctie voor een bepaalde GR hebben.

Op dit laatste punt zijn de afgelopen maanden al stappen gezet in Woerden en omgeving. Er is regionaal een gesprek gaande over het benoemen van raadsrapporteurs en het presidium van Woerden heeft op 5 november ingestemd met een pilot op dit onderwerp.

Er lijkt over het algemeen behoefte te bestaan aan meer grip op de GR-en, maar tegen welke (tijds)investeringen en waar ligt de focus? Wat wil de raad en wat denkt hij te kunnen en hoe groot is het draagvlak? Om naar de toekomst te kunnen kijken, heeft de raad daarover een gezamenlijk beeld nodig. De rekenkamer adviseert om hierover met elkaar en met het college in gesprek te gaan. Trek samen op in deze zo belangrijke maar complexe situatie.

Wij roepen u daarom van harte op het rekenkameronderzoek te agenderen voor behandeling in uw raad. Het voornemen van het college om voorafgaand aan de raadsperiode 2026-2030 een beleidskader te ontwikkelen waarin heldere uitgangspunten en prioriteiten voor GR'en worden geformuleerd, creëert ook momentum.

Daarnaast ziet de rekenkamer mogelijkheden voor vervolgonderzoek naar de Woerdense gemeenschappelijke regelingen waarin de inhoudelijke keuzes van iedere GR in kaart worden gebracht. Met de conclusies en aanbevelingen van het huidige rapport in de hand zouden specifieke aanbevelingen per GR geformuleerd kunnen worden.

Met vriendelijke groeten,

Anouk van Aarsen
Voorzitter Rekenkamer Woerden

Nieuwe wegen naar invloed

Effectuering van de wijziging van de
Wet gemeenschappelijke regelingen
in Woerden





Dit onderzoek is uitgevoerd door StBaBo in opdracht van de rekenkamercommissie en afgerond onder verantwoordelijkheid van de rekenkamer Woerden.

Douwe Jan Elzinga
Elias de Haas
Jeen Everaarts
Jan R. Lunsing
2024



Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en onderzoeksvragen	4
1.2	Leeswijzer en onderzoeksverantwoording.....	6
1.3	Samenvatting.....	6
2	Nieuwe mogelijkheden Wet gemeenschappelijke regelingen	8
3	Overzicht van de zeven Woerdense gemeenschappelijke regelingen	11
4	Bevindingen	16
4.1	Verwerking wWgr in gemeenschappelijke regelingen van Woerden	16
4.2	Visies en ervaringen met betrekking tot relatie GR-en en de raad.....	18
4.3	Algemene opmerkingen over gemeenschappelijke regelingen in Woerden	22
4.4	Ervaringen in andere gemeenten	25
5	Beantwoording onderzoeksvragen	28
6	Conclusies en aanbevelingen	31
6.1	Conclusies	31
6.2	Aanbevelingen	34
Bijlagen:		36
Onderzoeksmethode		36
Alle wijzigingen Wgr in het kort		36
Uitgaven voor Woerden per gemeenschappelijke regeling		38
Deelnemers per gemeenschappelijke regeling.....		38
Politiek palet		39
Normen		40
Beschrijvingen toepassing wWgr elders		42
Bronnen.....		48
Afkortingen		50



1 Inleiding

Gemeenteraden betalen voor gemeenschappelijke regelingen, maar hebben vaak het gevoel dat hier niet geldt: wie betaalt bepaalt. Integendeel. Deze geluiden zijn ook landelijk gehoord en dit heeft ertoe geleid dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is gewijzigd. Doelstelling van de gewijzigde Wgr is om de besluitvorming transparanter te maken en gemeenteraden beter in staat te stellen hun controlerende rol uit te voeren en zo nodig in te grijpen.¹ Lokale en regionale overheden krijgen volgens deze wet twee jaar de tijd om hun regelingen aan te passen op de nieuwe wet.² De wijzigingen in de wet traden in werking op 1 juli 2022. Dat betekent dat op 1 juli 2024 alle regelingen moeten zijn aangepast op de wet.³

Maar levert de wet de raad ook daadwerkelijk de gevraagde verbeteringen? Krijgt de raad inderdaad mogelijkheden om naast betalen ook te bepalen? En zo ja, hoe dan? En worden de nieuwe mogelijkheden ook in Woerden benut? Wil en hoe kan de raad de nieuwe mogelijkheden alsnog benutten? Dat zijn de vragen waar dit rapport antwoorden en een aanzet tot discussie op geeft.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie⁴ van Woerden heeft StiBaBo gevraagd onderzoek te doen naar de effectivering van de Wijzigingswet van de Wet gemeenschappelijke Regelingen (wWgr) van 15 december 2021. De uitvoering van gemeentelijk beleid – maar vaak ook de vaststelling van beleid - vindt in toenemende mate plaats buiten de gemeentelijke organisatie, onder meer in gemeenschappelijke regelingen.⁵ Gemeenten werken samen om krachten te bundelen in de uitvoering van taken of werkzaamheden waarvoor ze op lokaal niveau onvoldoende capaciteit hebben. Gemeenschappelijke regelingen zijn beoogd als een effectieve vorm van de bundeling van deskundigheid, beheer en inzet en leiden er ook toe dat bestuurlijke en financiële risico's met andere gemeenten worden gedeeld.

Gemeenteraden beleven de gemeenschappelijke regelingen echter vaak als een ver-van-hun-bed-show. Ze moeten ervoor betalen, maar ervaren weinig invloed op kaderstelling en controle. Met de nieuwe wet beoogt de wetgever om de gemeenteraden beter in positie te brengen ten aanzien van deze gemeenschappelijke regelingen. Het doel van de Wijzigingswet was *“de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen.”* Hiermee zou de legitimatie van beleid van deze regelingen worden versterkt, doordat de gekozen volksvertegenwoordiging meer grip zou krijgen op de gemeenschappelijke

¹ Vertrouwen in de Toekomst, Regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober 2017.

² Kst 35.513 nr. 18.

³ Staatsblad 2022-128.

⁴ De rekenkamercommissie van Woerden heeft de opdracht verleend. Per 1 januari 2024 is de rekenkamercommissie opgeheven en heeft de rekenkamer van Woerden de afronding van dit onderzoek op zich genomen.

⁵ Bovens (2002).



regelingen. Het aannemen van de wet betekent in ieder geval dat elke gemeenschappelijke regeling door haar leden moet worden aangepast op de nieuwe wet.

Dit onderzoek heeft als doel na te gaan in hoeverre dat in de gemeente Woerden is gelukt of in hoeverre verwacht mag worden dat het de gemeente zal lukken. En om voorstellen te doen om de invloed van de raad inderdaad te versterken. Dit onderzoek streeft er naar om daar waar het aan handelingsperspectief voor de raad ontbreekt, dit alsnog aan te dragen in de vorm van een aantal praktische aanbevelingen.

De *rekenkamercommissie* van Woerden heeft in 2023 de onderzoekers de opdracht verstrekt. De *rekenkamer* van Woerden heeft in 2024 na haar aanstelling de overeenkomst en bijbehorende vraagstelling overgenomen. Op deze manier hebben beide de hoofdvraag als volgt bepaald:

- In hoeverre heeft de raad verbeteringen ervaren die zijn beoogd met de wWgr en wat kan worden gedaan om de effecten van de wWgr (meer) in lijn te brengen met de doelen van de wet wWgr?

Deze hoofdvraag is vervolgens opgedeeld in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre zijn de verplichte wijzigingen tot nu toe doorgevoerd?
2. Hoe wordt de implementatie van de overige wijzigingen uitgevoerd of voorbereid?
3. In hoeverre en hoe zijn de verplichte en overige wijzigingen besproken in de raad?
4. Wat is de verwachting ten aanzien van de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad als gevolg van deze wijzigingen en welke ambities leven er ten aanzien van die versterking?

De vragen richten zich dus niet alleen op wat precies is gedaan in Woerden, maar ook op wat in Woerden kan worden gedaan om de bedoelingen van de wet voor zover mogelijk te bereiken. Het doel van de wet is de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.¹ De minister heeft dit uitgebreider geformuleerd in haar memorie van toelichting: de wet strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden (...) bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en, zoals de minister destijds verwoordde, enige andere wetten te wijzigen. Die 'enige andere wetten' is beperkt gebleven tot een wijziging van de Gemeentewet (Gemw). De hoofdvraag stelt daarmee dus de vraag of de democratische legitimatie is of wordt versterkt.

Omdat de wet in de gemeenschappelijke regelingen van Woerden beperkt is geïmplementeerd, zal dit onderzoek zich niet alleen richten op de huidige stand van zaken, maar ook op de mogelijkheden die de wWgr aan de raad van Woerden biedt om de kaderstellende en controlerende rol (nog) beter in te vullen om zo de democratische legitimatie van zijn gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het gaat er in dit onderzoek dus niet alleen om, of de wet goed is toegepast, maar ook of de gemeenteraad van

¹ Kst 35 513 c Memorie van Antwoord, 20 september 2021.



Woerden werkt en kan werken met de wijze waarop de wet is toegepast. Daarnaast is er aandacht voor nog ongebruikte mogelijkheden die de wet aan de raad biedt.

Na het verzamelen van data zijn er een aantal gemeenschappelijke regelingen aangepast. De nieuwe regelingen zijn echter niet meegenomen in het onderzoek, om de doorlooptijd niet nog verder te rekken. De peildatum voor dit rapport is 1 maart 2024.

1.2 Leeswijzer en onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. In hoofdstuk 2 worden eerst de mogelijkheden van de wWgr beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de zeven gemeenschappelijke regelingen waarin Woerden deelneemt.

De bevindingen van dit onderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 4. In paragraaf 4.1 wordt een overzicht gepresenteerd van de stand van zaken bij de invoering van aanpassingen naar aanleiding van de wetswijziging. In paragraaf 4.2 volgt een beschrijving van visies en ervaringen die zijn opgedaan met de wetswijziging. In paragraaf 4.3 en 4.4 kunt u een overzicht vinden van hoe wordt omgegaan en kan worden omgegaan met gemeenschappelijke regelingen. In de laatste paragraaf wordt de aanpak beschreven zoals wij die hebben aangetroffen in andere gemeenten.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een groot aantal interviews. Het hele college en de huidige griffier zijn voor dit onderzoek geïnterviewd. Voor informatie over andere gemeenten is gebruik gemaakt van eerder onderzoek van StiBaBo, maar ook van interviews met griffiers in andere gemeenten. Korte beschrijven daarvan zijn in de bijlage opgenomen vanaf pagina 42.

Dit alles biedt de mogelijkheid om in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen te beantwoorden.

In hoofdstuk 6 tenslotte zijn de conclusies en aanbevelingen te vinden.

1.3 Samenvatting

Gemeenschappelijke regelingen blijken overal in het land complex voor raadsleden. Het is voor raadsleden lastig om goed overzicht te krijgen over nut en noodzaak van alle afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen enerzijds en inzicht te krijgen over de politieke keuzes die bij deze regelingen mogelijk zijn. Bovendien kan een afzonderlijke gemeente nooit zelfstandig veranderingen in sturing of beleid aanbren- gen.

De wWgr is bedoeld om daar verbetering in te brengen. De wWgr had als doel tekortkomingen van de democratische legitimatie en het gebrek aan flexibiliteit bij gemeenschappelijke regelingen aan te pakken. Daartoe biedt de wWgr een aantal mogelijkheden. In de praktijk blijkt dat deze mogelijkheden niet automatisch leiden tot de gewenste veranderingen. De raad moet zelf aan de slag. Hierbij treedt de vraag naar de oppervlakte of raadsleden daar voldoende belangstelling en tijd voor hebben naast de andere prangende taken die ze al hebben.



De raad van Woerden hoort bij die gemeenteraden die zich passief hebben opgesteld ten aanzien van de implementatie van de wWgr. De implementatie zou ook kunnen worden gezien als een taak voor de griffie, het college, de burgemeester, de gemeenschappelijke regelingen of het ambtelijk apparaat. De praktijk elders laat zien dat met uitzondering van griffies van deze actoren op dit punt niet te veel mag worden verwacht. Woerden blijkt hierop geen uitzondering.

Als de griffie niet het voortouw neemt, worden wel de wettelijke verplichtingen door de GR-en zelf opgepakt, maar daarmee blijven juist de mogelijkheden buiten beschouwing die de wWgr biedt om de raad meer grip op de gemeenschappelijke regelingen te doen verkrijgen. Zoals gezegd: de raad moet met ondersteuning van de griffie zelf aan de slag om die mogelijkheden te benutten.

De gemeente Woerden blijkt met betrekking tot de wWgr tot nu toe te hebben gekozen voor een reactieve houding. Dit is mede een gevolg van het feit dat precies in de periode dat in andere gemeenten de griffie aan de gang ging met de wWgr in Woerden veel onvoorzien personele wijzigingen op de griffie waren en een interim griffier de zaken over moest nemen. In die situatie is het begrijpelijk dat de wWgr langere tijd niet hoog op de agenda van de griffie stond. Aangezien bij de rondgang bij andere gemeenten blijkt dat het daar juist de griffies zijn die bij de implementatie van de wWgr de raad activeren, is duidelijk dat de omstandigheden in Woerden niet ideaal waren voor een meer actieve houding.

Dat neemt niet weg dat het zeker mogelijk is om verbeteringen ten aanzien van kaderstelling en controle aan te brengen. We zien dat dit bij een aantal gemeenten inderdaad gebeurt. Voor een deel van de verbeteringen kan de raad zelfstandig aan de slag, maar voor een ander deel moet de raad van Woerden samenwerking zoeken met de gemeenteraden die bij dezelfde gemeenschappelijke regelingen zijn aangesloten.

Het rapport biedt met conclusies en aanbevelingen een handelingsperspectief voor raadsleden. Er zijn twee typen aanbevelingen: één set die is gericht op het instellen van een adviesraad voor één of enkele gemeenschappelijke regelingen en waarvoor samenwerking met andere gemeenten onvermijdelijk is en één set die de raad van Woerden zelfstandig kan uitvoeren.



2 Nieuwe mogelijkheden Wet gemeenschappelijke regelingen

Gemeenteraden in Nederland hebben nieuwe mogelijkheden gekregen om hun taken ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen in te vullen. In dit hoofdstuk worden deze mogelijkheden kort beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe tot nu toe is omgegaan met die mogelijkheden, zowel in Woerden als elders. De wWgr heeft wijzigingen aangebracht in de Wgr en de Gemeentewet (Gemw). Voor alle aanpassingen aan de Wgr en Gemeentewet verwijzen we u naar de bijlage op p. 36. Hieronder krijgt u een beknopte weergave van de wijzigingen die betrekking hebben op de positie van de raad.

Bij instelling en wijziging van de gemeenschappelijke regelingen:

- 1 lid 2 Wgr Wgr ontwerpregeling zenden aan raden: bij instelling van een GR moeten de colleges van B&W voorafgaande aan het instellen van de regeling het ontwerp van de regeling aan de betrokken raden toezenden.
- 1 lid 3 Wgr Reactietermijn zienswijze: de raad is in de gelegenheid om binnen acht weken een zienswijze in te dienen.
- 9 lid 1 Wgr Voorwaarden uittreden beschrijven.

In de nieuwe situatie krijgt de raad de kans een zienswijze in te dienen als er een nieuwe regeling wordt aangegaan dan wel een regeling wordt gewijzigd. Beide zijn wel gebruikelijk, maar het wordt nu verplicht. Doordat het door de wet wordt bepaald, is hier geen actie vanuit de raad nodig. Een reactie op de zienswijze volstaat.

Reactietermijn aanpassen:

- 35 lid 1 Wgr Raad krijgt begroting twaalf weken voor behandeling in AB. De reactietermijn is vier weken langer geworden.

Gemotiveerd beantwoording van zienswijzen:

- 35 lid 4 Wgr DB geeft gemotiveerd antwoord op zienswijze: als een raad een zienswijze heeft ingezonden, moet het DB de raad schriftelijk in kennis stellen van zijn oordeel over de zienswijze over het vaststellen van de begroting, inclusief de eventuele conclusies die het DB aan verbindt aan de zienswijze.
- 10 lid 6 Wgr DB geeft gemotiveerd antwoord ook op deze zienswijze: als een raad een zienswijze heeft ingezonden, moet het DB de raad schriftelijk in kennis stellen van zijn oordeel over de zienswijze, inclusief de eventuele conclusies die het DB verbindt aan de zienswijze (in art. 35 lid 4 Wgr wordt nagenoeg hetzelfde geregeld, maar dan over de zienswijzen omtrent de begroting).



De DB's van de gemeenschappelijke regelingen moeten volgens de wet een gemotiveerd antwoord op zienswijzen krijgen. De raad kan controleren of ze die antwoorden inderdaad krijgen.

Enquêterecht

- 155g Gemw Raad krijgt recht op onderzoek bij GR (enquêterecht): de raad krijgt de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar het door het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur. Het onderzoek wordt door de raden gezamenlijk uitgevoerd.

Het enquêterecht biedt de raad een zwaar middel dat de raad kan inzetten bij ernstige zorgen over de gang van zaken bij een bepaalde gemeenschappelijke regeling, dan wel als de raad wil weten hoe bepaalde zaken zijn misgegaan en vergelijkbare missers in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Gemeenschappelijke adviescommissie

- 24a Wgr Per GR is een gemeenschappelijke adviescommissie mogelijk: de raden van de deelnemende gemeenten kunnen gezamenlijk een gemeenschappelijke adviescommissie instellen. De adviescommissie kan het algemeen bestuur van advies voorzien. Ook kan de adviescommissie de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling voorbereiden of de raden van advies voorzien. De leden van de adviescommissie kunnen een vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de adviescommissie ontvangen.

Beperking voor het indienen van zienswijzen

- 10 lid 5 Wgr Beschrijven waarop raad zienswijzen mag inbrengen: een gemeenschappelijke regeling kan bepalingen opnemen over de wijze waarop de raad zienswijzen kan indienen, met uitzondering van zienswijzen over de begroting.

Evaluatie

- 11a Wgr GR bevat regels evaluatie. In de praktijk is dit voornamelijk dat er wordt vastgelegd dat er om een bepaalde tijd een evaluatie moet plaatsvinden. Een gemeenschappelijke regeling kan ook opnemen dat ze geen afspraken over evaluaties maakt. Het is aan de raden of ze dit voldoende vinden.

Burgerparticipatie

- 10 lid 7 Wgr GR bevat regels hoe belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van deze regeling betrokken worden. Hier kan ook worden opgenomen dat er geen burgerparticipatie plaats noodzakelijk wordt geacht.
- 10 lid 8 Wgr GR bevat regels inspraak: er wordt hiervoor verwezen naar afdeling 3.4 Awb.



Een prangend punt hier is dat voor enkele gemeenschappelijke regelingen burgerparticipatie een vreemde eend in de bijt is. Niet alle besluiten van gemeenschappelijke regelingen hebben te maken met brede maatschappelijke belangstelling. Bij elk besluit zijn er wel individuen te vinden die iets belangrijk vinden, maar vertegenwoordigen zij dan ook wat er in de breedte onder de bevolking leeft? Voor overheden die geen inspraak wensen is de formulering in de wet is zo ruim dat een regel voor inspraak kan zijn: onze regeling doet niet aan inspraak. Hoewel dit niet de bedoeling is van de wetgever, kan dit op grond van art. 3:10 lid 1 Awb.

Actieve informatieplicht

- 17 lid 2 Wgr Plicht actief informeren: het bestuur van de GR geeft de raden alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.
- 17 lid 3 Wgr GR bevat bepalingen omtrent wijze van informeren: de GR moet bepalen wanneer en hoe de inlichtingen worden verstrekt.

De actieve informatieplicht hoeft niet in de regelingen te worden opgenomen, want het staat al in de wet. De plicht is overigens altijd lastig, want het vraagt om een evenwicht: wat moet de raad echt weten en wat hoeft de raad niet te weten voor de uitvoering van zijn taken? Het is niet doelmatig de raad te verdrinken in informatie, maar het weglaten van cruciale informatie door gemeenschappelijke regelingen mag dus niet meer. Soms wordt pas laat duidelijk welke informatie de raad echt nodig heeft voor zijn kaderstellende en controlerende rollen.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven in hoeverre alle wijzigingen van de wet zijn verwerkt in de regelingen van de gemeente Woerden en in hoeverre de raad de hierboven genoemde instrumenten heeft opgepakt. Let op: niet alle wetswijzigingen nopen tot aanpassingen van de regeling.



3 Overzicht van de zeven Woerdense gemeenschappelijke regelingen

De gemeente Woerden is aangesloten bij zeven gemeenschappelijke regelingen. Dit zijn de AVU, Ferm Werk, GGDrU, ODRU, RHC, Stichtse Groenlanden en de Veiligheidsregio Utrecht. De AVU, Ferm Werk, RHC en Groenlanden zijn vrijwillige gemeenschappelijke regelingen. De wetgever heeft vastgelegd dat elke gemeente lid moet zijn van een GGD, Omgevingsdienst en een Veiligheidsregio. Hieronder worden de zeven GR-en afzonderlijk besproken.

De verschillende gemeenschappelijke regelingen zijn financieel gezien sterk verschillend. Ferm Werk is voor Woerden een kostenpost tussen de twintig en vijftientwintig miljoen euro, Recreatieschap een kostenpost van rond de tweehonderdduizend euro. Ferm Werk drukt dus honderdmaal zo zwaar op de begroting. Anders gezegd, Ferm Werk beslaat meer dan tien procent van die begroting, het Recreatieschap net iets meer dan een tiende procent. De verschillen zijn te vinden in de bijlage op p. 38.

Het aantal deelnemers wisselt ook sterk per gemeenschappelijke regeling. Sommige GR-en bestaan uit samenwerking met de provincie, andere weer met onder andere een waterschap en een gemeente in de provincie Zuid-Holland. Zie hiervoor eveneens de bijlage op p. 38.

AVU

De AVU organiseert voor de aangesloten gemeenten de afzet van afval richting de afvalverwerkers. De gemeenten zamelen zelf hun afval in, waarna het al dan niet gescheiden ingezamelde afval naar verbrandingsovens, recyclingbedrijven of andere organisaties wordt afgezet. De AVU is aldus verantwoordelijk voor het verwerken van het door de gemeente aangeleverde afval. Met uitzondering van de gemeente Vijfheerenlanden doet ze dat voor alle gemeenten binnen de provincie Utrecht.

Afval is bij veel raden een belangrijk onderwerp, maar dan gaat het vooral over de wijze van inzameling, zoals het wel of niet introduceren van Diftar, en de kosten van het afval. Doordat de gemeente zelf inzamelt, verloopt de sturing op de inzameling niet via de AVU of een andere verbonden partij. De AVU is opgericht om de kosten te verlagen. Als een afvalstroom groter is, kan daar strakker over worden onderhandeld. Daarnaast voegt de AVU zich naar het gemeentelijk inzamelingsbeleid. Als een gemeente luiers apart wil inzamelen, dan kan dat en onderzoekt de AVU waar zij de luiers het meest voordelig kwijt kan.

Voortgang implementatie

De GR AVU is op 12 oktober 2023 aangepast aan de gewijzigde wet. De raad heeft ook informatie gekregen omtrent de verwerking van de wetswijziging via een aparte lijst met de aanpassingen en in een notitie een vervolgpprocedure. Hoewel de implementatie is opgepakt zijn er nog wel openstaande punten. De GR gaat namelijk niet verder dan wat verplicht is gesteld. Er is bijvoorbeeld geen beschrijving van aparte besluiten waarvoor een zienswijze moet worden ingediend of waar er van burgerparticipatie sprake is.¹ De GR blijft ook dezelfde voor wat betreft de informatievoorziening richting raden, wat ze als

¹ Zo staat in art. 16 nieuwe GR AVU: burgers worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van besluiten op grond van deze regeling slechts betrokken als dat bij of krachtens de wet vereist is of het AB daartoe bepaalt"



voldoende geborgd beschouwt. Dat gaat echter voorbij aan de vraag welke inlichtingen raden voor uitoefening van hun taak nodig hebben en wie dan bepaalt welke dat zijn. Dat is nu dus vooral (het AB van) de GR zelf.

Ferm Werk

Ferm Werk is de uitvoeringsorganisatie voor de samenhangende werkzaamheden op de terreinen van participatie, werk en inkomen voor vier gemeenten in de regio rondom Woerden. Ferm Werk is de enige gemeenschappelijke regeling waarin raadsleden nog in het AB zitten. Er is een discussie gaande over de vraag of dit zo moet blijven. Het college van Woerden staat neutraal in deze discussie. Wel is het college voorstander van harmonisatie van beleid. Het is voor de organisatie praktischer en daarmee efficiënter als ze dezelfde regels kan toepassen in de vier aangesloten gemeenten. Het is een politieke vraag voor de raad in hoeverre dit moet worden afgewogen tegenover de wens om een couleur lokale overheid te houden.

In het verleden waren er grote financiële tegenvallers bij Ferm Werk. Hierdoor heeft de raad afgedwongen dat het college veel meer informatie ging delen om te voorkomen dat de raad opnieuw voor verrassingen zou komen te staan. Bovendien werden er methoden gezocht, die de raad mogelijkheden zou bieden om dichterbij Ferm Werk te zitten. De laatste jaren is de druk om hier echt werk van te maken afgenomen, doordat de problemen in en rond Ferm Werk onder controle zijn.

Voortgang implementatie

Bij Ferm Werk is geen aandacht voor burgerparticipatie, tenzij de reeds bestaande structuur als zodanig wordt opgevat. Ferm Werk beschikte wel al over een participatieraad en een cliëntenraad.

Er worden regelmatig documenten aan de raad gezonden. Naast de wettelijke verplichte begroting en de jaarstukken, krijgt de raad ook een concept begroting, vier kwartaalrapporten en een kaderbrief. Daarnaast heeft de gemeente Woerden op 25 mei 2023 een presentatie aan de raad verzorgd met uitleg van de ontwerpbegroting en een voorstel van zienswijze. Volgens art. 10 lid 6 Wgr moet het DB 'schriftelijk en gemotiveerd in kennis van het oordeel over de zienswijze' aan de raad zenden. Dit ontbreekt aan de presentatie. Evenmin is een dergelijke kennisstelling vastgesteld.

In die presentatie ontbreekt overigens de afhandeling van art. 10 lid 6 Wgr die het DB verplicht om aan de raad een gemotiveerd antwoord te geven. Dit antwoord is ook nooit bij de raad gearriveerd.¹

Bij Ferm Werk moesten ten tijde van schrijven de wijzigingen wWgr nog in de gemeenschappelijke regeling worden verwerkt.GGDrU

De GGDrU werkt voor alle gemeenten in de provincie Utrecht. De GGDrU heeft een aantal taken die zij vanwege de wet verplicht voor de provincie uitvoert. Deze taken, oftewel maatwerk, worden jaarlijks vastgelegd in maatwerkafspraken.

¹ Het gaat om de beantwoording van de zienswijze op de ontwerpbegroting van 26 april 2023 (D/23/105236).



Voortgang implementatie

De GR GGDrU is nog niet volledig aangepast na de wetswijziging. Daardoor ontbreekt voor de raden informatie over de nieuwe elementen zoals een evaluatie en burgerparticipatie of een ruimer toepassing van de actieve informatieplicht. Hetzelfde geldt voor de (meer technische wijzigingen als) aangepaste termijnen en zaken als gemotiveerde argumentatie bij zienswijzen. De vraag die nog boven de markt hangt, is hoe de GGD dat in de toekomst wil gaan doen. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van een evaluatie en hoe het AB van de GGD daar tegen aankijkt. De raad heeft dus nog niet inzichtelijk wat hem te wachten staat.

Uit de huidige GR blijkt dat momenteel de informatievoorziening eerder passief dan actief wordt uitgelegd. Er staat namelijk letterlijk 'als raadsleden er om vragen worden inlichtingen verstrekt'. Dat is feitelijk strijdig met de bedoeling van de aangepaste wet Wgr. Bij een grote GR als de GGD, met verschillende beleidsvelden en geldstromen, is informatievoorziening cruciaal. Daarom is een visie op informatie en inlichtingen richting de raad wenselijk. In die visie zou kunnen worden opgenomen of raadsleden alleen financiële kaders of ook andere dan de P&C stukken willen inzien, zoals verslagen van algemene besturen of andere vergaderstukken.

Bij de laatste begroting van de GGD zijn verschillende zienswijzen ingediend aan de hand waarvan de begroting is aangepast.

ODRU: Omgevingsdienst regio Utrecht

Op het moment van schrijven is er een onderzoek gaande om de ODRU te fuseren met de Regionale uitvoeringsdienst Utrecht, RUD-Utrecht. De provincie Utrecht kent nu nog twee omgevingsdiensten, maar dit wordt niet door iedereen als ideaal ervaren. De RUD-Utrecht bestrijkt momenteel drie niet aaneengesloten gebieden, te weten Lopik en twee gebieden rond Utrecht en Amersfoort. Bij de ODRU zijn geen de provinciale taken ondergebracht. Deze taken zijn bij de RUD-Utrecht ondergebracht. Als de fusie doorgaat, ontstaat er een regeling waar dezelfde gemeenten bij zijn aangesloten als bij de GGD en de Veiligheidsregio (zie p. 38).

De ODRU is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Basistaken, zoals de voorbereiding van complexe milieuvergunningen, moeten bij de omgevingsdiensten worden belegd. De gemeente Woerden heeft ervoor gekozen ook die vergunningen die ze zelf zou kunnen behandelen, zo veel mogelijk door de ODRU te laten uitvoeren.

Voortgang implementatie

De ODRU blijkt actief bereid toelichting te geven aan de raad van Woerden. Daarmee geeft de ODRU feitelijk wel invulling aan de actieve informatieplicht. De raad heeft weliswaar aandacht voor de ODRU, maar richt zich voornamelijk op de kosten. De GR probeert mee te denken in de richting van de wensen van de betrokken raden.

De gemeenschappelijke regeling is op de wWgr aangepast op 25 januari 2024 en op 19 juni 2024 in werking getreden. De aanpassingen hebben weinig effect op de vereisten die in de wet zijn opgenomen. Op dit moment speelt ook de discussie om de twee omgevingsdiensten van de provincie Utrecht te fuseren.



Dat biedt de raad nieuwe kansen om zienswijzen in te dienen en de regeling meer in lijn te brengen met de doelstellingen van de wWgr.

Regionaal Historisch Centrum Rijkstreek en Lopikerwaard (RHC)

Het Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard beheert onder andere voor de gemeente Woerden de gemeentelijke archieven. De gemeente Woerden schiet de jaarlijkse exploitatiekosten RHC voor en deze worden vervolgens omgeslagen over de deelnemers. Dit is een verplichting die voortvloeit uit de Archiefwet art. 32 lid 1 en 2. Uit efficiëntie overwegingen doet de RHC dat voor een aantal andere gemeenten en een hoogheemraadschap. Archiefbeheer is een overzichtelijke taak en in de regel voor- spelbaar.

Voortgang implementatie

Bij de RHC zijn aanpassingen op de gemeenschappelijke regeling op 19 december 2023 aan de raad voorgesteld. De raad kon naar aanleiding daarvan zienswijzen indienen. Dat is niet gebeurd, zodat verwacht mag worden dat de wijziging conform de voorstellen worden overgenomen.

Recreatieschap Stichtse Groenlanden

Stichtse Groenlanden is ingesteld om in specifieke gebieden een samenhangend uitvoeringsbeleid tot stand te brengen ten bate van de instandhouding en verbetering van voorzieningen in het belang van recreatie, natuur en landschap. Het recreatieschap heeft ook een verordenende bevoegdheid, zodat zij het vastgestelde beleid kan handhaven. Deze bevoegdheid heeft ze gekregen van de aangesloten gemeenten en provincie.

De laatste twee jaar heeft de raad van Woerden weinig reden gezien om in te grijpen bij het vaststellen van de begroting. Bij de behandeling van de begroting van 2022 werd verzocht om de raad tijdig te informeren bij een financiële tegenvaller, zodat de raad tijdig inzicht krijgt in de kans dat er een extra bedrag voor het recreatieschap moet worden gezocht. Dit was feitelijk een vraag aan het recreatieschap om actief te informeren. Gezien het feit dat het recreatieschap verplicht was actief te informeren, kan deze brief gezien worden als tamelijk vriendelijk gesteld.

De brief kan ook worden gezien als een voorbeeld waarbij de raad meer aandacht heeft voor de kosten van een gemeenschappelijke regeling dan voor wat de gemeenschappelijke regeling met het geld doet.

Voortgang implementatie

Bij Stichtse Groenlanden is de gemeenschappelijke regeling nog niet aangepast. Op moment van schrijven liggen de desbetreffende voorstellen voor aan de agendacommissie.

Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Ook organiseren zij rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises in de regio (GHOR).



De Veiligheidsregio Utrecht organiseert informatieavonden voor de aangesloten raden, waarbij de opkomst vanuit Woerden beperkt is. Het organiseren van de informatieavonden is goed, want ervaring elders leert dat ook ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen de regel geldt: 'onbekend maakt onbemind'. Raden die niet weten waar een gemeenschappelijke regeling voor dient, neigen vaak naar hun aandacht te richten op wat ze wel kunnen begrijpen en dat zijn de kosten van de regeling. Door geen kennis te nemen van de taken, de daarvoor benodigde werkzaamheden en het beleid van de Veiligheidsregio neemt de kans toe dat de veiligheidsregio wordt gezien als een kostenpost in plaats van een instrument van de gemeente dat bepaalde taken voor de gemeente uitvoert. Een recente informatieavond werd wel goed bezocht. Het college heeft naar eigen zeggen het positieve effect daarvan direct kunnen waarnemen. Raadsleden gingen meer inhoudelijk in discussie over de Veiligheidsregio.

Voortgang implementatie

De VRU was vroeg met de aanpassing van de regeling en is grondig te werk gegaan. De VRU beargumenteert in een apart toelichtingsdocument duidelijk waarom bepaalde wetsaanpassingen wel en andere niet zijn geïmplementeerd. Wat opvalt is het niet-implementeren op een aantal onderdelen. Een voorbeeld hiervan is het niet opnemen van hoe moet worden omgegaan met andere zienswijzen dan die bij P&C stukken. Er is voor gekozen om niet (extra) besluiten aan te wijzen met verplichte zienswijzen, omdat dit tot meer vertraging in het proces zou leiden. Ook is beschreven waarom er in de gemeenschappelijke regeling geen regeling voor burgerparticipatie is opgenomen. Er worden geen AB- of DB-besluiten voor burgerparticipatie aangewezen omdat men vindt dat het niet past dat bepaalde (groepen van) burgers zich in het keuzeproces mengen. De VRU verwijst hierbij naar de wettelijke opdracht die ze voor de inwoners en bedrijven in Utrecht op gelijk niveau moet uitvoeren. De VRU kiest wel voor het middel van de evaluatie. Dat gaat gebeuren na een periode van 6 jaar, omdat dit dan halverwege een raadsperiode valt. Tot slot wordt de actieve informatie- en inlichtingenplicht niet uitgebreid. De mening is dat de huidige GR-VRU hierin al voorziet, en dus niet aparte kaders nodig zijn omtrent welke informatie actief gedeeld moet worden.



4 Bevindingen

Woerden neemt deel aan zeven gemeenschappelijke regelingen. Dit zijn in alfabetische volgorde: Afvalverwijdering Utrecht (AVU), Ferm Werk, Gemeentelijke Gezondheidsdienst Regio Utrecht (GGDrU), Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU), Recreatieschap Stichtse Groenlanden (Stichtse Groenlanden), Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC) en Veiligheidsregio Utrecht (VRU).

De zeven gemeenschappelijke regelingen bestrijken niet dezelfde regio's. In de bijlage op p. 38 is aangegeven welke gemeenten bij de verschillende GR-en zijn aangesloten. In twee gevallen is de provincie ook aangesloten. Bij sommige GR-en is Woerden verplicht deelnemer. Dit zijn de ODRU, de GGDrU en de Veiligheidsregio. Bij de overige regelingen heeft de gemeente wel een keuze.

De bevindingen zijn gebaseerd op de Nota Verbonden Partijen van de gemeente Woerden uit 2021 en de verschillende gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast zijn de bevindingen gebaseerd op interviews met het hele college, de griffier, griffiers van andere gemeenten en een sessie met een aantal raadsleden. Meer over de onderzoeksmethode is te vinden vanaf pagina 36,

In paragraaf 4.1 wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van de verwerking van de wijziging Wet gemeenschappelijke regeling in de zeven gemeenschappelijke regelingen. In de paragraaf 4.2 wordt de situatie in Woerden meer in detail beschreven. De paragraaf daarop geeft inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van sturing door de raad ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. In paragraaf 4.4 worden de resultaten beschreven van het onderzoek bij andere gemeenten waarbij vooral aandacht wordt besteed aan wat Woerden kan leren van de stand van zaken bij die andere gemeenten.

Tot slot aan het eind van deze inleiding nog een algemene opmerking over organisaties. Grotere gemeenschappelijke regelingen zijn formeel uiteraard gericht op de noden en wensen van de deelnemers aan hun regeling, maar neigen de facto zoals alle grotere organisaties ook interne motivaties te ontwikkelen.¹ Deels, omdat ze (vaak terecht) menen dat ze meer kennis van zaken hebben en dus proberen al te veel onpraktische bijsturing te voorkomen, deels omdat bij grotere organisaties interne spanningen leiden tot afkeer van invloeden van buitenaf. Meestal is dat niet meer dan een gezonde frictie. In dit onderzoek is niet gebleken dat het meer is dan dat, maar het is desondanks een fenomeen waar rekening mee moet worden gehouden. Een gevolg is immers dat als gemeenschappelijke regelingen niet worden bijgestuurd ze zich blijven richten op hun taken, maar kunnen loszingen van de wensen en noden van de deelnemers aan de regeling. Als gezegd, er is in dit onderzoek geen aanwijzing gevonden, dat dit nu bij één van de gemeenschappelijke regelingen van Woerden speelt.

4.1 Verwerking wWgr in gemeenschappelijke regelingen van Woerden

De wWgr heeft gevolgen voor gemeenschappelijke regelingen. De wet is op 15 december 2021 aangenomen, hetgeen betekent dat gemeenten twee jaar de tijd hebben gehad om de regelingen waar ze deel van uit maken aan te passen aan de eisen van de wet. Uiterlijk 1 juli 2024 moeten de aanpassingen

¹ Morgan (1996), Hoogerwerf & Herweijer (2014).

aan de nieuwe Wgr zijn geïmplementeerd. Uit de analyse van de zeven gemeenschappelijke regelingen blijkt dat op moment van schrijven (nog) niet alle noodzakelijke aanpassingen zijn doorgevoerd. De stand van zaken op 1 januari 2024 van deze aanpassingen is in onderstaande tabel in beeld gebracht.

De tabel moet met enige nuance worden gelezen. De GGD Utrecht is bijvoorbeeld nog in de voorbereiding van het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling. Sommige artikelen uit de wWgr vragen niet direct om een wijziging van de GR. Dit geldt bijvoorbeeld voor art. 1 lid 2 Wgr, want die is eigenlijk alleen relevant op een moment dat er voor het eerst een gemeenschappelijke regeling wordt gemaakt of gewijzigd. Bovendien is het niet nodig om een uitwerking van dit artikel in de regeling op te nemen, omdat de wet zelf al directe werking heeft.¹ De constatering verderop dat dit artikel in geen enkele van de onderzochte regelingen is verwerkt, betekent dus niet dat dat hier een probleem ligt of dat art. 1 lid 2 en lid 3 Wgr niet van kracht zijn.

Tabel 1: Stand van zaken aanpassing gemeenschappelijke regelingen op 1 januari 2024

Art Wgr ²	C correct C+ beter dan correct F fout of tekortschietend - Is niet verplicht op te nemen in regeling maar moet wel worden uitgevoerd conform de wet	AVU	Ferm Werk	GGD Utrecht	ODRU	Regionaal Historisch centrum	Stichtse Groenlanden	Veiligheidsregio Utrecht
1 lid 2	Wgr ontwerp regeling zenden aan raden	F	F	F	F	F	F	F
1 lid 3	Reactietermijn zienswijze	F	F	F	F	F	F	F
34b	Inzenden concept begroting 30 april (was 15)	C+	C+	C	C+	C+	C+	C+
35 lid 1	Raad krijgt begroting twaalf weken voor behandeling in AB (was acht)	C	C+	C+	F	C+	C	C
35 lid 4	DB geeft gemotiveerd antwoord op zienswijze	C	C	F	F	F	F	C
34 lid 2	DB zendt begroting in voor 15 september (was 1 augustus) aan GS	C	C+	C+	F	C+	C	C
155g Gemw	Raad krijgt recht op onderzoek bij GR (enquête-recht)	-	-	-	-	-	-	-
24a	Per GR een gemeenschappelijke adviescommissie mogelijk	-	-	-	-	-	-	-
9 lid 1	Voorwaarden uittreden beschrijven	C	F	C	C	C	F	C
10 lid 5	Beschrijven waarop raad zienswijzen mag inbrengen	F	C	F	F	F	F	F
10 lid 6	DB geeft gemotiveerd antwoord ook op deze zienswijze	F	C	F	F	F	F	F
11a	GR bevat regels evaluatie	C	C	F	F	F	C	C
10 lid 7	GR bevat regels burgerparticipatie	C	F	F	F	F	F	C
10 lid 8	GR bevat regels inspraak	F	F	F	F	F	F	F
17 lid 2	Plicht actief informeren	C	C	C	C	-	-	C
17 lid 3	GR bevat bepalingen omtrent wijze van informeren	C	C	C	C	-	-	C

In een aantal gevallen zijn de artikelen uit de Wgr in de gemeenschappelijke regeling niet letterlijk overgenomen, maar zijn er scherpere eisen gesteld aan de procedure in de gemeenschappelijke regeling. Dat is niet problematisch. In de tabel is dit weergegeven met C+. Voorbeelden hiervan zijn regelingen ten

¹ Zie verder de beschrijving in hoofdstuk 2.

² Waar Gemw is gemeld, gaat het over een artikel uit de gemeentewet.



aanzien van de artikelen 34b Wgr en 34 lid 2 Wgr. Hier is de norm in de gemeenschappelijke regeling scherper dan de wet vereist. Een minder scherpe formulering dan de wet voorschrijft komt niet voor en zou overigens juridisch betekenisloos zijn, want de wet gaat voor de regeling. Het zou wel verwarrend zijn.

Uit bovenstaande volgt overigens ook dat het wetsartikel niet in de regeling moet zijn overgenomen. Als de wet iets regelt, is de GR verplicht zich daar aan te houden. Voorbeelden hiervoor zijn art. 1 lid 2 en 3 Wgr. Een ontwerp van de regeling aan de raad zenden voordat die besluit tot instemmen met de regeling is verplicht, onafhankelijk van de vraag of dit in de regeling wordt vermeld. Het is voor raadsleden wel overzichtelijk om dit op te nemen in de regeling, omdat raadsleden, leden van het college en zelfs ambtenaren niet altijd geneigd zijn de wet erbij te pakken en er een studie van te maken of een dergelijke verplichting geldt. Hierdoor wordt overtreding van de wet eenvoudiger.

Bij andere normen is er wel een verplichting. Als dat niet of onvoldoende is uitgevoerd, wordt dat met een F aangegeven en als dat wel is gedaan met een C. In de praktijk kan het zo zijn, dat het nauwelijks meerwaarde heeft dat een GR regels opneemt die wettelijk verplicht zijn om op te nemen. Uit interviews is overigens gebleken dat er soms bewust voor wordt gekozen om wettelijke verplichtingen niet helemaal door te voeren. Het gaat daarbij vooral om het mogelijk maken van burgerparticipatie en inspraak. De meerwaarde wordt bij sommige beleidsarme regelingen niet gezien. In andere gevallen bestaat de mening dat burgerparticipatie en inspraak eigenlijk al zijn geregeld of zelfs beter zijn geregeld via patiëntenraden of vergelijkbare voorzieningen

4.2 Visies en ervaringen met betrekking tot relatie GR-en en de raad

Voor dit onderzoek is gesproken met de griffier en met de leden van het college die elk tenminste één gemeenschappelijke regeling in hun portefeuille hebben. Daarnaast is gebruik gemaakt van bestaande literatuur. Uit die gesprekken met de collegeleden werd duidelijk dat het college enerzijds niet de exacte betekenis van de wet in beeld heeft, maar anderzijds bereid is actief mee te denken op welke manier de bedoeling van de wet de positie van de raad in Woerden zou kunnen versterken. De wWgr is een detail dat zelden gevolgen heeft op de dagelijkse werkzaamheden van het college. Leden van het college nemen het zichzelf daarom niet kwalijk, dat ze niet elk detail scherp in het vizier hebben. Hieruit volgt automatisch dat van het college niet verwacht mag worden, dat zij de trekker is in dit traject. Uit de gesprekken blijkt wel dat er wordt nagedacht over welke informatie het college actief met de raad moet delen.

Enkele opmerkingen over de context

Een ander punt dat naar voren komt is dat de raad is verdeeld over veel fracties. In 2017 had Woerden nog acht fracties, waardoor de fracties gemiddeld 3,9 zetel per fractie hadden. Nu heeft Woerden met



tien fracties 3,1 zetel per fractie. Landelijk gezien ligt dat overigens nog boven de gemiddelde grootte.¹ Wel is het aantal commissieleden vrij groot. Dankzij de twintig commissieleden kan de werklust per raads- en commissielid verlaagd worden. Het probleem van het overvragen van de raad speelt overal in Nederland. Hierop blijkt Woerden geen uitzondering.

Wat opvalt is dat de raad van Woerden naar beleving van de gesprekspartners naar binnen is gericht. Dat uit zich daarin dat de opkomst vanuit Woerden op bijeenkomsten voor gemeenteraden in de provincie laag is. Als voorbeeld is de opkomst bij de U10² genoemd, eind 2023, waar slechts vier raadsleden uit Woerden aanwezig waren. Dit is mogelijk een erfenis uit het verleden. De Woerdense griffie onderhield minder contact met griffies in omliggende gemeenten. De huidige griffier is van plan de contacten in de regio die ze al had uit te bouwen en meer informatie uit te wisselen met omliggende griffies. Wel speelt mee dat Woerden geen natuurlijke omgeving heeft, waar het zich automatisch aan bindt. Woerden zoekt per casus of domein de meest geschikte partner. Er is niet een sterke neiging, zoals bijvoorbeeld in Twente, Groningen en Noord-Limburg om in eerste instantie met dezelfde gemeenten samenwerking te zoeken.³

De raad van Woerden heeft vijf lokale partijen die gezamenlijk over een steeds groter percentage van de zetels beschikken (zie de tabel hieronder). Daarmee volgt Woerden een landelijke trend. Dit wordt door enkele gesprekspartners ervaren als een technisch probleem in zoverre dat lokale partijen in vergelijking met landelijk opererende partijen vaak minder scholingsfaciliteiten aan hun raadsleden (kunnen) aanbieden (zie ook de bijlage p. 39).

Extra belasting voor raadsleden?

De kern is dat de wetswijziging de raad krachtige middelen geeft, maar dat één van de grootste knelpunten bij de sturing van gemeenschappelijke regelingen door de raad niet is opgelost. Dit knelpunt is immers dat raadsleden worden overvraagd bij de uitoefening van hun werkzaamheden.⁴ De raad van Woerden heeft niet alleen zeven gemeenschappelijke regelingen, maar daarnaast nog vijf andere verbonden partijen waarover hij kaderstellende besluiten moet nemen en zijn controlerende taak moet uitoefenen.⁵ De wet biedt de raad mogelijkheden om zich nog intensiever bezig te houden met het bestuur

¹ Volgens door StiBaBo verzamelde gegevens was de gemiddelde fractie in 2017 3,1. Volgens gegevens van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2022) is het aantal fracties per raad in 2018 en 2022 gestegen, waardoor het aannemelijk is dat het aantal leden per fractie landelijk onder de 3,1 moet liggen. 2014: 7,1; 2018: 7,5; 2022: 8,1 fracties per gemeente. Woerden heeft 2,0 commissieleden per fractie (bron: website gemeenteraad Woerden).

² U10 is de netwerkorganisatie waarin zestien gemeenten in de regio Utrecht samenwerken.

³ Zie voor beschrijvingen p. 39 tot en met p. 40.

⁴ 'Gemeenten (...) kunnen bij de onderhandelingen met zorgaanbieders geen deuk in een pakje boter slaan. We moeten in kaart brengen of gemeenten daar wel tegenop kunnen, wat de risico's zijn en de vraag stellen: wiens belangen worden de komende jaren gediend. Wie bepaalt wat nodig is, wat er gaat gebeuren? Dat is formeel de raad, maar feitelijk ligt de macht ergens anders.' Klaartje Peters in Binnenlands Bestuur, 15-3-2014. Verder stelt de Rekenkamer 'Raad kan niet bijsturen in Sociaal domein' in Binnenlands Bestuur 5-4-2017. Zie verder ook Elzinga (2022) en rekenkamer Zoetermeer (2022).

⁵ Programmabegroting Woerden 2024-2017.



van een gemeenschappelijke regeling, maar daarmee worden de dagen niet langer en de werklust van raadsleden juist eerder groter dan kleiner. Voorbeelden voor de raad om meer actief te sturen zijn de gemeenschappelijke adviescommissie (art. 24a Wgr) en het recht op enquête (art. 155g Gemw). Deze worden hieronder besproken. Beide instrumenten vragen extra inzet van raadsleden. De eerste structureel en de tweede incidenteel. Raadsleden overzien het best of zij bereid zijn deze inzet te plegen.

Instellen gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden

Art. 24a Wgr maakt het sinds de wetswijziging mogelijk op voorstel van de raden in een GR een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen. Deze adviescommissie kan het AB van de gemeenschappelijke regeling en de raden van de aangesloten gemeenten van advies voorzien. Bij geen van de zeven gemeenschappelijke regelingen in Woerden wordt op dit moment een dergelijke adviescommissie overwogen. Daarbij wordt in gesprekken met het college ook verwezen naar de Drechtraad, het model waarvoor de adviescommissie ooit is bedacht en heeft gewerkt. De Drechtraad was een adviescommissie waarin alle raadsfracties van de deelnemende gemeenten (in de regio Dordrecht/Drechtssteden) waren vertegenwoordigd. Zij namen de facto de besluiten die vervolgens door de afzonderlijke raden moesten worden bekrachtigd. Het feit dat de Drechtraad niet langer bestaat, wordt wel gezien als bewijs dat een dergelijke adviescommissie geen meerwaarde heeft.

Uit eerder onderzoek bleek dat anderen er wel meerwaarde in een dergelijke adviescommissie zagen. Gemeenteraadsleden waren ondanks de extra werklust enthousiast waren over de mogelijkheden die de Drechtraad hen bood. De politieke discussie werd door de raden gevoerd op een plek waar het betekenisvol en doorslaggevend was. De gemeentelijke organisaties en gemeenschappelijke regeling zochten wel onder de druk die een dergelijk gremium toevoegde aan het besluitvormingsproces. Begrotingen moesten nog vroeger worden opgesteld, agenda's werden nog voller en het was problematisch om de tijdslimieten te halen. De gemeentesecretaris van dezelfde gemeente had echter grote moeite met de extra langdurige politieke procedure, waardoor het lastig besluitvormingsprocedures tijdig af te handelen.¹ Uiteindelijk is de Drechtraad opgeheven.²

Recht van onderzoek ofwel enquêterecht

Een tweede voorbeeld van een krachtig nieuw instrument dat de vernieuwde wet biedt is te vinden in art. 155g Gemw. Hieruit volgt de mogelijkheid om een onderzoek in te stellen 'naar het door het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur'. Dit kan zelfstandig, maar ook in samenwerking met één of meer andere bij de gemeenschappelijke regeling aangesloten regelingen. Dit instrument is uiteraard niet iets dat elke week of elk jaar uit de kast wordt gehaald.

¹ Rekenkamer Sliedrecht (2016).

² De vermoedelijke reden voor oprichting van de Drechtraad was om te voorkomen dat gemeentelijke herindeling noodzakelijk werd. Doordat de angst voor herindeling verdween, lijkt de noodzaak om de Drechtraad in stand te houden ook verdwenen.



Onderzoek naar het al bestaande recht van onderzoek laat zien dat er aan de inzet ervan behoorlijke bezwaren aan kleven. Raadsleden hebben onvoldoende kennis van het enquêterecht, waardoor ze sterk afhankelijk zijn van externe adviseurs. Bovendien is instrument niet alleen arbeidsintensief voor raadsleden, maar ook duur en wordt soms politiek bedreven via dit middel. Als alles desondanks goed gaat, is het soms onduidelijk of alle relevante informatie boven tafel wordt gehaald.¹

Actieve informatieplicht

De leden van het college zijn verantwoordelijk voor het actief informeren van de raad (art. 17 lid 2 Wgr). Uit de interviews met hen bleek niet dat ze zich goed van bewust waren van de nieuwe informatieplicht die nu voor gemeenschappelijke regelingen geldt, maar dat ze er wel naar handelden, doordat ze ervan overtuigd waren dat het informeren van de raad noodzakelijk is om hun werk goed te kunnen doen. De raad wordt uiteraard bij elke gemeenschappelijke regeling geïnformeerd door middel van een concept begroting, de begroting zelf en een jaarverslag. Dit op zich kan als er geen bijzonderheden te melden zijn voldoende zijn om te voldoen aan de plicht tot actief informeren. Soms is de informatievoorziening veel intensiever. Bij Ferm Werk zijn er bijvoorbeeld jaarlijks een kaderbrief, vier kwartaalrapportages en kan er daarnaast, zoals op 25 mei 2023 een presentatie aan de raad worden verzorgd. Er zijn hierdoor in 2023 acht momenten geweest waarin de raad over Ferm Werk werd geïnformeerd. Uiteraard kan de wethouder daarnaast de raad informeren en hij is daartoe ook verplicht. De hoeveelheid informatie over Ferm Werk aan de raad is mede zo hoog, doordat er enkele jaren geleden grote onvoorziene tekorten waren bij deze regeling. Nu de GR al een aantal jaar stabiel lijkt, neemt de intensiteit van de aandacht van de raad voor Ferm Werk af en vraagt het college zich af of de raad nog zoveel informatie wenst.

Antwoorden op zienswijzen

Een ander aspect waarvan de leden van het AB en dus de geïnterviewde leden van het college onvoldoende op de hoogte bleken is dat de raad na het inzenden van een zienswijze gemotiveerd antwoord hoort te ontvangen over de wijze waarop door het AB is gereageerd op de zienswijze (35 lid 4 Wgr). Dit is wel gebeurd, maar niet in alle gevallen. De indruk ontstaat hierdoor dat het AB eerder vanuit een intrinsieke behoefte de raad actief informeert, dan vanuit de wettelijke plicht die uit dit artikel voortvloeit. Uiteraard is het mooi als een zienswijze wordt overgenomen en kan de raad soms zien dat de zienswijze is overgenomen aan presentatie van gegevens die een GR aan de raad zendt, maar dat is niet wat het artikel beoogt.

Concluderend

Het college van Woerden is begrijpelijkerwijs niet perfect op de hoogte is van de details van de wWgr, maar dat de collegeleden desgevraagd wel willen meewerken aan de uitvoering van die. Tegelijk ziet het college een beperkte meerwaarde van de wWgr. De raad zal niet de door de wetgever gewenste grip krijgen op de GR-en, doordat de raad naar het gevoel van het college te veel op zijn bord heeft en moet

¹ De Haan (2021) en Zetstra & Lunsing (2021).



schipperen met de tijd. De nieuwe mogelijkheden zijn alleen van meerwaarde als de raad keuzes maakt in, en tijd vrij maakt voor de GR-en.

De gemeente Woerden is een gemeente die met verschillende regio's samenwerkt. Hierdoor is het lastig om een groep raden te vormen om binnen verschillende gemeenschappelijke regelingen samen op te trekken. Er zijn nauwelijks congruente regio's.¹

Door omstandigheden was Woerden niet bij de voorlopers ten aanzien van de aanpassingen van GR-en naar aanleiding van de wWgr, maar ook als ze dat wel zou zijn geweest, is het de vraag of er van veel mogelijkheden gebruik zou zijn gemaakt. Echt gebruik maken van de nieuwe instrumenten is arbeidsintensief, duur en maakt planning ingewikkeld. Gebruik maken van het recht van onderzoek zonder goede begeleiding kan bovendien riskant zijn.

De meest eenvoudige en zinvolle vernieuwing is dat de GR-en wordt gewezen op de verplichting gemotiveerde antwoorden te geven bij zienswijzen.

4.3 Algemene opmerkingen over gemeenschappelijke regelingen in Woerden

Onderdeel van dit onderzoek was een sessie met de raad op 8 februari. Ongeveer de helft van de raadsleden, dan wel commissieleden, was daarbij aanwezig. Uit deze sessie kon voorzichtig een aantal conclusies worden getrokken. De bevindingen die in deze paragraaf worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op deze sessie, maar ook op de interviews met het college en de griffier.

Context

Voordat we de conclusies bespreken is het van belang om eerst de situatie te bespreken, waar waarschijnlijk alle gemeenteraden mee worstelen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Dit is van belang om de houding van raadsleden in Woerden te duiden. Het hier volgende is tijdens de raadsavond over de wijziging van de Wgr in februari 2024 door de heer Jan Douwe Elzinga verteld aan de gemeenteraad.

Dat alle, of nagenoeg alle gemeenteraden worstelen met gemeenschappelijke regelingen, ligt niet bij die gemeenteraden, maar bij de beperkte kracht van de vertegenwoordiging van de belangen van gemeenten op landelijk niveau. Vakministeries blijken veel invloed te hebben op de verdeling van taken richting gemeenten.² Zij weten de Staten Generaal te overtuigen dat gemeenten verplicht worden om taken over te dragen aan gemeenschappelijke regelingen. Hierbij kan gedacht worden aan de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's en de GGD's. In Duitsland zijn lokale en regionale overheden tegen dergelijke maatregelen beschermd, doordat in de Bundesverfassung, de Duitse grondwet, de taakverdeling over

¹ Een congruente regio is een gebied waarbinnen meerdere GR-en opereren en waarbuiten die GR-en niet opereren.

² Dit is mede mogelijk doordat organieke wetten die de rechtsverhoudingen tussen lokale, regionale en centrale overheden regelen, in Nederland een lagere status hebben dan bijzondere wetten (Elzinga 2022, p.50, 87, Hanemaayer 2021, p. 18).



de overheden is vastgelegd. Lokale en regionale overheden kunnen naar de rechter gaan als zij het niet eens zijn met een regeling. In Nederland bepaalt de Staten Generaal hoe taken over overheden zijn verdeeld en is er geen gang naar de rechter mogelijk. Gemeenten kunnen daardoor te maken krijgen met verplichte gemeenschappelijke regelingen of, zoals in 2015, de toewijzing van extra taken zonder de daarbij passende budgetten. Vervolgens krijgen gemeenten, door ingrijpen van de Tweede Kamer, niet zelden te maken met extra verplichtingen die bijvoorbeeld moeten voorkomen dat inwoners van de ene gemeente meer zorg krijgen dan in een andere gemeente.¹ Elke discussie over de wettelijke regeling van beleidsvrijheid en bevoegdheden wordt gevoerd door de opstellers van de wetten en die zitten in Den Haag.²

Een gevolg is dat gemeenteraden voor een steeds grotere uitdaging worden geplaatst. Door de verplichting deel te nemen aan door het Rijk verplicht gestelde gemeenschappelijke regelingen, komt de uitvoering meer op afstand en neemt de zeggenschap van de raad af.³ Als er bij die gemeenschappelijke regelingen problemen ontstaan, zijn raden vaak geneigd hun om hun aandacht te richten op het terugdringen van deze tekorten zij hebben daarbij weinig aandacht voor de kwaliteit van het werk dat de gemeente moet uitvoeren.⁴

Niet machteloos

Bovenstaande betekent niet dat raden machteloos zijn. Raden van de bij een gemeenschappelijke regeling aangesloten gemeenten blijven hoofd van hun gemeente. Ze moeten ervoor zorgen dat de gemeenschappelijke regelingen voldoende worden gefinancierd, het beleid vaststellen en controleren of de beoogde doelen worden gehaald. Dit is niet anders dan het beleid dat direct door het college wordt uitgevoerd, met dat verschil, dat de controle door verschillende raden tegelijk moet worden uitgevoerd. Die raden kunnen bovendien onderling verschillende prioriteiten stellen. De ene raad zou kunnen willen bezuinigen, terwijl een andere bij dezelfde gemeenschappelijke regeling juist extra wil investeren.

Gemeenschappelijke regelingen verweren zich hiertegen door in samenwerking met de portefeuillehouders van de aangesloten gemeenten, veel aandacht te besteden aan voorlichting aan de raden. Vaak uit zich dat in een aanbod van centrale bijeenkomsten waar alle raadsleden zijn uitgenodigd en een staand aanbod om desgevraagd in de aangesloten gemeenten informatie te delen. Dat laatste gebeurt ook in Woerden.

Gemeenschappelijke regelingen die beschikken over een eigen beleidsafdeling hebben daarnaast de neiging om het beleid van de verschillende aangesloten gemeenten te harmoniseren. Zo voorkomen ze dat ze in de ene gemeente iets anders moeten doen dan in een andere gemeente. Medewerkers van die gemeenschappelijke regeling hoeven zich dan niet af te vragen in welke gemeente ze zijn als ze ergens aan

¹ Peters et al (2022), zie casusbeschrijvingen pp. 83-93. 'Een (...) probleem (...) is de geringe mate van beleidsvrijheid die decentrale overheden bij decentralisaties wordt gegund.' Peters et al (2020, 61).

² Hanemaayer et al (2021), p. 33.

³ De opmerking van Peters et al (2022, p. 62): 'Tot slot blijken decentralisaties de rol van decentrale volksvertegenwoordigingen te hebben verzwakt.' sluit aan bij wat is opgehaald uit interviews.

⁴ Zie ook Hanemaayer et al (2021, p. 8).



de slag gaan. Dit is begrijpelijk, maar betekent niet dat de raad niet uiteindelijk verantwoordelijk is en formeel gezien kan bepalen dat er in de eigen gemeente beleid wordt gevoerd dat de raad wenst. De raad vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente die betalen voor de gemeenschappelijke regelingen. De organisatie van de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt in deze discussie de belangen van de medewerkers van de gemeenschappelijke regeling. Uiteraard is denkbaar dat geharmoniseerd beleid van een gemeenschappelijke regeling goedkoper is dan wanneer een gemeenschappelijke regeling in elke gemeente iets anders moet doen.

Lokale praktijk

De wetgever heeft kennis genomen van deze situatie en heeft, zoals gezegd, de Wgr gewijzigd om de raad meer mogelijkheden te bieden om gemeenschappelijke regelingen aan te sturen. Uit de sessie bleek dat de aanwezige raadsleden van Woerden nauwelijks op de hoogte waren van de wijzigingen in de Wgr. Dit is terug te voeren op de onvoorziene personeelsswisseling op de griffie, waardoor de griffie de raad enige tijd niet op deze wetswijziging heeft gewezen. In paragraaf 4.4 wordt duidelijk welke rol de griffie kan spelen bij een de implementatie van de Wgr op grond van ervaringen elders in Nederland. De indruk is ook dat de raad ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen tamelijk passief is (zie paragraaf 4.2). Dit wordt elders in het land ook wel waargenomen, maar hoeft niet. Een in dit kader kenmerkende opmerking van één raadslid was dat de zienswijzen van het college zijn. Dit is uiteraard niet zo. Het is elders ook gebruikelijk dat het college zienswijzen aan de raad voorstelt, maar de zienswijzen zijn de zienswijzen van de raad en niet die van het college. De raad vertegenwoordigt immers de inwoners van de gemeente Woerden en is dus gelegitimeerd om namens de gemeente te spreken. Alleen daar waar de wet of de raad bevoegdheden overhevelt aan college of burgemeester, kunnen de laatsten namens de gemeente spreken.

Hieruit mag zeker niet worden geconcludeerd dat de raad van Woerden geen interesse heeft in gemeenschappelijke regelingen. Tijdens de sessie werd duidelijk dat er een aantal raadsleden belangstelling had om meer grip te krijgen op de gemeenschappelijke regelingen. Bij Ferm Werk staken enkele jaren geleden problemen de kop op, waarna de raad actief bezig is geweest om deze problemen het hoofd te bieden. Dit is geslaagd. Een ander bijzonder voorbeeld was het initiatief van een raadslid om de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD bij te wonen. Het Algemeen Bestuur was verrast dat er een toeschouwer was en moest in de statuten of gemeenschappelijke regeling nagaan of dat wel mocht. Dit bleek geen probleem, want vergaderingen van het AB zijn volgens de gemeenschappelijke regeling openbaar. Zelfs als de openbaarheid niet in de gemeenschappelijke regeling zou zijn vastgelegd, blijven de vergaderingen openbaar op grond van art. 22 lid 3 Wgr. De uitzondering is dat op grond van art. 22 lid 4 en 5 Wgr de deuren van de vergadering kunnen worden gesloten als een meerderheid van het AB dat noodzakelijk acht. Er zijn vergaderingen van AB's elders in Nederland die digitaal zijn te volgen, voor zover de deuren niet worden gesloten.

Uit voorgaande blijkt dat vele raadsleden niet op de hoogte zijn van alle mogelijkheden om grip op gemeenschappelijke regelingen te hebben. Raadsleden vinden sommige gemeenschappelijke regelingen belangrijk en zoeken dan naar manieren om meer grip te krijgen. Als er echt problemen zijn, zoals enkele jaren terug bij Ferm Werk, weet de raad het college wel te vinden en het toezicht te verscherpen. Toch zijn niet alle raadsleden op de hoogte van de mogelijkheden die de wijziging in de Wgr biedt. Aan



de andere kant is er wel behoefte bij een aantal raadsleden om de mogelijkheden van de Wgr te verkennen. Het college wil positief meedenken over wat zinvolle aanvullingen zijn op het palet van mogelijkheden uit de Wgr waar de raad momenteel al mee werkt.

Het is niet altijd de raad die de nieuwe mogelijkheid van de wet gaat inzetten. We zien dit nader bij de beschrijving van ervaringen in een aantal andere gemeenten in paragraaf 4.4. Uit die ervaringen blijkt de griffie een zeer belangrijke positie te hebben bij de voorbereidingen van de raad om invloed te krijgen op de wijze waarop de wWgr wordt toegepast. De griffie is op dit punt de motor van de raad. Als de griffie niets doet, richt de raad zich op zijn dagelijkse taken en als de griffie actief is, kan de raad ook actief worden. Omgekeerd moet het initiatief van een griffie wel een vruchtbare voedingsbodem vinden in de raad, want de raad beslist hoe het initiatief wordt opgepakt.

Als de raad niet het voortouw neemt bij het inzetten van de mogelijkheden van de wWgr, zouden in theorie het college, de burgemeester, de gemeenschappelijke regelingen of het ambtelijk apparaat dit op zich kunnen nemen. Het is echter in redelijkheid te verwachten dat deze gremia de positie van de raad niet direct het hoogst op hun persoonlijke agenda hebben. Elk van hen heeft genoeg aan de eigen kerntaken. Uit het onderzoek blijkt dat in het college geen weerstand is tegen een meer krachtige positie voor de raad door implementatie van de Wgr, maar ook dat het college het niet ziet als een taak die zij moeten aanpakken.

Ook is de raad niet de automatische actor bij de implementatie van de wWgr. Het ontbreekt hen in de regel aan het overzicht of het gevoel van urgentie om dat op te pakken. Dus blijft de griffie over als initiator bij het benutten van de mogelijkheden die de wWgr biedt.

4.4 Ervaringen in andere gemeenten

Aan de hand van de bijlage 'Beschrijvingen toepassing wWgr elders' op p. 42 wordt in dit hoofdstuk een aantal voor Woerden mogelijk interessante oplossingen en valkuilen beschreven. Een deel heeft te maken met de uitwerking van de wWgr terwijl een ander deel bestaat uit oplossingen die zouden kunnen helpen het grootste probleem van de raden met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen aan te pakken.

Het grootste probleem van raden met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen en eigenlijk met alle verbonden partijen¹ is dat raadsleden moeten schipperen met hun tijd. Uit interviews en eerder onderzoek van StiBaBo komt naar voren dat dit een algemeen probleem is bij gemeenteraden. Doordat bij gemeenschappelijke regelingen de raden slechts indirect kunnen sturen, wordt vaak ervaren dat de grip op deze regelingen te gering is. Sommige griffies lossen dit op door de raad te helpen te kiezen voor een focus, zodat zij hun beperkte tijd inzetten op plaatsen waar ze dat zelf wensen. Elders wordt ingezet op

¹ Organisaties die namens de gemeente taken van gemeenten uitvoeren, vaak samen met andere gemeenten en andere overheden.



het laten samenwerken van verschillende raden van wie de gemeenten bij dezelfde gemeenschappelijke regelingen zijn aangesloten.

De hier genoemde punten zijn niet alle een gevolg van de extra mogelijkheden wWgr, maar wel in lijn met het doel van de wWgr. Veel van de hieronder genoemde mogelijkheden sluiten elkaar niet uit.

Samenwerken

Hieronder wordt eerst een aantal voorbeelden besproken waar gebruik wordt gemaakt of wordt geëxperimenteerd met de mogelijkheden die de wWgr in het leven heeft geroepen. Daarna bespreken we een aantal methoden die dienen om de werkdruk ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen beter het hoofd te bieden.

Diverse groepen gemeenten experimenteren met een gemeenschappelijke adviescommissie met raadsleden uit alle aangesloten gemeenten. Soms, zoals in Twente¹, wordt voortgebouwd op een bestaande commissie. In andere voorbeelden wordt een nieuwe commissie ingericht. Op zich kan dit middel voor een beperkt aantal gemeenschappelijke regelingen werken, mits de raad de belangstelling en tijd heeft om dit instrument in stelling te brengen. Eén beperking ligt daarin het alleen zin heeft een gemeenschappelijke adviescommissie voor meerdere regelingen in te richten, als bij die regelingen dezelfde of nagenoeg dezelfde leden zijn aangesloten. Daarnaast kost elke gemeenschappelijke adviescommissie extra tijd en worden de procedures verzwaard. De raad kan zich afvragen welke meerwaarde het heeft om voor beleidsarme gemeenschappelijke regelingen gemeenschappelijke adviescommissies in te richten. Kortom, het is noodzakelijk dat raadsleden het gevoel moeten hebben dat hun extra inzet verschil kan maken. Werklast moet lonen. Ook is het noodzakelijk dat alle overheden die samenwerken binnen een gemeenschappelijke regeling aan zo'n commissie meewerken. Als één gemeente niet mee wil doen, kunnen de overige gemeenten dat niet afdwingen. Met andere woorden, ervaringen elders in Nederland laten zien dat het kan, maar ook dat het niet zinvol is om te proberen voor elke gemeenschappelijke regeling een adviescommissie op te zetten.

Focus

De raad van Woerden kan zelfstandig overwegen om een interne adviesraad voor meerdere gemeenschappelijke regelingen of verbonden partijen in te stellen naar voorbeeld van de gemeente Houten (zie p. 43). Het voordeel is dat een aantal raadsleden zich specialiseert in het aansturen van verbonden partijen. In de commissie wordt de besluitvorming voorbereid voor deze regelingen. In Houten is net als in Woerden sprake van een zogenaamd BOB-vergadermodel, maar de raad van die gemeente heeft er dus voor gekozen om hier een meer traditionele raadscommissie op te zetten.² Daarnaast bestaat er een commissie verbonden partijen die buiten dit model om de voorbereiding doet voor besluitvorming over verbonden partijen en dus ook over gemeenschappelijke regelingen. Dit wordt daar als een voordeel ervaren, doordat de daar aanwezige raadsleden zich beter kunnen concentreren op de discussie over

¹ Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.

² Beeldvormende, oordeelvormende en besluitvormende vergadering.



die verbonden partijen. Hier worden vaak ook de zienswijzen voorbereid. Uiteindelijk gaan de stukken naar de besluitvormende raad. Niet zelden worden ze daar zonder nadere discussie overgenomen.

Een andere optie is één gemeenschappelijke regeling-ambassadeur in de raad aan te stellen. Dit raadslid houdt dan namens de hele raad ontwikkelingen bij en probeert samen te vatten wat van belang is bij een bepaald raadstuk en de raad in stelling te brengen.

Ook is het mogelijk om te verzoeken om de vergaderingen van het AB, die volgens de wet openbaar zijn, ook digitaal toegankelijk te maken. Zo kunnen alle raadsleden nagaan wat hun wethouder heeft gedaan in die vergaderingen of wat de positie is die de verschillende gemeenten hebben ingenomen. Raadsleden hoeven dan niet fysiek naar het AB te gaan en kunnen de vergadering op een moment bekijken, wanneer het hen uitkomt en zich bovendien beperken tot die vergaderingen en die agendapunten waarvan zij verwachten dat die voor hen relevant zijn.

Reactieve raden

Bij de interviewronde langs andere gemeenten, zijn ook gemeenten aangetroffen waar de raden achterover leunden en de implementatie van de wWgr overlieten aan de gemeenschappelijke regelingen. Deze raden richtten hun aandacht elders. De gemeenschappelijke regelingen werden daardoor niet uitgedaagd en hebben vervolgens zo weinig mogelijk veranderd aan de status quo.

Wat vaker voorkomt is dat verzocht wordt de informatiestroom voor de raad te stroomlijnen. Dit kan door afspraken te maken over het aantal keer dat een gemeenschappelijke regeling een presentatie voor de gemeenteraad komt geven of door de omvang van de stukken te beperken of het format van de stukken te standaardiseren. Het eerste voorkomt onnodig dikke stapels papier, terwijl het tweede duidelijk maakt waartoe een document dient, voordat de lezer begint met lezen.

Burgerparticipatie

Er wordt bij geen van de gemeenten uit de interviewronde bij gemeenschappelijke regelingen aandacht besteed aan burgerparticipatie. Alleen in Limburg wordt onderzocht of het zin heeft hier aandacht aan te besteden. Hier wordt gekeken of het mogelijk is om burgerparticipatietrajecten te starten als tenminste twee van de aangesloten raden daarom verzoeken. Voor het overige lijkt enquêterecht, evaluatie en actieve informatieplicht bij de onderzochte gemeenten op weinig belangstelling te mogen rekenen, in de zin dat deze onderdelen weinig in gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen of uitgewerkt. Ondanks dat vanuit meerdere gemeenten wordt aangegeven in de aard (en compactheid) van de informatievoorziening graag verandering te zien. Dat heeft ook te maken met het optionele, niet verplichte karakter, van deze onderdelen.



5 Beantwoording onderzoeksvragen

Op p. 42 zijn de normen te vinden die in dit onderzoek worden toegepast. Hieronder wordt in kleur aangegeven in hoeverre aan de beschreven normen wordt voldaan. Rood betekent dat er niet aan is voldaan. Donkergroen betekent dat er wel aan is voldaan en lichtgroen betekent dat er mogelijk aan wordt voldaan, mits er conform de wet wordt gehandeld. Wit betekent dat de norm niet van toepassing is, omdat de voorwaarden ontbreken.

Overzicht behalen normen

Onderstaande tabel geeft een overzicht hoe de gemeente Woerden is omgegaan met de doelstellingen van de wWgr. De tabel is niet gericht op een specifieke gemeenschappelijke regeling, maar geeft een beeld van hoe in de breedte de stand van zaken is bij de toepassing van de wWgr in de gemeente Woerden. De normen uit de tabel zijn nader toegelicht op p. 39. De gegevens voor de beantwoording zijn te vinden in de tabel in paragraaf 4.1 aangevuld met de interpretatie van de informatie uit de paragrafen 4.2 tot en met 4.4.

Doel	Onderwerp	Norm	Code
Flexibilisering	Zienswijzen bij treffen, wijzigen en beëindigen van een regeling	Is in geen enkele regeling opgenomen. Raden moeten hopen dat de colleges zich aan de wet houden;	
		Gemeenteraadsleden kennen dit recht niet;	
Versterken legitimatie bij besluitvorming	Zienswijze voor besluiten	Er is niet vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling welke besluiten van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling vatbaar zijn voor een zienswijze van gemeenteraden.	
		Indien is vastgelegd dat geen besluiten vatbaar zijn voor een zienswijze, dan is dat een keuze waar de gemeenteraden bij het voorleggen van de wijzigingsregeling mee hebben ingestemd.	
		Gemeenteraadsleden kennen dit recht en maken er gebruik van, maar beleven in onvoldoende mate dat het hun recht is en niet een recht van het college;	
	Gemeenschappelijke adviescommissie	Gemeenteraden hebben het recht bij een gemeenschappelijke regeling een gemeenschappelijke commissie in te laten stellen, bestaande uit raadsleden.	
		Vooralsnog wordt bij geen van de gemeenschappelijke regelingen gebruik gemaakt van dit recht.	
		Doordat er geen gebruik van het recht wordt gemaakt, is er ook geen extra vergoeding vastgesteld, waarop commissieleden aanspraak op kunnen maken;	-
	Burgerparticipatie	In de gemeenschappelijke regeling ligt nergens vast of, en zo ja op welke wijze, burgers de mogelijkheid krijgen tot inspraak over bepaalde onderwerpen die bij de gemeenschappelijke regeling zijn belegd;	
	Actieve informatieplicht	Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling informeert de gemeenteraden actief, maar er zijn geen garanties ingebouwd.	
		In de gemeenschappelijke regeling zijn geen afspraken vastgelegd over de wijze waarop informatie wordt aangeleverd.	

Doel	Onderwerp	Norm	Code
Versterken controle-instrumenten	Recht van onderzoek	Gezamenlijke gemeenteraden hebben het recht van onderzoek, maar dit is nergens vastgelegd.	
	Onderzoeksmogelijkheden lokale rekenkamers	Als het recht van onderzoek niet is vastgelegd, zijn de onderzoeksmogelijkheden dus evenmin vastgelegd;	-

Uit de tabel komt een somber beeld naar voren. Veel mogelijkheden die de wet biedt, worden nog niet benut of zouden kunnen worden benut. De rondgang bij verschillende andere gemeenten, nuanceert dit wel. Ook andere gemeenten worstelen met de toepassing van de extra mogelijkheden van de Wgr. Het probleem zit in de eerste plaats bij de werklust voor raadsleden die al hoog was en die niet door deze mogelijkheden wordt weggenomen. Ook het tweede probleem voor raadsleden, ze kunnen niet in alle beleidsterreinen van een gemeente zijn gespecialiseerd, wordt niet aangepakt.

Gezien de wWgr is en blijft de kern van het probleem dat het Rijkoverheid, de Tweede en Eerste Kamer geen zicht hebben op de werklust waar raadsleden mee kampen. Als ze daar wel zicht op had, had ze een andere regeling gemaakt of op zijn minst een andere motivatie voor de wWgr gegeven.¹ De raad kan overwegen de burgemeester te verzoeken op dit niveau hier aandacht voor te vragen. Voor het overige moet de raad, dan wel het individueel raadslid, nagaan waar hij zijn tijd en energie in wil steken.

Beantwoording onderzoeksvragen

Aan de hand van alles wat hiervoor is beschreven is het nu mogelijk de onderzoeksvragen te beantwoorden die te vinden zijn op p. 5 in paragraaf 1.1. Hieronder eerst de deelvragen en de bijbehorende antwoorden om tot slot de hoofdvraag te herhalen en te beantwoorden.

1. In hoeverre zijn de verplichte wijzigingen tot nu toe doorgevoerd?

De verplichte wijzigingen zijn nog niet alle doorgevoerd en zullen niet allemaal per 1 juli 2024 zijn doorgevoerd. Soms wordt ervoor gekozen niet elke verplichte wijziging op te nemen, omdat het volgens respondenten mogelijk tot niet uitvoerbare bepalingen leidt.

2. Hoe wordt de implementatie van de overige wijzigingen uitgevoerd of voorbereid?

De aanpassingen worden met uitzondering van Ferm Werk geïnitieerd door de gemeenschappelijke regelingen zelf. De gemeenteraden worden slechts betrokken door gelegenheid te bieden zienswijzen in te dienen. Tot nu toe is daar door de raad van Woerden weinig of niet gebruik van gemaakt.

Gezien de voornemens van het college, ziet het er naar uit, dat bij Ferm Werk de raad van Woerden meer wordt betrokken bij de aanpassingen.

¹ Zie Haanemeijer e.a. (2021), Peters, Castermiller en Boogers (2022) en Elzinga (2022).



3. In hoeverre en hoe zijn de verplichte en overige wijzigingen besproken in de raad?

Uit het onderzoek blijkt dat tot op 8 februari 2024 in de raad van Woerden niet is gesproken over de wWgr.

4. Wat is de verwachting ten aanzien van de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad als gevolg van deze wijzigingen en welke ambities leven er ten aanzien van die versterking?

Uit het onderzoek is tot nu toe niet gebleken dat de wijzigingen in de Wgr en Gemw leiden tot grote veranderingen. Ook hebben raad en college tot nu toe geen grote ambitie getoond. Na bijstelling van die ambities, kan de raad meer gebruik gaan maken van de bestaande en nieuwe mogelijkheden tot kaderstelling en controleren.

Op grond van bovenstaande kan de hoofdvraag worden beantwoord:

- In hoeverre heeft de raad verbeteringen ervaren die zijn beoogd met de wWgr en wat kan worden gedaan om de effecten van de wWgr (meer) in lijn te brengen met de doelen van de wet wWgr?

De raad heeft vooralsnog geen verbeteringen ervaren. De raad kan als hij dat wil, wel meer kan bereiken. Voor een deel is de raad daarvoor wel afhankelijk van medewerking van raden van de andere bij GR-en aangesloten gemeenten. De raad kan ook zelfstandig meer bereiken. In dit onderzoek zijn uit andere gemeenten en eerder onderzoek wel aanknopingspunten gevonden die de raad kan aangrijpen om haar kaderstellende en controlerende taken nader invulling te geven. Deze mogelijkheden worden besproken in paragraaf 6.2.



6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De hoofdconclusie is dat de raad nauwelijks tot niet de mogelijkheden benut die de wWgr biedt. Bij ongewijzigd ambitieniveau zal dit ook niet veranderen. Uit de rondgang bij andere gemeenten en eerder onderzoek blijkt dat er wel mogelijkheden zijn. Eén van de gesprekspartners gaf kernachtig aan dat het bij het aansturen van gemeenschappelijke regelingen gaat om de belangstelling die raadsleden voor een gemeenschappelijke regeling hebben en de tijd die die ze ervoor kunnen vrijmaken. Met dat in het achterhoofd moeten de conclusies worden gelezen met de vraag waar de raad van Woerden haar energie op *wil* richten en waar ze tijd voor *kan* vrijmaken: welke focus kiest de raad?

Implementatie

Uit de gang langs andere gemeenten blijkt dat er twee smaken zijn om de mogelijkheden van de wWgr beter te benutten. De ene, die in Woerden, Hardenberg en Zeeland is terug te vinden, is dat de raad nauwelijks wordt betrokken bij de implementatie. Hierdoor ontstaat veel ruimte voor de organisaties van de gemeenschappelijke regelingen om zelf invulling te geven aan de nieuwe mogelijkheden die de wWgr biedt. Het is begrijpelijk dat deze organisaties terughoudend zijn om de raad actief te betrekken. Elke organisatie wil eenduidige aansturing en het is niet vreemd dat gemeenschappelijke regelingen ook willen voorkomen dat ze door meerdere kapiteins tegelijkertijd worden aangestuurd. De wetgever onderschrijft dit door het bestuur in handen te leggen van het AB en het DB van de gemeenschappelijke regeling.

In gemeenten waar griffiers de leiding hebben genomen, wordt door de raden meer concreet nagedacht over de implementatie van de wWgr. We vonden dat in Twente, Limburg en Groningen, maar ook in de gemeente Houten. De griffie van Woerden was door omvangrijke personele wisselingen niet in staat om deze taak op zich te nemen, maar heeft sinds de aanstelling van een nieuwe griffier een meer actieve houding. Toch is het niet eenvoudig om regio's te vormen waarbinnen alle gemeenschappelijke regelingen vallen, doordat dat de verschillende samenwerkingsverbanden van Woerden sterk wisselende samenstellingen van leden kennen. Een Twents model van één adviesraad met vrijwel alle gemeenschappelijke regelingen is voor Woerden niet mogelijk.

Bij de meeste gemeenschappelijke regelingen is de implementatie van de wWgr gereed of in voorbereiding. Alleen bij Ferm Werk is nog veel te doen. Ferm Werk is en blijft de veruit belangrijkste kostenpost van de verschillende gemeenschappelijke regelingen van Woerden (zie bijlage p. 38). Het aantal gemeenten dat bij Ferm Werk is aangesloten, is gering. Dit betekent dat dit zowel een belangrijke gemeenschappelijke regeling is die vanuit Woerden eenvoudiger is aan te sturen dan een regeling met meer deelnemers.

Het beperkte aantal aangesloten gemeenten maakt het eenvoudiger om vanuit Woerden samenwerking te zoeken met de raden van de drie andere aangesloten gemeenten en zo de sturing te optimaliseren. Daarbij kan worden gedacht aan het bestendigen van de positie van raadsleden in het AB, maar ook aan



het instellen van een adviesraad waar de politieke discussie voor de vier afzonderlijke gemeenten kan worden voorbereid.

Adviesraden

Als er wordt gekeken naar de mogelijkheden om een adviesraad voor meerdere gemeenschappelijke regelingen tegelijk in te stellen, zou dat kunnen worden onderzocht voor de regelingen die geografisch overeenkomstige regio's beslaan.

Er zijn momenteel, of binnen korte tijd met de ODRU, vier gemeenschappelijke regelingen die bestaan uit een samenwerking van bijna alle gemeenten in de provincie Utrecht. Dit zijn de AVU¹, GGDrU, ODRU en de VRU. De ODRU beslaat momenteel ongeveer de helft van de gemeenten van de provincie, maar er zijn plannen om deze GR te fuseren met de ODRU, zodat er één omgevingsdienst voor heel Utrecht ontstaat. Woerden is bij deze samenwerkingsverbanden één van de vele gemeenten. Bij de gefuseerde omgevingsdienst is bovendien de provincie Utrecht aangesloten. Het is voor deze vier mogelijk om te denken aan een model zoals dat in Twente is ingevoerd: een adviesraad voor meerdere GR-en. Uiteraard zijn de taken van deze vier gemeenschappelijke regelingen onderling sterk verschillend. Raadsvertegenwoordigers moeten dan in staat zijn bijdragen te leveren over diverse beleidsterreinen. Overigens is dit alleen mogelijk als de raden van de overige gemeenteraden hieraan willen meewerken. Het is dus wellicht het onderzoeken waard, maar de vraag is wel of de gemeenten op korte termijn op één lijn komen.

Beleidsvrijheid

Er is overigens wel een verschil in beleid en uitvoering tussen de GR-en. Ten aanzien van het ophalen van afval hebben gemeenten veel beleidsvrijheid. Hiervan wordt ook gebruik gemaakt. Hierdoor is de AVU gewend zich aan te passen aan de lokale wensen van de diverse gemeenten. Organisaties met door de Rijksoverheid omschreven taken, zoals VRU, ODRU en de GGDrU zijn van nature meer naar binnen gericht. Dit heeft meerdere oorzaken. Als het Rijk voorschrijft wat de organisatie moet doen, zal de organisatie zich daar aan willen houden. Door de strakke taakomschrijving is er sprake van een beperkte beleidsvrijheid in deze organisaties. De beleidsvrijheid is echter nooit nul, al was het maar omdat er altijd keuzes moeten worden gemaakt over welke problemen prioriteit hebben en het eerst, of met de meeste middelen, moeten worden aangepakt. De taakomschrijving is een begrijpelijk verdedigingsmechanisme van de verbonden partijen tegen de veelheid van 'bazen', de verschillende gemeenten die mogelijk verschillende interpretaties hebben van de taakomschrijving en mogelijk verschillende accenten willen leggen.² Daarnaast zijn grotere organisaties geneigd meer intern te overleggen. Als een organisatie groter is, wordt intern overleg noodzakelijk om de activiteiten van de organisatie efficiënt en effectief aan te pakken.³

¹ De gemeente Vijfheerenlanden is per 1 januari 2021 uitgetreden uit de GR AVU.

² Hanemeijer (2021).

³ Boogers en Reussing (2018).



Toch laten voorbeelden zien dat er wel degelijk lokale verschillen mogelijk zijn tussen binnen het taakveld van dit soort organisaties. Woerden heeft bijvoorbeeld vrijwel alle vergunningverlening bij de omgevingsdienst belegd, maar dat hoeft niet. Sommige gemeenten voeren een deel van de vergunningverlening en controle zelf uit. Ook kan bij de GGD meer of minder zorg worden afgenomen en kan de wijze van uitvoering van taken wel degelijk ter discussie worden gesteld. Vergelijkbare discussies zijn mogelijk ten aanzien van de Veiligheidsregio. Kortom: er is eigenlijk zeker een politieke discussie mogelijk over welke taken de gemeente bij een gemeenschappelijke regeling belegd en welke niet en hoe ze worden uitgevoerd. Er is immers altijd beleid nodig waarin wordt aangegeven waarop de nadruk van de uitvoering moet liggen. Dit is te vinden in beleidsdocumenten die meestal door de gemeenschappelijke regeling zelf wordt voorgesteld en die vervolgens door respectievelijk het AB van de GR en het college van de deelnemende gemeenten wordt overgenomen. Afzonderlijke raden kunnen dan nauwelijks of niet afwijken van dat voorstel, maar als de raden gezamenlijk in een adviescommissie overleggen, is hun ruimte om af te wijken veel groter.

De overige twee gemeenschappelijke regelingen, het Regionaal Historisch Centrum en de Stichtse Groenlanden zijn financieel gezien niet van groot gewicht. Bovendien is het redelijk te verwachten dat het Regionaal Historisch Centrum niet snel onderwerp wordt van moeilijke politieke keuzes. Archiefbeheer is overzichtelijk en in de regel voorspelbaar. Het Recreatieschap Stichtse Groenlanden bevindt zich dichterbij politieke discussies. De druk op het gebruik van de natuur door dagtoeristen maakt dat het voor inwoners en dus voor de raden van groter belang is. We hebben niet onderzocht of Stichtse Groenlanden dat in beeld heeft, maar de indruk is dat de organisatie ertoe neigt de discussie zelf met gebruikers en belanghebbenden aan te gaan en niet voor te leggen aan de raad. Desgewenst kan de raad van Woerden deze discussie meer naar zich toe trekken.

Werkdruk en grip

Eén punt komt overigens bij alle gemeenten naar voren: de raadsleden staan onder een hoge werkdruk en het overzicht van raadswerk wordt door de veelheid van gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen ernstig bemoeilijkt. De wWgr zelf biedt daar, ondanks de door de minister verwoorde ambitie hierover, geen oplossing voor. Een echte oplossing zou moeten worden gezocht in een meer fundamentele herstructurering van de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland.¹

De raad van Woerden kan wel gebruikmaken van de extra mogelijkheden die de wWgr biedt om strakker te sturen. Het is dus een vraag die de raadsleden van Woerden zichzelf moet stellen in hoeverre ze hier extra tijd en energie in willen steken. Het gaat om belangstelling en tijd die raadsleden voor een gemeenschappelijke regeling hebben, zoals één van de respondenten aangaf. Uit de sessie met de raad bleek dat die belangstelling en tijd niet bij iedereen aanwezig zijn en niet voor elke gemeenschappelijke regeling even sterk is. Een enkeling zag gemeenschappelijke regelingen als een taak van het college. Dat heeft de wetgever echter uitdrukkelijk niet zo bedoeld. Gemeenschappelijke regelingen voeren taken voor de aangesloten gemeenten uit. Daarbij blijven de raden het hoofd van hun gemeente die de

¹ Zie Haanemeijer e.a. (2021), Peters, Castermiller en Boogers (2022) en Elzinga (2022).



financiën verschaffen, de kaders stellen en moeten controleren of de doelstellingen worden behaald. Maar als de raad meer sturing wil over de belangrijke taken van zijn gemeenschappelijke regelingen, ligt het voor de hand te onderzoeken waar de raad als geheel de focus wil leggen.

Terugkerend naar de hoofdvraag is de conclusie dat de raad nog niet de verbeteringen heeft ervaren die beoogd zijn met de wWgr. Er kunnen wel een aantal acties worden ondernomen die merkbare effecten kunnen hebben. Die effecten zullen, gezien de ervaringen elders, beperkt zijn, maar dus niet nul. Belangrijk is eerst dat de raad zelf op zoek gaat naar zijn wensen met betrekking tot de kaderstelling en controle van de gemeenschappelijke regelingen van Woerden.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen kunnen worden onderscheiden in twee richtingen. De eerste richting is een proef tot intensivering van de samenwerking ten behoeve van de aansturing van twee gemeenschappelijke regelingen. De tweede richting is een oplossing waarbij Woerden niet de steun van andere gemeenten nodig heeft.

Samenwerkingsmogelijkheden

Voor de toepassing van deze aanbeveling is samenwerking met andere gemeenten nodig.

- 1) Stel adviescommissies in;
 - a) Kies twee gemeenschappelijke regelingen als start van een proef. Kies die gemeenschappelijke regelingen op grond van beïnvloedbaarheid door de raden én op grond van financiële risico's;
 - b) Stel per gemeenschappelijke regeling een adviescommissie in;
 - c) Zorg voor inhoudelijke ambtelijke ondersteuning per commissie;
 - d) Laat de raadsvertegenwoordigers verantwoording afleggen via een vast agendapunt op de raadsagenda;
 - e) Evalueer na twee jaar en bepaal dan of dit model ook voor de overige gemeenschappelijke regelingen toepasbaar is.¹
- 2) Verzoek aan de AB's van de belangrijkste gemeenschappelijke regelingen dat de AB-vergaderingen digitaal zijn te volgen.²

Zelfstandige mogelijkheden

Voor de toepassing van deze groep aanbevelingen is geen samenwerking met andere gemeenten nodig.

- 3) Verzoek de griffie om een gesprek in de raad te organiseren naar de wensen met betrekking tot de kaderstelling en controle van de gemeenschappelijke regelingen.

¹ Voorbeelden: Twente (p. 31), Groningen (p. 31) en Noord- en Midden-Limburg (p. 33).

² Voorbeeld: Haaglanden (p.33).



- a) Stel een commissie Verbonden Partijen samen, die voor de besluitvormende raad de zienswijzen voor de verschillende verbonden partijen voorbereidt.¹
- b) Kies als raad welke gemeenschappelijke regelingen u van voldoende belang acht om daar veel tijd in te steken: waar wilt u zich op focussen?
- c) Kies een raadsambassadeur die als eerste verantwoordelijke een signaleringsfunctie heeft bij een gemeenschappelijke regeling.



¹ Voorbeeld: Houten (p. 30).



Bijlagen:

Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit een aantal onderdelen. Er is een relevant aantal documenten onderzocht. Uiteraard zijn de zeven gemeenschappelijke regelingen waar Woerden bij is aangesloten opgevraagd. Daar zijn een aantal stukken bijgehaald die nodig waren voor de beantwoording van de deelvragen.

Hierna is met alle leden van het college die tenminste één gemeenschappelijke regeling in hun portefeuille hadden gesproken. Ook is er een interview geweest met de griffier. Uit deze interviews kwam een eerste beeld naar voren van hoe de raad van Woerden in de discussie staat, hoe de griffie tot op heden is omgegaan met de wWgr en hoe het college zich heeft opgesteld.

Hierna zijn een aantal griffiers van verschillende gemeenten geïnterviewd om zo een beeld te krijgen van hoe elders in het land met de wWgr is omgegaan. Enerzijds levert dat een nuancering en anderzijds mogelijke richtingen waarheen de raad zich kan ontwikkelen.

Tot slot is er een sessie met een groot aantal raadsleden en/of commissieleden georganiseerd, waar een presentatie werd gehouden over hoe het Rijk denkt om te kunnen gaan met gemeenten, waarna aan de hand van vragen een discussie is gevoerd over welke richtingen de raad van Woerden zou willen denken. Uiteraard was niet de hele raad vertegenwoordigd en kunnen de bevindingen van deze sessie niet toegeschreven worden aan de hele raad.

Met de zo verzamelde gegevens werd het mogelijk dit rapport te schrijven.

Alle wijzigingen Wgr in het kort

- 1 lid 2 Wgr Wgr ontwerp regeling zenden aan raden: bij instelling van een GR moeten de colleges van B&W voorafgaande aan het instellen van de regeling het ontwerp van de regeling aan de betrokken raden toezenden.
- 1 lid 3 Wgr Reactietermijn zienswijze: de raad moet in de gelegenheid zijn om binnen acht weken een zienswijze in te dienen.
- 34b Wgr Inzenden concept begroting 30 april: voorheen was dit 15 april, dus het DB van de GR krijgt 15 dagen extra.
- 35 lid 1 Wgr Raad krijgt begroting twaalf weken voor behandeling in AB: de raad krijgt vier weken extra de tijd om een zienswijze in te dienen.
- 35 lid 4 Wgr DB geeft gemotiveerd antwoord op zienswijze: als een raad een zienswijze heeft ingezonden, moet het DB de raad schriftelijk in kennis stellen van zijn oordeel over de zienswijze over het vaststellen van de begroting, inclusief de eventuele conclusies die het DB aan verbindt aan de zienswijze.
- 34 lid 2 Wgr DB zendt begroting in voor 15 september aan GS: het DB krijgt twee weken extra de tijd, want het was 1 augustus.



- 155g Gemw Raad krijgt recht op onderzoek bij GR (enquêterecht): de raad krijgt de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar het door het openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk gemeenschappelijk orgaan gevoerde bestuur. Het onderzoek wordt door de raden gezamenlijk uitgevoerd.
- 24a Wgr Per GR een adviescommissie mogelijk: de raden van de deelnemende gemeenten kunnen gezamenlijk een gemeenschappelijke adviescommissie instellen. De adviescommissie kan het algemeen bestuur van advies voorzien. Ook kan de adviescommissie de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien. De leden van de adviescommissie kunnen een vergoeding voor het bijwonen van de vergaderingen van de adviescommissie ontvangen.
- 9 lid 1 Wgr Voorwaarden uittreden beschrijven.
- 10 lid 5 Wgr Beschrijven waarop raad zienswijzen mag inbrengen: een gemeenschappelijke regeling kan bepalingen opnemen over de wijze waarop de raad zienswijzen kan indienen, met uitzondering van zienswijzen over de begroting.
- 10 lid 6 Wgr DB geeft gemotiveerd antwoord ook op deze zienswijze: als een raad een zienswijze heeft ingezonden, moet het DB de raad schriftelijk in kennis stellen van zijn oordeel over de zienswijze, inclusief de eventuele conclusies die het DB aan verbindt aan de zienswijze. Notabene, in art. 35 lid 4 Wgr wordt hetzelfde geregeld, maar dan over de zienswijzen omtrent de begroting.
- 11a Wgr GR bevat regels evaluatie.
- 10 lid 7 Wgr GR bevat regels hoe belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op grond van deze regeling betrokken worden.
- 10 lid 8 Wgr GR bevat regels inspraak: er wordt hiervoor verwezen naar afdeling 3.4 Awb.
- 17 lid 2 Wgr Plicht actief informeren: het bestuur van de GR geeft de raden alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.
- 17 lid 3 Wgr GR bevat bepalingen omtrent wijze van informeren: de GR moet bepalen wanneer en hoe de inlichtingen worden verstrekt.



Uitgaven voor Woerden per gemeenschappelijke regeling

Bedragen afgerond in duizendtallen

	2023	2024
Veiligheidsregio Utrecht	€ 3.358.000	€ 3.495.000
Regionaal Historisch Centrum	€ 278.000	€ 310.000
Recreatieschap Groenlanden	€ 225.000	€233.000
Ferm Werk	€ 20.909.000	€ 25.092.000
GGDrU	€ 2.251.000	€ 2.657.000
ODRU	€ 1.347.000	€ 1.511.500
AVU	€ 1.4775.000	€ 1.644.000

Bron: programmabegroting Woerden 2024-2027

Deelnemers per gemeenschappelijke regeling

In onderstaande tabel zijn de deelnemers van alle gemeenschappelijke regelingen weergegeven waar Woerden in deelneemt.



GR	AVU	Ferm Werk	GGDrU	ODRU	Stichtse Groen-landen	RHC	Veiligheidsre-gio
Overheid							
Woerden	X	X	X	X	X	X	X
Provincie Utrecht					X		X
Amersfoort	X		X				X
Baarn	X		X				X
De Bilt	X		X	X	X		X
Bunnik	X		X	X			X
Bunschoten	X		X				X
Eemnes	X		X				X
Houten	X		X		X		X
IJsselstein	X		X	X	X	X	X
Leusden	X		X				X
Lopik	X		X		X	X	X
Montfoort	X	X	X	X		X	X
Nieuwegein	X		X		X		X
Oudewater	X	X	X	X		X	X
Renswoude	X		X	X			X
Rhenen	X		X	X			X
De Ronde Venen	X		X	X	X		X
Soest	X		X				X
Stichtse Vecht	X		X	X			X
Utrecht	X		X		X		X
Utrechtse Heuvelrug	X		X	X			X
Veenendaal	X		X	X			X
Vijfheerenlanden			X	X			X
Wijk bij Duurstede	X		X	X			X
Woudenberg	X		X				X
Zeist	X		X	X			X
Bodegraven-Reeuwijk (Zuid-Holland)		X				X	
Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden						X	

Politiek palet

Uit onderstaande tabel blijkt inderdaad dat het percentage lokale partijen in Woerden in de loop der jaren sterk is gestegen. Of dit een voldoende verklaring is voor het gevoel dat raadsleden in Woerden zich opstellen als woordvoerder voor een beperkt aantal burgers, waardoor de belangen van burgers die zich minder in het openbaar debat roeren onderbelicht kan raken, vraagt nader onderzoek. Als het gevoel klopt, zou versnippering van het politieke landschap ook een verklaring kunnen.

Percentage zetels per groep partijen ¹	1994	1998	2001	2006	2010	2014	2018	2022
Lokaal	0%	0%	10%	14%	17%	29%	35%	39%
Landelijk	100%	100%	90%	86%	83%	71%	65%	61%
Gemiddeld aantal zetels per fractie	3,6	3,6	3,2	4,1	4,1	3,4	3,3	3,1

De trend in Woerden is overigens niet uniek. Elders organiseert de griffie voor de verkiezingen en na de verkiezingen scholing om de kennis van raadsleden op een hoger plan te brengen. Ook wordt verwezen naar andere scholingsmethoden, zoals Kennispunt Lokale Politieke Partijen.² Het percentage van zetels voor lokale partijen is sinds 1994 fors gestegen van 0% naar 39% en stijgt bij elke verkiezing sinds 1998. De gemiddelde grootte van fracties is ook gedaald van 3,6 naar 3,1 zetels (13,9 % minder zetels per fractie), een tendens die vooral sterk is sinds de verkiezingen van 2010.

Normen

De normen voor de controlerende functie van de raad op de GR-en zijn te vinden in de Nota Verbonden Partijen, Woerden (2021), hierna de Nota. In de nota wordt een viertal punten genoemd waar *good governance* of goed bestuur aan moet voldoen. Dit zijn sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

De criteria voor de bedoeling van de normen, wordt in de Nota uitgewerkt aan de hand van onderstaande tabel van de Delftse Rekenkamer (2013).

Gemeenschappelijke regeling		
Veel vs weinig bestuurlijke afstand		Directe bestuurlijke invloed; rolvermenging
Focus op effectiviteit vs efficiëntie		Effectiviteit
Sturen	Koers	• Duidelijk gezamenlijke (meerjaren)doelstelling formuleren
	P&C cyclus	• Loopt mee in de gemeentelijke P&C
	Informatievoorziening/afspraken	• Sturen door afspraken (bestuursbesluit) op bijdrage aan doelstellingen binnen financiële kaders. • Realisatie afspraken op beleidsdoelstelling en ontwikkeling van beleidsrisico's
Beheersen	Bestuurlijke rollen	• Duidelijke afspraken op basis van bestuursbesluit (opdrachtgeverrol). • Stemmen in AB over inhoudelijke koers vanuit opdrachtgeverrol en over governance en financiën vanuit eigenaarsrol (extra attentie bij minderheidspositie). • Ingrijpen kan direct door bijvoorbeeld terugroepen van door de gemeente aangewezen bestuurder.

¹ Progressief Woerden wordt hier als landelijke partij geteld, omdat de partij een fusie is van twee landelijke partijen. Bron voor de tabel: verkiezingsuitslagen.nl.

² www.lokalepolitiekepartijen.nl.

Gemeenschappelijke regeling		
	Mogelijkheid tot ingrijpen	• Zorg voor beïnvloedingsinstrumenten gerelateerd aan breedtes van afwijkingen (beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders). • Vastleggen van mogelijkheden tot uittreden en financiële consequenties hiervan.
Verantwoorden	Inhoud	• Zorg voor tussentijdse rapportages met nadruk op realisatie van bijdrage aan beleidsdoelstellingen en ontwikkelingen van beleidsrisico's
	Beoordelen succes/afwijkingen	• Rapportages geven inzicht in afwijkingen t.o.v. de beleidsmatige doelstellingen en financiële kaders en de verklaringen hiervoor. • Periodiek gebruik maken van beleidsevaluaties.
Toezicht houden	Onafhankelijk toezicht	• Structuur levert gevaar op 'dubbele petten' op. Toezichtrol AB formaliseren. Extra aandacht inrichting toezicht en (financieel) control is noodzakelijk.
	Informatietoezicht	• Er worden rapportages opgesteld door toezichthouders (intern en extern) en deze zijn vrij beschikbaar. • Functioneren van toezichthouders in AB/ internal control wordt geëvalueerd.

Deze tabel lijkt inzicht te bieden hoe de gemeenschappelijke regeling kan worden gestuurd, beheerst, hoe verantwoording kan worden afgelegd en hoe toezicht moet worden gehouden. Dit is voor dit onderzoek een wat ongelukkige verdeling. Bijvoorbeeld sturen en beheersen hebben onderling nogal veel raakvlakken. Hetzelfde geldt voor verantwoorden en toezicht. Ook staan er opmerkelijke punten in de tabel. Zo wordt bij toezicht onderscheid gemaakt tussen onafhankelijk toezicht en informatietoezicht. De vraag die je daarbij kunt stellen is waarom een gemeente onafhankelijk toezicht zou willen op een GR? Een gemeente is immers een GR aangegaan, naast die waar ze wettelijk toe verplicht is zoals de Veiligheidsregio, omdat ze een belang heeft bij die regeling. Elke gemeente ziet toe vanuit het eigen belang, want een gemeenschappelijke regeling is een manier om eigenbelangen samen te behartigen.

Kortom, de Nota helpt weliswaar om een basaal normenkader vast te stellen maar zou op onderdelen nog specifieker moeten zijn.

Uit de aankondiging¹ tot wetwijziging ten aanzien van de Wgr van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de wetwijziging wordt ingegeven uit zorgen over de democratische legitimatie en het gebrek aan flexibiliteit als eenmaal een GR is overeen gekomen. Uittreding blijkt bijvoorbeeld vaak zo moeilijk en duur, dat ervan wordt afgezien.

De doelstellingen die de minister hier noemt, zijn geschikt om normen uit te destilleren voor het onderhavige onderzoek. Na invoering van de wet moeten ten aanzien van de GR-en de democratische legitimatie zijn verbeterd en de flexibiliteit versterkt. Echter, zoals blijkt uit de MvA's aan de Eerste Kamer² en de reacties van griffiers (zie bijlage p. 42), de wetgever heeft te weinig aandacht gegeven aan het tijds- en capaciteitsprobleem waar raadsleden mee kampen. StibaBo stelt daarom voor om de normen die op

¹ Kst. 34 775 B nr. 17, brief 29 juni 2018.

² Kst. 35 315 C en E.

grond van de Nota en de wetswijziging kunnen worden genoteerd aan te vullen met deze aspecten. Samen levert dat de volgende normen op:

Doel	Onderwerp	Norm
Flexibilisering	Zienswijzen bij treffen, wijzigen en beëindigen van een regeling	- Gemeenteraden hebben het recht om bij een ontwerpregeling (m.b.t. het treffen, wijzigen en toe- en uittreden) een zienswijze naar voren te brengen; - Gemeenteraadsleden kennen dit recht en weten er gebruik van te maken;
Versterken legitimatie bij besluitvorming	Zienswijze voor besluiten	- Er is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling welke besluiten van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling vatbaar zijn voor een zienswijze van gemeenteraden. - Indien is vastgelegd dat geen besluiten vatbaar zijn voor een zienswijze, dan is dat een keuze waar de gemeenteraden bij het voorleggen van de wijzigingsregeling mee hebben ingestemd. - Gemeenteraadsleden kennen dit recht en maken er gebruik van;
	Adviescommissie	- Gemeenteraden hebben het recht bij een gemeenschappelijke regeling een gemeenschappelijke commissie in te laten stellen, bestaande uit raadsleden. - Deze adviescommissie adviseert de vertegenwoordigende lichamen en helpt met het voorbereiden van zienswijzen. - Er is een extra vergoeding vastgesteld, waarop commissieleden aanspraak op kunnen maken;
	Burgerparticipatie	- In de gemeenschappelijke regeling ligt vast of, en zo ja op welke wijze, burgers de mogelijkheid krijgen tot inspraak over bepaalde onderwerpen die bij de gemeenschappelijke regeling zijn belegd;
	Actieve informatieplicht	- Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling informeert de gemeenteraden actief. - In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken vastgelegd over de wijze waarop informatie wordt aangeleverd.
Versterken controle-instrumenten	Recht van onderzoek	- Gezamenlijke gemeenteraden hebben het recht van onderzoek, betreffende de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling (niet zijnde een gemeenschappelijke regeling die door hen getroffen of mede getroffen is);
	Onderzoeksmogelijkheden lokale rekenkamers	- Lokale rekenkamers, tevens gezamenlijke rekenkamers, hebben de mogelijkheid om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling (dit betreft een verduidelijking van bestaande wettelijke bevoegdheden);

Bovenstaande normen worden gebruikt in dit onderzoek.

Beschrijvingen toepassing wWgr elders

De meeste beschrijvingen hieronder zijn gedaan aan de hand van interviews met griffiers. De uitzonderingen zijn de paragrafen over het Drechtstedenmodel en Veilig Thuis Haaglanden. Die paragrafen zijn geschreven op grond van bevindingen van eerder onderzoek.



Houten: eigen commissie verbonden partijen

In de gemeente Houten wordt net als in Woerden gewerkt met het BOB-vergadermodel. Toch is hier een commissie verbonden partijen opgericht. In deze commissie zijn alle fracties vertegenwoordigd met de specialisten voor de betreffende verbonden partijen. De commissie bespreekt de stukken van en de zienswijzen voor alle verbonden partijen besproken en maakt voorstellen voor de opiniërende vergadering. Niet zelden wordt het zo degelijk voorbereid dat de voorstellen niet eens in de opiniërende vergadering hoeft te worden besproken en worden ze direct aan de besluitvormende vergadering voorgelegd. Het voordeel is dat de aandacht tijdens deze vergadering is geconcentreerd op de verbonden partijen en dat de deelnemers bij deze vergadering de procedures rond verbonden partijen goed kennen.

Harderwijk

De aanpassingen van regelingen is in de regio Noordoost Gelderland ruim op tijd afgerond. Harderwijk kan gezien worden als een gemeente waar de raad relatief weinig invloed op de gemeenschappelijke regelingen zoekt. Er blijkt niet sprake van een gecoördineerde aanpak of sturing vanuit de raden: dus geen gezamenlijk regionaal proces. Zienswijzen zijn vooral lokaal ingestoken; met weinig of geen afstemming tussen raden onderling. De insteek in Harderwijk blijkt vooral pragmatisch en wordt beoordeeld vanuit ervaring in de praktijk.

Al sinds invoering van de oorspronkelijke Wgr heeft Harderwijk gekozen voor het model van collegeregelingen. Dat is vanuit het idee dat de raad het college ter verantwoording moet houden. Het verkeer tussen portefeuillehouder en raad staat dan centraal. Het vertrekpunt is om informatie vanuit een GR tijdig bij de raad te laten komen. Voorbeeld van een kleinere gemeenschappelijke regeling is Meerin-Zicht samen met Ermelo en Zeewolde, waarbij Harderwijk als centrumgemeente fungeert met voorzieningen (zoals ziekenhuis en onderwijs) waar de inwoners van het hele gebied veel gebruik van maken. Op een dergelijke GR hebben de raden grotere invloed dan de grote wettelijke verplichte zoals de GGD.

De ervaring is ook dat de raden vooral kijken naar uitvoeringstaken en dienstverlening door de GR. In de kern gaan die ook niet over het maken van beleid. Raadsleden maken ook een afweging hoeveel hun inspanning oplevert. Ze moeten prioriteiten stellen en kiezen dan eerder voor wat concreet maatschappelijk effect heeft.

De benodigde wijzigingen aan de gemeenschappelijke regelingen volgens de wWgr zijn al verwerkt, maar de werkwijze is niet veranderd. Bij de gemeenschappelijke regelingen wordt (door de bank genomen) ook niet gestreefd naar burgerparticipatie en er wordt geen extra inspanning geleverd om te voldoen aan de actieve informatieplicht door gemeenschappelijke regelingen.

Drechtstedenmodel

De nieuwe Wgr is mede aangesteld om het Drechtstedenmodel mogelijk te maken. Dit model bestaat daaruit dat de gemeenschappelijke raden een gezamenlijke commissie kunnen aanstellen. Hier kunnen de zienswijzen gezamenlijk worden voorbereid. Deze moeten vervolgens in de afzonderlijke raden worden vastgesteld, waarna ze door het AB kunnen worden behandeld.



De Drechtraad bestaat niet meer. Een nadeel van de Drechtraad was dat de procedure moeilijk was in te passen in de raden van de afzonderlijke gemeenten. De procedure zoals die nu al bestaat is complex. Daarin komt een extra slag.

Het voordeel was dat zienswijzen zeer veel impact hadden. Raadsleden voelden zich ook meer betrokken bij de gemeenschappelijke raden waar de Drechtsteden over gingen. Hieruit blijkt dat er wisselwerking kan ontstaan. Als raadsleden meer tijd in een dergelijke samenwerking steken, gaan ze zich ook meer eigenaar voelen van deze samenwerking en krijgen ze meer gevoel voor de inhoudelijke taken van de samenwerking.

Een extra probleem is dat bij een dergelijk model het pas zinvol is als meerdere gemeenschappelijke regelingen binnen dezelfde regio passen. Van de zeven gemeenschappelijke regelingen bedienen de Veiligheidsregio, de AVU en de GGD dezelfde gemeenten, namelijk alle gemeenten in de provincie Utrecht. In te toekomst zou door een fusie van de twee Utrechtse omgevingsdiensten de ODRU bij kunnen komen, ware het niet dat bij omgevingsdiensten ook provincies zijn aangesloten. De drie gemeenschappelijke regelingen met dezelfde regio's kosten Woerden 22% van de totale som die Woerden aan gemeenschappelijke regelingen besteed (stand van zaken begroting 2024, zie bijlage p. 36).

Samenvattend: het kan, raadsleden zijn er tevreden over, maar het kost veel energie.

Twentse samenwerking

De Twentse gemeenten¹ werken ook actief samen. Hier is het een erfenis van een oud idee om van Twente een regio te maken. Hoewel dit idee al lang geleden is verlaten, blijven de Twentse gemeenten samenwerken bij verschillende gemeenschappelijke regelingen. Het is nooit zo ver gegaan als het Drechtstedenmodel, maar er is een lange traditie van contacten tussen raden in een algemene adviesraad voor de verschillende gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen.

Adviesraden 10 Groninger gemeenten

Op 24 maart 2023 is er door de griffiers in Groningen in het kader van een gezamenlijk traject voor de implementatie van de wWgr een bijeenkomst georganiseerd onder leiding van een deskundige. Er waren ongeveer een kleine honderd raadsleden uit heel Groningen aanwezig. Naast raadsleden hadden gemeenschappelijke regelingen ook afgevaardigden gezonden.

Uitkomst van deze bijeenkomst was dat in de provincie Groningen is gekozen om een adviesraad in te richten voor drie gemeenschappelijke regelingen. Dit zijn de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en de GGD. Bij elk van de adviesraden zendt elke raad één afgevaardigde uit eigen kring. Op moment van schrijven is niet duidelijk in hoeverre dit ook daadwerkelijk werkt.

Ook is niet duidelijk of het wel de meest praktische gemeenschappelijke regelingen zijn, aangezien bij deze drie veel taken van Rijksweg zijn opgelegd. De ruimte om zelf politieke keuzes te maken is

¹ Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.



beperkt. Ook lijkt het een nadeel dat door de combinatie van deze drie, de afgezonden raadsleden kennis moeten hebben van drie sterk verschillende gemeenschappelijke regelingen.

Noord- en Midden Limburg

Voor het implementatietraject zijn de gemeenten van Noord- en Midden-Limburg samen aan het werk gegaan. Het is in Noord-Limburg opgepakt door de griffiers en gemeentesecretarissen van de betreffende gemeenten. In Midden-Limburg is een werkgroep ingesteld met raadsleden uit de betrokken gemeenten en de griffiers. Het hele proces is begeleid door een advocatenkantoor en een juridisch bureau, met als doel om alle gemeenschappelijke regelingen tegelijk en gecoördineerd aan te passen aan de nieuwe wetgeving. In Noord-Limburg is een raadswerkgroep opgezet met alle raden, waarbij elke afzonderlijke raad de voorbereiding deed voor één van de gemeenschappelijke regelingen en als rapporteur optrad. In oktober 2023 zijn de ontwerpbesluiten in alle raden behandeld. Tussen de raden onderling was er uitwisseling van zienswijzen.

Verwachting is dat op 1 juli 2024 alle gevraagde aanpassingen op de Wgr er liggen. Het lijkt er niet op dat alle aangepaste onderdelen van de wet in alle gemeenschappelijke regelingen zullen worden doorgevoerd. Ook ontstaan er verschillen in de procedures van de verschillende gemeenschappelijke regelingen, doordat de ene regeling zuiniger is met het implementeren van optionele aanpassingen dan andere regelingen. Zo wordt er soms wel en soms niet voorzien in een zienswijzeprocedure voor de kadernota maar het beperkt zich veelal tot de P&C cyclus. In alle regelingen ontbreekt aandacht voor burgerparticipatie en is nog niets opgenomen over de evaluatie. Vanuit Limburgse raden is wel het idee geopperd om dat mogelijk te maken wanneer twee raden daarom verzoeken. Het is nog onduidelijk of dit idee wordt doorgevoerd.

Het idee leeft verder om bij grotere regelingen van 31 gemeenten een aanvullende eis te formuleren voor het indienen van zienswijzen. Als de zienswijze dan niet door meerdere gemeenten wordt ingediend, hoeft hij niet door het AB in behandeling te worden genomen. Wij vermoeden wel dat dit in de praktijk op wettelijke bezwaren zou kunnen stuiten.

Er klinkt vanuit Limburg ook kritiek over het effect van de wWgr. Het ontbreken van een verplichte evaluatie wordt als gemis ervaren. De gewijzigde wet maakt raden afhankelijk van een GR en wat die nog als extra wil doen buiten verplichte onderdelen. Dit laat zien, dat de betrokken raden niet door hebben dat zij degenen zijn die de inhoud van de gemeenschappelijke regeling bepalen en dus bepalen of daarin wordt opgenomen of en hoe vaak er zal moeten worden geëvalueerd.

Het belangrijkste probleem is en blijft de werkdruk. Een adviesraad biedt mogelijkheden om kaderstelling en controle te verbeteren, maar dat kost wel extra tijd. Raadsleden moeten dan ook naar een bijeenkomst buiten de eigen gemeente en hebben daar veelal geen tijd voor.

De wWgr biedt geen oplossing voor het probleem van de werkdruk. Geopperd wordt dat er wellicht meer winst is te halen als gemeenschappelijke regelingen worden gedwongen de informatie meer behapbaar aan te leveren door bijvoorbeeld een beknopte samenvatting bij de stukken te voegen. Iets wat, als uitzondering, de Veiligheidsregio al doet.



Mogelijke oplossing is ook om de betrokken portefeuillehouder van het AB vaker tekst en uitleg te laten geven in de eigen raad. Vanuit het AB bestaat soms echter de neiging om raden op afstand van de gemeenschappelijke regelingen te houden en colleges kunnen hun eigen conclusies trekken uit raadsdebatten. Die kunnen anders zijn dan de raad heeft beoogd. De raad woont de AB-vergaderingen niet bij, en deze worden ook niet live uitgezonden, waardoor hij geen controle heeft of en hoe voorstellen van de raad worden verdedigd.

Veilig Thuis Haaglanden

De vergaderingen van het AB van Veilig Thuis zijn, zoals alle vergaderingen van het AB openbaar. Bijzonder is hier dat de vergaderingen digitaal worden opgenomen en via internet kunnen worden gevolgd. Dat wil niet zeggen dat dit vaak gebeurt, maar mocht een raadslid belangstelling hebben voor de reactie van het AB op zienswijzen, dan kan die dat bekijken.

Een ander interessant punt van Veilig Thuis betreft de positieve werking van een ambtelijke werkgroep. Ambtelijke vertegenwoordigers van de afzonderlijke gemeenten hebben samen zienswijzen voorbereid die door de afzonderlijke colleges aan hun raden werden voorgesteld. Hierdoor werden zienswijzen vroegtijdig besproken en op één lijn gebracht. Daarbij probeerden de ambtenaren hun inbreng in deze vergaderingen in lijn te brengen met ideeën die in hun afzonderlijke raden leefden.

Zeeland - Middelburg

De Zeeuwse gemeenten hebben een andere aanpak van de implementatie dan bijvoorbeeld in Noord- en Midden-Limburg. Het proces van aanpassing overgelaten aan de gemeenschappelijke regelingen zonder gezamenlijke opzet. De raden en griffiers van Zeeuwse gemeenten spelen niet een prominente rol bij de inrichting van het proces. Het opstellen van zienswijzen gebeurt lokaal door raden zelf; er is niet een Zeeuwse of kleiner regionaal overlegorgaan. In de praktijk is er wel op partijniveau contact tussen fracties uit verschillende gemeenten. Raadsleden in Zeeland kunnen elkaars zienswijzen raadplegen in hun raadsinformatiesysteem NotuBiz.

Een rol speelt ook dat de contacten tussen gemeenten beperkt worden door de eilandstructuur van de provincie. Gemeenteraden werken per eilandregio samen, terwijl sommige gemeenschappelijke regelingen zoals de GGD en de Veiligheidsregio voor de hele provincie werken. Informatiebijeenkomsten van gemeenschappelijke regelingen worden per eiland georganiseerd, dat zijn drie, vier gemeenten.¹ Het gaat om bijeenkomsten rondom de begroting. Dit format zou wel een platform kunnen worden voor meer toekomstig overleg.

Dit neemt niet weg dat er wel een vereniging van Zeeuwse gemeenten bestaat: VZG. Deze heeft een juridische werkgroep. Vanuit die werkgroep is een werkgroep opgezet onder de naam Zeeuwse Werkgroep Verbonden Partijen. Hierin ook spelregels zijn voorgesteld over het samenspel tussen raden en colleges. Deze werkgroep brengt advies geven over gemeentelijke samenwerking en doet voorstellen

¹ Walcheren:3; Zuid-Beveland:4; Noord-Beveland, Tholen en Schouwen-Duiveland: 1; Zeeuws Vlaanderen: 3.



voor zienswijzen die afzonderlijke raden kunnen overnemen. Naast deze raadswerkgroep is er een ambtelijke werkgroep die zich voornamelijk richt op het stroomlijnen van het proces.

Het lijkt erop dat in de aangepaste gemeenschappelijke regelingen geen aandacht komt voor burgerparticipatie. Of er een adviesraad komt, is evenmin niet waarschijnlijk op één uitzondering na. Dat is op het gebied van jeugdzorg waar recent sprake was van een faillissement van een aanbieder waardoor dit de aandacht bij raadsleden heeft gekregen. Het is echter ook hier niet zeker of er een adviesraad wordt ingesteld. De evaluatie-optie zal waarschijnlijk beperkt blijven tot één of enkele regeling(en).

De kern van het probleem bij kaderstelling en controle wordt ook volgens de griffier van Middelburg niet door de nieuwe mogelijkheden van de wWgr aangepakt. De kern is dat de werklast van raadsleden te hoog is en dat alleen meer zicht op gemeenschappelijke regelingen kan worden verkregen door meer tijd te reserveren voor die gemeenschappelijke regelingen. Dat verhoogt echter diezelfde werklast en dus het grootste probleem waarmee raadsleden kampen.

Oosterhout – West Brabant

In Oosterhout is het proces rondom de aanpassingen van de regelingen regionaal afgestemd. De eerste zienswijzen uit de ontwerpbesluiten zijn verwerkt. Tijdsplan is gericht op afronding voor 1 juli.

In de regio West Brabant is sprake van 2 gelijktijdige trajecten rondom gemeentelijke samenwerking: Enerzijds de wWgr en anderzijds de recent geactualiseerde nota verbonden partijen. Tijdens bijeenkomsten zijn raden hierover bijgepraat. De regio is zich aan het ontwikkelen naar twee districten. Vanwege deze ontwikkeling is de vraag dan wel onder welke schaal je een gemeenschappelijke adviescommissie wilt hangen. In het wijzigingsproces heeft één GR expliciet aangegeven (uitgevraagd) iets in een regionale adviescommissie te zien.

De meeste regelingen hebben na de ontwerpbesluitfase toelichting gegeven op hun wijzigingen. Onderliggend beeld is wel dat het vooral beperkt is gehouden; met verwijzingen naar burgerparticipatie of evaluatie waarbij werd genoemd 'we doen het niet' zonder verdere uitleg. Veel regelingen geven aan waar ze geen zienswijzen willen indienen. Verder hebben veel zich tot verplicht procedurele zaken beperkt gehouden. Toch zijn er specifieke verschillen. Sommige regelingen gaan voor de strikte minimale variant terwijl anderen het breder trekken. Zo heeft de Veiligheidsregio de besluiten voor zienswijze uitgebreid: dat wordt ook mogelijk bij het beleidsplan en risicoprofiel. De ambulancevoorziening heeft dan weer een algemener bepaling waarbij het AB kan besluiten tot een zienswijze procedure. De mogelijkheid van burgerparticipatie is vooral ook nog een zoeken voor veel regelingen en gemeenten. Bij raden leeft vooral het idee dat men dit lokaal kan oppakken als het over concreet beleid gaat.

Er is geen sprake van een gestructureerde uitwisseling tussen gemeenten rondom zienswijzen. Raadsleden zoeken elkaar ook relatief weinig op aan de voorkant op GR gebied.

Bijpraten over een GR gebeurt in Oosterhout via een tweejaarlijkse bijeenkomst. In de praktijk kan de vergaderstructuur van informerende en opiniërende vergaderingen lastig blijken als je portefeuillehouders wilt bevragen over GR gerelateerde zaken. De raad heeft behoefte om vaker in gesprek te gaan over een GR, ook bij meer beleidsmatige zaken en niet louter als de aanleiding een financiële is.



De gemeente Oosterhout heeft in een zienswijze aan alle regelingen tegelijk aangegeven de informatie in stukken compacter te willen. Genoemd is daarin ook dat het initiatiefrecht voor zienswijzen bij de raad zou moeten liggen, dus als de raad vindt dat iets in aanmerking komt voor een zienswijze het op AB agenda moet komen. Deze zienswijze is niet overgenomen. Hierbij is wel een kanttekening te plaatsen: Namelijk dat gemeenteraden altijd het recht van initiatief hebben en dus ook het recht zienswijzen op te stellen. Het AB moet, conform de wet, ook antwoord geven op ingediende zienswijzen.

Friese gemeenten

Regelingen hebben een selectie gemaakt uit de vele zienswijzen, en daarbij vooral gekeken naar waar ze als GR specifiek genoemd werden in een zienswijze.

In de West Brabantse regio maken enkele gemeenten gebruik van raadsambassadeurs: één raadslid verbindt zich aan een GR om de vinger aan de pols te houden en heeft dus een signaleringsfunctie. Dat brengt voor die personen wel een grote verantwoordelijkheid met zich mee, maar kan bijdragen aan een betere spreiding van de werklust.

In Friesland hebben de griffiers een gezamenlijke notitie opgesteld om te bewerkstelligen dat de gemeenteraden gebruik gaan maken van de nieuwe mogelijkheden uit de wWgr. Overwegend is in Friesland de conclusie dat hierdoor niet heel erg veel is gewijzigd of aangepast. Ten aanzien van de Omgevingsdienst is een gemeenschappelijke adviescommissie niet tot stand gekomen. Ten aanzien van de Veiligheidsregio is door een enkele gemeente geopperd om ook hier een adviescommissie in te stellen, met name om paal en perk te stellen aan de steeds groeiende gemeentelijke uitgaven voor de veiligheidsregio. Dit initiatief kon niet rekenen op een breed draagvlak, waardoor de adviescommissie niet is gerealiseerd. Door een aantal gemeenten in het westen van Friesland is een gezamenlijke adviescommissie ingesteld voor Empatec, een instelling die de werkvoorziening organiseert. Door andere Friese gemeenten wordt dit initiatief met belangstelling gevolgd. Overwegend moet ook voor Friesland de conclusie zijn dat door overbelasting van de gemeenteraden een rem ontstaat om de nieuwe instrumenten van de wWgr intensief en uitvoerig te benutten.

Bronnen

Geraadpleegde documenten

- Boogers, M.J.G.J.A. & G.H. Reussing. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*. Universiteit Twente, Enschede.
- Bovens, M. (2002). *De permanente verplaatsing van de politiek*. *S&D*, 59(12), 14-21.
- Delftse Rekenkamer (2013). *Verbonden partijen, een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*, KPMG/DRK, Delft.
- Elzinga, D.J. (2022), *Naar Nieuwe Vormen van Decentraal Bestuur, zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering*, Wolters Kluwer, Deventer.



- Haan, I. de (2021), *De functionele waarde van het lokale enquêterecht: Een onderzoek naar waarheidsvinding met en proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwijdering Utrecht.
- Gemeenschappelijke Regeling Ferm Werk.
- Gemeenschappelijke Regeling GGDrU.
- Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst regio Utrecht.
- Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Historisch Centrum.
- Gemeenschappelijke Regeling Stichtse Groenlanden.
- Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Utrecht.
- Gemeente Woerden (2021). *Nota verbonden partijen, In gezamenlijkheid sturing geven aan samenwerken*, Woerden.
- Hanemaayer, D., Y. van den Berg, O. Papa, G. Nieuwe Weme, J. Hoogland (2021). *Empirische verkenning organiek beleidskader*, B&A: Den Haag.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2014). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, 9^e druk. Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- Kst 35 513 nr. 18
- Kst 35 513 nr. 3, Memorie van Toelichting.
- Kst. 34 775 nr. B nr. 17, brief 29 juni 2018.
- Kst. 35 513 nr. C, MvA Eerste Kamer 20-09-2021.
- Kst. 35 513 nr. D, Voorlopig Verslag vaste commissies BZK en Hoge colleges van staat van de Eerste Kamer, 19-10-2021.
- Kst. 35 513 nr. E, MvA Eerste Kamer 25-11-2021.
- Morgan (1996). *Images of organization*. Sage: Thousand Oaks, USA.
- NVR (2022), *Fracties per gemeenteraad – onderzoek naar het gemiddeld aantal fracties in de gemeenteraad 2022*, Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Peters, K., C. Castermiller, M. Boogers, M. van Dam, H. Warmelink (2022). *Beginnelen versus praktijken, toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking*. Decentraal Bestuur: Den Haag.
- Programmabegroting Woerden: <https://woerden.begrotingonline.nl/programmabegroting-2023---2026>
- Raadsvoorstel 12 december 2023, Wijziging regeling Omgevingsdienst regio Utrecht, ODRU – Woerden, Z/23/064566 / D/23/125796.
- Raadsvoorstel Roermond (2023). Wijzigingen gemeenschappelijke regelingen, gemeente Roermond.
- Raadsvoorstel Zienswijze Gemeenschappelijke Regeling, 14 maart 2024, Wijziging GR-VRU, Z/23/056602 / D/23/091324.
- Raadsvoorstel Zienswijze Gemeenschappelijke Regeling, 19 december 2023, Wijziging Gemeenschappelijke Regeling RHC Rijnstreek en Lopikerwaard, 19 december 2023, Z/23/063257 / D/23/120346.
- Raadsvoorstel Zienswijze Gemeenschappelijke Regeling, 27 februari 2024, Ontwerp wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke regeling GGDrU, Z/24/067057 / D/24/135564.
- Raadsvoorstel, 29 augustus 2023, Wijzigingsbesluit GR AVU (WO), Z/23/061265 / D/23/114309.
- Sliedrecht (2016), *Verbonden Partijen*, StiBaBo/rekenkamercommissie gemeente Sliedrecht.
- Veilig Thuis, governance & sturing, StiBaBo/rekenkamer Zoetermeer, 2022.
- Vertrouwen In De Toekomst, Regeerakkoord Rutte III, VVD, CDA, D66, ChristenUnie, 2017.



Werkgroep Gemeenschappelijke Regelingen Zeeland (2022). Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland, Werkgroep, Middelburg.

Zetstra-van der Wouden, P., J.R. Lunsing (2021). *Het verzet van Haren*. Nobelman: Groningen.

Afgenomen interviews binnen Woerden

Ad de Regt	Voormalig wethouder gemeente Woerden, portefeuillehouder ODRU
Fransje Backerra	Griffier gemeente Woerden
Jacques Rozendaal	Wethouder gemeente Woerden, portefeuillehouder Ferm Werk
Jelmer Vierstra	Wethouder gemeente Woerden, portefeuillehouder AVU
Mariëtte Pennarts-Pouw	Wethouder gemeente Woerden, portefeuillehouder GGDrU en recreatieschap Stichtse Groenlanden
Victor Molkenboer	Burgemeester gemeente Woerden, portefeuillehouder VRU en RHCR

Afgenomen interviews buiten Woerden

Tineke Kramer	Griffier gemeente Eemsdelta
Erik Lanning	Griffier gemeente Harderwijk
Lammy Roest-Jonker	Griffier Heerenveen
Charlotte Visser	Griffier gemeente Houten
Alex Rijpert	Griffier gemeente Middelburg
Jesper Stap	Raadsadviseur gemeente Midden-Groningen
Jelte van der Meer	Griffier gemeente Oldambt
Erik Kaarsemaker	Griffier gemeente Oosterhout
Joke Rosiers-Goorden	Raadsadviseur gemeente Oosterhout
Jos Vervuurt	Griffier gemeente Roermond
Reinoud Koster	Griffier (wnd) Waadhoeke
Madeleine Wolfs-Corten	Griffier gemeente Weert

Raadsbijeenkomst op 8 februari 2024.

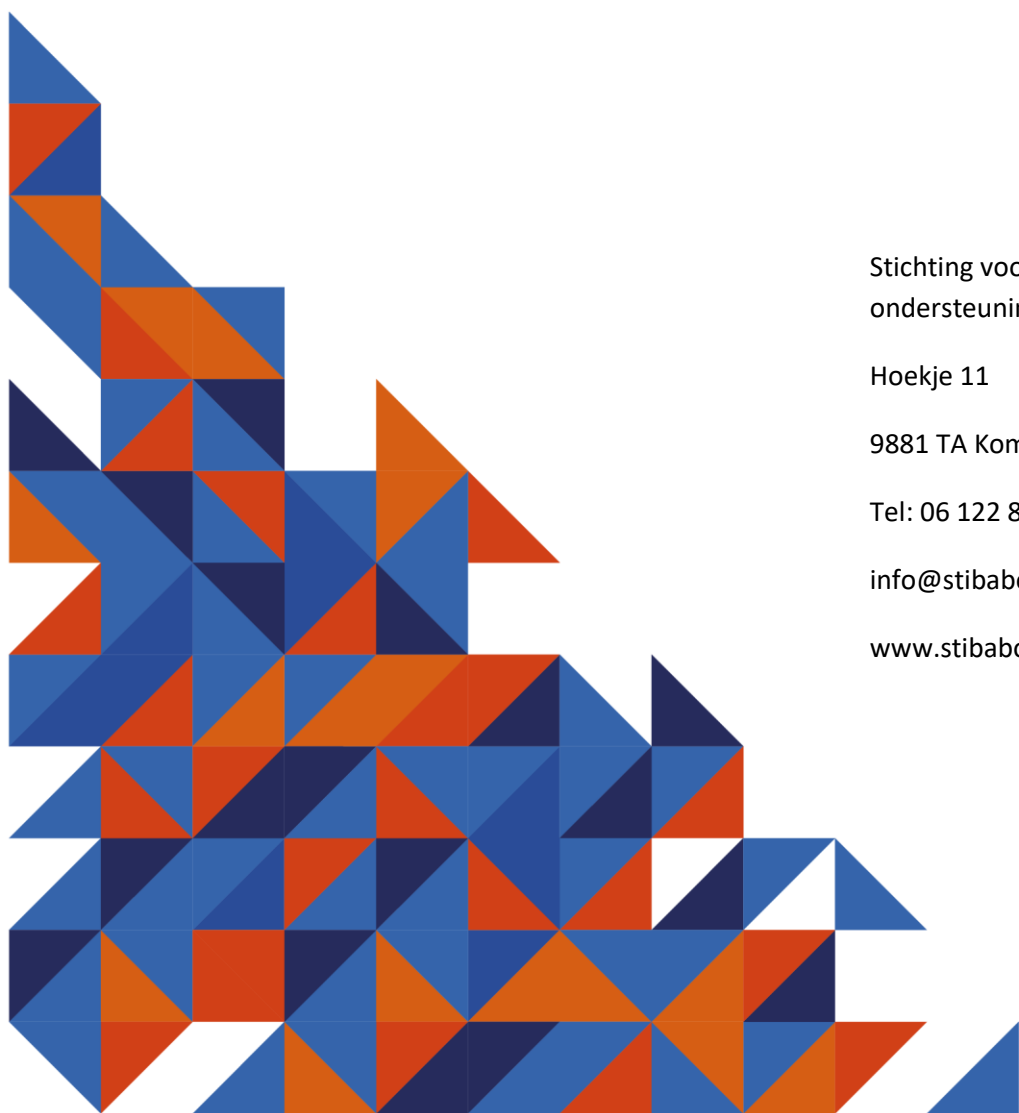
Aanwezig waren 17 raadsleden alsmede burgemeester Molkenboer en griffier Backerra.

Afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AVU	Afvalverwijdering Utrecht
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOB	Vergadermodel voor gemeenteraden bestaande uit een drieslag van Beeldvormende, Opiniërende en Besluitvormende vergadering.
BZK	Binnenlandse Zaken
DB	Dagelijks Bestuur
DRK	Delftse Rekenkamer
Gemw	Gemeentewet



GGDrU	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht
GHOR	Geneeskundige HulpverleningsORGanisatie,
GR	Gemeenschappelijke Regeling
Kst	Kamerstuk
MvA	Memorie van Antwoord
ODRU	Omgevingsdienst regio Utrecht
P&C	Planning & Control
RHC	Regionaal Historisch Centrum Rijkstreek en Lopikerwaard
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
Wgr	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
wWgr	Wet van 15 december 2021 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen (treedt in werking op 1 juli 2022).



Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuurs-
ondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

info@stibabo.nl

www.stibabo.nl

Aan de Rekenkamer



Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
gemeentehuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

Onderwerp:
Reactie namens het College van B&W op het Rekenkamerrapport "Nieuwe Wegen naar Invloed – Effectuering van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in Woerden (wWGR)"

Uw Kenmerk:

Documentnr.: D/24/165454
Zaaknr.: Z/24/075388

Uw brief van:
geregistreerd onder nr.: n.v.t.

Behandeld door / doorkiesnummer:
A. Pons / 0348-42

Datum: 6 december 2024

Inleiding

Op 3 oktober jongstleden ontvingen wij het Rekenkamerrapport *Nieuwe Wegen naar Invloed - Effectuering van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in Woerden (wWGR)* met een verzoek tot een bestuurlijke reactie, in het bijzonder gericht op de conclusies en aanbevelingen. We bieden u onze excuses aan voor het overschrijden van de door u gestelde reactietermijn.

Het college erkent het grote belang van de Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en) voor de gemeente Woerden. Naast de belangrijke publieke taken die zij uitvoeren, gaat er een aanzienlijk deel van de gemeentelijke middelen naar deze samenwerkingen. Dit vereist een doordachte inzet en sturing, zodat zowel de gemeentelijke als de regionale belangen gewaarborgd blijven. Extra aandacht en betrokkenheid zijn daarom noodzakelijk om de doelen van de GR-en te waarborgen. Gezien de verschillende wettelijke kaders, regionale indelingen en governance-structuren van de GR-en waar Woerden bij betrokken is, zullen we in deze reactie hoofdzakelijk in algemene zin reageren. We zullen daarnaast specifiek ingaan op de situatie bij Ferm Werk, gezien het financiële belang en de voortgang van de implementatie daar.

Reactie in Algemene Zin

1. Implementatie van de wWGR

Zoals het Rekenkamerrapport aangeeft, is de raad van Woerden tot nu toe weinig betrokken geweest bij de implementatie van de wWGR. Het college erkent dit. Wij stellen voor dat de naleving van de wWGR, inclusief de verplichte momenten voor zienswijzen en de gemotiveerde beantwoording daarvan, beter geborgd worden in ons voorbereidende proces. Hierin zullen we ook de actieve informatieplicht in acht nemen om de raad tijdig en volledig te informeren.

2. Adviesraden en Versterking van de Ambtelijke Ondersteuning

Het rapport suggereert de mogelijkheid om adviesraden op te zetten voor bepaalde GR-en. Voor ons college betekent dit dat we, in de rol van bestuurslid binnen een GR, het belang van dergelijke adviesraden kunnen benadrukken. Het is daarbij essentieel dat we inzicht hebben in de prioriteiten van de raad ten aanzien van specifieke GR-en en de bereidheid van andere deelnemende gemeenten om samen te werken. Het college ervaart dit niet als een hoge prioriteit.

Daarnaast erkent het college de werkdruk die raadsleden ervaren. Bij elke versterking en extra investering in gemeenschappelijke regelingen moet de raad ook een afweging maken tussen de verwachte baten (zoals verhoogde democratische controle) en de benodigde tijdsinvestering en capaciteit. De ambtelijke ondersteuning kan hierop versterkt worden, maar dat zal ten koste gaan van andere prioriteiten.

Om de prioriteiten van de raad scherp te krijgen en de juiste afwegingen te maken kan de griffie een belangrijke rol vervullen.

3. Aanbevelingen en Centrale Visie op Gemeenschappelijke Regelingen

Veel aanbevelingen uit het rapport zijn gericht op de raad en griffie. Het college ziet echter een rol weggelegd in de uitvoering van de actieve informatieplicht en in het uitdragen van het belang van de raad binnen de GR-en. Momenteel ontbreekt een centrale visie op de samenwerking met de verschillende GR-en. Wij stellen voor om voorafgaand aan de raadsperiode 2026-2030 een beleidskader te ontwikkelen waarin heldere uitgangspunten en prioriteiten voor GR'en worden geformuleerd. Dit beleid zal vermoedelijk vragen om een versterking van de ambtelijke ondersteuning. Een proactieve benadering bij GR-en biedt bovendien mogelijkheden om verbeteringen door te voeren in de actieve informatieplicht en evaluatieprocessen, die zo bijdragen aan een transparante en controleerbare werkwijze voor zowel raad als college.

Specifieke Reactie met betrekking tot Ferm Werk

Het Rekenkamerrapport benadrukt dat de gemeentelijke samenwerking bij Ferm Werk en de implementatie van de wWGR nog in ontwikkeling zijn. De raad wordt daarbij aangespoord om de versterking van de democratische legitimatie en de kaderstellende rol op te pakken. Het college onderschrijft deze aanbevelingen en stelt het volgende voor:

- **Transparantie en Governance:** Ferm Werk heeft de afgelopen jaren actief gewerkt aan transparantie in governance, dienstverlening en begroting. Dit is op 19 maart 2024 verwerkt in de gewijzigde gemeenschappelijke regeling, waarbij zienswijzen, burgerparticipatie, en een nieuwe verdeelsleutel zijn opgenomen. De huidige structuur met de cliënten- en participatieraad biedt ruimte voor betrokkenheid in beleidsvorming en uitvoering. Het college ziet op dit moment geen directe meerwaarde in een aanvullende adviesraad, gezien de bestaande infrastructuur en de mogelijke verhoging van de werkdruk.
- **Reactieve Houding:** Hoewel het rapport aangeeft dat Woerden tot nu toe een reactieve houding heeft aangenomen, merken wij op dat deze houding deels te wijten is aan eerdere personele wisselingen en de noodzakelijke aandacht voor stabiliteit binnen Ferm Werk. Recente wijzigingen in governance tonen aan dat Ferm Werk al significante stappen heeft gezet richting actieve samenwerking en betrokkenheid van de raad. Het college wil daarnaast benadrukken dat de nieuwe werkwijze bij Ferm Werk, gezien de dynamiek van het Sociaal Domein, ruimte verdient om verder te groeien en in te spelen op nieuwe eisen en verwachtingen.
- **Inspiratie uit Andere Gemeenten:** De praktijkvoorbeelden uit het rapport dienen als waardevolle inspiratiebron. Wij zullen deze voorbeelden betrekken bij de verdere ontwikkeling van onze aanpak voor Ferm Werk, om een soepele samenwerking met de raad en de GR-bestuursorganen te bevorderen.
- **Samenspel met de Raad:** Wij stellen, parallel aan het bovengenoemde proces voorafgaand aan de raadsperiode 2026 – 2030, een proces voor waarbij alle betrokken partijen – gemeenteraad, griffie, college, ambtelijke organisatie en het bestuur van Ferm Werk – op structurele en efficiënte wijze kunnen samenwerken en afstemmen. Dit proces zal bijdragen aan een beter onderling begrip en het creëren van een heldere rolverdeling, zodat alle actoren op effectieve wijze kunnen bijdragen aan de doelstellingen van Ferm Werk.

Samenvatting en Conclusie

Het college herkent de dilemma's en constatering in het rapport. Veel bevindingen hebben betrekking op keuzes en prioriteiten voor de raad en het college, evenals op de capaciteit en werkdruk. We willen graag de actieve informatieplicht uitdragen en het belang van de raad voor het voetlicht brengen binnen de GR-en.

Om een structurele samenwerking met de raad mogelijk te maken, hecht het college aan een helder beleid op GR'en, wat wij in de aanloop naar 2026-2030 zullen ontwikkelen. Ook overwegen wij dat aanvullende ambtelijke ondersteuning wenselijk is om zowel de raad als het college goed voor te bereiden op de ontwikkelingen binnen Ferm Werk en andere GR'en.

Het college blijft graag in gesprek met de raad om gezamenlijk de verdere stappen voor GR'en zoals Ferm Werk te evalueren en richting te geven.

Het college van burgemeester en wethouders,



drs. M.H. Brander
gemeentesecretaris



V.J.H. Molkenboer
burgemeester