Gemeente Gouda

raadsmemo

aan	de gemeenteraad
onderwerp	Reactie op het initiatiefvoorstel Wijze van behandeling Gemeenschappelijke regelingen (GR'en) Gouda
van	het college van burgemeester en wethouders
datum	9 september 2025
zaaknummer	1550259

memo

Inleiding

Op dinsdag 8 juli ontving het college, via de griffier, het initiatiefvoorstel Wijze van behandeling GR'en. Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van de raad. Het voorstel bevat een keuzematrix en een reeks sturingsmaatregelen die beogen de grip van de raad op GR'en te versterken.

Conform art. 36 Reglement van Orde maakt het college graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het initiatiefvoorstel.

Samenvatting

Het college waardeert de betrokkenheid van de raad bij de sturing op GR'en en ziet het voorstel als een constructieve stap richting meer grip en transparantie. Het voorstel zoals het er ligt zou het college echter ontraden. De voorgestelde keuzematrix kan interne afwegingen helpen, mits deze flexibel wordt toegepast. Tegelijkertijd plaatst het college kanttekeningen bij de onderbouwing van de matrix en de uitvoerbaarheid van sommige sturingsinstrumenten. Met name de kwalificatie "beleidsrijk" verdient nadere duiding, en het indienen van kaderstellende documenten vraagt om regionale afstemming en ambtelijke capaciteit.

Het college stelt voor om de matrix primair als gespreksinstrument te hanteren en samen met de raad te reflecteren op inhoudelijke thema's binnen GR-verband. Indien de raad dit wenst, zouden de komende tijd een aantal beleidsvolle onderwerpen geagendeerd kunnen worden, zoals de VTH Nota.

Op deze manier kunnen we gezamenlijk verkennen welke instrumenten het best aansluiten bij de praktijk en hoe deze kunnen bijdragen aan bestuurlijke effectiviteit en democratische legitimiteit.

Hieronder volgt een uitgebreidere reactie.

Context en uitgangspunten
In het voorstel wordt gesproken over GR'en als zijnde zowel privaat- als publiekrechtelijk van aard (zie raadsvoorstel pag. 2 bovenaan). Hierbij willen we opmerken dat alle op pag. 2 genoemde GR'en publiekrechtelijk zijn.

Reactie op onderdelen uit keuzematrix
De keuzematrix biedt een gestructureerde poging om verschillende GR'en te categoriseren en sturingsmogelijkheden daaraan te koppelen. Het college waardeert deze systematisering, maar ziet tegelijkertijd enkele beperkingen:

Beleidsrijk of beleidsarm: een ingewikkelde en arbitraire kwalificatie
Deze indeling is niet altijd eenduidig of objectief te maken. In veel gevallen voert de GR slechts uit wat lokaal is vastgesteld. Het label "beleidsrijk" suggereert een invloed die in de praktijk bij de gemeenteraad ligt.
De toekenning van de mate van "beleidsrijk" lijkt in meerdere gevallen onvoldoende onderbouwd en leidt tot onduidelijkheid over waar beleidsmatige verantwoordelijkheid precies ligt. Het college adviseert om deze kwalificaties zorgvuldig te herijken.

Voorbeeld ODMH: De GR voert taken uit binnen kaders die door de deelnemende gemeenten zelf worden vastgesteld (zoals de gemeentelijke VTH-nota). De raad blijft dus primair beleidsbepalend. Daardoor kun je vraagtekens plaatsen bij het kwalificeren van ODMH als beleidsrijk.

Score leidt tot arbitraire uitkomsten:
De vertaling naar labels als 'brons' of 'platina' is onvoldoende transparant. Het is niet altijd duidelijk waarom een GR in een bepaalde categorie is ingedeeld.

Onbalans tussen aard van GR en toegepaste sturingsmaatregelen
Er lijkt onvoldoende onderscheid te worden gemaakt tussen regelingen die primair bedrijfsvoeringsgericht zijn en GR'en met inhoudelijk beleidsdomein. Een duidelijke scheiding tussen beleidsmatige GR'en en operationeel-technische samenwerkingen zou bijdragen aan een realistischer indeling en inzet van sturing.

Gebrek aan afstemming
Het college constateert dat deze indeling is gemaakt zonder inhoudelijke afstemming met de vertegenwoordigers in de GR-besturen of met voorzitters van GR'en. Het betrekken van deze praktijkkennis zou leiden tot een werkbaarder voorstel en meer draagvlak.

Indeling als vertrekpunt, niet als eindbeeld
Tot slot onderstreept het college dat een matrix slechts een hulpmiddel kan zijn. De huidige indeling is op punten te normatief en beoogt objectiviteit, terwijl de werkelijkheid per GR complex en veranderlijk is. Een vast stempel als "platina" of "brons" suggereert een mate van eenduidigheid die in de praktijk zelden aanwezig is.

Concluderend stellen we dat de matrix als dynamisch hulpmiddel behulpzaam kan zijn, maar wees terughoudend met het toekennen van zwaarwegende instrumenten aan GR'en zonder dat duidelijk is waarop gestuurd moet worden. Het college spreekt graag met de raad verder

over een realistische, gezamenlijke benadering van sturing op verbonden partijen, met oog voor bestuurlijke effectiviteit én democratische legitimiteit.

Het college pleit ervoor om de matrix als gespreksinstrument te hanteren, en niet als vaststaand sturingskompas. Versterking van grip vereist maatwerk en inzicht in de feitelijke verhoudingen binnen elke GR.

Reactie op voorgestelde sturingsmaatregelen

Het college onderschrijft het belang van een goed functionerende sturing en controle op GR'en. Per 1 juli 2022 is een gewijzigde versie van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Deze wetswijziging beoogt de positie van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen te versterken. De drie belangrijkste aanpassingen betreffen:

- Vergroting van de invloed van gemeenteraden op besluitvorming binnen de regeling;
- Introductie van aanvullende instrumenten voor controle en sturing;
- Versterking van de rol van de raad in de werking en inrichting van de regeling.

In reactie op deze wetswijziging zijn, in samenwerking met de andere gemeenten binnen de regio, de gemeenschappelijke regelingen waar Gouda aan deelneemt aangepast.

Uit het voorliggende raadsvoorstel blijkt dat de gemeenteraad van Gouda meer grip wil krijgen op de wijze waarop wordt gestuurd op de GR'en. In 2023 en 2024 zijn, in het kader van de wetswijzigingen, alle regelingen in onderlinge (regionale) afstemming herzien. De voorgestelde maatregelen beogen de controle en sturing verder te versterken, maar het voorstel komt *nadat* er al regionale afspraken zijn gemaakt. Het advies is daarom om aansluiting te zoeken met de recent vastgestelde regelingen en te focussen op voorstellen die uitvoerbaar zijn, zonder dat daarvoor een formele wijziging van de GR nodig is. Het alternatief is om regionale afstemming op te starten met de andere gemeenteraden.

Tegelijkertijd plaatst het college kanttekeningen bij de toepasbaarheid, meerwaarde en uitvoerbaarheid van (delen van) het voorgestelde instrumentarium.

1. Zienswijze in de Planning- en Controlcyclus van de GR zelf
Dit instrument bestaat al en wordt door de GR'en conform de wet toegepast. De raad heeft formeel het recht om via het college een zienswijze in te dienen, bijvoorbeeld op de ontwerpbegroting. Daarnaast is het goed om te wijzen op artikel 34 WGR: het dagelijks bestuur van een GR moet vóór 30 april van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar de kadernota (met de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening) toesturen aan de raden. Dit stelt de raden in staat om tijdig inzicht te krijgen in de uitgangspunten en hierop invloed uit te oefenen.

Het is inmiddels gebruikelijk dat de raad van Gouda jaarlijks van deze mogelijkheden gebruikmaakt. De essentie is dat een zienswijze doorgaans alleen effect heeft als voldoende andere gemeenten dezelfde lijn steunen. Dit vraagt dus om vroegtijdige afstemming met andere raden.

2. Indienen van een kaderstellend document bij de GR door de raad
Hoewel dit in theorie een sterk kaderstellend instrument lijkt, is het in de praktijk nauwelijks toepasbaar. De raad beschikt doorgaans niet over het ambtelijk apparaat of de inhoudelijke capaciteit om voor elke GR eigen kaders te formuleren. Bovendien zijn veel kaders al vastgelegd in beleidsnota's of begrotingsafspraken. Juridisch bindende besluitvorming kan alleen plaatsvinden via de bevoegde bestuursorganen van de GR. Om echt richting te geven, moet een kaderstellend document bovendien worden gedragen door alle deelnemende gemeenten; anders blijft het een vrijblijvende zienswijze zonder effect.

3. Meegeven van inbreng aan het college voorafgaand aan de P&C-cyclus van de GR

In theorie kan dit instrument bijdragen aan een eerdere inbreng van standpunten van de Goudse raad. Net als bij een zienswijze geldt echter dat de inbreng pas effect heeft als er voldoende draagvlak is bij andere gemeenten om deze door de GR te laten overnemen. Vroegtijdige afstemming met de andere gemeenteraden is daarom essentieel. Belangrijk om te overwegen hoeveel inzet gewenst is als raad en griffie hier op in te zetten.

4. Sturing via de eigen Planning- en Controlcyclus van de gemeente
Deze vorm van indirecte sturing is logisch, maar kent praktische grenzen. GR'en hebben hun eigen dynamiek en tijdlijnen, waardoor invloed via de gemeentelijke P&C-cyclus alleen mogelijk is als er goede afstemming en timing is. In de praktijk blijkt dat vaak lastig te realiseren. Wel kunnen de Goudse vertegenwoordigers in de GR-besturen de inbreng vanuit de raad meenemen in de beraadslagingen en kan de raad zo indirect invloed uitoefenen.

5. Gedelegeerden in een klankbordgroep, benoemd door de raad
Klankbordgroepen kunnen zeker een meerwaarde hebben, maar er zitten ook aandachtspunten aan vast waar een raad zich goed bewust van moet zijn. Ze zijn zelden representatief voor het brede politieke spectrum, missen een formeel mandaat en leiden regelmatig tot extra bestuurlijke drukte zonder duidelijke invloed. Als het gaat om inhoudelijke invloed, ligt deze route minder voor de hand: daarvoor zijn de reguliere vertegenwoordigers in het algemeen bestuur de geëigende kanalen, en kan de raad zijn boodschap ook rechtstreeks via het AB-lid meegeven.

Artikel 24 WGR biedt gemeenteraden de mogelijkheid om het algemeen bestuur van een GR te verzoeken een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen, samen met andere gemeenteraden. Deze commissie bestaat uit raadsleden van de deelnemende gemeenten en kan advies geven aan zowel de raden als het algemeen bestuur. Ook kan zij een voorbereidende rol spelen in de beleids- en P&C-cyclus. Een dergelijke adviescommissie bestaat bijvoorbeeld al bij de Groenalliantie, maar in de praktijk is het vaak zoeken naar de toegevoegde waarde.

Tegen deze achtergrond is het zinvol dat de raad zich eerst beraadt op de vraag of en wanneer een klankbordgroep of adviescommissie daadwerkelijk meerwaarde heeft. Een alternatief zou kunnen zijn om de focus te leggen op welke 'kaderstellende' stukken vanuit de diverse GR'en de komende periode voor zienswijze aan de raad moeten worden voorgelegd. Dat kan de raad in positie brengen om tijdig en gericht invloed uit te oefenen.

Voorbeeld hiervan is de nieuwe VTH-nota van de ODMH, die conform eerdere WGR-afspraken aan de raad wordt aangeboden. Door breder zicht te creëren op dit soort stukken, kan de raad steviger worden aangehaakt en op een zinvolle manier regie voeren.

'Kaderstellende' stukken bij GR'en
Dit zijn de documenten die formeel of informeel langs de raden (kunnen/moeten) komen voor een zienswijze of besluitvorming. De precieze invulling kan per GR verschillen, maar doorgaans gaat het om de volgende categorieën:

Verplichte stukken
1. Begroting en meerjarenraming
2. Jaarrekening en jaarverslag

Beleidsmatige kaderstukken
Naast de verplichte stukken (begroting, jaarrekening) ligt het voor de hand om juist bij de beleidsmatige kaderstukken meer nadrukkelijk invloed uit te oefenen. Deze stukken bepalen immers de inhoudelijke koers van de GR'en en raken vaak direct aan gemeentelijke beleidsprioriteiten.

Voorgesteld wordt om de raden:
1. Beleidsplannen en strategische nota's per taakveld van de GR
Tijdig te informeren en om een zienswijze te vragen, zodat de raad richting kan geven (bijv. bij VTH-beleid, milieubeleidsplan, sociaal domeinstrategie, veiligheidsplan).
2. Beleidsregels of uitvoeringskaders die richtinggevend zijn voor de uitvoering
Voor zienswijze of bespreking aan de raad voor te leggen, met nadruk op keuzes in prioritering en handhaving (bijv. handhavingsstrategie, toezichtkader, regionaal mobiliteitsplan).
3. Kadernota of voorjaarsnota
Eerder in het jaar beschikbaar te stellen, zodat de raad vooraf invloed kan uitoefenen op de financiële en beleidsmatige kaders, voordat de definitieve begroting wordt vastgesteld.
4. Overige P&C-documenten (selectief, alleen bij substantiële koerswijzigingen):
- Risicorapportages
- Grote investeringsvoorstellen

Met deze opsomming kan de raad duidelijker bepalen welke stukken prioriteit hebben en zo gerichter invloed uitoefenen.

6. Periodieke bespreking van het beleid van de GR in de raad of commissie
Een structurele bespreking van het beleid van de GR kan de zichtbaarheid van de GR in de raad vergroten. Tegelijkertijd is de inhoudelijke meerwaarde beperkt wanneer er geen concreet beleidsvoornemen of actueel thema speelt. Er bestaat daardoor een risico op "rituele agendering" zonder substantieel effect. De huidige vertegenwoordigers van de gemeente in de GR-besturen baseren hun inbreng al op het door de raad vastgestelde beleid.

7. Input aan collegeleden, bijvoorbeeld in de vorm van een kaderstellend document
De GR beoogt samenwerking tussen alle deelnemende partijen. Dit betekent dat een individuele deelnemer rekening moet houden met de belangen van de anderen, waardoor het eindresultaat van de gezamenlijke besluitvorming kan afwijken van de input of kaders die de raad aan de collegeleden meegeeft. Wethouders vertegenwoordigen de gemeente in het AB, maar doen dit primair op basis van bestaand gemeentelijk beleid. Vooraf "losse

boodschappen” meegeven werkt alleen als de raad tot duidelijke politieke duiding en prioritering komt.

8. Zienswijze op verzoek van de GR zelf
Het vragen van een zienswijze door de GR zelf is een gangbare praktijk en is inmiddels in verschillende GR’en opgenomen, mede na recente wijzigingen. Het is een nuttige manier om gemeenten tijdig te betrekken bij belangrijke besluiten en hun feedback of goedkeuring te krijgen.

9. Evaluatie van de regeling (verplicht)
Het opnemen van een verplichte periodieke evaluatie in de GR is een verstandig voorstel. In de WGR (art. 11) is reeds vastgelegd dat er bepalingen moeten zijn omtrent de evaluatie van de regeling. In de meeste GR’en zijn inmiddels dergelijke evaluatiebepalingen opgenomen.
Evaluaties dragen bij aan transparantie en versterken de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten. Belangrijk is dat zij zich richten op effectiviteit, governance en bestuurlijke verhoudingen, en niet verworden tot bureaucratische exercities.
Het hanteren van een vierjaarlijkse evaluatietermijn is geen wettelijke verplichting, maar wordt wel als een redelijke standaard beschouwd. Dit uitgangspunt kan de raad hanteren bij het opstellen van een nieuwe GR of bij de wijziging van een bestaande GR die ter zienswijze aan de raad wordt voorgelegd.

Slotopmerking
De voorgestelde maatregelen tonen de terechte betrokkenheid van de raad bij de GR’en. Het college benadrukt echter dat voor uitbreiding van sturingsinstrumenten regionale afstemming nodig is en dat sturing vanuit de raad alleen effectief is als deze gepaard gaat met inhoudelijke betrokkenheid, tijdige signalering en politieke prioritering. Veel van de genoemde instrumenten bestaan al in enige vorm en zijn in lijn met de herziene regelingen; het gaat erom ze bewust, gericht en realistisch toe te passen.

Van de negen maatregelen is de evaluatie van de regeling (maatregel 9) volgens het college de meest waardevolle. Evaluaties dragen bij aan transparantie, versterken het lerend vermogen en sluiten aan bij de controlerende rol van de raad. Mits goed ingericht en inhoudelijk gericht, bieden ze ruimte om samenwerking te verbeteren.

Daarnaast wordt de zienswijze, met name in de P&C-cyclus van de GR (maatregel 1), gezien als een werkbaar instrument. De raad kan hierbij door het college op inhoud en timing worden ondersteund om het instrument effectief toe te passen.

Het college stelt daarom voor om de maatregelen te herprioriteren en vooral in te zetten op die instrumenten die aantoonbaar bijdragen aan grip en kwaliteit van samenwerking. Wij nodigen de raad uit om samen met het college te reflecteren op de inhoudelijke thema’s binnen GR-verband die sturing vragen, zodat het instrumentarium niet op zichzelf staat, maar ingebed is in een gezamenlijke visie en bestaande regelingen met verbonden partijen.