

Het versterken van de rol van de raad



Een onderzoek naar de mogelijkheden voor gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen

Het versterken van de rol van de raad

Een onderzoek naar de mogelijkheden voor gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen

COLOFON

Organisatie

Universiteit Twente

Master of public management

Supervisors

Prof. dr. Marcel Boogers

Drs. Peter van Vugt

Auteur

Hala Fawzi

Rotterdam, 4 september 2022

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis ter afronding van de Master of public management aan de Universiteit van Twente. Met het afronden van deze thesis komt er een einde aan mijn studietijd aan de universiteit van Twente en mag ik de opgedane kennis in de praktijk gaan brengen. Ondanks het Coronavirus kijk ik terug op een fijne en interessante periode waarin ik nieuwe mensen heb leren kennen die bij hebben gedragen aan mijn onderzoek, maar tegelijkertijd ook mijn kennis en inzichten aangaande interbestuurlijke samenwerking hebben verruimd.

Het voorliggende onderzoek is gericht op het inventariseren in hoeverre het goed benutten van de bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen leidt tot het versterken van de rol van de raad. Om hier meer inzicht in te krijgen heb ik het afgelopen jaar met ambtenaren en bestuurders vanuit verschillende gemeenten contact gehad. Hierdoor ben ik meer te weten gekomen over het belang van intergemeentelijke samenwerking, de praktische uitvoering en waar de mogelijkheden liggen om winst te behalen.

Met het schrijven van dit voorwoord wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken, die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek. Allereerst wil ik Peter van Vugt, aanvankelijk griffier bij de gemeente Zuidplas, inmiddels griffier bij de gemeente Veenendaal, bedanken. Niet alleen onderschreef hij het belang en de meerwaarde van mijn onderzoek toen ik het voorstelde, hij bood ook direct aan om me erbij te helpen. Zijn ruime kennis en ervaringen vanuit het veld waren onmisbaar in dit onderzoek. Ook wil ik graag Marcel Boogers, mijn begeleider vanuit de universiteit Twente bedanken. In zijn drukke agenda heeft hij tijd gemaakt om me te begeleiden, mijn vragen te beantwoorden en me ook meermaals van waardevolle literatuur te voorzien om het verhaal tot een nog hoger niveau te kunnen brengen. Ook bedank ik graag Pieter-Jan Klok voor het meelesen en de tips die ik van hem heb mogen ontvangen om mijn thesis op aspecten nader fine te tunen. Ik bedank ook de ambtenaren, griffiers en bestuurders voor hun input gedurende het onderzoek. De bereidheid om hun ervaringen met me te delen, maakt dat dit resultaat nu voor ons op tafel ligt. Tenslotte gaat mijn dank ook uit naar mijn familie en vrienden voor hun motiverende woorden gedurende het gehele proces.

Hala Fawzi

Rotterdam, 5 september 2022

Samenvatting

Aanleiding

De hedendaagse maatschappelijke opgaven zijn ingewikkelder geworden en spelen zich steeds meer op regionaal niveau af. Overheden spelen hierop in door het aangaan van samenwerkingsverbanden. Samenwerking roept echter ook vragen op over de democratische legitimiteit van het bestuur en in hoeverre gemeenteraden hun volksvertegenwoordigende rol nog waar kunnen maken.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 juli 2022 aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. De Raad van State is echter van mening dat de Wet al voldoende mogelijkheden bood om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen en dat het aanpassen van de wet het probleem niet zal oplossen. Het gaat om het vinden van manieren om in de praktijk op de juiste wijze gebruik te maken van de mogelijkheden uit de wet, aldus de uitspraak van de Raad van State.¹

Doel & methode

Met dit onderzoek is onderzocht in hoeverre het benutten van de bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen leidt tot het versterken van de rol van de raad. Hiervoor zijn de formele kaders zoals vervat in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar ook de wijze van gebruik in de praktijk, in beeld gebracht en bestudeerd. Aanvullend is door middel van een case study onderzocht of het benutten van de formele kaders in combinatie met de juiste gebruiksmethoden ook daadwerkelijk bijdraagt aan het versterken van de rol van de raad bij gemeenschappelijke regelingen.

Conclusies & aanbevelingen

De relatie tussen de raad en het college van burgemeester & wethouders verandert wanneer een gemeentelijke taakstelling of opgave in een gemeenschappelijke regeling onder wordt gebracht. Het zijn dan niet meer de raden en colleges die de besluiten nemen maar de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regelingen.² De raden hebben bij de gemeenschappelijke regelingen altijd minimaal een controlerende rol. En waar de raden het nodig achten kunnen zij de mogelijkheden van

¹ Raad van State (2020), Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 4

² www.taken.van.een.gemeente.nl | Gemeenten | Rijksoverheid.nl

sturing gebruiken om bij te sturen. De uitkomst hangt uiteindelijk af van alle deelnemende gemeenten samen. Om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden is het voor raden essentieel dat ze goed en tijdig geïnformeerd worden over wat er in de gemeenschappelijke regelingen gebeurt en weten welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor genomen keuzes en besluiten door de gemeenschappelijke regelingen. De wijze waarop raadsleden hun rol bij intergemeentelijke samenwerking vervullen, is afhankelijk van de mate waarin de gemeenteraad bereid is om zich actief op te stellen en kan per gemeente en regeling verschillen.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn de formele kaders voor raden aangaande gemeenschappelijke regelingen vastgelegd. Het recht tot het inwinnen van informatie is hierbij een noodzakelijke vereiste. Zonder informatie over de regelingen kan er immers geen controle of sturing plaatsvinden.

Om raadsleden te ondersteunen om grip te hebben en houden op de regelingen zijn 4 best practices gesignaleerd: commissies verbonden partijen, risicoanalyses, regionale bijeenkomsten en het rapporteursmodel. De methodes staan in het teken van het in beeld brengen van informatie en aandachtspunten aangaande de regelingen, zodat raden hun rol beter kunnen uitoefenen.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het op de juiste wijze toepassen van de bestaande mogelijkheden, de rol van de raad aangaande de gemeenschappelijke regelingen zal versterken. Door gebruik te maken van de in de wet verankerde bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, in combinatie met een of meerdere praktische methoden om grip te hebben en houden op de regelingen, zal de rol van de raad aangaande de gemeenschappelijke regelingen worden versterkt.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksdoelstelling en deelvragen	9
1.3	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	10
1.4	Leeswijzer	11
2.	De Methodologie	12
2.1	De werkwijze	12
2.2	De onderzoeksstrategie	13
2.3	De methoden	14
2.4	Validiteit en betrouwbaarheid	18
3.	De invloedsmogelijkheden van de raad	21
3.1	De verschillende organen binnen een samenwerkingsverband	21
3.2	De invloed van de raad op gemeenschappelijke regelingen	24
3.3	Deelconclusie	27
4.	Best Practices	29
4.1	De rol die raadsleden innemen	29
4.2	Best practices om invloed en controle uit te oefenen	31
4.3	Deelconclusie	43
5.	Case studie Zuidplas	45
5.1	Case study – gemeente Zuidplas	45
5.2	Het rapporteursmodel in Zuidplas	46
5.3	De uitkomsten van de evaluatie	47
5.4	Aandachtspunten	51
5.5	Vervolg	52
5.6	Deelconclusie	52
6.	Conclusies & aanbevelingen	53
6.1	Beantwoording onderzoeksvragen	53
6.2	Aanbevelingen	60
6.3	Reflectie	61
	Literatuurlijst	63

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Steeds meer verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd. Het gaat om verantwoordelijkheden die direct ingrijpen in het dagelijks leven van inwoners, zoals de decentralisaties in het sociaal domein, waarbij het vooral om kwetsbare groepen in de samenleving gaat. Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke opgaven ingewikkelder geworden. Ze houden zich niet aan de bestuurlijke grenzen van een gemeente of provincie, maar spelen zich steeds vaker op regionaal niveau af. Overheden spelen hierop in door het aangaan van samenwerkingsverbanden. Veelal gebeurt dat op initiatief van gemeenten zelf, maar soms ook onder regie van het Rijk.³

Het belang van intergemeentelijke samenwerking wordt ook nog eens benadrukt door de enorme hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden waarin gemeenten participeren. Een gemiddelde Nederlandse gemeente werkt in 16 samenwerkingsverbanden, met 47 verschillende gemeenten samen. Ze zijn licht en vrijblijvend of zwaar en verplichtend. Ze richten zich op een of meerdere taakvelden. Ze bestaan soms uit steeds dezelfde gemeenten en soms juist uit steeds weer andere samenwerkingspartners. Soms zijn dit opgaven die gemeenten zelf van belang achten, maar soms juist taken die wettelijk op lokaal niveau aan gemeentebesturen zijn toebedeeld. Het laatste gebeurt vooral vanuit het idee om de kwaliteit van een dienst te waarborgen zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio's. Idealiter ontstaat samenwerking tussen gemeenten echter op vrijwillige basis en met wederzijds commitment.⁴

De toenemende trend van intergemeentelijke samenwerking, die veelal in de vorm van gemeenschappelijke regelingen wordt uitgeoefend, roept echter ook vragen op over de democratische legitimiteit van het bestuur en in hoeverre gemeenteraden (hierna: raden) hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol nog waar kunnen maken.⁵

Recente onderzoeken hebben aangetoond dat gemeenteraadsleden, die de feitelijke democratische controle uitoefenen op samenwerkingsverbanden, kritisch staan ten opzichte van de ontwikkelingen betreffende de decentralisaties.⁶ Raadsleden begrijpen dat samenwerking noodzakelijk is omdat

³ Berenschot, 2018

⁴ Boogers, M., Jan Klok, P., Denters, B., Sanders M., 2016

⁵ Bekkers, 2017 .

⁶ VNG, 2021

gemeenten niet of onvoldoende in staat zijn om de hedendaagse taken en opgaven zelfstandig uit te voeren. Maar tegelijkertijd hebben de raden moeite om hun controlerende en sturende rol op samenwerkingsverbanden uit te oefenen en daardoor plaatsen ze kanttekeningen bij de democratische legitimiteit van de regelingen en samenwerkingsverbanden.^{7,8}

In 2021 heeft Overheid in Nederland in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een raadsledenonderzoek uitgevoerd over grip en controle op regionale samenwerking. Het onderzoek was bedoeld om inzicht te krijgen in de opvattingen van raadsleden over regionale samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen en herindelingen. Voor het onderzoek zijn ruim 8000 raadsleden benaderd. Uit het onderzoek komt naar voren dat raadsleden moeite hebben om hun rol met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen te vervullen. Een meerderheid heeft aangegeven het toenemende aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging te zien voor de lokale democratie. Vrijwel hetzelfde aantal raadsleden gaf aan ontevreden te zijn over de mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden. Ruim een derde deel van de raadsleden heeft aangegeven onvoldoende kennis en expertise te hebben om de controlerende taak op de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen uit te oefenen. En ruim een derde deel van de raadsleden liet weten doorgaans geen tijd te hebben om zich te verdiepen in de gemeenschappelijke regelingen.⁹

Al jaren wordt er gesleuteld aan de wettelijke bepalingen voor regionale samenwerking. In het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst 2017-2021” was aangegeven dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna; de Wgr), de grondslag voor regionale samenwerking, opnieuw zal worden aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende en sturende rol beter kunnen uitvoeren. Daarnaast wil de regering de voorbereiding, opleiding en toerusting van de leden van gemeenteraden en Provinciale Staten versterken. De wetswijziging is inmiddels door de Tweede kamer aangenomen en per 1 juli 2022 van kracht.¹⁰

Over het effect van de aangenomen wetswijziging van de Wgr wordt echter verschillend gedacht. In een advies van de Raad van State (2020) is aangegeven, dat de Wgr al voldoende mogelijkheden bood om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, de wijziging niet nodig is en dat het gaat om het vinden van manieren om in de praktijk op de juiste wijze van die

⁷ Raadslid.nu, 2018

⁸ Raad van State, 2020

⁹ VNG, 2021

¹⁰ www.kabinetsformatie.nl, 2018

bestaande mogelijkheden gebruik te maken. Het ontbreekt bij raadsleden aan expertise en de juiste ondersteuning, maar ook aan tijd en prioriteit om voldoende aandacht aan de gemeenschappelijke regelingen te besteden, stelt de Raad van State. Om deze redenen wordt betwijfeld of het sleutelen aan de wetgeving over gemeenschappelijke regelingen de situatie zal verbeteren. De wetswijziging zal de achterliggende, bredere problemen niet oplossen.¹¹

1.2 Onderzoeksdoelstelling en deelvragen

Welke mogelijkheden biedt de Wgr voor raadsleden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen? Hoe worden deze mogelijkheden in de praktijk gebruikt? En draagt de wijze van gebruik daadwerkelijk bij aan het versterken van de controlerende en sturende rol van de raad op gemeenschappelijke regelingen? Dit onderzoek is bedoeld om op deze vragen antwoord te geven. Met dit onderzoek worden de formele kaders zoals vervat in de Wgr, maar ook de wijze van gebruik van de regels in de praktijk, bestudeerd en in beeld gebracht. Aanvullend wordt met behulp van die informatie onderzocht of het benutten van de gebruiksmethoden ook daadwerkelijk bijdraagt aan het versterken van de controlerende en sturende rol van de raad op gemeenschappelijke regelingen. Het doel van dit onderzoek is dan ook drieledig:

- het in beeld brengen van de belangrijkste wettelijke kaders voor gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen;
- het in beeld brengen van best practices van gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen;
- toetsen of het gebruik maken van de wettelijke kaders in combinatie met de best practices bijdraagt aan het versterken van de rol van de gemeenteraad bij het uitoefenen van zijn rol op gemeenschappelijke regelingen.



Afbeelding 1: Onderzoeksdoel in beeld

¹¹ Wetten.nl, 2021

Om de hierboven genoemde doelstelling te kunnen verwezenlijken, is de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

In hoeverre leidt het benutten van de bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen tot het versterken van de rol van de raad?

Om de bovengenoemde hoofdvraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden, zijn de onderstaande 3 deelvragen geformuleerd:

1. Welke mogelijkheden biedt de Wgr voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen?
2. Welke methoden worden er in de praktijk gebruikt om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen?

Draagt het gebruik maken van de methoden bij aan het versterken van de rol van de gemeenteraad om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen?

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat gemeenten in toenemende mate samen in samenwerkingsverbanden werken om hun krachten te bundelen en taken effectiever uit te voeren.¹² Tegelijkertijd komen gemeenteraden door de intergemeentelijke samenwerking op afstand te staan en geven ze aan grip te verliezen op wat er binnen de verschillende samenwerkingsverbanden gebeurt. Gezien de forse bedragen die er in de samenwerkingsverbanden omgaan en de voor burgers relevante beleidsterreinen waar de samenwerkingen over gaan, is het van belang om aandacht te hebben voor de invloed van de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan bij intergemeentelijke samenwerking en deze rol waar mogelijk te versterken.¹³

Het onderzoek is praktisch relevant voor volksvertegenwoordigers en specifiek raadsleden die betrokken zijn bij intergemeentelijke samenwerking. Ook voor gemeenten, op bestuurlijk evenals ambtelijk niveau, en griffiers als ondersteuners van de raden is het relevant om kennis te nemen van dit onderzoek om de obstakels, maar bovenal de mogelijkheden om effectief samen te werken te kennen en daar lering uit te halen.

¹² Boogers, M., Klok, P.J., Denters, S.A.H., Sanders M., Linnebank M., 2016

¹³ Raad voor het openbaar bestuur, 2015

Wetenschappelijke relevantie

De bestaande wettelijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen zijn eerder door middel van verschillende onderzoeken in beeld gebracht. Dat de relatie tussen de raad en het college van burgemeester & wethouders (hierna B&W) verandert wanneer een gemeentelijke taakstelling of opgave in een gemeenschappelijke regeling wordt ondergebracht omdat samenwerkingsverbanden eigen bestuursorganen hebben, is helder.¹⁴ Met het voorliggende onderzoek wordt een wetenschappelijke aanvulling op deze bestaande onderzoeken gedaan door verder te kijken dan alleen de mogelijkheden die in de wet geregeld zijn. Met behulp van dit onderzoek worden ook de wijze van gebruik in de praktijk bestudeerd en op een rij gezet, evenals de effecten ervan op de rol van de raad in het uitoefenen van zijn rol op gemeenschappelijke regelingen.

Daarnaast is dit onderzoek wetenschappelijk relevant, omdat het vergelijken van de mogelijkheden binnen de bestaande wet- regelgeving en wetenschap met situaties uit de praktijk uitkomsten biedt die een toevoeging kunnen zijn op de bestaande wetenschappelijke literatuur en processen aangaande samenwerkingsverbanden en intergemeentelijke samenwerking in algemene zin. Bovendien kan het onderzoek gebruikt worden ter schraging van de uitspraak van de Raad van State uit 2020, dat de oplossing voor het versterken van de rol van de raad aangaande intergemeentelijke samenwerking niet gezocht moet worden in het aanpassen van de Wgr, maar bij het vinden van manieren om er in de praktijk op de juiste wijze gebruik van te maken.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de gebruikte onderzoeksmethoden voor dit onderzoek toegelicht. Daarna volgt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader, waarbij de belangrijkste formele kaders voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen vanuit de Wgr in kaart worden gebracht. Hoofdstuk 4 beschrijft de best practices. In hoofdstuk 5 wordt de invloed van een best practice op de rol van de raad in beeld gebracht. Op basis van de uitkomsten volgt in hoofdstuk 6 de conclusie van het onderzoek, waarbij antwoord wordt gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek. Het onderzoek wordt afgesloten met aanbevelingen voor in de praktijk.

¹⁴ Wetten.nl

2. De Methodologie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden toegelicht. Allereerst worden de werkwijze en de onderzoeksstrategie van het onderzoek beschreven, waarbij de keuze voor een kwalitatief onderzoek nader wordt toegelicht. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden uiteengezet, waaronder de dataverzameling en respondentenselectie die gebruikt zijn om de 3 deelvragen van het onderzoek te beantwoorden. Tot slot wordt aandacht besteed aan de kwaliteitscriteria van het onderzoek.

2.1 De werkwijze

Met dit onderzoek wordt inzicht geboden in de bestaande formele en informele, praktische mogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Getoetst wordt of het benutten van die mogelijkheden bijdraagt aan het versterken van de rol van de raad in het uitoefenen van zijn controlerende en sturende rol op gemeenschappelijke regelingen. Om dit te kunnen verwezenlijken, is de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

In hoeverre leidt het benutten van de bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen tot het versterken van de rol van de raad?

In het voorliggende onderzoek ligt de focus op de rol van de gemeenteraad en de moeite die raadsleden ervaren bij het uitoefenen van hun controlerende en sturende rol op de samenwerkingsverbanden. Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op bestaande gemeenschappelijke regelingen, met een zelfstandige organisatie, omdat dit in de praktijk de meest gebruikte vorm van samenwerking is.

Bij het opschrijven van dit onderzoek is ook rekening gehouden met de voorkennis van de raadsleden, de primaire doelgroep waarvoor dit onderzoek bedoeld is. En omdat het onderzoek vooral bedoeld is als hulpmiddel voor raadsleden en direct betrokkenen, waar de factor tijd een schaars begrip is, is de opgenomen informatie niet uitputtend maar op relevantie ten dienste van de doelstelling van het onderzoek geselecteerd.¹⁵ Daarnaast is getracht de informatie zo beknopt en duidelijk mogelijk te noteren, zodat het gehele onderzoek als een snel en makkelijk naslagwerk voor de betreffende doelgroep kan dienen.

¹⁵ Raadslid.nu-Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2017

2.2 De onderzoeksstrategie

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek ligt de nadruk op betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van betrokkenen die van invloed zijn op dat wat zich in de praktijk voordoet, te begrijpen.¹⁶ In een kwalitatief onderzoek is er, in tegenstelling tot de kwantitatieve methode, ruimte om te kijken naar achtergronden, motieven en beweegredenen. Met het gebruikmaken van deze onderzoeksmethode kan meer de diepte in worden gegaan waardoor beweegredenen en ervaringen die leiden tot knelpunten, nader bestudeerd kunnen worden.

Het voorliggende onderzoek heeft met name een verkennend karakter omdat er in de wetenschappelijke literatuur geen specifieke gebruiksaanwijzingen zijn opgenomen voor het in de praktijk gebruikmaken van de wettelijke mogelijkheden uit de Wgr. Naast het in kaart brengen van de best practices om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, wordt de invloed van het gebruikmaken van de best practices onderzocht, door de gebeurtenissen en ervaringen van participanten die in de praktijk met dergelijke methoden werken te bestuderen en te interpreteren.

AANPAK

- 1. Om tot de kernaspecten voor het onderzoek te komen, worden de formele mogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, zoals vervat in de Wgr, verkend en de belangrijkste randvoorwaarden voor de rol hieruit gelicht.**
- 2. Met inachtneming van de belangrijkste randvoorwaarden uit stap 1 worden de best practices in beeld gebracht en toegelicht.**
- 3. De invloed van de randvoorwaarden in combinatie met het gebruikmaken van een best practice worden vervolgens door middel van een case study in de praktijk onderzocht.**
- 4. Op basis van de uitkomsten uit de case study wordt een gedegen advies gegeven voor het versterken van de rol van raad in de (nabije) toekomst.**

Afbeelding 2: Onderzoeksaanpak in beeld

¹⁶ Boeije, 2014, p. 22

2.3 De methoden

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

” Welke mogelijkheden biedt de Wgr voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen?”

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Met behulp van literatuuronderzoek zijn de bestaande kaders voor raadsleden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen zoals vervat in de Wgr inzichtelijk gemaakt en de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden gedestilleerd. Het gebruiken van documentatie en literatuur heeft zijn voordelen. De stukken kunnen herhaaldelijk geraadpleegd worden en beslaan vaak een lange tijdspanne waardoor ontwikkelingen in de tijd bekeken kunnen worden.¹⁷

De bestaande kaders en belangrijke randvoorwaarden voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, komen voort uit verschillende literatuurstukken aangaande grip op (regionale) samenwerking. De stukken zijn opgenomen in de literatuurlijst die aan het einde van dit onderzoek is toegevoegd. Ter onderbouwing van de belangrijkste randvoorwaarden voor het proces is aanvullend gebruik gemaakt van het model van De Greef en Stolk. Dit model stelt dat de mogelijkheden van de raad om invloed uit te oefenen op samenwerking kunnen worden gekoppeld aan de 3 belangrijke fasen; informatie inwinnen, controleren en sturen.¹⁸ De uitwerking van de belangrijkste randvoorwaarden voor de raden om invloed uit te oefenen op de gemeenschappelijke regelingen waar zij onderdeel van uitmaken, zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 van dit onderzoek.

“Welke methoden worden er in de praktijk gebruikt om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen?”

Om tot een antwoord te komen op de tweede deelvraag van dit onderzoek zijn gemeenten gevraagd naar hun werkwijze aangaande de verbonden partijen waar zij onderdeel van uitmaken. Omdat voor kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) het belang van samenwerking, evenals de relevantie van de samenwerkingsdoelen groter is dan voor grotere gemeenten, is besloten om 20 kleinere gemeenten, bestaande uit maximaal 50.000 inwoners te bevragen. De 20 gemeenten zijn op basis van een willekeurige selectie benaderd en gevraagd naar de werkwijze van hun raad om grip te krijgen en houden op de gemeenschappelijke regelingen waar ze onderdeel van uitmaken.¹⁹

¹⁷ Yin, 2003

¹⁸ De Greef en Stolk, 2015

¹⁹ Boogers, Klok, Denters Sanders, Linnenbank, 2016

Via een e-mail aan de griffiers van de betreffende 20 gemeenten is, na een korte introductie over het doel van dit onderzoek, gevraagd naar de werkwijze waarop hun raden grip (proberen te) houden op de gemeenschappelijke regelingen waar ze onderdeel van uitmaken. De uitvraag en verkregen antwoorden zijn in bijlage 1 aan dit onderzoek toegevoegd. De werkwijze van de verschillende methoden zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

20 gemeenten met minder dan 50.000 inwoners

1.	Bodegraven-Reeuwijk
2.	Capelle aan den IJssel
3.	De Bilt
4.	De Ronde Venen
5.	Dronten
6.	Druten
7.	Etten-Leur
8.	Hellevoetsluis
9.	Krimpen aan den IJssel
10.	Leiderdorp
11.	Lochem
12.	Nijkerk
13.	Noordwijk
14.	Molenlanden
15.	Peel en Maas
16.	Venray
17.	Waddinxveen
18.	Wijchen
19.	Woerden
20.	Zuidplas

Afbeelding 3: Overzicht van gemeenten die onderdeel uitmaken van het onderzoek

“Draagt het gebruik maken van de methodes bij aan het versterken van de rol van de raad om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen?”

Voor het beantwoorden van de derde deelvraag van dit onderzoek is methodische triangulatie toegepast. Dit is een methode waarbij de onderzoeksgegevens op meer dan één manier worden verzameld of verwerkt.²⁰ Er is gebruik gemaakt van een case study, een survey-onderzoek en een interview.

Een case study is erop gericht om aan de hand van één specifieke situatie, oftewel één case, een dieper begrip te krijgen van een sociaal fenomeen.²¹ Door een case te onderzoeken kan nader de diepte in worden gegaan en kunnen concrete inzichten worden achterhaald. Besloten is om de gemeente Zuidplas te bestuderen.

De gemeenteraad in Zuidplas heeft in 2021 besloten om de invloed van het gebruik maken van het rapporteursmodel, een veel gebruikte methode onder raadsleden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, in de vorm van een pilottraject uit te proberen. Door de invloed van het gebruik maken van deze methode in de vorm van een case study te bestuderen, kan de impact van het model in beeld worden gebracht.

De gemeente Zuidplas is een middelgrote gemeente bestaande uit ruim 45.000 inwoners. De gemeente is ontstaan in 2010 vanuit een fusie tussen Zevenhuizen-Moerkapelle, Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel. Deze dorpen liggen tussen de stedelijke gemeenten Zoetermeer, Rotterdam en Gouda. Om uitvoering te geven aan belangrijke overheidstaken en doelen met een grensoverschrijdend karakter en deze effectiever en efficiënter op te pakken heeft de gemeenteraad van de gemeente Zuidplas bepaalde bevoegdheden overgeheveld naar verschillende samenwerkingsverbanden. Op dit moment heeft de gemeente Zuidplas dertien verbonden partijen die voor de gemeenten taken uitvoeren in de vorm van gemeenschappelijke regelingen.²² De afgelopen jaren is het vraagstuk van meer grip verkrijgen op de gemeenschappelijke regelingen een structureel onderwerp van gesprek onder commissieleden en raadsleden in Zuidplas.

De gemeenteraad van Zuidplas heeft besloten om vanaf het begin van 2021, 3 politiekgevoelige verbonden partijen conform het bekende rapporteursmodel in de vorm van een pilottraject nauwlettend te gaan volgen, om te bezien of dit tot meer grip zal kunnen leiden op de betreffende

²⁰ Van Thiel, 2007

²¹ Van Thiel, 2007

²² [www.zuidplas.nl/Begroting, verantwoording en financiën](http://www.zuidplas.nl/Begroting,verantwoordingenfinanciën) | Gemeente Zuidplas

regelingen en zodoende de controlerende en sturende rol van de raad zal versterken. Op basis van het besluit zijn zes raadsleden en fractieadviseurs vanuit verschillende fracties, in de rol van raadsrapporteur, de onderstaande 3 gemeenschappelijke regelingen actief gaan volgen:

1. de Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM);²³
2. de GR IJsselgemeenten;²⁴
3. de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOG HM).²⁵

Op basis van de door de rapporteurs opgedane kennis en bevindingen gedurende de pilot hebben de leden van de commissie Verbonden Partijen, een raadscommissie waarin de verbonden partijen waar de gemeente onderdeel uitmaakt centraal staan, de raadsleden geadviseerd over de betreffende verbonden partijen. Daarbij was er voor de rapporteurs een expliciete rol weggelegd in aanloop naar de behandeling van de begrotingen en jaarrekeningen van de verbonden partijen in de commissievergadering van 24 mei en de raadsvergadering van 1 juni 2021.²⁶ Een gedetailleerde uitwerking van de pilot is als bijlage 2 aan dit onderzoek toegevoegd.

Besloten is om de invloed van het rapporteursmodel op de rol van de raad door middel van een evaluatie te onderzoeken, om te bezien of het gebruik maken van de methode van (positieve) invloed is (geweest) op de rol van de raad aangaande zijn rol bij gemeenschappelijke regelingen. Voor het uitvoeren van de evaluatie is gebruikgemaakt van surveyonderzoek evenals een interview.

Voor het surveyonderzoek is een enquête bestaande uit 3 onderdelen opgesteld en uitgezet bij alle 27 raadsleden van de gemeenten Zuidplas en een viertal fractieadviseurs die bij het proces betrokken waren. De vragen en verkregen antwoorden zijn als bijlage 3 aan dit onderzoek toegevoegd. In het eerste onderdeel, de introductie, is onder andere gevraagd naar hoe belangrijk de raadsleden samenwerking in gemeenschappelijke regelingen achten en hoe ze de samenwerking ervaren. In het tweede onderdeel van de enquête is op basis van tien vragen ingezoomd op de invloed van de gebruikte methode door te vragen naar de gevolgen van het gebruik ervan. Vragen die hierbij aan bod zijn gekomen, zijn bijvoorbeeld of het gebruik van de methode heeft bijgedragen aan het verkrijgen van meer kennis over regionale samenwerking en of het gebruik maken van de methode heeft bijgedragen aan het verkrijgen van meer inzicht op en het beter begrijpen van de 3 regelingen. Maar ook of de regelingen op basis van de methode beter te beoordelen zijn in termen van beleid, financiën en effecten. In het laatste onderdeel van de enquête is gevraagd naar de informatie die de raad ter beschikking heeft en krijgt, of deze voldoende en tijdig is om de gewenste rol te kunnen

²³ www.vrhm.nl

²⁴ www.ijsselgemeenten.nl

²⁵ www.RDOGHM.nl

²⁶ Zuidplas.nl, 2018, Z18.001955

vervullen en of de mogelijkheden om informatie in te winnen bijvoorbeeld voor de raadsleden voldoende helder zijn. Zonder informatie kan immers niet gecontroleerd noch gestuurd worden. Ter afsluiting van de survey is de mogelijkheid geboden om eigen inzichten te delen die men relevant acht maar niet in de survey zelf aan bod zijn gekomen.

Aanvullend op het surveyonderzoek is een semigestructureerd interview uitgevoerd met de zes leden uit de pilot, die als rapporteurs hebben gefungeerd. Deze manier van interviewen biedt enerzijds houvast en ondersteuning aan bepaalde aspecten die eerder in het onderzoek aan bod zijn gekomen en de mogelijkheid om op die onderdelen meer de diepte in te gaan en beweegredenen en ervaringen die hebben geleid tot bepaalde uitkomsten nader te bespreken. Anderzijds biedt deze vorm van interviewen ook ruimte aan de respondenten om eigen inzichten aan de orde te stellen.²⁷

Voor het semigestructureerd interview is een drietal elementen uit de survey op een rijtje gezet, waarbij de uitkomsten enigszins uiteenliepen met als doel hierop door te spreken en de beweegredenen achter de antwoorden nader te duiden. De vragen en uitkomsten van het interview zijn als bijlage 4 aan dit onderzoek toegevoegd. Het interview heeft verduidelijkt welke aspecten van het model van invloed waren op de rol van de raad en waarom juist die aspecten naar de toekomst toe wel of juist niet voortgezet zouden moeten worden. Ook is er nader gesproken over de tijd die gemoeid is geweest met het uitoefenen van de rapporteursfuncties. Verder is het effect van de methode, indien deze wordt doorgetrokken, besproken.

Met behulp van de antwoorden op de 3 deelvragen is de hoofdvraag van het voorliggende onderzoek van een antwoord voorzien en zijn er nadere inzichten en aanbevelingen gedaan voor de nabije toekomst.

2.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen is rekening gehouden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid wordt vaak afgemeten aan de precisie van de methoden van dataverzameling of de meetinstrumenten.²⁸ Er is sprake van betrouwbare methoden van onderzoek wanneer herhaling van het onderzoek met bijbehorende waarnemingen onder dezelfde omstandigheden opnieuw tot

²⁷ Bryman, 2016

²⁸ Boeije, 2005

dezelfde uitkomst leidt.²⁹ Bij dit onderzoek is voor het inzichtelijk maken van de bestaande kaders voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen en het destilleren van de belangrijkste randvoorwaarden hiervoor, gebruik gemaakt van bestaande literatuur in de vorm van openbare documenten die voor een ieder raadpleegbaar zijn. De informatie is zodoende transparant en bereikbaar voor eventueel herhaalonderzoek. Ook de best practices zijn in openbare documenten terug te vinden op de gemeentelijke websites van de desbetreffende gemeenten en derhalve voor eenieder raadpleegbaar. Bij een enkele best practice is op basis van mails en telefonische gesprekken doorgevraagd naar verdere vormgeving en werkwijze. Door de nauwkeurige verslaglegging van de werkwijze van de verschillende methoden en een weergave van de contactpersonen die geraadpleegd zijn, is het onderzoek ook op deze onderdelen replicerbaar, waarbij de uitkomsten bij herhaling gelijklopend zullen zijn.

Voor het in beeld brengen van de invloed van een best practice op het versterken van de rol van de raad aangaande de gemeenschappelijke regelingen, zijn de onderzoeksgegevens ter bevestiging van de uitkomsten op meer dan een manier verzameld.³⁰ Dit is gedaan door het survey onderzoek uit te breiden met de afname van een interview. Met het uitvoeren van het interview is een extra check ingebouwd om te kunnen controleren of dat wat er gemeten is, nogmaals onderschreven kan worden. Bij herhaling van dit onderdeel met dezelfde mensen onder dezelfde omstandigheden zullen de uitkomsten niet significant anders zijn. Wel kan er in mindere of meerdere mate sprake zijn van verdieping en onderbouwing omdat mensen zich niet altijd in dezelfde mate uitspreken.

Validiteit

Onder validiteit wordt verstaan of er gemeten wordt wat het onderzoek beoogt te meten en erop alert te zijn dat de wijze van onderzoeken de uitkomsten niet zal beïnvloeden.³¹ Om de validiteit te waarborgen is het van belang om als onderzoeker zo min mogelijk te sturen tijdens het onderzoek. Bij het survey onderzoek is om deze reden bij alle vragen de mogelijkheid geboden om een toelichting te geven en eigen inzichten en ervaringen te delen. De survey is ook afgesloten met een open vraag om respondenten de mogelijkheid te bieden het onderzoek naar eigen inzichten aan te vullen met relevante informatie. Aanvullend is bij een aantal vragen met een link extra literatuur aangeboden om de vraag te verduidelijken, maar te voorkomen dat uitleg en interpretatie van de onderzoeker van invloed zouden kunnen zijn op de beantwoording.

Voor dit specifieke onderdeel van het onderzoek is op één gemeente gefocust. Dit maakt de generaliseerbaarheid van dit onderdeel van het onderzoek enigszins beperkt. Aangezien de organisatie en de betrokkenheid van gemeenteraden en raadsleden per gemeente anders kunnen

²⁹ Van Thiel, 2007

³⁰ Van Thiel, 2007

³¹ Bryman, 2016, pp. 383-384

zijn, kunnen de uitkomsten per afzonderlijke gemeente op onderdelen ook verschillen. Desondanks is het aannemelijk dat de meeste bevindingen van dit onderzoek ook vertaald kunnen worden naar andere gemeenten met eenzelfde soort omvang als de gemeente Zuidplas. Bijvoorbeeld als het gaat om de relevantie om samen te werken, de wijze waarop het deelnemen in gemeenschappelijke regelingen wordt ervaren en de aspecten die nodig worden geacht om de rol van de raad aangaande intergemeentelijke samenwerking te versterken.

3. De invloedsmogelijkheden van de raad

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kaders voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen in beeld gebracht. Gelet op de doelgroep waarvoor dit onderzoek primair wordt uitgevoerd, behelst dit hoofdstuk een beknopte weergave van de meest relevante aspecten en is het bewust niet uitputtend.

3.1 De verschillende organen binnen een samenwerkingsverband

Alvorens in te gaan op de mogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op de gemeenschappelijke regelingen waar ze onderdeel van uitmaken, is het belangrijk om helder in kaart te brengen welke organen er binnen een gemeenschappelijke regeling bestaan en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dit overzicht is relevant om inzichtelijk te maken waar welke mogelijkheden door de raad ingezet kunnen worden.

In Nederland is op lokaal niveau de gemeenteraad het hoogste besluitvormingsorgaan en legt het college van B&W verantwoording af aan de gemeenteraad. De raadsleden in de gemeenteraad zijn rechtstreeks verkozen door de inwoners van de betreffende gemeenten en hebben gezamenlijk 3 taken:

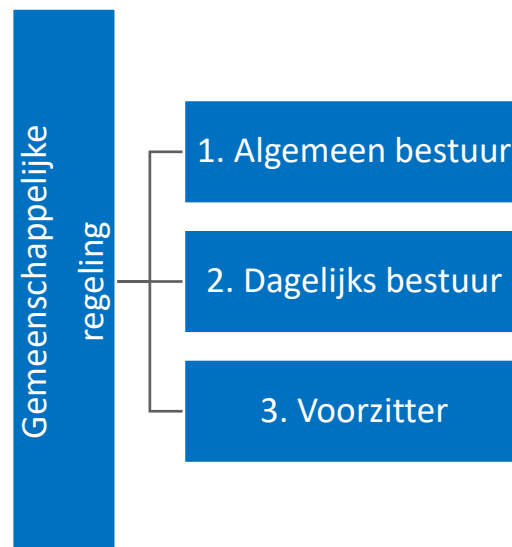
1. *een vertegenwoordigende taak;*
2. *een kaderstellende taak;*
3. *een controlerende taak.*³²

In de rol van volksvertegenwoordiger wordt de raad geacht de stem van de inwoners te vertegenwoordigen. In de kaderstellende rol heeft de raad als taak kaders te stellen waarbinnen het college van B&W geacht wordt zijn bevoegdheden uit te oefenen. In de rol van controleur dient de raad het college van B&W op beleid en taakuitvoering te controleren aan de hand van de eerder gestelde kaders. Aanvullend kan de raad het college ter verantwoording roepen wanneer de raad dit nodig acht.

³² Breeman, van Noort & Rutgers, 2015, p. 94

De relatie tussen de raad en het college van B&W verandert echter wanneer er wordt gekozen om de uitvoering van een gemeentelijke taakstelling of opgave in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen. Gemeenschappelijke regelingen hebben eigen bestuursorganen met eigen verantwoordelijkheden en (verantwoordings-)plichten.³³

Een gemeenschappelijke regeling heeft 3 bestuursorganen:



Afbeelding 4: De bestuursorganen in een gemeenschappelijke regeling

Het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur (hierna AB) is het vertegenwoordigend orgaan dat aan het hoofd van een gemeenschappelijke regeling staat en zodoende eindverantwoordelijk is voor alles wat er binnen de gemeenschappelijke regeling gebeurt.³⁴ Bevoegdheden die in een gemeenschappelijke regeling worden ondergebracht, worden overgedragen aan het AB, tenzij in de gemeenschappelijke regeling anders is bepaald.³⁵

Het AB bestaat uit verschillende leden vanuit de deelnemende gemeenten. In het AB zitten vertegenwoordigers van de raad of door de raad gekozen vertegenwoordigers vanuit het college als het om een raadsregeling of een gemengde regeling gaat. Wanneer het een collegeregeling betreft, dan bestaat het AB uit collegeleden.

³³ Wetten.nl

³⁴ Wetten.nl-art. 12 lid 2 Wgr

³⁵ Wetten.nl-art. 30 en 33 Wgr

Het AB als orgaan is geen collectieve verantwoording schuldig. Dit betekent dat het AB als orgaan geen verantwoording schuldig is, maar dat de afzonderlijke leden van het AB wél verantwoording moeten afleggen over alles wat zij zelf binnen het AB hebben gedaan.³⁶ Bij een raadsregeling of gemengde regeling waaraan raden deelnemen, legt het lid van het AB rechtstreeks verantwoording af aan de raad. Het lid is in dat geval immers aangewezen door de raad. Bij een collegeregeling is het lid van het AB aangewezen door het college van B&W en legt hij of zij in dat geval verantwoording af aan het college. Daarbij is het college collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het AB heeft gedaan en dus kan het daarna door de raad ter verantwoording worden geroepen.³⁷

Het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur (hierna DB) is belast met de dagelijkse aangelegenheden van de betreffende regeling zoals personele aangelegenheden en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten die door het AB zijn genomen. De leden van het DB worden door de leden van het AB aangewezen, waardoor het DB ook uit gemeentebestuurders bestaat.³⁸

Het DB is een collegiaal bestuur, wat betekent dat het DB met één mond spreekt en ieder afzonderlijk lid verantwoordelijk is voor wat het DB uitvoert. Het DB en de individuele leden zijn uitsluitend verantwoording schuldig aan het AB, niet aan de gemeenteraad van de gemeenten die ze vertegenwoordigen. Het DB is namelijk door het AB aangewezen en niet door de individuele gemeenten.³⁹ Zij kunnen niet ter verantwoording worden geroepen door het college van B&W of de gemeenteraad over hetgeen in het DB heeft plaatsgevonden.⁴⁰

De voorzitter

De voorzitter van de gemeenschappelijke regeling is belast met het vertegenwoordigen van de regeling als rechtspersoon en het voorzitten van het AB en het DB. De voorzitter wordt door en vanuit het AB aangewezen en is daarmee altijd afkomstig vanuit een van de deelnemende gemeenten.⁴¹

³⁶ De Greef & Stolk, 2015, p. 36

³⁷ De Greef & Stolk, 2015, p. 37

³⁸ Wetten.nl/art. 33b Wgr

³⁹ Wetten.nl/art. 19a lid 1 Wgr

⁴⁰ De Greef & Stolk, 2015, p. 35

⁴¹ Wetten.nl/art. 33d Wgr en art. 12 lid 3 Wgr

3.2 De invloed van de raad op gemeenschappelijke regelingen

Nu de bestuursorganen, hun verantwoordelijkheden en de verhoudingen tot elkaar inzichtelijk zijn gemaakt, kan er worden ingegaan op de mogelijkheden die raadsleden hebben om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen.

De mogelijkheden zijn te onderscheiden aan de hand van 3 verschillende fasen:

1. Informatie inwinnen

De raad moet informatie inwinnen over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

2. Controleren

De raad moet het functioneren en handelen kunnen controleren door deze te beoordelen en de verantwoordelijke hiervoor ter verantwoording te (kunnen)roepen

3. Sturen/kaders stellen

De raad moet (kunnen) (bij)sturen of ingrijpen indien ze dat nodig of wenselijk acht

Fase 1: Informatie inwinnen

In de eerste fase zal de gemeenteraad informatie moeten inwinnen over het functioneren van een gemeenschappelijke regeling. Deze informatie dient toegankelijk, begrijpelijk, nauwkeurig en adequaat te zijn om tot een oordeel te kunnen komen. Voor raden is het inwinnen van informatie een noodzakelijke voorwaarde om de rol als raadslid te kunnen vervullen. Zonder informatie is de gemeenteraad niet in staat om zijn controlerende en sturende rol te vervullen. Daarbij gaat het zowel om structurele informatie evenals incidentele informatie.⁴²

Structurele informatie houdt in dat de raad periodieke informatieproducten rechtstreeks vanuit de gemeenschappelijke regeling ontvangt. Dit is veelal informatie die op vaste tijden in het jaar verstrekt wordt, zoals rapportages, de kadernota, het jaarverslag of een ontwerpbegroting. Raadsleden hebben hiervoor in de wet verankerde informatierechten en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling informatieplichten. Naast de informatie vanuit de gemeenschappelijke regeling krijgt de raad ook informatie vanuit het eigen college conform de in de gemeentewet op het college van toepassing zijnde informatieplichten, zoals bijvoorbeeld de paragraaf verbonden partijen in het gemeentelijk jaarverslag en de gemeentelijke begroting.⁴³

⁴² Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955

⁴³ De Greef & Stolk, 2015, p. 40

Naast structurele informatie is incidentele informatie rondom bijzondere gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld (beleids-) wijzigingen, ook relevant. Op basis van de in de wet vastgelegde informatierechten voor raadsleden en de informatieplichten voor colleges en het AB van een gemeenschappelijke regeling jegens de gemeenteraad kunnen raden alle gewenste informatie ten aanzien van het college of een gemeenschappelijke regeling waar ze deel van uitmaken, opvragen. Verder kan de raad ook de Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar het handelen van het college of een gemeenschappelijke regeling en kan hij een onderzoekscommissie instellen indien dat nodig wordt geacht.

Voor raden is het essentieel om over adequate informatie te beschikken om zodoende te begrijpen wat er in een gemeenschappelijke regeling gebeurt. Hiervoor is echter een balans in de hoeveelheid informatie noodzakelijk.⁴⁴ Bij te veel informatie kan de situatie onoverzichtelijk worden waardoor raadsleden de relevante informatie minder snel in beeld krijgen en het sturen op aspecten wordt uitgesteld of zelfs uitblijft. Daarentegen kan te weinig informatie ertoe leiden dat raadsleden de regeling niet goed begrijpen en onvoldoende in staat zijn om de regeling goed te beoordelen. Voor het vinden van de juiste balans aan informatie is het belangrijk om de afweging te maken welke informatie voor de raad interessant en belangrijk is en welke niet, maar ook welke organen er gevraagd kunnen worden om de gewenste informatie te leveren.

Een goede manier om dit te organiseren is door de raadsleden bij dit vraagstuk te betrekken en ze de mogelijkheid te bieden om hun informatiebehoefte kenbaar te maken. Daarnaast is het periodiek evalueren van de informatiestroom goed om tussentijds in voldoende mate bij te kunnen sturen.⁴⁵

Fase 2: Controleren

In deze tweede fase gaat het om het controleren en beoordelen van de informatie en om waar dit wenselijk wordt geacht, nader inzicht te verkrijgen in waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt door de verantwoordelijke ter verantwoording te roepen. Verantwoording is dus niet altijd nodig, als de informatie daartoe geen aanleiding geeft.

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven heeft de raad verschillende mogelijkheden om personen of organen ter verantwoording te roepen. De gemeenteraad kan het eigen college ter verantwoording roepen voor de wijze waarop taken zijn uitgeoefend in de gemeenschappelijke regeling en over hoe het college hier toezicht op heeft gehouden. Daarnaast kan de raad een lid van het AB ter verantwoording roepen voor wat het heeft gedaan.⁴⁶

⁴⁴ Brandsma & Schillemans, 2012

⁴⁵ Spicer 2017

⁴⁶ De Greef & Stolk, 2015, p. 42

Wanneer hier gebruik van wordt gemaakt, ontstaat de zogenoemde debatfase waarin er sprake is van ruimte tot het stellen van vragen en het reageren op vraagstukken aangaande de gemeenschappelijke regeling, om zo gemaakte keuzes te verduidelijken en resultaten in perspectief te plaatsen.⁴⁷

Voor het uitoefenen van controle gaat het voor een belangrijk deel over het weten en begrijpen wie waar verantwoordelijk voor is en aan wie verantwoording moet worden afgelegd.⁴⁸ Daarvoor zijn transparantie en helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden van groot belang. In Nederland zijn veel verantwoordingsstructuren bij gemeenschappelijke regelingen onduidelijk. Hierdoor kan het voor raden lastig zijn om de juiste persoon of orgaan ter verantwoording te roepen.⁴⁹ Om raden in staat te stellen hun controlerende rol te vervullen, dient er voldoende zicht te zijn op de bestuursorganen en de daarbij bijbehorende verantwoordelijkheden van de gemeenschappelijke regelingen waar zij deel van uitmaken. Raden kunnen hierbij geholpen worden door meer overzicht aan te brengen in de rollen en verantwoordelijkheden bij de gemeenschappelijke regelingen en met name in de rol van de gemeenteraad zelf. Ook kan het zinvol zijn om genomen besluiten en de uitvoering daarvan inzichtelijk te maken voor de raden.⁵⁰

Fase 3: Sturen

Tot slot de fase van sturing. De fase van sturing volgt op de fase van verantwoording, indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft. Ook voor deze fase geldt dat deze niet altijd van toepassing is. Met andere woorden, indien de raad na de ingewonnen informatie en de aanvullende verantwoording het wenselijk acht om bij te sturen op aspecten kan de raad zijn mogelijkheden tot bijsturing inzetten. Dit wordt ook wel de consequentiefase genoemd waarin de raad de mogelijkheid heeft om het college en/of de gemeenschappelijke regeling bij te sturen door te corrigeren of consequenties op te leggen.⁵¹

Voor het sturen heeft de gemeenteraad verschillende instrumenten tot zijn beschikking zoals zienswijzenprocedures, moties en amendementen, het ontslagrecht en wijziging van of uittreding uit een gemeenschappelijke regeling.⁵²

De sturende fase is ook de fase waarin de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de kaderstelling, aangezien de gestelde kaders als richtlijnen dienen voor het college van B&W en indirect voor de

⁴⁷ Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955

⁴⁸ Spicer, 2017).

⁴⁹ Castenmiller, 2009

⁵⁰ Rob, 2015

⁵¹ Spicer, 2017, p. 391; Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955

⁵² De Greef & Stolk, 2015, pp. 43-44

gemeenschappelijke regeling. Aan de hand van deze kaders die veelal beleidsmatig en financieel van aard zijn kan de raad later ook controleren en al dan niet interveniëren.⁵³

Belangrijk om bij de fase van sturing in acht te houden is dat een gemeenschappelijke regeling uit meerdere deelnemers tezamen bestaat en dat de overige gemeenten hier ook een stem hebben.

De sturende rol van de gemeenteraad kan worden versterkt door de raad eerder en actiever te betrekken bij regionale besluitvorming, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiging van de raad in het AB, door raadscommissies of door de raad te betrekken bij het opstellen van regionale agenda's.⁵⁴ Daarnaast kan de mogelijkheid tot sturing van de raad versterkt worden door meer afstemming of samenwerking met andere gemeenteraden.

In de praktijk gaat veel politieke invloed verloren doordat alle raden afzonderlijk de eigen bestuurder aanspreken op de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, zonder er rekening mee te houden dat het AB van de gemeenschappelijke regeling dat de besluiten neemt, uit verschillende deelnemers van de regeling is opgesteld.

Ook is het belangrijk dat de raad bij de kaderstelling rekening houdt met de wensen van andere gemeenteraden. Als de kaders immers erg uiteenlopen, wordt het lastig om de regionale taken uit te voeren. Bovenal ontstaat er door samen op te trekken een gezamenlijke politieke druk waarmee het bestuur van de gemeenschappelijke regeling geconfronteerd wordt en gelet op het aantal stemmen gehoor aan zal moeten geven.⁵⁵

3.3 Deelconclusie

De relatie tussen de raad en het college van B&W verandert wanneer een gemeentelijke taakstelling of opgave in een gemeenschappelijke regeling onder wordt gebracht. Het zijn dan niet meer de raden en colleges die de besluiten nemen, maar de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regelingen.⁵⁶

De raden hebben bij gemeenschappelijke regelingen altijd minimaal een controlerende rol. En waar de raden het nodig achten, kunnen zij de mogelijkheden van sturing gebruiken om bij te sturen op bijvoorbeeld beleid dan wel de financiën van een gemeenschappelijke regeling waar zij onderdeel van uitmaken. De uitkomst hangt uiteindelijk af van alle deelnemende gemeenten samen.

⁵³ De Greef & Stolk, 2015, pp. 43-44

⁵⁴ Castenmiller, 2009

⁵⁵ De Greef & Stolk, 2015

⁵⁶ Wetten.nl/art. 12 lid 1 Wgr

Om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden van verantwoording en sturing is het voor raden essentieel dat ze goed en tijdig geïnformeerd worden over wat er in de gemeenschappelijke regelingen gebeurt en weten welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor genomen keuzes en besluiten aangaande de gemeenschappelijke regelingen.

4. Best Practices

Nu de formele invloedsmogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen in beeld zijn gebracht, wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de wijze waarop die mogelijkheden door gemeenten in de praktijk gebruikt worden. Vaak zijn er veelbelovende ervaringen maar ontbreekt het aan onderzoeken die ze in beeld brengen. Om de best practices in beeld te brengen is een twintigtal gemeenten gevraagd naar de werkwijze van hun raden om grip te hebben en houden op hun verbonden partijen, zijnde de gemeenschappelijke regelingen waar ze deel van uitmaken. De wijze waarop dit is opgezet en uitgevoerd, is te lezen in hoofdstuk 2, de Methodologie. De uit het onderzoek verkregen informatie is bestudeerd en in dit hoofdstuk uiteengezet.

4.1 De rol die raadsleden innemen

Door samen te werken worden de kleinere gemeenten minder kwetsbaar en kan de dienstverlening aan inwoners op peil worden gehouden. Daarnaast kunnen grensoverschrijdende doelen en ambities effectiever en efficiënter worden gerealiseerd. Met name voor de kleinere gemeenten, tot 50.000 inwoners, zijn het belang en de relevantie van samenwerking groot waardoor ze steeds meer samen gaan doen met anderen. De wijze waarop raadsleden hun rol hierbij invullen is afhankelijk van de mate waarin de gemeenteraad bereid is om zich actief op te stellen en kan per gemeente en regeling verschillen. Wanneer een regeling goed loopt en de risico's beperkt zijn, kan een controlerende rol op afstand worden ingenomen. Wanneer specifieke regelingen niet naar wens functioneren en zich grote risico's voordoen, dan is het innemen van een pro-actievere rol verstandiger.⁵⁷ Om raadsleden te ondersteunen bij de rol die ze moeten vervullen om grip te hebben en houden op de regelingen waar ze onderdeel van uitmaken, zijn 4 best practices gesignaleerd: commissievergaderingen verbonden partijen, risicoanalyses op de verbonden partijen, regionale bijeenkomsten voor gemeenschappelijke regelingen en het rapporteursmodel.

Alvorens in beeld te brengen welke mogelijkheden raden in de praktijk gebruiken om grip te hebben en houden op gemeenschappelijke regelingen is het belangrijk om op te merken dat dit niet voor alle regelingen waar een gemeente deel van uitmaakt, hetzelfde hoeft te zijn. De wijze waarop

⁵⁷ Boogers, Klok, Denters Sanders, Linnenbank, 2016

raadsleden hun rol en feitelijke werkzaamheden in de praktijk per regeling vervullen, is afhankelijk van de inzet van de gemeenteraad zelf en de mate waarin de gemeenteraad bereid is om zich actief op te stellen bij een gemeenschappelijke regeling.^{58,59}

Wanneer het specifiek gaat over de rol van de raad bij intergemeentelijke samenwerking wordt er door De Greef & Stolk (2015) onderscheid gemaakt tussen:

de raad op de achterbank,

de raad als bijrijder,

de raad als bestuurder.

Gesteld wordt dat raadsleden door een bepaalde houding te kiezen, een meer of minder actieve rol in regionale besluitvorming spelen.

Bij de eerste rol, **de raad op de achterbank**, kiezen raadsleden voor een controlerende rol op afstand. Zij zijn afwachtend en reageren alleen wanneer hen dat gevraagd wordt, zoals bij rapportages die ze voorgelegd krijgen of bij georganiseerde formele momenten. Voor het vervullen van deze rol dient de raad enkel geïnformeerd te worden over het noodzakelijke. De rol op de achterbank past het beste als de samenwerking gewenst is, het college goed presteert en er sprake is van een stabiele coalitie.

Bij de tweede rol, **de raad als bijrijder**, willen raadsleden betrokken worden bij alle belangrijke stappen die worden genomen en willen ze ook hun mening kunnen geven. In dat geval zullen raadsleden het college en waar nodig de gemeenschappelijke regeling zelf geregeld bevragen over de stand van zaken en hen actief informeren over signalen die zij opvangen. Als de samenwerking een zoekproces is en doelstellingen, dan wel mate van betrokkenheid van de deelnemers onvoldoende duidelijk zijn, dan past de rol van bijrijder het best om gezamenlijk na te denken over nut en noodzaak.⁶⁰

Als **de raad als bestuurder** wenst te acteren, dan neemt de raad een zeer betrokken rol in en trekt de raad samen met het college op in het proces van regionale besluitvorming. In deze rol ligt de nadruk, anders dan bij de voorgaande 2 typen, meer op de kaderstellende rol. Raadsleden zullen zelf actief achter informatie aangaan en willen op vaste momenten, via de vertegenwoordigers in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen, input kunnen leveren op het functioneren en/of handelen van de samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van specifieke commissies of bijeenkomsten

⁵⁸ Zouridis & Tops, 2018

⁵⁹ Rob, 2015

⁶⁰ De Greef & Stolk, 2015

voor gemeenschappelijke regelingen, of waar sprake is van een raadsregeling door een vertegenwoordiging van raadsleden in het AB van gemeenschappelijke regelingen zitting te laten nemen. Als er onvrede is over hoe het proces verloopt, is de rol van bestuurder het meest geschikt om de samenwerking de gewenste positie op te sturen.⁶¹

De positie van raadsleden bij intergemeentelijke samenwerking is over het algemeen een kwestie van eigen wensen en behoeften en kan per regeling verschillen. Ook het belang van de gemeente kan een belangrijk aspect zijn bij het innemen van de juiste rol. Wanneer de belangen van de verschillende deelnemers identiek zijn, is een rol op de achterbank prima. Echter wanneer de belangen uiteen lopen en de deelnemende gemeente een uniek doel of een specifieke opgave te behalen heeft, die (deels) afhankelijk is van de werkzaamheden die bij een gemeenschappelijke regeling belegd zijn, is het innemen van een actievere rol in de vorm van bestuurder meer voor de hand liggend om de het betreffende doel te behalen.⁶²

4.2 Best practices om invloed en controle uit te oefenen

Vanuit de rijksoverheid worden samenwerking en schaalvergroting vooral voor kleinere gemeenten gestimuleerd. Door samen te werken worden de kleinere gemeenten minder kwetsbaar en kan de dienstverlening aan inwoners op peil worden gehouden. Daarnaast kunnen grensoverschrijdende doelen en ambities effectiever en efficiënter worden aangevlogen. Met name voor de kleinere gemeenten, tot 50.000 inwoners, zijn het belang en de relevantie van samenwerking groot waardoor ze steeds meer samen gaan doen met anderen.⁶³

Om de best practices om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen in beeld te brengen, zijn 20 kleinere gemeenten in Nederland gevraagd naar de werkwijze van hun raad om grip te krijgen en houden op hun verbonden partijen, de gemeenschappelijke regelingen waar zij onderdeel van uitmaken. De 20 uitvragen hebben geresulteerd in 4 best practices die in de praktijk bij gemeenten gebruikt worden om de rol van de raad aangaande de verbonden partijen uit te oefenen.

Van de 20 gemeenten waar de uitvraag is gedaan hebben 16 gemeenten gereageerd. 12 gemeenten hebben de werkwijze waarop hun raden grip (proberen te) houden op de gemeenschappelijke regelingen in beeld gebracht. 4 gemeenten hebben aangegeven zelf nog zoekende te zijn naar een

⁶¹ De Greef & Stolk, 2015

⁶² De Greef & Stolk, 2015

⁶³ Boogers, Klok, Denters Sanders, Linnenbank, 2016

goede werkwijze en graag op de hoogte te willen worden gehouden van de uitkomsten van het voorliggende onderzoek.

In de volgende tabel zijn de methoden per gemeente in beeld gebracht.

Methoden van Gebruik:	Commissie- vergaderingen	Risicoanalyse	Adoptie d.m.v. raadsrapporteurs/werkgroepen	Regionale bijeenkomsten
1. Capelle aan den IJssel	X			
2. De Bilt	X		X	
3. De Ronde Venen	X		X	
4. Dronten				X
5. Druten	X	X	X	
6. Etten-Leur		X	X	
7. Hellevoetsluis	X			
8. Molenlanden	X			
9. Nijkerk	X			
10. Peel en Maas			X	
11. Wijchen	X	X		X
12. Zuidplas	X	X		

Afbeelding 5: Methoden van gebruik om invloed grip te hebben op gemeenschappelijke regelingen

De uitvraag heeft tot de onderstaande 4 best practices geleid, die door de kleinere gemeenten in Nederland gebruikt worden om de rol van de raad aangaande de gemeenschappelijke regelingen uit te oefenen.

1. Commissies verbonden partijen
2. Risicoanalyses op verbonden partijen
3. Regionale bijeenkomsten voor verbonden partijen
4. Het rapporteursmodel voor verbonden partijen

Hieronder worden de best practices en hun werkwijzen nader omschreven.

Commissievergaderingen verbonden partijen

Voor het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen helpt het wanneer (raads-)leden zich nader verdiepen in de opzet en werkwijze van gemeenschappelijke regelingen en specifiek de regelingen waarin de gemeente samenwerkt. Een mogelijkheid hiervoor is het instellen van commissies verbonden partijen, waarin de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten onderdeel van uitmaakt centraal staan.

De commissies hebben een technisch-adviserende rol. De leden die zitting hebben in de commissie doen in aanloop naar en gedurende de commissievergaderingen zelf kennis en ervaringen op over de gemeenschappelijke regelingen en kunnen vervolgens hun kennis en inzichten met de raad delen en de raad technisch adviseren. De commissieleden houden zich bezig met verschillende inhoudelijke thema's aangaande de gemeenschappelijke regelingen, zodat de raadsleden zich op de politieke inhoud kunnen focussen. Hierdoor wordt de raad ondersteund en beter gepositioneerd bij het uitoefenen van zijn rol aangaande de gemeenschappelijke regelingen.⁶⁴

Functies	Commissieleden verbonden partijen
Rapporteursfunctie	<i>De raad op de hoogte houden van belangrijke risico's en ontwikkelingen rondom gemeenschappelijke regelingen.</i>
Adviesfunctie	<i>De raad adviseren bij voorstellen die betrekking hebben op gemeenschappelijke regelingen, zoals de behandeling van de begrotingen en jaarrekeningen van de verschillende regelingen.</i>
Antennefunctie	<i>Het signaleren van gevoelige thema's waar de gemeenteraad bij betrokken dient te worden (maar in de regel niet over besluit).</i>

⁶⁴ Persoonlijke communicatie, griffiers Nederlandse gemeenten 2021

Aanspreekpunt

In contact staan met het college, (besturen van) verbonden partijen en partnergemeenten ten behoeve van informatie-uitwisseling.

Aanjagersfunctie

Namens de raad het ambassadeurschap vervullen van het gemeentelijk beleid aangaande de gemeenschappelijke regelingen in bijvoorbeeld regionale overleggen.

Afbeelding 6 : Het takenpakket van de commissieleden bestaat uit 5 hoofdfuncties.⁶⁵

Een commissie verbonden Partijen kan uit raads- en niet raadsleden bestaan. In de praktijk wordt veelal gebruik gemaakt van een van de onderstaande 3 varianten.

❖ **Een vaste samenstelling van het aantal leden (ten minste 3 leden en maximaal 5 leden)**

Het voordeel van deze variant is dat hierdoor minder (raads-)leden belast zijn met de werkzaamheden.

Het nadeel van deze variant is dat de raadsleden afhankelijk zijn van de rol die de 3 tot 5 raadsleden vervullen en de informatie die ze vanuit deze raadsleden ontvangen.

❖ **Een vaste samenstelling per partij bestaande uit één lid per raadspartij.**

Het voordeel van deze variant is dat alle partijen hun bijdrage aan de commissie leveren en zo doende op de hoogte zijn.

Het nadeel is dat de variant aanzienlijk meer werkdruk met zich meebrengt.

❖ **Een wisselende samenstelling van de commissievergaderingen**

Het voordeel van deze variant is dat er op basis van de agenda die voorligt andere raadsleden aan kunnen schuiven.

Het nadeel van deze variant is dat er weinig tot geen gezamenlijke expertise en ervaring met de thematiek wordt opgedaan.

⁶⁵ Persoonlijke communicatie, griffiers Nederlandse gemeenten 2021

In een commissie verbonden partijen wordt doorgaans informatie uitgewisseld tussen het college van B&W en de raadsleden. Echter met regelmaat worden ook de bestuurders van de verschillende gemeenschappelijke regelingen voor de commissies uitgenodigd om de commissieleden actief te informeren over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering.⁶⁶

Risicoanalyses

Sommige gemeenschappelijke regelingen hebben meer risico's dan andere gemeenschappelijke regelingen. Deze gemeenschappelijke regelingen verdienen daarom ook meer aandacht van de (decentrale) overheid. Diverse overheden maken daarom gebruik van risicoanalyses, om te bepalen hoeveel aandacht en toezicht een gemeenschappelijke regeling van ze nodig heeft. Aan de hand van de risicoanalyses worden de gemeenschappelijke regelingen ingedeeld in een laag, midden, of hoog risicoprofiel. Het risicoprofiel bepaalt vervolgens welk toezichtsarrangement een gemeenschappelijke regeling krijgt. Aan de hand van de resultaten van de risicoanalyses worden de gemeentraden in staat gesteld om te sturen op de juiste bijdrage vanuit de gemeenschappelijke regeling ten gunste van de maatschappelijke doelen van de gemeente.

Door middel van risicoanalyses wordt in beeld gebracht bij welke gemeenschappelijke regelingen het bestuurlijk, het financieel en/of het maatschappelijk risico het grootst is. Aan de hand van de uitkomsten van de risicoanalyses worden vervolgens aan de gemeenschappelijke regelingen risicoprofielen toegekend. Op basis van de risicoprofielen worden raden in staat gesteld om te prioriteren en de aandacht te vestigen op de partijen waar dat het meest nodig is, maar ook om prioriteiten aan te wijzen waarop ze inzet vanuit het college verzoeken. De risicoanalyses zorgen er bovendien voor dat kansen en bedreigingen tijdig worden signaleerd en dat hierop adequaat kan worden gereageerd.⁶⁷

Voor het uitvoeren van risicoanalyses op gemeenschappelijke regelingen maken gemeenten gebruik van gerenommeerde risicomanagementsystemen. Een veel gebruikt systeem hiervoor is het Naris risicomanagement systeem,⁶⁸ maar er zijn meerdere systemen op de markt beschikbaar die dezelfde informatie genereren. Aan de hand van een door speciale software gegenereerde vragenlijst worden de risico's van de gemeenschappelijke regelingen, op een gestandaardiseerde wijze in kaart gebracht. De vragen variëren van 'harde' financiële gegevens tot meer zachte informatie zoals mogelijke certificering waarover een gemeenschappelijke regeling beschikt. De vragen zijn gebaseerd

⁶⁶ Persoonlijke communicatie, griffiers Nederlandse gemeenten 2021

⁶⁷ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

⁶⁸ www.NARIS.nl, All-in-1 Governance Risico & Compliance software

op verschillende indicatoren die gezamenlijk een beeld geven van het risicoprofiel van een gemeenschappelijke regeling.

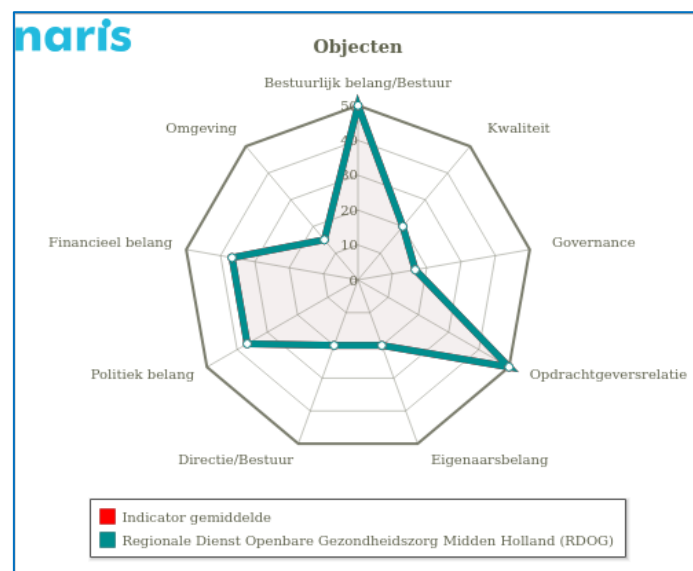
Ter indicatie is hieronder een aantal indicatoren opgenomen, voorzien van de uitleg waarom deze indicatoren van belang zijn bij het in beeld brengen van de risico's van een regeling.

Indicatoren	Omschrijving van het in beeld te brengen risico ⁶⁹
Bestuurlijk belang	<i>Vragen hierover zien toe op de invloed van de gemeente binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Hoe meer invloed er is, des te minder risico er wordt gelopen dat bestuurlijke wensen niet (geheel) opgevolgd worden.</i>
Opdrachtgeversrelatie	<i>Met de gestelde vragen onder deze indicator wordt beoogd te toetsen in hoeverre er sprake is van vastgelegde, meetbare afspraken en in hoeverre deze worden nagekomen.</i>
Financieel belang	<i>Vragen over dit onderwerp zien met name op de het financiële draagvlak van de gemeenschappelijke regeling. Indien een gemeenschappelijke regeling financieel stabiel is en in staat is (mogelijke) financiële tegenvallers zelf op te kunnen vangen, vormt dit een minder groot risico voor de gemeente.</i>
Politiek belang	<i>Met behulp van deze vragen wordt gekeken naar het maatschappelijk belang en de publieke betrokkenheid van een gemeenschappelijke regeling. Indien een gemeenschappelijke regeling haar taken niet naar behoren uitvoert, kan dit (bij bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling met een groot maatschappelijk belang) een groot deel van de samenleving negatief raken.</i>
Directie/Bestuur	<i>De mate van wisselingen in de bestuursfunctie geeft een beeld van de mate waarin het bestuur in staat is om tegenspraak vanuit de organisatie te accepteren. Daarnaast zijn veel wisselingen in het bestuur risicovol, omdat de kans op het voeren van een eenduidig strategisch beleid laag is, met eventuele gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening.</i>

Afbeelding 7 : Overzicht indicatoren behorend tot een risicoanalyse.

⁶⁹ Persoonlijke communicatie met griffiers Nederlandse gemeenten, 2021

De antwoorden op de vragen zijn middels de software gekoppeld aan bepaalde risicoscores. De risicoscores maken voor elke verbonden partij inzichtelijk hoe hoog het risico is op de verschillende indicatoren. Deze resultaten worden vervolgens per verbonden partij door middel van een spinnenweb visueel gemaakt. Hoe verder de lijn zich beweegt naar de buitenkant, hoe hoger het risico op die indicator voor de gemeente is.⁷⁰ Uit het afgebeelde spinnenweb is op te maken dat de kwaliteit en de governance van de betreffende gemeenschappelijke regeling op orde zijn, dat het politiek evenals het financieel belang aandachtspunten zijn en dat de opdrachtgeversrelatie en het bestuurlijke belang aanzienlijke risico's vormen voor de betreffende gemeente.



Afbeelding 8: Spinnenweb Risicoscores Regionale dienst openbare gezondheidszorg-gemeente Zuidplas.

Als aanvulling op de gestandaardiseerde vragenlijst bestaande uit specifieke indicatoren wordt doorgaans ook gebruik gemaakt van open-vragen, waar geen directe score aan toegekend is. Het gebruik maken van aanvullende openvragen biedt de mogelijkheid voor gemeenten om extra informatie op te halen over de actuele ontwikkelingen bij een gemeenschappelijke regeling, waarbij

⁷⁰ www.kennisopenbaarbestuur.nl/-interactief-rapport-handelingsperspectieven-bzk-v6.pdf

het accent ligt op informatie over de prestaties, kansen en voortgang van gemeenschappelijke regelingen.

Op basis van de risicoscores uit de risicoanalyses worden de gemeenschappelijke regelingen geclassificeerd en wordt aan iedere regeling een risicoprofiel (laag, midden, hoog) toegekend. Het toegekende risicoprofiel geeft aan hoeveel aandacht en toezicht de regeling nodig heeft. Wanneer het risicoprofiel laag is, behoeft de regeling weinig aandacht. Wanneer een regeling een hoog risicoprofiel toegekend heeft gekregen, is het belangrijk om de regeling nauwlettend in de gaten te houden met als doel de risico's terug te dringen.

De laatste stap in het proces van de risicoanalyses is het bepalen van de beheersmaatregelen per gemeenschappelijke regeling afhankelijk van het risicoprofiel dat is toegekend. De beheersmaatregelen kunnen verschillen van periodieke checks op de financiële en/of de beleidsmatige aspecten van de regeling, tot het periodiek voeren van een accounthoudersgesprek of het tussentijds opnieuw uitvoeren van de risicoanalyse. Hierdoor worden raden in staat gesteld om prioriteiten te stellen en de aandacht te (laten) focussen op daar waar zij dit nodig achten.

De risicoprofielen worden doorgaans voor 2 jaar vastgesteld en na 2 jaar wordt de analyse in zijn volledigheid opnieuw uitgevoerd en de risicoprofielen waar aanleiding is herzien dan wel aangepast.

Door het periodiek uitvoeren van risicoanalyses op de gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten deelnemen en het toekennen van risicoprofielen aan iedere regeling worden die regelingen met een verhoogd risicoprofiel prominent in beeld gebracht en worden raden, maar ook colleges en besturen van gemeenschappelijke regelingen, in staat gesteld om de aandacht te vestigen op de gemeenschappelijke regelingen en de indicatoren die het nodig hebben.⁷¹

Regionale bijeenkomsten

Om voldoende grip te hebben en houden op de gemeenschappelijke regelingen zijn er ook gemeenten die gezamenlijk optrekken en gebruik maken van regionale bijeenkomsten voor raden. Veelal in de vorm van regiocommissies waarin een aantal raadsleden vanuit elke tot de regeling behorende gemeenten deelnemen.

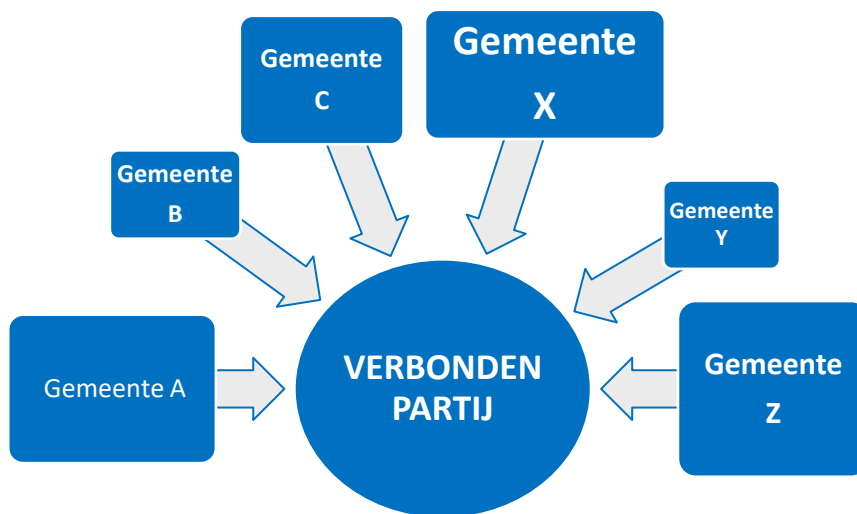
De regiocommissies zijn bedoeld om de regionale samenwerking te verbeteren. Meerdere raden vanuit verschillende gemeenten werken in deze constructies samen met het doel om de grip en sturing op (een aantal) gemeenschappelijke regelingen, gezamenlijk te verbeteren. Maar ook om

⁷¹ Persoonlijke communicatie, griffiers Nederlandse gemeenten 2021

gedeelde doelen en opgaven die mede afhankelijk zijn van een gemeenschappelijke regeling, samen aan te sturen dan wel te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn lange termijn visies op bijvoorbeeld recreatieschappen of lange termijn agenda's voor regionale samenwerkingsverbanden, waarin de ambities voor de langere termijn worden vastgelegd. Door raden vroegtijdig bij regionale plannen te betrekken kunnen de standpunten van de deelnemende raden worden uitgewisseld. Daarnaast kan de mogelijkheid tot sturing van de raden versterkt worden door gewenste standpunten met andere gemeenteraden af te stemmen om vervolgens vanuit meerdere invalshoeken dezelfde sturende boodschap bij de betreffende regeling in te brengen.⁷²

Het AB van een gemeenschappelijke regeling bestaat immers uit meerdere deelnemers vanuit de verschillende gemeenten samen die ieder een eigen stem hebben.

Als de wensen teveel uiteenlopen, is de kans om doorslaggevend te zijn bij de besluitvorming minimaal. Wanneer de wensen door een meerderheid van het AB worden ingebracht, is de kans dat deze worden overgenomen groter.⁷³



Afbeelding 9 : Een gemeenschappelijke regeling bestaat immers uit meerdere deelnemers

Aansturing van een gemeenschappelijke regeling

⁷² Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

⁷³ Castenmiller, 2009

De regiobijeenkomsten vinden doorgaans 2 tot 5 keer per jaar plaats, afhankelijk van de regionale opgaven die die periode voorliggen en worden voorbereid en ondersteund door de griffiers van de betreffende gemeenten.

In de regionale bijeenkomsten komen doorgaans de onderstaande zaken aan bod:

- **Algemene informatievoorziening per regionale samenwerking/verbonden partij**

De stand van zaken en te verwachten ontwikkelingen worden gedeeld, door betrokken ambtenaren maar ook dikwijls door de verbonden partijen zelf.

- **Stukken aangaande de regionale samenwerking dan wel een verbonden partij die voor behandeling in de raden zijn geagendeerd**

Bijvoorbeeld de conceptbegroting of jaarstukken van een partij worden toegelicht alvorens deze richting de raad gaan.

- **Grensoverschrijdende opgaven/projecten die regionaal worden aangevlogen**

Projecten zoals het oprichten van regionale bedrijventerreinen, verbredingen van snelwegen dan wel visies op recreatiegebieden die op gemeentegronden van meerdere gemeenten van toepassing zijn, maken gedurende een bepaalde periode vaste onderdelen van de agenda van raadscommissies uit. Omdat de projecten van toepassing zijn op meerdere gemeenten is het van belang om de wensen in inzichten aangaande de projecten met elkaar uit te wisselen en hier samen in op te trekken.⁷⁴

In de regionale bijeenkomsten wordt niet gestemd. De raadsleden die actief zijn in de regionale bijeenkomsten dragen zorg voor terugkoppeling aan de raadsleden van de eigen gemeente.

Doorgaans zijn hier vaste momenten voor vastgelegd op de agenda's van de raadsvergaderingen, waar de betreffende raadsleden gebruik van maken, om dat wat er is besproken in de regionale bijeenkomsten met de overige raadsleden te delen. Ook halen de betreffende raadsleden in de regionale bijeenkomsten informatie op bij de andere deelnemers, indien de gemeenteraad dat wenst of nodig acht. En waar van toepassing kan er op basis van de uitgewisselde informatie een uniform advies uitgebracht dan wel voorbereid worden voor de raden. Daarnaast kunnen de raadsleden die actief zijn in de regionale bijeenkomsten ook een rol spelen in het afstemmen van moties en amendementen met andere deelnemers van een regeling om de invloedsmogelijkheden op voorliggende besluiten te maximaliseren.

⁷⁴ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021.

Door middel van de regionale bijeenkomsten worden de deelnemende raden in de gelegenheid gebracht om –in aanvulling op de gemeentelijke lijn tussen raad en college– in samenwerking met andere gemeenten, te sturen op de gemeenschappelijke regelingen waar ze gezamenlijk onderdeel van uitmaken.⁷⁵

Het rapporteursmodel

Het adopteren van verbonden partijen, ook wel het rapporteursmodel genoemd, lijkt naast het gebruik maken van commissies verbonden partijen de meest gebruikte werkvorm voor raadsleden om meer grip te verkrijgen op gemeenschappelijke regelingen. Diverse decentrale overheden in Nederland maken gebruik van raadsrapporteurs om verbonden partijen expliciet te kunnen volgen. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van de Methode Duisenberg.⁷⁶ Het rapporteursmodel houdt in dat een of meer rapporteurs uit de volksvertegenwoordiging worden aangewezen om tot de gemeente behorende verbonden partijen, dan wel specifieke thema's met betrekking tot de verbonden partijen, te volgen. Met de opgedane kennis, informatie en ervaringen vanuit het nauwlettend volgen van de partijen kunnen de rapporteurs de raad informeren en zaken in opmaat naar besluitvorming ten behoeve van de raad voorbereiden.

Bij deze werkvorm worden de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten deel van uitmaakt verdeeld onder raadsleden die deze regelingen als het ware adopteren en nauwlettend gaan volgen. De betreffende raadsleden hebben richting hun collega-raadsleden een attenderende en rapporterende functie, waarbij ze minimaal op de vaste planning & control-momenten de raad en commissies adviseren. Zo'n belangrijk adviesmoment is bijvoorbeeld het moment dat de ontwerpbegrotingen van de verbonden partijen aan de gemeenteraad worden voorgelegd met de mogelijkheid om hier zienswijzen op in te dienen.

De uitwerking van het rapporteursmodel kent 2 vormen:

- de gemeenschappelijke regelingen waaraan de betreffende gemeente deelneemt in een overzichtelijk aantal clusteren en de clusters vervolgens verdelen over de raadsleden, waarbij iedere regeling door een aantal raadsleden wordt gevolgd en bestudeerd;

⁷⁵ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

⁷⁶ Vereniging van Nederlandse gemeenten (2017), Methode-Duisenberg

- aan iedere gemeenschappelijke regeling 1 à 2 raadsleden koppelen waarbij het uitgangspunt vaak is dat elk rapporteursduo bestaat uit een lid vanuit de coalitie en een lid vanuit de oppositie.⁷⁷

Een belangrijke voorwaarde bij het gebruik maken van dit model is dat de rapporteurs goed op de hoogte worden gehouden en tijdig worden geïnformeerd over zaken die spelen aangaande de verbonden partijen die ze volgen. Belangrijke werkafspraken die hier minimaal aan ten grondslag moeten liggen, zijn dat alle stukken die vanuit de gemeenschappelijke regelingen bij de gemeente binnenkomen, ook direct met de betreffende rapporteurs gedeeld worden. Daarnaast is het zaak dat de rapporteurs daar waar ze dit wenselijk achten, ook de mogelijkheid hebben om informatie op te halen en vragen te stellen over de regeling bij de betrokken ambtenaren, wethouder en bij de regeling zelf, binnen maar ook buiten de vaste bespreekmomenten om.

De precieze rollen en taken van de rapporteurs kunnen per gemeente en per verbonden partij verschillen. Ze zijn veelal situationeel en niet helemaal in beton gegoten. Desalniettemin is hieronder een korte opsomming gemaakt van de belangrijkste aspecten die voor de rol van belang zijn.⁷⁸

Rollen raadsrapporteur

- Adviseert, signaleert en informeert de raad over onderwerpen die opspelen.
- Opereert onafhankelijk en a-politiek.
- Fungeert als second opinion.
- Verlengstuk en faciliterend aan de raad.
- Sparringpartners in en met andere raden die onder dezelfde gemeenschappelijke regeling vallen.

Taken raadsrapporteur

- Onderhouden van contacten met ambtenaren, bestuurders en de verbonden partij zelf om inhoudelijk geïnformeerd te worden en blijven over gemeenschappelijke regeling.
- Voorbereiden van te nemen besluiten.
- Aanbevelingen verzorgen ten behoeve van kaderstelling.
- Doet samen met andere raadsrapporteurs voorstellen voor invulling van de richtlijnen.
- Als rapporteur bij commissie vergaderingen terugkoppeling aan de raad verzorgen en waar nodig adviseren.⁷⁹

⁷⁷ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

⁷⁸ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

⁷⁹ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

Door deze werkwijze hoeft niet elk raadslid alle gemeenschappelijke regelingen volledig te kennen of alle stukken behorend tot alle verbonden partijen volledig door te nemen. Door middel van de werkwijze worden de (gewenste) verbonden partijen gevolgd en zijn alle raadsleden op de hoogte zonder dat zij actief op zoek hoeven naar informatie. In plaats van controleren en sturen op basis van incidenten wordt met de inzet van rapporteurs de rol van de raad versterkt, door naar de hele beleidsopzet en –uitvoering van een verbonden partij te kijken en waar nodig vroegtijdig te acteren. Bovendien kan dit model voor zowel raadsleden als voor de ambtelijke organisatie tijd besparen, omdat de noodzaak tot het stellen van technische vragen met de werkwijze hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk zal verminderen.⁸⁰

4.3 Deelconclusie

De wijze waarop raadsleden hun rol bij intergemeentelijke samenwerking vervullen, is afhankelijk van de mate waarin de gemeenteraad bereid is om zich actief op te stellen. Dat kan per gemeente en regeling verschillen. Wanneer een regeling goed loopt en de risico's beperkt zijn, kan een controlerende rol op afstand worden ingenomen. Wanneer specifieke regelingen niet naar wens functioneren en zich grote risico's voordoen, dan is het essentieel dat de raad proactief optreedt in regionale besluitvorming. Om raadsleden te ondersteunen bij de rol die ze moeten vervullen om grip te hebben en houden op de regelingen waar ze onderdeel van uitmaken, zijn 4 best practices gesignaleerd: commissievergaderingen, risicoanalyses, regionale bijeenkomsten en het rapporteursmodel.

Commissievergaderingen verbonden partijen zijn commissies waarbij de gemeenschappelijke regelingen waar een gemeente onderdeel van uitmaakt, centraal staan. De werkwijze geeft (raads-) leden de mogelijkheid zich nader te verdiepen in de opzet en werkwijze van de gemeenschappelijke regelingen waarmee de gemeente samenwerkt. De commissieleden kunnen hun kennis en inzichten met de raad delen en de raad technisch adviseren. Hierdoor wordt de raad ondersteund en beter gepositioneerd bij het uitoefenen van zijn rol aangaande de gemeenschappelijke regelingen.⁸¹

Diverse gemeenten maken gebruik van risicoanalyses om te bepalen hoeveel aandacht en toezicht een gemeenschappelijke regeling van ze nodig heeft. Aan de hand van uit te voeren risicoanalyses worden de gemeenschappelijke regelingen ingedeeld in een risicoprofiel. Het risicoprofiel bepaalt

⁸⁰ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten, 2021

⁸¹ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten, 2021

vervolgens de hoeveelheid aandacht en toezicht die een gemeenschappelijke regeling krijgt. Op basis van de risicoprofielen worden raden in staat gesteld om te prioriteren en de aandacht te vestigen op de partijen waar dat het meest nodig is, maar ook om prioriteiten aan te wijzen waarop ze inzet vanuit het college verzoeken.⁸²

In regionale bijeenkomsten werken meerdere raden vanuit verschillende gemeenten samen met het doel om de grip en sturing op (een aantal) gemeenschappelijke regelingen, gezamenlijk te verbeteren en om gedeelde doelen die mede afhankelijk zijn van een regeling te realiseren. Door de verschillende raden vroegtijdig bij regionale plannen te betrekken, wordt de mogelijkheid tot sturing van de raden versterkt. De verschillende standpunten worden vroegtijdig met elkaar afgestemd waardoor dezelfde sturende boodschap bij de betreffende regeling vanuit meerdere deelnemers wordt ingebracht.⁸³

Het rapporteursmodel is een model waarbij rapporteurs de verbonden partijen, dan wel specifieke thema's van de verbonden partijen nauwlettend volgen en met de opgedane kennis en informatie de raad informeren en zaken in opmaat naar besluitvorming voor de raad voorbereiden. Bij deze werkvorm worden de gemeenschappelijke regelingen waar een gemeente deel van uitmaakt, verdeeld onder raadsleden die deze regelingen als het ware adopteren en gaan volgen. De betreffende raadsleden hebben richting hun collega-raadsleden een attenderende, rapporterende en adviserende functie. Door middel van de werkwijze worden de (gewenste) verbonden partijen gevolgd en zijn alle raadsleden op de hoogte zonder dat zij actief op zoek hoeven naar informatie. Met de inzet van rapporteurs wordt de rol van de raad versterkt, door de hele beleidsopzet en uitvoering van de regeling te volgen en waar nodig vroegtijdig te acteren.⁸⁴

⁸² Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten, 2021

⁸³ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten, 2021

⁸⁴ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten, 2021

5. Case studie Zuidplas

In de voorgaande hoofdstukken zijn de formele invloedsmogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen in beeld gebracht, evenals de wijze waarop die mogelijkheden het beste in de praktijk gebruikt kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt de invloed van het gebruik maken van de formele invloedsmogelijkheden in combinatie met een best practice in beeld gebracht. Hiervoor is gebruikgemaakt van een case study, waarbij de invloed van het gebruik maken van het rapporteursmodel in de gemeente Zuidplas is onderzocht.

5.1 Case study – gemeente Zuidplas

De Gemeente Zuidplas is een middelgrote gemeente bestaande uit ruim 45.000 inwoners en ligt tussen de stedelijke gemeenten Zoetermeer, Rotterdam en Gouda. Om uitvoering te geven aan belangrijke overheidstaken en doelen met een grensoverschrijdend karakter, effectiever en efficiënter op te pakken heeft de gemeenteraad van de gemeente Zuidplas bepaalde bevoegdheden overgeheveld naar verschillende gemeenschappelijke regelingen. De afgelopen jaren is het vraagstuk van meer grip verkrijgen op de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente deel van uitmaakt een structureel onderwerp van gesprek. Om meer grip te krijgen op de verbonden partijen is begin 2021 gestart met het rapporteursmodel in de vorm van een pilottraject. Het doel van de pilot was om te bezien of de methode tot meer grip zal leiden op de betreffende regelingen en de controlerende en sturende rol van de raad aangaande de verbonden partijen zal versterken. Omdat de gemeente recentelijk is gestart met het gebruik maken van de methode, is besloten de invloed ervan in de vorm van een case study voor dit onderzoek, te evalueren.⁸⁵

Het rapporteursmodel is een methode die onder gemeenteraden vaker gebruikt wordt om meer grip te krijgen en houden op verbonden partijen waar gemeenten onderdeel van uitmaken. Bij deze werkvorm wordt (een aantal specifieke) verbonden partijen verdeeld onder een aantal raadsleden die deze regelingen als het ware 'adopter' en nauwlettend gaan volgen. De betreffende raadsleden hebben richting hun collega-raadsleden een attenderende en rapporterende functie, waarbij ze minimaal op de vaste p&c-momenten de commissies en gemeenteraad adviseren. Door

⁸⁵ Gemeente Zuidplas, 2021, Z21.003250

deze werkwijze hoeft niet elk raadslid alle verbonden partijen volledig te kennen of alle stukken behorend tot alle verbonden partijen volledig door te nemen, waardoor er tijd bespaard wordt. Tegelijkertijd worden de gewenste verbonden partijen wel gevolgd en zijn alle raadsleden op de hoogte zonder dat ze actief opzoek hoeven naar informatie. Een uitgebreide werkwijze van het rapporteursmodel is terug te lezen in paragraaf 4.2 van dit onderzoek.

5.2 Het rapporteursmodel in Zuidplas

De rollen en taken van de rapporteurs kunnen per gemeente en per verbonden partij verschillen. Ze zijn veelal situationeel en niet helemaal in beton gegoten. In de gemeente Zuidplas zijn 3 door de gemeenteraad aangewezen verbonden partijen door een zestal raadsleden en fractie-adviseurs, in aanloop naar de behandeling van de begrotingen en jaarrekeningen in 2021, conform het rapporteursmodel nauwlettend gevolgd. Het betreft de Veiligheidsregio Hollands Midden,⁸⁶ de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden⁸⁷ en de GR IJsselgemeenten.⁸⁸ In aanloop naar de besluitvorming aangaande de begrotingen en jaarrekeningen van de verbonden partijen in de commissie VP (1 juni 2021) en de raadsvergadering (8 juni 2021) hebben de rapporteurs, informatie en bevindingen aangaande de 3 verbonden partijen met de overige commissie- en raadsleden gedeeld. Daaropvolgend zijn collegevoorstellen aan de raad op onderdelen door de raad geamendeerd. Daarnaast is er richting gegeven aan de agenda voor de (eerst)volgende commissie(s) verbonden partijen, door specifieke onderwerpen waar een informatiebehoefte naar is, ter bespreking te vragen en vertegenwoordigers van de betreffende samenwerkingsverbanden hiervoor uit te (laten) nodigen.

In augustus en september 2021 is de pilot op basis van een enquête onder de 27 raadsleden en de betrokken fractie-adviseurs geëvalueerd. Aanvullend heeft er op basis van de uitkomsten uit de enquête met de 6 pilotleden een interview plaatsgevonden, waarbij op onderdelen meer de diepte in is gegaan om beweegredenen en ervaringen die bij de enquête hebben geleid tot bepaalde uitkomsten, nader te bespreken en in beeld te brengen. De exacte werkwijze van het onderzoek is terug te lezen in hoofdstuk 2, de Methodologie van dit onderzoek.

⁸⁶ www.Vrhm.nl

⁸⁷ www.rdog.nl

⁸⁸ www.ijsselgemeenten.nl

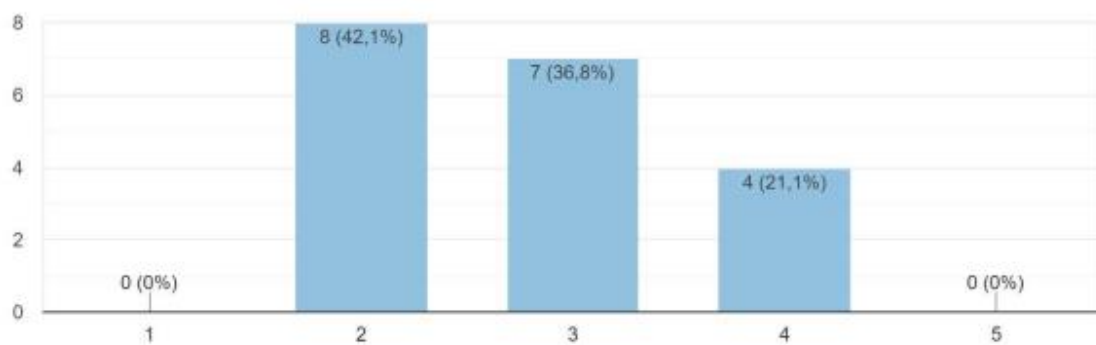
5.3 De uitkomsten van de evaluatie

De enquête is door 19 van de 27 raadsleden en fractie-adviseurs ingevuld. Hieronder zijn de uitkomsten van het onderzoek (de enquête evenals het interview) op hoofdlijnen samengevat. Een totale weergave van de uitkomsten is terug te lezen in bijlagen 3 en 4 van dit onderzoek.

De enquête trapte af met een aantal vragen om de huidige stand van zaken aangaande de mate van grip op regionale samenwerking in Zuidplas in beeld te brengen. Uit de vragen is op te maken dat een groot deel van de raadsleden ontevreden is over de huidige rol en invloed op de gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Slechts 4 van de respondenten heeft aangegeven tevreden te zijn met de huidige invloedssferen.

4. De raad heeft voldoende invloed op de samenwerkingsverbanden van de gemeente Zuidplas.

19 antwoorden



Afbeelding 10: Uitkomsten enquête – voldoende invloed op samenwerkingsverbanden

“Het is nog veel te beperkt en veelal tekenen bij het kruisje.”

Raadslid

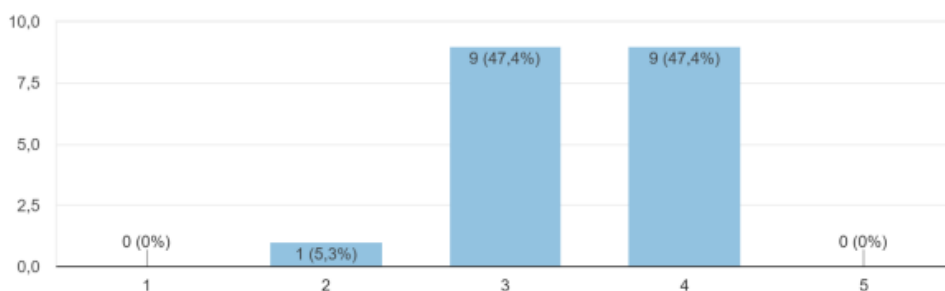
In het tweede deel van de enquête is ingegaan op de pilot en de specifieke ervaringen aangaande het gebruik maken van het rapporteursmodel. Uit de evaluatie kan geconcludeerd worden dat een meerderheid van de respondenten tevreden is over de pilot en de invloed van het rapporteursmodel op de controlerende en sturende rol van de raad aangaande de betreffende verbonden partijen. Volgens de helft van de respondenten heeft de pilot bijgedragen aan meer inzicht en het beter begrijpen van regionale samenwerking in algemene zin, de werkwijze, het proces en de voorwaarden die hierbij gelden. Respondenten hebben ook aangegeven dat het rapporteursmodel ertoe heeft geleid dat ze de 3 verbonden partijen waarop de pilot gericht was beter begrijpen, hoe de partijen in

elkaar steken, aan welke gemeentelijke doelen en prestaties ze een bijdrage leveren en hoe dat zich in rapportages vertaalt.⁸⁹

Respondenten hebben aangegeven dat de verbonden partijen met behulp van het rapporteursmodel beter beoordeeld konden worden in termen van beleid, financiën en effecten.

6. De pilot heeft bijgedragen aan het verkrijgen van meer kennis over de regionale samenwerking (de werkwijze, het proces en de voorwaarden die hierbij gelden).

19 antwoorden



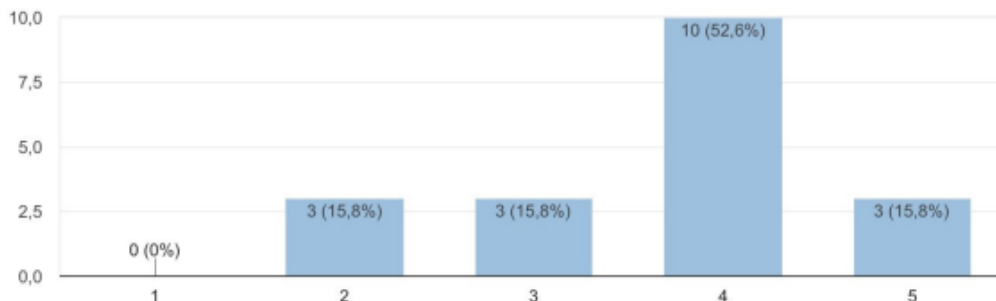
Afbeelding 11: Uitkomsten enquête - Rapporteursmodel heeft bijgedragen aan meer kennis over regionale samenwerking

De pilot heeft volgens de respondenten ook bijgedragen aan het pro-actiever sturen op de 3 verbonden partijen, door de collegeadviezen die aan de raad waren voorgelegd te amenderen en richting te geven aan de agenda voor de (eerst)volgende commissie(s) verbonden partijen op basis van de informatiebehoefte. Een ruime meerderheid van de respondenten, 13 van de 19 respondenten om precies te zijn, heeft aangegeven dat de pilot heeft bijgedragen aan het beter uit kunnen voeren van de controlerende en sturende rol van de raad. Met het nader verdiepen in bepaalde (politiekgevoelige) verbonden partijen, hier (meer) kennis over op te doen en dit met de voltallige raad te delen is de raad, volgens de respondenten, beter in staat gesteld om politieke afwegingen te kunnen maken.

⁸⁹ Gemeenten Zuidplas, 2021- (A21.001990)

16. Met het nader verdiepen in bepaalde (politiekgevoelige) verbonden partijen en hier (meer) kennis over op te doen en met de voltallige raad te delen, wordt de raad beter in staat gesteld om politieke afwegingen te kunnen maken.

19 antwoorden

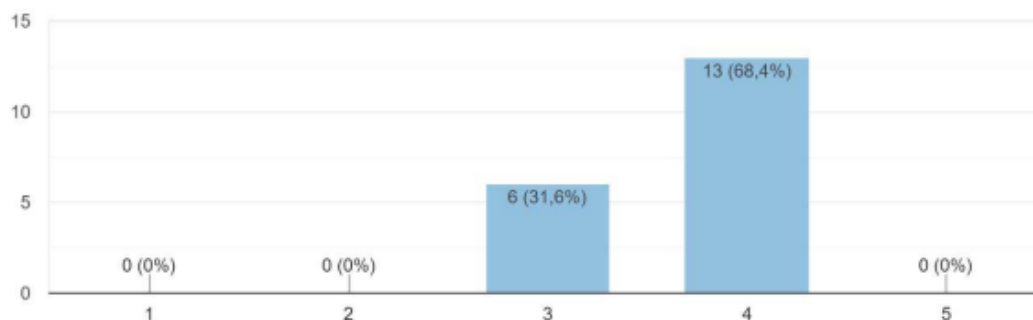


Afbeelding 12: Uitkomsten enquête- met meer kennis wordt de raad beter in staat gesteld om afwegingen te maken

De verstrekte methoden en documenten over de spelregels voor regionale samenwerking en het ontleden van beleidsstukken zijn volgens de respondenten handig en bruikbaar geweest om een beter beeld van de verbonden partijen te krijgen. Om zicht te krijgen op de aan de VRHM gestelde beleidsdoelen en of deze behaald zijn, is de aangereikte [Methode Duisenberg](#) van meerwaarde geweest. Maar respondenten hebben laten weten dat het met name de periodiek georganiseerde contactmomenten om gewenste informatie en uitleg op te halen bij de griffie, de ambtelijke organisatie en bestuurders zijn geweest die als waardevol zijn ervaren om de regelingen en voorliggende plannen voor het opkomend jaar te begrijpen.

10. Door middel van de pilot konden de gemeenschappelijke regelingen beter beoordeeld worden in termen van beleid, financiën en effecten.

19 antwoorden



Afbeelding 13: Uitkomsten enquête - Met meer kennis kunnen gemeenschappelijke regelingen beter beoordeeld worden

Ook was een ruime meerderheid van de respondenten, 13 welgeteld, van mening dat de regelingen door middel van het model beter te beoordelen waren in termen van beleid, financiën en effecten.

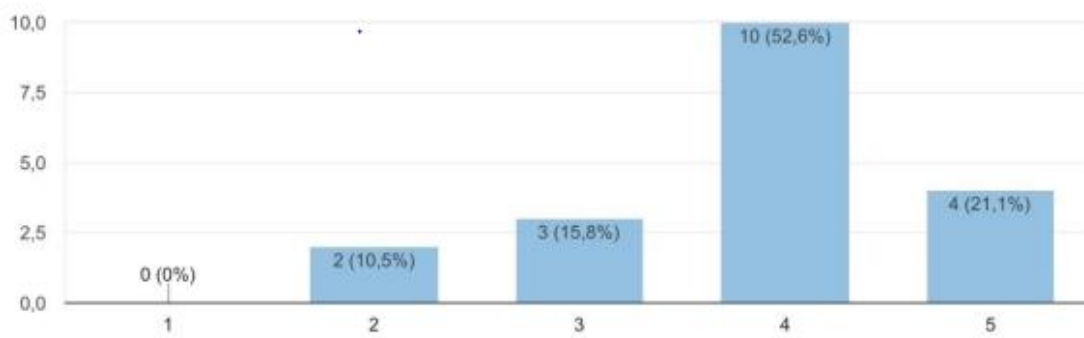
“Met name de RDOG HM is als ingewikkelde regeling waar veel geld in omgaat, goed in beeld gekomen.”

Raadslid

Het implementeren van het rapporteursmodel voor een aantal politiekgevoelige verbonden partijen waar veel geld in omgaat wordt vanuit een grote meerderheid van de respondenten gezien als een goede mogelijkheid om meer grip te verkrijgen op verbonden partijen. De respondenten zien graag dat er met het rapporteursmodel wordt doorgegaan.

17. Het verder implementeren van de pilot voor andere politiekgevoelige verbonden partijen waar veel geld in omgaat kan bijdragen aan het versterken van de rol van de raad bij de verbonden partijen.

19 antwoorden



Afbeelding 14: Uitkomsten enquête – Het rapporteursmodel kan bijdragen aan het versterken van de rol van de raad.

“Mee doorgaan. De meerwaarde is gebleken.”

Raadslid

5.4 Aandachtspunten

Uit de evaluatie en met name het interview is ook een aantal aandachtspunten naar voren gekomen. De raadsleden zien graag dat hier rekening mee wordt gehouden bij de verdere uitwerking en implementatie van het rapporteursmodel in Zuidplas.

Informatie is te omvangrijk en onoverzichtelijk

Voldoende en tijdig over relevante informatie beschikken is voor raadsleden essentieel om de controlerende en sturende rol te kunnen vervullen. Respondenten hebben aangegeven dat informatie niet altijd tijdig wordt geleverd en vaak te omvangrijk en onoverzichtelijk is.

Meer aan de voorkant van het proces komen

De pilot heeft volgens de respondenten bijgedragen aan het pro-actiever sturen op de 3 verbonden partijen. Een aantal respondenten heeft aangegeven meer aan de voorkant van het proces te willen komen. De focus lag nu bij de maanden in aanloop naar de behandeling van de begrotingen en jaarrekeningen van de verbonden partijen.

Het rapporteursmodel kost veel tijd

Respondenten hebben aangegeven dat het verdiepen in de verbonden partijen van meerwaarde is geweest, maar dat dit ook veel tijd heeft gekost. Omdat er nu sprake was van een pilot is het werk “erbij” gedaan.

Meer inzet op samenwerking met andere deelnemers

Besluitvorming in verbonden partijen is afhankelijk van alle aan de verbonden partij deelnemende gemeenten. Door middel van de pilot is er meer kennis opgedaan over de omgeving waarin de samenwerkingspartners met elkaar afstemmen en besluiten, elkaars positie daarbij en elkaars sentimenten. Respondenten hebben aangegeven dit naar de toekomst toe nog verder uit te willen breiden en verbeteren. Volgens een grote meerderheid van de respondenten kan de raad zich hier meer voor inzetten door samenwerking op te zoeken en zo zaken voor elkaar te krijgen in een verbonden partij.⁹⁰

⁹⁰ Gemeente Zuidplas, 2021, Z21.003250

5.5 Vervolg

Een meerderheid van de respondenten heeft aangegeven met het rapporteursmodel door te willen gaan. Hiervoor zal een voorstel voor verdere uitwerking en implementatie van het rapporteursmodel in de gemeente Zuidplas volgen met inachtneming van de hierboven benoemde relevante aspecten voor de nadere uitwerking. Het rapporteursmodel zal bij aanvang van de volgende gemeenteraad in 2022 als vast onderdeel in het proces worden meegenomen bij het vormgeven van de betrokkenheid van de nieuwgekozen raad bij de verbonden partijen.⁹¹

5.6 Deelconclusie

Begin 2021 is in de gemeente Zuidplas gestart met een pilottraject waarbij 3 door de gemeenteraad aangewezen politiekgevoelige verbonden partijen, volgens het onder gemeenteraden bekende rapporteursmodel, nauwlettend zijn gevolgd. Het doel was om te bezien of de methode tot meer grip zal leiden op de betreffende regelingen en de controlerende en sturende rol van de raad aangaande de verbonden partijen kan versterken.⁹²

Het pilottraject is geëvalueerd. Uit de evaluatie is op te maken dat een grote meerderheid van de raadsleden en fractie-adviseurs tevreden zijn over het rapporteursmodel en de door het model verkregen invloed op de controlerende en sturende rol van de raad bij de betreffende regelingen. Met het nader verdiepen in de verbonden partijen is meer kennis over de regelingen opgedaan en is de raad beter in staat gesteld om politieke afwegingen te maken. Het verder implementeren van het rapporteursmodel wordt als meerwaarde gezien om meer grip te verkrijgen op de verbonden partijen waar de gemeente deel van uitmaakt. Het rapporteursmodel zal bij aanvang van de volgende gemeenteraad in 2022 als vast onderdeel in het proces worden meegenomen bij het vormgeven van de betrokkenheid van de nieuwgekozen raad bij de verbonden partijen.⁹³

⁹¹ Gemeenten Zuidplas, 2021, Z21.003250

⁹² Gemeente Zuidplas, 2018, Z18.001955

⁹³ Gemeenten Zuidplas, 2021 Z21.003250

6. Conclusies & aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de hoofd- en deelvragen, die aan het begin van dit onderzoek gesteld zijn, worden beantwoord. Naast het geven van een beknopte samenvatting, een conclusie en aanbevelingen, zal er in het laatste deel van dit hoofdstuk kritisch gereflecteerd worden op de verkregen resultaten en het onderzoeksproces.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek was drieledig:

- het in beeld brengen van de belangrijkste wettelijke kaders voor gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen;
- het in beeld brengen van best practices van gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen;
- toetsen of het gebruik maken van de wettelijke kaders in combinatie met de best practices bijdraagt aan het versterken van de rol van de raad in het uitoefenen van zijn rol op gemeenschappelijke regelingen.

De hoofdvraag die hierbij hoort, luidt als volgt:

In hoeverre leidt het benutten van de bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen tot het versterken van de rol van de raad?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden en gegronde aanbevelingen te kunnen formuleren, dienen eerst de deelvragen beantwoord te worden.

De wettelijke kaders om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen

De eerste deelvraag heeft betrekking op de formele wettelijke kaders voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Om deze te vatten is het belangrijk om de bestuursorganen behorend tot gemeenschappelijke regelingen, hun rollen en taken te begrijpen. De relatie tussen de raad en het college van B&W verandert immers wanneer een gemeente besluit om een taakstelling of opgave bij een gemeenschappelijke regeling onder te brengen. Er is dan sprake

van verlengd lokaal bestuur waarbij het niet meer de raden en colleges zijn die de besluiten nemen, maar de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regelingen.⁹⁴

Het AB is het vertegenwoordigend orgaan dat aan het hoofd van een gemeenschappelijke regeling staat, en verantwoordelijk is voor alles wat er binnen de gemeenschappelijke regeling gebeurt.⁹⁵ Het AB als orgaan is geen collectieve verantwoording schuldig, maar dat de afzonderlijke leden van het AB leggen wel afzonderlijk verantwoording af aan de gemeenteraad van de gemeenten die ze vertegenwoordigen.

Het DB is belast met de dagelijkse aangelegenheden van de betreffende regeling en geeft uitvoering aan de door het AB genomen besluiten. De leden van het DB worden door de leden van het AB gekozen. Het DB en de individuele leden zijn uitsluitend verantwoording schuldig aan het AB, niet aan het college of de gemeenteraad van de gemeente die ze vertegenwoordigen.⁹⁶

De voorzitter van de gemeenschappelijke regeling wordt vanuit het AB aangewezen en is belast met het vertegenwoordigen van de regeling als rechtspersoon en het voorzitten van het AB en het DB.⁹⁷

De wettelijke kaders die raadsleden hebben om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen zijn te onderscheiden aan de hand van 3 fasen: informatie inwinnen, controleren en sturen. Voor raden is het inwinnen van informatie essentieel. Zonder informatie is de gemeenteraad niet in staat om zijn controlerende en sturende rol te vervullen. Daarbij gaat het zowel om structurele informatie evenals incidentele informatie.⁹⁸ Structurele informatie is informatie die de raad op vaste tijden, rechtstreeks vanuit de gemeenschappelijke regeling ontvangt. Raadsleden hebben hiervoor in de wet verankerde informatierechten en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling informatieplichten.

Naast de informatie vanuit de gemeenschappelijke regeling, krijgt de raad ook informatie vanuit het eigen college conform de in de gemeentewet en de Wgr op het college van toepassing zijnde informatieplichten.⁹⁹ Naast structurele informatie is incidentele informatie rondom bijzondere gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld (beleids-)wijzigingen, ook relevant. Op basis van de in de wet vastgelegde informatierechten voor raadsleden en de informatieplichten voor colleges en het AB van een gemeenschappelijke regeling, kunnen raden alle gewenste informatie met betrekking tot een gemeenschappelijke regeling waar ze deel van uitmaken, opvragen.

⁹⁴ Wetten.nl/art. 12 lid 1 Wgr

⁹⁵ Wetten.nl/ art. 12 lid 2 Wgr

⁹⁶ De Greef & Stolk, 2015, p. 35

⁹⁷ Wetten.nl/art. 33d Wgr en art. 12 lid 3 Wgr

⁹⁸ Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955

⁹⁹ De Greef & Stolk, 2015, p. 40

Voor raden is het essentieel om over adequate informatie te beschikken om zodoende te begrijpen wat er in een gemeenschappelijke regeling gebeurt. Hiervoor is echter een balans in de hoeveelheid informatie noodzakelijk.¹⁰⁰ Bij te veel informatie kan de situatie onoverzichtelijk worden waardoor op aspecten sturen uitgesteld wordt of zelfs uitblijft. Daarentegen kan te weinig informatie ertoe leiden dat raadsleden de regeling niet goed begrijpen en onvoldoende in staat zijn om de regeling goed te kunnen beoordelen.

In de tweede fase gaat het om het controleren en beoordelen van de informatie waar dit door raden wenselijk wordt geacht, door de verantwoordelijke ter verantwoording te roepen. De gemeenteraad kan het eigen college ter verantwoording roepen voor de wijze waarop taken zijn uitgeoefend in de gemeenschappelijke regeling maar ook een lid van het AB ter verantwoording roepen voor wat hij of zij heeft gedaan.¹⁰¹ Op deze wijze wordt er ruimte gecreëerd tot het stellen van vragen en het reageren op vraagstukken aangaande de gemeenschappelijke regeling, om gemaakte keuzes te verduidelijken en resultaten in perspectief te plaatsen.¹⁰²

Tot slot de fase van sturing. De fase van sturing volgt op de fase van verantwoording, indien de verantwoording daar aanleiding toe geeft. Indien de raad na de ingewonnen informatie en aanvullende verantwoording wenst bij te sturen, kan de raad zijn mogelijkheden tot bijsturing inzetten. Voor het sturen heeft de gemeenteraad verschillende instrumenten tot zijn beschikking zoals zienswijzenprocedures, moties en amendementen, ontslagrecht en wijziging van of uittreding uit een gemeenschappelijke regeling. De sturende fase is ook de fase waarin de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de kaderstelling, aangezien de gestelde kaders als richtlijnen dienen voor het college van B&W en indirect voor de gemeenschappelijke regeling. Aan de hand van deze kaders kan de raad controleren en al dan niet interveniëren.¹⁰³

De best practices om invloed en controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen

De tweede deelvraag van het onderzoek was bedoeld om de praktische methode om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen in beeld te brengen. De rol die raadsleden in de praktijk bij intergemeentelijke samenwerking innemen, is over het algemeen een kwestie van wensen en behoeften en kan per regeling verschillen. Ook het belang van de gemeente kan een belangrijk aspect zijn bij het innemen van de juiste rol. Wanneer de belangen van de verschillende deelnemers identiek zijn en de samenwerking tegemoet komt aan de gemeentelijke doelstellingen dan kan een

¹⁰⁰ Brandsma & Schillemans, 2012

¹⁰¹ De Greef & Stolk, 2015, p. 42

¹⁰² Brandsma & Schillemans, 2012, p. 955

¹⁰³ De Greef & Stolk, 2015, pp. 43-44

minder actieve rol op afstand voldoen. Echter, wanneer de belangen uiteenlopen en er een specifieke opgave behaalt moet worden, die (deels) afhankelijk is van de werkzaamheden die bij een gemeenschappelijke regeling belegd zijn, is het innemen van een actievere rol verstandiger.

Om de best practices in beeld te brengen, zijn 20 kleinere gemeenten in Nederland gevraagd naar de werkwijze van hun raden om grip te krijgen en houden op de gemeenschappelijke regelingen waar zij onderdeel van uitmaken. De uitvraag heeft tot 4 best practices geleid, die door de kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) in Nederland, gebruikt worden om de rol van de raad aangaande de gemeenschappelijke regelingen uit te oefenen.

Voor het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen helpt het wanneer (raads-)leden zich nader verdiepen in de opzet en werkwijze van gemeenschappelijke regelingen en specifiek de regelingen waarmee de gemeente samenwerkt. Een mogelijkheid hiervoor is het instellen van commissies verbonden partijen, waarin de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten onderdeel van uitmaakt centraal staan.

Commissies verbonden partijen zijn commissies waarbij de gemeenschappelijke regelingen centraal staan. De werkwijze geeft (raads-)leden de mogelijkheid zich nader te verdiepen in de opzet en werkwijze van de gemeenschappelijke regelingen waarmee de gemeente samenwerkt. De commissies kunnen de opgedane kennis en inzichten met de voltallige raad delen en de raad technisch adviseren over vraagstukken die voorliggen. Hierdoor wordt de raad ondersteund en beter gepositioneerd bij het uitoefenen van zijn rol aangaande de gemeenschappelijke regelingen.¹⁰⁴

Om grip te hebben en houden op gemeenschappelijke regelingen maken diverse gemeenten ook gebruik van risicoanalyses. Risicoanalyses worden ingezet om te bepalen hoeveel aandacht en toezicht een gemeenschappelijke regeling nodig heeft. Aan de hand van de risicoanalyses worden de gemeenschappelijke regelingen ingedeeld in risicoprofielen. Het risicoprofiel bepaalt vervolgens de hoeveelheid aandacht en toezicht die een gemeenschappelijke regeling krijgt. Op basis van de risicoprofielen worden raden in staat gesteld om te prioriteren en de aandacht te vestigen op de partijen waar dat het meest nodig is, maar ook om prioriteiten aan te wijzen waarop ze inzet vanuit het college verzoeken.¹⁰⁵

Naast de commissievergaderingen en risicoanalyses zijn er ook gemeenteraden die de krachten bundelen in de vorm van regionale bijeenkomsten voor raden. In de regiobijeenkomsten komen raadsleden vanuit elke tot de regeling behorende gemeenten bij elkaar om de relevante aspecten

¹⁰⁴Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

¹⁰⁵ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

aangaande de regelingen waarin ze samenwerken te bespreken en af te stemmen. Maar ook om de grip en sturing op (een aantal) gemeenschappelijke regelingen, gezamenlijk te verbeteren en richting te geven aan gedeelde doelen die bij de regelingen zijn ondergebracht. De regiobijeenkomsten bieden een vaste structuur om de raden vroegtijdig bij regionale plannen te betrekken, waardoor standpunten vanuit verschillende gemeenten tijdig kunnen worden uitgewisseld en de mogelijkheid tot sturing op gewenste standpunten kunnen worden gebundeld om vervolgens vanuit meerdere gemeenten dezelfde sturende boodschap bij de betreffende regeling in te brengen.¹⁰⁶ Het AB, het gremium dat de besluiten aangaande de regelingen neemt, bestaat immers uit meerdere deelnemers vanuit de verschillende gemeenten samen, die ieder een eigen stem hebben. Wanneer gelijklopende wensen door een meerderheid van de deelnemers worden ingebracht is de kans dat deze worden overgenomen groter.¹⁰⁷ Daarnaast kunnen de raadsleden die actief zijn in de regionale bijeenkomsten ook een rol spelen in het afstemmen van moties en amendementen met andere deelnemers van een regeling om de invloedsmogelijkheden op voorliggende besluiten te maximaliseren.¹⁰⁸

Het rapporteursmodel lijkt naast de commissies verbonden partijen de meest gebruikte werkwijze onder raden om meer grip hebben en houden op gemeenschappelijke regelingen. Het rapporteursmodel is een model waarbij rapporteurs de verbonden partijen, dan wel specifieke thema's van de verbonden partijen nauwlettend volgen en met de opgedane kennis en informatie de raad informeren en zaken in opmaat naar besluitvorming voor de raad voorbereiden. Bij deze werkvorm worden de gemeenschappelijke regelingen verdeeld onder raadsleden die deze regelingen als het ware adopteren en gaan volgen. De betreffende raadsleden hebben richting hun collega-raadsleden een attenderende, rapporterende en adviserende functie. Door middel van de werkwijze worden de (gewenste) verbonden partijen gevolgd en zijn alle raadsleden op de hoogte zonder dat zij actief op zoek hoeven naar informatie. Met de inzet van rapporteurs wordt de rol van de raad versterkt, door de hele beleidsopzet en uitvoering van een regeling te volgen en waar nodig vroegtijdig te acteren. Bovendien kan dit model voor zowel raadsleden als voor de ambtelijke organisatie tijd besparen, omdat de noodzaak tot het stellen van technische vragen met de werkwijze hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk zal verminderen.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

¹⁰⁷ Castenmiller, 2009

¹⁰⁸ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

¹⁰⁹ Persoonlijke communicatie griffiers Nederlandse gemeenten 2021

Dragen de wettelijke kaders i.c.m de methodes bij aan het versterken van de rol van de raad

De derde deelvraag was bedoeld om in beeld te brengen of het gebruik maken van de wettelijke kaders in combinatie met een best practice om grip te hebben en houden op gemeenschappelijke regelingen, bijdraagt aan het versterken van de rol van de raad. Hiervoor is gebruikgemaakt van een case study, waarbij de invloed van het gebruik maken van het rapporteursmodel op de rol van de raad in de gemeente Zuidplas, is onderzocht. Aan de hand van een enquête en een interview is het de invloed van het gebruik maken van de methode geëvalueerd.

Uit de evaluatie kan geconcludeerd worden dat een meerderheid van de respondenten tevreden is over de invloed van het rapporteursmodel op de controlerende en sturende rol van de raad aangaande de gemeenschappelijke regelingen. Het rapporteursmodel heeft bijgedragen aan meer inzicht en het beter begrijpen van regionale samenwerking in algemene zin, de werkwijze, het proces en de voorwaarden die hierbij gelden. Het rapporteursmodel heeft ertoe geleid dat de raadsleden de regelingen beter begrijpen, hoe ze in elkaar steken, aan welke gemeentelijke doelen ze een bijdrage leveren en hoe dat zich in rapportages vertaalt. Ook konden de regelingen met behulp van het rapporteursmodel beter beoordeeld worden in termen van beleid, financiën en effecten. Gebruik maken van het rapporteursmodel heeft er tevens voor gezorgd dat de raadsleden pro-actiever konden sturen op de gemeenschappelijke regelingen en het beter uit kunnen voeren van de controlerende en sturende rol van de raad. Met het nader verdiepen in bepaalde (politiekgevoelige) verbonden partijen, hier (meer) kennis over op te doen en dit met de voltallige raad te delen, is de raad beter in staat gesteld om politieke afwegingen te maken.

Het rapporteursmodel wordt door de raadsleden als meerwaarde gezien om meer grip te verkrijgen op de verbonden partijen waar de gemeente deel van uitmaakt. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is besloten om bij aanvang van de volgende gemeenteraad in 2022 het rapporteursmodel als vast onderdeel in het proces mee te nemen bij het vormgeven van de betrokkenheid van de nieuwgekozen raad bij de gemeenschappelijke regelingen.

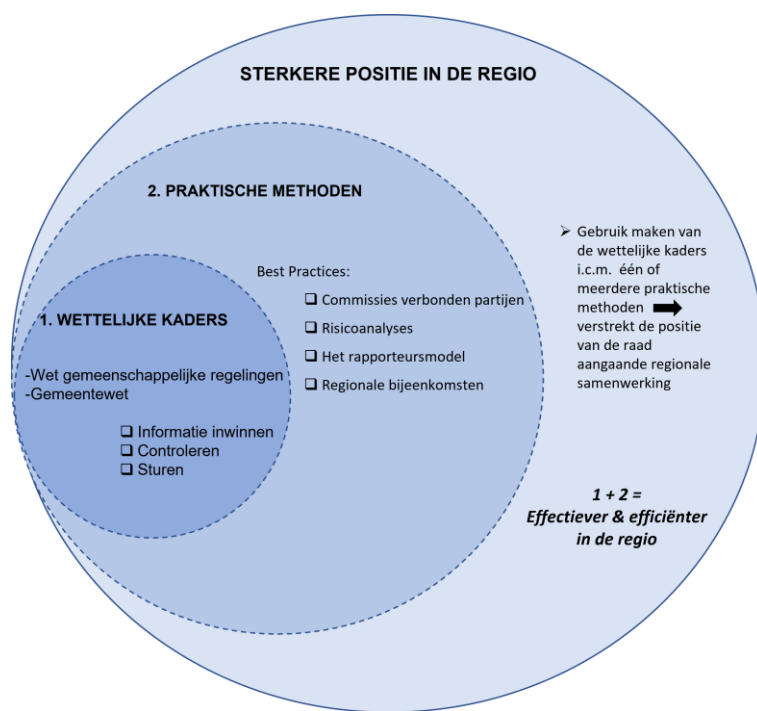
Met behulp van de antwoorden op de deelvragen kan de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord worden.

In hoeverre leidt het benutten van de bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen tot het versterken van de rol van de raad?

In de Wgr zijn de formele kaders voor raden aangaande gemeenschappelijke regelingen vastgelegd. Het recht tot het inwinnen van informatie is hierin essentieel. Zonder informatie over de regelingen kan er immers geen controle of sturing plaatsvinden. Naast de in de wet vastgelegde formele kaders aangaande gemeenschappelijke regelingen zijn er met de jaren ook een aantal praktische methoden

ontwikkeld die door raden gebruikt kunnen worden om grip op de regelingen te bewaken en te bevorderen. De methodes staan in het teken van het in beeld brengen van informatie en aandachtspunten betreffende de regelingen, zodat raden hun rol beter kunnen uitoefenen.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het gebruik maken van de in de wet verankerde bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, in combinatie met een of meerdere praktische methoden om deze kaders te benutten, de rol van de raad aangaande gemeenschappelijke regelingen kan versterken. Het aanpassen van de Wgr zal het probleem van verminderde grip op de regelingen niet verhelpen, het gebrek aan praktische methoden om de wettelijke kaders te benutten blijft met de wijziging van de wet immers nog bestaan.



Afbeelding 15: Werkwijze om de rol van raden te versterken

6.2 Aanbevelingen

Aan de hand van de resultaten uit het voorliggende onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Voor raadsleden is het goed om zich niet te (laten) beperken tot alleen de in de wetgeving geregelde formele kaders om grip te hebben en houden op de regelingen waar ze deel van uitmaken. Het gebruik maken van een of meerdere praktische methoden om de kaderstellende en controlerende rol te ondersteunen en faciliteren maken het werk en de uitvoering eenvoudiger.
2. Voor raden is het essentieel om over adequate informatie te beschikken om zodoende te begrijpen wat er in een gemeenschappelijke regeling gebeurt. Hiervoor is echter een balans in de hoeveelheid informatie noodzakelijk. Voor het vinden van de juiste balans aan informatie is het belangrijk om de afweging te maken welke informatie voor de raad interessant en belangrijk is en welke niet, maar ook welke organen er gevraagd kunnen worden om de gewenste informatie te leveren. Een goede manier om dit te organiseren is door raadsleden bij dit vraagstuk te betrekken en ze de mogelijkheid te bieden om hun informatiebehoefte kenbaar te maken. Daarnaast is het periodiek evalueren van de informatiestroom om te bezien of er op prioritering, informatievoorziening dan wel anderszins bijgestuurd moet worden om aan de behoefte van de raad te voldoen, zodat hij zijn controlerende en sturende rol kan vervullen.
3. Voor het uitoefenen van controle gaat het voor een belangrijk deel over het weten en begrijpen wie waar verantwoordelijk voor is en door wie aan wie verantwoording moet worden afgelegd. Daarvoor zijn transparantie en helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden van groot belang. De verantwoordingsstructuren bij gemeenschappelijke regelingen zijn voor raadsleden niet duidelijk. Hierdoor kan het voor raden lastig zijn om de juiste persoon of orgaan ter verantwoording te roepen. Om raden in staat te stellen hun controlerende rol te vervullen, dient er voldoende zicht te zijn op de bestuursorganen en de daarbij bijbehorende verantwoordelijkheden. Raden kunnen hierbij geholpen worden door meer overzicht aan te brengen in de rollen en verantwoordelijkheden bij de gemeenschappelijke regelingen en met name in de rol van de gemeenteraad zelf. Ook kan het zinvol zijn om genomen besluiten en de uitvoering daarvan inzichtelijk te maken voor de raden.

4. De sturende rol van de gemeenteraad kan worden versterkt door meer afstemming of samenwerking met andere gemeenteraden. In de praktijk gaat veel politieke invloed verloren doordat alle raden afzonderlijk de eigen bestuurder aanspreken op de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling. Onverlet de wetenschap dat het AB van de gemeenschappelijke regeling dat de besluiten neemt uit verschillende deelnemers van de regeling is opgesteld.

Ook is het belangrijk dat gemeenteraden bij de kaderstelling rekening houden met de wensen van andere gemeenteraden. Als de kaders immers erg uiteenlopen, wordt het lastig om de regionale taken uit te voeren. Bovenal ontstaat er door samen op te trekken een gezamenlijke politieke druk waar het bestuur van de gemeenschappelijke regeling mee geconfronteerd wordt en gelet op het aantal stemmen gehoor aan zal moeten geven.

6.3 Reflectie

Aan het einde van dit onderzoek, kan er kritisch teruggekeken worden op het onderzoeksproces en de behaalde resultaten.

Een sterk punt aan dit onderzoek is het feit dat er mixed methods zijn gebruikt, wat ervoor zorgt dat een probleem vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken. Door de onderzoeksmethoden toe te spitsen op de doelgroep – voor het verzamelen van een grote hoeveelheid data is een enquête ingezet en voor meer diepgang een interview – kunnen de opvattingen maar ook de beweegredenen achter de opvattingen van de raadsleden goed in beeld worden gebracht. Een ander positief punt aan dit onderzoek is dat de uitkomsten van het onderzoek qua timing gunstig zijn om mee te nemen in het werkprogramma van de nieuwe gemeenteraden. De nieuwe gemeenteraden zijn immers net geïnstalleerd, de coalitieakkoorden zijn gemaakt en de inwerkprogramma's ten behoeven van de uitvoering van het akkoord zijn net van start gegaan. Nu uit dit onderzoek is gebleken dat de rol van de raad versterkt kan worden door naast de wettelijke kaders ook gebruik te maken van een of meerdere best practices om de kaderstellende en controlerende rol te versterken, kan hier bij de start van de bestuursperiode al invulling aan worden gegeven.

Een zwak punt is wellicht dat het onderzoeken van de invloed van het gebruik van een best practice, beperkt is gebleven tot één case study bij één gemeente. Wanneer dit deel van het onderzoek bij meerdere gemeenten was uitgevoerd had het een beter beeld op kunnen leveren van de bevindingen en motivaties van raadsleden om gebruik te maken van een dergelijke methode.

Een ander manco aan dit onderzoek is het beperkte aantal inhoudelijke reacties, bij een aantal vragen in de enquête. Doordat het bij de vragen in de enquête mogelijk was om een neutraal standpunt in te vullen door “geen mening” aan te vinken, heeft een aantal raadsleden, die iets meer op afstand stonden, hier gebruik van gemaakt. Een aantal vragen is door deze mogelijkheid door minder dan de helft van het aantal respondenten inhoudelijk beantwoord. Om dit bij een eventuele herhaling van dit of een vergelijkbaar onderzoek te voorkomen, is het raadzaam om nogmaals kritisch naar de vragenlijst te kijken.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat het onderzoek vanuit het perspectief van gemeenteraden is uitgevoerd. Door ook de bevindingen vanuit de gemeenschappelijke regelingen te onderzoeken zullen wellicht meer knelpunten en mogelijkheden om de positie van raden te versterken in beeld worden gebracht.

Literatuurlijst

Bekkers, V., (2017), *Beleid in beweging* Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector

Berenschot, (2018), *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*, knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk

Berenschot, (2018), *Effectief regionaal samenwerken*

Berenschot, (2015), *Grip op samenwerking in de praktijk*

Boeije, H., (2014), *Analyseren in kwalitatief onderzoek*

Boeije, H., (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek, denken en doen*

Boogers, M., Klok, P.J., Denters, S.A.H., Sanders M., Linnebank M., (2016), *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*

Bovens, M.A.P., & Schillemans, T., (2009), *Publieke verantwoording : begrippen, vormen en beoordelingskaders*

Breeman G. E., van Noort, J. W. & Rutgers, M. R., (2015), *de bestuurlijke kaart van Nederland*

Bryman, A., (2016), *Social research methods*

BZK, (2015) *handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers- Grip op regionale samenwerking*

Castenmiller, P., (2009), *Opinies over lokaal bestuur*

De Greef, R., en Stolk, R., (2015), Grip op regionale samenwerking, handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers

Gemeente Zuidplas (2021), Uitkomsten enquête 'Grip op regionale samenwerking' (A21.001990)

Gemeente Zuidplas (2021), Evaluatie pilot verbonden partijen Z21.003250

Gemeente Zuidplas (2018), - Betrokkenheid raad bij gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen (Z18.001955)

Kennis openbaar bestuur (2017) -interactief rapport handelingsperspectieven bzk-v6.pdf

Persoonlijke communicatie, griffiers verschillende Nederlandse gemeenten 2021

Raad van State (2020), Advies Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen, Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 4

Raadslid.nu, (2018) Raadsleden en de regionale samenwerking

Raadslid.nu, (2017) Raad v Raad & Regionale Samenwerking, Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling

Raad voor openbaar bestuur (2015), Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Raad voor het openbaar bestuur (2015), Jaarverslag Raad voor het openbaar bestuur 2015

Spicer, Z., (2017), Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration

Thiel, S. van, (2007), Research methods in public administration and public management

Vereniging voor Nederlands gemeenten (2017), Eindrapportage raadsledenonderzoek raad en regionale samenwerking 2017.pdf

Vereniging voor Nederlands gemeenten (2019), Eindrapportage raadsledenonderzoek raad en regionale samenwerking 2019.pdf

Vereniging voor Nederlands gemeenten (2021), Eindrapportage raadsledenonderzoek raad en regionale samenwerking 2021.pdf

Vereniging van Nederlandse gemeenten (2017), Methode-Duisenberg: Raadsrapporteurs het experimenteren waard

Wetten.nl, (2015) regeling – Wet gemeenschappelijke regelingen

Wetten.nl, (2019) regeling – Wet gemeenschappelijke regelingen

Wetten.nl, (2021) regeling – Wet gemeenschappelijke regelingen

Www.ijsselgemeenten.nl

Www.kabinetsformatie.nl/ (2017) Regeerakkoord 2017-2021-vertrouwen in de toekomst

Www.naris.com

Www.rdoghm.nl

Www.Taken van een gemeente | Gemeenten | Rijksoverheid.nl

Www.vrh.nl

Yin, R., K., (2003), Design and Methods

Zouridis, S., & Tops, P. (2018), Stijlenboek voor Bestuurders: Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders

Zuidplas.nl, (2021), Begroting, verantwoording en financiën | Gemeente Zuidplas 2021