

Grip op gemeenschappelijke regelingen

Definitieve versie na ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

Rekenkamer IJsselstein
IJsselstein, juli 2022

Colofon

Rekenkamer IJsselstein, 2022

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

drs. Rob Paulussen

drs. Jolanda Versteegh (extern onderzoeker)

Tegenlezer:

Rick Hagelstein MSc

Rekenkamer IJsselstein

drs. Rob Paulussen (voorzitter)

Tijmen Siermann MSc (lid)

Rick Hagelstein MSc (lid)

drs. Barbara IJsselmuiden (secretaris)

Twitter: @rkijsselstein

Email: rekenkamerijsselstein@gmail.com

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	1
1. Aanleiding	2
2. Kernboodschap	2
3. Conclusies	2
4. Aanbevelingen	4
4.1. Aanbevelingen aan de gemeenteraad.....	4
4.2. Aanbevelingen aan het college en organisatie.....	5
5. Bestuurlijke reactie	6
Nota van bevindingen	8
1. Inleiding.....	9
1.1. Aanleiding van het onderzoek.....	9
1.2. Centrale vraag, deelvragen en normenkader	9
1.3. Afbakening van het onderzoek.....	10
1.4. Selectie onderzocht gemeenschappelijke regelingen	11
1.5. Onderzoeksverantwoording.....	12
1.6. Context: IJsselstein in de regio	13
2. Ontwikkelingen rond gemeenschappelijk regelingen	14
2.1. Inleiding.....	14
2.2. Oorsprong en groei in gemeenschappelijke regelingen	14
2.3. Spanningen gemeenschappelijke regelingen	15
2.4. Aanpassingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.....	16
3. Beschrijving gemeenschappelijke regelingen in onderzoek.....	19
3.1. Inleiding.....	19
3.2. Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC)	19
3.3. Belastingssamenwerking Rivierenland (BSR)	20
3.4. Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU).....	21
3.5. Werk en inkomen Lekstroom (WIL).....	22
4. Bevindingen	23
4.1. Inleiding.....	23
4.2. De IJsselsteinse visie op samenwerking	23
4.3. Bestuurlijke vormgeving van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen	27
4.4. Koppeling beleidsdoelen	30
4.5. Informatievoorziening, sturing en verantwoording	32

Geraadpleegde stukken	38
Literatuur	39
Bijlage 1 Overzichtstabel wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen.....	40
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen.....	43

Bestuurlijke nota

1. Aanleiding

De laatste jaren is de hoeveelheid en de complexiteit van gemeentelijke taken toegenomen. Gemeenten zijn daarom steeds meer gaan samenwerken in uiteenlopende samenwerkingsverbanden. Inmiddels heeft deze samenwerking een omvang bereikt dat er wordt gesproken over het binnenlands bestuur als ‘lappendeken’ of ‘bestuurlijke spaghetti.’ Voor volksvertegenwoordigers is het steeds lastiger een weg te vinden in een versnipperd veld van taken, organisaties en bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Hoe kan de raad ‘grip’ houden op de samenwerkingsverbanden? Na de jaarlijkse inventarisatie van onderwerpen voor rekenkameronderzoek, verbaast het de rekenkamer dan ook niet dat er ook bij de gemeenteraad van IJsselstein belangstelling is voor dit vraagstuk.

De onoverzichtelijkheid en complexiteit van samenwerkingsverbanden heeft de wetgever er onlangs toe gebracht de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aan te passen. Doel daarvan was het uitbreiden van de mogelijkheden om als gemeenteraad bij een gemeenschappelijke regeling betrokken te zijn en de informatiepositie van de raad te verbeteren. Nu ook de Eerste Kamer met de nieuwe Wgr heeft ingestemd lijkt er zich een duidelijk moment af te tekenen waarop er iets aan de geschetste problematiek kan worden gedaan. Met dit onderzoek hoopt de rekenkamer daaraan een bijdrage te leveren.

2. Kernboodschap

Het belang van grip op gemeenschappelijke regelingen is groot. Voor de gemeente IJsselstein geldt dat bijna een derde van de begrote uitgaven via een samenwerkingsverband wordt uitgegeven. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente de grip op gemeenschappelijke regelingen kan versterken. De rekenkamer ziet met name mogelijkheden door het voeren van een indringend en goed geïnformeerd debat over samenwerking, de informatievoorziening aan de raad meer op de maatschappelijke (beoogde) effecten, kwaliteit van dienstverlening en politieke keuzes te richten, en als gemeenteraad meer verbinding te zoeken met de raden van andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regelingen. Een en ander is verder uitgewerkt in de volgende conclusies en aanbevelingen.

3. Conclusies

1. De IJsselsteinse beleidspraktijk bij samenwerking is aan het verschuiven: van ‘beleid door de gemeente’ naar ‘op zijn best lokale accenten.’

Al sinds 2010 ziet de gemeente zichzelf als ‘regiegemeente’. Kern van deze visie is dat het beleid door de gemeente zelf wordt bepaald en de uitvoering wordt overgelaten aan organisaties waarin de gemeente samenwerkt met andere gemeenten. De laatste bestuursperiode neemt het college van B&W een kritischer houding aan ten opzichte van dit model: de gemeente kan het concept van het zijn van een regiegemeente niet volledig waarmaken als gevolg van de vele taken die de laatste jaren naar de gemeente zijn gegaan (decentralisaties) en de vaak verplichte of gedwongen samenwerking die daarmee gepaard gaat. In plaats van zelf het beleid te kunnen vaststellen wordt het steeds meer in

de regio vastgesteld, waarbij de gemeente op zijn best 'lokale accenten' kan meegeven. De positie van de gemeente in deze praktijk wordt door het college aangeduid met het begrip 'netwerkgemeente'.

2. De bestuurlijke structuren van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen voldoen aan de normen die voortvloeien uit de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen.

De rekenkamer constateert dat er sprake is van checks & balances in de bestuurlijke rolverdeling: zowel de rol van de gemeente als mede-eigenaar als de rol van de gemeente als klant komen in voldoende mate terug in de samenstelling van de besturen.

3. De IJsselsteinse gemeenteraad ontvangt over het algemeen zeer veel (technisch) gedetailleerde informatie over de bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regelingen en weinig informatie over de maatschappelijke doelen en de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners.

Bij het informeren van de raad ligt sterk de nadruk op de rol van eigenaar van de gemeenschappelijke regeling: de raad ontvangt over het algemeen zeer veel (technisch) gedetailleerde informatie over de bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regelingen en weinig informatie over de maatschappelijke doelen die men nastreeft (doelbereik, maatschappelijke prestaties/uitkomsten, maatschappelijke belangen). Opvallend is verder dat de gemeenteraad nauwelijks expliciete informatie over de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeenschappelijke regelingen aan de eigen inwoners ontvangt. Met deze conclusie in het achterhoofd bevreemdt het de rekenkamer niet dat in de interviews, zowel ambtelijk als bestuurlijk, erop gewezen wordt dat de raad zich te veel bezighoudt met gedetailleerde sturing van de bedrijfsvoering (het 'hoe' of 'punten en komma's').

4. De ambtelijke grip op gemeenschappelijke regelingen wordt bij enkele gemeenschappelijke regelingen nadrukkelijk georganiseerd, terwijl dat bij andere niet het geval is.

Rondom enkele gemeenschappelijke regelingen organiseren de ambtelijk accounthouders¹ van de deelnemende gemeenten zich nadrukkelijk ook separaat van de gemeenschappelijke regeling zelf. Er vindt dan overleg plaats tussen de deelnemende gemeenten waarin informatie wordt uitgewisseld en tot (voorlopige) oordeelsvorming wordt gekomen alvorens het overleg met de gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan. Voor de accounthouders hebben de gemeenten profielen opgesteld waarmee de verwachtingen over de rol en taak van de ambtelijk accounthouders duidelijk zijn. Rond andere gemeenschappelijke regelingen treft de rekenkamer deze mate van organisatie tussen gemeenten niet aan.

¹ Binnen de gemeente IJsselstein noemt men deze functionarissen geen accounthouders maar 'beleidsadviseurs.' Omwille van de leesbaarheid hebben we gemeentelijke functionarissen die een gemeenschappelijke regeling als account hebben in dit onderzoeksrapport toch 'accounthouder' genoemd.

5. In de beleidsvoorbereiding is de gemeente doorgaans afhankelijk van beleidsrelevante kennis, capaciteit en expertise aanwezig bij de gemeenschappelijke regelingen.

In de praktijk constateert de rekenkamer een sterke verwevenheid van beleid en uitvoering in plaats van een duidelijke scheiding. In de interviews wordt erkend dat in de praktijk regelmatig (delen van) de feitelijke beleidsvoorbereiding geschiedt samen met (of door) de gemeenschappelijke regelingen. Daar ligt immers een grote voorsprong als het gaat om capaciteit, expertise en beleidsrelevante informatie over de uitvoering, de wettelijke kaders, de beleidsruimte en de toekomstige ontwikkelingen.

6. Door de raad voorgenomen evaluaties vinden nauwelijks plaats.

Dit betreft zowel de in de Nota Verbonden Partijen voorgenomen evaluaties van de gemeenschappelijke regelingen zelf als een voorgenomen evaluatie over het werken met raadsrapporteurs. In de laatste fase van de uitvoering van dit rekenkameronderzoek heeft de raad opnieuw het voornemen uitgesproken om het instrument raadsrapporteurs te evalueren.

4. Aanbevelingen

4.1. Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Voer als raad een indringend en goed geïnformeerd debat over de invloed die de gemeenteraad bereid is af te staan.

- Richt het debat op het stellen van prioriteiten door de beleidstaken te benoemen waar de gemeente zoveel mogelijk autonome beleidskeuzes moet (blijven) maken ('beleid door de gemeente') en de beleidstaken waar de raad dat minder belangrijk vindt ('op zijn best lokale accenten').
- Welke invloed is de gemeenteraad bereid af te staan ten gunste van welke voordelen?

2. Actualiseer de Nota Verbonden Partijen.

- Werk de uitkomst van het raadsdebat over samenwerking uit in een nieuwe Nota Verbonden Partijen.
- Betrek daarin de nieuwe mogelijkheden en vereisten die volgen uit de aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
- Evalueer het instrument van raadsrapporteurs zoals dat in de huidige nota is opgenomen en de afgelopen jaren in de praktijk is gebracht. Betrek daarbij ook de andere formele en informele instrumenten waarover de raad beschikt om grip op gemeenschappelijke regelingen te hebben of te verkrijgen.

3. Zoek als raad verbinding met raadsleden in de regio om meer grip op gemeenschappelijke regelingen te krijgen.

- Overweeg de mogelijkheden die de wet hiertoe biedt en vergeet niet de mogelijkheden te benutten die er al waren voor de aanpassing van de Wgr (zie bijlage 1).

- Denk aan formele mogelijkheden zoals het instellen van een regionale adviescommissie én informele zoals overleg tussen raadsrapporteurs uit de gemeenten die deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling.

4. Kies als raad voor meer raadsbemoeyenis met de (beoogde) maatschappelijke resultaten en de kwaliteit van dienstverlening die voor inwoners van belang zijn en zie af van gedetailleerde technische raadsbemoeyenis met de bedrijfsvoering van gemeenschappelijke regelingen.

- Vraag nadrukkelijk om informatie over maatschappelijke prestaties, belangenafwegingen en voorgenomen beleidskeuzes.
- Evalueer iedere bestuursperiode de gemeenschappelijke regelingen in het licht van de maatschappelijke doelen die de raad voor de gemeenschappelijke regeling heeft gesteld. Benoem expliciet welke gemeenschappelijke regeling wordt uitgezonderd van evaluatie.

4.2. Aanbevelingen aan het college en organisatie

5. Breng de raad in stelling door haar nadrukkelijk te informeren over:

- **de maatschappelijke prestaties van de gemeenschappelijke regeling;**
- **de kwaliteit van dienstverlening van de gemeenschappelijke regeling;**
- **de politieke-bestuurlijke keuzes die op de gemeenschappelijke regeling afkomen.**
- Ook voor het bestuur van gemeenschappelijke regelingen is er met de aanpassingen in de Wgr een actieve informatieplicht naar de raden gekomen. Dring er binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling op aan dat in de informatie aan de raad maatschappelijke prestaties, kwaliteit van dienstverlening en politieke keuzes centraal komen te staan.

6. Overweeg voor alle gemeenschappelijke regelingen de ambtelijk grip nadrukkelijker met de andere deelnemende gemeenten te organiseren.

- Denk daarbij aan overleg tussen deelnemende gemeenten separaat van de gemeenschappelijke regeling zelf, het opstellen van een profiel voor de accounthouders binnen de gemeenten.
- Om de IJsselsteinse ambitie van de regiegemeente en eigen beleid (scheiding beleid en uitvoering) waar te maken is de aanwezigheid van ambtelijke expertise bij de deelnemende gemeenten van belang. In dat verband kan overwogen worden om de benodigde ambtelijke expertise ook tussen de gemeentelijke accounthouders van de deelnemende gemeenten te verdelen.

5. Bestuurlijke reactie



postadres Postbus 26, 3400 AA IJsselstein

Rekenkamer IJsselstein
t.a.v. de heer drs. R.J.F. Paulussen

(via: rekenkamerijsselstein@gmail.com)

bezoekadres

Overtoom 1
3401 BK IJsselstein

t 14 030
f 030 6884350
e info@ijsselstein.nl

Betreft: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Grip op gemeenschappelijke regelingen.

uw kenmerk		zaaknummer	1350	Datum	12 juli 2022
uw brief van	21 juni 2022		657	blad 1 van 2	
behandeld door	Erna Dijkhof/Hans Heijmans			bijlagen	1

Geachte leden van de rekenkamer IJsselstein,

Met belangstelling hebben wij uw nota 'Grip op gemeenschappelijke regelingen' gelezen. Hieronder onze bestuurlijke reactie op de aanbevelingen voor het college en de organisatie in uw nota.

We onderschrijven het belang van grip op de uiteenlopende samenwerkingsverbanden van de gemeente.

We herkennen de door u geformuleerde conclusies. De beleidspraktijk verschuift van lokale beleidsvorming naar beleidsvorming in de regio en/of met de gemeenschappelijke regeling zelf waarbij wij lokale accenten meegeven. Er zijn checks & balances in de bestuurlijke rolverdeling.

Over uw aanbevelingen aan het college en de organisatie merken wij het volgende op. Wij kunnen de grip op samenwerking versterken door het voeren van het debat daarover en de informatie aan de raad meer te richten op het effect en de kwaliteit van dienstverlening. En de politieke keuzes die gemaakt kunnen worden.

Wij onderzoeken de meerwaarde om meer verbinding te zoeken met de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regelingen.

Wij merken hierbij op dat uw aanbevelingen aan de raad over de evaluatie van de gemeenschappelijke regelingen, de rol van raadsrapporteurs, de actualisering van de nota verbonden partijen, een nieuwe bestuursperiode én de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 juli randvoorwaardelijk zijn voor een passende grip op samenwerking.

In de bijgevoegde raadsinformatiebrief van 27 juni 2022 over de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is onder andere aangegeven dat wij de uitkomsten van uw onderzoek betrekken bij het inregelen van deze wetswijzigingen. Verder is daarin aangegeven dat we bezien hoe we dit in samenwerking met de raad aan kunnen pakken.

We wachten met belangstelling uw definitieve rapportage aan de raad af. Op basis daarvan gaan wij graag met (een vertegenwoordiging van) de raad in gesprek over de wijze waarop ambtelijke organisatie en raad met de aanbevelingen voor respectievelijk college, organisatie en raad uit uw rapportage aan de slag gaan.

De gemeente IJsselstein gebruikt uw persoonsgegevens uitsluitend voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt. Voor meer informatie daarover kunt u contact opnemen met de behandelend ambtenaar van onze gemeente.

Bankrelatie BNG
NL79BNGH028.50.09.958
Bankrelatie RABO
NL83RABO0320.72.82.85

zaaknummer 1350657
blad 2 van 2

Hoogachtend,
Het college van IJsselstein,



drs. W.M. van de Werken
secretaris



mr. P.J.M. van Domburg
burgemeester

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding van het onderzoek

In de context van de bestuurlijke inrichting van Nederland is deelname aan samenwerkingsverbanden een vanzelfsprekendheid. Door de toename van de complexiteit en het aantal taken die door lagere overheden moeten worden uitgevoerd, is het aantal samenwerkingsverbanden in korte tijd eveneens toegenomen. In 2017 werkten gemeenten in gemiddeld 27 verbanden samen, drie jaar later is dat aantal gestegen naar gemiddeld 33.² Kijken we specifiek naar samenwerkingsverbanden die gebaseerd zijn op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn er in 2020 meer gemeenschappelijke regelingen (424) dan gemeenten (355). Dit beeld staat in schril contrast met het ooit zo overzichtelijke huis van Thorbecke met daarin de herkenbare bestuurslagen gemeenten, provincies en rijk. Vanwege de grote hoeveelheid en verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden wordt er dan ook wel gesproken over het binnenlands bestuur als ‘lappendeken’ of ‘bestuurlijke spaghetti.’³ Ook voor volksvertegenwoordigers is het steeds lastiger een weg te vinden in een versnipperd veld van taken, organisaties en bestuurlijke besluitvormingsprocessen.

Gelet op het voorgaande stond de afgelopen jaren het onderwerp ‘grip op gemeenschappelijke regelingen’ en ‘regiegemeente’ al op de groslijst van mogelijke onderwerpen voor onderzoek door de IJsselsteinse rekenkamer. Nadat ook vanuit de gemeenteraad de interesse voor deze onderwerpen aan de rekenkamer bekend werden gemaakt heeft de rekenkamer definitief besloten tot een onderzoek. Doel van het onderzoek is dan inzichtelijk te maken hoe het in de gemeente staat met de grip op gemeenschappelijke regelingen en na te gaan of en hoe deze kan worden versterkt, mede met toepassing van de nieuwe wet.

1.2. Centrale vraag, deelvragen en normenkader

Het voorgaande bracht de rekenkamer tot de volgende centrale vraag.

Wat is de grip van de gemeente IJsselstein op gemeenschappelijke regelingen en hoe geeft de gemeenteraad in het verlengde daarvan invulling aan de sturingsmogelijkheden die er zijn?

De rekenkamer hanteert het begrip ‘grip’ als een verzamelterm waarmee wordt aangeduid of de gemeenteraad toekomt aan het stellen van kaders en of de informatie- en verantwoordingsbehoefte van de raad vervuld wordt.⁴

² PROOF adviseurs, 2020, p. 2. en Tweede Kamer, 2019-2020, 35 513, nr. 3, p. 2.

³ Zie ook Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021, p. 25

⁴ Vgl. PROOF adviseurs 2020, p. 12.

De centrale vraag is uitgewerkt in onderstaande zes deelvragen.

1. Is er sprake van een IJsselsteinse visie op de samenwerking met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen? Hoe wil IJsselstein sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen vormgeven?
2. Hoe is de bestuurlijke structuur van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen vormgegeven en voldoet de gemeente daarmee aan de richtlijnen uit de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen?
3. Hoe oordelen betrokken ambtenaren, directies en bestuurders over de responsiviteit van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen?
4. Is er bij gemeenschappelijke regelingen een duidelijke koppeling tussen beleidsdoelen van de gemeente IJsselstein enerzijds en doelen van de gemeenschappelijke regeling anderzijds?
5. Hoe geeft de gemeente IJsselstein feitelijk vorm aan sturing van en verantwoording over gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder gekeken naar de rol van de raad?
6. Zijn er aanbevelingen denkbaar waarmee de grip van de gemeente IJsselstein op gemeenschappelijke regelingen verbeterd kan worden?

De rekenkamer startte dit onderzoek met een vraagstelling waarin meer de nadruk werd gelegd op de 'regisserende rol' waarvoor de gemeente in het verleden heeft gekozen. Omdat gedurende het onderzoek duidelijk werd dat de gemeente dit begrip inmiddels niet meer centraal stelt, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om ook de vraagstelling aan te passen naar een in de ogen van de onderzoekers neutraler benadering met het begrip 'grip': het gaat er de rekenkamer tenslotte niet om te beschrijven of de gemeente voldoet aan de principes van het regisseren (wat deze ook mogen inhouden). Het doel van de rekenkamer is meer gelegen in het beantwoorden van de vraag of de gemeente in staat is gebleken sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen, verantwoording af te leggen over deze regelingen en te controleren of de regelingen in voldoende mate de doelstellingen bereiken die voor de gemeente en haar inwoners van belang zijn.

1.3. Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de vraag wat de grip van de gemeente IJsselstein op gemeenschappelijke regelingen is door te kijken naar vier gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelneemt. Het onderzoek richt zich daarmee op het doen van uitspraken over sturing vanuit de gemeente en de verantwoording van de gemeenschappelijke regelingen aan de gemeente. Daarmee richt het onderzoek zich nadrukkelijk niet op het presteren van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen, of de sturing en verantwoording wat betreft andere deelnemende gemeenten.

Omdat de begrippen ‘verbonden partij’ en ‘gemeenschappelijke regeling’ in de praktijk nog wel eens door elkaar worden gebruikt is een definitie van belang. In dit onderzoek hanteren we de definities uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Een verbonden partij is dan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. IJsselstein maakt vervolgens onderscheid in drie soorten verbonden partijen, namelijk (1) gemeenschappelijke regelingen, (2) stichtingen en verenigingen en (3) vennootschappen en coöperaties.⁵ Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband tussen meerdere gemeenten, waarbij de Wet gemeenschappelijke regelingen de grondslag voor de samenwerking vormt. De gemeenschappelijke regelingen vormen een duidelijke meerderheid binnen de verbonden partijen. In afbeelding 1 is een overzicht van de verbonden partijen in IJsselstein opgenomen.

Verbonden partijen IJsselstein		
Gemeenschappelijke regelingen	Stichtingen & verenigingen	Vennootschappen & coöperaties
<ul style="list-style-type: none"> - Afvalverwijdering Utrecht - Reinigingsbedrijf <u>Midden Nederland</u> - <u>GGDrU</u> - Recreatieschap Stichtse Groenlanden - Veiligheidsregio Utrecht - Regionaal Historisch centrum Rijnstreek en Lopikerwaard - Werk en inkomen Lekstroom - Belastingssamenwerking Rivierenland - Omgevingsdienst regio Utrecht 	<ul style="list-style-type: none"> - Inkoopbureau <u>Midden Nederland</u> - <u>WerkWIJSS</u> - <u>WerkWIJSS</u> Schoon 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Vitens</u> - Bank Nederlandse gemeenten

Afbeelding 1: Overzicht verbonden partijen Gemeente IJsselstein

1.4. Selectie onderzocht gemeenschappelijke regelingen

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek neemt gemeente IJsselstein deel aan 9 gemeenschappelijke regelingen. De rekenkamer heeft voor dit onderzoek een selectie gemaakt van vier gemeenschappelijke regelingen die zeer uiteenlopen qua omvang, breedte van het takenpakket, de aard van de beleidsterreinen (zowel het fysieke als het sociale domein), en de mate waarin er sprake is van beleidsrijke taken. Op basis van deze criteria is besloten de gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), Werk en Inkomen Lekstroom (WIL), Belastingssamenwerking Rivierenland (BSR) en het Regionaal Historisch Centrum, Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC) te onderzoeken. Met deze selectie bestrijkt de rekenkamer in het onderzoek circa 19% van de IJsselsteinse begroting en bijna de helft van de uitgaven die in IJsselstein via gemeenschappelijke regelingen verlopen. In het

⁵ Gemeente IJsselstein, programmabegroting 2022

derde hoofdstuk van dit rapport zijn de in het onderzoek betrokken gemeenschappelijke regelingen verder beschreven.

1.5. Onderzoeksverantwoording

De rekenkamer heeft het onderzoek bewust breed aangepakt. Buiten intern betrokkenen heeft de rekenkamer ook het perspectief van de gemeenschappelijke regelingen in het onderzoek betrokken. De rekenkamer achtte het zorgvuldig om bij het onderzoek ook met de directies van de gemeenschappelijke regelingen zelf te spreken. Belangrijk is wel op te merken dat de focus van het onderzoek is blijven liggen op de grip van de gemeente IJsselstein op gemeenschappelijke regelingen en nadrukkelijk niet op het presteren van de gemeenschappelijke regelingen zelf.

Na een startbijeenkomst met de ambtelijk betrokkenen is de rekenkamer begonnen met een inventarisatie van relevante documenten over de grip op gemeenschappelijke regelingen, zoals de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen uit 2015 en een eerste analyse van deze documenten. In deze fase is ook een globale inventarisatie ondernomen van de (toen) voorgenomen wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Gedurende de looptijd van het onderzoek is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen, waardoor in dit rapport in paragraaf 2.4 ook duidelijkheid kan worden verschaft over de inhoud van deze wijzigingen.

Gelijktijdig aan deze inventarisatie heeft de rekenkamer een normenkader ontwikkeld. Hierbij zijn concrete normen geformuleerd, waarbij de rekenkamer onder meer aansluiting heeft gezocht bij de richtlijnen die in de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen zijn opgenomen: het normenkader representeert daarmee in hoge mate wat de gemeente zichzelf ten doel heeft gesteld.

Na de analyse van algemene documenten hebben de onderzoekers ook een selectie gemaakt uit de gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente IJsselstein deelneemt met als doel de grip op deze regelingen diepgaander te bestuderen. Na de selectie volgde een tweede ronde in het verzamelen van documenten, ditmaal gericht op documenten die meer specifiek betrekking hadden op de individuele regelingen. Een beschrijving van de geselecteerde gemeenschappelijke regelingen is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Na de analyse van deze documenten heeft de rekenkamer gespreksleidraden opgesteld en interviews gehouden met alle accounthouders, beleidsadviseurs, businesscontrollers vanuit de gemeente IJsselstein en de directies en accounthouders van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen. Omdat in de IJsselsteinse aanpak een belangrijke rol is weggelegd voor raadsleden die zijn benoemd als rapporteur zijn zij ook geïnterviewd. De portefeuillehouders binnen het college van B&W kregen ieder een individuele vragenlijst voorgelegd. Als laatste zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder regionale samenwerking en de bestuursadviseur (a.i.) van de gemeente IJsselstein.

De interviews hadden een semi-gestructureerd karakter: het waren open gesprekken waarin de geïnterviewden - buiten een aantal steeds terugkerende items - veel ruimte hadden zaken zelf aan te dragen. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die voor akkoord zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

Het onderzoek en de voortgang ervan is meerdere keren besproken binnen de vergadering van de rekenkamer. Zoals ook opgenomen in het onderzoeksprotocol van de rekenkamer is in de laatste fase van het onderzoek een voorlopige opzet van het rapport en enkele uitwerkingen voorgelegd en besproken met de tegenlezer binnen de rekenkamer.

Nadat de rekenkamer een concept van de rapportage heeft vastgesteld is het rapport voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Na het verwerken van de reactie daarop is de bestuurlijke nota geschreven waarna, zoals gebruikelijk, het college van B&W gevraagd is om een reactie. Deze reactie is één-op-één opgenomen in de bestuurlijke nota.

Vanwege ziekte van enkele medewerkers binnen de gemeente IJsselstein heeft het onderzoek al in de eerste fase vertraging opgelopen. Hierdoor was het niet meer mogelijk het rapport voor de verkiezingen te publiceren. Ook na de verkiezingen kampte de gemeente met dit probleem en ontving de rekenkamer met vertraging reactie op verzoeken om informatie.

1.6. Context: IJsselstein in de regio

Gelijktijdig aan het uitvoeren van dit onderzoek is het gemeentebestuur gestart met het ontwikkelen van een toekomstperspectief 2040. De aanleiding van dit toekomstperspectief is de gedachte dat de gemeente binnen de regio 'op twee benen hinkt' door met een been in de verstedelijking van de metropoolregio Utrecht te staan en met het andere in de Lopikerwaard en het Groene Hart.⁶ Omdat veel vraagstukken die op de gemeente afkomen een 'regionale component' in zich hebben is 'de positionering' een bestuurlijk vraagstuk dat hoog op de agenda staat van de gemeenteraad van IJsselstein. In een eerste onderzoek is door een extern bureau de IJsselsteinse samenleving over uiteenlopende thema's geraadpleegd. Het levert een rapportage op waarin beschreven is hoe IJsselsteiners denken over identiteit, wonen en leven, voorzieningen, ondernemen scholing en profilering en duurzaamheid en mobiliteit. Na de raadpleging heeft het gemeentebestuur zich voorgenomen verdere afwegingen te gaan maken 'over de manier waarop de gemeente haar taken uitvoert en hoe zij daarbij samenwerkt, in de stad en in de regio.'⁷ De rekenkamer denkt dat dit rekenkameronderzoek bij de verdere uitwerking daarvan behulpzaam kan zijn: de bevindingen die in hoofdstuk vier zijn beschreven geven inzicht in de mogelijkheden die IJsselstein heeft om als gemeente(raad) de grip op gemeenschappelijke regelingen te versterken – en daarmee indirect ook de positie van de gemeente in de regio.

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de actuele ontwikkelingen in Nederland geschetst die een rol spelen bij het ontstaan en samenwerken via gemeenschappelijke regelingen.

⁶ Bureau Ruimtevolk, 2022, p. 4.

⁷ Bureau Ruimtevolk, 2022, p. 4.

2. Ontwikkelingen rond gemeenschappelijke regelingen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de dynamiek beschreven rondom gemeenschappelijke regelingen door eerst kort de oorsprong, groei en het toenemende belang van samenwerking voor gemeenten te schetsen. Ook gaan de onderzoekers hier in op de complexiteit die gepaard gaat met het samenwerken in gemeenschappelijke regelingen en die aanleiding zijn voor een aantal actuele discussies. In paragraaf 2.4 vindt u een samenvatting van de mogelijkheden die de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (2022) biedt om de geschetste problematiek aan te pakken.

2.2. Oorsprong en groei in gemeenschappelijke regelingen

In de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar ‘participatiesamenleving’ zijn gemeenten in toenemende mate gaan samenwerken met anderen partijen. Dit kunnen bijvoorbeeld private partijen, gesubsidieerde instellingen, inwoners of gemeenschappelijke regelingen zijn.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft de toename van verbonden partijen geanalyseerd aan de hand van de omvang van gemeentelijke uitgaven die via deze samenwerkingsverbanden verlopen. Het gaat hierbij dus om budgetten uit de gemeentelijke begroting die via “de handen van verbonden partijen” worden uitgegeven. Zij constateren dat in 2005 slechts 8% van de gemeentelijke uitgaven via samenwerkende partijen verliep, in 2018 is dit percentage toegenomen naar 20%. Bij kleinere gemeenten, onder de 50.000 inwoners zien zij het percentage oplopen naar 40%.⁸

De rekenkamer heeft dit percentage voor gemeente IJsselstein berekend. Voor de gemeente IJsselstein geldt dat bijna een derde van de begrote uitgaven via een samenwerkingsverband wordt uitgegeven. Om dit cijfer te nader te duiden vindt u in onderstaande tabel een aantal met IJsselstein vergelijkbare gemeenten⁹.

Overzicht aandeel uitgaven van programmabegroting 2022 dat via samenwerkingsverbanden verloopt		
percentage lasten op totaal begroting	bedrag aan lasten per inwoner	
IJsselstein	31%	€ 775
Epe	43%	€ 1.230
Coevorden	4%	€ 139
Hof van Twente	13%	€ 359
Zeewolde	18%	€ 536

⁸ ROB (2021), p. 26.

⁹ De cijfers zijn gebaseerd op de uitgaven van de gemeente aan GR zoals in de programmabegroting 2022 staat vermeld.

2.3. Spanningen gemeenschappelijke regelingen

Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek staan gemeenschappelijke regelingen volop in de belangstelling. Zo ziet de rekenkamer recent veel journalistieke publicaties waarin er aandacht is voor regionale samenwerking. Het betreft doorgaans zeer kritische beschouwingen, veelal gesteund door een onderzoek naar de beelden en ervaringen van raadsleden met regionale samenwerking. De Volkskrant bericht op basis van een door henzelf uitgevoerd onderzoek dat 61% van de raadsleden zegt geen invloed te hebben op regionale samenwerkingsverbanden.¹⁰ In een opiniërend stuk in de Correspondent vestigt Marc Chavannes de aandacht op de noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (een 'vluchtroute') als gevolg van de vele taken die de gemeente er van het rijk heeft bijgekregen ('in 2015 ging het met bakken tegelijk de deur uit'). Samen met tekortschietende financiën en de 'Haagse regels' wordt volgens Chavannes de ruimte voor eigen beleid en democratisch debat steeds kleiner.¹¹ Een conclusie die ruim drie jaar eerder ook door de Groningse hoogleraar Staatsrecht Elzinga werd getrokken.¹² Uit een recente bijdrage van onderzoeksjournalist Lievense Adriaanse in NRC blijkt dat deze vraagstukken ook heel nadrukkelijk spelen in IJsselstein.¹³

Ook in het eerder aangehaalde rapport van de ROB wordt ingegaan op de spanningen die het uitvoeren van taken in gemeenschappelijke regelingen oproept. Met de titel '*Droomland of niemandsland*'¹⁴ benadrukt de ROB dat een samenwerkingsverband aantrekkelijk is omdat het vanwege schaalgrootte oplossingen biedt voor gemeenten. Denk daarbij aan efficiency, continuïteit, het voorkomen van herindelingen en omdat steeds meer maatschappelijke opgaven een aanpak vragen die de gemeentegrenzen overschrijdt. Aan de andere kant worden de samenwerkingsverbanden als 'niemandsland' gezien, omdat de democratische controle afwezig lijkt. Gemeenteraden hebben onvoldoende grip en invloed op de veelvormige samenwerkingsverbanden waarmee de democratische legitimiteit in het geding komt.

Gelet op het voorgaande is het wellicht niet zo verrassend dat in recent onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) een meerderheid van de raadsleden de gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging voor de lokale politiek ziet, en ontevreden is over de mogelijkheden om regionale besluitvorming te beïnvloeden.¹⁵ Gekeken naar eerdere onderzoeken van de NVR (2013, 2017 en 2021) dan valt bovendien op dat deze onvrede de afgelopen jaren is toegenomen.¹⁶

¹⁰ Volkskrant, 11 maart 2022.

¹¹ De Correspondent, 2022.

¹² Binnenlands Bestuur, 17-12-2019.

¹³ NRC, 22 februari 2022.

¹⁴ ROB, *Droomland of niemandsland*, juni 2021

¹⁵ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021, p. 4, p. 47.

¹⁶ Nederlandse Vereniging voor raadsleden, raadsleden onderzoek 2021

2.4. Aanpassingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen

De discussie over de pro's en contra's van regionale samenwerking wordt al jarenlang gevoerd. Er lijkt echter nu een momentum om iets aan de geschetste problematiek te doen. Dat begint allereerst bij de constatering dat er, zonder grote structuurwijzigingen of radicale maatregelen op de schaal van concrete samenwerkingsverbanden mogelijkheden tot verbeteringen zijn. De afgelopen jaren hebben veel rekenkameronderzoeken aan het licht gebracht dat samenwerkende gemeentebesturen het nogal laten afweten als het gaat om goede, op de rol van de gemeenteraad toegesneden informatie. Eveneens blijkt dat gemeenteraden op hun beurt weinig gebruik maken van de mogelijkheden die al jaren bestaan om invloed uit te oefenen.¹⁷

De wetgever heeft getracht gehoor te geven aan de problematiek rondom de samenwerkingsverbanden die in de vorige paragraaf is geschetst en is met aanpassing van de wet gekomen. Doel van de aanpassing was tweeledig: in de eerste plaats het bewust maken van de reeds bestaande mogelijkheden door het vergroten van kennis daarover onder raadsleden. In de tweede plaats het uitbreiden van de mogelijkheden om als gemeenteraad bij een gemeenschappelijke regeling betrokken te zijn en het verbeteren van de informatiepositie van de raad.

In 2021 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De inwerkingstreding van de wet is per 1 juli 2022. Het deel van de wet dat rechten geeft aan volksvertegenwoordigers gaat dan direct in. Voor het andere deel (verplichtingen om bestaande gemeenschappelijke regelingen aan te passen, om zo scherpere afspraken te maken over bijvoorbeeld uittreding of evaluatie) geeft de wet een implementatieperiode van 2 jaar.¹⁸

De wet biedt raadsleden diverse instrumenten/mogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende rol naar een gemeenschappelijke regeling vorm te geven.¹⁹

Hieronder volgt een korte schets van de belangrijkste mogelijkheden die de wet raadsleden biedt. Een schematisch overzicht van de wijzigingen vindt u in bijlage 1.

Introductie regionale adviescommissie

Een dergelijke adviescommissie bestaande uit raadsleden van deelnemende gemeenten kan fungeren als een 'vooruitgeschoven post' en het bestuur van de gemeenschappelijke regeling adviseren. Ook kan deze commissie een rol vervullen voor de deelnemende raden door besluiten voor te bereiden en te adviseren bij zienswijze of besluitvorming. De wet biedt een mogelijkheid raadsleden een vergoeding te geven voor extra inspanning door deelname aan een gemeenschappelijke adviescommissie²⁰. Deze commissie moet door het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling worden ingesteld. Dit kan alleen plaatsvinden als alle deelnemende raden hiermee instemmen.

¹⁷ Broere, E., Peters, K. en C. Sengers, (2022), p. 11.

¹⁸ Nieuwsbericht op de website van de Rijksoverheid na vaststelling van de wet door de Eerste Kamer, d.d. 14-12-2021.

¹⁹ Tweede Kamer, memorie van toelichting wijziging Wgr

²⁰ De vergoeding voor deze commissie wordt gebaseerd op artikel 3.1.4. van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.

Verruiming mogelijkheid tot indienen van zienswijze

Voorheen bestond deze mogelijkheid alleen bij begrotingsbesluiten, met de nieuwe wet kan bij veel meer besluiten een zienswijze worden voorgelegd. De gemeenschappelijke regeling en de deelnemende raden kunnen gezamenlijk bepalen welke beslissingen van de gemeenschappelijke regeling aan de raden moeten worden voorgelegd voor een zienswijze. De bedoeling is om raden in een vroegtijdig moment invloed te geven op voorgenomen beslissingen. Om te bewerkstelligen dat de zienswijze serieus wordt genomen is bepaald dat altijd gemotiveerd, schriftelijk en voorafgaand aan het besluit op de zienswijze wordt gereageerd.

Actieve informatieplicht van het bestuur naar de gemeenteraad

De actieve informatieplicht van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling naar de gemeenteraad wordt geformaliseerd. Dit is een vergelijkbare plicht zoals die nu van college naar raad geldt. Deze verplichting richt zich niet alleen op informatie over te nemen besluiten, maar betreft alles dat de raad behoort te weten om zijn taak goed te kunnen vervullen. In de regeling moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd.

Termijnen aanleveren kadernota en (ontwerp)begroting

De termijnen voor het aanleveren door het samenwerkingsverband van de kadernota en (ontwerp)begroting (van 8 naar 12 weken vooraf) worden aangepast om raden meer ruimte en positie te geven in het begrotingsproces.

Participatie inwoners

Het wordt verplicht om in de gezamenlijke regeling afspraken op te nemen over participatie van inwoners en andere belanghebbenden. Binnen gemeenten zijn vormen van inspraak meestal geregeld, voor gemeenschappelijke regeling geldt dit veelal niet. Door expliciet afspraken te maken over participatie van inwoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven kan dit geborgd worden bij gemeenschappelijke regeling waar dit wenselijk is.

Regionale onderzoekscommissie

De raden die actief zijn binnen een gemeenschappelijke regeling kunnen een regionale onderzoekscommissie instellen (gemeenschappelijk recht van enquête) om onderzoek te doen naar de gemeenschappelijke regeling. Met deze 'stok achter de deur' kan de raad haar controlerende rol naar het bestuur van de gemeenschappelijke regeling versterken. Ook de lokale rekenkamers krijgen meer duidelijkheid: zij hebben de volledige bevoegdheid onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De wet verplicht een rekenkamer de andere rekenkamers van de deelnemers te informeren als een onderzoek naar het samenwerkingsverband wordt ingesteld.

Verplichte afspraken over evaluatie van het samenwerkingsverband

Afspraken over evalueren moeten verplicht in de regeling worden opgenomen, zodat er periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de samenwerking. De gemeenteraden zijn vrij in het bepalen van de frequentie en inhoud van deze evaluaties.

Uittreding

In de huidige regeling is het al verplicht om in de regeling afspraken te maken over de gevolgen bij uittreding van partijen. Deze regels zijn aangescherpt omdat in de praktijk bleek dat er veel problemen bij uittreding werden ervaren. Toegevoegd is dat in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Na de beschrijving van de algemene ontwikkelingen rondom gemeenschappelijke regelingen in dit hoofdstuk, gaat het volgende hoofdstuk in op de vier specifieke gemeenschappelijke regelingen die voor dit onderzoek zijn geselecteerd.

3. Beschrijving gemeenschappelijke regelingen in onderzoek

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk vindt u een korte schets van de vier gemeenschappelijke regelingen waar dit onderzoek zich op richt. In de beschrijvingen van de gemeenschappelijke regelingen in dit hoofdstuk gaan we in op de impact van de taken van de gemeenschappelijke regeling op de inwoners van IJsselstein en de omvang van de financiële middelen die met de regeling gepaard gaan.

3.2. Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC)

	RHC	BSR	ODRU	WIL
aantal deelnemers	7	10	15	4
begrote lasten 2022 * 1.000	€ 152	€ 574	€ 1.871	€ 12.402
aantal formatieplaatsen	7	61	149	141
bedrag per inwoner	€ 4	€ 17	€ 55	€ 367
percentage begroting IJsselstein	0,2%	0,6%	2,0%	14,8%

Het RHC voert de wettelijke archieftaken uit. Dat betekent het beheren van archief dat ouder is dan twintig jaar en het ontsluiten/toegankelijk maken van dit archief voor inwoners. De streekarchivaris van het RHC is tevens belast met het interne toezicht op de archiefzorg en het informatiebeheer van de gemeente IJsselstein. Er zijn geen beleidsmatige taken overgedragen aan het RHC. Dit betekent niet dat het RHC niet te maken heeft met externe ontwikkelingen die invloed hebben op de uitvoering van haar taken. In de interviews werden bijvoorbeeld het bedenken van oplossingen voor het duurzaam archiveren van websites en video-notulen van raadsvergaderingen genoemd.

Deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling RHC zijn naast IJsselstein, de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Lopik, Montfoort, Oudewater, Woerden en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden.

De samenwerking is formeel geregeld via een gemeenschappelijke regeling die het college met instemming van de raad aangaat. Ook andere besluiten die de gemeenschappelijke regeling aangaan kunnen door het college worden genomen. De algemene leiding van het RHC berust bij de Archiefcommissie. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers uit de colleges van de deelnemers. De gemeenteraad van IJsselstein ontvangt jaarlijks de ontwerpbegroting en kan daar een zienswijze over indienen. De overige informatie, zoals jaarverslag en jaarrekening ontvangt de raad ter kennisname.

De uitgaven aan deze gemeenschappelijke regeling bedragen minder dan 0,2% van de totale begroting van IJsselstein en de directe impact van het RHC op de inwoners van IJsselstein is

beperkt. Alleen inwoners die op zoek zijn naar historische informatie krijgen direct met het RHC te maken.

3.3. Belastingsamenwerking Rivierenland (BSR)

	RHC	BSR	ODRU	WIL
aantal deelnemers	7	10	15	4
begrote lasten 2022 * 1.000	€ 152	€ 574	€ 1.871	€ 12.402
aantal formatieplaatsen	7	61	149	141
bedrag per inwoner	€ 4	€ 17	€ 55	€ 367
percentage begroting IJsselstein	0,2%	0,6%	2,0%	14,8%

Deze samenwerking bestaat sinds 2008 en heeft als doel om door gezamenlijke professionele uitvoering van de belastingtaken financiële, kwalitatieve en procesmatige voordelen te behalen. Het gaat hierbij om de volgende taken. Heffing en invordering van belastingen, de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken en de uitvoering van de werkzaamheden voor de basisregistratie adressen en gebouwen.

In deze gemeenschappelijke regeling werken de gemeenten Culemborg, IJsselstein, Maasdiel, Montfoort, Tiel, West Betuwe (fusiegemeente Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen), West Maas en Waal, Wijk bij Duurstede, de gemeenschappelijke regeling Avri (afvalverwijdering Rivierenland) en het Waterschap Rivierenland samen.

De samenwerking is formeel geregeld via een gemeenschappelijke regeling met een algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende partijen en een dagelijks bestuur gekozen uit deze vertegenwoordigers.

De BSR heeft geen verordenende bevoegdheden en is een beleidsarme gemeenschappelijke regeling. Het besluit over de belastingverordeningen en de bijbehorende tarieven is een bevoegdheid die bij de individuele gemeenteraden ligt. Ook is de BSR geen statische uitvoeringsorganisatie. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals het aanpassen van het invorderingsbeleid ten tijde van de coronapandemie of de mogelijke toekomstige verruiming van het gemeentelijk belastinggebied heeft invloed op de taken van deze gemeenschappelijke regeling.

De financiële bijdrage van IJsselstein aan de belastingsamenwerking is minder dan 1% van het totaal van de begroting van de gemeente IJsselstein. De impact op de inwoners van IJsselstein is groot. Alle inwoners hebben via de belastingaanslagen te maken met de dienstverlening van deze organisatie.

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks de conceptbegroting en kan daar een zienswijze over indienen.

3.4. Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU)

	RHC	BSR	ODRU	WIL
aantal deelnemers	7	10	15	4
begrote lasten 2022 * 1.000	€ 152	€ 574	€ 1.871	€ 12.402
aantal formatieplaatsen	7	61	149	141
bedrag per inwoner	€ 4	€ 17	€ 55	€ 367
percentage begroting IJsselstein	0,2%	0,6%	2,2%	14,8%

Gemeente IJsselstein is in 2015 toegetreden tot de Omgevingsdienst regio Utrecht. De taken van de omgevingsdienst betreffen advisering op het gebied van milieu en gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor de gemeente IJsselstein voert de omgevingsdienst taken uit op de volgende gebieden:

- duurzaamheid en klimaat;
- vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- ontwikkelingen in het kader van de omgevingswet;
- overige wettelijke taken (wet geluidshinder, bodembescherming, winkeltijden wet, monumenten)

De deelnemende gemeenten aan de omgevingsdienst zijn Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen (m.i.v. 2019 Vijfheerenlanden), Wijk bij Duurstede, Woerden, IJsselstein en Zeist.

De ODRU is niet alleen een uitvoeringsorganisatie maar ook een kennisorganisatie die een belangrijke rol heeft in de beleidsvoorbereiding van het gemeentelijk beleid. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de taken van de ODRU. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de invoering van de omgevingswet of problemen rondom PFAS issues. Er zijn diverse specialismen, bijvoorbeeld het archeologisch beleid of milieuaspecten, waarvan de kennis niet meer binnen de gemeente aanwezig is en vanuit de ODRU moet worden betrokken.

De samenwerking is formeel geregeld via een gemeenschappelijke regeling met een algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende partijen en een dagelijks bestuur gekozen uit deze vertegenwoordigers.

Een deel van de inwoners en ondernemers van IJsselstein krijgen te maken met de ODRU in verband met vergunningverlening. De financiële bijdrage aan de ODRU bedraagt ruim 2% van de begroting van IJsselstein. De gemeenteraad ontvangt jaarlijks de conceptbegroting en kan daar een zienswijze over indienen.

3.5. Werk en inkomen Lekstroom (WIL)

	RHC	BSR	ODRU	WIL
aantal deelnemers	7	10	15	4
begrote lasten 2022 * 1.000	€ 152	€ 574	€ 1.871	€ 12.402
aantal formatieplaatsen	7	61	149	141
bedrag per inwoner	€ 4	€ 17	€ 55	€ 367
percentage begroting IJsselstein	0,2%	0,6%	2,2%	14,8%

WIL voert vanaf 2013 taken uit voor de deelnemende gemeenten op het terrein van werk en inkomen. Meer specifiek gaat het daarbij om taken waar gemeenten op grond van de volgende wetten toe verplicht zijn: Participatiewet; Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen; Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen; Minimabeleid; Besluit bijstandsverlening zelfstandigen; Wet gemeentelijke schuldhulpverlening; Wet kinderopvang (artikel 1.22 tot en met 1.28); Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Het is de bedoeling dat WIL met behulp van deze regelingen voor een adequaat aanbod van diensten aan inwoners zorgt.

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben regelmatig een effect op de werkzaamheden van WIL. Voorbeelden hiervan zijn de recente maatregelen voor tijdelijke inkomensondersteuning (TONK) tijdens de coronapandemie.

De gemeenten Lopik, Nieuwegein en Houten nemen naast IJsselstein deel aan deze samenwerking.

De samenwerking is formeel geregeld via een gemeenschappelijke regeling met een algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende partijen en een dagelijks bestuur gekozen uit deze vertegenwoordigers.

De gemeente IJsselstein heeft bevoegdheden op grond van bovenstaande wetten en regelingen overgedragen aan het algemeen bestuur van WIL. Uitzondering hierop zijn de bevoegdheden rondom het lokaal minimabeleid en de bijzondere bijstand.

Bijna 15% (dit is inclusief uitkeringen) van de begroting van IJsselstein wordt uitgegeven door deze verbonden partij. Een deel van de inwoners en ondernemers van IJsselstein heeft te maken met de dienstverlening van dit samenwerkingsverband. De raad van IJsselstein ontvangt via de Planning & Control cyclus informatie over de prestaties van het samenwerkingsverband. De gemeenteraad ontvangt jaarlijks de conceptbegroting en kan daar een zienswijze over indienen.

In het volgende hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de vraagstelling en bevindingen uit het onderzoek.

4. Bevindingen

4.1. Inleiding

In dit vierde hoofdstuk zijn de bevindingen opgenomen waarmee inzicht wordt gegeven in de feitelijke grip van de gemeente op de vier beschreven gemeenschappelijke regelingen. Daarmee gaat de rekenkamer hier in op de eerste vijf deelvragen die in deze studie centraal staan.

1. Is er sprake van een IJsselsteinse visie op de samenwerking met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen? Hoe wil IJsselstein sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen vormgeven?
2. Hoe is de bestuurlijke structuur van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen vormgegeven en voldoet de gemeente daarmee aan de richtlijnen uit de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen?
3. Hoe oordelen betrokken ambtenaren, directies en bestuurders over de responsiviteit van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen?
4. Is er bij gemeenschappelijke regelingen een duidelijke koppeling tussen beleidsdoelen van de gemeente IJsselstein enerzijds en doelen van de gemeenschappelijke regeling anderzijds?
5. Hoe geeft de gemeente IJsselstein feitelijk vorm aan sturing van en verantwoording over gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder gekeken naar de rol van de raad?

Voor de snelle lezer zijn de bevindingen steeds aan het begin van iedere paragraaf terug te vinden. Verderop in de paragraaf staat een toelichting op deze bevindingen.

In de bestuurlijke nota zijn de conclusies en aanbevelingen (deelvraag 6) terug te vinden.

4.2. De IJsselsteinse visie op samenwerking

Deelvraag: Is er sprake van een IJsselsteinse visie op de samenwerking met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen? Hoe wil IJsselstein sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen vormgeven?

De rekenkamer formuleerde hierbij de eenvoudige norm 'Er is een visie op samenwerking.' en heeft ervoor gekozen om deze norm aan te vullen met een beschrijving van deze visie en de totstandkoming ervan.

Bevindingen:

- **De visie op samenwerking van de gemeente wordt werkende weg gevormd door de ervaringen die de gemeente opdoet in de dagelijkse praktijk en niet door periodieke systematische evaluatie van samenwerkingsverbanden. Hierdoor bestaat er geen centraal document waarin een visie is beschreven, maar wel een (door de rekenkamer gereconstrueerde) visie die is terug te vinden door het raadplegen van een aanzienlijk aantal documenten.**

- **Het zoeken naar samenwerking waarmee voor de gemeente IJsselstein efficiencyvoordelen optreden, staat sinds 2010 centraal in de IJsselsteinse visie op samenwerking. Hiermee ziet de gemeente zichzelf als regiegemeente. Daaronder verstaat de opsteller in de kern dat de gemeente het beleid zelf blijft bepalen en de uitvoering overlaat aan organisaties waarin de gemeente samenwerkt met andere gemeenten. Daarbij bestaat een voorkeur voor publiekrechtelijke rechtsvormen.**
- **De gemeente kan het concept van het zijn van een regiegemeente niet volledig waarmaken als gevolg van de vele taken die de laatste jaren naar de gemeente zijn gegaan (decentralisaties) en de vaak verplichte of gedwongen samenwerking die daarmee gepaard gaat. Hierdoor lijkt de visie van het IJsselsteinse bestuur op samenwerking in de regio te veranderen.**
- **In de afgelopen bestuursperiode (2018-2022) neemt het college van B&W een kritischer houding aan ten opzichte van het model van de regiegemeente. Begin 2021 introduceert IJsselstein het begrip netwerkgemeente. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet houdbaar is gebleken om alle beleidstaken in eigen beheer te houden. In plaats daarvan wordt beleid meer en meer in de regio vastgesteld, waarbij de gemeente op zijn best lokale accenten kan meegeven.**
- **Waar het gaat om taken waarover de gemeenteraad zelf kan besluiten heeft deze zich niet uitgesproken over welke beleidstaken binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf moeten blijven en welke in de regio belegd mogen worden (lokale autonomie versus de politieke bereidheid te delen).**

Toelichting op de bevindingen:

De rekenkamer heeft diverse documenten aangereikt gekregen waarin de gemeente beschrijft hoe het IJsselsteinse gemeentebestuur aankijkt tegen samenwerking in de regio.²¹ In deze documenten is sinds 2010 een rode draad te vinden in het gebruik van de begrippen 'regie', 'regiegemeente' en 'regiemodel'. Kern van deze begrippen omhelst steeds het voornemen van het toenmalige collegeprogramma om de gemeente te ontwikkelen tot een gemeente waarin uitvoerende taken in hoge mate op afstand zijn geplaatst: een 'regiegemeente'. In dezelfde bestuursperiode wordt besloten hier verder vorm aan te geven door het zoeken naar samenwerking en 'per uitvoeringsaspect een passende samenwerkingspartner te zoeken'²². Het belangrijkste motief hiervoor was de slechte financiële situatie waarin de gemeente op dat moment verkeerde. De aanname was dat het op afstand plaatsen van uitvoeringstaken, en deze onderbrengen in samenwerkingsverbanden, tot een efficiënter uitvoering zou leiden waardoor kosten van gemeentelijke taken lager zouden uitvallen.

In de bestuursperioden na 2014 heeft de gemeente in belangrijke mate vastgehouden aan deze visie waarin een efficiënte uitvoering het beste tot zijn recht komt als deze op afstand is geplaatst. In de praktijk blijkt het nader invullen van die visie echter lastig, en zijn er steeds

²¹ De gemeente heeft geen specifiek document waarin een visie op samenwerking is uitgewerkt. Andere gemeenten kiezen hier wel voor zoals bijvoorbeeld de gemeenten Loon op Zand, Helmond, Papendrecht, en Hoorn (Website VNG, geraadpleegd 28 april 2022). Zie ook: Rekenkamercommissie Dongen, Goirle, Loon op Zand, 2015, p. 37).

²² Gemeente IJsselstein, 2010, p. 5.

terugkerende discussies over hoe de regie versterkt kan/moet worden. Zo verschijnt in 2012 een onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie over kaderstelling bij verbonden partijen, welke onder andere aanleiding geeft tot een nieuw op te stellen Nota Verbonden Partijen (NVP) (2015). Hierin wordt duidelijk dat de raad ontevreden is over diens rol ten aanzien van verbonden partijen. Zo zou het beeld bestaan dat niet de gemeenteraad²³ de verbonden partij stuurt, maar dat de desbetreffende organisatie zelf de koers bepaald.²⁴

Dat het voor de gemeente lastig is om in de praktijk invulling te geven aan de visie op samenwerking met het regiemodel blijkt eveneens uit een in 2015 verschenen onderzoeksrapport naar de gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom (WIL).²⁵ Hierin concluderen de rekenkamercommissies van Nieuwegein, IJsselstein en Houten dat de gemeenteraden onvoldoende zicht hebben op de ruimte en kosten voor maatwerk. Hierdoor worden de gemeenteraden bij het afwegen van standaardisatie versus maatwerk niet vooraf 'in positie worden gebracht.' Vanuit het samenwerkingsverband WIL zou er bovendien sprake zijn van een 'zekere druk op standaardisatie zonder de afweging en het prijskaartje transparant te maken'. De rekenkamer beveelt in het rapport aan om de raad beter in positie te brengen om de afweging tussen maatwerk en gemeenschappelijk beleid te maken²⁶. In het verlengde daarvan beveelt de rekenkamer ook aan om de informatievoorziening fundamenteel op de behoefte en rol van de raad voor politiek sturen en controle te richten.²⁷

Met de Nota Verbonden Partijen uit 2015 probeert de gemeente dit vraagstuk aan te pakken door een nadrukkelijk onderscheid te maken tussen de belangen en rollen die een gemeente heeft bij verbonden partijen: het *inhoudelijk belang* waarin de gemeente het samenwerkingsverband is aangegaan om maatschappelijke doelen te bereiken en *het belang van de gemeente als (mede)eigenaar*, waarin de bedrijfsvoering en de continuïteit van het bedrijf de boventoon voeren. De nota bevat vervolgens een aantal richtlijnen over hoe om te gaan met deze twee (soms tegenstrijdige) belangen en rollen waarmee er – zo is de gedachte – ook recht wordt gedaan aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.²⁸

Naast deze richtlijnen wordt in de nota een beleidskader geformuleerd op basis waarvan de keuze voor deelname aan nieuwe samenwerkingsverbanden gemaakt zal worden. Met dit beleidskader formuleert de gemeente de uitgangspunten die aan de orde zijn bij het afwegen of de gemeente al dan niet wenst deel te nemen aan een verbonden partij. Hierin valt op dat de gemeente bij voorkeur zegt te willen participeren in publiekrechtelijke rechtsvormen omdat 'bij deze rechtsvormen meer aandacht is voor democratische controle en verantwoording.'²⁹ Ook wordt een voorkeur uitgesproken tot deelname aan bestaande samenwerkingsverbanden omdat daarmee de bestuurlijke en ambtelijke efficiency wordt

²³ Voor de volledigheid moet hieraan toegevoegd: 'door tussenkomst van het college'.

²⁴ Gemeente IJsselstein, 2015, p. 2.

²⁵ Rekenkamercommissie IJsselstein, 2015.

²⁶ Onder meer door de prijskaartjes van zowel maatwerk als gemeenschappelijk beleid in kaart te brengen.

²⁷ Rekenkamer IJsselstein, 2015, p. 4-5.

²⁸ Gemeente IJsselstein, 2015, p. 2.

²⁹ Gemeente IJsselstein, 2015a, p. 13.

vergroot. In de nota wordt gesteld dat het noodzakelijk is om de nota na twee jaar te evalueren.³⁰ Deze evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden.

Ook met het vormgeven aan de ambtelijke samenwerking met Montfoort in UW samenwerking (2014-2018) stond het regiemodel centraal. En na de ontvlechting van het ambtelijke samenwerkingsverband werd de nieuwe eigen organisatie weer opgebouwd vanuit de gedachte dat uitvoeringstaken in hoge mate thuishoren bij professionele uitvoeringsorganisaties en de gemeente zelf een compacte organisatie is met 'beleid en regie' als 'kerntaken'.³¹

Hoewel bij aanvang van de huidige bestuursperiode (2018-2022) het regiemodel nog steeds wordt omarmt³², neemt het college van B&W wel een kritische houding aan. Het voornemen is de gemeenschappelijke regelingen te gaan evalueren ('toetsing') en op grond daarvan te besluiten of en hoe de gemeente ermee verder wil. Zo stelt het college bij aanvang van de bestuursperiode:

'Grip op gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingspartners vereist toetsing op prestaties, kosten, financiële voorspelbaarheid, aansturing, contractuele aspecten en ervaring van de burgers. Op grond van een periodieke toetsing gaan we bepalen of voortzetten van samenwerkingsverbanden in de huidige vorm of alternatieven het beste zijn voor IJsselstein.'

33

Begin 2021 informeert het college van B&W de raad over de stand van zaken en ontwikkelingen regie'.³⁴ Ook hieruit valt een kritische houding ten opzichte van het regiemodel op te maken. Zo zou in de dagelijkse praktijk geregeld de vraag gesteld worden of het begrip regiegemeente nog wel een zo centrale plek zou moeten innemen: de ervaringen met taken op afstand blijken 'wisselend' te zijn. Niet alle taken lenen zich kennelijk goed om op afstand te plaatsen. Zo stelt het college in de brief: *'Taken uit handen resulteert soms in taken uit zicht. Sturing op en beheersing van deze taken en de samenwerkingsverbanden blijft daarom een actueel vraagstuk.'* En: *'[...] waar het efficiënter en/of strategisch wenselijker is worden enkele taken inmiddels weer in eigen huis uitgevoerd.'*³⁵

In de brief wordt verder gesteld dat steeds meer beleidstaken moeten worden ondergebracht bij externe samenwerkingsverbanden. Dit zou een gevolg zijn van decentralisaties van taken richting de gemeente. *'Beleidsmatige know how op alle verschillende beleidsterreinen kan niet bij iedere decentralisatie in huis gehaald worden.'*

³⁰ Gemeente IJsselstein, 2015a, p. 2.

³¹ Gemeente IJsselstein, 2021a en Gemeente IJsselstein, 2018b, p.15.

³² In het collegeprogramma wordt gesteld: *'We blijven werken volgens het regiemodel'*, Gemeente IJsselstein, 2018, p. 6.

³³ Gemeente IJsselstein, 2018, p. 7.

³⁴ Gemeente IJsselstein, 2021.

³⁵ Gemeente IJsselstein, 2021a, p. 5.

De netwerkgemeente: aanzet tot een nieuwe visie?

Vornoemde ontwikkelingen en overwegingen brengen het college van B&W begin 2021 ertoe de vraag te poneren of de regiegemeente niet een gedateerd model is. De gemeente zou als gevolg van de omvangrijke decentralisaties in de praktijk naar een ‘netwerkgemeente’ zijn gegroeid. Het college verstaat hieronder een gemeente die gedwongen wordt deel te nemen in regionale functionele samenwerkingsverbanden en waar beleid gezamenlijk in de regio wordt bepaald. De gemeente zou dan in deze regionale verbanden ‘voldoende agenderend’ moeten zijn om daarin lokale accenten mee te geven. *‘Taken op afstand is door bovengenoemde ontwikkeling geëvolueerd naar taken in regionale gezamenlijkheid. Om daar grip op te behouden zijn naast prestatieafspraken en controlemechanismen vooral ook bestuurlijke en ambtelijke participatie van belang om agenderend te zijn en is investeren in goede relaties binnen het netwerk van belang om daarbinnen coalities te vormen en belangen te bundelen.’*³⁶

4.3. Bestuurlijke vormgeving van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen

Hier staan de volgende deelvragen centraal:

- *Hoe is de bestuurlijke structuur van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen vormgegeven en voldoet de gemeente daarmee aan de richtlijnen uit de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen?*
- *Hoe oordelen betrokken ambtenaren, directies en bestuurders over de responsiviteit van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen?*

De rekenkamer hanteert hierbij onderstaande normen en volgt daarmee de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen:

- **Er is sprake van checks & balances in de bestuurlijke rolverdeling. In het bestuur van gemeenschappelijke regelingen zitten vakinhoudelijke wethouders en op bedrijfsvoering gerichte wethouders om de aspecten van de gemeente als klant en de gemeente als eigenaar beide aandacht te geven.**
- **Ook in de organisatie is een scheiding aangebracht tussen inhoudelijk en op bedrijfsvoering betrokken ambtenaren.**
- **De bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke regeling maakt dat de organisatie naar oordeel van betrokkenen voldoende snel op maatschappelijke ontwikkelingen kan inspelen (responsiviteit).**

Verder heeft de rekenkamer ervoor gekozen om deze normen aan te vullen met een beschrijving van de bestuurlijke vormgeving van de vier onderzochte gemeenschappelijke regelingen.

³⁶ Gemeente IJsselstein, 2021, p. 5

Bevindingen:

- In de besturen van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen zijn naast vakinhoudelijke wethouders ook wethouders financiën/bedrijfsvoering terug te vinden. Hiermee voldoen deze gemeenschappelijke regelingen aan de geformuleerde norm. Uitzondering hierop is -strikt genomen- het RHC omdat dit een zogenaamde 'lichte' gemeenschappelijke regeling betreft. Omdat het hier gaat om een sterk uitvoeringsgerichte organisatie met een specifieke wettelijk verplichte taak ligt deze keuze voor de hand.
- In de gemeentelijke organisatie is voor iedere gemeenschappelijke regeling een accounthouder/beleidsmedewerker en een businesscontroller aangewezen. De rekenkamer constateert in de IJsselsteinse ambtelijke organisatie dat er een scheiding bestaat tussen inhoudelijk en op bedrijfsvoering betrokken ambtenaren. Er zijn echter grote verschillen in de mate en wijze waarop zij in de praktijk invulling geven aan de aan hen toegekende rol. In het ene geval organiseren accounthouders van de deelnemende gemeenten zich nadrukkelijk om tot oordeelsvorming te kunnen komen, in het andere geval is dat nauwelijks aan de orde.
- De bij de gemeenschappelijke regelingen betrokken ambtenaren, directies en bestuurders oordelen positief over de snelheid waarmee de besturen van gemeenschappelijke regelingen op maatschappelijke ontwikkelingen kunnen inspelen.

Toelichting op de bevindingen:

Variatie in bestuurlijke vormgeving

De vier door de rekenkamer onderzochte gemeenschappelijke regelingen lopen zeer uiteen qua bestuurlijke vormgeving, omvang en complexiteit van de taken. De besturen van de gemeenschappelijke regelingen ODRU, WIL en BSR bestaan uit een Dagelijks en Algemeen Bestuur, en deze organisaties vormen ieder een eigen rechtspersoon.³⁷ De RHC is een gemeenschappelijk orgaan, dat wil zeggen een 'lichte' gemeenschappelijke regeling, zonder eigen rechtspersoon, met als bestuur een zogenaamde 'archieffcommissie' waarin de burgemeesters van de deelnemende gemeenten plaatsnemen.

Gekeken naar de complexiteit van taken van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen dan zien we eveneens een grote variatie. De RHC is hierin een beleidsarme gemeenschappelijke regeling met vrijwel uitsluitend uitvoerende taken. De BSR kan eveneens als een beleidsarme gemeenschappelijke regeling worden aangemerkt, maar kan bij de uitvoering van taken incidenteel wel te maken krijgen met politiek-bestuurlijke afwegingen waarbij het voor de hand ligt dat hierin door de deelnemende gemeenten beleidskeuzes worden gemaakt. De ODRU en WIL kunnen beiden worden getypeerd als beleidsrijk met complexe taken.

De keuze voor een lichte gemeenschappelijke regeling voor de RHC is ingegeven vanuit de beperkte complexiteit en tamelijk specifieke taak van het RHC (archiveren). De Wgr biedt de mogelijkheid van een lichte gemeenschappelijke regeling ook om te voorkomen dat onnodige bestuurlijk complexe structuren worden opgetuigd. Wat betreft de overige onderzochte

³⁷ Dit betreft de meest 'zware vorm' van een gemeenschappelijke regeling volgens de Wgr: een 'openbaar lichaam' (Wgr, art. 8, lid 1).

gemeenschappelijke regelingen ligt de ‘zwaardere’ vorm van het openbaar lichaam met een AB en DB voor de hand.

Checks and balances

In de IJsselsteinse Nota Verbonden Partijen wordt expliciet ingegaan op de positie van de wethouder binnen het bestuur. Een gegeven moeilijkheid in die positie is dat de wethouder een dubbelrol vervuld: hij/zij treedt dikwijls op als opdrachtgever (klant) van de gemeenschappelijke regeling, maar ook als mede-eigenaar van de gemeenschappelijke regeling. In de praktijk kunnen de belangen van deze rollen met elkaar op gespannen voet staan en is het daarom van belang dat deze voldoende behartigd worden in de samenstelling van het bestuur. In de Nota Verbonden Partijen wordt daarom gesteld dat het wenselijk is dat de behartiging van inhoudelijke en bedrijfsmatige aspecten ‘meer in balans wordt gebracht door in regionaal verband de benoeming/aanwijzing van een of meer wethouders financiën/bedrijfsvoering in de besturen van meerdere verbonden partijen bespreekbaar te maken’.³⁸

De rekenkamer trof binnen de besturen van WIL, ODRU en BSR naast vakinhoudelijke wethouders tevens wethouders financiën/bedrijfsvoering aan. Binnen de RHC is dit niet het geval, maar vanwege de gekozen vorm – een lichte gemeenschappelijke regeling – lijkt de noodzaak hiertoe ook minder. Als het gaat om voldoende checks & balances in de bestuurlijke rolverdeling binnen de onderzochte gemeenschappelijke regelingen voldoen de organisaties aan de richtlijn zoals gesteld in de Nota Verbonden Partijen.

De rekenkamer trof het onderscheiden van vakinhoudelijke aspecten (klantrol) en bedrijfsvoeringsaspecten (rol als mede-eigenaar) ook aan binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente IJsselstein. In de gemeente is voor iedere gemeenschappelijke regeling een accounthouder/beleidsmedewerker en een businesscontroller aangewezen. Ook op dit punt voldoet de gemeente aan de richtlijn die hierover is opgenomen in de Nota Verbonden Partijen.

Uit de interviews blijkt echter dat er grote verschillen zijn in de mate en wijze waarop zij invulling geven aan de aan hen toegewezen rol. Zo ziet de rekenkamer dat de gemeentelijke accounthouders van alle deelnemende gemeenten rond de gemeenschappelijke regeling ODRU zich nadrukkelijk organiseren³⁹: op initiatief van de accounthouders is een profiel van de eigen functie opgesteld, waarin de belangrijke kernelementen van het accounthouderschap zijn opgenomen. Denk hierbij aan wat de vaste en optionele taken van de accounthouder zijn, over welk werk- en denkniveau en welke competenties hij/zij moet beschikken en de ureninzet die met het accounthouderschap gepaard zou moeten gaan. Hoewel iedere gemeente uiteindelijk zelf besluit over hoe serieus er invulling wordt gegeven aan de functie van accounthouders, helpt het profiel om dit op niveau te houden. Daarnaast organiseren de accounthouders zichzelf door ook een periodiek overleg te voeren waaraan geen vertegenwoordiging van de gemeenschappelijke regeling deelneemt. De gemeenten trekken hierbij samen op door informatie uit te wisselen en tot oordeelsvorming vanuit de

³⁸ Deze gedachte is reeds in 2006 geïntroduceerd en uitgewerkt in een publicatie ‘Handboek Verbonden Partijen – Twee voeten in een sok’, dat Deloitte in samenwerking met de (o.a.) de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ontwikkeld (Dubbeldeman, R., 2006).

³⁹ In geval van de ODRU spreken de geïnterviewden van ‘regievoerders.’ Omwille van de leesbaarheid hanteert de rekenkamer hier het binnen de gemeente IJsselstein gebruikelijke begrip ‘accounthouder’.

gemeenten te komen. Pas daarna volgt het overleg waaraan ook de ODRU deelneemt. Bij andere gemeenschappelijke regelingen zien we deze mate van organiseren niet: zo constateert de rekenkamer bij de gemeenschappelijke regeling WIL dat er geen profiel bestaat voor de gemeentelijk accounthouder en dat er tussen de deelnemende gemeenten alleen incidenteel ambtelijk overleg, dus zonder medewerkers van WIL, plaatsheeft.

Responsiviteit

Uit de interviews blijkt dat de bij de gemeenschappelijke regelingen betrokken ambtenaren, directies en bestuurders positief zijn over de snelheid waarmee de besturen van gemeenschappelijke regelingen op maatschappelijke ontwikkelingen kunnen inspelen, de zogenaamde responsiviteit. Er deden zich in de afgelopen jaren geen bestuurlijke impasses of uitzonderlijk stroperige besluitvormingsprocessen voor. Als voorbeelden wordt voortvarende besluitvorming genoemd over: een acuut probleem met PFAS (chemische stoffen) (ODRU), de regeling Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) (WIL), en het opschorten van invorderingsmaatregelen (BSR).

4.4. Koppeling beleidsdoelen

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal:

Is er bij gemeenschappelijke regelingen een duidelijke koppeling tussen beleidsdoelen van de gemeente IJsselstein enerzijds en doelen van de gemeenschappelijke regeling anderzijds?

De rekenkamer heeft daarvoor onderstaande norm geformuleerd:

- **De doelen die de gemeente wil bereiken en de daaruit voortvloeiende activiteiten zijn terug te vinden in de begroting van de gemeenschappelijke regeling.**

Bevindingen

- Er is een grote verscheidenheid in de wijze waarop de onderzochte gemeenschappelijke regelingen hun doelen hebben opgenomen in hun begroting. Enerzijds zijn er begrotingen met daarin een heldere beschrijving van de doelen van de gemeenschappelijke regeling zelf die bovendien herkenbaar een uitwerking zijn van de gemeentelijke doelen, anderzijds zijn er begrotingen waarin doelen ontbreken.
- Bij alle onderzochte gemeenschappelijke regelingen gaat het grootste deel van informatie in de planning en control producten aan de raad over aspecten van de bedrijfsvoering en procedures, bedoelt voor de gemeente als eigenaar. Denk daarbij aan afspraken over geld, formatie en de plichten die men over en weer naar elkaar heeft. De informatie gericht op de gemeente als klant/opdrachtgever staat niet centraal.

Toelichting op bevindingen:

Analyse van gemeentelijke doelen en de begroting van de gemeenschappelijke regeling

Van alle planning en control producten is de begroting bij uitstek het document waarin de doelen staan beschreven. Voor alle beleidsterreinen staat daar het antwoord op de vraag 'wat willen we bereiken'. Ditzelfde geldt voor de gemeenschappelijke regelingen. De rekenkamer heeft daarom een analyse uitgevoerd naar de doelen zoals die zijn opgenomen in de

(programma)begrotingen 2022 van zowel de gemeente als de gemeenschappelijke regeling. De vraag was daarbij of de doelen van de gemeente IJsselstein en de doelen van de gemeenschappelijke regeling een logisch geheel vormen. Van een logisch geheel is sprake als de doelen en activiteiten zoals geformuleerd door de gemeenschappelijke regeling voortvloeien uit de doelen die zijn gesteld door de gemeente.

In de nota Verbonden partijen van de gemeente IJsselstein uit 2015 is als richtlijn bepaald dat er in beleidsdocumenten en rapportages onderscheid wordt gemaakt in informatie die is bedoeld voor de rol van de gemeente als opdrachtgever/klant versus informatie voor de gemeente in de rol van eigenaar van de gemeenschappelijke regeling. De begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen zijn door de rekenkamer ook op dit aspect geanalyseerd.

De rekenkamer heeft in de begroting van de ODRU geen informatie kunnen vinden over de doelen van de ODRU en de daarmee samenhangende bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen. Opmerkelijk is dat ook in het begrotingshoofdstuk met als titel '*Wat willen we bereiken en wat gaan we doen*?' geen duidelijk/concreet antwoord op deze vragen is terug te vinden. Er zijn in de begroting wel uitgebreide overzichten te vinden over de formatie, lasten, investeringen, etc.

Ook in de begroting van het RHC ontbreken de doelen. Deze begroting is hoofdzakelijk een financieel technisch document en gericht op inzicht in de doelmatigheid van de organisatie en dus ook op de rol van de gemeente als eigenaar. De maatschappelijke doelstelling die door RHC wordt ingevuld (van belang voor gemeente als klant) staat niet in de begroting, maar wordt wel uitgebreid beschreven in het jaarverslag dat gelijktijdig met de jaarrekening ter kennisname naar de raad gaat.

De BSR en WIL laten op dit punt een ander beeld zien. De rekenkamer constateert dat hier wel sprake is van een logische samenhang tussen de doelen van de gemeente en de gemeenschappelijke regelingen. Maar ook in deze begrotingen valt de grote hoeveelheid informatie over de bedrijfsvoering op.

In de bestudeerde planning en control informatie van de BSR miste de rekenkamer informatie die van belang is voor de gemeente als klant van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij doelen we op de prestaties van de BSR op het terrein van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners. Ondanks het feit dat de BSR een beleidsarme gemeenschappelijke regeling is, heeft het handelen van de gemeenschappelijke regeling een substantiële impact op veel inwoners van IJsselstein. Denk daarbij aan het grote aantal inwoners die te maken krijgt met de BSR (alle huishoudens in IJsselstein) en de ingrijpende gevolgen die belastingheffing voor inwoners kan hebben. Om bovenstaande redenen zou de raad (als klant van de GR) zich op de hoogte moeten stellen van prestaties van de gemeenschappelijke regeling op het terrein van kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de prestaties qua service en bereikbaarheid rondom vragen van inwoners.

4.5. Informatievoorziening, sturing en verantwoording

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op de volgende deelvraag:
Hoe geeft de gemeente IJsselstein feitelijk vorm aan sturing van en verantwoording over gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder gekeken naar de rol van de raad?

De rekenkamer formuleerde daartoe onderstaande normen.

Informatievoorziening

- In de informatie die de raad ontvangt over gemeenschappelijke regelingen is een duidelijk onderscheid aangebracht in informatie gericht aan de gemeente als klant en informatie gericht aan de gemeente als eigenaar.
- De informatie gericht aan de raad is relevant voor de kaderstellende rol van de raad.
Dat wil zeggen:
 - Gericht op het in kaart brengen van inhoudelijke keuzeruimte en mogelijkheden voor sturing.
 - De raad wordt nadrukkelijk geïnformeerd over de prestaties van de gemeenschappelijke regeling gerelateerd aan maatschappelijke doelen en effecten en de kwaliteit van dienstverlening aan IJsselsteinse inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Sturing en verantwoording

- De IJsselsteinse visie op samenwerking waarin de gemeente het beleid zelf bepaald en de uitvoering overlaat aan gemeenschappelijke regelingen is ook de feitelijke praktijk:
 - De gemeente beschikt over voldoende capaciteit en deskundigheid om eigenstandig beleid voor te bereiden en vast te stellen.
 - Het college (of de gemeenschappelijke regeling via het college) legt aan de raad verantwoording af gericht op door de raad geformuleerde doelen en maatschappelijke effecten. (NVP)
- Er zijn raadsrapporteurs benoemd en deze volgen de werkwijze zoals afgesproken in de Nota Verbonden Partijen van de gemeente IJsselstein.
 - De gemeenschappelijke regelingen worden een maal per raadsperiode geëvalueerd. De raad heeft daarbij de volgorde van de te evalueren gemeenschappelijke regelingen geprioriteerd.
 - Rapporteurs volgen de gemeenschappelijke regelingen nauwgezet en rapporteren hun bevindingen richting de raad.

Bevindingen

- De IJsselsteinse theorie rond sturing en verantwoording waarin de regiegemeente IJsselstein het beleid bepaald en de gemeenschappelijke regeling zich uitsluitend met uitvoering bezighoudt wijkt af van de praktijk:
 - In de beleidsvoorbereiding is de gemeente doorgaans afhankelijk van beleidsrelevante kennis, capaciteit en expertise aanwezig bij de gemeenschappelijke

regelingen. De gemeenschappelijke regelingen beschikken over een kennisvoorsprong ten opzichte van de gemeente IJsselstein: beleidsrelevante informatie over de uitvoering, beleidsruimte, wettelijke kaders en toekomstige ontwikkelingen.

- Anderzijds zijn de gemeenschappelijke regelingen onderwerp van technische/gedetailleerde bemoeienis van de gemeenteraad met de uitvoering.
- Binnen de beleidsvoorbereiding richten de gemeenschappelijke regelingen zich in het algemeen op een uniform voorstel waarvoor zoveel mogelijk draagvlak is verworven. De gemeenschappelijke regelingen laten zich daarbij primair leiden door harmonisatie, standaardisatie en een gezonde bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regeling.
- De IJsselsteinse gemeenteraad ontvangt over het algemeen zeer veel (technisch) gedetailleerde informatie over de bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regelingen en weinig informatie over de maatschappelijke doelen en de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners.
- Volgens de respondenten (zowel ambtelijk als bestuurlijk) houdt de raad zich erg nadrukkelijk bezig met gedetailleerde bedrijfsvoeringskwesties. De nadruk op informatie over de bedrijfsvoering draagt eraan bij dat de raad niet toekomt aan haar meer maatschappelijk gerichte, politiek-kaderstellende rol.
- De gemeente IJsselstein werkt sinds 2016 met raadsleden die als rapporteur aan de raad worden benoemd. Een in 2016 afgesproken evaluatie die medio 2018 zou moeten plaatsvinden is niet uitgevoerd.
- Uit de interviews blijkt dat betrokkenen, waaronder ook de raadsrapporteurs zelf, kritisch zijn op de werking van het instrument van de raadsrapporteurs. De kritiek richt zich met name op rolonduidelijkheid en het tijdsintensieve karakter van het instrument.
- Het voornemen zoals opgenomen in de Nota Verbonden Partijen om iedere gemeenschappelijke regeling een maal per raadsperiode te evalueren, is geen praktijk. De raad heeft de volgorde waarin de gemeenschappelijke regelingen zouden moeten worden geëvalueerd ook niet geprioriteerd.

Toelichting op bevindingen:

De IJsselsteinse theorie

De regiegemeente IJsselstein formuleert doelen, beleid, kaders en laat de uitvoering over aan andere organisaties, bij voorkeur gemeenschappelijke regelingen. Deze gedachte was lange tijd leidend zo bleek ook uit de beschrijving van de visie op samenwerking in paragraaf 4.2.

In de huidige Nota Verbonden partijen (2015) heeft de gemeente IJsselstein de visie op samenwerking verder uitgewerkt. De gemeente doet dit in hoofdzaak door verschillende rollen te onderkennen: de gemeente in de rol van eigenaar van de gemeenschappelijke regeling en de gemeente in de rol als klant van de gemeenschappelijke regeling. Dit onderscheid is van belang voor de wijze waarop de diverse gremia in de gemeente vanuit de gemeenschappelijke regeling worden geïnformeerd. Politieke sturing en beleidsbepaling vinden dan met name plaats vanuit de rol van klant (wat wil de gemeente bereiken), de gemeente als mede-eigenaar van de gemeenschappelijke regeling geeft daar invulling aan door de bedrijfsvoering hierop in te richten. Met dit onderscheid in het achterhoofd wordt met de Nota Verbonden Partijen een 'nieuw aansturingsmechanisme' uitgewerkt aan de hand

van richtlijnen. Een belangrijke richtlijn is dat ook in de informatievoorziening ‘duidelijker dan voorheen’ een onderscheid moet worden gemaakt tussen informatie voor de klant en voor de eigenaar.

Enkele andere in het oog springende onderdelen van het IJsselsteins ‘aansturingsmechanisme’ die in de Nota Verbonden Partijen zijn terug te vinden zijn:

- aandacht voor doelformulering door raad en college: IJsselsteinse doelen worden omgezet in opdrachten die bij uitvoerende partijen worden belegd
- het benoemen van rapporteurs: raadsleden die een of meer verbonden partijen adopteren en nauwgezet de ontwikkelingen volgen en daarover naar de raad rapporteren.

In de Nota Verbonden Partijen is verder afgesproken dat iedere verbonden partij (dus ook iedere gemeenschappelijke regeling) een maal per raadsperiode geëvalueerd zou moeten worden.

Informatievoorziening ten behoeve van beleidsvoorbereiding

In de interviews met vertegenwoordigers uit de ambtelijke organisatie en de gemeenschappelijke regelingen wordt stevig de nadruk gelegd op de hiervoor beschreven IJsselsteinse theorie rond sturing en verantwoording die ook in de Nota Verbonden Partijen is uitgewerkt: beleid ‘blijft’ bij de gemeente en de uitvoering geschiedt door de gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk constateert de rekenkamer juist een sterke verwevendheid van beleid en uitvoering in plaats van een duidelijke scheiding. In de interviews wordt erkend dat in de praktijk regelmatig (delen van) de feitelijke beleidsvoorbereiding geschiedt samen met (of door) de gemeenschappelijke regelingen. Daar ligt immers een grote voorsprong als het gaat om capaciteit, expertise en beleidsrelevante informatie over de uitvoering, de wettelijke kaders, de beleidsruimte en de toekomstige ontwikkelingen. Zo blijkt de beleidsinhoudelijke informatie over milieuaspecten van de omgevingswet bij de ODRU te liggen. En was het de ODRU die inhoudelijke sturing moest geven bij de beleidsvoorbereiding rondom het archeologiebeleid.

Binnen die beleidsvoorbereiding laten de gemeenschappelijke regelingen zich primair leiden door harmonisatie en standaardisatie en een gezonde bedrijfsvoering. Doorgaans resulteert dit in een uniform beleidsvoorstel aan de deelnemende gemeenten waarvoor door de gemeenschappelijke regeling zoveel mogelijk draagvlak is verworven. De beschrijvingen die de geïnterviewden van dit proces geven, nuanceert op belangrijke punten de stelling dat het beleid doorgaans bij de gemeente ‘ligt’, hoewel de formele beleidsbepaling natuurlijk door de gemeenteraad geschiedt als deze ook formeel nog aan zet is.

Op dit algemene beeld bestaan uitzonderingen. Zo levert de gemeenschappelijke regeling WIL veel maatwerk aan de deelnemende gemeenten als het gaat om de uitvoering van de participatiewet en het minimabeleid.⁴⁰ Deze gemeenschappelijke regeling heeft als gevolg van een heroriëntatie op de organisatie en haar taken (de zogenaamde ‘innovatieagenda’) de gemeenten de mogelijkheid geboden om de re-integratietaken uit te gaan voeren met lokale werkteams. Dat wil zeggen een aan de deelnemende gemeente toegewezen team met medewerkers van WIL die direct worden aangestuurd door een projectleider van de gemeente zelf.

⁴⁰ Zo heeft de gemeente Nieuwegein een eigen minima-pas.

De IJsselsteins praktijk van informeren en verantwoording

Als het gaat over het informeren van de raad over beleid en uitvoering door gemeenschappelijke regelingen bestaan er meerdere kanalen en instrumenten. De rekenkamer heeft gekeken naar de stukken die voor de raad worden opgesteld in het kader van de planning en controlcyclus, raadsinformatiebrieven, de invulling van het steeds terugkerende agendapunt in de commissies ‘terugkoppeling verbonden partijen’ en het functioneren van het instrument ‘raadsrapporteurs’. Ook zijn een aantal inhoudelijke raadsvoorstellen en onderliggende nota’s bekeken. Hierin valt in het algemeen op dat bij het informeren van de raad sterk de nadruk ligt op de rol van eigenaar van de gemeenschappelijke regeling: de raad ontvangt over het algemeen zeer veel (technisch) gedetailleerde informatie over de bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regelingen en weinig informatie over de maatschappelijke doelen die worden nagestreefd (doelbereik, maatschappelijke prestaties/uitkomsten, maatschappelijk belangen). Opvallend is verder dat de gemeenteraad nauwelijks expliciete informatie over de kwaliteit van de dienstverlening van de gemeenschappelijke regelingen aan de eigen inwoners ontvangt.

Dit beeld ligt voor de gemeenschappelijke regeling WIL iets anders. Uit de interviews en analyse van documenten blijkt weliswaar dat ook vanuit WIL een grote hoeveelheid bedrijfsvoeringsinformatie wordt geleverd, maar dat er ook voor de raad relevante informatie over prestaties/uitkomsten wordt aangeleverd. Vanuit de zijde van de raad wordt gesteld dat WIL veel informatie geeft tijdens informatieve bijeenkomsten voor raadsleden die zij organiseren. Daarnaast voert WIL het gesprek met raadsleden (zogenaamde kaderstellende raadsdebatten) om ‘kaderstellende notities op te halen die gehanteerd kunnen worden bij de aanpassing van de begroting’⁴¹. Zowel raadsleden als de wethouder spreken zich positief over dit instrument uit.

De rekenkamer heeft in de beleidsdocumenten en planning- en controldocumenten geen nadrukkelijke duiding aangetroffen waaruit blijkt of informatie gericht is op de rol van de gemeente als eigenaar dan wel op de rol van klant, zoals in de Nota Verbonden Partijen beoogd.

Informatievoorziening vanuit de raadsrapporteurs

Een belangrijk instrument om vorm te geven aan een adequate informatievoorziening aan de raad is het werken met raadsrapporteurs. De gemeenteraad van IJsselstein heeft met het vaststellen van de Nota Verbonden Partijen in 2015 ook besloten tot het benoemen van raadsleden als rapporteur. Ook in de afgelopen bestuursperiode zijn er voor zeven verbonden partijen rapporteurs benoemd. De gemeenteraad heeft ervoor gekozen om voor deze zeven verbonden partijen steeds twee raadsleden als rapporteur te benoemen. Van de vier in dit onderzoek bestudeerde gemeenschappelijke regelingen zijn er de afgelopen raadsperiode voor twee (ODRU en WIL) rapporteurs benoemd.⁴² Met een evaluatie in het vooruitzicht heeft de huidige gemeenteraad niet alle 14 posities ingevuld.⁴³ Vooral nog handhaaft de raad wel een in 2016 vastgesteld profiel van de raadsrapporteur waarin onderstaande kenmerken en activiteiten zijn opgenomen:⁴⁴

⁴¹ Werk en Inkomen Lekstroom, 2021, p. 2.

⁴² Gemeente IJsselstein, 2018b. Dit betreft overigens de vorige bestuursperiode.

⁴³ Dit is de situatie zoals die bekend is na de raadsvergadering van 12 mei 2022. Eventuele ontwikkelingen na deze datum konden niet meer meegenomen worden in deze rapportage.

⁴⁴ Gemeente IJsselstein, 2022b.

- Is raadslid of commissielid
- Geen lid van AB of DB van de desbetreffende verbonden partij
- Heeft geregeld contact met de accounthouder
- Biedt de informatie samengevat aan de raad aan, bekijkt wat de raad als kader/prioriteit heeft gesteld en maakt daarbij een koppeling met de inhoud van het dossier
- Stelt zich onafhankelijk op en opereert a-politiek
- Richt zich op de feiten, niet op operationele zaken en verzamelt geen berichten uit de media
- Gaat zelf op pad, neemt kennis van AB-stukken, mag aanwezig zijn bij bestuursvergaderingen (zonder invloed aan te wenden)
- Levert een bijdrage aan de evaluatie van de desbetreffende verbonden partij en stemt daarbij af met de verbonden partij en andere deelnemende gemeenten
- Doet aanbevelingen voor kaderstelling
- Doet samen met andere rapporteurs voorstellen voor invulling van de richtlijnen van de Nota verbonden partijen

Hoewel er in het raadsvoorstel uit 2016 een evaluatie van het instrument raadsrapporteur na een P&C cyclus in het vooruitzicht wordt gesteld⁴⁵ heeft de rekenkamer geen evaluatie teruggevonden. In de laatste fase van de uitvoering van dit rekenkameronderzoek blijkt er opnieuw een voornemen te zijn om het instrument te evalueren. In de interviews voor dit onderzoek is dan al gebleken dat betrokkenen kritisch zijn op het instrument en de praktische invulling ervan. Zo geven respondenten aan geen duidelijk beeld te hebben van wat de raad nu precies verwacht van de raadsrapporteurs. Vanuit de raadsrapporteurs wordt gesteld dat het erg veel tijd kost om op een goede manier invulling te geven aan de rol van rapporteur. Wat betreft het informeren vanuit de wethouder en de organisatie merken de rapporteurs van een gemeenschappelijke regeling op dat dit het afgelopen half jaar verbeterd is nu de rapporteurs ook door de wethouder actief worden uitgenodigd voor gesprekken. Zij geven aan dat het hier openhartige, goede gesprekken betreft. Het ontbreekt de raadsrapporteurs verder wel aan direct contact met de gemeenschappelijke regelingen, waardoor de rapporteurs erg moet leunen op het goede gesprek met de wethouder. Hierbij merkt een rapporteur op dat rechtstreeks contact met de gemeenschappelijke regeling zou kunnen worden opgevat als het passeren van de wethouder: het zou de suggestie wekken dat de gegeven informatie niet wordt vertrouwd.

Wat betreft de andere informatiekanalen geven de raadsrapporteurs aan dat er sprake is van een informatie-overload over budget en bedrijfsvoering. Informatie aan de raad moet meer worden toegesneden op de rol van de raad: meer inhoudelijke doelen, beleidsopties, maatschappelijke resultaten en minder bedrijfsvoering. Enkele rapporteurs wijzen op de heilzame werking die zou kunnen uitgaan van meer samenwerking met de andere raadsrapporteurs van deelnemende gemeenten: samen met hen de informatiebehoefte bepalen kan de raad beter afhouden van technische gedetailleerde bedrijfsvoeringskwesties.

Sommige rapporteurs komen toe aan het opstellen van notities voor de raad die behulpzaam kunnen zijn bij het vaststellen van een zienswijze. Daarbij wordt opgemerkt dat de agendering van deze notities de afgelopen raadsperiode soms moeizaam verliep. Zo zou zelfs een door de

⁴⁵ Deze zou in september 2017 plaatsvinden aldus het raadsvoorstel uit 2016.

rapporteurs opgestelde notitie om organisatorische redenen de agenda van de commissie niet hebben bereikt. Wel wordt gesteld dat de agendering het laatste half jaar van de afgelopen raadsperiode beter ging.

De IJsselsteinse praktijk van sturing

In de interviews wordt de rekenkamer zowel ambtelijk als bestuurlijk erop gewezen dat de raad zich te veel bezig houdt met gedetailleerde sturing van de bedrijfsvoering (het 'hoe' of 'punten en komma's'). Nu in de informatievoorziening zo sterk de nadruk ligt op details in de bedrijfsvoering loopt de gemeenteraad het risico ook gedetailleerde en uitvoeringsgerichte vragen te gaan stellen. Hetgeen op zichzelf weer meer gedetailleerde uitvoeringsgerichte informatie oplevert. Hiermee bestaat het risico dat het nagenoeg achterwege blijven van informatie over de kwaliteit van de dienstverlening, maatschappelijke doelen en prestaties ertoe leidt dat de raad niet toekomt aan een meer maatschappelijk gerichte, politiek-kaderstellende rol.

De IJsselsteinse praktijk van evalueren

Het voornemen in de Nota Verbonden Partijen om iedere gemeenschappelijke regeling een maal per raadsperiode te evalueren is geen praktijk. Van de gemeenschappelijke regelingen wordt wel een risicoprofiel gemaakt (hoofdzakelijk bedrijfsvoering) en zijn er de afgelopen er de afgelopen jaren enkele taakgerichte evaluaties uitgevoerd.⁴⁶ Bredere, beleidsgerichte evaluaties waarin doelbereiking en presteren van de gemeenschappelijke regeling centraal staat blijft doorgaans achterwege. Er zijn echter uitzonderingen: voor de heroriëntatie op de taken die voortvloeien uit de participatiewet is er door de gemeenschappelijke regeling WIL een uitgebreide evaluatie gemaakt.⁴⁷

⁴⁶ Onder andere gerichte evaluaties bij RMN (terughalen beperkt aantal formatieplaatsen Groen) en bij ODRU (een nieuwe verdeling van de bouwtaken en taken volgend uit de Drank en Horecawetgeving). Gemeente IJsselstein, 2020

⁴⁷ Werk en Inkomen Lekstroom, 2021.

Geraadpleegde stukken

- Belastingsamenwerking Rivierenland (2021), *Conceptbegroting 2022*.
- Berenschot (2017), *IJsselstein: bestuurskrachtig kwetsbaar met veel potentieel*.
- Bureau Ruimtevolk, (2022), *Toekomstperspectief, Wat wil IJsselstein 2040, Uitkomsten raadpleging IJsselsteinse samenleving januari – februari 2022*.
- Gemeente Woerden (2019), *Memo aan het presidium over Raadsrapporteurs Gemeenschappelijke Regelingen (inventarisatie raadsrapporteurs)*.
- Gemeente IJsselstein (z.d.), *Procesplan Toekomstperspectief en Profiel IJsselstein*.
- Gemeente IJsselstein (2010), *Collegeprogramma 2010-2014*.
- Gemeente IJsselstein (2012), *Evaluatie Collegeprogramma 2010-2014, Een tussenstand*.
- Gemeente IJsselstein (2012b), *De organisatie voert regie, inrichtingsplan gemeente IJsselstein*.
- Gemeente IJsselstein (2012c), *Definitief besluit ten aanzien van 'uitbesteden-samenwerken-privatiseren', Brief aan de gemeenteraad van IJsselstein*.
- Gemeente IJsselstein (2015a), *Nota Verbonden Partijen*.
- Gemeente IJsselstein (2015b), *Raadsvoorstel Voorstel tot het vaststellen van de Nota Verbonden Partijen 2015*.
- Gemeente IJsselstein (2016), *Raadsvoorstel profiel, taken en benoeming raadsrapporteurs*.
- Gemeente IJsselstein (2018a), *Samen doen, collegeprogramma 2018-2022*.
- Gemeente IJsselstein (2018b), *Inrichtingsplan vanaf 1 januari 2019*.
- Gemeente IJsselstein (2018b), *Raadsvoorstel Benoeming raadsrapporteurs*.
- Gemeente IJsselstein (2020a), *Raadsinformatiebrief, Overdracht taken Odru naar gemeente IJsselstein*.
- Gemeente IJsselstein (2020b), *Raadsinformatiebrief Herverdeling taken onderhoud openbare Ruimte*.
- Gemeente IJsselstein (2020c), *Programmabegroting 2020*.
- Gemeente IJsselstein (2021a), *Raadsinformatiebrief Stand van zaken regiegemeente, zaaknummer 921576*.
- Gemeente IJsselstein (2022a), *Programmabegroting 2022*.
- Gemeente IJsselstein (2022b), *Raadsvoorstel benoeming Raadsrapporteurs*.
- Gemeente IJsselstein (2021), *Jaarstukken Gemeente IJsselstein 2020*.
- Omgevingsdienst regio Utrecht, *(Ontwerp) begroting 2022*.
- Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (2015), *Gemeenschappelijke regeling Regionaal Historisch Centrum*.
- Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (2010), *Notitie inzake de definitie van kerntaken van het RHC Rijnstreek en Lopikerwaard*.
- Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (2020), *Rapport KPI's archief- en informatiebeheer 2019 gemeente IJsselstein, Brief aan Burgemeester en Wethouders gemeente IJsselstein*.
- Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard, *Ontwerp-begroting 2022 en meerjarenraming tot 2025*

- Rekenkamercommissie IJsselstein (2015), *Sturing en controle van samenwerkingsverbanden, Onderzoek van de rekenkamercommissies Nieuwegein, IJsselstein en Houten naar de casus Werk en Inkomen Lekstroom.*
- Rekenkamercommissie Dongen, Goirle, Loon op Zand (2015), *Governance en effectiviteit samenwerking.*
- Twijnstra Gudde (2011), *Gemeente IJsselstein, Onderzoek naar het uitbesteden, samenwerken of privatiseren bij uitvoerende processen.*
- Tweede Kamer der Staten Generaal, (2019-2020), kst. 35513, nr. 3, *memorie van toelichting (wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen),*
- Werk en Inkomen Lekstroom (2021), *Eindrapportage & Advies, Evaluatie Innovatieagenda WIL-Gemeenten 2019-2021.*
- Werk en Inkomen Lekstroom (2021), *Procesbrief Werk en Inkomen Lekstroom 2023.*
- Werk en Inkomen Lekstroom (2021), *Begroting 2022 en meerjarenbeleidsperspectief*

Literatuur

- Broere, E., Peters, K. en C. Sengers, (2022), *Belastingsamenwerking: biedt het toegevoegde waarde?* In: TPC-1, pp. 8-11.
- Chavannes, M. (2022), in: *De Correspondent: Steeds meer taken, steeds minder macht: hoe de gemeente wordt klemgezet door kabinet en Kamer.*
- Dubbeldeman, R., Haven, ten, F. (e.a.), (2006), *Gemeentegovernance, Handboek Verbonden Partijen – Twee voeten in een sok*, Deloitte, Rotterdam.
- Elzinga, D.J. (2019), in: *Binnenlands Bestuur: Takenpakket gemeenten is te groot.*
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2021), *Raad & Regionale Samenwerking, Derde landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling.*
- NRC, (22-2-2022), *Wat heeft IJsselstein nog te zeggen over IJsselstein? Macht van de kiezer wordt in gemeenten steeds kleiner.*
- PROOF adviseurs (2020), *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden*, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021), *Droomland of niemandsland*, Den Haag.
- Volkskrant, (11-3-2022), *Zo denkt uw raadslid over het gemeentewerk: hoog afbrandrisico maar de democratie werkt goed.*

Bijlage 1 Overzichtstabel wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

Wijzigingen nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (2022)	Oude Wet gemeenschappelijke regelingen (2015) Waar in deze kolom niets is ingevuld is er in de oude wet niet in voorzien
Gemeenteraad moet toestemming geven bij het aangaan van een nieuwe gemeenschappelijke regeling.	Dit is breder dan de oude wet, Art. 1 lid 2: "...De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang."
Invoering zienswijze procedure bij treffen regeling: de raden krijgen het recht bij het treffen van een regeling door colleges en/of burgemeesters een zienswijze naar voren te brengen op de ontwerpregeling. Burgemeester en colleges dienen schriftelijk en gemotiveerd te reageren op deze zienswijze.	
Verplichting om in de gemeenschappelijke regeling afspraken te maken over besluiten die voor een zienswijze worden voorgelegd aan de raden, niet alleen bij de begroting maar ook bij andere besluiten. In de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen is het verplicht om iets te regelen over de zienswijzeprocedure.	Voorheen bestond alleen een verplichte zienswijzeprocedure bij de begroting.
Mogelijkheid regionale gemeenschappelijke raadscommissie in te stellen bij een openbaar lichaam: de raden gezamenlijk kunnen het voorstel doen een dergelijke commissie in te stellen, het algemeen bestuur is vervolgens verplicht de commissie in te stellen. Taak van de commissie is het adviseren van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en het voorbereiden van de besluitvorming van de raden.	De oude wet kent geen gemeenschappelijke raadscommissie.
Meer mogelijkheden samenstelling bestuur openbaar lichaam: bij een collegeregeling kunnen de deelnemers ervoor kiezen ook raadsleden in het algemeen bestuur te benoemen.	

Wijzigingen nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (2022)	Oude Wet gemeenschappelijke regelingen (2015) Waar in deze kolom niets is ingevuld is er in de oude wet niet in voorzien
Mogelijkheid tot participatie (inspraak) bij besluiten gemeenschappelijke regeling: in de regeling moet een bepaling staan over het al dan niet toepassen van participatie.	
Voor het bestuur van een gemeenschappelijke regeling komt er een actieve informatieplicht naar de raden. Deze richt zich op alle informatie die de raad nodig heeft om zijn taak goed te kunnen vervullen. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd.	art. 16 lid 1: De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid.
Introductie gemeenschappelijk recht van enquête: als sprake is van unanimiteit onder de raden, dan kunnen zij een gemeenschappelijke enquêtecommissie instellen in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan. Deze commissie kan onderzoek doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel.	
Extra vergoeding lidmaatschap nieuwe gemeenschappelijke commissies: het is mogelijk om een extra vergoeding in te stellen voor raadsleden die lid zijn van een gemeenschappelijke raadscommissie of onderzoekscommissie.	
Verduidelijking over de mogelijkheid van lokale rekenkamers om onderzoek te doen naar het functioneren van een gemeenschappelijke regeling. Als een dergelijk onderzoek wordt ingesteld moeten de andere rekenkamers van de deelnemers worden geïnformeerd.	Gebleken is dat in de praktijk onduidelijkheid bestond over de vraag of rekenkamers deze mogelijkheid op grond van de huidige wet al hebben.
Er moeten afspraken worden gemaakt over de evaluatie van een gemeenschappelijke regeling. De wet schrijft niet voor waar die evaluatie over moet gaan. Er kan ook voor worden gekozen om de regeling niet te evalueren, maar dit is dan een bewuste keuze waar de raad mee moet instemmen. Dit moet in de regeling worden vermeld.	

Wijzigingen nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (2022)	Oude Wet gemeenschappelijke regelingen (2015) Waar in deze kolom niets is ingevuld is er in de oude wet niet in voorzien
Artikel 9 over uittreding is aangescherpt met een bepaling over de reikwijdte van de afspraken over uittreding. Er moeten in ieder geval afspraken worden gemaakt over de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon, afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.	Voorheen werd volstaan met een bepaling dat het algemeen bestuur de gevolgen van uittreding regelt.
Veranderingen in de begrotingscyclus: aanpassing van de termijnen voor het indienen van de kadernota, de ontwerpbegroting en de begroting. Hierdoor sluit de begrotingscyclus van gemeenschappelijke regelingen beter aan op die van gemeenten. Door deze betere afstemming is het voor de gemeenteraden makkelijker om te overzien wat de gevolgen zijn van uitgaven in een gemeenschappelijke regeling op de begroting van de eigen gemeente.	De begrotingscyclus van een gemeenschappelijke regeling sloot niet goed aan bij die van de gemeente. Bijdragen aan een gemeenschappelijke regeling zijn verplichte uitgaven die moeten worden verwerkt in de begroting van de gemeente.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Dhr. P. Bekker, wethouder gemeente IJsselstein en lid Algemeen Bestuur en auditcommissie ODRU (bijdrage via een schriftelijke vragenlijst).

Dhr. K. Bleijenberg, businesscontroller gemeente IJsselstein.

Dhr. F. Both, strategisch adviseur Ruimte gemeente IJsselstein.

Dhr. P. van Domburg, burgemeester gemeente IJsselstein, portefeuillehouder regionale samenwerking en lid Archiefcommissie Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard.

Dhr. K. Duijvelaar, raadslid en raadsrapporteur ODRU, gemeente IJsselstein.

Dhr. R. Esser, directeur Werk en Inkomen Lekstroom.

Dhr. M. Foekema, wethouder gemeente IJsselstein en lid Algemeen Bestuur en auditcommissie Belastingssamenwerking Rivierenland (bijdrage via een schriftelijke vragenlijst).

Dhr. D. de Goederen, businesscontroller gemeente IJsselstein.

Mw. M. de Goijer, relatiemanager Omgevingsdienst regio Utrecht.

Mw. C. Wol – de Groot, informatieconsulent gemeente IJsselstein.

Dhr. H. Heijmans, directieadviseur gemeente IJsselstein.

Dhr. J. Huizinga, raadslid en raadsrapporteur ODRU, gemeente IJsselstein.

Dhr. A. van den Hurk, teamleider Interne ondersteuning gemeente IJsselstein.

Dhr. A. van der Lugt, accountmanager Belastingssamenwerking Rivierenland.

Dhr. P. Nieveen van Dijkum, raadslid en raadsrapporteur WIL, gemeente IJsselstein.

Dhr. F. van Rooijen, Streekarchivaris – directeur Regionaal Historisch Centrum.

Mw. E. Schell, wethouder gemeente IJsselstein en lid Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur Werk en Inkomen Lekstroom (bijdrage via een schriftelijke vragenlijst).

Mw. G.M. Scholtus, directeur Belastingssamenwerking Rivierenland.

Dhr. A. van der Steen, businesscontroller gemeente IJsselstein.

Mw. A. Tigchelhoff, raadslid en raadsrapporteur WIL, gemeente IJsselstein.

Dhr. H. Vos, manager Werk en Inkomen Lekstroom.

Dhr. A. van Vuuren, directeur Omgevingsdienst regio Utrecht.

Mw. B. de Weerd, controller, Belasting Samenwerking Rivierenland.

Dhr. W. van de Wetering, archivaris Regionaal Historisch Centrum.

Dhr. M. van Zon, strategisch beleidsmedewerker gemeente IJsselstein.