

VERLE(N)GD LOKAAL BESTUUR?!

EEN ONDERZOEK NAAR DE
DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT IN HET
KADER VAN DE INTERGEMEENTELIJKE
SAMENWERKINGSVERBANDEN VAN DE
GEMEENTE WAALRE.

YENTL VAN BAKEL
WAALRE, JUNI 2015

VERLE(N)GD LOKAAL BESTUUR?!

Een onderzoek naar de democratische legitimiteit in het kader van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre.

Hogeschool:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Locatie:	's-Hertogenbosch
Thema:	Afstudeerscriptie
Auteur:	Yentl van Bakel
Studentnummer:	2050056
Afstudeerorganisatie:	Gemeente Waalre
Afstudeerperiode:	Februari – juni 2015
Classificatie:	Openbaar
Afstudeermentor:	mr. S.R.M. (Sylvia) Cannemeijer- Verhagen
Afstudeerdocent:	mr. P. (Peter) van Harten (docent 1) mr. R. (Rico) Ligtoet (docent 2)

VOORWOORD

Met veel blijdschap en toch ook wel wat opluchting presenteer ik u mijn scriptie behorende bij de afronding van de opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys. De scriptie draagt de titel: *'Verle(n)gd lokaal bestuur?!'*. Deze titel is zo gekozen omdat intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr) een vorm van verlengd lokaal bestuur is. Wanneer de gemeente echter geen grip houdt op de samenwerking, kan het lokaal bestuur zomaar eens verlegd in plaats van verlengd worden.

Tijdens mijn afstudeerstage, in de periode februari tot en met mei 2015, heb ik een onderzoek verricht naar de democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de daarbij behorende rol van de gemeenteraad (verder: de raad). Met het oog op de toekomst heb ik gekeken naar hoe de raad beter gebruik kan maken van beïnvloedinginstrumenten ten behoeve van intergemeentelijke samenwerking. Dit onderzoek is verricht in opdracht van de gemeente Waalre.

Met dit onderzoek laat ik zien dat ik zelfstandig in staat ben om een goede invulling te geven aan de competenties die van een jurist verlangd worden. De behoorlijke mate van actualiteit van de materie en de verschillende invalshoeken van het onderwerp, hebben er voor gezorgd dat het onderzoek een echte uitdaging was en ik gedurende de gehele onderzoeksperiode oprecht geïntrigeerd ben gebleven.

Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om een aantal mensen te bedanken voor alle tijd, moeite en energie die zij in mij hebben gestoken. Mijn grote dank gaat uit naar mevrouw mr. Sylvia Cannemeijer-Verhagen voor haar steun en begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode. Ook wil ik mijn andere collega's binnen de gemeente Waalre bedanken voor hun geïnteresseerde en behulpzame houding alsmede de prettige werksfeer. Ook wil ik de gemeenteraadsleden (verder: raadsleden) van de gemeente Waalre bedanken voor het invullen van de enquête. De gemeente Waalre heeft mij de mogelijkheid gegeven om mijn beroepshouding verder te professionaliseren.

Daarnaast wil ik in het bijzonder de heer Peter van Harten bedanken voor de behulpzaamheid vanuit mijn opleiding. Met vragen kon ik te allen tijden bij hem terecht. Bedankt ook voor de heldere feedback bij het lezen van mijn stukken.

Ten slotte wil ik graag mijn familie en vriend bedanken voor hun steun en motivatie.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Yentl van Bakel

Waalre, juni 2015

SAMENVATTING

Gemeenten werken in toenemende mate onderling samen. Het aantal publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden neemt steeds verder toe. Dit is onder andere het gevolg van de steeds verdergaande transitie van taken en bevoegdheden van rijks- naar gemeentelijk niveau. Naast het besef van noodzaak om tot samenwerking over te gaan, bestaat er ook enige huiver. Gemeenten vrezen voor verlies van gemeentelijke autonomie. Deze vrees speelt voornamelijk bij raadsleden. Ook de gemeente Waalre, in het bijzonder de raad, is bezig met hoe zij de democratische legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kan borgen. Het gemeentebestuur is immers zelf verantwoordelijk voor borging van de democratische legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, aldus de wetgever. In deze scriptie is een praktijkgericht juridisch onderzoek gedaan naar intergemeentelijke samenwerking en de daarbij behorende rol van de raad. De volgende centrale vraagstelling ligt ten grondslag aan dit onderzoek:

‘Welke aanbevelingen ter versterking van de democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn af te leiden uit een toetsing van de mogelijke formele instrumenten die de gemeenteraad van Waalre kan inzetten ter beïnvloeding van regionale samenwerking?’

Relevante wet- en regelgeving, parlementaire stukken en vakliteratuur zijn bestudeerd. Voor het praktijkonderzoek zijn raadsleden geënquêteerd, interne stukken beoordeeld en gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Waalre. De belangrijkste conclusies die uit het theorie- en praktijkonderzoek naar voren kwamen, zijn:

- er bestaat een verschil tussen de theorie (de wet) en praktijk: er is een verschil tussen wat formeel geregeld is en aan instrumenten voorhanden is en het gebruik daarvan door de gemeente Waalre;
- gemeentebesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de grip op en het democratisch gelegitimeerde karakter van de samenwerkingsverbanden;
- specifiek gezegd: de raad is zelf verantwoordelijk voor de borging van de democratische legitimiteit en neemt deze verantwoording door het inzetten van de door de wet toegekende instrumenten;
- de raad van de gemeente Waalre doet dit vooralsnog erg summier.

Uit de conclusies die hierboven zijn beschreven, blijkt dat de gemeente Waalre, en specifiek de raad van Waalre, verbetering kunnen aanbrengen in hoe zij grip houden op intergemeentelijke samenwerking. Daartoe zijn in deze scriptie een aantal aanbevelingen gedaan. De belangrijkste aanbeveling uit dit onderzoek is dat de raadsleden van de gemeente Waalre beter op de hoogte zouden kunnen zijn van hun instrumenten op grond van de wet en deze instrumenten frequenter in zouden kunnen zetten om zo de democratische legitimiteit te versterken.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3.
Samenvatting	4.
Inhoudsopgave	5.
Hoofdstuk 1. Inleiding	7.
1.1 Profiel van de gemeente Waalre	7.
1.2 Probleembeschrijving	7.
1.3 Centrale vraagstelling	8.
1.4 Doelstelling	8.
1.5 Onderzoeksmethode	8.
1.6 Leeswijzer	9.
Hoofdstuk 2. Intergemeentelijke samenwerking	11.
2.1 Motieven voor samenwerking	11.
2.2 Intergemeentelijke samenwerking vs. regionale samenwerking	11.
2.3 Samenwerkingsvormen	12.
2.4 Privaatrechtelijke vs. publiekrechtelijke samenwerking	12.
2.5 Vrijwillig vs. verplicht samenwerken	14.
Hoofdstuk 3. Samenwerking op basis van de Wgr	15.
3.1 Intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur	15.
3.2 De Wet gemeenschappelijke regelingen	15.
3.2.1 Kenmerken van de Wgr	16.
3.2.2 Historische schets en actuele ontwikkelingen	16.
3.3 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen	16.
3.3.1 Het openbaar lichaam	17.
3.3.2 Het gemeenschappelijk orgaan	17.
3.3.3 De bedrijfsvoeringsorganisatie	17.
3.3.4 De centrumregeling	18.
3.3.5 Regeling zonder meer	18.
3.3.6 Belangrijkste verschillen tussen samenwerkingsvarianten	18.
3.4 Bestuurlijke inrichting van het openbaar lichaam	18.
3.4.1 Het algemeen bestuur	19.
3.4.2 Het dagelijks bestuur	19.
3.4.3 De voorzitter	19.
3.4.4 Verhoudingen tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur	20.
3.4.5 Verhoudingen tussen het openbaar lichaam en het gemeentebestuur	20.
Hoofdstuk 4. De gemeenteraad als vertrekpunt	21.
4.1 De rollen van de raad bij het opzetten van een gemeenschappelijke regeling	21.
4.2 De instrumenten van de raad in een gemeenschappelijke regeling	21.
4.2.1 De verantwoordingsplicht	21.
4.2.2 De inlichtingenplicht	22.
4.2.3 De ontslagmogelijkheid	22.
4.2.4 De financiële controlemogelijkheid	22.
4.2.5 Onderzoek rekenkamer	23.
4.2.6 De tekstuele en kaderstellende sturingsmogelijkheid	23.
Hoofdstuk 5. Democratische legitimiteit	24.
5.1 Het begrip democratische legitimiteit	24.
5.2 Democratische legitimiteit vs. verlengd lokaal bestuur	24.
Hoofdstuk 6. Samenwerkingsklimaat gemeente Waalre	27.
6.1 Samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre	27.
6.2 Visie op samenwerking	27.
6.3 Missie bij samenwerking	28.
6.4 Raadsleden Waalre over de samenwerkingsverbanden van Waalre	28.
6.5 Criteria beoordeling democratische legitimiteit	29.

Hoofdstuk 7. Metropoolregio Eindhoven	30.
7.1 Inleiding en typering	30.
7.2 Doel samenwerking	30.
7.3 Bestuurlijke inrichting	31.
7.3.1. Samenstelling van het algemeen bestuur	31.
7.3.2 Samenstelling van het dagelijks bestuur	31.
7.3.3 De voorzitter	31.
7.4 Beoordeling democratische legitimiteit	31.
 Hoofdstuk 8. Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost	 33.
8.1 Inleiding en typering	33.
8.2 Doel samenwerking	33.
8.3 Bestuurlijke inrichting	33.
8.3.1. Samenstelling van het algemeen bestuur	33.
8.3.2 Samenstelling van het dagelijks bestuur	34.
8.3.3 De voorzitter	34.
8.4 Beoordeling democratische legitimiteit	34.
8.5 De Veiligheidsregio vs. verlengd lokaal bestuur	35.
 Hoofdstuk 9. Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant	 36.
9.1 Inleiding en typering	36.
9.2 Doel samenwerking	36.
9.3 Bestuurlijke inrichting	36.
9.3.1. Samenstelling van het algemeen bestuur	37.
9.3.2 Samenstelling van het dagelijks bestuur	37.
9.3.3 De voorzitter	37.
9.4 Beoordeling democratische legitimiteit	37.
 Hoofdstuk 10. Conclusies en aanbevelingen	 38.
10.1 De centrale vraagstelling	38.
10.2 Conclusies	38.
10.3 Aanbevelingen	40.
 Literatuurlijst	 43.
Bijlagen	47.
 Bijlage I: Enquête raadsleden Waalre over regionale samenwerking.	 48.
Bijlage II: Uitwerking democratische legitimiteit samenwerkingsverband Metropoolregio Eindhoven.	49.
Bijlage III: Uitwerking democratische legitimiteit samenwerkingsverband Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.	53.
Bijlage IV: Uitwerking democratische legitimiteit samenwerkingsverband Omgevingsdienst Zuidoost- Brabant.	56.
Bijlage V: Concept raadsvoorstel tot het versterken van de rol van de gemeenteraad ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking.	59.

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk dient ter inleiding van het onderzoek. In dit hoofdstuk komt een korte beschrijving van de opdrachtgever aan bod en de aanleiding van het onderzoek. Verder wordt de centrale vraag- en doelstelling van het onderzoek beschreven. Tot slot volgt een verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethode en een leeswijzer.

1.1 Profiel van de opdrachtgever

De opdrachtgever van dit onderzoek is de gemeente Waalre. De gemeente Waalre is gelegen in de provincie Noord-Brabant. De gemeente Waalre is in 1923 ontstaan uit de gemeenten Waalre en Aalst. Waalre is met ruim 16.700 inwoners één van de kleinste gemeenten van Noord-Brabant. Waalre is een toekomstgerichte gemeente en ligt binnen de succesvolle en innovatieve Brainportregio. De gemeente Waalre is georiënteerd op het Stedelijk Gebied met alle daarbij horende technologische ontwikkelingen, aanbod van onderwijs, gezondheidszorg en kunst en cultuur, maar vormt tegelijkertijd door haar ligging, bebouwing en prachtige omgeving een groene buffer in de overgang naar een meer landelijke omgeving.¹

Waalre is een aantrekkelijke gemeente om in te wonen. Zo won de gemeente tot drie keer toe de prijs van beste gemeente van Noord-Brabant.² Waalre is rijk aan vele hectares bos, heide en weilanden, stedelijke voorzieningen en verenigingen in alle soorten en maten. Waalre profileert zich als groene woongemeente met de slogan 'Waalre Groenfontein'. De gemeente Waalre biedt een faciliterende rol in het uitvoeren van gemeentelijke kerntaken en streeft er naar om steeds meer verantwoordelijkheden neer te leggen bij partners en inwoners.

De gemeentelijke organisatie is tijdelijk gevestigd in het dorpsdeel Aalst. Op 18 juli 2012 is het oude gemeentehuis van Waalre volledig uitgebrand na een aanslag. Recent heeft de raad besloten het gemeentehuis op de oude locatie te herbouwen als een multifunctionele accommodatie.

1.2 Probleembeschrijving

De samenleving staat op een kantelpunt. Nederland is in transitie. Zo verandert Nederland van een regie- naar netwerksamenleving. Deze ontwikkeling vraagt om veranderingen binnen het lokaal bestuur. Daarom heeft de provincie Noord-Brabant in samenwerking met de Vereniging voor Brabantse Gemeenten een document opgesteld dat (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant heet. Dit document dient als leidraad voor (Brabantse) gemeenten om hun eigen toekomstvisie op te stellen. De provincie stelt dat het bestuurlijk handelen van de overheid beter moet aansluiten bij de maatschappelijke opgaven, dan nu het geval is.³ Op basis hiervan heeft de provincie een aantal zogenoemde 'focusvragen' opgesteld voor de totstandkoming van de gemeentelijke toekomstvisie. De laatste focusvraag richt zich op de democratische legitimiteit in het kader van (sub)regionale samenwerkingsverbanden van de gemeente: want waar gemeenten voorheen veel zelf deden, verschuiven taken en verantwoordelijkheden nu richting verschillende samenwerkingsverbanden.

De gemeente Waalre is momenteel bezig met het opstellen van haar toekomstvisie. Om antwoord te geven op de focusvragen vanuit de provincie, wil de gemeente Waalre onder andere weten wat democratische legitimiteit eigenlijk inhoudt en hoe zij die kan versterken. Burgers kiezen immers raadsleden, het bestuur van een samenwerkingsverband wordt

¹ Website van de gemeente Waalre, (onder het kopje: ontdek Waalre).

² Hans Janssen, *Waalre voor derde maal op rij de beste gemeente van Brabant, Moerdijk de slechtste.*, 27 juni 2013 www.omroepbrabant.nl (zoek op: wonen in Brabant).

³ VBG in samenwerking met de Provincie Noord-Brabant 2014, p. 39.

echter niet direct gekozen door burgers. De afstand tussen zowel gemeenteraden en samenwerkingsverbanden als burgers en samenwerkingsverbanden wordt als steeds groter ervaren. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij zowel burgers als raadsleden. Hierdoor is het van belang om de democratische legitimiteit van gemeentelijke samenwerkingsverbanden onder de loep te nemen.

De gemeente Waalre is actief op het gebied van samenwerking. Naast het besef van de noodzaak om tot samenwerking over te gaan, bestaat er ook enige huiver. Er is vrees voor verlies van gemeentelijke autonomie.

Juist die gemeentelijke autonomie is belangrijk om de eigen identiteit te behouden. Dit is ook een aspect dat de raadsleden van de gemeente Waalre bezig houdt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een motie die onlangs is aangenomen door de raad van Waalre. In deze motie komt naar voren dat de raad van Waalre een rekenkamercommissie op samenwerkingsverbandniveau van essentieel belang vindt. De sturings- en controlemogelijkheden in het kader van regionale samenwerkingsverbanden zijn veelal niet helder bij raadsleden. Er is behoefte aan nader inzicht. Het vertrekpunt van dit onderzoek is de raad. De raad staat immers aan het hoofd van de gemeente.⁴ In dit onderzoek worden vooral de juridische aspecten met betrekking tot dit onderwerp belicht. De in de volgende paragraaf genoemde centrale vraagstelling kan daarbij gesteld worden.

1.3 Centrale vraag

Dit onderzoek richt zich uiteindelijk op het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Die vraagstelling luidt als volgt:

‘Welke aanbevelingen ter versterking van de democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn af te leiden uit een toetsing van de mogelijke formele instrumenten die de gemeenteraad van Waalre kan inzetten ter beïnvloeding van regionale samenwerking?’

1.4 Deelvragen

Bij de centrale vraag horen de volgende deelvragen:

- Wat houdt intergemeentelijke samenwerking in?
- Welke instrumenten heeft de raad ter beïnvloeding van regionale samenwerking?
- Wat betekent democratische legitimiteit?
- Hoe kan democratische legitimiteit versterkt worden?

1.5 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is aanbevelingen te doen ten aanzien van de versterking van de democratische legitimiteit van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre. In juni 2015 reik ik aan de opdrachtgever, de gemeente Waalre, een praktijkgericht juridisch adviesrapport aan inzake de (formele) instrumenten die de raad van Waalre in kan zetten ter beïnvloeding van regionale samenwerking en de daarbij behorende aanbevelingen.

1.6 Onderzoeksmethode

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, maak in de eerste plaats gebruik van relevante wet- en regelgeving op het gebied van regionale samenwerking. Ook maak ik gebruik van literatuur in de vorm van boeken en tijdschriften. Verder wil ik vooral documenten als notulen van raadsvergaderingen, rapporten, nota's van zienswijzen, samenwerkingsovereenkomsten en overige interne bronnen gebruiken voor het praktijkdeel van dit onderzoek.

⁴ Artikel 125 van de Grondwet.

Ten slotte wil ik gebruikmaken van de bron personen, in dit geval informanten. Ik wil raadsleden enquêteren over hun ervaringen met regionale samenwerkingsverbanden. De inhoudsanalyse is de eerste methode waarvan ik gebruikmaak. De inhoudsanalyse is een methode waarbij je gebruikmaakt van bestaand materiaal. De hiervoor genoemde bronnen literatuur, documenten en rechtsbronnen zijn allemaal vormen van bestaand materiaal. Een enquête is de tweede methode waarvan ik gebruikmaak. Een enquête is een ondervragingsmethode waarbij van tevoren voor alle te ondervragen personen precies en uniform vastligt wat gevraagd gaat worden, hoe er gevraagd wordt en wat de volgorde van de vragen is.

1.7 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in twee delen. Het eerste deel bestaat uit de theorie rondom de centrale vraagstelling. Het tweede deel bestaat uit de praktijk rondom de centrale vraagstelling.

Meer specifiek presenteert hoofdstuk 2 wat intergemeentelijke samenwerking inhoudt. Hoofdstuk 3 legt de focus op intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de raad als vertrekpunt. Het theoretisch gedeelte eindigt in hoofdstuk 5 met een beschrijving van het fenomeen democratische legitimiteit

Het praktijkgedeelte van het onderzoek begint met hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk wordt globaal het samenwerkingsklimaat van de gemeente Waalre besproken. De hierop volgende hoofdstukken 7,8 en 9 gaan over specifieke samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre. Het onderzoek wordt afgerond in hoofdstuk 10 met de conclusies en aanbevelingen.

THEORIE

2. Intergemeentelijke samenwerking
3. Samenwerking op basis van de Wgr
4. De gemeenteraad als vertrekpunt
5. Democratische legitimiteit

2. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Samenwerking tussen Nederlandse gemeenten onderling is niet nieuw. Waar intergemeentelijke samenwerking vroeger nog alleen bestond uit gezamenlijke projecten, bestaat het nu al uit het creëren van een geheel nieuw bestuursorgaan. De Nederlandse gemeenten zijn enerzijds een bestuur van burgers ter plaatse (autonomie) en anderzijds zijn zij uitvoerder van rijks- en provinciaalbeleid (medebewind). Voor het uitvoeren van deze taken hebben gemeenten een keuze tussen drie varianten, namelijk zelf doen, samenwerken of uitbesteden. Dit hoofdstuk gaat in op wat intergemeentelijke samenwerking inhoudt en welke aspecten hier bij horen.

2.1 Motieven voor samenwerking

Een eenduidig antwoord op de vraag waarom gemeenten gaan samenwerken, is niet te geven. Intergemeentelijke samenwerking kent tal van motieven. Gemeenten zijn voortdurend bezig om de eigen bestuurskracht te versterken. Soms betekent dit dat samenwerking een uitkomst kan bieden. In beginsel kan een gemeente op elk terrein waarop zij taken uitvoert, samenwerken met andere gemeenten. Het is echter wel van belang dat het motief voor samenwerking duidelijk aanwijsbaar is.⁵ Hieronder volgt een opsomming van veel voorkomende motieven:

- Complexiteit van het probleem / expertise
- Kosten
- Strategische agenda
- Macht en kracht
- Probleem speelt op schaalniveau
- Verplichte samenwerking

De bovenstaande lijst is niet limitatief, maar geeft slechts de belangrijkste motieven weer. Derksen en Schaap beschrijven in hun boek dat de grootte van de gemeente vaak samenhangt met het motief voor samenwerking. Zo kiezen kleine gemeenten vaak voor samenwerking die efficiënt is om zo de kosten zo veel mogelijk te drukken. Grote gemeenten kiezen juist voor samenwerking die effectief is. Ze willen zo veel mogelijk doelen bereiken.⁶ In de meeste samenwerkingsverbanden speelt een combinatie van motieven een rol.

2.2 Intergemeentelijke samenwerking vs. regionale samenwerking

Of intergemeentelijke samenwerking hetzelfde is als regionale samenwerking, is niet duidelijk te zeggen. Herweijer en Fraanje spreken in hun boek echter wel over een wezenlijk verschil tussen intergemeentelijke samenwerking en regionale samenwerking. Onder intergemeentelijke samenwerking verstaan zij een vrijwillige samenwerking van gemeenten die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht van – in de eerste plaats – de afzonderlijke deelnemende gemeenten en die als positief neveneffect kan hebben dat ook de regionale slagkracht wordt versterkt. Daarentegen verstaan zij onder regionale samenwerking een samenwerking die zich vooral richt op de aanpak van bovenlokale opgaven.⁷ De argumenten die zij geven, kan ik volgen. Voor de helderheid en leesbaarheid van deze scriptie wordt echter het begrip intergemeentelijke samenwerking gehanteerd, waarbij de samenwerking niet per se vrijwillig hoeft te zijn.

⁵ Derksen en Schaap 2010, p. 31.

⁶ Derksen en Schaap 2010, p. 32.

⁷ Herweijer en Fraanje 2011, p. 11.

2.3 Samenwerkingsvormen

Samenwerking kan plaatsvinden op basis van verschillende motieven en in verschillende vormen. Zodra het gemeentebestuur kiest voor een samenwerking, moet zij ook kiezen voor een samenwerkingsvorm. De gemeente moet op basis van een belangen-, motieven- en doelenafweging kiezen voor een geschikte vorm. Momenteel zijn er drie hoofdcategorieën samenwerkingsvormen te onderscheiden, namelijk afstemming, een netwerkconstructie en een zelfstandige organisatie.⁸ Hieronder worden deze samenwerkingsvormen besproken.

- Afstemming is de lichtste vorm van samenwerking. Bij deze vorm is de samenwerking niet geformaliseerd. Bij een afstemmingssamenwerking gaan de gemeentebesturen met elkaar om tafel om beleid en bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Betrokken gemeenten blijven volledig zelf bevoegd om te beslissen en ook volledig politiek verantwoordelijk.
- Een netwerkconstructie is een zwaardere vorm van samenwerking. Er wordt samengewerkt op basis van een contract. Bij een netwerkconstructie gaan ook taken en bevoegdheden over naar de centrumtentiteit. Tevens is er sprake van organisatorische integratie.
- De laatste en tevens zwaarste vorm van samenwerking is het instellen van een zelfstandige organisatie. Er wordt een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorgaan ingesteld. Dit zelfstandige orgaan wordt bestuurd door de betrokken gemeenten. Deze zelfstandige organisatie voert taken en/of bevoegdheden uit voor de betrokken gemeenten.

De samenwerkingsvorm zegt met name iets over de bestuurlijke grip ten opzichte van het samenwerkingsverband. Naast de samenwerkingsvorm heeft de samenwerking vaak ook een juridische grondslag. Soms werken gemeenten alleen samen in een stuur- of werkgroep. Deze vorm van samenwerking heeft dan vaak geen juridische grondslag. Indien er wel sprake is van een juridische grondslag, dan valt deze te onderscheiden in het privaatrecht en het publiekrecht.

2.4 Privaatrechtelijke vs. publiekrechtelijke samenwerking

Een samenwerkingsverband bestaat uit twee of meerdere gemeenten. Een samenwerking op basis van het privaatrecht is een samenwerking tussen de gemeente, als rechtspersoon, en de wederpartij. Op grond van artikel 160 lid 1 onder e Gemeentewet (verder: Gemw) is het college van burgemeesters en wethouders (verder: het college) bevoegd om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. Een samenwerking op basis van het publiekrecht is een samenwerking tussen één of meer bestuursorganen van deelnemende gemeenten, zoals raden, colleges en burgemeesters. Publiekrechtelijke samenwerking vindt niet plaats tussen gemeenten als 'rechtspersoon'.

Voor besturing van het samenwerkingsverband maakt het uit of de grondslag van de samenwerking is gelegen in het privaatrecht of het publiekrecht. Privaatrechtelijke samenwerking vindt plaats op basis van het Burgerlijk Wetboek. Publiekrechtelijke samenwerking vindt vrijwel altijd plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr), een uitzondering hierop is een bevoegdhedenovereenkomst of convenant.

⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 19.

Hieronder volgen voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.⁹

- Stichting
- Coöperatie
- Vereniging
- Besloten vennootschap of naamloze vennootschap
- Privaatrechtelijk convenant
- Privaatrechtelijke overeenkomst

Tegenwoordig worden veel taken uitgevoerd met behulp van lichte vormen van samenwerking. Privaatrechtelijke samenwerking is ten opzichte van publiekrechtelijke samenwerking een bestuurlijk lichter instrument. Dit heeft vooral te maken met de bestuurlijke inrichting van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband.¹⁰ Op grond van artikel 160 lid 2 Gemw besluit het college slechts tot de oprichting van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Hieruit kan worden opgemaakt dat de wet de voorkeur geeft aan publiekrechtelijke samenwerking.

Toch blijkt dat gemeenten meer samenwerken in de vorm van privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden dan in de vorm van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.¹¹ Gemiddeld nemen gemeenten deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk gevormde samenwerkingsverbanden.¹² De keuze voor privaatrechtelijke samenwerking is vaak gebaseerd op financiële (efficiency) voordelen. Ook speelt flexibiliteit en behoud van zeggenschap een belangrijke rol bij het kiezen voor privaatrechtelijke samenwerking.¹³

In de praktijk blijkt dat de meest beleidsrijke en politiek gevoelige taken worden ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr.¹⁴ De Wgr is de grondslag voor publiekrechtelijke samenwerking. Op basis van de Wgr zijn vijf verschillende vormen van samenwerking te onderscheiden, namelijk:

- Openbaar lichaam
- Gemeenschappelijk orgaan
- Centrumconstructie
- Bedrijfsvoeringsorganisatie
- Regeling zonder meer

Op de volgende pagina volgt een schematisch overzicht van de verschillende samenwerkingsvormen en de daarbij behorende rechtsvormen.

⁹ Website van VNG (zoek op: samenwerkingsvormen).

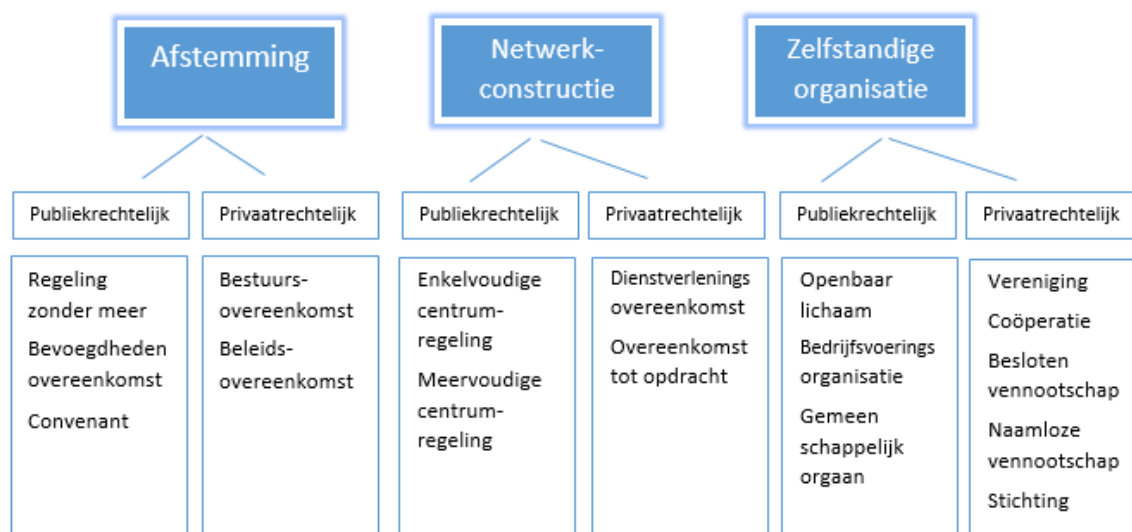
¹⁰ Van den Dool en Schaap, 2014, p. 65.

¹¹ De Greef, 2008, p. 2.

¹² Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 25.

¹³ Palstra voor VNG, 2007, p. 9.

¹⁴ Deloitte 2011, p. 35.



Figuur 1.1 Schematisch overzicht samenwerkingsvormen en rechtsvormen.¹⁵

2.5 Vrijwillig vs. verplicht samenwerken

Een samenwerking is niet altijd vrijwillig. Het opleggen van een wettelijk verplichte samenwerking is iets dat steeds vaker voorkomt. Redelijk recent is het bijvoorbeeld met het instellen van de Wet veiligheidsregio's verplicht geworden om op het gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening een gemeenschappelijke regeling te treffen. Niet alleen deelname aan een veiligheidsregio is wettelijk verplicht, ook bestaat er een verplichting tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling die een regionaal werkbedrijf, een omgevingsdienst en een gezondheidsdienst instelt. Deze verplichte samenwerkingsverbanden stelen op de Wgr, maar hebben ook hun eigen afwijkende regels.¹⁶ Meer hierover is te lezen in het praktijkgedeelte van dit onderzoek.

Verplichte samenwerking kan ook inhouden dat de verplichting tot samenwerking is opgelegd door de Gedeputeerde Staten van de provincie. Dit laatste kan op basis van artikel 99 Wgr alleen wanneer er sprake is van een zwaarwegend belang. In de praktijk komt het maar zelden voor dat de Gedeputeerde Staten een verplichte samenwerking oplegt.¹⁷ Deze vorm van verplichte samenwerking is niet van toepassing bij de gemeente Waalre en verder niet relevant voor dit onderzoek en wordt dan ook buiten beschouwing gelaten.

In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr.

¹⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 22.

¹⁶ Kamerstukken II 2006-07, 31117, 3, p. 9. (Memorie van toelichting)

¹⁷ Kamerstukken I 1980-81, 16538, 3, p. 24.

3. SAMENWERKING OP BASIS VAN DE WGR

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat intergemeentelijke samenwerking inhoudt. Omdat de gemeente Waalre voornamelijk geïnteresseerd is in onderzoek naar haar publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, wordt er in dit hoofdstuk apart aandacht besteed aan samenwerking op basis van de Wgr. De Wgr biedt decentrale overheden de mogelijkheid om met elkaar en met het rijk op allerlei terreinen samen te werken in gemeenschappelijke regelingen. Toch blijven veel gemeenten worstelen met de Wgr. Ze weten niet welke vorm van samenwerking het beste past bij de doelen die ze willen bereiken of hebben vragen over hoe de raad grip kan houden op de samenwerkingsverbanden. Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden, is het van belang om te bepalen wat samenwerking op basis van de Wgr inhoudt en wat hier bij komt kijken.

3.1 Intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur

Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr moet primair gekarakteriseerd worden als een vorm van verlengd lokaal bestuur.¹⁸ Met het begrip verlengd lokaal bestuur heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig geworteld zijn in gemeenten.¹⁹ Volgens de wetgever impliceert verlengd lokaal bestuur nadrukkelijk de vrijwilligheid van de samenwerking. Dit kan ook afgeleid worden uit artikel 1 Wgr. Op basis van dit artikel kunnen raden, colleges en burgemeesters een gemeenschappelijke regeling treffen.

Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen op welke beleidsterreinen zij willen samenwerken. Samenwerking tussen gemeenten moet volgens de wetgever beschouwd worden als een functioneel hulpmiddel en niet als een zelfstandige bestuursseenheid of bestuurslaag. Het kamerstuk van verlengd lokaal bestuur geeft aan dat verlengd lokaal bestuur impliceert dat samenwerkingsverbanden hun democratische legitimiteit ontleen aan de deelnemende organen van de deelnemende gemeenten. Meer hierover komt in hoofdstuk 5.

Verlengd lokaal bestuur kent drie uitgangspunten. Ten eerste de vrijwilligheid van de samenwerking, ten tweede de democratische legitimiteit die via de deelnemende gemeentebesturen verloopt en als laatste de specifieke taakopdracht vanuit de deelnemers aan het samenwerkingsverband.

3.2 De Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wgr biedt het juridische kader en de organisatie- en procedureregels voor verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen.²⁰ De Wgr is zowel een kaderwet als een regeling die vorm geeft aan het hiervoor genoemde verlengd lokaal bestuur. Een kaderwet kenmerkt zich door de voorgeschreven algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures. Een kaderwet bevat geen gedetailleerde regels, maar kaders waarbinnen er gedetailleerde voorschriften worden uitgevaardigd.²¹ De Hoge Raad spreekt in haar uitspraak van 23 juni 1989 uit dat een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr kan worden aangemerkt als een meerzijdige rechtshandeling die wordt gekwalificeerd als publiekrechtelijke overeenkomst.²²

¹⁸ Kamerstukken II 2003-04, 29200, 56, p. 4.

¹⁹ Kamerstukken II 2003-04, 29200, 56, p. 4.

²⁰ Kamerstukken II 2003-04, 29200, 56, p. 4.

²¹ Laan 2011, p. 58.

²² HR 23 juni 1989, NL 1991, 673 (GCN/ Nieuwegein).

3.2.1 Kenmerken van de Wgr

De Wgr kenmerkt zich door de organisatie van en financiële verhoudingen tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende overheden. Alsmede kenmerkt de Wgr zich door de openbaarheid en openheid van de gemeenschappelijke regelingen. De Wgr biedt een structurele voorziening in samenwerking voor het bestuur. Als laatste kenmerkt de Wgr zich door de monistische verhoudingen binnen de gemeenschappelijke regeling.²³

3.2.2 Historische schets en actuele ontwikkelingen

Samenwerking tussen gemeenten bestaat al heel lang. Al vanaf het moment dat gemeenten bestaan, wordt er samengewerkt. Vroeger was deze samenwerking redelijk informeel en vooral gericht op het privaatrecht. In de loop der jaren is samenwerking tussen gemeenten steeds formeler geregeld. Het formele karakter begint bij de Gemeentewet van 1851. In die Gemeentewet werd samenwerking op publieke basis tussen gemeenten voor het eerst geregeld. Dit wierp geen vruchten af. Gemeenten bleven bijna uitsluitend gebruik maken van privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten. Als gevolg hiervan werden er in de Gemeentewet van 1938 achttien artikelen gewijd aan gemeentelijke samenwerking.

Vanuit het lokaal bestuur bleef onvrede bestaan over de beperkte mogelijkheden van de samenwerkingsvormen. Als gevolg hiervan kwam het kabinet na de tweede wereldoorlog met het voorstel om een vierde bestuurslaag in te stellen. Het kabinet en de tweede kamer werden het niet eens met elkaar. De vierde bestuurslaag kwam er niet. Wel leidde deze discussie in 1950 tot introductie van de Wgr. In 1985 is de Wgr, naar aanleiding van vele discussies, voor het eerst herzien. Na die herziening is de wet veelvuldig gewijzigd. De laatste wijziging is ingegaan op 1 januari 2015.²⁴

Een actuele ontwikkeling is dat gemeenten de afgelopen jaren weer opnieuw op zoek zijn gegaan naar alternatieve mogelijkheden voor samenwerking, zowel binnen als buiten de Wgr. Dit komt onder andere door kreten vanuit gemeenteraden die met de huidige Wgr-mogelijkheden het gevoel hebben dat ze de politieke autonomie aantasten. Toch blijkt dat steeds meer gemeenten zich realiseren dat intergemeentelijke samenwerking het juist mogelijk maakt om doelen en ambities te verwezenlijken. Het is aan gemeenten om te onderzoeken hoe zij optimaal gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de Wgr biedt. Vandaar dat vele gemeenten, waaronder de gemeente Waalre, momenteel bezig zijn met het onderzoeken van de organisatie rondom haar samenwerkingsverbanden.

3.3 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Dat een samenwerkingsverband bestaat uit twee of meer gemeenten, wordt voor een publiekrechtelijk samenwerkingsverband benadrukt in artikel 1 lid 1 van de Wgr. Gemeenten die op basis van het publiekrecht willen samenwerken, kunnen kiezen tussen verschillende samenwerkingsvormen. In hoofdstuk 2 werd al genoemd dat de Wgr vijf mogelijkheden voor publiekrechtelijke samenwerking kent, namelijk het openbaar lichaam, de centrumgemeente, het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringorganisatie en de regeling zonder meer. De eerste vier vormen worden uitdrukkelijk genoemd in artikel 8 van de Wgr. De regeling zonder meer wordt niet expliciet in een wet genoemd, maar is af te leiden uit artikel 1 van de Wgr. De keuze voor de samenwerkingsvorm moet passen bij het gezamenlijke doel dat gemeenten met samenwerking beogen.²⁵ Daarnaast moet de samenwerkingsvorm ook passen bij de mogelijkheden die de Wgr biedt. In de volgende paragrafen worden de verschillende samenwerkingsvormen op grond van de Wgr besproken.

²³ Laan 2011, p. 58.

²⁴ Stb 2014, 558.

²⁵ Derksen en Schaap 2010, p. 33.

3.3.1 *Het openbaar lichaam: Artikel 8 lid 1 Wgr jo. artikel 135 Grondwet*

Het openbaar lichaam is de zwaarste vorm van samenwerking op grond van de Wgr. Het openbaar lichaam is tevens de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking. In 2005 is bij 69% van de gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wgr, sprake van een openbaar lichaam.²⁶ In 2012 was dit 71%.²⁷ Het instellen van een openbaar lichaam betekent het creëren van rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid bezitten betekent dat het openbaar lichaam bevoegd is om zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en privaatrechtelijke overeenkomsten kan sluiten. Ook kan zij zelf personeel in dienst nemen, fondsen beheren of zelf een samenwerkingsverband aangaan.²⁸

3.3.2 *Het gemeenschappelijk orgaan: Artikel 8 lid 2 Wgr*

Op grond van artikel 8 lid 2 Wgr wordt 'in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen', in plaats van een openbaar lichaam een gemeenschappelijk orgaan ingesteld. In dit artikel geeft de wetgever de voorkeur aan een openbaar lichaam in plaats van een gemeenschappelijk orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan is een iets lichtere vorm van samenwerking. Een gemeenschappelijk orgaan heeft namelijk, in tegenstelling tot een openbaar lichaam, geen rechtspersoonlijkheid. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden toegekend. Gezamenlijke rekenkamercommissies zie je hedendaags vaak in de vorm van een gemeenschappelijke orgaan.

3.3.3 *De bedrijfsvoeringsorganisatie: Artikel 8 lid 3 Wgr*

Op grond van artikel 8 lid 3 Wgr kan het college een bedrijfsvoeringsorganisatie instellen. Gemeenten werken graag samen op basis van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. Voorheen kon dit alleen op basis van een openbaar lichaam. Dit was niet gewenst gezien de 'zware' bestuursstructuur. Er was dus behoefte aan een nieuwe samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsvorm moest wel rechtspersoonlijkheid creëren, maar geen zware bestuursstructuur hebben.²⁹

Met de laatste wijziging van de Wgr is dit mogelijk gemaakt. Een nieuwe vorm van samenwerking werd geïntroduceerd, namelijk de eerder genoemde bedrijfsvoeringsorganisatie. Met deze nieuwe vorm van samenwerking wordt onder meer beoogd om de publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden te verbeteren. De bedrijfsvoeringsorganisatie is qua bestuursstructuur vergelijkbaar met het gemeenschappelijk orgaan. Beiden hebben een enkelvoudige bestuursstructuur. De gedachte hierbij is dat bedrijfsvoering een 'beleidsneutraal' karakter heeft. Dit vraagt niet om een zware bestuurlijke sturing.³⁰

De regeling mag op grond van artikel 8 lid 3 Wgr uitsluitend getroffen worden 'ter behartiging van de sturing en beheersing van ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers'. Beleidsmatige keuzes horen dus niet thuis bij een bedrijfsvoeringsorganisatie maar bij het gemeentebestuur of een openbaar lichaam. Op grond van artikel 14a Wgr bestaat het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. Het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie bestaat dus uitsluitend uit collegeleden.

²⁶ Partners en Propper 2005, p. 19.

²⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 25.

²⁸ Website van VNG (zoek op: openbaar lichaam).

²⁹ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 2. (Memorie van toelichting).

³⁰ Website van vijfbergjuristen (zoek op: bedrijfsvoeringsorganisatie).

3.3.4 De centrumregeling: Artikel 8 lid 4 Wgr

Er kan bij een gemeenschappelijke regeling ook een zogenoemde centrumregeling in het leven worden geroepen. Bij een centrumregeling wordt geen nieuw orgaan of lichaam ingesteld, maar wordt er een centrumgemeente gekozen die namens deelnemende gemeenten bevoegdheden uitoefent. Deze bevoegdheden worden op grond van artikel 8 lid 4 Wgr gemandateerd. Delegatie is bij deze vorm van samenwerking niet mogelijk. Er is geen sprake van rechtspersoonlijkheid. De centrumregeling is weer onder te verdelen in twee verschillende vormen, namelijk de enkelvoudige centrumregeling en de meervoudige centrumregeling. Bij de enkelvoudige centrumregeling is er sprake van één centrumgemeente die de bevoegdheden van andere gemeenten uitoefent. Bij de meervoudige centrumregeling kunnen verschillende gemeenten verschillende bevoegdheden voor andere gemeenten uitoefenen.³¹

3.3.5 Regeling zonder meer : Artikel 1 Wgr

Bij een regeling zonder meer wordt geen organisatorisch verband opgericht, maar worden alleen bepaalde afspraken vastgelegd in een regeling. Een regeling zonder meer wordt ook wel een lichte regeling genoemd. Een regeling zonder meer is een bestuursovereenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.³² In tegenstelling tot de andere vier samenwerkingsvormen, wordt deze vorm niet expliciet omschreven in de Wgr. De regeling zonder meer kan worden afgeleid uit artikel 1 Wgr. Een regeling zonder meer is qua 'zwaarte' vergelijkbaar met een intentieverklaring of bestuursakkoord.

3.3.6 Belangrijkste verschillen samenwerkingsvarianten

De Wgr noemt vijf samenwerkingsvarianten. Hiervan zijn er maar drie 'juridisch' te bestempelen. Het gaat dan om het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie. De belangrijkste verschillen tussen deze samenwerkingsvormen zijn:

- Bevoegdheden: delegatie is alleen mogelijk in de gevallen waarbij er een nieuw bestuursorgaan wordt opgericht. Mandatering is bij alle drie de samenwerkingsvormen mogelijk. De algemeen verordende bevoegdheid, die berust bij de raad, kan enkel aan een openbaar lichaam worden overgedragen. Eveneens geldt dit voor heffing en inning van bepaalde belastingen.³³
- Rechtspersoonlijkheid: het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de 'nieuwe' bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de enige twee samenwerkingsvormen die rechtspersoonlijkheid bezitten.
- Geleed en ongeleed bestuur: het gemeenschappelijk orgaan en de 'nieuwe' bedrijfsvoeringsorganisatie kennen een ongeleed bestuur. Dit wil zeggen dat het samenwerkingsverband enkel een algemeen bestuur heeft. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam daarentegen heeft een geleed bestuur. In de praktijk betekent dit dat het samenwerkingsverband bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.³⁴

3.4 Bestuurlijke inrichting van het openbaar lichaam

Het openbaar lichaam is qua publiekrechtelijke samenwerkingsvorm het zwaarst en het meest voorkomend. Om die reden wordt er in deze paragraaf extra aandacht besteed aan de bestuurlijke inrichting van een openbaar lichaam.

Het bestuur van een openbaar lichaam wordt in artikel 12 Wgr omschreven. Het bestuur van het openbaar lichaam is deels vergelijkbaar met die van gemeenten.

³¹ De Greef 2008, p. 5.

³² Kamerstukken II 2003-04, 29200, 56, p. 4.

³³ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 23.

³⁴ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 18 en 19 (Memorie van toelichting).

Op grond van artikel 12 lid 1 Wgr bestaat het bestuur van een openbaar lichaam uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van een openbaar lichaam. De voorzitter is op grond van lid 3 voorzitter van het algemeen bestuur en tevens van het dagelijks bestuur.

De voorzitter is dus deel van het bestuur, maar ook een apart bestuursorgaan. Dit is vergelijkbaar met de rol van een burgemeester binnen een gemeente. Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende bestuursorganen.

3.4.1 Het algemeen bestuur

Op grond van artikel 13 lid 1 Wgr bestaat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. Dit geldt mits de regeling uitsluitend is getroffen door raden. Indien de regeling mede is getroffen door de raden, dan bestaat het algemeen bestuur uit leden per deelnemende gemeente die door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders wordt aangewezen. Betreft het een college- of burgemeestersregeling dan bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden wordt gekozen of vormen de burgemeesters tezamen het algemeen bestuur. De Wgr verschaft geen duidelijkheid over het aantal leden waaruit een algemeen bestuur moet bestaan. Artikel 13 lid 3 Wgr bepaalt dat de gemeentebesturen zelf het aantal afgevaardigden in de regeling moeten vastleggen.³⁵ De wetgever geeft aan dat voor raadsregelingen het uitgangspunt zou moeten gelden, teneinde de legitimiteit van de besluiten van het algemeen bestuur te waarborgen, dat alle raden van de deelnemende gemeenten in het algemeen bestuur vertegenwoordigd zijn.³⁶

3.4.2 Het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur wordt op grond van artikel 14 lid 1 Wgr gekozen door en uit het midden van het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden. Een voorwaarde voor het instellen van het dagelijks bestuur is dat niet alle leden afkomstig mogen zijn uit één gemeente. Op grond van artikel 14 lid 2 Wgr kunnen, wanneer de aard van de regeling daar aanleiding toe geeft, één of meer leden worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur met dien verstande dat de op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken. Daarnaast wordt op grond van artikel 16 lid 2 Wgr het dagelijks bestuur verplicht om het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken. Het dagelijks bestuur kent geen vaste taken op basis van de Wgr. Artikel 33b Wgr geeft een beknopte omschrijving over de taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is in ieder geval bevoegd om het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren. Verder zijn de bevoegdheden van het dagelijks bestuur vergelijkbaar met de bevoegdheden van het college in een gemeente. Wat de rol van het dagelijks bestuur precies is, is per samenwerkingsverband verschillend. Gemeenten moeten zelf verdere invulling geven aan de rol van het dagelijks bestuur in de gemeenschappelijke regeling.³⁷

3.4.3 De voorzitter

Op grond van artikel 13 lid 9 Wgr wordt de voorzitter van het openbaar lichaam gekozen door en uit het algemeen bestuur. Verder staat het de deelnemende gemeenten vrij om in de regeling specifieke bepalingen op te nemen over het kiezen van een voorzitter. De voorzitter vertegenwoordigt op grond van artikel 33d Wgr het openbaar lichaam in en buiten rechte.

³⁵ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 23 (Memorie van toelichting).

³⁶ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 18 (Memorie van toelichting).

³⁷ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 24 (Memorie van toelichting).

3.4.4 Verhoudingen algemeen bestuur en dagelijks bestuur

De verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur is vergelijkbaar met de verhouding tussen raad en college. Het algemeen bestuur is hierbij het vertegenwoordigend orgaan en het dagelijks bestuur is het uitvoerend orgaan.

Opmerkelijk is dat het bestuur van een openbaar lichaam nog erg monistisch van aard is. Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur maken de wethouders geen deel meer uit van de raad. In de gemeenten is hierdoor een duidelijke scheiding ontstaan tussen de taken en bevoegdheden van de raad en het college. Bij gemeenschappelijke regelingen is deze verandering niet opgenomen in de Wgr. Een duidelijke scheiding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam is er niet.³⁸ De taken van het dagelijks bestuur zijn niet concreet genoemd in de Wgr. Bij samenwerkingsverbanden die op uitvoerende taken gericht zijn, is het vaak zelfs zo dat de samenstelling van het algemeen bestuur precies gelijk is aan die van het dagelijks bestuur. Het lijkt er op dat de Wgr met betrekking tot bestuursamenstelling de 'oude' Gemw nog volgt.³⁹

Bij brief van 26 mei 2004 heeft het toenmalige kabinet besloten het intergemeentelijke bestuursmodel – dat wil zeggen het bestuursmodel van voor de dualisering – te handhaven in de Wgr.⁴⁰ In ditzelfde kamerstuk stelt de wetgever van mening te zijn dat dualisering op intergemeentelijk niveau niet wenselijk is. Met een vergaande dualisering zou immers de eigen positie van de organen van het samenwerkingsverband en dus de eigen positie van het samenwerkingsverband zelf, te veel worden benadrukt. Een dergelijke onderscheiding past niet goed bij de gedachte van verlengd lokaal bestuur die aan de Wgr ten grondslag ligt.

Zoals eerder genoemd dient het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam in de eerste plaats verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur en bovendien het algemeen bestuur van inlichtingen te voorzien. Deze verantwoordingsrelatie is te vergelijken met de verantwoordingsrelatie tussen college en raad. Voorheen konden leden van het dagelijks bestuur alleen worden ontslagen indien de gemeenschappelijke regeling in die mogelijkheid voorzag. De mogelijkheid tot ontslag van leden van het dagelijks bestuur werd echter als een zeer wenselijk instrument gezien.⁴¹ Met de meest recente wetwijziging is in deze mogelijkheid voorzien.⁴²

3.4.5 Verhoudingen tussen het openbaar lichaam en het gemeentebestuur

Op grond van artikel 30 lid 1 Wgr kunnen aan het bestuur van het openbaar lichaam bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen. Deze overdracht, specifiek gezegd delegatie, vindt plaats vanuit het gemeentebestuur van de deelnemende gemeente. Op een enkele uitzondering na kan iedere bevoegdheid die ook het bestuur van de deelnemende gemeente toekomt, worden overgedragen aan het openbaar lichaam. Het bestuur van het openbaar lichaam beschikt hiermee over het recht tot uitvoering van bevoegdheden die voorheen taak van het gemeentebestuur waren.

Het college van het gemeentebestuur is belast met het besturen van de gemeente en de beleidsuitvoerende bevoegdheden die daarbij horen. Intergemeentelijke samenwerking is primair een middel tot realisatie van beleidsrijke taken.⁴³ Hieruit zou het kunnen lijken dat aansturing en controle van samenwerkingsverbanden vooral een aangelegenheid is van het college.

³⁸ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 24 (Memorie van toelichting).

³⁹ Palsta voor VNG 2007, p. 15.

⁴⁰ Kamerstukken II 2003-04, 29200, 56, p. 6.

⁴¹ Kamerstukken II 2003-04, 29200, 56, p. 5.

⁴² Het nieuwe artikel 19a Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁴³ Deloitte 2011, p. 35.

4. DE GEMEENTERAAD ALS VERTREKPUNT

Kritiekpunt bij intergemeentelijk samenwerking blijft de vrees voor verlies van gemeentelijke autonomie. Voornamelijk raadsleden lijken die vrees te hebben. Sommige raadsleden vinden dat samenwerkingsverbanden vergaande besluiten kunnen nemen zonder hierbij de raad voldoende te betrekken.⁴⁴ De wens van de raad lijkt te zijn dat zij taken op afstand willen zetten en toch grip willen houden. In dit hoofdstuk wordt besproken wat de rollen van de raad zijn in het kader van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr.

4.1 De rol van de raad bij het opzetten van een gemeenschappelijke regeling

In principe is het de raad die kiest om samen te gaan werken. Uit artikel 1 lid 1 van de Wgr blijkt namelijk dat een raad bevoegd is tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Wanneer er sprake is van een zogenaamde 'collegeregeling' of een regeling uitsluitend getroffen door burgemeesters, moet er op basis van het tweede lid toestemming zijn van de raad. Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is dus veelal een bevoegdheid van de raad zelf. In alle gevallen komt er een raadsbesluit en is het dus de raad die besluit tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling, dan wel toestemming verleend tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling. Vandaar kent samenwerking op basis van verlengd lokaal bestuur de raad als vertrekpunt.

4.2 De instrumenten van de raad in een gemeenschappelijke regeling

Met ingang van de nieuwe Wgr op 1 januari 2015, zijn de controle- en sturingsinstrumenten van de raad vergroot. De vraag is nu welke instrumenten in de Wgr en de Gemw zijn weggezet voor de raad in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In algemeenheid heeft de raad drie rollen: een kaderstellende rol, een controlerende rol en een volksvertegenwoordigende rol. Op basis van die rollen hebben de Wgr en de Gemw een aantal instrumenten toegekend aan de raad in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Samengevat zijn dit de volgende instrumenten: verantwoordingsplicht, inlichtingenplicht, ontslagmogelijkheid, instellen rekenkamercommissie, de controlemogelijkheid en een mogelijkheid tot sturing. Deze instrumenten dienen er voor om de democratische legitimiteit in verlengd lokaal bestuur te waarborgen. Hieronder worden deze instrumenten apart besproken.

4.2.1 De verantwoordingsplicht

Een belangrijk instrument van de raad is toch wel de verantwoordingsplicht dat een lid van het algemeen bestuur heeft jegens het bestuursorgaan dat haar heeft ingesteld. In het geval van een gemeenschappelijke regeling die *mede* getroffen is door de raad, heeft de raad op grond van artikel 16 lid 1 Wgr het recht om een lid van het algemeen bestuur ter verantwoording te roepen voor het door hem in het algemeen bestuur gevoerde bestuur. Een lid van het algemeen bestuur van een college- of burgemeestersregeling kan daarnaast op grond van artikel 18 jo. artikel 19 Wgr ook ter verantwoording worden geroepen door de eigen raad dan wel door één of meer leden van die raad. Een concrete invulling van de verantwoordingsplicht heeft de wetgever overgelaten aan de deelnemende bestuursorganen. De deelnemende bestuursorganen moeten er zelf zorg voor dragen dat de gemeenschappelijke regeling bepalingen bevat over de verantwoordings- en informatieplicht van leden van het algemeen bestuur aan de raad die hen heeft aangewezen.⁴⁵ Leden van het dagelijks bestuur hebben geen directe verantwoordingsplicht aan de eigen raad. Leden van het dagelijks bestuur zijn op grond van artikel 19a lid 1 Wgr verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur.

⁴⁴ Yolanda de Koster, *'Hecht Drecht blijft autonoom'*, 18 januari 2013, www.binnenlandsbestuur.nl (zoek op: hecht Drecht).

⁴⁵ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 9. (Memorie van toelichting).

Buiten de verantwoordingsplicht die voortkomt uit de Wgr, bestaat er ook een verplichting tot verantwoording op basis van de Gemw. Op grond van artikel 180 lid 1 respectievelijk artikel 169 lid 1 Gemw, zijn de burgemeester en het college verantwoording schuldig aan de raad over het door hen gevoerde beleid binnen een gemeenschappelijke regeling.

4.2.2 De inlichtingenplicht

Wanneer een gemeenschappelijke regeling mede is getroffen door de raad, is op grond van artikel 16 lid 2 Wgr een lid van het algemeen bestuur inlichtingen verschuldigd aan de raad die hem heeft aangewezen. Bij een gemeenschappelijke regeling die is getroffen door het college, geldt de inlichtingenplicht op grond van artikel 16 lid 2 jo. artikel 18 jo. artikel 19 Wgr jegens de raad. Bij een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend is getroffen door de burgemeester geldt op grond van artikel 16 jo. artikel 19 lid 2 Wgr dat de burgemeester inlichtingen verstrekt aan de eigen raad. Het dagelijks bestuur heeft op grond van de wet geen directe inlichtingenplicht aan de eigen raad. Het dagelijks bestuur is op grond van artikel 19a lid 2 Wgr alleen inlichtingen verschuldigd aan het algemeen bestuur.

Buiten de inlichtingenplicht die de Wgr kent, bestaat er ook een actieve inlichtingenplicht op grond van de Gemw. Op grond van artikel 180 lid 2 en 3 Gemw verstrekt de burgemeester *uit eigen beweging* inlichtingen aan de raad. Op grond van artikel 169 lid 2 Gemw verstrekt het college, en alle leden afzonderlijk, *uit eigen beweging* inlichtingen aan de raad.

4.2.3 De ontslagmogelijkheid

De mogelijkheid tot ontslag is een tamelijk zwaar instrument. Op grond van artikel 16 lid 4 Wgr is de raad bevoegd een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag te verlenen indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Het is voor de raad dus niet mogelijk om een lid van het algemeen bestuur te ontslaan, wie niet door hem zelf is afgevaardigd. In de regeling kunnen gemeenten specifieke bepalingen over het ontslag opnemen. Bij een gemeenschappelijke regeling specifiek getroffen door het college is op grond van artikel 18 jo 16 lid 4 Wgr het college bevoegd tot het ontslaan van leden uit het algemeen bestuur. De raad heeft dus geen instrument om leden van het algemeen bestuur in een college- of burgemeestersregeling te ontslaan. Wil de raad toch invloed uitoefenen op het ontslag van een lid uit het algemeen bestuur in een college- of burgemeestersregeling, dan moet op grond van artikel 49 Gemw de wethouder worden ontslagen of op grond van artikel 61b lid 2 Gemw de burgemeester worden voorgedragen voor ontslag.

4.2.4 De financiële controlemogelijkheid

Met de nieuwe Wgr is ook de positie van de raad versterkt met betrekking tot invloed op de begroting en jaarrekening van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan. Met de nieuwe Wgr is de termijn voor het aanbieden van de voorlopige jaarrekening veranderd. Met ingang van 1 januari 2015 wordt op grond van artikel 34b Wgr, 15 april van het lopende jaar de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening, inclusief accountantsrapport, dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. In de praktijk bleek namelijk dat raden te weinig tijd hadden om na het aanbieden van de voorlopige jaarrekening, een zienswijze in te dienen. Hierdoor is met de nieuwe Wgr ook de termijn voor het geven van zienswijzen op de ontwerpbegroting verlengt van zes naar acht weken. Dit is gedaan om raden meer tijd te geven om hun zienswijze met elkaar af te stemmen. Met een 'gezamenlijke' zienswijze kunnen raden immers meer invloed uitoefenen.⁴⁶ In verband met deze verlenging van twee weken, wordt ook de uiterste datum van inzending van de vastgestelde begroting met twee weken verlengd tot 1 augustus van het lopende jaar.⁴⁷

⁴⁶ Website vijverbergjuristen (zoek op: update Wgr).

⁴⁷ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 21. (Memorie van toelichting).

4.2.5 Onderzoek rekenkamer

Op grond van artikel 182 jo. artikel 184 lid 1 Gemw kan de raad aan de gemeentelijke rekenkamer de opdracht geven om onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur van het samenwerkingsverband. Bovendien kunnen deelnemende gemeenteraden (minimaal 2 of méér) op grond van artikel 81l Gemw ook tezamen een gemeenschappelijke rekenkamer instellen.

4.2.6 De tekstuele en kaderstellende sturingsmogelijkheid

Een sturingsmogelijkheid die de raad heeft is de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed op de samenstelling van de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Op grond van artikel 1 Wgr kan de raad zelf of tezamen een regeling treffen. De raad is dan ook zelf verantwoordelijk voor de invulling van die regeling. Als de gemeenschappelijke regeling is getroffen door de raad of de raad tezamen met het college of met de burgemeester, dan stelt de raad bepalingen vast over wijziging, opheffing en toetreding en de gevolgen van uittreding vast. Ook heeft de raad op grond van artikel 10 lid 2 Wgr invloed op welke precieze taken en bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Verder heeft de raad op grond van artikel 10 lid 3 Wgr invloed op de samenstelling van het bestuur. Hiermee wordt bedoeld het aantal leden voor het algemeen bestuur, de stemverhouding en dergelijke.

Met betrekking tot een collegeregeling heeft de raad ook de mogelijkheid om een motie of amendement in te dienen. Een motie is een uitspraak van de raad die gevoelens, een oordeel of wensen ten aanzien van inhoudelijke, politieke of procedurele zaken bevat. De inhoud van het besluit wordt niet veranderd met het aannemen van een motie. Het college kan besluiten om een motie niet uit te voeren, maar naast zich neer te leggen. Een amendement is een voorstel voor een tekstuele wijziging van een voorstel dat voorligt bij de raad.⁴⁸

⁴⁸ Website van gemeenteraad (zoek op: update amendement).

5. DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

In de eerdere hoofdstukken is besproken wat regionale samenwerking inhoudt, wat samenwerking op basis van de Wgr inhoudt en wat de positie van de raad in samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr is. Wat overblijft is de vraag hoe democratisch gelegitimeerd een intergemeentelijk samenwerkingsverband is en hoe democratische legitimiteit zich verhoudt tot verlengd lokaal bestuur. Het aspect democratische legitimiteit bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is één van de belangrijkste algemene discussiepunten over deze bestuursvorm.⁴⁹ Daarom wordt er in dit hoofdstuk besproken wat de betekenis is van het begrip democratische legitimiteit in verlengd lokaal bestuur.

5.1 Het begrip democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit is een term die veelvuldig gebruikt wordt in krantenartikelen, nieuwsuitzendingen en literatuur. De vraag is alleen welke betekenis er gegeven kan worden aan het begrip democratische legitimiteit. Hier zijn veel verschillende opvattingen over. Voor deze scriptie wordt de betekenis die Bovens en Scheltema aan het begrip democratische legitimiteit hebben gegeven, gebruikt.⁵⁰ Er is gekozen voor de opvatting van Bovens en Scheltema, omdat hun definitie ook wordt gehanteerd door de Raad voor het openbaar bestuur. Volgens Bovens en Scheltema bestaat het begrip democratische legitimiteit uit drie delen:

- de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
- de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
- de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en bestuurders te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden houdt dus in dat de burgers invloed moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur van het samenwerkingsverband. Anderzijds moet de vertegenwoordiger van de gemeente sturing kunnen geven aan het optreden van het bestuur in zijn geheel. Als laatste moeten er mogelijkheden zijn om bestuurders van het samenwerkingsverband vragen te stellen en ter verantwoording te roepen.

5.2 Democratische legitimiteit vs. verlengd lokaal bestuur

Nederland is een parlementaire democratie.⁵¹ De Nederlandse burgers kiezen hun eigen vertegenwoordigers die beslissingen nemen en het bestuur controleren. Gemeentelijke projecten ontleen hun democratische legitimiteit, doordat deze op basis van de Gemw onder sturing en verantwoording van de raad vallen. Ook wordt de raad omwille van algemeen kiesrecht samengesteld door de burger.

⁴⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 30.

⁵⁰ Bovens en Scheltema 1999 p. 141.

⁵¹ Website van de tweede kamer (zoek op: democratie).

Bij regionale samenwerkingsverbanden is dit echter anders. De wetgever heeft bij de vormgeving van de Wgr het accent op het principe verlengd lokaal bestuur gelegd en in mindere mate op het democratisch gehalte.⁵² Vertegenwoordigers van regionale samenwerkingsverbanden worden immers niet direct door het volk gekozen. Bovendien is er minder sprake van democratische sturing. Je bent als gemeente tenslotte maar één van de deelnemende gemeente. De sturing die je als individuele gemeente kan geven, neemt af bij intergemeentelijke samenwerking. Ook de democratische verantwoording speelt in mindere mate een rol bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zo heeft het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband, in de vorm van een openbaar lichaam, alleen een verantwoordingsplicht tegenover het algemeen bestuur en niet tegenover het gemeentebestuur.

Het principe van verlengd lokaal bestuur beperkt dus de invulling van het begrip democratische legitimiteit. Als de definitie van Bovens en Scheltema gevolgd wordt, kan er geen sprake zijn van voldoende democratisch gelegitimeerde samenwerkingsverbanden. De wetgever denkt hier echter anders over. In de visie van de wetgever vertegenwoordigd het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband het bestuursorgaan door wie het aangewezen is, en niet de hele bevolking.⁵³ Zoals eerder aangegeven, de wetgever wil met het begrip verlengd lokaal bestuur tot uitdrukking brengen dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig geworteld zijn in de gemeenten. De wetgever betoogt dat gemeenten daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimiteit ontleen.⁵⁴ Om deze reden stemmen leden van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband met last. Dit wil zeggen dat zij geen volledige vrije meningsvorming hebben, maar vaak gebonden zijn aan de mening van de gemeente die zij vertegenwoordigen. Bij een algemeen vertegenwoordigend orgaan, zoals een gemeente of een provincie, is dit anders. Vertegenwoordigers van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, zoals raadsleden, stemmen zonder last. Stemmen met last is voor deze vertegenwoordigers op basis van de grondwet verboden.⁵⁵ Op deze wijze wordt benadrukt dat het bij een regionale samenwerking niet gaat om het creëren van een nieuwe bestuurslaag, maar wel om verlengd lokaal bestuur. Als je democratische legitimiteit bekijkt op de manier waarop de wetgever dit geborgd heeft in de Wgr, lijkt de burger buiten beeld te blijven. Gemeentebesturen zijn immers zelf verantwoordelijk voor de borging van haar democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit borgen ze door het inzetten van instrumenten zoals verantwoording, inlichtingen en controle. De burger wordt hier niet bij betrokken.

Democratische legitimiteit heeft dus meer te maken met het (informele) gevoel dat raadsleden hebben, dan met de daadwerkelijke (formele) instrumenten. De meningen over het democratisch gelegitimeerde karakter binnen regionale samenwerkingsverbanden zijn verdeeld. In het praktijkgedeelte van dit onderzoek wordt gekeken naar de democratische legitimiteit van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre.

⁵² Traag 1993, p. 14.

⁵³ Kamerstukken II 2012-13, 33597, 3, p. 13. (Memorie van toelichting).

⁵⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 31.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 129 lid 6 Grondwet voor raadsleden.

- 6. Samenwerkingsklimaat gemeente Waalre**
- 7. Metropoolregio Eindhoven**
- 8. Veiligheidsregio Brabant – Zuidoost**
- 9. Omgevingsdienst Zuidoost- Brabant**
- 10. Conclusies en aanbevelingen**

6. SAMENWERKINGSKLIMAAT GEMEENTE WAALRE

In de voorgaande hoofdstukken is de theorie rondom intergemeentelijke samenwerking uiteengezet. In de komende hoofdstukken wordt gekeken hoe deze theorie geplaatst kan worden in de praktijk. In hoofdstuk 4 is besproken welke formele instrumenten de raad van Waalre heeft ter beïnvloeding van intergemeentelijke samenwerking. De vraag is nu of er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van deze instrumenten. Deze vraag wordt in het praktijkdeel van dit onderzoek beoordeeld aan de hand van drie belangrijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre. Eerst volgt er in dit hoofdstuk een beschrijving van het samenwerkingsklimaat van de gemeente Waalre.

6.1 Samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre

De gemeente Waalre werkt zowel samen op basis van het privaatrecht als op basis van het publiekrecht. Hieronder volgt een schematisch overzicht van de samenwerkingsverbanden die de gemeente Waalre momenteel heeft. De onderstaande lijst is niet limitatief, maar geeft een indruk van de samenwerkingsverbanden met een juridische grondslag. Het aantal samenwerkingsverbanden wisselt sterk. De samenwerkingsverbanden die hun grondslag in het publiekrecht hebben, zijn schuin gedrukt.

Thema	Samenwerkingsverband	Grondslag
Algemeen	Vereniging Nederlandse Gemeenten	Vereniging
	<i>Metropoolregio Eindhoven</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
	Stedelijk Gebied	Bestuursconvenant
	Bank Nederlandse Gemeenten	Naamloze Vennootschap
Ruimte en Wonen	Gebiedscoöperatie Boven-Dommel	Coöperatie
	Brainport Avenue	Bestuursovereenkomst
Zorg en Welzijn	<i>GGD Zuidoost-Brabant</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
Economie en Arbeidsmarkt	<i>Ergon</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
Jeugd en Onderwijs	<i>Regeling openbaar basisonderwijs de Kempen</i>	<i>Gemeenschappelijk orgaan</i>
	<i>Plusteam</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
	<i>Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
Veiligheid en Handhaving	RIEC	Bestuursconvenant
	<i>Omgevingsdienst Zuid- Oost Brabant</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
	Veiligheidshuis Brabant Zuidoost	Beheersstichting
Bedrijfsvoering	BIZOB	Stichting

6.2 Visie op samenwerking

De gemeente Waalre heeft gekozen voor een bestuursmodel van netwerkgemeente. Kennis, inzichten en relaties worden in (soms) wisselende groepen gedeeld en opgebouwd.⁵⁶ Hiermee wil de gemeente Waalre haar bestuurskracht en toekomstbestendigheid vergroten. Om als zelfstandige netwerkgemeente voldoende robuust te zijn, werkt de gemeente Waalre graag stevig samen. Samenwerking wordt gezocht wanneer dit het resultaat versterkt, wanneer er een hogere doelstelling beoogd is dan de lokale doelstelling. Samenwerking moet volgens Waalre duurzaam gericht zijn op wederzijdse versterking. Waalre heeft als ambitie om de regionale samenwerkingsverbanden verder uit te bouwen en te versterken.⁵⁷

⁵⁶ Coalitieakkoord gemeenteraad Waalre 2014, p. 4.

⁵⁷ Notitie de Kracht van Waalre 2015, p 5.

6.3 Missie bij samenwerking

Wanneer het de eigen bestuurskracht van de gemeente Waalre versterkt, wil Waalre graag samenwerken. Met de omliggende gemeenten werkt Waalre al intensief samen bij de ontwikkeling en/of uitvoering van regionaal en interlokaal beleid. De missie van de gemeente Waalre met betrekking tot samenwerking is als volgt: *“de vertegenwoordigers van de gemeente Waalre in de samenwerkingsverbanden zetten zich maximaal in en leveren hun bijdrage. Waalre wil zich een betrouwbare partner tonen, proactief en resultaat gericht. De democratische controle verdient aandacht bij het samenwerken.”*⁵⁸

6.4 Raadsleden Waalre over de samenwerkingsverbanden van Waalre

Om uit te zoeken waar precies de kennelijke ‘onvrede’ zit bij raadsleden van Waalre met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking, is er gebruik gemaakt van een schriftelijke enquête. De enquête richt zich specifiek op de volgende samenwerkingsverbanden: Metropoolregio Eindhoven (verder: MRE), Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (verder: ODZOB), Veiligheidsregio Brabant- Zuidoost, de Ergon en de GGD. De verzamelde gegevens zijn niet statistisch geanalyseerd. De gegevens zijn hieronder globaal uiteengezet en dienen enkel om een indruk te geven van hoe de raadsleden van Waalre staan tegenover de hiervoor genoemde samenwerkingsverbanden.

De enquête is ingevuld door 9 van de 17 raadsleden. Hiermee is de respons 53 procent. In bijlage I is de enquête opgenomen.

- De enquête begint met de vraag welke samenwerkingsverbanden bekend zijn bij het raadslid. Gemiddeld kan het raadslid zo’n vijf samenwerkingsverbanden noemen. De MRE wordt hierbij het vaakst genoemd.
- Hierna volgt een vraag over hoe het raadslid denkt over de transparantie en communicatie van de samenwerkingsverbanden. De meningen van de raadsleden zijn hierover verdeeld. Veel raadsleden merken op dat er van transparantie geen sprake is en dat de communicatie zeer beperkt is. Een enkeling zegt het idee te hebben dat de samenwerkingsverbanden hun best doen.
- Vervolgens is er gevraagd naar hoe het raadslid denkt over de beïnvloedbaarheid en sturingsmogelijkheden van de raad. Hierop zijn de antwoorden eensgezind. Alle raadsleden geven aan dat ze het idee hebben dat je als raadslid niets tot bijna niets te zeggen hebt over deze samenwerkingsverbanden. Ze vinden de samenwerkingsverbanden nauwelijks beïnvloedbaar en er relatief weinig ruimte is voor inbreng.
- Hierna is gevraagd naar de effectiviteit en de resultaten van de samenwerkingsverbanden. In zijn algemeenheid zijn de raadsleden hier redelijk tevreden over. De Veiligheidsregio en de Ergon worden door twee raadsleden genoemd als effectieve samenwerkingsverbanden.
- Vervolgens wordt aan het raadslid gevraagd of hij zijn sturingsmogelijkheden kent ten aanzien van de samenwerkingsverbanden en in hoeverre hij hier optimaal gebruik van maakt. Uit de ingevulde enquêtes blijkt dat de raadsleden veelal maar summier op de hoogte zijn van hun sturingsmogelijkheden. Door een enkeling wordt sturing middels moties en amendementen genoemd en een aantal noemen het indienen van een zienswijze. Niemand geeft aan optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden.
- Hierna is er gevraagd in hoeverre het raadslid zijn controlemogelijkheden kent en in hoeverre hij hier gebruik van maakt. Maar één raadslid noemt de verantwoordingsplicht. Eén ander raadslid noemt het instellen van een rekenkamer als mogelijkheid. Een enkeling noemt de controle via de jaarrekening. Niemand geeft aan optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden.

⁵⁸ Notitie de Kracht van Waalre p. 5.

- De een na laatste vraag luidt: In hoeverre heeft u er vertrouwen in dat het belang van Waalre via het bestuur wordt meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming? Uit de cijfers blijkt dat hierin voldoende vertrouwen bestaat bij de MRE, de Ergon, de Veiligheidsregio maar ook bij de GGD. Bij de ODZOB blijkt er zeer weinig vertrouwen te zijn.
- De laatste vraag gaat over welke samenwerkingsverbanden het raadslid het meest belangrijk vindt. In feite wordt ieder samenwerkingsverband wel een aantal keer genoemd. De raadsleden geven aan dat in feite alle samenwerkingsverbanden belangrijk zijn voor de gemeente Waalre, omdat het taken betreffen die de gemeente Waalre niet zelfstandig kan uitvoeren.

6.5 Criteria beoordeling democratische legitimiteit

In de komende drie hoofdstukken worden drie van de belangrijkste publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre beoordeeld op hun democratische legitimiteit aan de hand van het onderstaand schema. De criteria zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 4 genoemde instrumenten. Zoals in hoofdstuk 5 genoemd, de formele instrumenten die de raad op basis van de Wgr heeft, dienen er voor om de democratische legitimiteit in verlengd lokaal bestuur te waarborgen.

Instrument			
Criterium		Formeel	Feitelijk
	1	Welk(e) instrument(en) heeft de gemeenteraad om bestuurders van het samenwerkingsverband te controleren?	Maakt de gemeenteraad gebruik van deze instrumenten?
	2	Welk(e) instrument(en) heeft de gemeenteraad om inlichtingen te vragen aan de bestuurders van het samenwerkingsverband?	Maakt de gemeenteraad gebruik van deze instrumenten?
	3	Welk(e) instrument(en) heeft de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur van het samenwerkingsverband?	Maakt de gemeenteraad gebruik van deze instrumenten?
	4	Welk(e) instrument(en) heeft de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op de financiën van het samenwerkingsverband?	Maakt de gemeenteraad gebruik van deze instrumenten?
	5	Welk(e) instrument(en) heeft de gemeenteraad om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het samenwerkingsverband te onderzoeken?	Maakt de gemeenteraad gebruik van deze instrumenten?
	6	Welk(e) instrument(en) heeft de gemeenteraad om verdere sturing te geven aan het samenwerkingsverband?	Maakt de gemeenteraad gebruik van deze instrumenten?

7. METROPOOLREGIO EINDHOVEN

De regio Eindhoven is een bedrijvige regio die volop in ontwikkeling is. Internationale grootheden ASLM en Philips zijn gevestigd in de regio Eindhoven. Het is in de regio goed ondernemen en werken, maar ook zeker goed wonen en recreëren. In de MRE zijn de krachten van 21 gemeenten gebundeld in een gemeenschappelijke regeling om zo de regio te versterken. Ook de gemeente Waalre is één van die 21 gemeenten. Hoe is het voor de gemeente Waalre om als 'kleine' gemeente onderdeel te zijn van zo'n groot geheel? Welke formele invloed heeft de raad van Waalre op dit samenwerkingsverband? Oefent de raad deze formele invloed in de praktijk ook uit? In dit hoofdstuk wordt het samenwerkingsverband de MRE besproken en de rol van de raad van de gemeente Waalre geanalyseerd.

7.1 Inleiding en typering

De MRE is een samenwerkingsverband tussen twee steden en een groot aantal dorpen. De MRE komt voort uit het voormalige Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (verder: SRE). In het SRE werd al jarenlang samengewerkt. Dit samenwerkingsverband was aan vernieuwing toe. Dit heeft er toe geleid dat het SRE is gaan transformeren naar een nieuwe bestuurlijke regionale samenwerkingsorganisatie. De nieuwe bestuurlijke regionale samenwerking heeft geleid tot de MRE.⁵⁹

De 21 gemeenten van de MRE werken samen om de regio verder te ontwikkelen. Samen zijn ze een regio gespecialiseerd op het gebied van technologie. Internationaal wordt dit erkend. Veel mensen verhuizen dan ook naar één van de 21 gemeenten. De MRE geeft zelf aan een goede reputatie te hebben, deze reputatie biedt echter geen garantie voor de toekomst. Alleen samen kunnen deze gemeenten de welvaart en het welzijn van de regio in stand houden en waar mogelijk verbeteren. Om die reden willen de 21 gemeenten niet alleen samenwerken, maar zijn zij dat ook genoodzaakt. De MRE werkt samen met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties aan een regionale strategie op de domeinen economie, ruimte en mobiliteit.⁶⁰

7.2 Doel samenwerking

Na de transformatie van SRE naar MRE is de organisatie flink afgeslankt. In de nieuwe organisatie is geen plaats meer voor uitvoerende, projectmatige activiteiten.⁶¹ De MRE richt zich dus specifiek op strategische bestuurlijke samenwerking. In artikel 3 van de gemeenschappelijke regeling staan de doelen voor het samenwerkingsverband beschreven. Dit artikel is als volgt:

Artikel 3 lid 1 en 2 Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Eindhoven

1. De regeling is getroffen met het oog op het behoud en verstevigen van de internationale concurrentie positie van de gemeenten.
2. Het doel van de Metropoolregio is het organiseren van een adequate vorm van samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen overheid en maatschappelijke partners ter behartiging van de gezamenlijke belangen op de thema's economie, mobiliteit en ruimte, zoals nader uitgewerkt in een regionale agenda.

De ambitie van de MRE is om in het jaar 2020 tot de wereldtop te behoren als technologieregio, waarbij een sterke economie wordt gecombineerd met hoge ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.⁶²

⁵⁹ Website MRE (onder het kopje: Wat).

⁶⁰ Website MRE (onder het kopje: Wat).

⁶¹ Website MRE (onder het kopje: Wat).

⁶² Website MRE (zoek op: Ambitie).

7.3 Bestuurlijke inrichting MRE

De MRE is een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het openbaar lichaam is gevestigd te Eindhoven. Delen van de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam kunnen in verschillende deelnemende gemeenten gehuisvest zijn. Het bestuur van de MRE bestaat, krachtens de wettelijke bepalingen uit de Wgr, uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Deze bestuursorganen laten zich in hun taakoefening bijstaan door een regionaal platform en andere overlegorganen. Het regionaal platform en de andere overlegorganen zijn geen formele bestuursorganen van de MRE, maar dienen ter ondersteuning van het bestuur.

7.3.1 Samenstelling van het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van de MRE bestaat uit 24 leden. De raden van de deelnemende gemeenten wijzen ieder één lid aan. De gemeente Eindhoven en de gemeente Helmond wijzen voorts hun burgemeester aan als lid van het algemeen bestuur. Bovendien wijzen de raden die zowel een lid in het algemeen bestuur hebben als in het dagelijks bestuur, ook een tweede lid aan voor het algemeen bestuur. Op grond van artikel 13 lid 1 Wgr bestaat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, dat mede door de raad is ingesteld, uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, met inbegrip van de voorzitter, worden aangewezen. Het algemeen bestuur van de MRE bestaat bijna alleen maar uit wethouders en burgemeesters. Enkel de gemeenten Valkenswaard en Nuenen hebben gekozen voor afvaardiging van een raadslid voor lid van het algemeen bestuur of plaatsvervangend lid. De gemeente Waalre heeft er voor gekozen om de burgemeester af te vaardigen als algemeen bestuurslid en als plaatsvervangend lid één van de wethouders.

7.3.2 Samenstelling van het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van de MRE bestaat uit een voorzitter, zijnde de burgemeester van Eindhoven, een vicevoorzitter, zijnde de burgemeester van Helmond en één overig uit het algemeen bestuur afkomstig lid, dat door het algemeen bestuur is aangewezen. De burgemeester van Best is gekozen als derde lid. De gemeente Waalre heeft geen plaats in het dagelijks bestuur.

7.3.3 De voorzitter

De burgemeester van Eindhoven is volgens de regeling de voorzitter van de MRE.

7.4 Beoordeling democratische legitimiteit

In bijlage II wordt middels een schematisch overzicht uitgebreid ingegaan op de (formele) instrumenten ter waarborging van democratische legitimiteit en de praktijk bij het samenwerkingsverband MRE. Hieronder volgt alleen de conclusie.

Geconcludeerd kan worden dat de MRE in zijn gemeenschappelijke regeling goed vormgeeft aan de instrumenten die de raad op basis van de Wgr heeft. Zo geeft de regeling, naast het geregelde in de Wgr, expliciet de mogelijkheid tot het ter verantwoording roepen, het om inlichtingen vragen en de mogelijkheid tot ontslag van bestuursleden. Ook geeft de gemeenschappelijke regeling zelf een aparte toelichting over hoe de MRE de democratische legitimiteit mee wil nemen in zijn regeling. Dit is iets wat het samenwerkingsverband siert.

Met betrekking tot de (formele) instrumenten die de raad van de gemeente Waalre heeft om de democratische legitimiteit in de MRE te waarborgen, kan het volgende geconcludeerd worden: over het algemeen doet de raad zijn best om zijn instrumenten te benutten. Vaak gebeurt dit dan wel pas op momenten achteraf, bijvoorbeeld bij de begroting, in plaats van vooraf. De raad vraagt niet proactief om inlichtingen en roept geen bestuurslid ter verantwoording. De inlichtingen en verantwoordingsplicht zijn instrumenten die niet door de raad benut worden, maar wel benut zouden kunnen worden. In financieel opzicht maakt de raad van Waalre jaarlijks zijn zienswijze kenbaar over de ontwerpbegroting.

Je merkt dat raadsleden nog zoekende zijn naar wat hun instrumenten zijn en wanneer zij die kunnen benutten. Dit blijkt onder andere ook uit de afgenomen enquête.

Buiten het wettelijk verplichte, is de MRE zelf ook bezig met de bevordering van de democratische legitimiteit in het samenwerkingsverband. Zo organiseert de MRE twee maal per jaar een bijeenkomst voor raadsleden. Op die manier probeert de MRE raadsleden te betrekken bij het samenwerkingsverband. Centraal bij deze bijeenkomsten staat het in een vroeg stadium meepraten over de Regionale Agenda. Daarnaast legt de MRE kader stellende documenten en andere grote dossiers voor aan de raden. Zij mogen hier dan een reactie op geven. Bovendien is er een werkgroep met raadsleden die zich bezig houdt met hoe verder invulling kan worden gegeven aan de rol van raadsleden in de MRE. Na navraag te hebben gedaan bij de MRE, blijkt dat raadsleden van Waalre zich steeds minder opgeven voor de georganiseerde raadsbijeenkomsten. Bij de laatste bijeenkomst waren slechts vier aanmeldingen vanuit Waalre.

Kortom, in samenspraak tussen raad en college zou er gekeken kunnen worden naar hoe hetgeen wat besproken wordt binnen het bestuur van de MRE, gerapporteerd wordt aan de raad. Op die wijze krijgt de inlichtingenplicht een meer proactief karakter. Eén raadsinformatieavond per jaar, met dit samenwerkingsverband als thema, zou hiervoor een mogelijkheid kunnen zijn. Bij voorkeur voor 15 april van het lopende jaar, zodat tegelijk de ontwerpbegroting van de MRE besproken kan worden. Ook zou de raad van de gemeente Waalre wat meer proactief kunnen zijn met het ter verantwoording roepen van het algemeen bestuurslid en vaker aanwezig kunnen zijn bij raadsledenbijeenkomsten georganiseerd door de MRE.

8. VEILIGHEIDSREGIO BRABANT-ZUIDOOST

Vanuit de wetgever bestaat er een overtuiging dat veiligheidsvraagstukken niet alleen op gemeentelijke schaal op te lossen zijn, hiervoor is namelijk de regio nodig. Hierdoor is per 1 oktober 2010 de Wet veiligheidsregio's ingetreden. De Wet veiligheidsregio's beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en crisisbeheersing. De voorgaande taakvelden zijn ondergebracht in een regionale veiligheidsorganisatie, de Veiligheidsregio. Welke formele invloed heeft de raad van de gemeente Waalre op dit 'verplichte' samenwerkingsverband? Oefent de raad deze formele invloed in de praktijk ook uit? In dit hoofdstuk wordt het samenwerkingsverband Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost besproken en de rol van de raad van de gemeente Waalre geanalyseerd.

8.1 Inleiding en typering

De Wet veiligheidsregio's draagt de colleges van de gemeenten op een gemeenschappelijke regeling af te sluiten en veiligheidsregio's te vormen. Voor de gemeente Waalre betekende de Wet veiligheidsregio's concreet dat zij een openbaar lichaam op moesten richten onder de noemer: 'Veiligheidsregio'. De gemeente Waalre heeft, in samenwerking met 20 andere gemeenten, per 1 januari 2011 de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant opgericht. Een aantal belangrijke organisaties die Waalre had rondom veiligheidsaspecten, zijn omgevormd tot deelname aan de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost.

8.2 Doel samenwerking

In artikel 3 van de gemeenschappelijke regeling staan de doelen voor het samenwerkingsverband beschreven. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 3 lid 1 Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

1. De veiligheidsregio behartigt de belangen van de gemeenten in het samenwerkingsgebied op de terreinen van:

- a. Brandweezorg
- b. Ambulancezorg
- c. Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
- d. Rampenbestrijding en crisisbeheersing
- e. Gemeenschappelijke meldkamer.

8.3 Bestuurlijke inrichting Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is een gemeenschappelijk openbaar lichaam.⁶³ Het openbaar lichaam is gevestigd te Eindhoven. Het bestuur van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost bestaat, krachtens de wettelijke bepalingen uit de Wgr, uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Deze bestuursorganen laten zich in hun taakoefening bijstaan door commissies.

8.3.1 Samenstelling van het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Dit is anders dan het bepaalde in artikel 13 lid 1 Wgr. Dit artikel bepaald dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam kan bestaan uit raadsleden en/of collegeleden en/of burgemeesters. In plaats van dat gemeenteraden een keuze hebben in wie ze afvaardigen als algemeen bestuurslid, wordt de burgemeester op grond van de Wet veiligheidsregio's en daarmee de gemeenschappelijke regeling automatisch tot lid van het algemeen bestuur benoemd.

⁶³ Artikel 1 van de regeling

8.3.2 Samenstelling van het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Brabant- Zuidoost bestaat ten minste uit de voorzitter en vicevoorzitter van het algemeen bestuur, maar kan aangevuld worden met maximaal drie andere leden uit het algemeen bestuur. De gemeente Waalre heeft geen vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur.

8.3.3 De voorzitter

De burgemeester van Eindhoven is krachtens de regeling de voorzitter van de Veiligheidsregio Brabant- Zuidoost.

8.4 Beoordeling democratische legitimiteit

In bijlage III wordt middels een schematisch overzicht uitgebreid ingegaan op de (formele) instrumenten ter waarborging van democratische legitimiteit en de praktijk bij het samenwerkingsverband de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. Hieronder volgt alleen de conclusie.

De Veiligheidsregio is een aparte vorm van samenwerking. De Veiligheidsregio is verplicht op grond van de Wet veiligheidsregio's, maar stoelt desalniettemin ook op de Wgr. De instrumenten die de raad heeft op grond van de Wgr, gelden ook bij een 'verplichte' samenwerking, tenzij de Wet veiligheidsregio's hiervan afwijkt (Lex specialis). De gemeenschappelijke regeling heeft een toelichting opgenomen waarin de uitgangspunten bij de gemeenschappelijke regeling worden beschreven. In de toelichting wordt beschreven dat de instrumenten die de raad op basis van de Wgr heeft, gebruikt moeten worden om controle en invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van de Veiligheidsregio.

Dit zou een verwarring kunnen scheppen. Enerzijds stelt de Veiligheidsregio dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de democratische legitimiteit, maar anderzijds wordt één van de belangrijkste instrumenten, de ontslagmogelijkheid, wel ingeperkt door de Wet veiligheidsregio's. Bovendien heeft de gemeenschappelijke regeling zelf ook geen eigen bepalingen opgenomen over de verantwoording en inlichtingenplicht jegens de raad.

In de praktijk wordt er door de raad van Waalre dan ook maar weinig ondernomen met betrekking tot dit samenwerkingsverband. De houding van de raadsleden is erg afwachtend en beperkt zich tot het geven van een zienswijzen wanneer hier om gevraagd wordt. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om inlichtingen te vragen en het algemeen bestuurslid ter verantwoording te roepen. Ook is er geen gemeenschappelijke rekenkamer ingesteld of de eigen rekenkamercommissie gevraagd om onderzoek te doen naar dit samenwerkingsverband. Uit de raadsenquête blijkt dat raadsleden overwegend tevreden zijn over de resultaten van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit Waalre in het samenwerkingsverband. Dit verklaart misschien waarom er minder gebruik wordt gemaakt van de instrumenten.

Redelijk recent is de Veiligheidsregio begonnen met het opzetten van zogenoemde raadsledenbijeenkomsten, juist om raadsleden meer te betrekken bij het samenwerkingsverband. Deze bijeenkomsten biedt namelijk voor raadsleden de mogelijkheid om een kijkje te nemen in de keuken van de Veiligheidsregio. De raadsleden van Waalre hebben zich echter voor géén enkele bijeenkomst opgegeven.

Het is lastig om te bepalen hoe er vorm gegeven kan worden aan de democratische legitimiteit binnen het 'verplichte' samenwerkingsverband de Veiligheidsregio. Omdat juist die democratische legitimiteit centraal staat in dit onderzoek en bovendien ook één van de beginselen is van verlengd lokaal bestuur, wordt hieronder ingegaan op hoe de Veiligheidsregio zich verhoudt tot verlengd lokaal bestuur.

8.5 De Veiligheidsregio vs. verlengd lokaal bestuur

De Veiligheidsregio is een verplichte vorm van samenwerking. Het is in dit kader derhalve interessant om kort in te gaan op hoe een verplichte samenwerking als de Veiligheidsregio zich verhoudt tot verlengd lokaal bestuur. De beginselen van verlengd lokaal bestuur zijn, zoals in hoofdstuk 3 genoemd: de vrijwilligheid van de samenwerking, de democratische legitimatie die via de deelnemende gemeentebesturen verloopt en als laatste de specifieke taakopdracht vanuit de deelnemers aan het samenwerkingsverband. In de memorie van toelichting van de Wet veiligheidsregio's stelt de wetgever zich op het standpunt dat de veiligheidsregio gebaseerd is op verlengd lokaal bestuur en stoelt op de Wgr.⁶⁴ Dat is opmerkelijk gezien het volgende:

De vrijheid van samenwerking, een beginsel van verlengd lokaal bestuur, is met de Wet veiligheidsregio's ontnomen. Artikel 9 van de Wet Veiligheidsregio's verplicht het college van een gemeente namelijk tot het instellen van een openbaar lichaam op basis van de Wgr met de noemer 'Veiligheidsregio'.

Bovendien is het college verantwoordelijk voor afvaardiging van een lid voor het algemeen bestuur. Hierin heeft het college echter geen keuze. In artikel 11 lid 1 Wet veiligheidsregio's staat dat, in afwijking van artikel 13 Wgr, het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De raad is niet bevoegd om een burgemeester te ontslaan, dit verloopt namelijk via de kroon. Hierdoor is een van de instrumenten van de raad ter bevordering van democratische legitimiteit, de ontslagmogelijkheid, helemaal ingeperkt.

Het laatste beginsel, de taakopdracht, wordt door de Wet veiligheidsregio's ook ingeperkt. Artikel 10 van de Wet Veiligheidsregio's schrijft namelijk voor welke bevoegdheden er moeten worden overgedragen.

Kortom, de Wet veiligheidsregio's en daarmee de Veiligheidsregio Brabant- Zuidoost beperkt de beginselen van verlengd lokaal bestuur en maakt daarmee vergaande inbreuk op de betekenis van de Wgr. Aan gemeentebesturen wordt opgedragen om zelf zorg te dragen voor de democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij hoe ze dit kunnen doen in het geval van een verplichte samenwerking, zoals de Veiligheidsregio. Het is in ieder geval niet raar dat raadsleden zich 'machteloos' voelen ten opzichte van deze verplichte samenwerking.⁶⁵

⁶⁴ Kamerstukken II 2006-07, 31117, 3, p. 9. (Memorie van toelichting)

⁶⁵ Een van de geënquêteerden noemde de gemeente Waalre 'machteloos' ten opzichte van dit samenwerkingsverband.

9. OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT

De laatste gemeenschappelijke regeling die onderzocht wordt, is de gemeenschappelijke regeling voor de regionale uitvoeringsdienst Zuidoost-Brabant. Deze gemeenschappelijke regeling wordt in spreektaal omgevingsdienst Zuidoost-Brabant genoemd en wordt in dit onderzoek verder afgekort als ODZOB. De ODZOB richt zich specifiek op het omgevingsrecht. Het omgevingsrecht richt zich op haar plaats weer op de veiligheid en gezondheid van mensen en dieren en de duurzaamheid en kwaliteit van hun leefomgeving. Omgevingsdiensten zijn gericht op de handhaving van het omgevingsrecht.⁶⁶ Welke formele invloed heeft de raad van de gemeente Waalre op dit samenwerkingsverband? Oefent de raad deze formele invloed in de praktijk ook uit? In dit hoofdstuk wordt het samenwerkingsverband ODZOB besproken en de rol van de raad van de gemeente Waalre geanalyseerd.

9.1 Inleiding en typering

Invoering van regionale uitvoeringsdiensten of omgevingsdiensten zijn momenteel nog niet verplicht op basis van de nieuwe Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (verder: Wabo). De wetsbehandeling hiervan loopt nog; in de praktijk zijn de gemeenten al van start gegaan.⁶⁷ De ODZOB valt dan ook (nog) niet te typeren als ‘verplichte’ samenwerkingsvariant op grond van de wet, maar wordt wel zo ervaren. Voor samenwerking op het gebied van omgevingsrecht zijn momenteel de werkgebieden die de Veiligheidsregio hanteert, leidend voor het opzetten van een regionale uitvoeringsdienst. Het basistakenpakket bevat zware milieutaken van gemeenten, maar verder moeten gemeenten zelf invulling geven aan de uitvoeringsdienst.⁶⁸

De ODZOB is opgericht op 1 juni 2013 om een verdere verbetering tot stand te brengen in de dienstverlening bij de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken en de kwaliteit en veiligheid van de werk- en leefomgeving. De ODZOB is een openbaar lichaam, gevormd door 21 gemeenten en de provincie Noord-Brabant.⁶⁹

9.2 Doel samenwerking

In artikel 2 van de gemeenschappelijke regeling staan de doelen voor het samenwerkingsverband beschreven. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 2 lid 3 Gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst

3. Het openbaar lichaam is ingesteld om ten behoeve van de deelnemers taken uit te voeren op het gebied van het omgevingsrecht en om als verlengstuk van het lokaal en provinciaal bestuur een bijdrage te leveren aan een leefbare en veilige werk- en leefomgeving van de regio Zuidoost-Brabant.

9.3 Bestuurlijke inrichting ODZOB

De ODZOB is een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het openbaar lichaam zit gevestigd te Eindhoven. Het bestuur van ODZOB bestaat, krachtens de wettelijke bepalingen uit de Wgr, uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Deze bestuursorganen laten zich in hun taakoefening bijstaan door commissies.

⁶⁶ Website ODZOB (onder het kopje: over ons).

⁶⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur 2015, p. 29.

⁶⁸ Kamerstuk 29 383 nr 130 Kamerstukken II 2008-09, 29383, 130, p. 2.

⁶⁹ Website ODZOB (onder het kopje: over ons).

9.3.1 Samenstelling van het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit een lid van het college van elk van de deelnemende gemeenten. Dit is anders dan het bepaalde in artikel 13 lid 1 Wgr. Dit artikel bepaalt dat het algemeen bestuur van een openbaar lichaam kan bestaan uit raadsleden en/of collegeleden. In plaats van dat gemeenteraden een keuze hebben in wie ze afvaardigen als algemeen bestuurslid, wordt een door en uit het college gekozen lid op grond van de gemeenschappelijke regeling automatisch tot lid van het algemeen bestuur benoemd.

9.3.2 Samenstelling van het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van de ODZOB bestaat ten minste uit 3 leden en maximaal uit 6 leden. Deze leden worden gekozen door en uit leden van het algemeen bestuur. De gemeente Waalre heeft geen vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur.

9.3.3 De voorzitter

De voorzitter wordt, krachtens de gemeenschappelijke regeling, door en uit het algemeen bestuur aangewezen. Een wethouder van de gemeente Heeze-Leende is de voorzitter.

9.4 Beoordeling democratische legitimiteit

In bijlage IV wordt middels een schematisch overzicht uitgebreid ingegaan op de (formeel) instrumenten ter waarborging van democratische legitimiteit en de praktijk bij het samenwerkingsverband de ODZOB. Hieronder volgt alleen de conclusie.

De gemeenschappelijke regeling lijkt qua structuur en grondslag veel op die van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost. Hoewel de gemeenschappelijke regeling (nog) niet verplicht is, is het gebruikelijk om voor hetzelfde gebied als de Veiligheidsregio, ook een omgevingsdienst op te richten. De ODZOB heeft de vorm van een openbaar lichaam en volgt dan ook de wettelijke bepalingen die in de Wgr staan. De instrumenten die de raad op grond van de Wgr heeft, gelden dus ook voor de gemeenschappelijke regeling ODZOB.

In de praktijk blijkt dat de raad van Waalre maar weinig gebruik maakt van zijn instrumenten ter beïnvloeding van dit samenwerkingsverband. Zo blijkt dat er nog nooit een algemeen bestuurslid ter verantwoording is geroepen of om inlichtingen is gevraagd. Een zienswijze op de ontwerpbegroting wordt wel keurig ingediend, maar wel pas nadat hier om gevraagd wordt door de omgevingsdienst. De raad heeft voorts nog niet gevraagd om een gemeenschappelijke rekenkamerfunctie op ODZOB-niveau. In het verleden is er, voor zover bekend, eenmaal een motie ingediend bij het college met het verzoek van de raad om met betrekking tot een bepaald onderwerp, actie te ondernemen. Wat hiermee gedaan is, is onbekend. Wat wel opgemerkt mag worden is dat de ODZOB met de laatste wijziging van de gemeenschappelijke regeling de termijn voor het indienen van zienswijzen heeft verlengd van zes naar tien weken. Dit zijn meer weken dan op grond van de Wgr gegeven. Dit komt de democratische legitimiteit ten goede.

Kortom, de gemeenteraad van Waalre maakt zeer beperkt gebruik van zijn instrumenten ter beïnvloeding van het samenwerkingsverband ODZOB. Anderzijds onderneemt de ODZOB ook maar weinig om de raad te betrekken bij dit samenwerkingsverband. De raadsledenbijeenkomsten, zoals die bij de MRE en de Veiligheidsregio georganiseerd worden, organiseert de ODZOB niet. De ODZOB heeft het karakter van een zelfstandige uitvoerende organisatie waar de raad van Waalre zich maar zeer summier bij betreft en zeer summier bij betrokken wordt.

10. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit document is onderzocht op welke wijze invulling is gegeven aan de rol van de raad in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In het bijzonder is de rol van de raad van de gemeente Waalre onderzocht. Leidend in dit onderzoek is de centrale vraagstelling. In dit hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen.

10.1 De centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling is als volgt: *‘Welke aanbevelingen ter versterking van de democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn af te leiden uit een toetsing van de mogelijke formele instrumenten die de gemeenteraad van Waalre kan inzetten ter beïnvloeding van regionale samenwerking?’*

10.2 Conclusies

De centrale vraag gaat in op vier aspecten, namelijk: Wat zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden? Welke formele instrumenten zijn er weggelegd voor de raad ter beïnvloeding van intergemeentelijke samenwerking? Wat is democratische legitimiteit en hoe kunnen instrumenten worden ingezet om de democratische legitimiteit te versterken? Hieronder worden eerst de deelconclusies van deze aspecten weergegeven. Vervolgens volgt een eindconclusie.

➤ *Intergemeentelijke samenwerking*

Voor de totstandkoming van een intergemeentelijke samenwerking is de Wgr het uitgangspunt. In de Wgr is vastgelegd op welke wijze een gemeenschappelijke regeling kan worden vormgegeven. De Wgr kent vijf verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking, namelijk het openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsorganisatie, de centrumregeling en de regeling zonder meer. De Wgr biedt het juridisch kader en de organisatie- en procedureregels van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband. Ook regelt de Wgr de verhouding tussen de organisatie van het samenwerkingsverband en het gemeentebestuur.

Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr wordt primair gekarakteriseerd als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Verlengd lokaal bestuur houdt in dat de samenwerking tussen gemeenten plaatsvindt op vrijwillige basis, de democratische legitimiteit verloopt via de gemeentebesturen zelf en als laatste moet er sprake zijn van een specifieke taakopdracht vanuit de deelnemende gemeenten van het samenwerkingsverband.

➤ *Instrumenten van de raad bij intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr*

De raad kan zelf, of tezamen met het college of de burgemeester, een gemeenschappelijke regeling treffen. Bovendien kan het college of de burgemeester ook zelf een gemeenschappelijke regeling treffen. Of de raad mede partij is in de gemeenschappelijke regeling, is bepalend voor de mate van de sturing door de raad. Zo vraagt een collegeregeling meer om een actieve sturing vanuit het college dan vanuit de raad. De instrumenten die de raad op grond van de Wgr en de Gemw heeft dienen er voor om de democratische legitimiteit in verlengd lokaal bestuur te borgen. Deze instrumenten zijn samengevat: de verantwoordingsplicht, de inlichtingenplicht, de ontslagmogelijkheid, het instellen van een rekenkamercommissie, de financiële controlemogelijkheid en een mogelijkheid tot sturing.

De verantwoordingsplicht en de financiële controlemogelijkheid zijn de twee controlerende instrumenten die de raad heeft om het bestuur en de financiën van het samenwerkingsverband te controleren. Deze instrumenten hebben een reactief karakter, omdat ze vaak pas worden ingezet wanneer een situatie daartoe aanleiding geeft, of de (ontwerp) begroting/ jaarrekening wordt gepresenteerd.

De inlichtingenplicht en het instellen van een rekenkamercommissie zijn instrumenten die er voor dienen om de raad wat meer proactief bij het samenwerkingsverband te betrekken. De raad kan te allen tijde om inlichtingen vragen bij de vertegenwoordiger in het algemeen bestuur, afgevaardigd door de eigen gemeente. Deelnemende raden (minimaal twee of méér) kunnen ook tezamen een gemeenschappelijke rekenkamer instellen om zo de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur van het samenwerkingsverband te onderzoeken.

Sturing aan het samenwerkingsverband kan de raad geven door het inzetten van het instrument tot het ontslaan van een algemeen bestuurslid. Ook door invulling te geven aan de tekst van de gemeenschappelijke regeling, kan de raad sturing geven aan het samenwerkingsverband. De twee bovengenoemde sturingsmogelijkheden spelen niet in ieder intergemeentelijk samenwerkingsverband een rol, maar zijn afhankelijk van het feit of de raad mede partij is in de gemeenschappelijke regeling.

➤ *Democratische legitimiteit*

Het begrip democratische legitimiteit kent drie aspecten. Enerzijds moet voldaan worden aan de eis dat burgers invloed moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van het vertegenwoordigende orgaan. Anderzijds moet voldaan worden aan de eis dat vertegenwoordigende lichamen richting kunnen geven aan het overheidsoptreden en ten slotte moet er voldaan worden aan de eis dat vertegenwoordigende lichamen in staat moeten zijn om het overheidsoptreden te controleren en bestuurders te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Uitgaande van bovenstaande uitgangspunten, is intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr niet aan te merken als democratisch gelegitimeerd. Vertegenwoordigers van het samenwerkingsverband worden immers niet direct door het volk gekozen. Bovendien is de sturing die je als vertegenwoordiger, namens de gemeente, aan het bestuur van het samenwerkingsverband kan geven, maar beperkt. Je bent ten slotte maar één van de deelnemende gemeenten. De democratische verantwoording tussen raad en het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband is goed geborgd in de Wgr. Er bestaat echter geen verantwoordingsrelatie tussen de raad en het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband.

De wetgever denkt er anders over en is van mening dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het democratisch gelegitimeerde karakter van het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband vertegenwoordigt immers het bestuursorgaan door wie het is ingesteld, en niet de hele bevolking. De wetgever beoogt met verlengd lokaal bestuur dat samenwerkingsverbanden geworteld zijn in gemeenten. Gemeenten ontlenen daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimiteit. Om te beoordelen of samenwerkingsverbanden voldoende democratisch gelegitimeerd zijn, moet er gekeken worden of raadsleden voldoende gebruik maken van hun instrumenten om invloed uit te oefenen op het samenwerkingsverband.

➤ *Democratische legitimiteit bij de samenwerkingsverbanden van Waalre*

Voor dit onderzoek zijn drie samenwerkingsverbanden van de gemeente Waalre onderzocht. Uit de toetsing van de instrumenten die de raad op grond van de Wgr en de Gemw heeft en de afgenomen raadsenquête, blijkt dat raadsleden niet optimaal gebruik maken van hun instrumenten. Dit ligt enerzijds aan een stukje onbekendheid bij raadsleden met de mogelijkheden die de wet biedt. Anderzijds ligt dit aan de wat afwachtende houding van de raadsleden. In de enquête geven meerdere raadsleden aan dat zij niet op de hoogte zijn van hun instrumenten. Wanneer er toch een instrument ingezet wordt, gebeurt dit vaak pas achteraf. De raad gebruikt zijn instrumenten reactief, zoals bijvoorbeeld bij het indienen van een zienswijze op een (ontwerp) begroting/ jaarrekening. Er wordt door raadsleden niet proactief om inlichtingen gevraagd en ook worden er geen bestuurders ter verantwoording

geroepen. De raad is zelf verantwoordelijk voor de democratische legitimiteit en geeft hier momenteel nog beperkt invulling aan.

Buiten de formele beïnvloeding van het samenwerkingsverband door middel van instrumenten, kunnen raadsleden ook informeel invloed uitoefenen op het samenwerkingsverband. Zo organiseren de onderzochte samenwerkingsverbanden zo nu en dan raadsbijeenkomsten. Deze bijeenkomsten lenen zich voor informele beïnvloeding. In de praktijk blijkt dat de raadsleden van Waalre deze bijeenkomsten gering bezoeken.

➤ *Democratische legitimiteit versterken*

De wettelijk toegekende bevoegdheden aan de raad, dienen er voor om de democratische legitimiteit te waarborgen. De democratische legitimiteit kan versterkt worden door het actief inzetten van instrumenten. Om instrumenten actief in te kunnen zetten, is het van belang dat raadsleden op de hoogte zijn van hun wettelijk toegekende taken. Raadsleden zouden een meer proactieve houding kunnen innemen ten opzichte van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit bereiken ze bijvoorbeeld door het frequent vragen om inlichtingen en, waar nodig, het ter verantwoording roepen van de vertegenwoordiger vanuit de gemeente. Ook het gezamenlijk (met andere deelnemende gemeenteraden) indienen van een zienswijze, bijvoorbeeld op de (ontwerp) begroting, versterkt de invloed.

Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten leidt tot gezamenlijk genomen besluiten. Uiteindelijk ben je maar één van de zoveel gemeenten. De invloed van individuele gemeenteraden neemt af. Bovendien is geconstateerd dat een aantal samenwerkingsverbanden verplicht is. Hier neemt de invloed van de raad veelal af en daar kun je niets aan doen.

➤ *Eindconclusie*

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden staan niet op zichzelf, maar moeten gezien worden als het verlengde van de deelnemende gemeenten. Er bestaat een verschil tussen de theorie (wet) en praktijk: er is een verschil tussen wat formeel geregeld is en het functioneren daarvan bij gemeenten, in dit geval de gemeente Waalre. Er zijn wel degelijk juridische mogelijkheden voor de raad om betrokken te blijven bij het functioneren van gemeenschappelijke regelingen. Zo kunnen tekortkomingen in het functioneren van het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband, gedeeltelijk, worden opgevangen door de controlerende instrumenten van de raad. Op basis van de raadsenquête en de praktijk blijkt dat de raad van Waalre beperkt op de hoogte is en weinig gebruik maakt van zijn instrumenten. De raad van Waalre is zelf verantwoordelijk voor de borging van de democratische legitimiteit en kan dit alleen op een goede manier doen wanneer er door de raad (proactief) gebruik wordt gemaakt van de hen ter beschikking staande instrumenten. Dit betreft allereerst formele instrumenten, maar zeker ook informele instrumenten.

10.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het verrichte onderzoek en de daaruit voortkomende conclusies, wordt er in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan. Richtlijn voor het geven van aanbevelingen is de vraag hoe de raad van de gemeente Waalre in de toekomst zijn democratische legitimiteit in het kader van intergemeentelijke samenwerking kan versterken. De aanbevelingen zijn gericht aan de gemeente Waalre, waarbij de aanbevelingen specifiek aan bepaalde doelgroepen wordt gedaan.

Aanbevolen wordt:

❖ *Ken je instrumentarium:*

De raad van Waalre is zelf verantwoordelijk voor de borging van de democratische legitimiteit en heeft hiervoor een aantal wettelijk toegekende bevoegdheden. Raadsleden van Waalre moeten op de hoogte zijn van hun instrumentarium.

Ze moeten weten hoe en wanneer zij bepaalde instrumenten in kunnen zetten. Geadviseerd wordt om dit onderzoek ter kennisgeving te agenderen in een van de komende raadsvergaderingen. Bovendien zou de raadsgriffie op dit punt een wat meer adviserende en ondersteunende rol kunnen vervullen.

❖ *Investeer in regionale relaties:*

Regelmatig worden er raadsbijeenkomsten of informatieavonden georganiseerd door de organisatie van het intergemeentelijk samenwerkingsverband. Hierbij blijkt dat het aantal raadsleden vanuit Waalre dat deelneemt aan deze bijeenkomsten, aan de kleine kant is. Dit is juist een informele ontmoetingsplek om te investeren in relaties binnen de regio. Aan de raad wordt aanbevolen om deze regiobijeenkomsten meer te bezoeken.

❖ *Proactief in plaats van reactief:*

De gemeenteraad van Waalre heeft de neiging om vaak pas achteraf instrumenten in te zetten. De raadsleden vertonen een reactieve houding ten opzichte van beïnvloeding van intergemeentelijke samenwerking. Raadsleden zouden een meer proactieve houding kunnen innemen en dan met name bij het ter verantwoording roepen of het om inlichtingen vragen. Het vragenhalfuurtje, wat standaard geagendeerd staat bij raadsvergaderingen, is hier een goede gelegenheid voor.

❖ *Samenspraak bij een burgemeesters- of collegeregeling:*

In samenspraak tussen de burgemeesters en/of het college enerzijds en de raad anderzijds zou er gekeken kunnen worden naar hoe hetgeen wat besproken wordt binnen het bestuur van een burgemeesters- of collegeregeling, wordt gerapporteerd aan de raad. Op die wijze krijgt de inlichtingenplicht een meer proactief karakter.

❖ *Thematische raadsinformatieavond:*

Voor 'belangrijke' samenwerkingsverbanden zou er gekozen kunnen worden om één maal per jaar intern een thematische raadsbijeenkomst te organiseren waarin actuele ontwikkelingen met betrekking tot het samenwerkingsverband, besproken kunnen worden. Bij voorkeur vindt deze bijeenkomst plaats voor de behandeling van de begroting van het samenwerkingsverband.

❖ *Samen sta je sterker:*

Gemeenteraden hebben de mogelijkheid om in plaats van alleen, samen met andere gemeenten een zienswijze in te dienen op een (ontwerp) begroting/ jaarrekening. Met een 'gezamenlijke' zienswijze kunnen raden meer invloed uitoefenen. Ze zijn dan niet meer één van de deelnemende gemeente, maar 'meerdere' gemeenten. In het vervolg zou de raad van Waalre gebruik kunnen maken van deze optie.

❖ *Maximale transparantie processen en activiteiten:*

De raad is alleen in staat om zijn rol ten opzichte van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden goed uit te voeren, wanneer er sprake is van maximale transparantie van processen en activiteiten. Zeer actieve communicatie vanuit het samenwerkingsverband, en de vertegenwoordiger namens Waalre in het algemeen bestuur, is hiervoor een voorwaarde. Wanneer dit niet of niet voldoende het geval is dan kan een bestuurder ter verantwoording worden geroepen. Dit zou de raad dan ook echt meer proactief kunnen doen.

❖ *Stel werkgroepen samen:*

Raadsleden geven aan dat het werk dat komt kijken bij de grote hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden, niet te combineren is met de rest van hun taken. Het kost te veel tijd. De raad van Waalre kan er voor kiezen om werkgroepen samen te stellen die periodiek het samenwerkingsverband evalueren en deze evaluatie communiceren aan de rest van de raad. Per 'belangrijk' samenwerkingsverband kunnen bijvoorbeeld twee raadsleden gekozen worden als 'verantwoordelijke' voor dit samenwerkingsverband. Maak van tevoren, raadsbreed, afspraken over deze evaluaties.

❖ *Kom met een concreet raadsvoorstel:*

De gemeente Waalre is voornemens een werkgroep Regionale Samenwerking in te stellen. Deze werkgroep zou de aanbevelingen uit dit rapport kunnen transformeren in een concreet voorstel. Om deze werkgroep wat werk uit handen te nemen, is in bijlage V een concept raadsvoorstel opgenomen die de werkgroep als richtlijn kan aannemen.

LITERATUURLIJST

Boeken

Baarda en De Goede 2006

D.B. Baarda en M.P.M. de Goede, *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*, Houten: Wolters-Noordhoff Groningen 2006.

Bastiaans e.a. 2010

M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2010.

Boers en Brongers 2015

E. Boers en D. Brongers, *De Wet gemeenschappelijke regelingen helder uitgelegd*, Den Haag: Sdu 2015.

Bokhorst 2014

A.M. Bokhorst, *Bronnen van Legitimiteit*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014.

Bovens en Schillemans 2009

M.A.P. Bovens en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: LEMMA 2009

Bovens en 't Hart 2007

M.A.P. Bovens en P. 't Hart. *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Delft: Kluwer 2007.

Derksen en Schaap 2010

W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers 2010.

Hendriks en Drosterij 2012

F. Hendriks en G. Drosterij, *De zucht naar goed bestuur in de stad*, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers 2012.

Herweijer en Fraanje 2011

M. Herweijer en M.J. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Deventer: Kluwer 2011.

Van de Laar 2010

S. van de Laar, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Delft: Eburon Uitgeverij 2010.

Michiels e.a., 2004

F.C.M.A. Michiels e.a., *Staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2011

Traag 1993

J.M.E. Traag, *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?*, Enschede: Universiteit Twente 1993

Artikelen en rapporten

Bovens en Scheltema 1999

M.A.P. Bovens en M. Scheltema, 'Over publieke en private verantwoordelijkheden'. *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, Den Haag: Sdu uitgevers 1999.

Van de Donk, Raad voor het Openbaar Bestuur 2007

W. van de Donk, 'De centralisatie in openbaar besturen: Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities', *Raad voor het Openbaar Bestuur*, lezing 2014.

Van den Dool en Schaap, Bestuurskunde 2014

L. van den Dool en L. Schaap, 'Intergemeentelijke samenwerken: het kan ook licht: een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking', *Bestuurskunde* 2014, 23.

Eikenboom en Kiewik (Deloitte) 2011

M. Eikenboom en M. Kiewik (Deloitte), 'Samenwerking bij gemeenten', *Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking* 2011.

De Greef, Gst. 2008

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regelingen heet.' *de Gemeentestem* 2008, 107.

De Greef, Gst. 2009

R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?' *de Gemeentestem* 2009, 7324 159^e jaargang.

De Greef, TvCR 2011

R.J.M.H. de Greef, 'Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2011, 3, p. 265 -290.

De Greef e.a., Vrije Universiteit Amsterdam 2013

Advies inzake bevoegdheden territoriale bestuurscommissies (advies van 20 februari 2013), Amsterdam 2013.

Hendriks e.a., BZK 2013

Hendriks e.a. 'Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013: Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* 2013.

Laan, VGR 2011

O. Laan, 'Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen', *Vastgoedrecht* 2011, 3, p. 57-62.

Stamsnijder, Output 2009

M. Stamsnijder, 'De politieke legitimatie van regionale samenwerking', *output* 2009, 17.

Palstra, VNG 2007

R.B. Palsta, 'Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr: praktijkvoorbeelden dilemma's en kansen', *VNG* 2007.

Partners en Pröpper 2005

Pröpper e.a., *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden, bestuurskundig onderzoek en advies*. Vught 2005.

Provincie Noord-Brabant 2014

Vereniging voor Brabantse Gemeenten in samenwerking met de provincie Noord-Brabant, *Leiderschap en dienstbaarheid: samen op weg naar een (Veer)Krachtig bestuur voor Brabant*, 's-Hertogenbosch: 2014

Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag 2015

Advies inzake democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (advies van 19 januari 2015) Den Haag 2015.

Rekenkamercommissie Veldhoven 2014

Van den Heuvel e.a., *Regionaal denken. En doen! Rapport inzake onderzoek van de rekenkamercommissie Veldhoven naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Veldhoven: 2014.

Schaap e.a., Bestuurskunde 2010

L. Schaap e.a. 'Democratisering van governance: oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking', *Bestuurskunde* 2010, 4, p. 58-66.

Niet gepubliceerde documenten

De gemeente Waalre 2015

Notitie De Kracht van Waalre, 2015.

D66, VVD, CDA en PvdA Waalre 2014

Coalitie akkoord 2014-2018, 2014.

Elektronische bronnen

<https://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken>

<https://vijverbergjuristen.nl/nl/Rechtsgebieden/Wgr-gemeenschappelijke-regelingen/bedrijfsvoeringsorganisatie.php>

<https://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/openbaar-lichaam>

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/hecht-drecht-blijft-autonoom.8777435.lynkx>

<http://www.gemeenteraad.nl/wat-houdt-een-amendement/>

<http://metropoolregioeindhoven.nl/wat/wat-is-de-metropoolregio-eindhoven>

<http://www.odzob.nl/overheden/over-ons/organisatie>

<http://www.waalre.nl/ontdek-waalre/>

http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/de_nederlandse_democratie/

Allen als laatst geraadpleegd op 8 mei 2015.

Mondelinge bronnen gemeente Waalre

Mevr. mr. S.G. (Sabine) Beekman
Juridisch adviseur

Dhr. drs. J.W. (Jan) Brenninkmeijer
Burgemeester

Mevr. mr. S.R.M. (Sylvia) Cannemeijer-Verhagen
Strategisch adviseur en plaatsvervangend griffier

Dhr. drs. J.W.F. (Freek) Compagne
Gemeentesecretaris en Algemeen Directeur

Mevr. H. (Heidi) Claassen
Juridisch adviseur Vergunningen en Handhaving

Dhr. drs. R.M.J. (René) van den Kerkhof
Beleidsadviseur Integrale Veiligheid en Rampenbestrijding