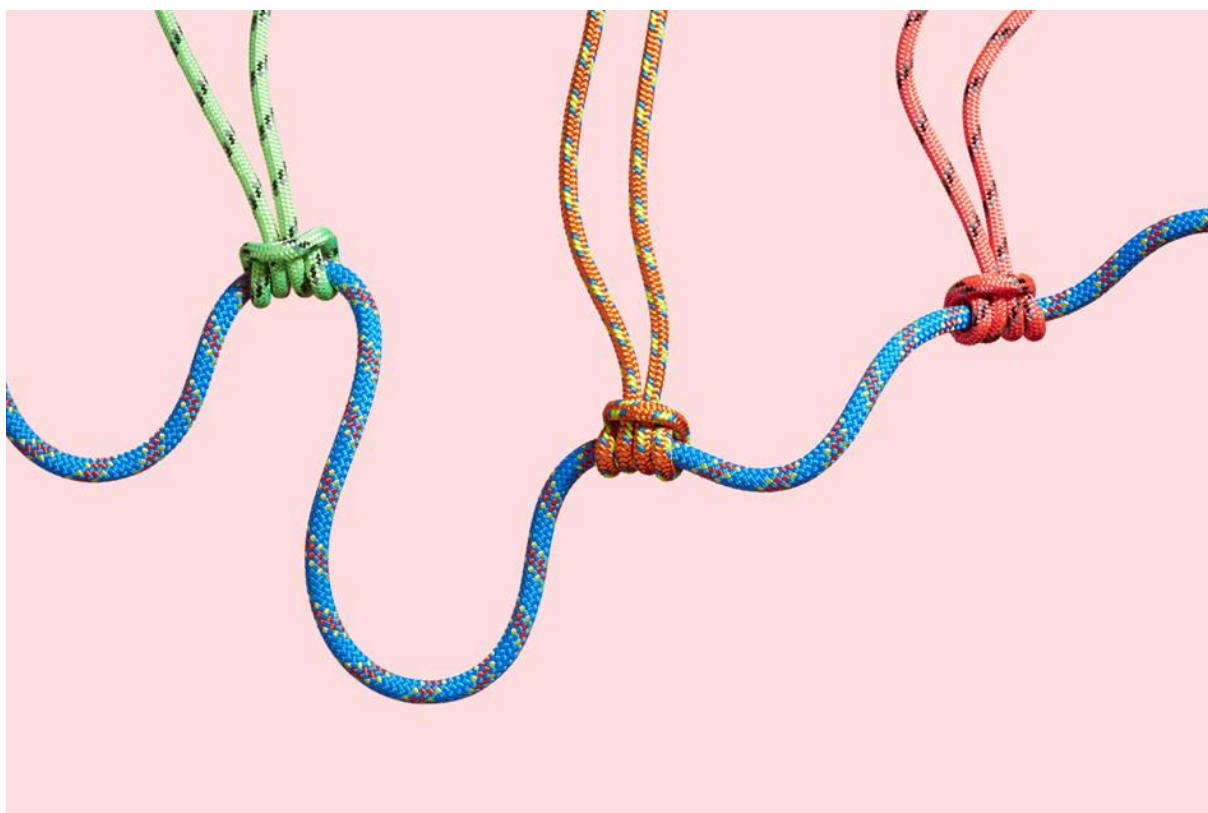


Op afstand grip houden



Onderzoek naar de rol van de raad in de aansturing van
gemeenschappelijke regelingen

Datum: 28 april 2026
Versie: definitief

Colofon

Uitgave: Rekenkamer Middelburg

Informatie: Mirjam Kort, kort@rekenkamerkvm.nl
Ilona Pattenier, pattenier@rekenkamerkvm.nl
Marie-Antoinette Smit, smit@rekenkamerkvm.nl
<https://www.rekenkamerkvm.nl>

Samenvatting

Met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022 is beoogd de positie van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen (GR-en) te versterken. Raden kregen formeel meer mogelijkheden om vooraf invloed uit te oefenen en beter te controleren. In de praktijk ervaren raadsleden in Middelburg echter nog steeds beperkte grip. Dit vormde voor de rekenkamer aanleiding om te onderzoeken in hoeverre de raad daadwerkelijk in staat is zijn kaderstellende en controlerende rol bij GR-en te vervullen.

Dit onderzoek vindt plaats in een context waarin GR-en een groot gewicht hebben. Gemeenten worden geconfronteerd met steeds complexere samenwerkingsverbanden en een toenemend takenpakket. Deze toenemende complexiteit van gemeentelijke besluitvorming stelt raadsleden voor grote uitdagingen. Middelburg neemt deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en besteedt circa 24% (= €54,5 miljoen) van de gemeentelijke begroting (programmabegroting 2025) via deze samenwerkingsverbanden. Besluitvorming vindt daarmee grotendeels regionaal plaats, terwijl de democratische legitimatie via de gemeenteraad loopt. Het onderzoek richt zich op het wettelijk kader, het gemeentelijke beleid (Notitie Verbonden Partijen), en de praktische invulling van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Als casussen zijn de gemeenschappelijke regelingen Orionis Walcheren, O.L.A.Z. en Publiek Vervoer Zeeland onderzocht.

Middelburg beschikt formeel over een beleidskader voor verbonden partijen. De Notitie Verbonden Partijen uit 2016 bood echter weinig concrete handvatten voor de raad en positioneerde haar vooral in een reactieve rol. De in januari 2026 vastgestelde actualisatie sluit beter aan bij de gewijzigde Wgr en benadrukt een actievere rol voor de raad, maar blijft nog te abstract. Taken, verantwoordelijkheden en sturingsinstrumenten zijn onvoldoende concreet uitgewerkt. Daarnaast worden regionale VZG afspraken in de praktijk als richtinggevend kader gebruikt, zonder dat deze formeel door de raad zijn vastgesteld. Het beleidskader is wel aanwezig, maar nog onvoldoende richtinggevend voor effectieve sturing door de raad.

Raadsleden zijn in grote lijnen bekend met hun sturings- en controlerende instrumenten, zoals zienswijzen en begrotingsbehandeling, maar benutten deze instrumenten in de praktijk beperkt en wisselend. Raadsleden ervaren dat invloed vaak pas achteraf mogelijk is en dat tijd, kennis en informatie tekortschieten. De oprichting van de GR Publiek Vervoer Zeeland illustreert dit, waarbij de raad onvoldoende expliciet in positie is gebracht om vooraf kaders te stellen. De formele mogelijkheden uit de gewijzigde Wgr worden gedeeltelijk benut: zienswijzen worden door het college opgesteld, facultatieve zienswijzen worden weinig gebruikt, de actieve informatievoorziening is wisselend ingevuld, en bepalingen over evaluaties worden in de praktijk niet altijd uitgevoerd. Inconsistenties tussen regelingen maken het voor raden lastig om te zien welke bepalingen gelden en hoe zij deze in de praktijk moeten toepassen.

De informatievoorziening aan de raad is in de basis aanwezig, maar sluit onvoldoende aan op wat nodig is voor een sterke kaderstellende en controlerende rol. Informatie komt niet altijd tijdig of rechtstreeks bij de raad terecht en sluit vaak onvoldoende aan bij de informatiebehoefte van de raad. Raadsleden ervaren de informatie als technisch, omvangrijk en onvoldoende geduid. Dat de raad zijn eigen informatiebehoefte niet expliciet en gezamenlijk heeft vastgesteld, speelt mee bij het

uitblijven van gerichte en bruikbare informatie. Het samenvoegen van kadernota en ontwerpbegroting beperkt de mogelijkheden voor vroegtijdige kaderstelling. Ook voldoet de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening niet volledig aan de BBV-eisen, waardoor inzicht in openbaar belang, doelen en financiële risico's tekortschiet.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de gemeenteraad van Middelburg beperkt in staat is om de gewenste sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen. De Wgr-wijziging van 2022 biedt formeel meer mogelijkheden, maar deze werken in de praktijk nog onvoldoende door. Het beleidskader is niet scherp genoeg, instrumenten worden wisselend benut en de informatievoorziening ondersteunt de raad onvoldoende in zijn kaderstellende en controlerende rol. Daarmee blijft de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen kwetsbaar.

De rekenkamer beveelt aan om het beleid ten aanzien van verbonden partijen verder te versterken tot een praktisch en democratisch sturingskader, waarin de rol van de raad concreet is uitgewerkt. Keuzes uit de Wgr moeten expliciet worden gemaakt, de status van regionale afspraken moet worden verduidelijkt en de raad moet zelf zienswijzen kunnen formuleren bij toetreding en wijziging van GR-en. Daarnaast is verbetering nodig van de informatievoorziening, de volledige en consistente opname van Wgr mogelijkheden in de GR regelingen, de paragraaf verbonden partijen en de uitvoering van evaluaties. Voor de raad ligt er een opgave om prioriteiten te stellen, duidelijk te maken welke informatie de raad nodig heeft, de inzet van raadsrapporteurs te overwegen en de regionale samenwerking met andere gemeenteraden te versterken.

Aanbevelingen voor college

1. Versterk de Notitie Verbonden Partijen tot een duidelijk en democratisch sturingskader
2. Stimuleer onafhankelijke zienswijzen van de raad bij toetreding, wijziging en uittreding
3. Verbeter de informatie in de eigen paragraaf verbonden partijen
4. Maak de informatievoorziening relevanter en begrijpelijker voor de raad
5. Zorg voor volledige, consistente en daadwerkelijk uitgevoerde toepassing van de Wgr mogelijkheden
6. Zorg voor structurele, tijdige en betekenisvolle evaluaties van gemeenschappelijke regelingen

Aanbevelingen voor raad

1. Breng als raad duidelijke keuzes aan en stuur verbonden partijen op de belangrijkste risico's
2. Maak als raad duidelijk welke informatie u nodig heeft
3. Overweeg om raadsrapporteurs aan te wijzen
4. Versterk regionale afstemming tussen gemeenteraden

Op afstand grip houden vraagt enerzijds om acceptatie van gedeelde invloed en anderzijds om een zorgvuldige invulling van de beschikbare sturings- en beheersingsmogelijkheden. Door actief gebruik te maken van de beschikbare instrumenten, door de informatiebehoefte van de raad duidelijk in beeld te hebben en door de juiste implementatie van de Wgr wijzigingen is het mogelijk om als raad op afstand meer grip te houden.

Inhoud

SAMENVATTING	3
INHOUD	5
1 INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	7
1.2 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	7
1.3 NORMENKADER.....	8
1.4 AFBAKENING	8
1.5 UITVOERING ONDERZOEK.....	10
1.6 LEESWIJZER.....	11
2 BELEIDSCONTEXT	12
2.1 WETTELIJK KADER.....	12
2.2 GEMEENTELIJK BELEID	14
2.3 DEFINITIES	14
3 BELEID GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (DEELVRAAG 1)	18
3.1 BELEIDSKADER GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	18
3.1.1 <i>Notitie Verbonden Partijen (2016)</i>	18
3.1.2 <i>Actualisatie Notitie Verbonden Partijen (2026)</i>	20
3.1.3 <i>VZG rapport Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen</i> ..	21
3.2 ROL EN POSITIE VAN RAAD EN COLLEGE OPGENOMEN IN BELEIDSKADER	23
3.3 CONCRETE STURINGS- EN BEHEERSINGSMOGELIJKHEDEN IN BELEIDSKADER	24
3.4 DE INRICHTING VAN DE GOVERNANCE VOLDOET AAN GELDENDE WET- EN REGELGEVING	24
3.5 CONCLUSIE DEELVRAAG	25
4 KADERSTELLEND EN CONTROLERENDE ROL VAN DE RAAD (DEELVRAAG 2)	27
4.1 STURINGS- EN BEHEERSINGSMOGELIJKHEDEN RAAD BEKEND EN GEBRUIKT	27
4.2 WETSWIJZIGING WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN DOORGEVOERD	31
4.2.1 <i>Zienswijze bij totstandkoming of wijziging van GR regeling</i>	32
4.2.2 <i>Regionale raadsadviescommissie (RAC)</i>	33
4.2.3 <i>Facultatieve zienswijzen</i>	33
4.2.4 <i>Begrotingscyclus</i>	35
4.2.5 <i>Actieve informatieplicht</i>	35
4.2.6 <i>Burgerparticipatie</i>	36
4.2.7 <i>Evaluatie</i>	37
4.3 RAADSVRAGEN (PASSIEVE INFORMATIEPLICHT).....	38
4.4 CONCLUSIE DEELVRAAG	39
5 INFORMATIEVOORZIENING (DEELVRAAG 3)	42
5.1 AFSPRAKEN OVER INFORMATIE AAN RAAD	42
5.1.1 <i>Planning en Control cyclus</i>	44
5.1.2 <i>Paragraaf verbonden partijen</i>	46
5.2 AFSPRAKEN OVER VERANTWOORDING BIJ WIJZIGINGEN EN ONTWIKKELINGEN	49
5.3 INFORMATIEVOORZIENING AAN RAAD (VOLLEDIG, TIJDIG, JUIST EN CONFORM WETGEVING)	50
5.4 INFORMATIEVOORZIENING BRUIKBAAR EN VOLDOET AAN BEHOEFTE VAN RAAD	53
5.5 CONCLUSIE DEELVRAAG	55

6	EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	58
6.1	BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	58
6.2	AANBEVELINGEN.....	58
7	WEDERHOOR COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	63
8	REACTIE REKENKAMER MIDDELBURG (NAWOORD)	66
	BIJLAGE 1: NORMENKADER	67
	BIJLAGE 2: BRONNENLIJST	68
	BIJLAGE 3: ENQUÊTE ONDER RAADSLEDEN	73
	BIJLAGE 4: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	83
	BIJLAGE 5: KNELPUNTEN BIJ SAMENWERKING OP BASIS VAN DE WGR.....	84
	BIJLAGE 6: TOELICHTING BESTUURLIJKE SAMENWERKING	85
	BIJLAGE 7: DEELNEMERS GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING	86
	BIJLAGE 8: STAND VAN ZAKEN AANPASSING GR-REGELINGEN NA WETSWIJZIGING	87

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Waarom dit onderzoek?

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Gemeenteraden hebben via een versterking van de kaderstellende en controlerende rol meer mogelijkheden gekregen om invloed uit te oefenen op besluiten van een gemeenschappelijke regeling en om achteraf controle uit te oefenen op de taakuitvoering.

Geeft uitvoering van deze wetswijziging in de praktijk ook daadwerkelijk meer grip op de aansturing van gemeenschappelijke regelingen? Uit gesprekken met raadsfracties blijkt dat beheersing en invulling van rollen nog steeds een punt van zorg is. Voor de rekenkamer was dit aanleiding om een onderzoek te starten naar gemeenschappelijke regelingen, waarbij met name de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad nader onderzocht wordt.

Het onderzoek wordt ook uitgevoerd voor de gemeenten Kapelle en Vlissingen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Hoe wordt invulling gegeven aan sturing op afstand bij deelname aan gemeenschappelijke regelingen? Aan welke knoppen kan de raad draaien om grip uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen en welke informatievoorziening is daarvoor nodig?

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer de raad meer inzicht te geven in:

- de uitwerking en invulling van de principes van goed bestuur (good governance) bij gemeenschappelijke regelingen;
- de opvolging in de praktijk van de wetswijziging Wgr van juli 2022.

zodat de raad beter in staat is om binnen de kaderstellende en controlerende rol van de raad de gewenste sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen.

Aan de hand van bovenstaande doelstelling formuleert de rekenkamer de volgende centrale vraag voor het onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen:

<i>In hoeverre is de raad in staat om binnen haar kaderstellende en controlerende rol de gewenste sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen?</i>

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Heeft de gemeente Middelburg beleid vastgesteld ten aanzien van sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen?
2. In hoeverre maakt de raad gebruik van de beschikbare mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren?

3. Is de informatie die de raad ontvangt voldoende om de kaderstellende en controlerende rol van de raad adequaat te kunnen invullen?

1.3 Normenkader

In het onderzoek hanteert de rekenkamer normen voor het beantwoorden van de deelvragen en het beoordelen van het beleid. De normen zijn gebaseerd op wet- en regelgeving met betrekking tot verbonden partijen (Wgr, Besluit begroting en verantwoording, Gemeentewet), eigen beleid van de gemeente (Notitie verbonden partijen) en normen die voortvloeien uit professionele opvattingen (goed bestuur).

Het normenkader en de bijbehorende criteria zijn opgenomen in bijlage 1.

1.4 Afbakening

Onderzoeksperiode

In juli 2022 is de wet gewijzigd en is het rapport van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG) geactualiseerd met betrekking tot samenwerking tussen gemeente en gemeenschappelijke regelingen. De rekenkamer heeft in beginsel de onderzoeksperiode 2023-2024 gehanteerd voor onderzoek naar de uitvoering van de gemeenschappelijke regelingen; de afronding van GR wijzigingen in 2025 is eveneens meegenomen.

Selectie casus

De gemeente Middelburg neemt deel aan acht gemeenschappelijke regelingen. Deelname aan 3 regelingen is verplicht vanuit onderliggende regelgeving, dit zijn:

- Veiligheidsregio Zeeland (VRZ);
- Gemeenschappelijke regeling Gezondheidsdienst Zeeland (GGD);
- Omgevingsdienst Zeeland (voormalige Regionale UitvoeringsDienst Zeeland RUD).

Deelname aan de overige 5 regelingen is op basis van eigen keuze van de gemeente Middelburg.

De betrokkenheid bij de regelingen varieert sterk. De gemeente Middelburg heeft in alle gemeenschappelijke regelingen een vertegenwoordiger in het algemeen bestuur. Bij een aantal regelingen is de Middelburgse vertegenwoordiger in het algemeen bestuur tevens lid van het dagelijks bestuur. De financiële betrokkenheid bij de gemeenschappelijke regelingen bestaat uit een jaarlijkse bijdrage.

Gemeenschappelijke regeling	Bestuurlijk belang	Bijdrage 2025 ¹ (x € 1.000)
1. Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)	Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur en algemeen bestuur	4.034

¹ Programmabegroting 2025, pagina 133

Gemeenschappelijke regeling	Bestuurlijk belang	Bijdrage 2025¹ (x € 1.000)
2. Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)	Vertegenwoordiging in algemeen bestuur	3.057
3. De Zeeuwse Muziekschool	Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur en algemeen bestuur	609
4. Stadsgewestelijke Brandweer Vlissingen/Middelburg	Vertegenwoordiging in dagelijks en algemeen bestuur	451
5. Zeeuws Archief	Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur en algemeen bestuur	649
6. Orionis Walcheren	Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur en algemeen bestuur	42.617 ²
7. Omgevingsdienst Zeeland (voormalige RUD)	Vertegenwoordiging in algemeen bestuur	475
8. Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (O.L.A.Z.)	Vertegenwoordiging in algemeen bestuur	2.612

De bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen is € 54,5 miljoen volgens de begroting 2025. Dit betekent dat 24% van de begrote uitgaven in de gemeente Middelburg via een samenwerkingsverband wordt uitgegeven.

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek aanvankelijk twee casussen geselecteerd: Orionis Walcheren en O.L.A.Z. In de loop van het onderzoek is een derde casus toegevoegd, namelijk de op te richten GR Publiek Vervoer Zeeland (PVZ). Deze uitbreiding is gedaan omdat de belangrijkste sturingsmogelijkheden van de raad zich juist voordoen in de fase van oprichting van een nieuwe verbonden partij.

Voor de GR PVZ geldt echter dat de regeling ten tijde van het onderzoek nog niet formeel was opgericht. Hierdoor konden niet alle onderzoeksvragen volledig worden beantwoord.

Bij de selectie is gekeken naar het bestuurlijk, financieel en maatschappelijk belang voor de gemeente, deelname als bewuste eigen keuze van de gemeente zelf, het aantal deelnemers en de spreiding binnen programma's.

² Betreft de totale bijdrage (dus inclusief doorbetaling BUIG, WSW etc)

Gemeenschappelijke regeling	Programma	Start deelname	Deelnemers
Orionis Walcheren	Sociaal Domein	1-12-2012	Middelburg, Veere en Vlissingen
Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (O.L.A.Z.)	Volksgezondheid en Milieu	29-2-1997	Alle 13 Zeeuwse gemeenten
Publiek Vervoer Zeeland (PVZ)	Verkeer, vervoer en waterstaat & Sociaal Domein	30-12-2025	Alle 13 Zeeuwse gemeenten en provincie

1.5 Uitvoering onderzoek

In het onderzoek zijn de volgende stappen gezet:

- 1) Oriëntatie en opstellen onderzoeksvoorstel.
- 2) Literatuurstudie en opstellen vragenlijst raadsleden. Een totaal overzicht van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 2.
- 3) Uitzetten enquête onder raadsleden.

Om zoveel mogelijk raadsleden in staat te stellen een bijdrage aan het onderzoek te leveren is er naast literatuurstudie gebruik gemaakt van een vragenlijst voor de gemeenteraad.

Onderwerpen die in de enquête aan de orde kwamen, zijn:

- ✓ Wetswijziging Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- ✓ Kaderstellende en controlerende rol raad
- ✓ Samenwerking met College van B&W en vertegenwoordigers van gemeenschappelijke regelingen
- ✓ Samenwerking raadsleden
- ✓ Informatievoorziening
- ✓ Gewenste sturing bij gemeenschappelijke regelingen

De volledige vragenlijst met antwoorden is opgenomen in bijlage 3.

Uiteindelijk hebben 11 raadsleden de vragenlijst ingevuld waarmee de respons 38% was. Het is niet de bedoeling om een representatieve weergave te geven van de raadservaring.

De ontvangen antwoorden op de vragenlijst voor raadsleden gaven input voor het tweede deel van het onderzoek, een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad.

- 4) Interviews. Van deze interviews wordt een verslag gemaakt, dat ter accordering aan de geïnterviewden wordt voorgelegd. De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 4.
- 5) Nota van bevindingen en ambtelijk wederhoor. Hierbij wordt gevraagd om binnen drie weken een schriftelijke reactie te geven op de bevindingen in de nota.

- 6) Conceptrapportage met daarin de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek.
- 7) Bestuurlijk wederhoor. De conceptrapportage wordt voor wederhoor voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Hierbij wordt gevraagd om binnen drie weken een schriftelijke reactie te geven op de conceptrapportage.
- 8) De bestuurlijke reactie wordt samen met het nawoord van de rekenkamer opgenomen in het definitieve rapport.
- 9) Het definitieve rapport wordt aangeboden aan de raad. Vanaf dat moment is het onderzoeksrapport openbaar.
- 10) Het definitieve onderzoeksrapport is onderwerp van bespreking in de eerstvolgende commissievergadering na oplevering van de definitieve eindrapportage.

1.6 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk. In de inleiding wordt het kader geschetst waar binnen het onderzoek plaats vindt. Concreet gaat het dan over de aanleiding (paragraaf 1), de doelstelling van het onderzoek met daaraan gekoppeld de onderzoeksvragen (paragraaf 2), het normenkader waaraan getoetst wordt (paragraaf 3), de afbakening van het onderzoek (paragraaf 4) en de methode van onderzoek (paragraaf 5).

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving van de beleidscontext gegeven. In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op het wettelijk kader, in paragraaf 2.2 op het gemeentelijk beleid, en in paragraaf 2.3 worden begripsbepalingen benoemd.

In de daaropvolgende hoofdstukken komt de beantwoording van de deelvragen aan de orde en beschrijven wij bevindingen aan de hand van het normenkader. In hoofdstuk 3 het beleid gemeenschappelijke regelingen (deelvraag 1), in hoofdstuk 4 de kaderstellende en controlerende rol van de raad (deelvraag 2) en tot slot in hoofdstuk 5 de informatievoorziening (deelvraag 3). In de kop van de paragraaf staat in verkorte weergave de betreffende norm waaraan getoetst is.

In het zesde hoofdstuk beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag en geven we aanbevelingen.

In hoofdstuk 7 is het wederhoor van het college van Burgemeester en Wethouders opgenomen met tot slot in hoofdstuk 8 het nawoord van de rekenkamer.

groene kaders: belangrijkste bevindingen per paragraaf

Alle paragrafen sluiten af met een groen kader getiteld 'in het kort'. Hierin zijn de belangrijkste bevindingen uit die paragraaf samengevat.

oranje kaders: verdiepende informatie

In het rapport zijn oranje kaders te vinden. Deze kaders bevatten verdiepende informatie of nadere uitleg, bijvoorbeeld over wetteksten of in de hoofdtekst gebruikte begrippen.

2.1 Wettelijk kader

Om de maatschappelijke opgaven waar lokale overheden zich voor gesteld zien te kunnen realiseren en de bestuurlijke slagkracht te vergroten, werken overheden steeds meer en intensiever met elkaar samen. Dat gebeurt op verschillende niveaus en op verschillende manieren, onder andere via gemeenschappelijke regelingen (GR-en), waarbij bevoegdheden van het lokale bestuur worden overgedragen aan (het bestuur van) een regionaal, interbestuurlijk samenwerkingsverband.

De regels voor (publiekrechtelijke) samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen staan in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Per 1 juli 2022 is de wet gewijzigd. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het verbeteren van de informatiepositie van gemeenteraden is een belangrijk onderdeel van de gewijzigde wet.

In de Memorie van toelichting³ wordt aangegeven dat niet alle knelpunten, die bij onderzoeken naar samenwerking op basis van Wgr naar voren zijn gekomen, opgelost kunnen worden met een wijziging van de Wgr. Voor de opsomming van deze knelpunten verwijzen wij naar bijlage 5.

De wetswijziging geeft raadsleden bijvoorbeeld niet meer tijd voor het raadswerk. Wel kunnen de voorgestelde wijzigingen, in combinatie met een goede toerusting en ondersteuning, bijdragen aan scherpere keuzes met betrekking tot hun tijdsbesteding. Ook de gebruikelijke weerstand tegen de vorm gemeenschappelijke regelingen zal niet direct minder worden door deze wijziging, omdat deze weerstand (deels) is ingegeven door beelden en aannames over de Wgr. Andere knelpunten worden wel ondervangen met de wetswijziging. Deze wijzigingen kunnen bijdragen aan de versterking van de positie van gemeenteraden en -indien van toepassing- de betrokkenheid van burgers, en daarmee aan de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen.

De voorgestelde wijzigingen zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie, verplichte afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk onderzoeksrecht, verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken

³ Memorie van toelichting 35 513, vergaderjaar 2019–2020, pagina 7-10

uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

De wetswijziging heeft de rol van de rekenkamer niet inhoudelijk veranderd, maar wél versterkt door de positie van de rekenkamer expliciet te benoemen. Met de wetswijziging is verduidelijkt dat lokale rekenkamers bevoegd zijn om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling.⁴

De belangrijkste wijzigingen in het kort zijn⁵:

- Procedure bij de totstandkoming of wijziging van een gemeenschappelijk regeling.

Voortaan moet een ontwerpregeling van burgemeesters of colleges van burgemeester en wethouders voor zienswijze aan de gemeenteraden worden voorgelegd. Op deze manier kan de raad aan de voorkant invloed uitoefenen op de inhoud en totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling.

- Instellen gemeenschappelijke adviescommissie

Een van de mogelijkheden om de invloed van gemeenteraden te vergroten is het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie. Deze adviescommissie bestaat uit één of meer raadsleden die per deelnemende gemeente door de raad zijn gekozen. De adviescommissie kan het bestuur van een openbaar lichaam adviseren over voorgenomen besluiten. Ook kan de adviescommissie gemeenteraden adviseren en gezamenlijke standpunten van de raden van de deelnemende gemeenten voorbereiden. Bijvoorbeeld het opstellen van een gezamenlijke zienswijze. Dankzij de adviescommissie kunnen de raden eerder en nauwer betrokken worden dan voorheen het geval was.

- Zienswijze bij voorgenomen besluiten

Het recht van gemeenteraden om 'een zienswijze' in te dienen is verruimd. Zo kan de raad eventuele wensen of bedenkingen bij een bepaald voorstel of besluit kenbaar maken aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moet altijd schriftelijk en gemotiveerd op de zienswijzen reageren. Pas daarna kan het bestuur tot besluitvorming overgaan.

- Wijziging begrotingscyclus

De uiterste termijnen om de kadernota, de ontwerpbegroting en de begroting van een gemeenschappelijke regeling in te dienen, zijn verruimd. Voortaan moet de begroting van een gemeenschappelijke regeling uiterlijk 15 september naar gedeputeerde staten worden gestuurd, in plaats van 1 augustus. Vóór die datum heeft de raad 12 weken de tijd om een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting. Zo kan de raad de ontwerpbegroting nog voor het zomerreces bespreken. Ook is er meer tijd voor eventuele afstemming met andere gemeenteraden. Aandachtspunt is dat de zienswijzetermijn voor een deel in het zomerreces valt. Het is dus belangrijk dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de raad afspraken maken over de beste datum voor het aanbieden van de stukken en de uiterste datum waarop de reactie binnen moet zijn.

⁴ Memorie van toelichting 35 513, vergaderjaar 2019–2020, pagina 15

⁵ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/regionaal-besturen-en-samenwerken/regionale-samenwerking>

Een aantal wijzigingen is direct per juli 2022 ingegaan, zoals:

- Het recht voor gemeenteraden om een zienswijze in te dienen bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling;
- De bevoegdheid om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen;
- Actieve informatieplicht voor het bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Voor andere wijzigingen moeten de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling een keuze maken welke afspraken ze in de regeling willen opnemen. Hiervoor was tot 1 juli 2024 de tijd.

De Wgr is per 12 februari 2025 geactualiseerd. Dit betreft aanpassing van verwijzing naar artikelnummer van de Gemeentewet in artikel 16, lid 5 en artikel 41, lid 1b.

2.2 Gemeentelijk beleid

Notitie verbonden partijen

Tijdens ons onderzoek was de notitie verbonden partijen uit 2016 van kracht. Een geactualiseerde notitie is in januari 2026 vastgesteld. Met deze notitie is vastgelegd hoe in Middelburg raad en college met de verbonden partijen om willen gaan om zodoende voldoende grip te houden op verbonden partijen.

Met de sturing op verbonden partijen wil de gemeente bereiken dat:

- de verbonden partij de overeengekomen opdracht realiseert binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders;
- zowel de raad als het college voldoende en tijdig zijn geïnformeerd om zo invulling te kunnen geven aan de eigen rol.

Het rapport 'Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen' (2015)⁶ van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG) is als uitgangspunt gebruikt om de notitie 2016 op te stellen. In de notitie worden aanbevelingen uit het VZG rapport uitgewerkt, niet alle aanbevelingen worden overgenomen.

In november 2018 is dit VZG rapport geactualiseerd en beknopter gemaakt: 'Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland'. In juli 2022, januari 2024 en in september 2025 is het VZG rapport opnieuw geactualiseerd.

2.3 Definities

Verbonden partij

In het Besluit begroting en verantwoording (BBV) wordt verbonden partij als volgt gedefinieerd: Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang wil zeggen: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat

⁶ VZG rapport Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, oktober 2015

onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang wil zeggen: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Gemeenschappelijke regelingen zijn publiekrechtelijke organisaties. Stichtingen, verenigingen, nv's of bv's zijn privaatrechtelijke organisaties.

Gemeenschappelijke regeling (publiekrechtelijke samenwerking)

Een gemeenschappelijke regeling (GR) is een samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen, rechtspersonen of andere openbare lichamen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die bestuursorganen.

Kenmerkend voor deze vorm van samenwerking is dat de organisatie wel onderdeel is van het gemeentebestuur, maar op afstand staat en als zodanig verlengd lokaal bestuur wordt genoemd.

Een overzicht van verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking en rechtsvorm is opgenomen in bijlage 6 en 7.

Democratische legitimiteit

In dit rapport wordt gebruik gemaakt van het begrip democratische legitimiteit als het gaat om het democratisch gehalte van regionale samenwerkingsverbanden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er verschillende definities bestaan van het begrip democratische legitimiteit. Voor meer achtergrondinformatie daarover verwijzen wij naar het rapport Regionale samenwerking en gemeenteraden⁷.

Voor ons onderzoek verstaan wij onder democratische legitimiteit binnen gemeenschappelijke regelingen de mate waarin regionaal genomen besluiten herleidbaar zijn tot democratisch gekozen organen, de gemeenteraden. De juridische basis voor deze democratische legitimiteit is verankerd in de Grondwet, de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Democratische legitimiteit is aanwezig wanneer de raad aantoonbaar invloed kan uitoefenen op regionale besluitvorming, het college binnen raadsmandaten opereert en de informatievoorziening zodanig is ingericht dat de raad effectief kan sturen en controleren.

Goed bestuur (good governance)⁸

In dit onderzoek maken wij gebruik van het begrip goed bestuur (good governance). Onder goed bestuur wordt verstaan⁹:

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie

⁷ Rapport Regionale samenwerking en gemeenteraden, Stichting Decentraal Bestuur.nl, september 2022

⁸ Passages over goed bestuur, verantwoordelijkheden en specifieke rol van de raad en het college zijn overgenomen uit de Onderzoeksopzet Grip op Warmtenetwerk Zaanstad, Rekenkamer Metropool Amsterdam, pagina 10-13

⁹ Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance – een instrument ter toetsing van governance bij de overheid, januari 2000, pagina 5

van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.

De definitie van goed bestuur is zowel van toepassing op goed bestuur binnen de deelneming zelf als op goed bestuur van de gemeente bij de aansturing van de verbonden partij. Goed bestuur van de gemeente bij een deelneming draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige beleidsrealisering door deze partijen.

Voor 'goed bestuur' worden vier controlemechanismen onderscheiden¹⁰ :

- 1) Sturen: richting geven aan het realiseren van beleidsdoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen;
- 2) Beheersen: een stelsel van maatregelen en procedures, die de gemeente de zekerheid geven dat de deelneming blijvend de juiste richting opgaat;
- 3) Toezicht houden: heeft tot doel de continuïteit van de deelneming te waarborgen en richt zich op toetsing van de kwaliteit, inhoudelijke risico's en financiën;
- 4) Verantwoorden: over alle taken en bevoegdheden dient informatie te worden verschaft.

In de aansturing van een deelneming hebben het college en de raad verschillende verantwoordelijkheden. De raad heeft kaderstellende en controlerende taken en het college bestuurlijke en uitvoerende. In het geval van een deelneming is het college enerzijds uitvoerder van het gemeentelijke beleid en heeft zij anderzijds richting de deelneming een kaderstellende en controlerende rol.

De raad bepaalt wat de doelen en de taken van de gemeente zijn en wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort (kaders stellen). De Wgr stelt de raad in staat om voorafgaand aan besluitvorming hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Dit geldt alleen voor burgemeesters- en collegeregelingen, niet voor regelingen die getroffen of mede getroffen worden door de raden. Daarnaast heeft de raad een budgettaire bevoegdheid.

Het college beslist of een deelneming het geëigende instrument is om een gemeentelijk doel te bereiken. Ook de bewaking in de uitvoeringsfase van de deelneming (sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden) behoort primair tot de taken van het college.

Nadat de deelneming van start is gegaan, is het de taak van het college om toezicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing van de deelneming.

De raad controleert of de deelneming de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college de uitvoering goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. Het bewaken in de uitvoeringsfase van een deelneming is lastiger vanwege de grotere afstand. Dit geldt ook voor het toezicht hierop door de raad.

¹⁰ Bossert, J. good governance – leidraad voor goed bestuur en management, februari 2003. Deloitte, mei 2006, pagina 17-19

In onderstaande figuur zijn deze verantwoordelijkheden van de raad (in het blauw) en het college (in het groen) bij verbonden partijen weergegeven¹¹.



¹¹ Onderzoeksopzet Grip op Warmtenetwerk Zaanstad, Rekenkamer Metropool Amsterdam, pagina 11

3 Beleid gemeenschappelijke regelingen (deelvraag 1)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvraag:

Heeft de gemeente Middelburg beleid vastgesteld ten aanzien van sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag beschrijven wij de bevindingen aan de hand van de volgende normen.

Norm	
1.1	Er is een beleidskader voor gemeenschappelijke regelingen.
1.2	Rol en positie van raad en college zijn opgenomen in het beleidskader.
1.3	Concrete sturings- en beheersingsmogelijkheden van de raad worden benoemd in het beleidskader.
1.4	De inrichting van de governance voldoet aan geldende wet- en regelgeving, waaronder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

3.1 Beleidskader gemeenschappelijke regelingen

De Notitie Verbonden Partijen vormt de basis van het beleidskader. Gedurende ons onderzoek was de Notitie Verbonden Partijen uit 2016 van kracht. Een geactualiseerde versie van de notitie is door de raad op 29 januari 2026 vastgesteld.

In de geldende financiële verordening of andere relevante documenten is geen bepaling opgenomen over de frequentie waarmee de raad deze notitie zou moeten herzien of opnieuw vaststellen. Daarmee ontbreekt een structurele borging van periodieke actualisatie en heroverweging van het beleid ten aanzien van verbonden partijen.

3.1.1 Notitie Verbonden Partijen (2016)

In deze paragraaf wordt de notitie uit 2016 in grote lijnen geschetst. Indien van toepassing heeft de rekenkamer aan de hand van casussen getoetst of er voldaan is aan de normen conform de notitie Verbonden Partijen. In de notitie worden ook actiepunten op basis van de aanbevelingen genoemd. In dit rekenkamer onderzoek is niet gekeken of genoemde actiepunten daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Aanleiding en aanpak

Het VZG rapport 'Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeente en gemeenschappelijke regelingen' (2015)¹² is als uitgangspunt gebruikt voor het opstellen van de notitie. In de notitie wordt commentaar op en de uitwerking van de

¹² ¹² Rapport Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, VZG, oktober 2015

aanbevelingen uit het VZG rapport beschreven. De notitie is van toepassing op alle verbonden partijen en niet alleen op gemeenschappelijke regelingen.

In het bijbehorende raadsvoorstel¹³ wordt aangegeven dat de notitie beoogt vast te leggen hoe de gemeente grip houdt op verbonden partijen, zodat doelen binnen afgesproken kaders worden behaald en raad en college tijdig en goed geïnformeerd zijn.

Algemeen kader

Binnen het beleidskader is een lijst met acht minimale vereisten vastgesteld voor het aangaan van een verbonden partij. Deze vereisten dienen als toetsingskader om zorgvuldig te kunnen besluiten over deelname aan een gemeenschappelijke regeling.

Bij de vaststelling van de notitie in 2016 is door de raad een amendement aangenomen waarmee twee aanvullende beslispunten aan de lijst met minimale eisen zijn toegevoegd. Deze luiden als volgt:

- Aan beslispunt 1b toe te voegen: “buiten wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen als regel geen nieuwe gemeenschappelijke regelingen aan te gaan;”
- Een beslispunt 3 toe te voegen: “3. Bij bestaande gemeenschappelijke regelingen op Walchers niveau er naar te streven een regionale raadscommissie daarvoor in te stellen en het college op te dragen daartoe het bestuurlijk pad te effenen.”

De hierboven genoemde aanvullingen zijn destijds niet verwerkt in een geactualiseerde versie van de notitie, maar zijn als afzonderlijk inlegvel toegevoegd. Hierdoor bestaat het risico dat deze beslispunten in latere jaren niet worden meegenomen in de uitvoering, evaluatie of herziening van beleid.

Governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden)

Governance aspecten worden benoemd, maar een duidelijke beschrijving van specifieke rollen van raad en college ontbreekt in de notitie.

Voor een beschrijving van de verschillende rollen binnen samenwerkingsverbanden (raad, college, algemeen bestuur en dagelijks bestuur) verwezen naar hoofdstuk 5 van het VZG rapport ‘Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeente en gemeenschappelijke regelingen’ uit 2015. Dit rapport is inmiddels geactualiseerd en de beschrijving van de verschillende rollen binnen samenwerkingsverbanden ontbreekt in hoofdstuk 5.

Het stuk benoemt dat de belangrijkste sturing plaatsvindt bij de oprichting van een verbonden partij, maar werkt specifieke beïnvloedingsmogelijkheden niet uit. Wel worden actiepunten genoemd om gemeenten tijdig te betrekken bij beleidswensen en zienswijzen. Voor het beheersen worden maatregelen genoemd zoals risicoparagrafen, prestatieafspraken en een duidelijke sturingsvisie, aangevuld met actiepunten over betere informatievoorziening. Voor verantwoording wordt vastgelegd dat vooraf moet worden bepaald hoe deze plaatsvindt, met actiepunten voor periodieke onderzoeken en het ontwikkelen van een afwegingskader. Toezicht richt zich vooral op financiële aspecten, zoals afspraken over reserves; toezicht op prestaties wordt niet uitgewerkt.

¹³ Raadsvoorstel 16-148, 26 september 2016

Samenvattend

De notitie Verbonden Partijen functioneert meer als een visie- of intentiedocument dan als volwaardig beleidskader voor het oprichten en het sturen van de verbonden partijen van de gemeente.

De inhoudelijke aspecten van de rol van de raad ten aanzien van sturing (kaderstellend richting college) en toezicht van de raad op verbonden partijen (controleerend richting college) ontbreken. Informatievoorziening omtrent verbonden partijen richting de raad zijn niet opgenomen. De aanbevelingen in de notitie zijn richtinggevend, maar niet concreet uitgewerkt in beleid. Het wettelijk beleidskader ontbreekt.

3.1.2 Actualisatie Notitie Verbonden Partijen (2026)

De rekenkamer heeft een conceptversie van de geactualiseerde notitie bestudeerd en op basis hiervan is een aantal bevindingen geformuleerd met betrekking tot de rol en positie van de gemeenteraad.

De geactualiseerde notitie vormt een inhoudelijke verbreding ten opzichte van de versie uit 2016. De nieuwe versie biedt een formeler en juridisch scherper afgebakend kader: van een inventarisatie van samenwerkingsverbanden naar een systematische beschrijving van verschillende rollen als aanpak voor goed besturen (raad, college, ambtelijke organisatie en bestuur GR).

De actualisatie van de notitie hangt nauw samen met de gewijzigde Wgr (2022) en de geactualiseerde afspraken binnen de VZG (2025).

In de notitie uit 2016 werd de rol van de raad primair gepositioneerd als achteraf sturen en controleren. De geactualiseerde notitie kiest voor een meer proactieve en structurele betrokkenheid van de raad. Een belangrijke element daarbij is een afwegingskader (bijlage 4) met concrete vragen die de raad ondersteunen bij vroegtijdige oordeelsvorming.

De geactualiseerde notitie benoemt de verschillende bestuurlijke rollen, maar biedt nog geen concrete uitwerking van de praktische invulling daarvan. De rekenkamer is van mening dat de notitie (2026) nog niet voldoende duidelijk maakt wat nu precies de taken van de raad zijn bij een GR. De verwijzing naar de handreiking 'Grip en controle op regionale samenwerking van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden'¹⁴ is een stap in de goede richting. De zes hoofdvragen uit deze handreiking zijn niet vertaald naar toepasbare instrumenten of werkwijzen.

De notitie (2026) benoemt diverse sturingskaders (paragraaf 4.1.5) en verwijst daarbij via een link naar het VZG rapport 2025. Onduidelijk blijft echter in hoeverre dit rapport integraal wordt overgenomen.

In het raadsvoorstel¹⁵ wordt hierover slechts een kanttekening opgenomen:

“Een groot deel van het kader volgt uit de afspraken op Zeeuws niveau middels de VZG. De VZG heeft afspraken gemaakt voor de samenwerking met verbonden

¹⁴ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Handreiking Grip en controle op regionale samenwerking, 2021

¹⁵ Raadsvoorstel 26-008, Actualisatie Notitie verbonden partijen, geagendeerd voor commissie AB op 20 januari 2026 en raadsvergadering op 29 januari 2026

partijen. Het bestuur van de VZG gaat ervan uit dat alle gemeenten en gemeenschappelijke regelingen deze afspraken toepassen.”

Deze formulering suggereert een zekere verplichtende werking, maar laat ruimte voor interpretatie. Voor de raad is het van belang dat helder wordt welke onderdelen beleidsvrijheid kennen en welke als bindende afspraken moeten worden beschouwd.

In de notitie (2026) worden de wetswijzigingen in de Wgr die een principiële keuze van de raad vereisen, uitsluitend in een bijlage opgenomen. Deze keuzes maken geen onderdeel uit van het kernkader in de hoofdtekst. Hierdoor zijn de verantwoordelijkheden van de raad minder zichtbaar.

Een overzicht van wijzigingen in de Wgr is opgenomen in de conceptnotitie (bijlage 1). Daarbij is een belangrijke onjuistheid geconstateerd:

- De notitie stelt dat de ontwerpbegroting uiterlijk 30 april moet worden ingediend.
- In werkelijkheid geldt deze datum voor de algemene financiële en beleidsmatige kaders (kadernota), Wgr artikel 34b.
- Voor de ontwerpbegroting geldt een ruimere termijn: definitieve begroting uiterlijk 15 september, voorafgegaan door een zienswijzetermijn van 12 weken.

3.1.3 VZG rapport Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen

Het bestuur van de Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG) heeft in de afgelopen jaren het rapport ‘Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland’ uitgebracht over de samenwerking met gemeenschappelijke regelingen. De meest recente versie dateert van september 2025.

De VZG beoogt hiermee de samenwerking met gemeenschappelijke regelingen te versterken door het maken van onderlinge afspraken. Dit draagt bij aan een meer gestructureerde en consistente werkwijze binnen de provincie.

In de VZG rapporten wordt gesproken over ‘afgesproken basisregels’, ‘Zeeuwse afspraak’ en ‘Zeeuws proces begroting’, zonder dat duidelijk wordt welke partijen deze afspraken hebben gemaakt, noch op welke wijze deze zijn vastgesteld. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over de legitimiteit en het mandaat van deze afspraken.

Uit ons onderzoek blijkt dat er verschillend gedacht wordt over de status van het VZG rapport: ‘handleiding voor het opstellen van de notitie verbonden partijen’ en ‘handreiking bij het beoordelen van de begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarstukken van de GR-en’ en ‘VZG richtlijnen behoren wel tot beleidskader’.

Voor de rekenkamer is het niet helder welke status het VZG rapport heeft binnen het formele beleidskader. Het rapport is ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden, maar niet door de raad vastgesteld. Het is voor de rekenkamer onduidelijk in hoeverre de raad betrokken is geweest bij het formuleren en bekrachtigen van deze afspraken, en in hoeverre zij hierop kan sturen of verantwoording kan vragen.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het VZG rapport en de notitie ‘Samen kom je verder’¹⁶ van de werkgroep Implementatie Wgr in de praktijk worden gehanteerd als leidraad bij het actualiseren van de gemeentelijke notitie Verbonden Partijen. Deze

¹⁶ Notitie Samen kom je verder, VZG werkgroep Verbonden Partijen, 19 april 2023

documenten bieden richting en structuur, maar zijn niet formeel vastgesteld door de raad.

De rekenkamer constateert dat de in het VZG rapport opgenomen richtlijnen (begrotingsrichtlijn, bezuinigingsrichtlijn en reserverichtlijn) inhoudelijk van zodanige aard zijn dat zij onderdeel zouden moeten uitmaken van het formele beleidskader. Dit impliceert dat deze richtlijnen expliciet verwerkt zouden moeten worden in de notitie Verbonden Partijen.

Bij de actualisering van het VZG rapport in 2025 heeft geen evaluatie of consultatie met raadsleden plaatsgevonden. Wel is het rapport afgestemd binnen het OZO-platform Bestuur en Financiën en zijn gesprekken gevoerd met de begeleidingscommissies van de gemeenschappelijke regelingen en de samenstellingcommissie. Hoewel deze gremia een belangrijke rol spelen in de bestuurlijke en ambtelijke afstemming, constateren wij dat de gemeenteraad als kaderstellend orgaan niet actief is betrokken bij de totstandkoming van het geactualiseerde rapport.

Het ontbreken van consultatie met raadsleden bij actualisering van VZG rapporten is ook geconstateerd in een eerdere rekenkamerbrief uit 2020¹⁷ over governance bij gemeenschappelijke regelingen. Daarin werd reeds gewezen op het structurele gebrek aan betrokkenheid van de raad bij het opstellen en actualiseren van VZG-rapporten. Deze werkwijze draagt onvoldoende bij aan de versterking van de democratische legitimiteit van de gemeenteraad binnen het stelsel van gemeenschappelijke regelingen.

In het kort - Beleidskader gemeenschappelijke regelingen

- De Notitie Verbonden Partijen vormt de basis van het beleidskader.
- De notitie (2016) functioneert meer als een visie- of intentiedocument dan als volwaardig beleidskader voor het oprichten en het sturen van de verbonden partijen van de gemeente.
- Aanvullende beslispunten die via een amendement bij de Notitie verbonden partijen zijn vastgesteld zijn niet integraal in de hoofdtekst opgenomen, maar als afzonderlijk inlegvel toegevoegd.
- Deze beslispunten hebben betrekking op “buiten wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen als regel geen nieuwe gemeenschappelijke regelingen aan te gaan”
- Een geactualiseerde Notitie Verbonden Partijen is vastgesteld in januari 2026.
- Het VZG rapport ‘Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland’ dient als leidraad bij het actualiseren van de gemeentelijke notitie verbonden partijen. Het VZG rapport is niet formeel vastgesteld door de raad.

¹⁷ Rekenkamerbrief Governance GR-en, Rekenkamer Kapelle Vlissingen Middelburg, 8 januari 2020

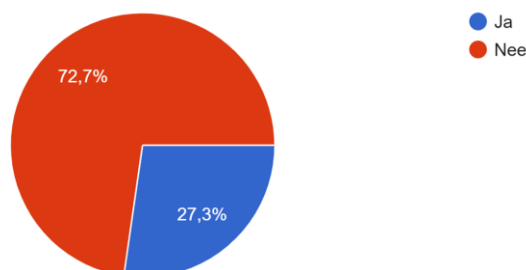
3.2 Rol en positie van raad en college opgenomen in beleidskader

Uit ons onderzoek blijkt dat de bestuurlijke rolverdeling onvoldoende is uitgewerkt in de Notitie verbonden partijen uit 2016 en de positie van de raad niet stevig is verankerd. Deze lacune draagt bij aan een beperkte betrokkenheid van raadsleden.

Zowel uit de enquête (respons 38%) als uit het groepsgesprek met een afvaardiging van de raad komt naar voren dat raadsleden zich onvoldoende betrokken voelen bij besluitvorming binnen GR-verband.

Heeft u het afgelopen jaar bij de behandeling van agendapunten over gemeenschappelijke regelingen het idee gehad dat u en/of de raad invloed kon uitoefenen op de besluitvorming binnen gemeenschappelijke regelingen

11 antwoorden



Hoewel de wetswijziging Wgr in 2022 formeel heeft geleid tot een versterking van de positie van de raad, ervaren raadsleden in de praktijk nog steeds weinig invloed.

Orionis Walcheren

In aanloop naar de voorgenomen aanpassing van de GR-regeling Orionis Walcheren is in 2023 door Proof adviseurs een evaluatie uitgevoerd van de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten. Deze evaluatie richtte zich op de rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, alsmede op de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenteraden, colleges, het algemeen en dagelijks bestuur en de ambtelijke ondersteuning.¹⁸

Op basis van deze evaluatie zijn er aanbevelingen gedaan die aansluiten op de wetswijziging, zoals een betere rolverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en verduidelijken van taken en verantwoordelijkheden. De evaluatie wijst ook op de wens tot versterking van het raads-eigenaarschap. GR Orionis Walcheren is een gemengde regeling waarin ook de gemeenteraden formeel participeren. Door raadsleden toe te laten treden tot het algemeen bestuur, wordt de democratische legitimatie en de betrokkenheid van de raad bij de GR vergroot.

De uitkomsten van de evaluatie zijn gedeeld met de betrokken beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten. De raad is slechts in beperkte mate geïnformeerd: in het raadsvoorstel Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren¹⁹ is een beknopte weergave van de belangrijkste bevindingen opgenomen.

¹⁸ Memo aan raadsleden, Evaluatie GR Orionis, Proof adviseurs, 9 november 2023

¹⁹ Raadsvoorstel 24-151 Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren, 17 december 2024

Hierdoor heeft de raad beperkte zichtbaarheid gehad op de volledige resultaten van de evaluatie en de implicaties daarvan voor zijn kaderstellende en controlerende rol.

In het kort - Rol en positie van raad en college opgenomen in beleidskader

- De bestuurlijke rolverdeling is in Notitie verbonden partijen uit 2016 onvoldoende uitgewerkt en de positie van de raad niet stevig verankerd.
- Deze lacune draagt bij aan een beperkte betrokkenheid van raadsleden bij besluitvorming.
- De raad is in beperkte mate geïnformeerd over de uitkomsten van een evaluatie van de samenwerking en rolverdeling binnen Orionis Walcheren (2023).

3.3 Concrete sturings- en beheersingsmogelijkheden in beleidskader

In de Notitie Verbonden Partijen (2016) worden sturings- en beheersingsmogelijkheden benoemd, maar ontbreekt een duidelijke beschrijving van specifieke rollen en mogelijkheden van raad en college (paragraaf 3.1.1).

De geactualiseerde notitie (2026) benoemt wel de verschillende bestuurlijke rollen, maar biedt geen concrete uitwerking van de praktische invulling daarvan (paragraaf 3.1.2).

In het kort - Concrete sturings- en beheersingsmogelijkheden in beleidskader

- Concrete sturings- en beheersingsmogelijkheden ontbreken in de Notitie verbonden partijen (2016).
- De geactualiseerde notitie (2026) benoemt weliswaar de verschillende bestuurlijke rollen, maar biedt geen concrete uitwerking van de praktische invulling daarvan.

3.4 De inrichting van de governance voldoet aan geldende wet- en regelgeving

Bij de onderzochte GR regelingen zijn conform de Wgr de bestuursorganen algemeen bestuur (AB), dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter ingesteld met bijbehorende verantwoordingsrelaties. Ook zijn sturings- en beheersingsmogelijkheden opgenomen in de governance.

De aanpassing van GR regelingen die volgen uit de wetswijziging Wgr van 2022 zijn nog niet volledig doorgevoerd. Het proces van aanpassing en vaststelling van de gemeenschappelijke regelingen is in gang gezet, onder meer via actualisatie van de Model-gemeenschappelijke regeling van de VZG. Het proces van aanpassing van de GR regelingen van Orionis Walcheren en O.L.A.Z. was ten tijde van het rekenkameronderzoek afgerond. De stand van zaken met betrekking tot aanpassing GR regelingen is in bijlage 8 opgenomen.

De uiterlijke implementatiedatum van de wetswijziging Wgr was 1 juli 2024. Een aantal wijzigingen is echter al direct per juli 2022 ingegaan, zoals de verruimde mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze, de bevoegdheid tot het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie en de actieve informatieplicht vanuit het bestuur.

De organisatie geeft aan dat de vertraging in het proces van aanpassing geen directe consequenties heeft, zolang zich geen majeure knelpunten voordoen. De gemeenschappelijke regelingen blijven operationeel en functioneren door, ook indien de aanpassing nog niet is afgerond.

Publiek Vervoer Zeeland (PVZ)

De onderzochte GR regelingen zijn opgesteld op basis van de Model-gemeenschappelijke regeling van de VZG. Voor de GR PVZ geldt echter dat naast gemeenten ook de provincie deelnemer is. Het is voor de rekenkamer onduidelijk in hoeverre de VZG-afspraken, die primair zijn ontwikkeld voor intergemeentelijke samenwerking, onverkort van toepassing zijn op een regeling waarin een provinciale partner deelneemt.

In het kort – Governance voldoet aan geldende wet- en regelgeving

- Bij de onderzochte GR-regelingen zijn conform de Wgr de bestuursorganen algemeen bestuur (AB), dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter ingesteld met bijbehorende verantwoordingsrelaties.
- De uiterlijke implementatiedatum van de wetswijziging Wgr was 1 juli 2024.
- Het proces van aanpassing en vaststelling van de gemeenschappelijke regelingen is in gang gezet, maar is nog niet afgerond.

3.5 Conclusie deelvraag

Is er een beleidskader voor gemeenschappelijke regelingen?

Er is formeel een beleidskader voor gemeenschappelijke regelingen in de gemeente Middelburg, maar dit kader is verouderd, inhoudelijk beperkt en onvoldoende richtinggevend. De rol van de raad wordt in het beleidskader vooral neergezet als een reactieve rol, waarbij de aandacht gaat naar financiële sturing en beheersing achteraf en minder naar sturing of monitoring op resultaten. Een actueel en helder beleidskader is juist nodig om vooraf kaders te stellen en invloed uit te oefenen op de samenwerking binnen GR verband. Het beleidskader sluit bovendien niet meer aan bij de huidige wettelijke eisen, waaronder de versterkte positie van de raad sinds de Wgr-wijziging van 2022.

Daarnaast ontbreekt een structureel mechanisme voor periodieke actualisatie van het beleidskader. Hierdoor is er geen vast moment waarop de raad zijn kaderstellende rol kan herijken en versterken. Tijdige herziening van de beleidsnotitie biedt belangrijke meerwaarde: het zorgt ervoor dat rollen, verantwoordelijkheden en sturingsinstrumenten blijven aansluiten bij actuele wetgeving, bestuurlijke praktijk en de behoeften van de raad. Dit vergroot de democratische legitimiteit, versterkt de governance van de GR en draagt bij aan een effectievere samenwerking tussen gemeenten en verbonden partijen.

Ten tijde van het onderzoek was een geactualiseerde Notitie Verbonden Partijen in concept beschikbaar en stond vaststelling door de raad gepland voor januari 2026. Deze geactualiseerde notitie betekent een inhoudelijke verbetering en sluit beter aan bij de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (2022), maar biedt nog onvoldoende concrete handvatten voor de praktische invulling van de rol van de raad bij gemeenschappelijke regelingen.

Het VZG rapport 'Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland' wordt in de praktijk gebruikt als richtinggevende leidraad, maar mist formele democratische legitimatie. Het rapport is niet door de gemeenteraad vastgesteld, noch tot stand gekomen met structurele betrokkenheid van raadsleden.

Is de rol en positie van raad en college opgenomen in het beleidskader?

De Notitie Verbonden Partijen (2016) beschrijft de bestuurlijke rollen binnen gemeenschappelijke regelingen niet duidelijk en specifiek genoeg. Daardoor krijgen raadsleden te weinig houvast om hun kaderstellende en controlerende rol goed uit te voeren en voelen raadsleden zich beperkt betrokken bij besluitvorming binnen de GR.

Zijn er concrete sturings- en beheersingsmogelijkheden van de raad benoemd in het beleidskader?

Concrete toepasbare sturings- en beheersingsmogelijkheden ontbreken zowel in de bestaande Notitie verbonden partijen (2016) als in de geactualiseerde versie (2026). De geactualiseerde notitie benoemt weliswaar de verschillende bestuurlijke rollen, maar biedt geen concrete uitwerking van de praktische invulling daarvan.

Voldoet de inrichting van de governance aan geldende wet- en regelgeving, waaronder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)?

De governance-structuur voldoet op hoofdlijnen aan de Wgr, echter de juridische en beleidsmatige verankering is nog niet volledig op orde. De actualisatie van zowel de GR regelingen als het gemeentelijke beleidskader blijft achter bij de wettelijke ontwikkelingen. Dit beperkt de helderheid van rollen, verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad binnen de samenwerkingsverbanden.

De onderzochte regelingen volgen het VZG Model-gemeenschappelijke, maar bij GR Publiek Vervoer Zeeland, waar ook de provincie deelneemt, is onduidelijk in hoeverre deze afspraken zonder meer toepasbaar zijn. Door deelname van een provinciale partner kan onduidelijkheid ontstaan over de positie en invloed van de gemeenteraad wanneer governance afwijkt van de intergemeentelijke samenwerking.

Samenvattend beantwoorden wij de deelvraag als volgt:

Heeft de gemeente Middelburg beleid vastgesteld ten aanzien van sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen?

De gemeente Middelburg heeft beleid vastgesteld ten aanzien van sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen, maar dit beleid is verouderd (2016), onvoldoende concreet en niet in lijn met de huidige wettelijke eisen.

De geactualiseerde notitie (2026) vormt een stap vooruit, maar biedt nog onvoldoende praktische handvatten voor effectieve sturing en controle door de gemeenteraad.

4 Kaderstellende en controlerende rol van de raad (deelvraag 2)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvraag:

In hoeverre maakt de raad gebruik van de beschikbare mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag beschrijven wij de bevindingen aan de hand van de volgende normen.

Norm	
2.1	De beschikbare sturings- en beheersingsmogelijkheden zijn bekend bij de raad en worden gebruikt.
2.2	Er zijn aanpassingen doorgevoerd conform de mogelijkheden die de wetswijziging Wgr biedt.
2.3	De raad stelt raadsvragen om aanvullende informatie te krijgen (passieve informatieplicht).

4.1 Sturings- en beheersingsmogelijkheden raad bekend en gebruikt

Sturingsinstrumenten gaan vooral over richting geven en kaders stellen, terwijl beheersingsinstrumenten zich richten op monitoring, verantwoording en financiële controle.

In de enquête onder raadsleden is gevraagd naar het bekend zijn met sturings- en controlemogelijkheden en het gebruik ervan.

Sturing: van de 11 respondenten geven er 8 (73%) aan dat zij bekend zijn met de sturingsmogelijkheden. Drie respondenten (27%) geven aan niet bekend te zijn met de sturingsmogelijkheden.

Sturingsmogelijkheden die bij de antwoorden benoemd worden zijn:

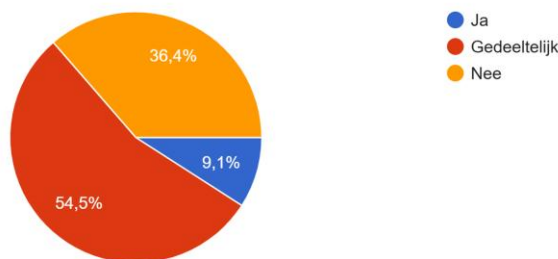
- ✓ Zienswijzen
- ✓ Amendementen en moties
- ✓ Besluiten over aangaan, opheffen of wijzigen van een GR
- ✓ Raadsvoorstellen
- ✓ Overleg met wethouders in algemeen bestuur/dagelijks bestuur
- ✓ Adviescommissies of raadsklankbordgroep
- ✓ Recht van onderzoek en actieve informatieplicht

De genoemde sturingsmogelijkheden geven een goed beeld van de beschikbare instrumenten. Sinds de Wgr wijziging van 2022 zijn er extra zienswijzemomenten toegevoegd om raden meer invloed te geven. Bovendien kunnen raden gezamenlijk een regionale raadsadviescommissie instellen om voorstellen te bespreken, informatie te delen en gezamenlijke kaders te formuleren.

Op de vraag of zij ook gebruik maken van de sturingsmogelijkheden antwoorden 6 respondenten 'gedeeltelijk', 4 'nee' en 1 'ja'.

Maakt u gebruik van deze sturingsmogelijkheden?

11 antwoorden



Instrumenten die als meest belangrijk worden gezien zijn: zienswijzen, amendement, en juiste informatievoorziening richting de raad

De effectiviteit van sturingsmogelijkheden wordt door sommige respondenten in twijfel getrokken. 'Wij hebben als fractie besloten geen energie te steken in GR-en' en "Alles komt achteraf. Er is niks te sturen op deze manier." En "Antwoorden van het niveau "we nemen het mee" en of dat daadwerkelijk gebeurd is moeilijk na te gaan".

Sturing, specifiek PVZ

De oprichtingsfase van een nieuwe verbonden partij is voor de gemeenteraad een cruciaal moment. In deze fase heeft de raad de mogelijkheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken en afspraken te maken met het college over de governance, waaronder de inrichting van de verantwoordingsinformatie. Na de oprichting staat de gemeenteraad op afstand en is zij in belangrijke mate afhankelijk van het college voor de informatievoorziening.

Bij de oprichting van de GR PVZ heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de raad gebruik heeft kunnen maken van zijn sturingsmogelijkheden.

De oprichting vormt de afronding van een provinciaal breed traject om het publiek vervoer in Zeeland toekomstbestendig te organiseren. De basis hiervoor ligt in de Regionale Mobiliteitsstrategie (RMS) uit 2022²⁰, die door alle dertien Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland is vastgesteld. Deze strategie constateert dat het versnipperde vervoersaanbod onvoldoende aansluit op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing, de groeiende behoefte aan maatwerkvervoer (Wmo, Jeugdzorg) en het belang van leefbaarheid en bereikbaarheid van kernen. De vorming van één geïntegreerd systeem binnen de GR PVZ wordt daarin als logische vervolgstap gezien.

Uit ons onderzoek bleek dat een expliciete bestuurlijke validatie van de minimumeisen²¹ voor het aangaan van een nieuwe verbonden partij ontbreekt; het college heeft niet aantoonbaar vastgesteld of en hoe aan deze vereisten is voldaan. Hierdoor mist de raad een formeel besluitvormingsmoment waarin hij zijn kaderstellende rol zichtbaar had kunnen invullen.

²⁰ Raadsvoorstel 22-004, Regionale Mobiliteitsstrategie Zeeland, 27 januari 2022

²¹ Minimale vereisten voor het aangaan van een verbonden partij, Notitie verbonden partijen (2016), pagina 3

Het college geeft aan dat deelname als de meest kansrijke richting gezien wordt, mede vanwege provinciale regie en de bestaande verbondenheid via de Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland (GVZ).

In het betreffende raadsvoorstel²² worden zowel het ontwerp van de regeling van de GR als financiële en uitvoeringsaspecten behandeld. Er wordt niet expliciet ingegaan op de minimale vereisten voor het aangaan van een verbonden partij, noch wordt de raad gewezen op de mogelijkheid om wensen en bedenkingen te uiten. Het raadsvoorstel gaat uit van een positieve zienswijze.

Beheersing: 8 respondenten (73%) geven aan bekend te zijn met controle mogelijkheden binnen de GR-en (3 respondenten (27%) geven aan niet bekend te zijn met controle mogelijkheden).

Als controle instrumenten worden genoemd:

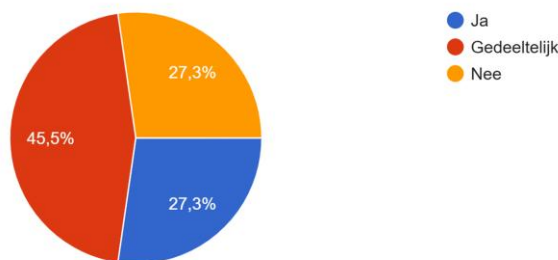
- ✓ Zienswijzen
- ✓ Inlichtingenplicht college
- ✓ Actieve informatieplicht en vragen stellen
- ✓ Commissievergaderingen, jaarrekening agenderen, accountant bevragen
- ✓ Recht van onderzoek

Periodieke evaluatie door de GR zelf wordt niet genoemd, maar kan wel dienen als waardevol instrument. De raad kan eisen stellen aan de evaluatie, de uitkomsten bespreken, hierop controleren en indien nodig bijsturen.

Op de vraag of zij ook gebruik maken van de controlemogelijkheden antwoorden 5 respondenten 'gedeeltelijk', 3 'nee' en 3 'ja'.

Maakt u gebruik van deze controle-instrumenten?

11 antwoorden



Instrumenten die als meest belangrijk worden gezien zijn: begroting, controle jaarverslagen, financiële verantwoording, zienswijzen en actieve informatieplicht.

²² Raadsvoorstel 25-074 Zienswijze Gemeenschappelijke regeling Publiek vervoer Zeeland, 22 mei 2025

Effectiviteit

Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat de ervaren mogelijkheid om binnen de kaderstellende en controlerende rol gewenste sturing te geven bij gemeenschappelijke regelingen beperkt is.

Bij de beoordeling op voldoende informatie wordt slechts 4 keer 'eens' aangegeven 4 keer 'neutraal' en 3 keer 'oneens'. Neutrale en negatieve beoordelingen worden gegeven bij voldoende kennis, betrokkenheid en beschikbare tijd; op deze punten geen enkele positieve beoordeling (0 keer 'eens').

Als aspecten voor verbetering worden genoemd:

- Meer directe sturing
- Deelname als raadslid in het algemeen bestuur
- Kaderstellende positie van de raden vroeger in het proces borgen
- Resultaatgerichtheid
- Invloed van raad en gezamenlijke raden
- Terugkoppeling op zienswijzen
- Geen financiële verrassingen

Gezamenlijke invloed van raden

Hoewel individuele raden beschikken over diverse formele instrumenten, is de daadwerkelijke invloed op een gemeenschappelijke regeling in belangrijke mate afhankelijk van gezamenlijke inzet. Pas wanneer raden hun kaders, signalen en verwachtingen onderling afstemmen en als collectief optreden, ontstaat een herkenbaar en doorwerkend bestuurlijk signaal richting het bestuur van de regeling.

Uit de enquête blijkt dat een kleine meerderheid van de respondenten (55%) contact heeft gehad met andere gemeenteraden voor afstemming.

In het kort - Sturings- en beheersingsmogelijkheden bij raad bekend en gebruikt

- Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat het merendeel bekend is met sturings- en beheersingsmogelijkheden bij GR-en en daar ook gebruik van maakt.
- Toch is er ook een aantal respondenten dat aangeeft niet bekend te zijn met de mogelijkheden.
- Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat raadsleden zich in de praktijk vaak onvoldoende toegerust voelen om effectief sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen.
- Uit de enquête onder raadsleden blijkt ook dat een kleine meerderheid contact heeft gehad met andere gemeenteraden voor afstemming om hiermee de gezamenlijke invloed van raden te vergroten.
- De oprichting van een nieuwe verbonden partij is voor de gemeenteraad een belangrijk moment om wensen en bedenkingen kenbaar te maken en governance-afspraken met het college vast te leggen.

- Bij de oprichting van de nieuwe GR PVZ is geen bestuurlijke validatie gemaakt ten aanzien van de minimeisen bij oprichting. Voor de raad ontbreekt daarmee een formeel besluitvormingsmoment.
- Bij de oprichting van de nieuwe GR PVZ zijn het ontwerp van de regeling en inhoudelijke en financiële besluitvorming gecombineerd. Er is niet ingegaan op de minimale vereisten voor het aangaan van een verbonden partij, noch is de raad gewezen op de mogelijkheid om wensen en bedenkingen te uiten.

4.2 Wetswijziging Wet Gemeenschappelijke Regelingen doorgevoerd

De wetswijziging verplicht gemeenten hun GR regelingen aan te passen. Een aantal aanpassingen zijn verplicht, zoals het tijdsfad in de P&C-cyclus en de regeling voor uittreding. Bij andere wijzigingen, zoals de facultatieve zienswijzeprocedure en de actieve informatieplicht van het bestuur, zal er door de raad een principiële keuze gemaakt moeten worden.

De VZG werkgroep Implementatie Wgr heeft een notitie ‘Samen kom je verder’²³ geschreven die dient als leidraad bij het aanpassen van de GR regelingen. Daarnaast zijn vanuit de VZG voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd.

De wijziging van de GR regeling Orionis Walcheren is besproken in het Walchers raadsledenoverleg en in de commissie Maatschappelijke Zaken (MZ). In beide commissies is uitgebreid gesproken over de behandeling in de raad en over de mogelijkheid van toetreding van een raadslid tot het algemeen bestuur.

Bij ons onderzoek hebben wij gekeken naar belangrijke wijzigingen die de positie van de raad raken. In de volgende tabel staat weergegeven in hoeverre deze wijzigingen zijn doorgevoerd in de GR regeling van de onderzochte GR-en.

Tabel 1: Doorgevoerde wetswijziging in GR regelingen

Wijziging GR-regeling	Orionis Walcheren	O.L.A.Z.	PVZ
1) Zienswijze bij totstandkoming of wijziging van GR regeling (college- en/of burgemeestersregeling)	nvt	ja	nee
2) Instellen gemeenschappelijke adviescommissie	ja	nee	ja
3) Facultatieve zienswijze bij voorgenomen besluiten	ja	nee	ja
Schriftelijke en gemotiveerde reactie op zienswijzen	nee	nee	ja
4) Wijziging P&C-cyclus	ja	ja	ja

²³ Notitie Samen kom je verder, VZG werkgroep Verbonden Partijen, 19 april 2023

Wijziging GR-regeling	Orionis Walcheren	O.L.A.Z.	PVZ
5) Actieve informatieplicht bestuur GR	ja	ja	ja
Wijze waarop inlichtingen worden verstrekt	nee	nee	ja
6) Burgerparticipatie	ja	ja	ja
7) Evaluatie	ja	ja	ja

In paragraaf 4.2.1 t/m 4.2.7 behandelen we onderdelen van de wetswijziging en duiden we hoe de classificatie in de tabel tot stand is gekomen.

4.2.1 Zienswijze bij totstandkoming of wijziging van GR regeling

Met de wetswijziging van de Wgr is een nieuwe procedure ingevoerd voor het geven van een zienswijze door gemeenteraden bij college- en burgemeestersregelingen²⁴. Het ontwerp van de regeling moet voortaan eerst worden toegezonden aan de gemeenteraden.

De raad kan binnen acht weken na ontvangst van de ontwerpregeling zijn zienswijze indienen bij het college. De raad kan er ook voor kiezen geen zienswijze te geven. De bedoeling van de wetgever is dat de raad hiermee een meer sturende positie krijgt bij het treffen van regelingen tussen colleges en burgemeesters.

Orionis Walcheren

Niet van toepassing, omdat dit geen collegeregeling betreft.

O.L.A.Z. en PVZ

Bij beide regelingen stelt het college zelf de concept-zienswijze op. In beide gevallen betreft dit een positieve zienswijze.

De GR regelingen van O.L.A.Z. (wijziging) en PVZ (toetreding) zijn door de raad vastgesteld op resp. 13 november 2025²⁵ en 18 december 2025²⁶. Daarbij is ook een overzicht van ingediende zienswijzen verstrekt met de reactie daarop van het algemeen bestuur. Daarmee wordt voldaan aan de gewijzigde Wgr dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling schriftelijk en gemotiveerd op de zienswijzen moet reageren. Voor de raad wordt hiermee tevens inzichtelijk gemaakt hoe de standpunten van andere deelnemers luiden.

PVZ specifiek

De wettelijke verplichting voor een zienswijze bij het ontwerp van een regeling is niet expliciet opgenomen in de GR regeling. Er wordt in artikel 9, lid 6 aangegeven dat een zienswijzenprocedure van toepassing is op de in de Wgr genoemde besluiten.

²⁴ Wgr artikel 1, lid 2 en 3

²⁵ Raadsvoorstel 25-148, Toestemming geven voor wijzigen gemeenschappelijke regeling OLAZ, 13 november 2025

²⁶ Raadsvoorstel 25-176, Toetreding GR Publiek vervoer Zeeland, 18 december 2025

Het zou praktischer en duidelijker zijn om ook de zienswijze bij een ontwerpregeling expliciet in de GR regeling op te nemen, aangezien andere verplichte zienswijzen, zoals bij de begroting, wel zijn opgenomen.

4.2.2 Regionale raadsadviescommissie (RAC)

De regionale raadsadviescommissie (RAC) is een nieuw instrument dat met Wgr artikel 24a de invloed van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen kan vergroten door gezamenlijke advisering richting het bestuur van de GR. Dit artikel is altijd van toepassing. Voor de instelling van een RAC is een aanpassing van de GR regeling daarom niet noodzakelijk.

Orionis Walcheren

De mogelijkheid tot instelling van een RAC is expliciet opgenomen in artikel 40 van de GR regeling. Bij Orionis Walcheren is geen RAC ingesteld.

O.L.A.Z.

De mogelijkheid tot instelling van een RAC is niet expliciet opgenomen in de GR regeling. Bij O.L.A.Z. is geen RAC ingesteld.

PVZ

Naar aanleiding van de zienswijzeprocedure is artikel 19, lid 6 toegevoegd waarin de mogelijkheid tot het instellen van een Gemeenschappelijke Adviescommissie (GAC) is opgenomen. Oprichting vereist unanieme instemming van alle raden en Staten, hieraan is nog niet voldaan. Een memo gemeenschappelijke adviescommissie is opgesteld, waarin het proces van totstandkoming verder is uitgewerkt.²⁷

Bij de zienswijzeprocedure nam de raad van de gemeente Middelburg een amendement aan over het instellen van een regionale adviescommissie.

Kritiek en bezwaren

De VZG staat kritisch tegenover RAC's. In de notitie "Samen kom je verder" worden zowel overwegingen als bezwaren benoemd²⁸. Als belangrijkste bezwaren worden genoemd: onduidelijke verhouding tussen RAC en gemeenteraden, extra werkdruk voor raadsleden, samenstelling van RAC weerspiegelt slechts beperkt de gemeenteraden (democratische legitimiteit) en risico op verzwakking van de controlerende rol van de raad.

Hoewel in de enquête er geen specifieke vraag is gesteld over de RAC is er door drie respondenten aangegeven dat er twijfel is over nu en noodzaak hiervan.

In de praktijk blijkt dat ultimo december 2025 bij geen enkele GR een RAC is ingesteld. Een poging bij GR RUD door zes gemeenten mislukte, omdat enkele gemeenten geen toegevoegde waarde zagen.

4.2.3 Facultatieve zienswijzen

De zienswijzeprocedure is een instrument om gemeenteraden vroegtijdig te betrekken bij de beleidscyclus van gemeenschappelijke regelingen. Gemeenteraden kunnen wensen en bedenkingen meegeven bij conceptvoorstellen voordat definitieve

²⁷ Memo gemeenschappelijke adviescommissie, bijlage 3 raadsvoorstel 25-176, 18 december 2025

²⁸ VZG werkgroep Verbonden Partijen, notitie Samen kom je verder, 19 april 2023, pagina 12

besluitvorming plaatsvindt. De gemeenteraden worden dan in staat gesteld om over de voorstellen te beraadslagen en hun inzichten mee te geven voordat er een definitief voorstel komt waarin de colleges alles al hebben afgewogen. De zienswijze speelt vooral bij oordeelsvorming binnen de gemeenteraad, en moet nog niet als besluitvorming van de gemeenteraad worden gezien.

Met de wetswijziging van de Wgr is het nu verplicht dat in de gemeenschappelijke regeling een afweging wordt gemaakt over het gebruik van zienswijzen. Ook wanneer géén zienswijzen worden toegepast, moet dit expliciet worden vastgelegd. Daarnaast moet het bestuur schriftelijk en gemotiveerd reageren op ingediende zienswijzen en aangeven welke conclusies daaraan verbonden worden.

Juridisch kader

Artikel 10 lid 5 Wgr: regeling moet bepalen bij welke besluiten raden een zienswijze kunnen geven en hoe dit gebeurt.

Artikel 10 lid 6 Wgr: bestuur moet schriftelijk en gemotiveerd reageren op zienswijzen en de conclusies daarvan.

Orionis Walcheren

Na de wetswijziging Wgr is artikel 12 opgenomen in de GR regeling waarin staat dat 'besluiten van het algemeen bestuur die aanzienlijk politiek of financieel belang hebben aan raden worden voorgelegd ter zienswijze'. Welke criteria gehanteerd worden om aanzienlijk politiek of financieel belang te duiden, is niet duidelijk geworden uit de gesprekken.

Daarnaast is opgenomen dat voor besluiten van het dagelijks bestuur en van de voorzitter vooraf geen zienswijze wordt gevraagd, zoals bedoeld in artikel 10 lid 5 en 6 van de Wgr.

Het artikel benoemt niet het schriftelijk en gemotiveerd reageren op zienswijzen.

O.L.A.Z.

In de GR regeling zijn naast de wettelijk verplichte zienswijzen, zoals bij totstandkoming of wijziging van GR regeling en ontwerpbegroting, geen facultatieve zienswijzen opgenomen. Ook is niet opgenomen dat het bestuur een schriftelijk en gemotiveerd oordeel moet geven over zienswijzen van de gemeenteraden en de daaraan verbonden conclusies.

In de praktijk wordt bij bepaalde investeringen (bijv. circulaire ambachtscentra) wel een zienswijze gevraagd, maar dit is niet structureel vastgelegd.

PVZ

In de GR regeling is artikel 9, lid 6 opgenomen waarin staat dat 'Het algemeen bestuur kan bepalen dat naast de in de Wet en deze Regeling genoemde besluiten ook andere besluiten worden onderworpen aan de zienswijzenprocedure'. Tevens is opgenomen dat het bestuur schriftelijk en gemotiveerd reageert op zienswijzen.

Verplichte zienswijzen opgenomen bij:

- Resultaatsbestemming (artikel 24, lid 3)
- Concept-bijdrageregeling (artikel 25, lid 1)
- Evaluatie (artikel 44)

De raad heeft geen principiële keuze gemaakt over nieuwe mogelijkheden; keuzes worden doorgaans gebaseerd op voorstellen van het college.

4.2.4 Begrotingscyclus

De P&C-cyclus is door de wetswijziging beter afgestemd op de gemeentelijke cyclus en biedt gemeenteraden in theorie meer tijd en mogelijkheden om invloed uit te oefenen²⁹. In de praktijk blijkt echter dat een groot deel van de reactietermijn in de zomervakantie valt, waardoor de invloed van raden beperkt kan blijven.

Wijzigingen in de begrotingscyclus zijn doorgevoerd in alle drie onderzochte GR. Wij constateren daarbij dat in Zeeland de kadernota is samengevoegd met de ontwerpbegroting om administratieve lasten te beperken. Deze samenvoeging beperkt de mogelijkheden voor de raad om vooraf invloed uit te oefenen op de beleidsrichting. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de raad ook via de gemeentelijke begroting en kadernota invloed kan uitoefenen op de GR-en.

Bij O.L.A.Z. en PVZ biedt de huidige regeling voor het indienen van zienswijzen op de jaarrekening de raad feitelijk onvoldoende tijd om zijn kaderstellende rol uit te oefenen, doordat de vaststelling van de jaarstukken plaatsvindt vóór afloop van de twaalf weken termijn.

In paragraaf 5.1.1 beschrijven wij de P&C-cyclus in meer detail.

4.2.5 Actieve informatieplicht

Met de wijziging van de Wgr is een actieve informatieplicht geïntroduceerd voor het bestuur van een GR. Deze verplichting beoogt de informatievoorziening richting gemeenteraden te verbeteren en hun positie bij besluitvorming te versterken. De regeling sluit aan bij de actieve informatieplicht van colleges richting gemeenteraden, zoals sinds 2002 vastgelegd in de Gemeentewet.

Het gaat hierbij niet alleen om informatie over voorgenomen besluiten, maar om alle gegevens die de raad nodig heeft om zijn taak goed te vervullen.

Juridisch kader:

Artikel 17, lid 2 Wgr: het bestuur van een GR verstrekt alle inlichtingen die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

Artikel 17, lid 3 Wgr: de gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten over de wijze waarop deze inlichtingen worden verstrekt.

De wet geeft geen precieze invulling van de actieve informatieplicht. De verantwoordelijkheid om informatie actief te delen ligt bij het besluitvormende orgaan (algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter). De Memorie van toelichting benadrukt dat dit geen verantwoordingsplicht betreft, maar een versterking van de positie van raden door tijdige en brede beschikbaarstelling van informatie. Het advies is om in de regeling of in een protocol concrete afspraken te maken over de wijze van informatievoorziening³⁰.

²⁹ WGR artikelen 34, 34b en 35

³⁰ Memorie van toelichting 35 513, vergaderjaar 2019–2020, 2.4 d, pagina 13-14

Orionis Walcheren

Artikel 23 van de GR regeling beschrijft de informatieverstrekking en is grotendeels ongewijzigd na de wetswijziging. Een bepaling conform Wgr artikel 17, lid 3 waarin de wijze is aangegeven waarop de inlichtingen worden verstrekt, is niet opgenomen in de GR regeling.

Actieve informatie wordt opgevat als verslaglegging van vergaderingen van algemeen bestuur en dagelijks bestuur en inhoudelijke memo's. Daarnaast is er tweemaandelijks informatie via het dashboard/Monitor re-integratie.

Er zijn geen concrete afspraken met de raad over onderwerpen, momenten en wijze van informatievoorziening. Het algemeen bestuur/dagelijks bestuur bepaalt zelf of en hoe informatie actief wordt gedeeld. Wel is de informatievoorziening verbeterd (dashboard, memo's).

Proof adviseurs wijst in een memo opgesteld ten behoeve van de evaluatie van GR Orionis Walcheren op de noodzaak onderscheid te maken tussen structurele en incidentele informatievoorziening, en tussen hoofdlijnen en detailinformatie³¹.

O.L.A.Z.

Artikel 22 van de GR regeling beschrijft de informatieverstrekking en is niet gewijzigd na de wetswijziging. Een bepaling conform Wgr artikel 17, lid 3 waarin de wijze is aangegeven waarop de inlichtingen worden verstrekt, is niet opgenomen in de GR regeling.

Actieve informatie verloopt via nieuwsbrieven en informatiebijeenkomsten. De afweging om te informeren wordt gemaakt op basis van ervaring en signalen. Bij besluiten met gevolgen voor burgers wordt actief geïnformeerd (bijv. circulaire ambachtscentra, toegangscontrole milieustraten).

Concrete afspraken met de raad ontbreken. Het algemeen bestuur/dagelijks bestuur bepaalt zelf de invulling. Belangstelling voor bijeenkomsten is vaak minimaal. Dit leidt tot frustratie bij de GR, want de organisatie ervan kost veel werk en is bedoeld om betrokkenheid te vergroten en vragen te beantwoorden.

PVZ

Artikel 10 en 13 van de GR regeling bevatten bepalingen over informatieverstrekking. Artikel 10 voorziet in tussentijdse rapportages bij belangrijke ontwikkelingen. Artikel 13 verplicht het DB tot publicatie van agenda en besluitenlijst op de website.

Hoewel hiermee richting wordt gegeven aan de actieve informatieplicht, acht de rekenkamer dit onvoldoende. Publicatie achteraf voldoet niet aan de bedoeling van de wetgever om informatie tijdig beschikbaar te stellen en de positie van raden te versterken.

4.2.6 Burgerparticipatie

Participatie bij beleid wordt steeds belangrijker gevonden en om die reden is bij de wijziging van de Wgr ook bepaald dat voorzien moet worden in afspraken omtrent de

³¹ Proof adviseurs, Evaluatie GR Orionis, 9 november 2023, pagina 5 & 6

wijze waarop ingezetenen én belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid³².

In alle drie onderzochte GR-regelingen zijn nadere afspraken over participatie van ingezetenen en belanghebbenden opgenomen: Orionis Walcheren artikel 13, O.L.A.Z. artikel 32 en PVZ artikel 45. De uitwerking van burgerparticipatie in de praktijk hebben wij in het kader van het huidige onderzoek niet nader bekeken.

4.2.7 Evaluatie

Evaluatie is een ander instrument dat met de wetswijziging Wgr geïntroduceerd wordt. Artikel 11a schrijft voor dat elke regeling bepalingen moet bevatten over evaluatie. De wetgever laat open waar de evaluatie op gericht moet zijn, hoe vaak deze plaatsvindt en op welke wijze. Ook kan expliciet worden afgesproken dat er niet geëvalueerd wordt, mits de gemeenteraad daarmee instemt³³.

De meerwaarde van evaluatie is dat periodiek wordt stilgestaan bij het functioneren van de regeling. Dit versterkt de informatiepositie van gemeenteraden en hun controlerende rol. Daarnaast biedt een evaluatiemoment een ijkpunt in de samenwerking tussen gemeenten.

In alle drie de onderzochte GR-en is een artikel opgenomen met betrekking tot evaluatie. De regeling dient elke 4 jaar te worden geëvalueerd (bij PVZ voor het eerst drie jaar na inwerkingtreding en daarna elke vier jaar).

Orionis Walcheren en O.L.A.Z.

Bij Orionis Walcheren en O.L.A.Z. heeft de evaluatie betrekking op doelbereik, kosten, uitvoering specifieke taken en functioneren van de samenwerking. In het artikel wordt niet aangegeven of uitkomsten van een evaluatie worden gerapporteerd aan de raad (op welke wijze, wanneer, mogelijkheid tot indienen van zienswijze).

In de praktijk zijn geen evaluaties uitgevoerd conform de regeling.

Specifiek Orionis Walcheren: in 2023–2024 is wel een evaluatie door Proof adviseurs uitgevoerd, gericht op samenwerking tussen raden, colleges, algemeen bestuur/dagelijks bestuur en ambtelijke vertegenwoordiging, en de gevolgen van de wetswijziging³⁴.

PVZ

Het algemeen bestuur bepaalt vooraf doel, reikwijdte en wijze van evaluatie. Gemeenteraden en Provinciale Staten kunnen binnen twaalf weken na ontvangst van de ontwerpevaluatie een zienswijze indienen. GR PVZ voorziet daarmee expliciet in betrokkenheid van raden bij de evaluatie.

³² Wgr artikel 10, lid 7 en 8

³³ Memorie van toelichting 35 513, vergaderjaar 2019–2020, 2.4 h, pagina 15

³⁴ Proof adviseurs, Memo aan raadsleden, Evaluatie GR Orionis, 9 november 2023

In het kort - Wetswijziging Wet Gemeenschappelijke Regelingen

- De wetswijziging van 2022 heeft directe gevolgen voor de positie van gemeenteraden binnen gemeenschappelijke regelingen met als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.
- Gemeenteraden moeten niet alleen kennisnemen van verplichte aanpassingen, maar ook principiële keuzes maken over nieuwe instrumenten zoals zienswijzen en actieve informatieplicht.
- Vanuit de VZG is voorlichting gegeven over de wijzigingen via een notitie 'Samen kom je verder' en voorlichtingsbijeenkomsten.
- Belangrijke wijzigingen die de positie van de raad raken zijn (facultatieve) zienswijzen, evaluatie, actieve informatieplicht en burgerparticipatie.
- De nieuwe wettelijke procedure zienswijzen bij de totstandkoming van GR regelingen beoogt gemeenteraden een sterkere rol te geven. In de praktijk blijkt dat het college zelf de zienswijze opstellen, wat de onafhankelijkheid en de meerwaarde van dit instrument beperkt.
- De Regionale raadsadviescommissie (RAC) biedt een formeel instrument om de invloed van gemeenteraden bij GR-en te vergroten. In de praktijk blijkt de instelling echter lastig en omstreven.
- Het instrument van facultatieve zienswijzen kan de rol van gemeenteraden versterken door hen vroegtijdig invloed te geven op beleidsvoorstellen.
- De onderzochte GR-en verschillen in de mate waarin zij invulling geven aan facultatieve zienswijzen. De mogelijkheid om facultatieve zienswijzen op te nemen in de GR regeling wordt beperkt benut.
- Actieve informatieplicht van het bestuur beoogt de positie van gemeenteraden bij besluitvorming te verbeteren en te versterken. De onderzochte GR-en hebben de actieve informatieplicht nog beperkt en verschillend ingevuld.
- Afspraken over de wijze van delen van informatie zijn niet vastgelegd (Orionis Walcheren en O.L.A.Z.).
- Burgerparticipatie is in alle drie onderzochte GR-regelingen opgenomen.
- Alle drie de onderzochte GR-en hebben een bepaling over evaluatie opgenomen; Orionis Walcheren en O.L.A.Z. hebben de evaluatiebepaling nog niet uitgevoerd zoals voorgeschreven.
- Alleen PVZ heeft een procedure waarin raden en Provinciale Staten expliciet een zienswijze kunnen indienen op het conceptrapport van de evaluatie, wat hun rol versterkt.

4.3 Raadvragen (passieve informatieplicht)

De passieve informatieplicht houdt in dat gemeenteraden op verzoek inlichtingen kunnen krijgen van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Raadvragen zijn daarmee een belangrijk instrument om grip te krijgen op GR-en. In de praktijk blijkt dit instrument echter beperkt effectief te zijn.

In de notitie verbonden partijen (2016) wordt geen expliciete verwijzing gemaakt naar de passieve informatieplicht. In de conceptnotitie (2026) wordt passieve informatie slechts algemeen benoemd.

Uit de enquête blijkt dat raadsragen nauwelijks genoemd wordt als effectief middel voor grip op de GR-en. Er wordt aangegeven dat vragen 'niet goed worden beantwoord' of 'het antwoord is meestal: we nemen het mee'. En; 'ik heb geen zicht op wat ik überhaupt kan vragen'.

Uit het gesprek met de raad kwam naar voren dat 'Bij technische vragen in de commissie (bij GR PVZ) wordt al snel gezegd dat deze 'in het voorstel verwerkt zullen worden'. En: "Consequenties van verschillende keuzes worden niet voldoende toegelicht." En: "Het gevoel van tekenen bij het kruisje overheerst."

Het aantal raadsragen verschilt per GR, afhankelijk van complexiteit, gevoeligheid en financiële omvang. In 2023-2024 zijn bij O.L.A.Z. geen raadsragen gesteld. Bij Orionis Walcheren zijn wel verschillende raadsragen gesteld.

In het kort - Raadsragen (passieve informatieplicht)

- In de Notitie verbonden partijen (2016) wordt geen expliciete verwijzing gemaakt naar de passieve informatieplicht. In de notitie (2026) wordt hier wel naar verwezen.
- De raad gebruikt het instrument passieve informatieplicht, maar is soms kritisch over de beantwoording.

4.4 Conclusie deelvraag

Zijn beschikbare sturings- en beheersingsmogelijkheden bekend bij de raad en worden ze gebruikt?

De enquête laat zien dat de beschikbare sturings- en beheersingsmogelijkheden in grote lijnen bekend bij een meerderheid van de raadsleden, maar het daadwerkelijke gebruik ervan blijft beperkt en wisselend.

Respondenten ervaren beperkte invloed, onvoldoende tijd en kennis, en een informatiepositie die niet altijd toereikend is om de instrumenten doelgericht in te zetten. Ook wordt ervaren dat sturing vaak pas achteraf mogelijk lijkt, waardoor de raad onvoldoende in positie komt om vroegtijdig kaders te stellen.

Uit documentanalyse blijkt dat de gemeenteraad bij de oprichting van de GR Publiek Vervoer onvoldoende in positie is gebracht om zijn formele rol als kadersteller te vervullen. Het raadsvoorstel bood onvoldoende aanknopingspunten om hierover het gesprek met het college aan te gaan. Tegelijkertijd werden in het raadsvoorstel zowel de ontwerpregeling van de GR als financiële en uitvoeringsaspecten behandeld. Door deze combinatie van besluitvormingsonderwerpen bestaat het risico dat de raad onvoldoende wordt geattendeerd op zijn formele rol en bevoegdheden in deze cruciale fase.

Zijn er aanpassingen doorgevoerd conform de mogelijkheden die de wetswijziging Wgr biedt?

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte GR-en aanpassingen hebben gedaan naar aanleiding van de wetswijziging van de Wgr, maar dat deze aanpassingen niet altijd volledig, consistent of volgens de bedoeling van de wet worden toegepast. Dit leidt tot onduidelijkheid over de daadwerkelijke werking van de nieuwe mogelijkheden.

Wettelijk verplichte bepalingen niet overal correct overgenomen. Er is sprake van inconsistentie in het opnemen van wettelijk verplichte bepalingen in de regelingen. Sommige van deze verplichte bepalingen zijn wél overgenomen in de GR regelingen, terwijl andere ontbreken.

In de regeling van PVZ ontbreekt de verplichte zienswijzeprocedure bij een ontwerp-regeling. Bij Orionis Walcheren en O.L.A.Z. ontbreekt de verplichting voor het bestuur om een schriftelijk en gemotiveerd oordeel te geven op ingediende zienswijzen (bij Orionis Walcheren wordt dit alleen bij zienswijzen op de ontwerpbegroting genoemd).

Deze verschillen maken het voor raden lastig om te weten welke onderdelen nu precies gelden en hoe de wettelijke regels in de praktijk moeten worden toegepast.

Wettelijke mogelijkheden beperkt of niet opgenomen.

De mogelijkheid om facultatieve zienswijzen in te dienen verschilt sterk per regeling en wordt in de praktijk beperkt benut. Dit is een gemiste kans, omdat dit instrument gemeenteraden juist vroegtijdige invloed kan geven. Hoewel een zienswijze niet bindend is, moet de GR er wel serieus op ingaan.

De actieve informatieplicht is opgenomen, maar de invulling is wisselend en vaak summier. Daarnaast ontbreken bij Orionis Walcheren en O.L.A.Z. afspraken over hoe de actieve informatievoorziening wordt vormgegeven, terwijl de Wgr verplicht dat in de regeling moet staan op welke manier deze inlichtingen aan de raden worden verstrekt.

Wettelijke mogelijkheden wel opgenomen, maar in de praktijk onvoldoende uitgevoerd.

De nieuwe zienswijzeprocedure bij het tot stand komen, wijzigen of opheffen van regelingen geeft gemeenteraden in theorie een sterkere positie. In de praktijk worden zienswijzen echter door het college opgesteld. Hierdoor ontbreekt een onafhankelijke, door de raad zelf geformuleerde reactie, waardoor het instrument minder effectief is.

Evaluatiebepalingen worden niet conform de regeling uitgevoerd. Hoewel alle drie de GR en een evaluatiebepaling hebben opgenomen, worden deze niet overal gevolgd: bij Orionis Walcheren en O.L.A.Z. zijn evaluaties niet uitgevoerd zoals in de regeling is vastgelegd. Alleen PVZ biedt een procedure waarbij raden een zienswijze kunnen indienen op het conceptrapport van de evaluatie. Dit versterkt hun rol daadwerkelijk.

Hoewel PVZ via verplichte publicatie van agenda's en besluitenlijsten invulling geeft aan de wijze van actieve informatieverstrekking, gebeurt dit deels pas achteraf. Daarmee wordt niet voldaan aan de bedoeling van de wetgever om informatie tijdig beschikbaar te stellen en de positie van gemeenteraden daadwerkelijk te versterken.

Stelt de raad vragen om aanvullende informatie te krijgen (passieve informatieplicht)?

De raad maakt in beperkte mate gebruik van de passieve informatieplicht en ervaart dit instrument als weinig effectief.

Samenvattend beantwoorden wij de deelvraag als volgt:

In hoeverre maakt de raad gebruik van de beschikbare mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren?

De raad maakt beperkt gebruik van de beschikbare mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren. Hoewel raadsleden de instrumenten in grote lijnen kennen, worden ze in de praktijk wisselend ingezet door gebrek aan tijd, kennis en een sterke informatiepositie. Raadsleden ervaren dat zij pas laat betrokken worden, waardoor het voor hen lastig is om al in een vroeg stadium richting te geven.

De formele mogelijkheden uit de gewijzigde Wgr worden gedeeltelijk benut: zienswijzen worden door het college opgesteld, facultatieve zienswijzen worden weinig gebruikt, de actieve informatievoorziening is wisselend ingevuld, en bepalingen over evaluaties worden in de praktijk niet altijd uitgevoerd. Inconsistenties tussen regelingen maken het voor raden lastig om te zien welke bepalingen gelden en hoe zij deze in de praktijk moeten toepassen.

5 Informatievoorziening (deelvraag 3)

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvraag:

Is de informatie die de raad ontvangt voldoende om de kaderstellende en controlerende rol van de raad adequaat te kunnen invullen?

Bij het beantwoorden van deze deelvraag beschrijven wij de bevindingen aan de hand van de volgende normen.

Norm	
3.1	Er zijn (bij de oprichting) afspraken gemaakt over de aan te leveren informatie aan raad.
3.2	Er zijn afspraken vastgelegd over verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen.
3.3	De informatievoorziening aan de raad is volledig, tijdig, juist en conform afspraken en wet- en regelgeving (waaronder actieve informatieplicht college en bestuur gemeenschappelijk orgaan).
3.4	De informatievoorziening is bruikbaar voor de raad en voldoet aan de behoefte van de raad.

5.1 Afspraken over informatie aan raad

Het versterken van de informatiepositie van gemeenteraden is een belangrijk doel van de recente wijzigingen in de Wgr. De Wgr bevat bepalingen over de informatievoorziening door GR-en en stelt kaders voor de actieve informatieplicht, de P&C-cyclus en de evaluatieverplichting. De actieve informatieplicht is vergelijkbaar met de verplichting die sinds 2002 in de Gemeentewet is vastgelegd voor het college richting de gemeenteraad.

Daarnaast schrijft het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voor dat gemeenten in hun begroting en jaarrekening een paragraaf opnemen over de verbonden partijen. Hiermee wordt beoogd dat de raad inzicht krijgt in de financiële, beleidsmatige en bestuurlijke risico's die samenhangen met deelname aan GR-en.

Naast deze wettelijke kaders kunnen GR-en aanvullende afspraken vastleggen over de informatievoorziening, bijvoorbeeld in de tekst van de GR regeling of in een gezamenlijk informatieprotocol.

In de gemeentelijke Notitie Verbonden Partijen (2016) wordt een algemeen kader met minimale vereisten gehanteerd bij het aangaan van nieuwe verbonden partijen. Onder punt 7 wordt ingegaan op de informatieplicht en verantwoordingsinformatie: hierin staat beschreven op welke wijze verantwoording plaatsvindt, welke controlerechten gelden en welke verplichtingen bestaan voor het indienen van verantwoordingsinformatie.

De notitie benoemt daarnaast:

- a) een vast agendapunt “Informatie uit de verbonden partijen” in commissievergaderingen
- b) het verzoek aan verbonden partijen om de informatiestroom richting gemeenten te versterken via nieuwsbrieven en (regionale) raadsledenbijeenkomsten
- c) de rol van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek door rekenkamer of controller om de informatiepositie van de raad te versterken

In de regelingen van de onderzochte GR-en zijn afspraken opgenomen over: de actieve informatieplicht, de P&C-cyclus en de evaluatieverplichting.

De afspraken over actieve informatieplicht en evaluatie zijn toegelicht in eerdere paragrafen. De P&C-cyclus wordt behandeld in paragraaf 5.1.1 en de paragraaf over verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening in paragraaf 5.1.2.

Ad a) Het agendapunt “Informatie uit de verbonden partijen” is structureel opgenomen in de raadsvergaderingen. Het aantal vragen dat raadsleden hierover stellen, is echter beperkt.

Ad b) Zowel bij Orionis Walcheren als bij O.L.A.Z. worden werkbezoeken voor raadsleden georganiseerd. Ook worden regelmatig nieuwsbrieven verzonden. Daarnaast is er een aantal keer in een Walcherse commissie aandacht aan Orionis Walcheren geschonken.

Orionis Walcheren heeft een twee maandelijks dashboard ingericht naar aanleiding van extra financiële middelen voor het werkleerbedrijf³⁵. De raad heeft via een motie aan het college gevraagd om de raad te informeren over de uitvoering en de resultaten en effecten daarvan.

Ad c) In 2021 en 2022 is door de controllers van de gemeenschappelijke regeling VRZ en de gemeenten Borsele en Hulst een doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd naar het inkoopproces transport en afvalverwerking. In 2022 en 2023 hebben de controllers van de gemeente Middelburg deelgenomen aan een doelmatigheidsonderzoek bij de gemeenschappelijke regeling die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Leerplichtwet en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Oosterschelderegio.

De uitkomsten van deze doelmatigheidsonderzoeken zijn niet formeel aan de raad gerapporteerd; de terugkoppeling vindt uitsluitend plaats aan het bestuur van de GR en aan een werkgroep van de VZG. Hierdoor wordt het beoogde doel van dergelijke onderzoeken, het versterken van de informatiepositie van de raad, niet gerealiseerd.

Uit de gesprekken blijkt dat er binnen de Walcherse raden wel afstemming plaatsvindt over GR onderwerpen, maar dat de samenwerking tussen de verschillende gemeenteraden in Zeeland beperkt is.

Het eerder ontwikkelde Zeeuws informatiesysteem in Notubiz, bedoeld om moties en zienswijzen van andere gemeenten inzichtelijk te maken, functioneert in de praktijk nauwelijks en wordt weinig gebruikt.

Momenteel loopt een pilot met het RaadsCommunityPlatform, een digitaal instrument dat is bedoeld om de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen

³⁵ Raadsvoorstel 21-160, Zienswijze Implementatieplan Toekomstbestendig Werkleerbedrijf Orionis Walcheren, 16 december 2021

gemeenteraden te versterken. De effectiviteit van het platform moet in de praktijk nog blijken. De rekenkamer heeft een introductie van het platform ontvangen en constateert dat het, mits goed geïmplementeerd en actief gebruikt, potentieel een waardevolle bijdrage kan leveren aan zowel de informatievoorziening als de onderlinge afstemming tussen raden. Het platform kan daarmee voorzien in een behoefte die in de huidige praktijk slechts beperkt wordt ingevuld.

5.1.1 Planning en Control cyclus

Voor gemeenschappelijke regelingen gelden specifieke termijnen voor het aanleveren van begrotingen en jaarstukken, vastgelegd in de Wgr en het BBV.

Met de wetswijziging van 2022 is de P&C-cyclus aangepast om beter aan te sluiten bij de gemeentelijke cyclus. Gemeenteraden krijgen hierdoor meer tijd om zienswijzen in te dienen en is er meer ruimte voor indiening van de definitieve begroting³⁶.

In de praktijk blijkt echter dat een groot deel van de reactietermijn in de zomervakantie valt, waardoor de invloed van raden beperkt kan blijven. Goede afstemming blijft daarom noodzakelijk om te voorkomen dat belangrijke financiële besluiten zonder voldoende inspraak worden genomen.

De GR moet de volgende documenten tijdig aan de gemeenteraad sturen:

- **Kadernota (voor 30 april):** algemene financiële en beleidsmatige kaders en voorlopige jaarrekening (art. 34b Wgr).

De cyclus start formeel met de in 2015 geïntroduceerde kadernota³⁷. Een kadernota bevat algemene financiële en beleidsmatige kaders. Een gemeenteraad neemt de kadernota ter kennisgeving aan. Additioneel kan afgesproken worden om te reageren op de kadernota met een zienswijze, maar dat is niet verplicht

- **Ontwerpbegroting (12 weken voor vaststelling):** op basis van de kadernota; gemeenteraden kunnen zienswijzen indienen (art. 35 Wgr).

De ontwerpbegroting bouwt voort op de kadernota. De ontwerpbegroting wordt naar de gemeenteraden gestuurd zodat zij een eventuele zienswijze kunnen indienen. In een zienswijze kunnen gemeenteraden opmerkingen meegeven en vragen stellen over de P&C stukken.

- **Zienswijzeprocedure:** sinds 2022 verplicht schriftelijk en gemotiveerd oordeel van het bestuur over zienswijzen voorafgaand aan vaststelling van de begroting.
- **Begrotingswijzigingen:** zelfde termijnen en zienswijzemogelijkheid als bij de ontwerpbegroting; afwijkingen mogelijk bij bepaalde categorieën.
- **Voorlopige jaarrekening (voor 30 april):** ter kennisgeving aan de raden.
- **Definitieve stukken:** begroting vóór 15 september en jaarrekening vóór 15 juli naar de provincie (financieel toezicht).

³⁶ Memorie van toelichting 35 513, vergaderjaar 2019–2020, 2.4 j, pagina 16-17

³⁷ Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?, VNG, oktober 2022

Termijnen

De aangepaste termijnen zijn opgenomen in de onderzochte GR regelingen. In de GR regelingen wordt 30 april genoemd als uiterste aanleverdatum voor de ontwerpbegroting. Het aanleveren van de ontwerpbegroting kan volgens de Wgr later. De definitieve begroting dient vóór 15 september naar Gedeputeerde Staten van de provincie gestuurd te worden, voorafgegaan door een zienswijzetermijn van 12 weken. In de praktijk levert dit wel een probleem op, omdat de zienswijze termijn van 12 weken dan in de zomervakantie valt.

Kadernota en ontwerpbegroting

Kadernota en ontwerpbegroting zijn samengevoegd in één stap om daarmee de administratieve lasten bij de GR-en te beperken en te voldoen aan (strakke) tijdslijnen die staan voor de P&C-cyclus³⁸. Dit blijkt een regionale interpretatie van de wettelijke bepalingen van het Wgr begrotingsproces te zijn, specifiek toegespitst op de Zeeuwse praktijk.

Bij GR Orionis Walcheren wordt wel een aparte kadernota opgesteld (huidige kadernota voor periode 2023-2026).

Sinds 2015 is het opstellen van een kadernota een verplicht onderdeel van het begrotingsproces binnen gemeenschappelijke regelingen. De kadernota beoogt de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken bij beleidsmatige en financiële keuzes, en versterkt daarmee diens kaderstellende rol. De kadernota vormt een essentieel instrument waarmee de raad richting geeft aan de ontwerpbegroting.

Het samenvoegen van kadernota en ontwerpbegroting in één document beperkt de mogelijkheden voor de raad om voorafgaand aan de begroting invloed uit te oefenen op de beleidsrichting. Daarmee komt de oorspronkelijke bedoeling van de kadernota, het versterken van de kaderstellende rol, onder druk te staan.

De rekenkamer constateert ook dat het VZG rapport 2024 het Zeeuwse proces presenteerde als wettelijke bepaling, terwijl dit feitelijk een regionale interpretatie was. In de 2025 versie is dit aangepast naar “In Zeeland ziet het proces er zo uit.”³⁹

Gemeenteraden zijn niet vooraf geconsulteerd bij deze aanpassing; rapporten worden enkel ter kennisname verstrekt, zonder bespreking of besluitvorming. Het is voor de rekenkamer onduidelijk in hoeverre de raad op transparante wijze betrokken is geweest bij deze wijzigingen in het begrotingsproces van gemeenschappelijke regelingen.

Jaarstukken

Op grond van de Wgr is het indienen van een zienswijze op de jaarrekening niet verplicht. In de GR regelingen van de onderzochte GR-en is echter bepaald dat raden een zienswijze kunnen geven wanneer het dagelijks bestuur een positief jaarresultaat anders wil bestemmen dan toevoeging aan de algemene reserve, of wanneer toevoeging aan de algemene reserve leidt tot overschrijding van de afgesproken richtlijn voor reservevorming.

³⁸ Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland, VZG rapport, januari 2024, pagina 11

³⁹ Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland, VZG rapport, september 2025, pagina 10

In de GR regelingen van O.L.A.Z. (artikel 29, lid 3) en PVZ (artikel 24, lid 3) geldt een termijn van twaalf weken na ontvangst van de jaarrekening; in de GR regeling van Orionis Walcheren (artikel 33, lid 3) een termijn van acht weken.

De termijn van twaalf weken blijkt in de praktijk niet uitvoerbaar. Wanneer de GR de jaarrekening uiterlijk op 30 april aanbiedt en een alternatieve bestemming voorstelt, loopt de zienswijzetermijn door tot eind juli. Tegelijkertijd dient de definitieve jaarrekening voor 15 juli aan gedeputeerde staten te worden verzonden, dus nog binnen de lopende zienswijzetermijn (O.L.A.Z. stelt de jaarstukken uiterlijk 1 juli vast).

Voor de jaarstukken 2023 van O.L.A.Z en de jaarstukken 2024 van Orionis Walcheren en O.L.A.Z was geen zienswijze vereist, omdat de toevoegingen binnen de 5%-richtlijn van de VZG vielen.

Voor de jaarstukken 2023 van Orionis Walcheren is wel een zienswijze gevraagd over de bestemming van het jaarresultaat.⁴⁰ De zienswijze termijn van 8 weken is niet gehanteerd, dit was een veel kortere periode (eerste bespreking in commissie MZ op 19 juni 2024 en vaststelling zienswijze bij raadsvergadering op 3 juli 2024). De raad is over de uitkomst van de zienswijze procedure geïnformeerd via een brief van het DB.⁴¹

Informatievoorziening over definitieve stukken

In geen van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen is expliciet vastgelegd of de definitieve jaarstukken, definitieve begrotingswijzigingen en definitieve begrotingen structureel aan de deelnemende raden worden toegezonden. De praktijk verschilt per regeling:

Orionis Walcheren: verstrekt de definitieve stukken uitsluitend wanneer een eerder ingediende zienswijze heeft geleid tot aanpassingen. In die gevallen ontvangen de raden de gewijzigde definitieve documenten, vergezeld van een begeleidende brief of memo in het kader van actieve informatieverstrekking. Indien geen wijzigingen zijn doorgevoerd, worden de raden niet separaat geïnformeerd.

O.L.A.Z.: gemeenteraden worden via een brief per e-mail geïnformeerd over het besluit van het algemeen bestuur, inclusief de definitieve stukken. De raden ontvangen echter geen informatie over het oordeel of de afwegingen van het dagelijks bestuur.

5.1.2 Paragraaf verbonden partijen

De raad ontvangt informatie over gemeenschappelijke regelingen via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarstukken. Deze paragraaf heeft zowel een kaderstellende als een toelichtende functie en dient te voldoen aan de eisen uit het BBV. De commissie BBV geeft in de Notitie Verbonden Partijen nadere duiding en aanbevelingen voor de inrichting van deze paragraaf.⁴²

⁴⁰ Raadsvoorstel 24-071, Jaarstukken 2023 Orionis Walcheren, 3 juli 2024

⁴¹ Orionis Walcheren, Brief aan raden Reactie DB op ingediende zienswijzen jaarstukken 2023, 5 juli 2024

⁴² Notitie verbonden partijen, Commissie BBV, 2016 en actualisatie 2025

De rekenkamer heeft beoordeeld of de paragraaf voldoet aan de minimale eisen zoals opgenomen in artikelen 8 en 15 BBV (versie geldig van 1 juli 2019 tot en met 31 december 2024).

Artikel 15 BBV schrijft voor dat de Paragraaf Verbonden Partijen ten minste bevat:

- de visie op en de beleidsvoornemens over verbonden partijen;
- de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in: gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen, en overige verbonden partijen;
- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
- het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
- de eventuele risico's van de verbonden partij voor de financiële positie van de gemeente.

Daarnaast bepaalt BBV artikel 8 dat in het programmaplan wordt beschreven hoe verbonden partijen bijdragen aan het realiseren van programmadoelstellingen.

Visie op verbonden partijen

De rekenkamer constateert dat in de paragraaf verbonden partijen geen visie op verbonden partijen is opgenomen. In de programmabegroting bij programma Bestuur & Ondersteuning⁴³ wordt wel verwezen naar de gemeentelijke Notitie Verbonden Partijen (2016), waarin deze visie is vastgelegd.

Beleidsvoornemens over verbonden partijen

Beleidsvoornemens zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen.

Orionis Walcheren: beleidsvoornemens over de werkwijze (werken naar vermogen), doelstellingen (rendementsverbetering, klantenaantallen) en de verwachte ontwikkeling van de organisatie.⁴⁴

O.L.A.Z.: beleidsvoornemens over de invoering van toegangscontrole op de milieustraat, vooruitblik op beleidsopties die nog moeten worden afgewogen (gebruik van data voor nadere besluitvorming over toegangsbeperking of betalingssysteem), nieuwe beleidsrichtingen (toekomstbestendigheid van milieustraten, inbedding van kringloop/demontage en milieueducatie).⁴⁵

⁴³ Programmabegroting 2024, pagina 13

⁴⁴ Programmabegroting 2024, pagina 133

⁴⁵ Programmabegroting 2024, pagina 135 en 136

Openbaar belang

Het BBV vereist dat wordt toegelicht welk openbaar belang met deelname aan een verbonden partij wordt gediend. Dit is essentieel om de bijdrage van een GR aan gemeentelijke beleidsdoelen inzichtelijk te maken.

Orionis Walcheren: de paragraaf beschrijft het doel van Orionis Walcheren (uitvoering Participatiewet, Wsw, bijzondere bijstand, minimabeleid en schuldhulpverlening). Echter: het openbaar belang, de bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen, wordt niet expliciet gemaakt.

In het Programma Sociaal Domein wordt Orionis Walcheren wel gekoppeld aan doelstellingen zoals 'bestaanszekerheid' en 'meedoen naar vermogen', maar de concrete bijdrage van Orionis Walcheren wordt niet uitgewerkt. Hierdoor is niet aantoonbaar hoe Orionis Walcheren bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen.

O.L.A.Z.: het doel van O.L.A.Z. (afvalstoffenverwijdering) wordt benoemd, maar het openbaar belang en de bijdrage aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden niet beschreven. Daarmee ontbreekt een essentieel onderdeel van de BBV-vereisten.

Financiële informatie

De BBV schrijft voor dat de paragraaf de verwachte omvang van eigen vermogen, vreemd vermogen en resultaat bevat voor het begin en einde van het begrotingsjaar.

De rekenkamer constateert dat:

- in de begroting 2023 cijfers uit 2021 zijn opgenomen
- in de begroting 2024 cijfers uit 2022 zijn opgenomen

Deze informatie is niet actueel en voldoet daarmee niet aan de BBV-vereisten. De raad ontvangt hierdoor geen betrouwbaar en tijdig financieel beeld van de verbonden partijen.

In het kort - Afspraken over informatie aan raad

- De Wgr bevat afspraken over de informatievoorziening van GR-en en geeft kaders voor actieve informatieplicht, P&C-cyclus en evaluatie.
- Doelmatigheidsonderzoeken worden niet gerapporteerd aan de raad; het beoogde doel – het versterken van de informatiepositie van de raad – wordt niet gerealiseerd.
- Het RaadsCommunityPlatform biedt potentie voor verbetering van de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenteraden, maar de effectiviteit moet nog blijken.
- Conform de Wgr dient een GR bepaalde P&C documenten op bepaalde momenten te sturen naar de gemeenteraad. Dit omvat onder meer jaarstukken en een begroting.
- Een kadernota is sinds 2015 verplicht; met de kadernota wordt de gemeenteraad vroegtijdig betrokken bij de beleidsmatige en financiële keuzes die richting geven aan de begroting.
- In het begrotingsproces is op advies van de VZG de kadernota en ontwerpbegroting samengevoegd in één stap. Dit is een Zeeuwse 'vertaling' van het Wgr begrotingsproces.

- Bij O.L.A.Z en PVZ biedt de huidige regeling voor het indienen van zienswijzen op de jaarrekening de raad feitelijk onvoldoende tijd om zijn kaderstellende rol uit te oefenen, doordat de vaststelling van de jaarstukken plaatsvindt vóór afloop van de twaalf weken termijn.
- De raad ontvangt ook informatie over GR-en in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke begrotings- en jaarstukken.
- De paragraaf verbonden partijen voldoet niet volledig aan de minimale eisen uit het BBV. Met name het openbaar belang en actuele financiële informatie ontbreken of zijn onvoldoende uitgewerkt.

5.2 Afspraken over verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen

Begrotingswijzigingen vormen een integraal onderdeel van de P&C-cyclus van gemeenschappelijke regelingen. Voor deze wijzigingen gelden dezelfde wettelijke termijnen en dezelfde zienswijzemogelijkheid als voor de ontwerpbegroting. De Wgr biedt daarnaast ruimte om in de regeling zelf vast te leggen voor welke categorieën van wijzigingen kan worden afgeweken van de reguliere procedure.

In de gemeentelijke Notitie Verbonden Partijen (2016) zijn geen aanvullende afspraken opgenomen over de wijze van verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen, anders dan de minimale vereisten uit het algemeen kader.

In de onderzochte GR regelingen is vastgelegd dat een begrotingswijziging uitsluitend wordt opgesteld wanneer:

- de financiële bijdragen van de deelnemende gemeenten naar boven worden bijgesteld, of
- de bijdragen niet in het lopende jaar, maar in het volgende jaar of latere jaren naar boven worden bijgesteld.

Hiermee worden wijzigingen met financiële consequenties voor de deelnemers formeel aan de raden voorgelegd.

Informatievoorziening over het oordeel van het dagelijks bestuur

De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de raden worden geïnformeerd over het oordeel van het dagelijks bestuur (DB) op ingediende zienswijzen bij zowel de ontwerpbegroting als begrotingswijzigingen.

Gemeenschappelijke regeling	Informatie aan de raad over oordeel DB	Toelichting
Orionis Walcheren	Ja	De raden worden geïnformeerd via een brief en een memo in het kader van actieve informatieverstrekking.
O.L.A.Z.	Nee	De raden ontvangen een brief per e mail met de definitieve stukken en het besluit van het algemeen bestuur. Het oordeel van het dagelijks bestuur over de ingediende zienswijzen wordt niet gedeeld.

Wgr artikel 35 schrijft voor dat het dagelijks bestuur schriftelijk en gemotiveerd aan de gemeenteraden moet laten weten wat het van de zienswijzen vindt en tot welke conclusie dat heeft geleid. Die ‘terugkoppeling’ moet aan de raden worden gegeven vóórdat het algemeen bestuur de begroting vaststelt. Hieraan wordt bij O.L.A.Z. niet voldaan.

In het kort - Verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen

- De Notitie Verbonden Partijen (2016) biedt onvoldoende houvast voor de wijze waarop wijzigingen en ontwikkelingen moeten worden verantwoord.
- In de onderzochte GR regelingen is vastgelegd wanneer een begrotingswijziging wordt opgesteld.
- De informatievoorziening over de verwerking van zienswijzen door het dagelijks bestuur (terugkoppeling) is niet uniform en niet altijd volledig.

5.3 Informatievoorziening aan raad (volledig, tijdig, juist en conform wetgeving)

De rekenkamer heeft de informatievoorziening aan de raad beoordeeld op tijdigheid, juistheid en volledigheid, en op de mate waarin deze voldoet aan de wettelijke kaders en onderlinge afspraken. Voor deze beoordeling zijn onder meer de zienswijzen op de P&C documenten van de geselecteerde gemeenschappelijke regelingen, ingediende moties, overige raadsinformatiestukken en resultaten uit de enquête onder raadsleden geanalyseerd.

Tijdigheid

Voor het aanleveren van begrotingen en jaarstukken gelden wettelijke termijnen op grond van de Wgr en het BBV. De rekenkamer heeft onderzocht of de onderzochte GR-en deze termijnen naleven.

In de Zeeuwse toepassing van het begrotingsproces wordt 30 april genoemd als uiterste datum voor het aanleveren van de ontwerpbegroting. De Wgr staat echter toe dat deze later wordt aangeleverd. De definitieve begroting moet vóór 15 september worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten, voorafgegaan door een zienswijzetermijn van 12 weken.

De wettelijke zienswijzetermijn van 12 weken valt in de praktijk vaak (deels) in de zomervakantie. Dit beperkt de beschikbare tijd voor de raad om een zienswijze zorgvuldig voor te bereiden en vast te stellen.

En zoals eerder benoemd in paragraaf 5.1.1 worden kadernota en ontwerpbegroting in één document aangeboden, wat gevolgen kan hebben voor de tijdige kaderstelling door de raad.

De wijze waarop de raad de financiële stukken ontvangt, verschilt per regeling:

Gemeenschappelijke regeling	Wijze van aanlevering aan de raad	Effect op tijdigheid
Orionis Walcheren	Stukken worden door ambtenaren ontvangen en via het college als bijlage bij een raadsvoorstel aan de raad doorgeleid.	De raad ontvangt de stukken relatief laat, waardoor de tijd om een zienswijze vast te stellen beperkt is.
O.L.A.Z.	Stukken worden zowel rechtstreeks door het dagelijks bestuur aan de raad verzonden als via bijlagen bij het raadsvoorstel.	De raad beschikt eerder over de stukken, wat de tijdigheid van besluitvorming bevordert.

Wgr artikel 35 schrijft voor dat het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting aan de gemeenteraad zendt. Het gaat dus om een rechtstreekse toezending, zonder tussenkomst van het college. Hieraan wordt bij Orionis Walcheren niet voldaan.

Uit een enquête onder raadsleden blijkt dat de tijdigheid van de informatie over gemeenschappelijke regelingen wisselend wordt beoordeeld. Slechts een beperkt deel van de respondenten geeft aan dat de informatie actueel is (5 keer 'eens') en op tijd komt (3 keer 'eens'). Tegelijkertijd is het aantal neutrale en negatieve beoordelingen relatief hoog: bij beide stellingen geven 4 respondenten aan 'neutraal' te zijn en respectievelijk 2 en 4 respondenten 'oneens'. Dit duidt op een gemengd beeld en wijst erop dat de informatievoorziening over gemeenschappelijke regelingen niet door alle raadsleden als tijdig en actueel wordt ervaren.

Juistheid en volledigheid

Binnen beide onderzochte gemeenschappelijke regelingen is een ambtelijke begeleidingscommissie (BC) ingesteld, bestaande uit inhoudelijke en financieel-technische medewerkers van de deelnemende gemeenten. Deze commissie brengt een gezamenlijk advies uit over:

- de (ontwerp)begroting en meerjarenraming
- begrotingswijzigingen
- tussentijdse rapportages
- jaarstukken

De BC maakt gebruik van de VZG richtlijnen voor de beoordeling van de P&C stukken. In de gemeentelijke notitie Verbonden Partijen wordt echter niet concreet benoemd welke richtlijnen worden toegepast, terwijl er meerdere varianten bestaan. Dit beperkt de transparantie richting de raad.

De rekenkamer heeft tevens beoordeeld in hoeverre de raad wordt geïnformeerd over de BC-adviezen bij de jaarrekening, ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen:

Gemeenschappelijke regeling	Informatie aan de raad over BC advies	Toelichting
Orionis Walcheren	Nee	De BC bestaat uit ambtenaren van de drie gemeenten. De inhoud van de raadsvoorstellen wordt onderling afgestemd, waardoor geen afzonderlijk BC advies wordt opgesteld of gedeeld. Er is gekozen voor deze werkwijze, omdat het een regeling is met 3 gemeenten, waarbij alle betrokken gemeenten in de BC, DB en AB vertegenwoordigd zijn.
O.L.A.Z.	Gedeeltelijk	Het BC-advies wordt meegenomen in de ambtelijke advisering aan de raad. Het advies kan worden bijgevoegd, maar dit gebeurt in de praktijk niet standaard.

Naast de begeleidingscommissie is er een samenstellingscommissie (overkoepelende commissie onder de vlag van de VZG) die P&C stukken beoordeelt en toeziet op de toepassing van de Zeeuwse richtlijnen en per GR en deelnemer een overzicht opstelt met advies over een zienswijze.

Uit ons onderzoek blijkt dat het nut van de samenstellingscommissie door enkele betrokkenen wordt betwijfeld, onder meer vanwege de ervaren overlap met het werk van de begeleidingscommissies en de incidentele wrijving die daardoor ontstaat. In 2024 adviseerde de samenstellingscommissie voor Orionis Walcheren een negatieve zienswijze te geven op de derde begrotingswijziging, vanwege een afwijking van de VZG richtlijn Overhead.⁴⁶ De door Orionis Walcheren al jaren gehanteerde berekeningsmethode, gebaseerd op afwijkende personeelsverhoudingen, kwam daarmee onverwacht ter discussie te staan.

De raad heeft in 2023 en 2024 zowel voor O.L.A.Z als Orionis Walcheren ingestemd met de ontwerpbegroting en de voorgestelde begrotingswijzigingen, dan wel een positieve zienswijze ingediend.

Uit een enquête onder raadsleden blijkt dat de juistheid van de informatie over gemeenschappelijke regelingen overwegend positief wordt beoordeeld, maar niet unaniem. Bij de stelling dat de informatie geen fouten bevat, geven 6 respondenten aan het daarmee eens te zijn, terwijl 5 respondenten neutraal zijn en niemand het oneens is. Ook de betrouwbaarheid van de informatie wordt door een meerderheid als positief beoordeeld (5 keer 'eens'), al zijn er ook 5 neutrale en 1 negatieve beoordeling. De consistentie van de informatie wordt door 5 respondenten als voldoende beoordeeld, terwijl 6 respondenten neutraal zijn en geen negatieve beoordeling is gegeven. Daarmee is sprake van een gematigd positief beeld, waarbij

⁴⁶ VZG-Samenstellingscommissie, eindadvies, mei 2024

een aanzienlijk deel van de respondenten geen uitgesproken oordeel geeft over de juistheid van de informatie.

Met betrekking tot de volledigheid van de informatie over gemeenschappelijke regelingen wordt overwegend neutraal beoordeeld. Bij alle drie de stellingen - dat de informatie alle relevante gegevens bevat, het juiste detailniveau heeft en voldoet aan de behoefte van de raad - is het aantal neutrale antwoorden het hoogst (respectievelijk 6, 5 en 7 keer 'neutraal'). Het aantal positieve beoordelingen ('eens') varieert van 2 tot 4, terwijl het aantal negatieve beoordelingen ('oneens') in alle gevallen beperkt blijft tot 2. Dit wijst op een gematigd beeld: de informatie wordt door een deel van de respondenten als voldoende volledig ervaren, maar een meerderheid spreekt zich niet expliciet positief of negatief uit.

In het kort - Informatievoorziening aan raad volledig, tijdig, juist en conform afspraken en wet- en regelgeving

- Ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen worden niet altijd rechtstreeks aan de raad verzonden waardoor de tijd om een zienswijze vast te stellen beperkt is (Orionis Walcheren).
- Een ambtelijke begeleidingscommissie (BC) beoordeelt de P&C stukken en geeft advies; deze adviezen worden niet structureel gedeeld met de raad.
- Ook is er een beoordeling over P&C stukken en advies over zienswijze van de samenstellingscommissie; daarbij wordt overlap ervaren en is er incidentele wrijving mbt de adviezen.
- In 2023 en 2024 heeft de raad ingestemd dan wel een positieve zienswijze ingediend voor ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen en daarmee het advies in het raadsvoorstel gevolgd (Orionis Walcheren en O.L.A.Z.).
- Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat de tijdigheid van informatie wisselend wordt beoordeeld, de juistheid van de informatie overwegend positief en de volledigheid van de informatie overwegend neutraal wordt beoordeeld.

5.4 Informatievoorziening bruikbaar en voldoet aan behoefte van raad

De vraag in hoeverre de door de gemeenschappelijke regelingen aangeleverde informatie bruikbaar is voor de raad, hangt samen met de mate waarin deze informatie de raad in staat stelt haar kaderstellende en controlerende rol effectief uit te oefenen.

Zowel Orionis Walcheren als O.L.A.Z. geven aan dat zij sinds de recente wijzigingen in de Wgr nadrukkelijker aandacht besteden aan:

- het tijdig en volledig doorlopen van de P&C-cyclus
- de actieve informatieplicht (bijvoorbeeld via regelmatige nieuwsbrieven)
- het betrekken van raadsleden bij de GR, onder meer via de Walcherse Raad en werkbezoeken

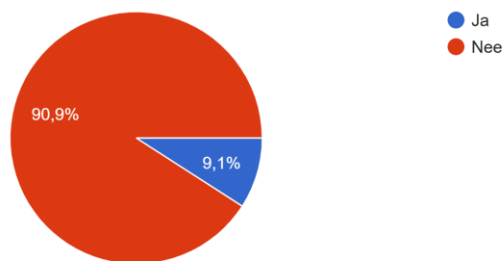
Hoewel deze inspanningen zichtbaar zijn, blijkt uit de bevindingen van de rekenkamer dat de informatievoorziening niet altijd aansluit bij de daadwerkelijke informatiebehoefte van de raad.

Uit zowel de enquête onder raadsleden als de gesprekken met een afvaardiging van de raad komt naar voren dat:

- de P&C documenten vaak als te omvangrijk, te technisch en onvoldoende concreet worden ervaren
- raadsleden moeite hebben om uit de documenten te halen wat de belangrijkste ontwikkelingen, risico's en financiële gevolgen zijn
- de informatievoorziening onvoldoende inzicht biedt in:
 - terugkoppeling op doelstellingen
 - duidelijke en begrijpelijke financiële overzichten
 - risico's en beheersmaatregelen
 - analyse en duiding van informatie

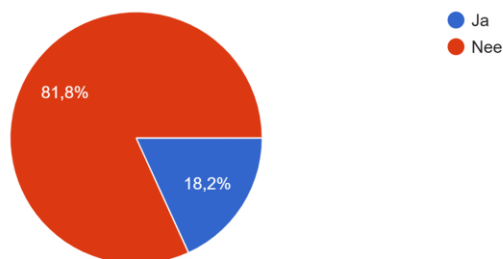
Zijn vastgestelde doelen bij gemeenschappelijke regelingen voldoende concreet om te kunnen beoordelen of doelen worden bereikt?

11 antwoorden



Zijn vastgestelde kaders bij gemeenschappelijke regelingen voldoende concreet om te kunnen beoordelen of doelen binnen de financiële kaders worden bereikt?

11 antwoorden



Daarnaast blijkt ook dat raadsleden niet altijd helder kunnen aangeven welke informatie zij wél nodig hebben om hun rol goed te vervullen. Dit maakt het voor GR-en lastig om hun informatievoorziening gericht te verbeteren.

De rekenkamer constateert ook dat de raad de beschikbare informatie niet altijd volledig benut. Uit gesprekken blijkt dat:

- de belangstelling voor GR onderwerpen regelmatig beperkt is
- raadsleden niet altijd toekomen aan het bestuderen van de volledige P&C documenten
- ambtelijke ondersteuning beschikbaar is en als benaderbaar wordt ervaren, maar niet structureel wordt ingezet om informatie te duiden of te filteren

In het kort - Informatievoorziening bruikbaar en voldoet aan behoefte van raad

- Sinds de recente wijzigingen in de Wgr besteden GR-en nadrukkelijker aandacht aan het informeren van de raad (Orionis Walcheren en O.L.A.Z.).
- De informatievoorziening sluit echter niet altijd aan bij de daadwerkelijke informatiebehoefte van de raad.
- De raad heeft zijn informatiebehoefte onvoldoende scherp geformuleerd.
- Uit de enquête onder raadsleden blijkt dat met name tekort ervaren wordt in: terugkoppeling op doelstellingen, overzichtelijke financiële informatie, inzicht in risico's en analyse en duiding van ontwikkelingen.

5.5 Conclusie deelvraag

Zijn er (bij de oprichting) afspraken gemaakt over de aan te leveren informatie aan raad?

Bij de onderzochte GR-en zijn formele afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad gebaseerd op de wettelijke kaders uit de Wgr, maar deze afspraken zijn beperkt uitgewerkt en worden niet consequent benut om de informatiepositie van de raden daadwerkelijk te versterken.

De regelingen bevatten bepalingen over actieve informatieplicht, P&C-cyclus en evaluatie, maar aanvullende afspraken over structurele verantwoordingsinformatie, terugkoppeling van onderzoeken en intergemeentelijke afstemming zijn nauwelijks vastgelegd of worden in de praktijk niet uitgevoerd.

Omdat de raden in de fase van uitvoering en monitoring meer op afstand staan en vooral controleren, is goede, tijdige en structurele informatie essentieel. Duidelijke afspraken tussen de gezamenlijke gemeenteraden, de colleges en het samenwerkingsverband over het moment, de wijze en het onderwerp van informatievoorziening zijn daarbij essentieel.

Bij de toetreding tot GR Publiek Vervoer Zeeland zijn de minimale vereisten uit de Notitie Verbonden Partijen (2016) niet expliciet beantwoord of aan de raad voorgelegd. Hierdoor heeft de raad zijn kaderstellende rol niet volledig kunnen vervullen. De bekendheid met de notitie, zowel binnen het college als binnen de raad, blijkt beperkt. Dit wijst op een onvoldoende verankering van het beleid, waardoor belangrijke uitgangspunten voor deelname aan verbonden partijen in de praktijk niet systematisch worden toegepast.

In de P&C-cyclus van de gemeenschappelijke regelingen wordt op advies van de VZG de kadernota samengevoegd met de ontwerpbegroting. Deze werkwijze beperkt de mogelijkheid voor de raad om in een vroeg stadium richting te geven aan beleidsmatige en financiële keuzes en sluit niet aan bij de bedoeling van de Wgr, waarin juist vroegtijdige kaderstelling door de raad wordt beoogd. Bij Orionis Walcheren wordt wel een aparte kadernota opgesteld, maar dit gebeurt niet jaarlijks.

De communicatie in het VZG rapport (2024) over deze aanpassing van het begrotingsproces is bovendien onvoldoende transparant, omdat niet expliciet wordt gemaakt dat sprake is van een regionale invulling van wettelijke bepalingen en wat dit betekent voor de rol van de raad. In het VZG rapport 2025 wordt deze regionale invulling wel benoemd, maar blijft het effect op de positie en invloed van de raad nog steeds onduidelijk.

De huidige zienswijzebepalingen mbt jaarstukken in de onderzochte GR regelingen (O.L.A.Z. en PVZ) bieden de raad onvoldoende reële gelegenheid om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen, omdat de vaststelling en aanlevering van de jaarstukken plaatsvinden vóór afloop van de formeel geboden zienswijzetermijn.

De gemeentelijke paragraaf verbonden partijen vormt een aanvullend informatiekanaal, maar voldoet niet aan de minimale eisen uit het BBV. Essentiële onderdelen zoals openbaar belang en actuele financiële informatie zijn onvoldoende uitgewerkt, waardoor de raad geen volledig beeld krijgt van risico's en beleidsmatige keuzes.

Zijn er afspraken vastgelegd over verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen?

Er zijn afspraken over begrotingswijzigingen vastgelegd in de onderzochte GR regelingen. Omdat daarmee alleen wijzigingen met financiële gevolgen formeel worden voorgelegd, kunnen beleidsmatige of inhoudelijke wijzigingen buiten beeld blijven. De Notitie Verbonden Partijen (2016) biedt onvoldoende houvast voor de wijze waarop wijzigingen en ontwikkelingen moeten worden verantwoord.

Is de informatievoorziening aan de raad is volledig, tijdig, juist en conform afspraken en wet- en regelgeving?

Het onderzoek laat zien dat de raad bij de onderzochte GR-en over het algemeen tevreden is met de stukken in de P&C-cyclus. In 2023 en 2024 heeft de raad voor zowel O.L.A.Z. als Orionis Walcheren ingestemd met de ontwerpbegrotingen en de voorgestelde begrotingswijzigingen, of een positieve zienswijze gegeven. Daarbij volgt de raad het advies van het college. Het positieve advies van het college is gebaseerd op het BC-advies, en de raad sluit zich daarbij aan. De rekenkamer vindt dit begrijpelijk, omdat het BC-advies een inhoudelijke basis biedt en de P&C stukken kennelijk voldoen aan de verwachtingen van de raad.

Dit past ook binnen de gebruikelijke werkwijze in de gemeente: het college bereidt de zienswijze voor en de raad kan deze aanpassen als zij een andere zienswijze wil meegeven. Tegelijkertijd merkt de rekenkamer op dat deze werkwijze vooral passend is binnen de reguliere P&C-cyclus. Bij besluiten over toetreding, wijziging of opheffing van een gemeenschappelijke regeling en facultatieve zienswijzen ligt dit anders. In die situaties is de formele rolverdeling tussen college en raad wél van wezenlijk belang: bij toetreding of wijziging stelt het college de ontwerpregeling op, maar de raad bepaalt de zienswijze. Juist bij deze meer strategische en richtinggevendende besluiten vraagt de governance-structuur om een actieve en zelfstandige rol van de raad.

De ontwerpbegroting en begrotingswijzigingen worden niet in alle gevallen rechtstreeks aan de raad verzonden, waardoor de beschikbare tijd voor het beoordelen van het zienswijze voorstel van het college onder druk staat. Adviezen van de begeleidingscommissie worden niet structureel gedeeld en de rolverdeling met de samenstellingscommissie leidt tot overlap en onduidelijkheid. Dit maakt duidelijk dat de benadering van gemeenschappelijke regelingen op deze punten eenduidiger kan worden ingericht binnen de gemeente.

Uit de enquête blijkt dat raadsleden de juistheid van de informatie overwegend positief beoordelen, maar de tijdigheid wisselend en de volledigheid vooral neutraal. Daarmee voldoet de informatievoorziening gedeeltelijk aan de eisen van tijdigheid, volledigheid en conformiteit met wet- en regelgeving.

Is de informatievoorziening bruikbaar voor de raad en voldoet het aan de behoefte van de raad?

Hoewel de onderzochte GR-en hun informatievoorziening richting de raad in de basis op orde hebben en zichtbaar investeren in tijdige P&C processen, blijft de bruikbaarheid van die informatie beperkt. Een belangrijke oorzaak ligt niet alleen bij de GR-en, maar juist ook bij de raad zelf. De raad heeft zijn eigen informatiebehoefte onvoldoende scherp geformuleerd. Daardoor ontbreekt een helder richtsnoer voor welke informatie nodig is om effectief te kunnen sturen en controleren.

Het gevolg is dat GR-en wel informatie aanleveren, maar deze slechts gedeeltelijk aansluit op wat raadsleden daadwerkelijk nodig hebben. Uit enquête en groepsgebesprek blijkt dat raadsleden de stukken vaak als te omvangrijk, te technisch en onvoldoende gericht op de kernvragen ervaren. Essentiële elementen zoals terugkoppeling op doelstellingen, overzichtelijke financiële informatie en inzicht in risico's zijn regelmatig niet toegankelijk of niet duidelijk uitgewerkt.

Zonder een expliciete en gedeelde informatiebehoefte blijft het voor GR-en lastig om gericht, bondig en relevant te informeren. Daarmee is de informatievoorziening wel aanwezig, maar niet optimaal bruikbaar voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

Samenvattend beantwoorden wij de deelvraag als volgt:

Is de informatie die de raad ontvangt voldoende om de kaderstellende en controlerende rol van de raad adequaat te kunnen invullen?

De informatievoorziening aan de raad is in de basis aanwezig, maar sluit onvoldoende aan op wat nodig is voor een sterke kaderstellende en controlerende rol. Een belangrijke oorzaak is dat de raad zijn eigen informatiebehoefte niet expliciet en gezamenlijk heeft vastgesteld, waardoor gerichte en bruikbare informatie uitblijft. Hierdoor kan de raad zijn rol niet volledig en effectief vervullen.

6 Eindconclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de beantwoording van de centrale vraag en geven wij waar nodig aanbevelingen.

6.1 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre is de raad in staat om binnen haar kaderstellende en controlerende rol de gewenste sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen?*

Uit het onderzoek komt naar voren dat ‘gewenste sturing’ twee dimensies kent. Enerzijds gaat het om sturing zoals beoogd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr): regionale samenwerking is vormgegeven als verlengd lokaal bestuur en niet als een zelfstandige regionale bestuurslaag. Daardoor is directe democratische legitimatie minder vanzelfsprekend en zijn wettelijke instrumenten zoals zienswijzen en informatieplichten nodig om de invloed van gemeenteraden te versterken. Anderzijds verschilt per raadslid wat onder sturing wordt verstaan, afhankelijk van interesse, kennis en beschikbare tijd.

De centrale onderzoeksvraag beantwoorden wij als volgt:

De gemeenteraad van Middelburg is beperkt in staat om binnen haar kaderstellende en controlerende rol de gewenste sturing te geven aan gemeenschappelijke regelingen. Formeel bestaan er verbeteringen en wettelijke mogelijkheden (door de wijziging van de Wgr), maar een verouderd beleidskader, onvoldoende beleidsverankering, wisselende toepassing van beschikbare instrumenten en een zwakke informatiepositie maken dat de raad vaak te laat, onvolledig of te technisch wordt geïnformeerd om tijdig kaders te stellen of effectief te controleren. Daarbij komt dat de raad zijn eigen informatiebehoefte niet expliciet en gezamenlijk in beeld heeft, waardoor gerichte en bruikbare informatievoorziening verder wordt bemoeilijkt. Hierdoor blijven zowel de door de Wgr beoogde versterking van de democratische legitimiteit als de individuele verwachtingen van raadsleden onvoldoende gewaarborgd.

Deze conclusie is deels gebaseerd op verdiepend onderzoek bij drie geselecteerde gemeenschappelijke regelingen als casus, en deels op de uitkomsten van een enquête waarin gemeenschappelijke regelingen in meer algemene zin aan de orde kwamen.

6.2 Aanbevelingen

Het versterken van grip op gemeenschappelijke regelingen is een lastige opgave. Effectieve sturing vraagt om actieve aandacht van zowel het college als de raad. Daarbij is het van belang dat de raad niet vervalt in uitsluitend toetsing achteraf, maar zijn democratische rol nadrukkelijker vormgeeft in de fase waarin richting en kaders nog kunnen worden beïnvloed.

Om deze verschuiving te ondersteunen en de positie van de raad te versterken formuleren wij de volgende aanbevelingen met toelichting voor respectievelijk college en raad.

Aanbevelingen voor college

1. Versterk de Notitie Verbonden Partijen tot een duidelijk en democratisch sturingskader

De Notitie Verbonden Partijen (2026) kan sterker en duidelijker worden gemaakt door deze (verder) te actualiseren en praktischer te maken. De notitie moet helder uitleggen welke taken de raad heeft en welke taken het college heeft bij gemeenschappelijke regelingen. De notitie moet daarnaast dienen als een praktische leidraad voor raadsleden. Zij moeten hiermee beter worden ondersteund bij hun kaderstellende en controlerende rol. Zo kan de betrokkenheid van de raad bij gemeenschappelijke regelingen worden vergroot.

Denk bij praktische handvatten voor de raad bijvoorbeeld aan:

- Bepaal als raad bewust de gewenste governance.
- Noem duidelijk waar de raad invloed op heeft: begroting, kaders, zienswijzen en evaluaties.
- Werk de zienswijzeprocedure uit; leg vast welke zienswijzen verplicht of facultatief zijn, beschrijf rolverdeling college en raad bij zienswijzen, wensen en bedenkingen van raad bij ontwerpregelingen, reactietermijn en schriftelijke en gemotiveerde reactie van bestuur GR.
- Bepaal als raad welke informatie nodig is voor sturing en controle, zodat de informatievoorziening aansluit op wat de raad nodig heeft, niet alleen op wat de GR aanlevert.
- Maak afspraken over monitoring en verantwoording. Stel eisen aan de P&C-cyclus van de GR (doelen, indicatoren, prestaties, afwijkingen) en jaarverslag (doelbereik, effectiviteit, efficiency, risico's, financiën). Maar ook, organiseer regelmatig gesprekken met inwoners, bedrijven en instellingen over de prestaties van de GR.
- Werk regionaal samen op raadsniveau voor meer invloed.

Het concreet uitwerken van de zes hoofdvragen uit de handreiking Grip en controle op regionale samenwerking⁴⁷ helpt raadsleden bewuster te worden van de mogelijkheden om te sturen en te controleren.

De wetswijzigingen in de Wgr die om een duidelijke keuze van de raad vragen, staan nu alleen in een bijlage. Het verdient de aanbeveling deze keuzes prominenter in de hoofdtekst op te nemen. Hierdoor wordt de zichtbaarheid van de verantwoordelijkheden van de raad versterkt, wordt tijdige politieke afweging gestimuleerd en wordt voorkomen dat cruciale keuzes als technische details worden behandeld.

Bepaal en beschrijf in de notitie eenduidige procedures binnen de gemeentelijke organisatie voor het (door)sturen van GR stukken aan de raad (Wgr benoemt dagelijks bestuur zendt aan de raden) en het delen van adviezen van de begeleidingscommissie met de raad.

Het is daarnaast belangrijk om duidelijk te maken wat de status is van afspraken binnen de VZG, zodat helder is welke afspraken richtinggevend zijn.

⁴⁷ Handreiking Grip en controle op regionale samenwerking, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021

Betrek raadsleden structureel bij regionale VZG richtlijnen of laat de raad dergelijke leidraden formeel vaststellen om democratische legitimatie te vergroten.

Door de notitie regelmatig te vernieuwen, bijvoorbeeld eens per raadsperiode, blijft het document actueel en blijft de rol van de raad goed geborgd. Hiermee ontstaat een duidelijk en democratisch sturingskader dat de raad helpt om haar rol bij verbonden partijen goed uit te voeren.

2. Stimuleer onafhankelijke zienswijzen van de raad bij toetreding, wijziging en uittreding

Laat de raad zelf zienswijzen opstellen bij toetreding, wijziging en uittreding van een gemeenschappelijke regeling. Dit sluit aan bij de Wgr, die bepaalt dat het gaat om zienswijzen van de gemeenteraden. Door deze verantwoordelijkheid niet bij het college te leggen maar bij de raad, wordt de democratische invloed van de raad groter en wordt haar positie binnen de samenwerking versterkt.

3. Verbeter de informatie in de eigen paragraaf verbonden partijen

Verbeter de informatie over verbonden partijen door actuele en BBV-conforme financiële gegevens te geven in de paragraaf verbonden partijen. Maak per verbonden partij duidelijk wat het openbaar belang is en hoe dit aansluit op het programmaplan. Door helder te maken wat de maatschappelijke doelen van een samenwerking zijn, krijgt de raad beter zicht op de publieke waarde die wordt nagestreefd. Geef heldere overzichten van eigen vermogen, vreemd vermogen en resultaten. Beschrijf daarnaast per gemeenschappelijke regeling welke doelen worden nagestreefd en welke resultaten worden verwacht. Hierdoor krijgt de raad een compleet en begrijpelijk financieel beeld.

4. Maak de informatievoorziening relevanter en begrijpelijker voor de raad

Zorg dat de informatievoorziening beter aansluit bij wat raadsleden nodig hebben om hun werk goed te doen. Bied informatie op het juiste moment, wanneer er nog kan worden gestuurd. Leg keuzes en dilemma's duidelijk voor en koppel informatie aan maatschappelijke doelen en mijlpalen. Gebruik bijvoorbeeld een governance dashboard om in één oogopslag te laten zien wat de sturingsmogelijkheden zijn, welke risico's spelen en hoe het staat met de belangrijkste doelen. Overweeg om verbonden partijen regelmatig in de raad te laten presenteren, zodat de samenwerking zichtbaar en begrijpelijk wordt.

Verschuif de aandacht van alleen cijfers naar concrete resultaten. Vraag verbonden partijen om duidelijke, meetbare doelen en jaarplannen, en laat hen rapporteren over wat dit betekent voor inwoners. Zo krijgt de raad een volledig beeld en kan zij beter sturen op inhoud en resultaat in plaats van zich enkel te richten op de indexering van de bijdrage.

5. Zorg voor volledige, consistente en daadwerkelijk uitgevoerde toepassing van de Wgr-mogelijkheden

Zorg dat alle GR-en de bepalingen uit de gewijzigde Wgr volledig, eenduidig en volgens de bedoeling van de wet opnemen én uitvoeren.

6. Zorg voor structurele, tijdige en betekenisvolle evaluaties van gemeenschappelijke regelingen

Benadruk bij GR-en het belang om evaluaties tijdig uit te voeren en laat vast leggen hoe en wanneer de raden de uitkomsten ontvangen. Gebruik de evaluatiemomenten om samenwerking en governance opnieuw te beoordelen. Hierdoor krijgen raden beter zicht op resultaten en risico's en kunnen zij haar controlerende rol sterker invullen.

Aanbevelingen voor raad

1. Breng als raad duidelijke keuzes aan en stuur verbonden partijen op de belangrijkste risico's

Niet elke verbonden partij vraagt dezelfde inzet. Grote risico's, hoge kosten of veel invloed op inwoners vragen om extra toezicht. Gebruik een risicogerichte werkwijze om verbonden partijen te volgen en te beoordelen. Maak daarbij altijd zelf een risico-inschatting en leun niet alleen op informatie van de verbonden partij. Doe dit bijvoorbeeld minimaal één keer per raadsperiode, zodat de raad steeds een actueel en volledig beeld heeft.

2. Maak als raad duidelijk welke informatie u nodig heeft

Spreek als raad samen af welke informatie u nodig heeft om goed te kunnen sturen en controleren. Maak daarbij gebruik van de vragen uit de handreiking Grip en controle op regionale samenwerking⁴⁸. Leg deze afspraken vast in een korte en duidelijke lijst. Bedenk daarbij dat u een keuze maakt tussen informatie op hoofdlijnen en meer gedetailleerde informatie.

Het is beter om vaker kort en duidelijk op hoofdlijnen geïnformeerd te worden. Alleen één keer per jaar, bijvoorbeeld bij het jaarverslag, is uitgebreide informatie nodig. Dit voorkomt onnodige werkdruk voor zowel de GR als de raadsleden.

Informatie op hoofdlijnen gaat in ieder geval over:

- welke beleidswijzigingen worden voorbereid en welke politieke keuzes daarbij horen
- hoe eerder gemaakte beleidskeuzes zijn uitgevoerd en of dit op schema ligt
- afwijkingen van afspraken: waarom deze ontstaan en wat er nodig is om bij te sturen

Bij het bepalen van de informatiebehoefte kan de raad denken aan:

- wat de samenwerking wil bereiken
- welke resultaten belangrijk zijn
- eenvoudige financiële informatie op hoofdlijnen
- terugkoppeling over doelen en voortgang
- de belangrijkste risico's

Naast deze vaste (structurele) informatie is er ook incidentele informatie. Dit gaat om onverwachte gebeurtenissen waarbij de GR of het college de raad actief moet informeren.

⁴⁸ Handreiking Grip en controle op regionale samenwerking, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021

Gebruik ook de ondersteuning die beschikbaar is, zoals de griffie of andere adviseurs, om deze informatiebehoefte scherp te krijgen en actueel te houden.

Als de raad duidelijk aangeeft welke informatie nodig is, kunnen GR-en gericht en begrijpelijker rapporteren. Zo krijgt de raad de juiste informatie om zijn werk goed te doen.

3. Overweeg om raadsrapporteurs aan te wijzen

Verdeel het werk binnen de raad door raadsleden als rapporteur aan te wijzen voor specifieke verbonden partijen. Zij kunnen zich verdiepen in één onderwerp, het werk voorbereiden door informatie te verzamelen en te analyseren en de rest van de raad daarover goed te informeren. Zorg er daarbij voor dat alle raadsleden dezelfde informatie krijgen. Door kennis te delen en samen op te trekken, wordt de invloed van de raad groter. Doe dit vooral bij verbonden partijen waar sturing een hoge prioriteit heeft.

4. Versterk regionale afstemming tussen gemeenteraden

Vergroot de invloed van de raad door regionaal samen te werken. Stimuleer samenwerking tussen griffies zodat zij informatie kunnen delen en zienswijzen beter op elkaar kunnen afstemmen. Onderzoek daarnaast of het RaadsCommunityPlatform kan worden gebruikt als vast middel voor kennisdeling tussen raden. Hierdoor kunnen gemeenteraden elkaar makkelijker vinden, leren van elkaars ervaringen en sterker optreden in regionale samenwerking.

Gemeente Middelburg
Wijk en Bestuur

Kanaalweg 3
Postbus 6000
4330 LA Middelburg

Tel 14 0118
Fax (0118) 623 717
info@middelburg.nl
www.middelburg.nl

Archief Exemplaar



Walter van Wijngaarden
Voorzitter Rekenkamer Middelburg
tel: 06 525 818 63
wijngaarden@rekenkamerkvm.nl

uw kenmerk
-/

uw brief van
14-03-2026

ons kenmerk
804601

bijlage(n)

contactpersoon
Rutger Kwekkeboom

doorkiesnummer
+31118675417

datum
13 april 2026

datum verzending

onderwerp
Onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen

Geachte heer Van Wijngaarden,

Wij hebben kennisgenomen van uw conceptrapport 'Op afstand grip houden – Onderzoek naar de rol van de raad in de aansturing van gemeenschappelijke regelingen'. Wij waarderen de inspanning van uw Rekenkamer en herkennen het belang van een sterke democratische legitimatie binnen regionale samenwerking.

Graag geven wij onze reactie.

1. Notitie Verbonden Partijen en timing van het onderzoek

De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022 kende een overgangstermijn tot 1 juli 2024. In de praktijk is de implementatie binnen veel Zeeuwse GR-en pas in de tweede helft van 2025 en begin 2026 afgerond.

In deze context heeft de gemeenteraad in januari 2026 de geactualiseerde Notitie Verbonden Partijen vastgesteld, mede gebaseerd op de Wgr-wijziging en de actualisatie van de Zeeuwse afspraken (VZG, 2025).

Wij onderschrijven uw constatering dat deze notitie inhoudelijk een verbetering is en beter aansluit bij de gewijzigde Wgr. Tegelijkertijd geeft u aan dat verdere concretisering nodig is, onder meer ten aanzien van de rol van de raad en de informatiebehoefte rond GR-en.

Wij delen het belang van die verdere uitwerking, maar niet de kwalificatie dat sprake is van een verouderd beleidskader. De notitie is recent vastgesteld en kiest bewust voor een principieel kader, dat in het eerste jaar na vaststelling nader wordt geconcretiseerd door raad en college, met oog voor uitvoerbaarheid.

Wel onderkennen wij dat taken, verantwoordelijkheden en sturingsinstrumenten nog niet overal voldoende concreet zijn uitgewerkt. Ook worden regionale VZG-afspraken in de praktijk gebruikt zonder formele vaststelling door de raad. Hierdoor is het kader nog niet in alle opzichten richtinggevend voor effectieve sturing.

Wij zullen de bevindingen uit uw rapport benutten om de notitie door te ontwikkelen tot een praktisch en democratisch sturingskader, rekening houdend met de complexiteit en werkdruk die de raad zelf ook benoemt.

2. Informatievoorziening (pagina 36 en p. 43)

Wij herkennen de behoefte van de raad aan meer duiding, meer hoofdlijnen en minder technische informatie.

Tegelijkertijd zijn de afgelopen periode al verbeteringen doorgevoerd, zoals:

- actiever gebruik van dashboards (o.a. Orionis),
- nieuwsbrieven vanuit O.L.A.Z.,
- structurele Walcherse raadsbijeenkomsten,
- rechtstreekse toezending van stukken.

Daarnaast worden in 2026 verdere stappen gezet, onder meer via het RaadsCommunityPlatform en nieuwe VZG-afspraken over de P&C-cyclus.

Wij onderschrijven de verbeterbehoefte, maar vinden de kwalificatie dat de informatievoorziening "ontoereikend" is te zwaar voor de huidige situatie.

3. Toepassing Wgr (p. 24-26, pagina 40)

Uw constatering dat bepalingen nog niet overal volledig zijn doorgevoerd plaatsen wij in de context van lopende regionale processen, waaronder:

- harmonisatie tussen 13 Zeeuwse gemeenten,
- complexe trajecten met provinciale betrokkenheid,
- de recente vaststelling en doorvertaling van de VZG-modelregeling.

Middelburg loopt hierin niet achter, maar beweegt in het tempo van regionale afstemming. Dat neemt niet weg dat verdere implementatie nodig blijft.

pagina
3 van 3

onderwerp
Onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen

4. Conclusie

Wij zien uw rapport als een waardevolle bijdrage aan het versterken van de grip op gemeenschappelijke regelingen. De aanbevelingen nemen wij ter harte en betrekken wij bij de verdere uitwerking van ons beleid.

Wij zetten deze ontwikkeling graag voort in samenwerking met de gemeenteraad en onze regionale partners.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,

1.0. 

Garmt Kolhorn


Yvonne van Mastrigt



8 Reactie Rekenkamer Middelburg (nawoord)

De rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college, die wij op 23 april 2026 hebben ontvangen. Wij zijn verheugd met de conclusie dat het rapport wordt gezien als waardevolle bijdrage aan het versterken van de grip op gemeenschappelijke regelingen en dat aanbevelingen ter harte worden genomen bij de verdere uitwerking van het beleid.

De bestuurlijke reactie geeft geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen uit het rapport te herzien. Wel achten wij het zinvol om in dit nawoord kort in te gaan op twee punten uit de reactie: (1) Notitie Verbonden Partijen en timing van het onderzoek en (2) Informatievoorziening.

1. Notitie Verbonden Partijen en timing onderzoek

In onze conclusie spreken wij van een verouderd beleidskader, omdat in de periode waarover wij het onderzoek hebben gedaan (2023–2025) de notitie Verbonden Partijen uit 2016 van kracht was. Deze notitie kwalificeren wij als verouderd beleidskader. De geactualiseerde notitie Verbonden Partijen is sinds januari 2026 van kracht.

2. Informatievoorziening

De kwalificatie “ontoereikend” voor de informatievoorziening is niet door de rekenkamer gebruikt. Wel constateren wij dat op enkele onderdelen verbeteringen wenselijk zijn om de raad beter in positie te brengen.

Tot slot dankt de rekenkamer de ambtelijke organisatie en in het bijzonder onze contactpersoon voor de prettige en constructieve medewerking aan het onderzoek.

Bijlage 1: Normenkader

<i>Deelvraag 1: Heeft de gemeente Middelburg beleid vastgesteld ten aanzien van sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen?</i>	
Norm	
1.1	Er is een beleidskader voor gemeenschappelijke regelingen.
1.2	Rol en positie van raad en college zijn opgenomen in het beleidskader.
1.3	Concrete sturings- en beheersingsmogelijkheden van de raad worden benoemd in het beleidskader.
1.4	De inrichting van de governance voldoet aan geldende wet- en regelgeving, waaronder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

<i>Deelvraag 2: In hoeverre maakt de raad gebruik van de beschikbare mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren?</i>	
Norm	
2.1	De beschikbare sturings- en beheersingsmogelijkheden zijn bekend bij de raad en worden gebruikt.
2.2	Er zijn aanpassingen doorgevoerd conform de mogelijkheden die de wetswijziging Wgr biedt.
2.3	De raad stelt raadsvragen om aanvullende informatie te krijgen (passieve informatieplicht).

<i>Deelvraag 3: Is de informatie die de raad ontvangt voldoende om de kaderstellende en controlerende rol van de raad adequaat te kunnen invullen?</i>	
Norm	
3.1	Er zijn (bij de oprichting) afspraken gemaakt over de aan te leveren informatie aan raad.
3.2	Er zijn afspraken vastgelegd over verantwoording bij wijzigingen en ontwikkelingen.
3.3	De informatievoorziening aan de raad is volledig, tijdig, juist en conform afspraken en wet- en regelgeving (waaronder actieve informatieplicht college en bestuur gemeenschappelijk orgaan).
3.4	De informatievoorziening is bruikbaar voor de raad en voldoet aan de behoefte van de raad.

Bijlage 2: Bronnenlijst

Gemeentelijke documenten:

- Gemeentelijke Begroting 2023
- Gemeentelijke Begroting 2024
- Gemeentelijke Begroting 2025
- Gemeentelijke Jaarstukken 2023
- Gemeentelijke Jaarstukken 2024
- GR werkgroep, conceptagenda, 18 november 2024
- MZ 2023_06_21, Orionis Walcheren Memo actieve informatie 1ste begrotingswijziging 2024, 13 juni 2023
- MZ 2023_09_06, Orionis Walcheren Memo actieve informatie Herziening Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren, 29 augustus 2023
- MZ 2025_06_18, Orionis Walcheren Memo actieve informatie Jaarrekening 2024, 27 mei 2025
- Overzicht betrokken medewerkers Gemeenschappelijke regelingen Middelburg, 19 november 2024
- Raadsvoorstel 16-148, Notitie verbonden partijen, 26 september 2016
- Raadsvoorstel 16-148, Bijlage 1 Notitie verbonden partijen
- Raadsvoorstel 16-148, Bijlage 1a bij notitie Motie - D66 en CDA
- Raadsvoorstel 16-148, Bijlage 1b bij notitie VZG Aanpak voor goede samenwerking
- Raadsvoorstel 16-148, Bijlage 1c bij notitie Onderzoeksverslag Gerlinde Overbeeke
- Raadsvoorstel 16-148, Amendement over verbonden partijen - D66, CDA, LPM en GroenLinks
- Raadsvoorstel 21-160, Zienswijze Implementatieplan Toekomstbestendig Werkleerbedrijf Orionis Walcheren, 16 december 2021
- Raadsvoorstel 21-160, Bijlage 1 Implementatieplan Toekomstbestendig Werkleerbedrijf Orionis Walcheren
- Raadsvoorstel 21-160, Motie over Indicatie Banenafpraak met niet-uitkeringsgerechtigde jongeren - GroenLinks en fractie Onderdijk
- Raadsvoorstel 21-160, Motie over Participatie, ontwikkeling en werk voor vluchtelingen (aangepast) - ChristenUnie, PvdA en SGP
- Raadsvoorstel 22-004, Regionale Mobiliteitsstrategie Zeeland, 27 januari 2022
- Raadsvoorstel 22-004, Bijlage 1 Regionale Mobiliteitsstrategie Zeeland
- Raadsvoorstel 22-004, Motie over aanbod mobiliteit - SP
- Raadsvoorstel 22-073, Zienswijze begroting 2023 en meerjarenraming 2024-2026 Orionis Walcheren, 14 juli 2022
- Raadsvoorstel 22-073, Bijlage 1 Begroting 2023 Orionis Walcheren vastgesteld DB 14 april 2022
- Raadsvoorstel 22-056, OLAZ Jaarrekening 2021, begrotingswijzigingen 2022 en ontwerpbegroting 2023, 9 juni 2022
- Raadsvoorstel 22-056, Bijlage 5 OLAZ Aanbieding ontwerpbegroting 2023
- Raadsvoorstel 22-056, Bijlage 6 OLAZ Begroting 2023 vastgesteld door Dagelijks Bestuur d.d. 4-4-2022
- Raadsvoorstel 22-056, Motie over Jaarrapportage van OLAZ - D66
- Raadsvoorstel 23-003, Kadernota Orionis Walcheren 2023-2026, 26 januari 2023
- Raadsvoorstel 23-003, Bijlage 1 Kadernota Orionis Walcheren 2023-2026
- Raadsvoorstel 23-003, Bijlage 2 Advies SCW aan DB Orionis
- Raadsvoorstel 23-003, Bijlage 3 Reactie Orionis op advies SCW Kadernota

- Raadsvoorstel 23-003, Bijlage 4 Toelichting SCW op advies SCW
- Raadsvoorstel 23-057, Orionis Walcheren Begroting 2024, 1e begrotingswijziging 2023 en 2024, 5 juli 2023
- Raadsvoorstel 23-057, Bijlage 1 Orionis Walcheren Begroting 2024
- Raadsvoorstel 23-057, Bijlage 2 Orionis Walcheren eerste begrotingswijziging 2023 en 2024
- Raadsvoorstel 23-063, OLAZ Jaarrekening 2022, begrotingswijzigingen 2023 en ontwerpbegroting 2024, 5 juli 2023
- Raadsvoorstel 23-063, Bijlage 3 OLAZ Aanbieding begrotingswijziging 2023
- Raadsvoorstel 23-063, Bijlage 4 OLAZ Begrotingswijziging 2023 vastgesteld door Dagelijks Bestuur d.d. 6-4-2023
- Raadsvoorstel 23-063, Bijlage 5 OLAZ Aanbieding ontwerpbegroting 2024
- Raadsvoorstel 23-063, Bijlage 6 OLAZ Begroting 2024 vastgesteld door Dagelijks Bestuur d.d. 6-4-2023
- Raadsvoorstel 23-063, Bijlage 7 OLAZ Concept Beleidstoelichting
- Raadsvoorstel 24-071, Jaarstukken 2023 Orionis Walcheren, 3 juli 2024
- Raadsvoorstel 24-071, Bijlage 1 Orionis Walcheren Jaarstukken 2023
- Raadsvoorstel 24-072, Begroting 2025 en derde begrotingswijziging 2024 Orions Walcheren, 3 juli 2024
- Raadsvoorstel 24-072, Bijlage 1 Orionis Walcheren Begroting 2025 en derde begrotingswijziging 2024
- Raadsvoorstel 24-078, OLAZ Jaarrekening 2023, begrotingswijziging 2024 en begroting 2025, 3 juli 2024
- Raadsvoorstel 24-078, Bijlage 1 OLAZ Aanbieding jaarrapport 2023
- Raadsvoorstel 24-078, Bijlage 2 OLAZ Jaarrapport 2023
- Raadsvoorstel 24-078, Bijlage 3 OLAZ Aanbieding begrotingswijziging 2024
- Raadsvoorstel 24-078, Bijlage 4 OLAZ Begrotingswijziging 2024
- Raadsvoorstel 24-151, Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren, 17 december 2024
- Raadsvoorstel 24-151, Bijlage 1 Gewijzigde Gemeenschappelijke regeling Orionis Walcheren
- Raadsvoorstel 24-151, Bijlage 2 Lijst met aanpassingen Gemeenschappelijke regeling Orionis Walcheren
- Raadsvoorstel 24-151, Bijlage 3 Ondertekeningsformulier GR
- Raadsvoorstel 24-151, Bijlage 4 Ongevraagd advies SCW op wijziging GR Orionis
- Raadsvoorstel 24-151, Bijlage 5 Reactie op ongevraagd advies Sociale Cliëntenraad Walcheren
- Raadsvoorstel 24-151, Bijlage 6 Huidige Gemeenschappelijke regeling Orionis Walcheren
- Raadsvoorstel 24-151, Beantwoording vragen over Aanpassing GR Orionis Walcheren - Jonathan Schroevers (SGP)
- Raadsvoorstel 25-046, Nieuwe gemeenschappelijke regeling OLAZ, 17 april 2025
- Raadsvoorstel 25-046, Bijlage 1 Concept nieuwe gemeenschappelijke regeling OLAZ
- Raadsvoorstel 25-046, Bijlage 2 Was-wordt lijst concept nieuwe gemeenschappelijke regeling OLAZ
- Raadsvoorstel 25-046, Bijlage 3 Publicatie Staatscourant Gemeenschappelijke regeling afvalstoffenverwijdering Zeeland, 31 mei 2019
- Raadsvoorstel 25-070, Wijzigingsbesluit Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren 2024, 22 mei 2025
- Raadsvoorstel 25-070, Bijlage 1 1e wijzigingsbesluit van de gemeenschappelijke regeling Orionis Walcheren 2024
- Raadsvoorstel 25-070, Bijlage 2 Gemeenschappelijke regeling Orionis Walcheren 2024

- Raadsvoorstel 25-074, Zienswijze gemeenschappelijke regeling Publiek vervoer Zeeland, 22 mei 2025
- Raadsvoorstel 25-074, Bijlage 1 en 2 Gemeenschappelijke regeling Publiek vervoer inclusief toelichting, 22 mei 2025
- Raadsvoorstel 25-074, Amendement Vele ogen zien meer, D66 - GroenLinksPvdA
- Raadsvoorstel 25-074, Beantwoording vragen over zienswijze GR Publiek Vervoer - Dick de Heer (CU)
- Raadsvoorstel 25-074, Beantwoording vragen over zienswijze GR Publiek Vervoer - Ineke Jansen (GroenLinks-PvdA)
- Raadsvoorstel 25-074, Beantwoording vragen over zienswijze GR Publiek Vervoer - Jonathan Schroevers (SGP)
- Raadsvoorstel 25-089, Jaarrekening 2024, begrotingswijziging 2025 en begroting 2026 OLAZ, 2 juli 2025
- Raadsvoorstel 25-089, Bijlage 1 Aanbiedingsbrief jaarrapport 2024
- Raadsvoorstel 25-089, Bijlage 2 OLAZ Jaarrapport 2024 DB
- Raadsvoorstel 25-148, Toestemming geven voor wijzigen gemeenschappelijke regeling OLAZ, 13 november 2025
- Raadsvoorstel 25-148, Bijlage 1 Aanbiedingsbrief vervolgproces wijziging gemeenschappelijke regeling OLAZ
- Raadsvoorstel 25-148, Bijlage 2 Tekst GR Openbaar lichaam Afvalstoffenverwerking Zeeland
- Raadsvoorstel 25-148, Bijlage 3 Overzicht ingediende zienswijzen
- Raadsvoorstel 25-148, Bijlage 4 Was-wordt lijst gemeenschappelijke regeling OLAZ
- Raadsvoorstel 25-176, Toetreding GR Publiek vervoer Zeeland, 18 december 2025
- Raadsvoorstel 25-176, Bijlage 1 Overzicht reacties op zienswijzen concept GR Publiek Vervoer Zeeland en ambtshalve wijzigingen
- Raadsvoorstel 25-176, Bijlage 2 Aanbiedingsbrief afronding zienswijze
- Raadsvoorstel 25-176, Bijlage 3 Memo gemeenschappelijke adviescommissie
- Raadsvoorstel 25-176, Bijlage 4 Gemeenschappelijke Regeling Publiek Vervoer Zeeland inclusief toelichting - aangepast
- Raadsvoorstel 25-176, Bijlage 5 Begroting 2026-2029 Publiek Vervoer publicatie
- Raadsvoorstel 25-176, Beantwoording vragen aan het college over over rvs GR Publiek Vervoer - Bas van der Reest (D66)
- Raadsvoorstel 25-176, Beantwoording vragen over rvs GR Publiek Vervoer - Jonathan Schroevers (SGP)
- Raadsvoorstel 26-008, Actualisatie Notitie verbonden partijen, geagendeerd voor commissie AB op 20 januari 2026 en voor raadsvergadering op 29 januari 2026
- Raadsvoorstel 26-008, Bijlage 1 Notitie verbonden partijen 2026

Overige gebruikte documenten:

- BMC, artikel De illusie van grip, 19 december 2025
- Bossert, J. good governance - leidraad voor goed bestuur en management, februari 2003, Deloitte, mei 2006
- Commissie BBV, Notitie verbonden partijen 2016
- Commissie BBV, Notitie verbonden partijen 2025
- Greef R. de, Stolk R., Grip op regionale samenwerking, Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, 2015
- Ministerie van BZK, Modelformat informatie Gemeenschappelijke regelingen
- Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance - een instrument ter toetsing van governance bij de overheid, januari 2000
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Handreiking Grip en controle op regionale samenwerking, 2021

- O.L.A.Z., Begeleidingscommissie, Advies Jaarrapport 2023, Begrotingswijziging 2024, Ontwerp-begroting 2025, 25 april 2024
- O.L.A.Z., Begeleidingscommissie, Regionaal advies Jaarrekening 2022, 1e begrotingswijziging 2023 en ontwerp-begroting 2024 O.L.A.Z., 14 april 2023
- O.L.A.Z., Nieuwsbrief Update toegangscontrole milieustraat, november 2024
- O.L.A.Z., Nieuwsbrief VANG cijfers Zeeuwse gemeenten 2022 en nieuwsbrief april 2023, 6 april 2023
- O.L.A.Z., Nieuwsbrief VANG cijfers Zeeuwse gemeenten 2023 en nieuwsbrief 1e kwartaal 2024, 29 februari 2024
- O.L.A.Z., Nieuwsbrief, augustus 2024
- O.L.A.Z., Nieuwsbrief, maart 2025
- O.L.A.Z., Nieuwsbrief, november 2024
- Orionis Walcheren, Advies begeleidingscommissie GR Orionis, 15 mei 2024
- Orionis Walcheren, Brief aan college Vaststelling 3e/4e begrotingswijziging 2022, 31 januari 2023
- Orionis Walcheren, Brief aan raden Reactie DB op ingediende zienswijzen jaarstukken 2023, 5 juli 2024
- Orionis Walcheren, Brief aan raden Vaststelling implementatieplan Toekomstbestendig Werkleerbedrijf, 27 december 2021
- Orionis Walcheren, Dashboard, 28 februari 2025
- Orionis Walcheren, Monitor extra investering, 28 februari 2025
- Orionis Walcheren, Presentatie gemeenten, 15 november 2023
- Orionis Walcheren, Presentatie Walcherse commissie Transitieplan Werkontwikkelbedrijf, 21 mei 2025
- Orionis Walcheren, Uitgelicht, maart 2025
- Proof adviseurs, Memo aan beleidsmedewerkers, Evaluatie governance openbaar lichaam Orionis Walcheren, 24 juni 2024
- Proof adviseurs, Memo aan raadsleden, Evaluatie GR Orionis, 9 november 2023
- Proof adviseurs, Presentatie Orionis – Evaluatie GR en de nieuwe instrumenten in de Wgr, 15 november 2023
- Rekenkamer Kapelle Vlissingen Middelburg, Rekenkamerbrief Governance GR-en, 8 januari 2020
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, Onderzoeksopzet Grip op Warmtenetwerk Zaanstad, 31 augustus 2022
- Rekenkamer Rotterdam, Rapport onderzoek GR Jeugdhulp Rijnmond, 23 juni 2025
- Rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp, De werking van samenwerking, 11 oktober 2021
- Stichting Decentraal Bestuur.nl, Rapport Regionale samenwerking en gemeenteraden, september 2022
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Memorie van toelichting 35 513 Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, vergaderjaar 2019-2020.
- VNG, Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?, oktober 2022
- VZG Samenstellingscommissie, eindadvies, mei 2024
- VZG Samenstellingscommissie, overzicht beoordeling begrotingen Gemeenschappelijke Regelingen, 14 april 2023
- VZG werkgroep Gemeenschappelijke Regelingen, Presentatie Gemeenschappelijke regelingen: op weg naar meer (be)grip, informatie en discussiebijeenkomst, 11 maart en 6 april 2022

- VZG werkgroep Gemeenschappelijke Regelingen, rapport Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, 23 oktober 2015
- VZG werkgroep Gemeenschappelijke Regelingen, rapport Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland, juli 2022 (actualisatie januari 2024)
- VZG werkgroep Gemeenschappelijke Regelingen, rapport Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland, september 2025
- VZG werkgroep Verbonden Partijen, notitie Samen kom je verder, 19 april 2023
- VZG, begeleidende brief nieuwe aanpak samenwerking Zeeuwse gemeenten en GR'en, 18 november 2015
- Walchers Raadsoverleg, Verslag bijeenkomst, 15 november 2023
- Wet gemeenschappelijke regelingen, 1 juli 2022

Opnamen commissie- en raadsvergaderingen:

- Commissie Maatschappelijke Zaken, Informatie Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren (24-151 MZ), 4 december 2024
- Gemeenteraad, Besprekstuk Aanpassing Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren (24-151 MZ), 17 december 2024
- Commissie Ruimte, Besluitstuk Nieuwe Gemeenschappelijke regeling OLAZ (25-046 RM), 7 april 2025
- Gemeenteraad, Besluitstuk Nieuwe Gemeenschappelijke regeling OLAZ (25-046 RM), 17 april 2025
- Commissie Ruimte, Besluitstuk Toestemming geven voor wijzigen gemeenschappelijke regeling OLAZ (25-148 RM), 3 november 2025
- Gemeenteraad, Besluitstuk Toestemming geven voor wijzigen gemeenschappelijke regeling OLAZ (25-148 RM), 13 november 2025
- Commissie Maatschappelijke Zaken, Besprekstuk Zienswijze GR Publiek Vervoer Zeeland (25-074 MZ), 7 mei 2025
- Gemeenteraad, Besprekstuk Zienswijze GR Publiek Vervoer Zeeland (25-074 MZ), 22 mei 2025
- Commissie Maatschappelijke Zaken, Besprekstuk Toetreding GR Publiek Vervoer Zeeland (25-176 MZ), 3 december 2025
- Gemeenteraad, Besprekstuk Toetreding GR Publiek Vervoer Zeeland (25-176 MZ), 18 december 2025

Websites:

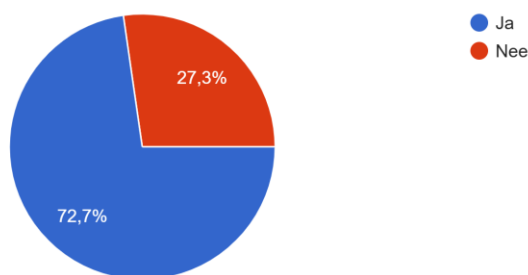
<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/regionaal-besturen-en-samenwerken/regionale-samenwerking>

Bijlage 3: Enquête onder raadsleden

Wetgeving: In juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.

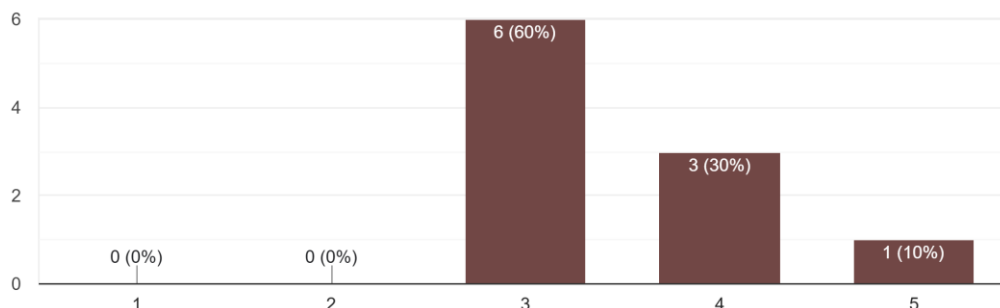
Bent u bekend met de wijzigingen van de Wgr?

11 antwoorden



In welke mate helpen de wijzigingen in de Wgr u om uw rol als raadslid bij de sturing op en controle van GR'en te verstevigen? Schaal 1 = zeer veel, 5 = helemaal niet

10 antwoorden



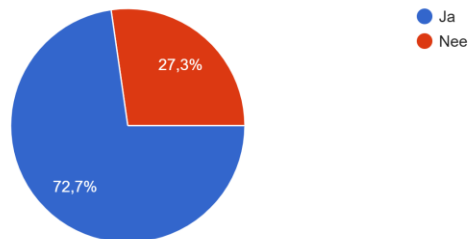
Toelichting (9 antwoorden)

- Als Raad heb je geen enkele zeggenschap over GR'en zeker niet als dat er zijn met 13 gemeenten. Wat cosmetische veranderingen in wetgeving verandert daar niets aan.
- Als raadslid moet je ook schakelen vooral in de begrotingen.
- Er blijkt grote terughoudendheid bij ambtenaren en bestuurders ten aanzien van een grotere raadsbetrokkenheid.
- Als (beginnend) raadslid miste ik begeleiding bij het beoordelen/begrijpen van een GR. Enige uitleg vanuit bijvoorbeeld de griffie is wellicht aan te bevelen. Er wordt vrij veel specifieke kennis verwacht van een raadslid, wat bij het ontbreken hiervan kan leiden tot het ongefundeerd instemmen of het niet indien van een zienswijze.
- Te weinig informatieverstrekking
- De Wgr lijkt vooral facultatief mogelijkheden te bieden voor het verstevigen van de democratische controle/legitimatie. Vooralsnog blijkt het niet eenvoudig daar ook concreet handen en voeten aan te geven. Persoonlijk denk ik ook niet dat de adviescommissies, die via de Wgr veel naar voren komen, de oplossing zijn voor gebrekkige democratische controle.
- we kunnen een adviescommissie oprichten waarin vanuit de raden nader en eerder toezicht gehouden kan worden. Dat is vlg's mij het belangrijkste punt. Verder is er informatieplicht. Voegt denk ik niet heel veel toe.
- Er worden wel wat zaken gewijzigd, maar of dit nu ook
- Het is in de praktijk afwachten in hoeverre onze rol verstevigd zal worden

Kaderstellende rol: De kaderstellende rol houdt in dat de gezamenlijke raden van de deelnemende gemeenten kaders vaststelt waarbinnen het samenwerkingsverband moet opereren. Dit betreft beleidsmatige en financiële richtlijnen die het samenwerkingsverband moet volgen.

Heeft u zicht op de sturingsmogelijkheden die u als raadslid heeft op gemeenschappelijke regelingen?

11 antwoorden

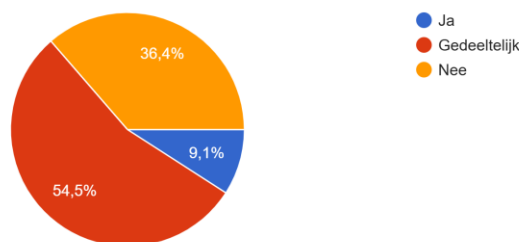


Zo ja, welke sturingsmogelijkheden kent u? (10 antwoorden)

- Die zijn er niet of hooguit cosmetisch. De Raad kan b.v. een zienswijze indienen. Daar neemt het DB van regeling kennis van en meer niet.
- Sturing op raadsvoorstellen met betrekking gemeenschappelijke regelingen
- -besluiten over aangaan, opheffen of wijzigen van een GR, -zienswijze, -klankbord, -overleg met wethouders uit de besturen
- Indienen van een zienswijze.
- Indienen zienswijze met eventueel wensen en bedenkingen
- Als ik wil sturen op een GR dan doe ik dat in de eerste plaats via mijn eigen college. Ik laat de raad zich uitspreken en werk via zienswijzen of via beleidsveranderingen die vervolgens worden ingebracht. Wat het AB/DB daar vervolgens mee doet is vaak mistig.
- Moties en amendementen
- bij oprichten zienswijze, gemeenschappelijke adviescommissie (die heel lastig te installeren is, want er is altijd wel een raad die niet wil meedoen) en discussie aangaan en motie indienen n.a.v. actieve informatie.
- Verankering in de GR'en dat we dichterbij het dagelijks bestuur komen te zitten.
- Wel of niet oprichten GR. Zienswijzen. Adviesraad

Maakt u gebruik van deze sturingsmogelijkheden?

11 antwoorden



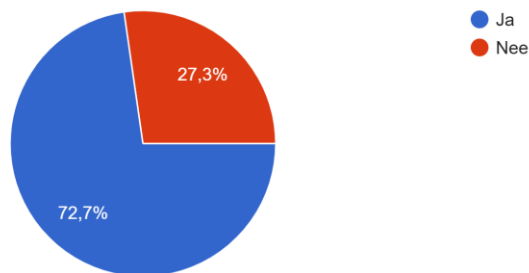
Welke sturingsmogelijkheden zijn het meest belangrijk voor u? (11 antwoorden)

- Wij hebben als fractie besloten geen energie te steken in GR'en
- Financieel
- zienswijze, besluitvorming
- Dit impliceert meer sturingsmogelijkheden dan bij mij bekend.
- Zie hiervoor
- ik ben onvoldoende bekend met de welke sturingsmogelijkheden beschikbaar zijn om hier iets zinnigs over te zeggen
- Amendement
- Nu reageren achteraf na actieve informatie
- Het zit voor mij niet direct in dichterbij het dagelijks bestuur gaan zitten, dit is ondoenlijk voor een raadslid. Het gaat meer om de informatieontsluiting en de eenduidigheid in voorstellen en niet een tal van begrotingswijzigingen. Gewoon één beleidsrijke begroting of begrotingswijziging per jaar, in plaats van 5. En dat duidelijk afkaderen, dat maakt onze controle het meest eenvoudig. En in geval van crisis zorgen voor directe informatieontsluiting richting de Raad.
- zienswijzen
- Beleid bepalen

Controlerende rol: De controlerende rol van de raad betreft het toezicht houden op de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling. Dit toezicht zorgt ervoor dat de belangen van de inwoners worden behartigd en dat de doelen van de samenwerking worden gehaald.

Bent u bekend met de mogelijkheden om de gestelde kaders te controleren binnen gemeenschappelijke regelingen?

11 antwoorden

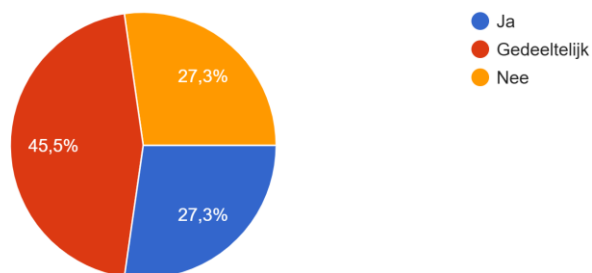


Zo ja, welke controle-instrumenten kent u? (8 antwoorden)

- Alleen bespreken met de GR
- vragen om inlichtingen te geven via de wethouder in het bestuur, Zienswijze tav ontwerp-begroting
- Wijzigingen gaan langs de gemeenteraad.
- Recht van onderzoek en inlichtingenplicht college
- ik weet niet welke informatie ik niet heb
- Jaarrekening agenderen, accountant bevragen, vragen in commissievergaderingen
- vragen stellen en actieve informatie
- zienswijzen. actieve informatieplicht. recht van onderzoek

Maakt u gebruik van deze controle-instrumenten?

11 antwoorden

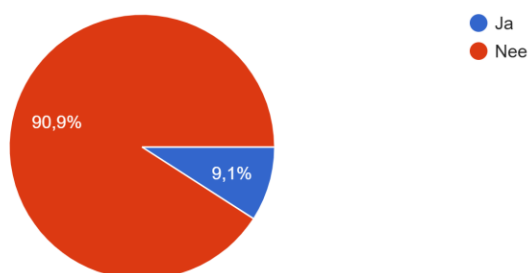


Welke controle-instrumenten zijn het meest belangrijk voor u? (8 antwoorden)

- De Begroting.
- zienswijze en inlichtingen
- Ik ben niet bekend met meer dan het controleren van de wijzigingen die worden voorgelegd aan de raad.
- Beide
- ik weet niet welke informatie ik niet heb
- Controle op jaarverslagen
- zienswijzen & actieve informatieplicht
- Financiële verantwoording

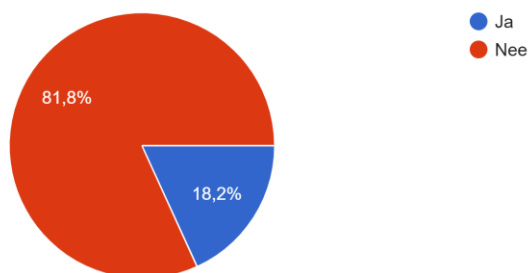
Zijn vastgestelde doelen bij gemeenschappelijke regelingen voldoende concreet om te kunnen beoordelen of doelen worden bereikt?

11 antwoorden



Zijn vastgestelde kaders bij gemeenschappelijke regelingen voldoende concreet om te kunnen beoordelen of doelen binnen de financiële kaders worden bereikt?

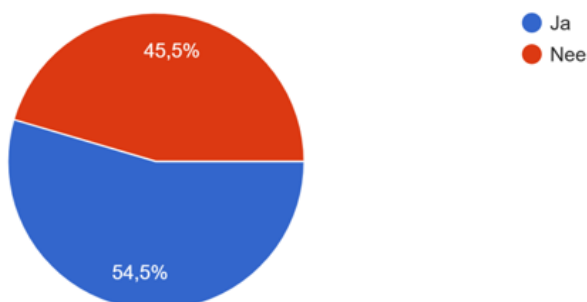
11 antwoorden



Samenwerking met College van B&W en vertegenwoordigers van gemeenschappelijke regelingen.

Heeft u afgelopen jaar een collegelid of vertegenwoordiger in een gemeenschappelijke regeling bevraagd over zijn of haar acties richting de gemeenschappelijke regeling tijdens het vaste agendapunt Vragen over Gemeenschappelijke Regelingen?

11 antwoorden

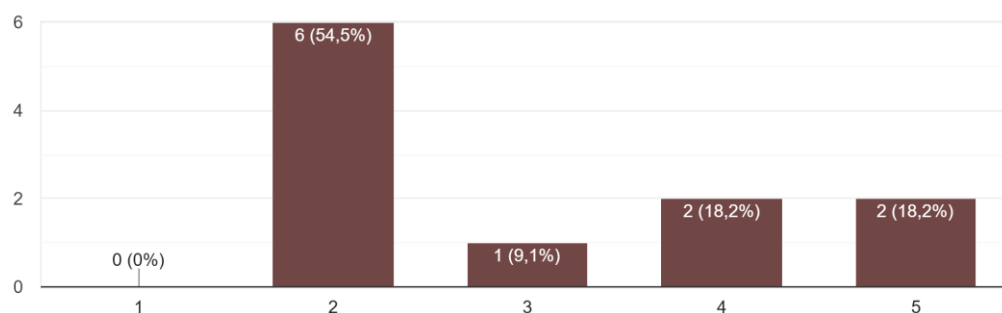


Zo ja, was u tevreden over de reactie vanuit het college(-lid) of vertegenwoordiger? (7 antwoorden)

- Nee
- Ja ik was tevreden
- half
- Niet formeel via dit agendapunt, wel informeel.
- politiek-inhoudelijk niet altijd, procesmatig gaat dat prima
- Het college zit in het AB of DB. Soms schilderen ze het weleens af als een toeschouwer en vind ik dat ze te weinig de verantwoordelijkheid nemen en ook dragen van het zelf deelnemen in het AB of DB. Dan blijft in de reactie van het college vooral hangen in het DB of AB heeft dat zo besloten, uiteindelijk moeten zij dat besluit ook uitdragen, zij vertegenwoordigen de GR dan via het college. Dit mis ik nu wel eens en dat geeft ook juist weer voor ons als Raad om extra kritisch te zijn.

Hoe tevreden of ontevreden bent u over de communicatie en samenwerking met het college bij gemeenschappelijke regelingen? Schaal 1=zeer te...vreden, 4=enigzins ontevreden, 5=zeer ontevreden.

11 antwoorden

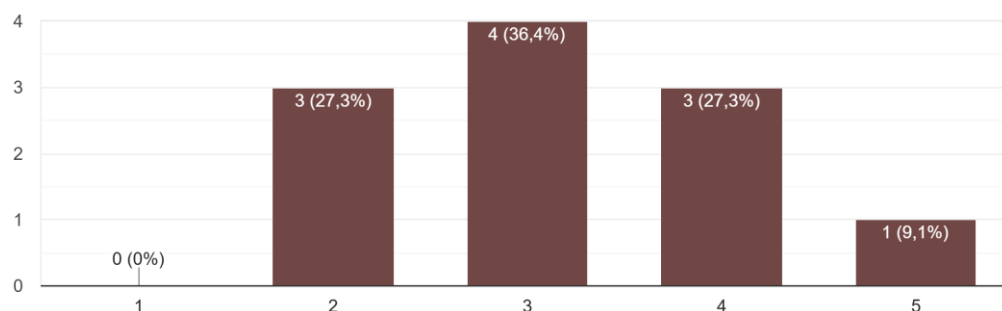


Toelichting (9 antwoorden)

- Je wordt met een kluitje in het riet gestuurd.
- Ik ben tevreden.
- De raad wordt goed geïnformeerd
- Voor mij als raadslid is het onoverzichtelijk, een ver-van-mijn-bed-show. Uiteraard is het de eigen verantwoordelijk je erin te verdiepen opheldering te vragen bij onduidelijkheid tijdens de vergadering, maar dit gebeurt zelden. Waarschijnlijk vanwege het feit dat je er toch weinig invloed op hebt. Dan kies je ervoor je schaarse tijd te steken in concrete zaken waar je direct invloed op uit kunt oefenen.
- Over het algemeen tevreden in het kader van de actieve informatieplicht
- Mijn beeld is dat mijn college zijn best doet om de wensen en zorgen van de raad te verwerken in zijn bijdrage binnen het AB/DB van GR'en.
- Veel bureaucratische benadering, omzeilen van problemen
- Ons (coalitie-) college gaat goed om met de GR'en. We verschillen niet veel van mening en de actieve informatie komt in de regel tijdig
- Geen tot zeer weinig communicatie

Hoe tevreden of ontevreden bent u over de communicatie en samenwerking met vertegenwoordiger(s) van een gemeenschappelijke ...reden, 4=enigzins ontevreden, 5=zeer ontevreden.

11 antwoorden



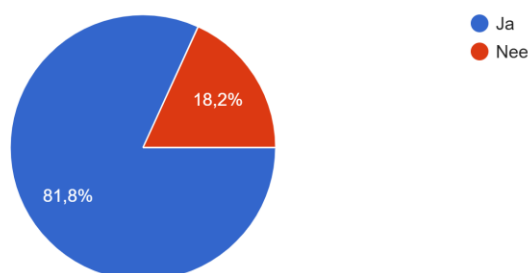
Toelichting (5 antwoorden)

- Altijd open voor gesprek.
- De vertegenwoordiger doet zijn best, maar heeft ook te maken met de andere deelnemers. Dat krachtenveld onttrekt zich aan de waarneming van de raadsleden.
- Die zijn mij niet bekend.
- Informatie komt vaak binnen via een raadsklankbordgroep
- Wisselend, informatieverstrekking is prima, vragen worden beantwoord. Procesregie is nauwelijks aanwezig. Besluiten zijn onnavolgbaar en vaak van de orde 'tekenen bij het kruisje'. Het gevoel overheerst dat raden stelselmatig te laat worden betrokken bij besluiten van kaderstellende aard. Zienswijzen worden niet beantwoord. Een gevoel van onbeheersbaarheid is alom aanwezig en democratische legitimiteit van besluitvorming binnen/door GR'en wordt vaak sterk betwijfeld.

Samenwerking raadsleden

Heeft u het afgelopen jaar met collega raadsleden uit Middelburg gesproken over een of meer gemeenschappelijke regelingen ter voorbereiding op een raadsvergadering?

11 antwoorden

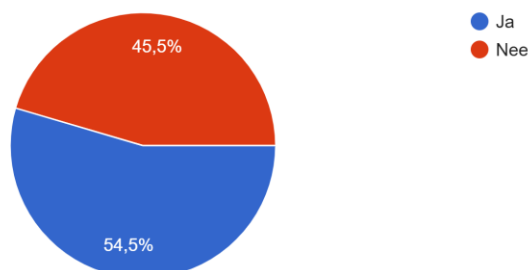


Specifiek voorbeeld (9 antwoorden)

- GGD samenwerking met VRZ
- over een zienwijze ten aanzien van een wijzigingsvoorstel
- Over de GR Muziekschool Zeeland was het een en ander te doen rondom de financiële huishouding. Hier is uitvoerig over gesproken binnen en buiten de fractie. Ook zijn zorgen hierover geuit tijdens de raadsvergadering en is een zienwijze ingediend.
- Orionis Walcheren, Zeeuwse Muziekschool en GGD
- Voor ieder rvs, over GR'en of niet, overleg ik met collega raadsleden
- Kwantiteit handhavingscapaciteit VRZ
- Zeeuwse Muziekschool - financiële problemen gemeenten die uit de GR willen stappen én een nieuwe GR-regeling
- Begrotingswijzigingen die voorgesteld werden vanuit de GR
- Schuldregeling orionis / kindarmoede

Heeft u afgelopen jaar raadsleden van andere gemeenten gesproken over een of meer gemeenschappelijke regelingen?

11 antwoorden



Specifiek voorbeeld (6 antwoorden)

- VRZ raadsklankbordgroep
- Het betrof de oprichting van een nieuwe regeling
- Onderzoek Orionis Walcheren
- Orionis: Met raadsleden uit Vlissingen heb ik gesproken over besluitvorming rond een investering tbv Orionis waar de afvaardiging van Vlissingen in het AB/DB een ander standpunt had ingenomen dan als college richting hun eigen raad. (Bizar) Muziekschool: met raadsleden uit Goes heb ik gesproken over toekomst muziekschool. Toegegeven, dit was nav een rvs maar had geen directe betrekking op het dictum. GGD/inkoop jeugd: met raadsleden uit meerdere gemeenten heb ik van gedachten gewisseld over de toekomst van governance inkoop jeugdzorg.
- RUD of GGD (afstemming binnen de partij)
- Zie eerder antwoord

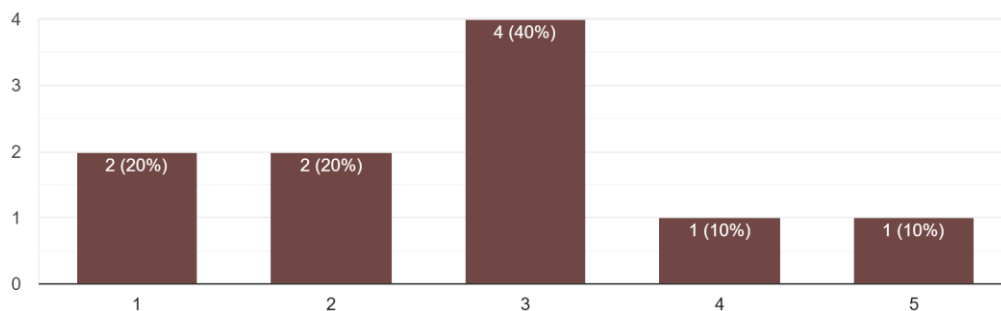
Indien nee, waarom niet? (4 antwoorden)

- Zit (nog) niet in het systeem, denk ik. Ik denk wel dat het goed zou zijn om gemeente overstijgend contact hierover te leggen.
- nvt
- Je zakt zelf in de bureaucratie en resultaat vaak bedroevend
- In "mijn" commissie is geen of nauwelijks sprake van een GR

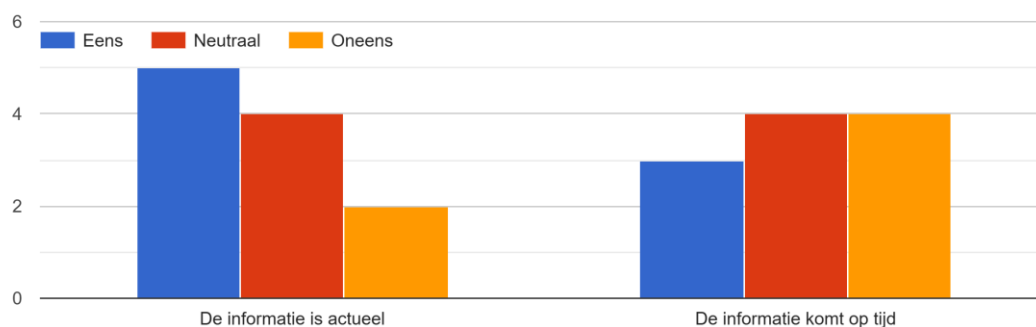
Informatievoorziening

Hoe tevreden of ontevreden bent u over de wijze waarop informatie aangeboden en behandeld wordt (zoals schriftelijke rapportages, mondelinge...vreden, 4=enigzins ontevreden, 5=zeer ontevreden.

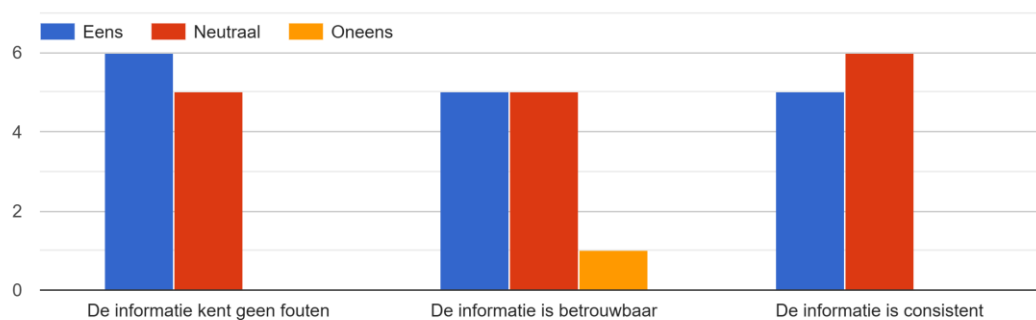
10 antwoorden



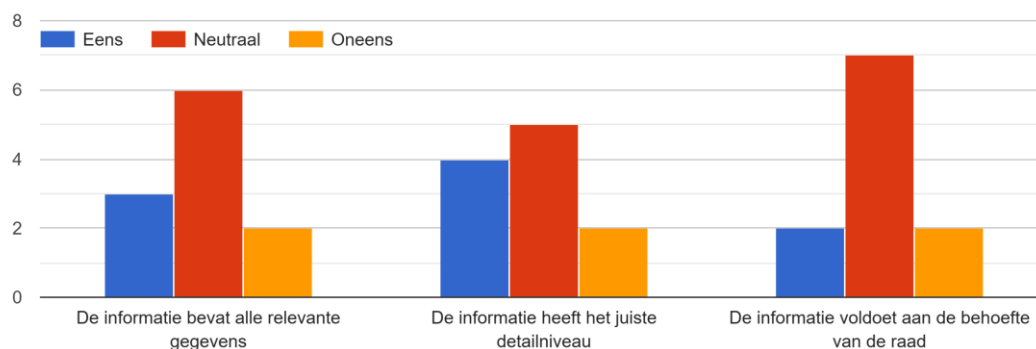
Hoe beoordeelt u de tijdigheid van de informatie die u ontvangt over gemeenschappelijke regelingen?



Hoe beoordeelt u de juistheid van de informatie die u ontvangt over gemeenschappelijke regelingen?

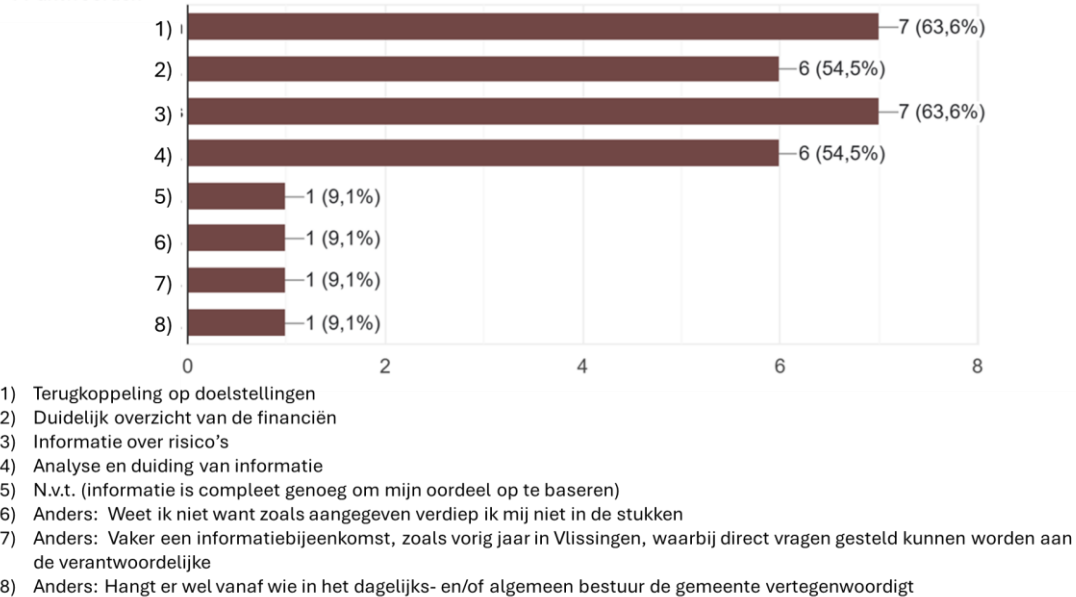


Hoe beoordeelt u de volledigheid van de informatie die u ontvangt over gemeenschappelijke regelingen?



Mist u op dit moment iets in de informatievoorziening? (Meerdere antwoorden mogelijk)

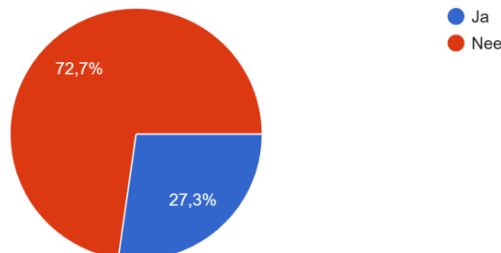
11 antwoorden



Gewenste sturing bij gemeenschappelijke regelingen

Heeft u het afgelopen jaar bij de behandeling van agendapunten over gemeenschappelijke regelingen het idee gehad dat u en/of de raad invloed kon uitoefenen op de besluitvorming binnen gemeenschappelijke regelingen

11 antwoorden



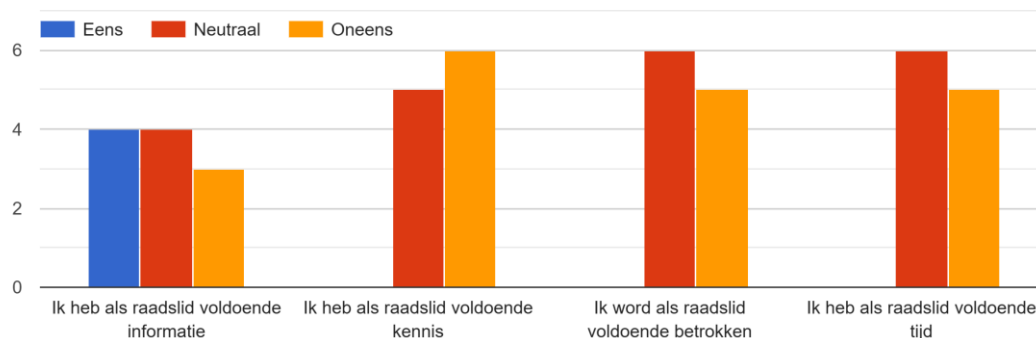
Zo ja, welke invloed heeft u of de raad uitgeoefend. (2 antwoorden)

- via indienen zienswijze
- Zienswijze ingediend via amendement

Zo nee, waarom niet? (7 antwoorden)

- Nvt
- Als gemeenteraad ben je slechts één stem, dat is te weinig om, indien gewenst, een GR van koers te doen wijzigigen.
- Kan m.i. alleen wanneer er raadsleden in het AB zijn vertegenwoordigd.
- In de afgelopen periode heeft de raad herhaaldelijk een ander standpunt ingenomen dan het voorgenomen besluit van een DB/AB van een GR. Per zienswijzen is dit aangegeven. Zienswijzen worden niet/nauwelijks verwerkt en niet beantwoord. Het beeld is dat bijsturen nadat een AB/DB z'n oordeel geveld heeft vrijwel onmogelijk is. De zienswijze gaat op de grote hoop en bij meerderheidsbesluit verdwijnen ze in de prullenbak. Besluitvorming geschied uiteindelijk via stemming door vertegenwoordiging van de verschillende gemeenten. Er bestaan geen formele structuren die individuele raden in staat stelt om aan een bovengemeentelijke, regionale meerderheid te werken. Je bent als raad overgeleverd aan de grillen van gremia als het OZO en de mate waarin een college(lid) al dan niet zelf dat minderheidsstandpunt weet te verkopen.
- Antwoorden van het niveau "we nemen het mee" en of dat werkelijk gebeurt is moeilijk na te gaan
- 1 gemeenteraad met een afwijkende mening gaat geen effect sorteren
- Alles komt achteraf. Vaak gaat het om de financiën die tegen vallen. Er is niks te sturen op deze manier.

In hoeverre heeft u als raadslid het idee dat u binnen uw kaderstellende en controlerende rol de gewenste sturing kan geven bij gemeenschappelijke regelingen?



Welke aspecten van de huidige sturing en toezicht vindt u goed functioneren?(7 antwoorden)

- Begroting
- informatie en verantwoording via het college, ofwel indirecte sturing
- We worden voorzien van informatie en hebben de kans om hierop te acteren.
- Rapporten onderzoeken rekenkamer
- Als je eenmaal weet waar je naar moet vragen dan gaat informatievoorziening prima. In principe wordt ook voldaan aan het op de hoogte houden van de raden. Echter, voor al die specifieke onderwerpen waar eigenlijk aan de start een kaderstellend
- Agenderingsmogelijkheid
- Actieve informatieplicht

Welke aspecten van de huidige sturing en toezicht vindt u voor verbetering vatbaar? (8 antwoorden)

- meer directe sturing
- De daadwerkelijke invloed is zeer gering en de kennis en tijdsinvestering die nodig is voor gedegen toezicht is (te) groot voor een gemiddeld raadslid.
- Deelname als raadslid in het AB
- Kaderstellende positie van de raden moet vroeger in het proces geborgd worden. Bijsturen achteraf zou een uitzonderingssituatie moeten zijn en niet het eerste moment van invloed. Het moment van besluitvorming in raden is nu veelal een uitkomst van een lang traject waar argumenten als 'we zijn al zo lang bezig met voorbereiden' en 'er moet toch iets gebeuren' schering en inslag zijn. Zeeuwse raden hebben nmm ook gewoon zelf teveel regie weggegeven. Tegelijk is het voor raadsleden zelf ondoenlijk qua tijdsbesteding om de manco's op te vangen. De huidige invulling is ook gewoon uit nood ontstaan. Ik noem dat 'duct-tape oplossing'.
- Resultaatgerichtheid
- invloed van raad en gezamenlijke raden
- Terugkoppeling op zienswijzen
- Geen financiële verrassingen.

Slotvragen: Heeft u verder nog opmerkingen of suggesties met betrekking tot de sturing en het toezicht op gemeenschappelijke regelingen? (7 antwoorden)

- Nvt
- Onderzoek de nieuwe mogelijkheden voor raads participatie in de praktijk. Al doende leert men.
- Het onderwerp 'democratisering van GR'en' leeft en dat is positief. Of het probleem helemaal kan worden opgelost, vraag ik me af, maar elk nieuw inzicht kan weer richting geven aan toekomstige verbeteringen.
- Wellicht een rol weggelegd voor de rekenkamers. (Controle op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid en beoordeling maatschappelijk resultaat)
- De vraagstelling lijkt hier het concept GR redelijk over 1 kam te scheren. Het is maar een wet; het is maar een openbaar lichaam. Verschillende GR'en zijn als dag en nacht en niet zo eenvoudig te vergelijken. Dit maakt het overigens ook voor sturing en toezicht vaak lastiger. Beantwoording van verschillende vragen was van mij uit dan ook steeds met bepaalde situaties bij bepaalde GR'en en niet per se indicatief voor alle GR'en.
- Raden steeds informeren over de 15 alternatieven voor gemeenschappelijke regelingen
- Ik kan me een Zeeuws GR-gemeenteraadsoverleg voorstellen. Lage frequentie, met alleen GR'en als onderwerp.

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

<u>Functie</u>	<u>Datum interview</u>
Senior jurist gemeente Middelburg (contactpersoon)	10 februari 2025
Griffier gemeente Middelburg	11 april 2025
Controller gemeente Middelburg / lid VZG werkgroep GR	11 april 2025
Griffier gemeente Reimerswaal / lid VZG werkgroep implementatie Wgr	11 april 2025
Beleidsadviseur Bestaanszekerheid gemeente Middelburg / lid begeleidingscommissie GR Orionis Walcheren	26 mei 2025
Financieel adviseur Sociaal Domein gemeente Middelburg / lid begeleidingscommissie GR Orionis Walcheren	26 mei 2025
Beleidsadviseur Leefomgeving gemeente Middelburg / lid begeleidingscommissie GR O.L.A.Z.	26 mei 2025
Financieel adviseur Leefomgeving gemeente Middelburg / lid begeleidingscommissie GR O.L.A.Z.	26 mei 2025
Strategisch adviseur GR Orionis Walcheren	26 mei 2025
Wethouder gemeente Borsele / voorzitter Dagelijks Bestuur GR O.L.A.Z.	23 juni 2025
Wethouder gemeente Middelburg / lid Algemeen Bestuur GR O.L.A.Z.	23 juni 2025
Wethouder gemeente Middelburg / voorzitter Dagelijks Bestuur GR Orionis Walcheren	23 juni 2025
Groepsgesprek raadsleden gemeente Middelburg D66, LPM, CU	30 juni 2025
Beleidsadviseur gemeente Middelburg / lid begeleidingscommissie GR Publiek vervoer Zeeland	22 augustus 2025
Wethouder gemeente Middelburg GR Publiek vervoer Zeeland	22 augustus 2025
Communicatiemedewerker VZG RaadsCommunityPlatform	20 november 2025
Bestuursadviseur, senior jurist en griffier (allen gemeente Middelburg)	27 november 2025

Bijlage 5: Knelpunten bij samenwerking op basis van de Wgr

Ter voorbereiding van het wetsvoorstel voor de wijziging Wgr in 2022 zijn twee onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn een belangrijke bron voor het wetsvoorstel geweest⁴⁹.

Uit het onderzoek naar de ervaringen in de praktijk kwamen de volgende acht knelpunten naar voren:

1. Weerstand tegen de vorm gemeenschappelijke regeling
2. Vertegenwoordigende organen ervaren beperkte invloed en controle
3. Leden van vertegenwoordigende organen hebben onvoldoende tijd om zich goed in samenwerking te verdiepen
4. Informatievoorziening aan vertegenwoordigende organen is niet op orde
5. De samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij
6. Druk op harmonisatie versus wens behoud couleur locale
7. Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen
8. Uittreding is ingewikkeld.

⁴⁹ Memorie van toelichting 35 513, vergaderjaar 2019–2020, 2.4 h, pagina 7-8

Bijlage 6: Toelichting bestuurlijke samenwerking

In het kader van de aanpak van publieke vraagstukken werken overheden steeds vaker samen. Deze bestuurlijke samenwerking houdt in dat beleidsvorming en/of uitvoering van taken plaatsvindt in gezamenlijkheid tussen uitsluitend overheidsorganisaties.

De verschillende samenwerkings- en rechtsvormen zijn samengevat in onderstaand overzicht. Bij het samenstellen van dit overzicht is de handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers 'Grip op regionale samenwerking' geraadpleegd⁵⁰.

Samenwerkings- / rechtsvorm	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
1) Afstemming	Regeling zonder meer	Bestuursovereenkomst
	Bevoegdhedenovereenkomst	Beleidsovereenkomst
	Convenant	
2) Netwerk-constructie	Enkelvoudige centrumregeling	Dienstverleningsovereenkomst
	Meervoudige centrumregeling	Overeenkomst tot opdracht
3) Zelfstandige organisatie	Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Vereniging
	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Coöperatie
	Gemeenschappelijk orgaan	Besloten vennootschap
		Naamloze vennootschap
		Stichting

Wanneer gekozen wordt voor een publiekrechtelijke vorm, gebeurt dit doorgaans via een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De wet bevat regels voor de inrichting en het functioneren van deze gemeenschappelijke regelingen.

De Wgr kent vijf (publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden⁵¹:

- Openbaar lichaam;
- Bedrijfsvoeringsorganisatie;
- Gemeenschappelijk orgaan;
- Centrumgemeente (hierna: centrumregeling);
- Regeling zonder meer.

⁵⁰ Grip op regionale samenwerking, Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, 2015

⁵¹ Notitie verbonden partijen bijlage 3 Toelichting samenwerkingsvormen, Commissie BBV, 2025

Bijlage 7: Deelnemers gemeenschappelijke regeling

Bij het oprichten van een gemeenschappelijke regeling kan gekozen worden uit verschillende varianten. De keuze is afhankelijk van wie deelnemen en welke bevoegdheden worden overgedragen.

- Raadsregeling: een raadsregeling wordt uitsluitend getroffen door de gemeenteraden en gaat uitsluitend over raadsbevoegdheden. In de praktijk komt deze vorm niet of nauwelijks voor, omdat dit zou betekenen dat regionaal beleid wordt gemaakt en vervolgens per gemeente wordt uitgevoerd door het college.
- Collegeregeling: in deze samenwerking worden alleen collegebevoegdheden overgedragen en participeren uitsluitend colleges. Te denken valt onder meer aan veiligheidsregio's, regionale gezondheidsdiensten (GGD) en omgevingsdiensten, maar ook aan belasting- samenwerkingsverbanden.
- Burgemeestersregeling: deze wordt getroffen door uitsluitend burgemeesters. Ook deze vorm komt in de praktijk niet of nauwelijks voor, omdat de meeste bevoegdheden van de burgemeester zich niet direct lenen voor samenwerking.
- Gemengde regeling: bij dit type samenwerking zijn bevoegdheden van meerdere bestuursorganen betrokken. Er zijn twee subvarianten: de gemengde regeling waarin raden participeren (raad/college, raad/burgemeester of raad/college/burgemeester) en die waarin geen raden deelnemen (college/burgemeester).

Bijlage 8: Stand van zaken aanpassing GR-regelingen na wetswijziging

Gemeenschappelijke regeling	Datum vaststelling raad wijziging/toetreding	Datum inwerkingtreding (publicatieblad)
Orionis Walcheren	17-12-2024 en 22-5-2025	1-1-2025 en 17-6-2025
Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (O.L.A.Z.)	13-11-2025	24-12-2025
Publiek Vervoer Zeeland (PVZ)	18-12-2025	30-12-2025
Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)	13-03-2025	19-07-2025
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)	02-7-2025	31-10-2025
De Zeeuwse Muziekschool	13-03-2025	26-06-2025
Stadsgewestelijke Brandweer Vlissingen/Middelburg	22-05-2025	aangemeld voor publicatie bij Daadkracht
Zeeuws Archief	13-11-2025	20-02-2026
Omgevingsdienst Zeeland (voormalige RUD)	17-04-2025	(*)

(*) de nieuwe GR Omgevingsdienst Zeeland is nog niet vastgesteld, omdat één van de deelnemers nog niet akkoord is