



DEMOCRATIE IN INTERGEMEENTEELIJKE SAMENWERKINGS- VERBANDEN

Baas, M.

FACULTEIT MANAGEMENT & BESTUUR
EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION

Prof. dr. S.A.H. Denters
Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers

27-09-2014

DEMOCRATIE IN INTERGEMEENTEELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN

Een vergelijkend onderzoek tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen

M. Baas

Bachelorscriptie Bestuurskunde
Universiteit Twente
Enschede, 28 augustus 2014

Begeleiding:
Prof. dr. S.A.H. Denters
Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de verankering van democratische waarden binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nordrhein-Westfalen en Nederland. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: „Op welke wijze zijn democratische waarden tussen 2012 en 2014 formeel verankerd in Nederlandse en Nordrhein-Westfaalse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, passen de gemeentelijke en regionale besturen deze binnen dit tijdsbestek toe in de dagelijkse praktijk en wat zijn de belangrijkste verschillen hier tussen Nordrhein-Westfalen en Nederland?“. Deze vraag is tweeledig van aard. Enerzijds zal er aandacht uitgaan naar de formele aspecten van democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hieronder wordt voornamelijk de schriftelijke samenwerkingsovereenkomst, evenals relevante wet- en regelgeving, verstaan. Anderzijds zullen feitelijke zaken aan bod komen. Hieronder wordt in dit onderzoek het functioneren in de dagelijkse praktijk verstaan: „past men de bij wet of regeling gestelde democratische elementen ook toe?“. Om een helder antwoord te krijgen op deze vragen zijn zowel binnen Nederland als Nordrhein-Westfalen een aantal samenwerkingsverbanden geselecteerd, welke op zowel formeel als feitelijk vlak geanalyseerd zijn. Bij de selectie van deze samenwerkingsverbanden is enerzijds gelet op de grootte van de samenwerkingsverbanden voor wat betreft het aantal deelnemende gemeenten. Anderzijds speelde de mate van homogeniteit een belangrijke rol. Hiermee wordt bedoeld in welke mate de deelnemende gemeenten van elkaar verschillen voor wat betreft hun inwonertal. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruikgemaakt van een documentanalyse en interviews met experts en ingewijden.

Een literatuurstudie leidde tot diverse kernconcepten die gebruikt worden om de mate van democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te meten. Deze concepten zijn: samenstelling, sturing, controle, verantwoording en burgerparticipatie. Op basis van deze literatuurstudie is tevens een criteriatabel opgesteld. Deze tabel wordt in hoofdstuk 3 in delen gepresenteerd. Zij bevat vragen met betrekking tot de kernconcepten, welke per case langsgelopen zijn.

Wanneer Nederland en Nordrhein-Westfalen met elkaar vergeleken worden zijn een aantal opvallende verschillen die aan het licht komen. Allereerst valt op dat in de stadsregio Aken directe verkiezingen van zowel het parlement, als de Städteregionsrat zijn. De regio Ruhr en de Nederlandse samenwerkingsverbanden beschikken momenteel niet over directe verkiezingen. Wel is men dit in de regio Ruhr voornemens en ligt hier al een wetsvoorstel over bij de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Dit lijkt ook direct van invloed te zijn op de rollen die de volksvertegenwoordigers op zich nemen. Zo zijn indirect gekozen volksvertegenwoordigers meer geneigd om op te treden als vertegenwoordiger van hun gemeente of Kreis. In de regio Ruhr zag men dit als problematisch en is dit een van de overwegingen geweest om over te stappen op een direct gekozen Ruhrparlement in de toekomst.

Waar het op sturing aankomt valt op dat in de regio Ruhr amper invloed vanuit gemeenten mogelijk is, anders dan via hun afgevaardigden in het Ruhrparlement, in tegenstelling tot Nederland en ook de stadsregio Aken. Zo is het in Nederland makkelijker om uit een samenwerkingsverband te treden, terwijl in Aken de nadruk ligt op de publiekrechtelijke overeenkomst tussen gemeenten, die gewijzigd kan worden voor wat betreft het takenpakket.

Op het gebied van controle wijken de middelen die binnen Nederlandse en Nordrhein-Westfaalse samenwerkingsverbanden weinig af. Zo beschikken de parlementen van de samenwerkingsverbanden allen over het vragenrecht en dienen zij in specifieke gevallen direct door het uitvoeringsorgaan op de hoogte worden gesteld. Ook stellen de parlementen de jaarrekening vast. Daarnaast kunnen de regionale parlementen het uitvoerende orgaan terugroepen in zowel de Nederlandse als de Nordrhein-Westfaalse samenwerkingsverbanden. Opvallend is wel de beperkte rol die in de Nordrhein-Westfaalse samenwerkingsverbanden is weggelegd voor gemeenten.

Op het gebied van burgerparticipatie staan activiteiten zowel in Nederland als in Nordrhein-Westfalen in de kinderschoenen. Zo wordt er zelden gebruikgemaakt van dit middel. In alle samenwerkingsverbanden die dit middel gebruiken, ziet men over het algemeen een grotere vertegenwoordiging door georganiseerde groepen, in tegenstelling tot de individuele burgers. Een deel van de Nederlandse samenwerkingsverbanden gaf tevens aan het niet als hun taak te zien intensief contact met burgers te onderhouden en dat meer als een gemeentetaak te beschouwen. Ook in het Ruhrgebied leek burgerparticipatie verre van regionale prioriteit te hebben, al heeft men hier in het verleden wel eens gebruik van gemaakt, voornamelijk waar het ruimtelijke ordening betreft.

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorscriptie. De totstandkoming van dit document begon bij mijn interesse voor de lokale overheid. Vanuit deze interesse ben ik binnen de Universiteit op zoek gegaan naar een opdracht die binnen deze scope valt. Al snel verwees men mij naar prof. dr. S.A.H. Denters. Hij scheen samen met Marcel Boogers onderzoek te gaan doen naar de democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en kon hier de hulp van een student bestuurskunde goed bij gebruiken. Lang hoefde ik niet over dit aanbod na te denken en vrijwel direct was de knoop doorgemaakt: ik ging onderzoek doen naar de democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Al snel hebben Lianne Elhorst en Jeroen Wessels - tevens afstuderende bachelorstudenten - zich opeenvolgend hierbij gevoegd. Gezamenlijk hebben wij allereerst een theoretisch kader opgesteld, waarbinnen elk van ons zich op een specifieke set elementen richtte. Ook de analyse van een viertal Nederlandse cases is gezamenlijk uitgevoerd. Gedurende deze periode hebben wij veel van elkaar geleerd en elkaar constant aan weten te scherpen.

Allereerst gaat mijn dank uit naar prof. dr. S.A.H. Denters voor de prettige samenwerking en de bron van informatie die hij voor mij is geweest gedurende dit proces. Daarnaast wil ik uiteraard Jeroen Wessels en Lianne Elhorst bedanken voor de fijne samenwerking en steun die wij aan elkaar hadden gedurende dit traject. Ook de kennis die deze samenwerking naar boven bracht is van grote waarde geweest. Tot slot bedank ik ook prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers voor zijn bijdragen. De informatie die hij naar voren bracht is zeer nuttig geweest bij de totstandkoming van deze scriptie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	4
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
2. Onderzoeksvraag	7
3. Theorieën en concepten	8
3.1 Samenstelling	8
3.2 Sturing	9
3.3 Accountability	9
3.4 Burgerparticipatie	10
5. Casusselectie en steekproeftrekking	12
6. Operationalisatie van de belangrijkste concepten en dataverzamelingmethoden	13
7. Analyse van data	13
8. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
9. Nederland	14
9.1 Samenstelling bestuursorganen	14
9.1.1 Wet gemeenschappelijke regelingen	14
9.1.2 Regelingen	14
9.1.3 Praktijk	15
9.1.4 Conclusies	16
9.2 Sturing	16
9.2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen	16
9.2.2 Gemeentewet	17
9.2.3 Regelingen	17
9.2.4 Praktijk	18
9.2.5 Conclusies	18
9.3 Controle	18
9.3.1 Wet gemeenschappelijke regelingen	18
9.3.2 Gemeentewet	19
9.3.3 Regelingen	19
9.3.4 Overig	20
9.3.5 Praktijk	20
9.3.6 Conclusies	21
9.4 Verantwoording	21
9.4.1 Wet gemeenschappelijke regelingen en Gemeentewet	21
9.4.2 Regelingen	21
9.4.3 Praktijk	22
9.4.4 Conclusies	22
9.5 Burgerparticipatie	23

9.5.1 Praktijk	23
9.5.3 Conclusies	26
10. Nordrhein-Westfalen	26
10.1 Samenstelling	27
10.1.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr	27
10.1.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen	28
10.1.3 Praktijk Region Ruhr	28
10.1.4 Conclusies	28
10.2 Sturing	29
10.2.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr	29
10.2.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen	29
10.2.3 Praktijk Region Ruhr	30
10.2.4 Conclusies	30
10.3 Controle	30
10.3.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr	30
10.3.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen	31
10.3.3 Praktijk Region Ruhr	31
10.3.4 Conclusies	31
10.4 Verantwoording	31
10.4.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr	32
10.4.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen	32
10.4.3 Praktijk Region Ruhr	32
10.4.4 Conclusies	32
10.5 Burgerparticipatie	32
10.5.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr	32
10.5.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen	32
10.5.3 Praktijk Region Ruhr	33
10.5.4 Conclusies	33
11. Vergelijking	33
Literatuur	36

1. Inleiding

Decentralisaties van rijks- en provinciale taken zijn binnen Nederland aan de orde van de dag. Veel van deze taken dienen door de lokale overheid uitgevoerd te gaan worden, blijkt uit een kamerbrief (Plasterk, 2013b). Effectiviteit en efficiëntie zijn termen die in deze brief veelal de boventoon voeren. Bekend is dat vele gemeenten momenteel niet over de middelen beschikken om slagvaardig deze taken uit te voeren (Winter & Heuvel, 2013). Intergemeentelijke samenwerking wordt gezien als dé oplossing, zoals Minister Plasterk van Binnenlandse zaken oppert in zijn kamerbrief Jeugdzorg (2013b). Zo zijn er onder andere ambassadeurs intergemeentelijke samenwerking ingesteld in 2013, die gemeenten moeten helpen hun samenwerkingsverband in te richten. Daarnaast hebben zij als doelstelling het belang van het aangaan van samenwerkingsverbanden te onderstrepen. Dit roept vragen op over het democratisch gehalte van deze samenwerkingsverbanden: hier wordt immers amper over gerept, terwijl het een belangrijk aspect is ten aanzien van samenwerkingsverbanden aangezien zij invloed hebben op de totstandkoming en uitvoering van beleid dat burgers aangaat (Klijn & Koppenjan, 2004). Het vertrekpunt van deze studie zal dan ook de democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn, in tegenstelling tot de vele studies die zich momenteel vooral gefocust hebben op de efficiëntie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of zogenaamde 'governance networks'.

Allereerst zal deze verankering voor de Nederlandse situatie in kaart worden gebracht. Hier biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen enige handvaten. Ook een onderzoek van J.M.E. Traag is bruikbaar. Zo worden hier de concepten democratie en verlengd lokaal bestuur geïntroduceerd en vergeleken. Tevens wordt de Nederlandse situatie aan de hand van deze concepten geanalyseerd (Traag, 1993). Om de eerder genoemde ontwikkelingen van decentralisatie te kunnen faciliteren opperde Minister Plasterk samenvattend om samenwerking tussen gemeenten te stimuleren (2013b). Dit onderzoek zal zich allereerst richten op de Nederlandse situatie met betrekking tot de democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarna het zich op de Nordrhein-Westfaalse situatie zal richten.

2. Onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk staat de te beantwoorden onderzoeksvraag centraal. De onderzoeksvraag luidt als volgt: "Op welke wijze zijn democratische waarden tussen 2012 en 2014 formeel verankerd in Nederlandse en Nordrhein-Westfaalse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, passen de gemeentelijke en regionale besturen deze waarden binnen dit tijdsbestek toe in de dagelijkse praktijk en wat zijn de belangrijkste verschillen hier tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen?". Deze vraag is beschrijvend van aard, met een vergelijkend element. Om deze vraag te beantwoorden is het allereerst van belang om het begrip democratische verankering te duiden en specificeren. De naam geeft allereerst al aan dat het hier gaat om democratische waarden die 'verankerd' kunnen zijn in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Deze verankering kan zowel op formele wijze (via samenwerkingsovereenkomsten, wet- en regelgeving) als in het feitelijk functioneren tot uiting komen. Vervolgens dient helder weergegeven te worden wat precies onder deze democratische waarden wordt verstaan. Een belangrijke democratische waarde die Dahl (1956) aanhaalt is volkssoevereiniteit. In dit geval heeft dit betrekking op de soevereiniteit van het volk binnen en met betrekking tot het samenwerkingsgebied. Traag (1993) stelt dat een „geheel aan regels ertoe moet leiden dat het uiteindelijke overheidsbeleid, als resultaat van de besluitvorming door de gekozenen die beschikken over de regeringsmacht, overeenstemt met de wensen van de burgers, zoals zij deze tijdens de periodieke verkiezingen hebben geuit". Dahl voegt hier nog enkele belangrijke waarden aan toe. Zo ziet hij gelijkheid als een belangrijke waarde (Dahl, 1956) en stelt dat individuen een gelijk stemgewicht, alsook een gelijke hoeveelheid aan informatie tot hun beschikking dienen te hebben. De opdrachten die volksvertegenwoordigers geven dienen ook uitgevoerd te worden (Dahl, 1956), wat controle noodzakelijk stelt. Wanneer gekeken wordt naar Sørensen en Törting (2005) kan geconcludeerd worden dat diverse instrumenten van belang zijn om deze democratische waarden van volkssoevereiniteit en gelijkheid te waarborgen. Zij kaarten onder andere aan dat het verband gestuurd en gecontroleerd dient te worden door democratisch gekozen politici. Daarnaast dienen de deelnemende partijen (in dit geval gemeentes) vertegenwoordigd te worden. Ook moet het samenwerkingsorgaan verantwoording af kunnen leggen aan diens ingezetenen. Ten slotte dienen de democratische regels gespecificeerd te worden in een gedragscode. Samenvattend kan – gebaseerd op Sørensen en Törting (2005) – gesteld worden dat de samenstelling van het orgaan, tezamen met de wijze waarop invulling wordt gegeven aan sturing, controle en verantwoording van belang zijn om tot een democratische verankering te komen. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de mate van burgerparticipatie die formeel gezien mogelijk is en het feitelijke gebruik hiervan. Dit aangezien dit een middel is wat tevens kan bijdragen aan het democratisch gehalte, aldus Smith & Ingram (2002). Echter moet hier de kanttekening bij geplaatst worden dat het enerzijds preferenties van burgers beter in het beleid tot uiting kan laten komen, terwijl anderzijds niet elke vorm gelijkheid waarborgt aangezien het fysieke aanwezigheid van burgers kan verlangen - iets wat niet voor iedereen op gezette tijden mogelijk is.

3. Theorieën en concepten

Een orgaan is democratisch verankerd voor zover zij naar behoren gelinkt is aan verschillende politieke kiesgroepen en aan een relevante set van democratische normen die onderdeel zijn van de democratische ethos van de samenleving, aldus Sørensen en Törning (2005). Wanneer gekeken wordt naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, dan dient dit te leiden tot „een methode van politieke besluitvorming, die ertoe kan bijdragen dat het uiteindelijke beleid van het intergemeentelijk samenwerkingslichaam overeenstemt met de beleidspreferenties van de burgers van het samenwerkingsgebied.” (Traag, 1993, p. 77).

3.1 Samenstelling

Een van deze normen heeft betrekking op de samenstelling van het intergemeentelijke orgaan. De concepten van verlengd lokaal bestuur en democratie bieden hier handvaten. Verlengd lokaal bestuur wijst op een bestuur dat gekozen is door volksvertegenwoordigers, in plaats van door burgers, zoals dat volgens het democratisch concept wenselijk zou zijn (Traag, 1993). Binnen dit model wordt door Traag (1993) voornamelijk aandacht besteed aan de mate van participatie, representatie, en het politieke primaat. Binnen representatie valt volgens haar een onderscheid te maken in rolmodel en afspiegelingsmodel. Het rolmodel richt zich op de rolopvattingen, het stemgedrag en de rolinstructies van deelnemers binnen het samenwerkingsverband, aldus Traag (1993). Zo kunnen politici binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband zich namelijk gedragen als vertegenwoordiger van de deelnemende gemeente of als vertegenwoordiger van de burgers in het samenwerkingsgebied, stelt ze. Wanneer teruggedaan wordt naar de democratedefinitie van Traag (1993) die eerder aangehaald is zal duidelijk worden dat de opstelling van politici binnen een samenwerkingsverband gevolgen kan hebben voor de mate waarin het beleid van het samenwerkingsverband overeenstemt met de belangen van burgers binnen het samenwerkingsgebied. Dit geldt ook voor het door Traag (1993) aangehaalde afspiegelingsmodel, wat juist de nadruk legt op de mate wijze waarop zetels zijn verdeeld: stemt deze overeen met het aantal inwoners per deelnemende gemeente, of wordt hier naar andere zaken gekeken? Immers: wanneer kleine gemeenten evenveel raadsleden mogen afvaardigen in het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband als grote gemeenten, dan worden burgers van deze laatste gemeente 'ondervertegenwoordigd' voor wat betreft hun belangenbehartiging. Wanneer gekeken wordt naar het politieke primaat, kan gesteld worden dat gekeken moet worden naar waar het zwaartepunt van de besluitvorming ligt. Ligt deze bij het algemeen bestuur, of bij het dagelijks bestuur? Holmen (2011) benadrukt het belang van de inclusie van door burgers gekozen politici in een samenwerkingsverband. Zij ziet dat dit de legitimiteit en de 'democratic accountability' van dit orgaan kan vergroten. Ook dit kan van invloed zijn op de wijze waarin de preferenties van burgers in het samenwerkingsverband doorklinken, zoals Traag oppert in haar democratienotie (1993). Samenvattend kunnen hier een aantal criteria uit onttrokken worden met betrekking tot de samenstelling van de bestuursorganen:

Tabel 1		Samenstelling bestuursorganen	
Criterium		Formeel	Feitelijk
	1	Op welke wijze wordt de regionale volksvertegenwoordiging gekozen?	
	2	Hoe is de regionale volksvertegenwoordiging samengesteld?	Welke rolopvatting overheerst binnen het regionale dagelijks bestuur?
	3	Op welke wijze wordt het regionale dagelijks bestuur gekozen?	
	4	Hoe is het regionale dagelijks bestuur samengesteld?	Welke rolopvatting overheerst binnen het regionale dagelijks bestuur?

Wanneer het eerste criterium onder ogen wordt genomen, kan gesteld worden dat hier de nadruk ligt op het verschil tussen directe en indirecte verkiezingen. Het derde criterium is hieraan verwant, echter richt deze zich op de verkiezing van het dagelijks bestuur, waar het eerste criterium zich richt op de volksvertegenwoordiging. Het tweede criterium richt zich vervolgens op degenen die zitting hebben in de volksvertegenwoordiging: krijgt elke aan het samenwerkingsverband deelnemende gemeente een gelijk aantal zetels, krijgen deze gemeenten zetels naar rato van hun inwonertal, of vindt zetelverdeling plaats op partijpolitieke gronden, zoals bij regionale verkiezingen het geval is? Voor wat betreft het feitelijk functioneren mondt dit uit in de rolopvatting die deze samenstelling al dan niet met zich meebrengt: voelen en gedragen volksvertegenwoordigers zich als vertegenwoordigers van hun eigen gemeente, hun

partijpolitieke visie, of de regionale belangen? Het vierde criterium hangt hiermee samen, echter richt deze zich op het dagelijks bestuur.

3.2 Sturing

Eerder werd al duidelijk dat democratie draait om de mate waarin het beleid van een intergemeentelijk samenwerkingsorgaan overeenstemt met de beleidspreferenties van de burgers binnen dit samenwerkingsgebied. De vorige paragraaf richtte zich op de samenstelling van deze organen als middel om dit doel te bereiken. Deze paragraaf gaat een stapje verder. Hier zullen criteria volgen over de instrumenten waarover de democratische organen met betrekking tot het samenwerkingsverband beschikken om te sturen op dit beleid en de uitvoering hiervan. Ook het de mate van vrijblijvendheid van het samenwerkingsverband komt hier aan bod. De volgende criteria ten aanzien van sturing zijn van belang:

Tabel 2		Sturing	
Criterium		Formeel	Feitelijk
	1	Welke instrumenten hebben de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op het besluitvorming in de regionale volksvertegenwoordiging?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	2	Welke instrumenten hebben de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op het beleid en de beleidsuitvoering van het regionale dagelijks bestuur?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	3	Kunnen nieuwe gemeenten toetreden?	Is gebruikgemaakt van deze mogelijkheid?
	4	Beschikken de gemeenteraden over de mogelijkheid om het takenpakket van het samenwerkingsverband te wijzigen?	Is gebruikgemaakt van deze mogelijkheid?
	5	Beschikken gemeenten over de mogelijkheid om uit het samenwerkingsverband te treden?	Is gebruikgemaakt van deze mogelijkheid?
	6	Welke instrumenten heeft de regionale volksvertegenwoordiging om invloed uit te oefenen op het beleid en de beleidsuitvoering van het regionale dagelijks bestuur?	Worden deze instrumenten gebruikt?

3.3 Accountability

Mulgan (2000) spreekt van de mogelijkheid om iemand af te rekenen en verantwoordelijk te houden voor gevolgen. In het kader van dit onderzoek zal dit onder verantwoording (en sancties) ingedeeld worden. Wanneer hier het woord democratisch aan toegevoegd wordt, verwijst dit naar de wijze waarop burgers over deze mogelijkheid beschikken en controle op hun overheid uit te kunnen oefenen. Dit kan zowel direct als indirect plaatsvinden. Democratische controle wordt gedefinieerd als de mogelijkheid tot controle op het netwerk en de doordringbaarheid van diverse argumenten (Holmen, 2011). Voorwaardelijk aan een goede controle zijn inclusie en transparantie (Holmen, 2011). De criteria waartoe dit leidt worden hieronder weergegeven.

Tabel 3		Controle	
Criterium		Formeel	Feitelijk
	1	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om de regionale volksvertegenwoordiging	Over welke middelen beschikt de gemeenteraad om de regionale volksvertegenwoordiging te controleren en worden zij ingezet?
	2	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om het regionale dagelijks bestuur te controleren?	Over welke middelen beschikt de gemeenteraad om de het regionale dagelijks bestuur te controleren en worden zij ingezet?
	3	Welke instrumenten heeft de regionale volksvertegenwoordiging om het regionale dagelijks bestuur te controleren?	Over welke middelen beschikt de regionale volksvertegenwoordiging om de het regionale dagelijks bestuur te controleren en worden zij ingezet?

In de voorgaande tabel is het van belang te zien dat de formele criteria betrekking hebben op bij wet of regeling geschonken instrumenten, waar de feitelijke criteria aandacht schenken aan de daadwerkelijke inzet van deze instrumenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht aan de benodigde tijd, kennis en informatie om de eerder aangehaalde instrumenten in te zetten. Eerder werd al duidelijk dat er een wisselwerking bestaat tussen democratische controle en democratische verantwoording. Vandaar ook dat de criteria met betrekking tot democratische verantwoording hieronder gepresenteerd zullen worden.

Tabel 4		Verantwoording	
Criterium		Formeel	Feitelijk
	1	Wat zijn de plichten van de regionale volksvertegenwoordiging richting de gemeenteraden?	Worden deze verplichtingen nagekomen?
	2	Wat zijn de plichten van het regionale dagelijks bestuur richting de gemeenteraden?	Worden deze verplichtingen nagekomen?
	3	Wat zijn de plichten van de regionale volksvertegenwoordiging richting de gemeenteraden?	Worden deze verplichtingen nagekomen?
	4	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om een disfunctionerende regionale volksvertegenwoordiging te sanctioneren?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	5	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om een disfunctionerend regionaal dagelijks bestuur te sanctioneren?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	6	Welke instrumenten heeft de regionale volksvertegenwoordiging om een disfunctionerend regionaal dagelijks bestuur te sanctioneren?	Worden deze instrumenten gebruikt?

De eerste drie criteria hebben allen betrekking op diverse plichten die de genoemde organen hebben in het kader van democratische verantwoording. Hier moet voornamelijk worden gedacht aan plichten die betrekking hebben op transparantie, zoals bijvoorbeeld op eigen initiatief verstrekken van bepaalde informatie. Allereerst zal opgesomd worden welke verantwoordingsplichten de te analyseren wetten en regelingen met zich meebrengen, waarna de nakoming hiervan in de praktijk aan bod zal komen. De overige drie criteria richten zich juist op de sanctiemogelijkheden die de organen hebben gekregen op grond van relevante wetgeving en regelingen, evenals het gebruik van deze instrumenten in de praktijk.

3.4 Burgerparticipatie

Daarnaast is het van belang de democratische dialoog aan te gaan. Deze dialoog heeft het verkrijgen van benodigde informatie als doel, evenals het voorspelbaar maken van de handelingen van partijen en het openen van arena's zodat burgers betrokken kunnen zijn en informatie en uitleg kunnen zoeken (Behn, 2001; Hanberger, 2009; Mulgan, 2000). Ook de responsiviteit van organen is een factor die van belang is met betrekking tot de democratische verankering. Zo beschrijft Pitkin (1967) dat politieke representanten (in dit geval gemeenteraadsleden en leden van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband) onafhankelijk moeten optreden, met discretie en een kritisch oordeelsvermogen. Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij het intergemeentelijk samenwerkingsorgaan is tevens van invloed op de democratische verankering (bijv. Bogason & Musso, 2006; Munro, Roberts, & Skelcher, 2008; Sørensen, 2002). Zo kunnen maatschappelijke organisaties worden gezien als organen die bepaalde groepen burgers vertegenwoordigen. Wanneer deze organisaties worden betrokken bij het intergemeentelijke samenwerkingsorgaan hebben zij de mogelijkheid hun belangen kenbaar te maken. Dit kan ertoe leiden dat hun belangen doorklinken in het uiteindelijke beleid, wanneer gekeken wordt naar het democratieconcept als beschreven in Traag (1993). Echter zijn er verschillende maten van participatie te onderscheiden met elk hun eigen mate van invloed op burgerparticipatie. Edelenbos en Monnikhof (2001) noemen diverse maten van burgerparticipatie opeenvolgend: "Informereren, consulteren, adviseren, coproduceren en meebeslissen". Op basis hiervan zijn tevens een aantal criteria opgesteld, welke op de volgende pagina gepresenteerd worden.

Tabel 5		Burgerparticipatie	
Criterium		Formeel	Feitelijk
	1	Bestaat er een informatieplicht naar burgers en/of belangengroepen vanuit de gemeenteraad met betrekking tot regionale aangelegenheden?	Op welke wijze verstrekken gemeenteraden desbetreffende informatie?
	2	Bestaat er een informatieplicht naar burgers en/of belangengroepen vanuit de regionale volksvertegenwoordiging?	Op welke wijze verstrekt de regionale volksvertegenwoordiging desbetreffende informatie?
	3	Bestaat er een informatieplicht naar burgers en/of belangengroepen vanuit het regionale dagelijks bestuur?	Op welke wijze verstrekt het regionale dagelijks bestuur desbetreffende informatie?
	4	Hebben burgers en/of belangengroepen recht op inzage van officiële documenten van de gemeenteraad met betrekking tot regionale aangelegenheden?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	5	Hebben burgers en/of belangengroepen recht op inzage van officiële documenten van de regionale volksvertegenwoordiging?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	6	Hebben burgers en/of belangengroepen recht op inzage van officiële documenten van het regionale dagelijks bestuur?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	7	Is er de mogelijkheid tot burgerparticipatie in de besluitvorming van de gemeenteraad met betrekking tot regionale aangelegenheden?	Welke mate van burgerparticipatie gebruikt men? In welke gevallen gebruikt men dit middel? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de participanten?
	8	Is er de mogelijkheid tot burgerparticipatie in de besluitvorming van de regionale volksvertegenwoordiging?	Welke mate van burgerparticipatie gebruikt men? In welke gevallen gebruikt men dit middel? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de participanten?
	9	Is er de mogelijkheid tot burgerparticipatie in de besluitvorming van het regionale dagelijks bestuur?	Welke mate van burgerparticipatie gebruikt men? In welke gevallen gebruikt men dit middel? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de participanten?
	10	Hebben burgers het recht op bezwaar en beroep tegen besluiten van de gemeenteraad, aangaande regionale aangelegenheden?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	11	Hebben burgers het recht op bezwaar en beroep tegen besluiten van de regionale volksvertegenwoordiging?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	12	Hebben burgers het recht op bezwaar en beroep tegen besluiten van het regionale dagelijks bestuur?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?

De eerste zes criteria hebben betrekking op de eerder genoemde transparantie welke van essentieel belang lijkt te zijn om tot een democratisch verankerd samenwerkingsverband te komen. De criteria 7, 8 en 9 hebben betrekking op de eerder genoemde participatieladder. Ook de mogelijkheid tot het instellen van een referendum valt binnen de scope van deze criteria. Tot slot komt de invloed die burgers hebben door middel van bezwaar- en beroepsprocedures aan bod.

Om tot een gedegen onderzoek te komen zullen de institutionele context, het institutionele ontwerp en de uiteindelijke prestaties op democratisch vlak worden meegenomen. Ook is er een raamwerk ontwikkeld dat rekening houdt met de institutionele context (Europese regelgeving, nationale structuur en tradities, specifieke wetgeving en beloningsstructuur) (Hulst, Montfort, Haveri, Airaksinen, & Kelly, 2009). Het institutionele ontwerp van de samenwerking namen zij tevens mee in dit framework. Hieronder vallen de mate van integratie van de organisatie en de wijze waarop politieke representatie is georganiseerd. Tot slot worden de prestaties op democratisch vlak aangehaald, welke reeds in de voorgaande alinea's besproken en nader uitgewerkt zijn.

Tot slot is het van belang om rekening te houden met het type te analyseren samenwerkingsverband, aangezien er diverse motieven zijn voor samenwerking, die elk kunnen leiden tot een wezenlijk andere organisatie. Om de cases binnen dit onderzoek vergelijkbaar te houden is ervoor gekozen om een analyse te maken van zogenaamde openbare lichamen met een meervoudig samengesteld takenpakket. Internationaal gezien komt dit neer op regionale samenwerkingsverbanden met een eigen apparaat aan bestuurders die autoriteit verkrijgen op basis van een wettelijke regeling (Mäeltsemees, Ratas, & Löhmus, 2013).

Op basis van de in dit hoofdstuk genoemde theorieën en de daarvan afgeleide criteriatabellen zullen de Nederlandse en Nordrhein-Westfaalse samenwerkingsverbanden geanalyseerd worden. Deze tabellen kunnen per land worden ingevuld, waardoor zij onderling vergelijkbaar worden.

4. Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek is beschrijvend van aard en is een 'case study'. Allereerst zullen vier Nederlandse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (lees: cases) worden geanalyseerd. Vervolgens zullen een metropole overheid, zoals genoemd in Walter-Rogg & Sojer (2008), en een stadsregio, zoals genoemd in Blatter (2008), in Nordrhein Westfalen aan bod komen, waarna tot een vergelijking zal worden gekomen. De 'cases' zullen worden geanalyseerd met behulp van een vijftal criteriatabellen. Deze analyse zal plaats vinden aan de hand van een documentanalyse (waarin wetgeving aangaande intergemeentelijke samenwerking, evenals intergemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten onderwerp van studie zullen zijn) en interviews met een deskundige binnen elk van de te analyseren samenwerkingsverbanden. Deze eerder genoemde criteriatabellen bevatten belangrijke elementen die betrekking hebben op democratische verankering. De criteria in deze tabellen zijn tot stand gekomen op basis van een literatuurstudie. De kernonderwerpen binnen deze tabellen zijn ook terug te vinden in het voorgaande hoofdstuk 'Theorieën en concepten'. Deze tabellen richten zich zowel op formele, als feitelijke aspecten van democratische verankering binnen de te analyseren intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De formele aspecten zullen voornamelijk beantwoord worden door documenten waarin de gemeenschappelijke regelingen zijn bekrachtigd te analyseren. De feitelijke aspecten zullen in tegenstelling tot het voorgaande juist boven water komen met behulp van interviews met deskundigen.

5. Casusselectie en steekproeftrekking

Zoals in het voorgaande hoofdstuk al duidelijk werd, zal eerst een viertal Nederlandse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden geanalyseerd. Deze samenwerkingsverbanden zijn allen ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Ook zijn ze meervoudig van aard: ze beschikken over een samengesteld takenpakket. Dit vanwege de veelal grotere impact op burgers die dit bredere takenpakket met zich meebrengt. De steekproef zal select van aard zijn en doelgericht diverse type regelingen bevatten. Het eerste kenmerk waarop gelet wordt bij de steekproeftrekking is de aard van de samenstelling van het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Deze samenstelling kan homogeen (wanneer enkel gemeenten van vergelijkbare grootte deelnemen) en heterogeen (wanneer gemeenten van diverse grootte deelnemen). Dit onderscheid is van belang aangezien het belang dat gemeenten bij bepaalde voorzieningen hebben, en de mogelijkheden die zij hebben om deze te treffen, van invloed kunnen zijn op het gedrag dat zij vertonen in een samenwerkingsverband (Denters, 1987). Vanzelfsprekend hebben grote gemeenten andere middelen en belangen, dan kleine gemeenten, wanneer gelet wordt op het inwonertal. Nederlandse gemeenten met 100.000 of meer inwoners worden binnen dit onderzoek gezien als groot. Gemeenten met minder dan 100.000 inwoners vallen onder de categorie klein. In Nordrhein-Westfalen zal geen onderscheid worden gemaakt op homogeniteit van het samenwerkingsverband, aangezien hier vrijwel geen 'homogene samenwerkingsverbanden' bestaan: er is ten alle tijde sprake van een combinatie van één of meerdere grote gemeenten die tezamen met kleine gemeenten danwel Kreisen zijn vertegenwoordigd in het samenwerkingsverband, aldus J. Hamberg (persoonlijke communicatie, 20 augustus 2014). Daarnaast zal een onderscheid worden gemaakt in de grootte van de samenwerkingsverbanden. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met minder dan 10 deelnemende gemeenten worden beschouwd als 'klein', waar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met 10 of meer deelnemende gemeenten als 'groot' worden beschouwd. In Duitsland zal deze grens op 15 komen te liggen. In elk van de vier (of in het geval van Duitsland twee) mogelijke combinaties die gevormd kunnen worden aan de hand van deze criteria zal één samenwerkingsverband worden geanalyseerd. In tabel 6 worden de geselecteerde casussen gepresenteerd.

Tabel 6		Grootte samenwerkingsverband	
Samenstelling		Klein (<10 (NL) (<15 (NRW) deelnemende gemeenten	Groot (≥ 10 (NL)(≥ 15 (NRW) deelnemende gemeenten)
	Heterogeen (minimaal 1 gemeente >100.000 inwoners)	Regio Utrecht (NL) Städteregion Aachen (NRW)	Regio Twente (NL) Metropole Ruhr (NRW)
	Homogeen (alle gemeenten <100.000 inwoners)	Regio Achterhoek (NL)	Regio Rivierenland (NL)

6. Operationalisatie van de belangrijkste concepten en dataverzamelmethode

De data die verzameld zal worden zal betrekking hebben op de democratische verankering binnen de in het voorgaande hoofdstuk genoemde casussen. Elementen die hierin aan bod komen zijn: 1) Samenstelling; 2) Sturing; 3) Controle; 4) Verantwoording; en 5) burgerparticipatie. Deze begrippen worden meetbaar gemaakt aan de hand van criteria zoals opgenomen in de tabellen die in hoofdstuk 3 te vinden zijn. De antwoorden op deze vragen zullen voortkomen uit de eerder voorgestelde documentstudies en expertinterviews. Uiteindelijk dient dit te resulteren in een opsomming van aspecten van democratische verankering waar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wel en niet aan voldoen. De formele aspecten van de zojuist genoemde onderdelen zullen beschreven worden aan de hand van een documentstudie. In deze documentstudie zal zowel de regeling, als wetgeving aangaande intergemeentelijke samenwerking die op het verband van toepassing is geanalyseerd worden. Dit zal leiden tot een beschrijving van de formele zijde voor wat betreft democratische verankering. De feitelijke aspecten zullen aan bod komen door het afnemen van interviews met experts binnen de geselecteerde cases.

7. Analyse van data

De verzamelde data zal worden geanalyseerd met als doelstelling het beschrijven van de democratische verankering binnen Nordrhein-Westfalen en Nederland en een uitlichting van de waargenomen verschillen voor wat betreft de democratische verankering binnen deze twee landen. Wanneer per criterium uit de criteriatabel aangegeven wordt of een samenwerkingsverband hieraan voldoet, kan in deze vergelijking per onderdeel worden aangetoond welk land het op dit vlak beter doet. Het viertal geanalyseerde samenwerkingsverbanden per land wordt gegeneraliseerd tot één gemiddeld beeld voor wat betreft intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in dit land. Deze generalisering zal plaats vinden in overleg met een expert ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking in dat land.

8. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

In de inleiding kwam het al aan bod: er vinden momenteel veel decentralisaties plaats binnen Nederland. Zowel vanuit de rijksoverheid, als de provinciale overheden komen er taken op gemeentes af. Veelal moeten gemeenten desbetreffende taken slagvaardig zelf uit kunnen voeren. Vandaar ook dat Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties intergemeentelijke samenwerking stimuleert. Hier liggen echter voornamelijk motieven met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie ten grondslag, zoals blijkt uit zijn brief met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg. Juist daarom is het interessant en noodzakelijk om ook stil te staan bij de democratische verankering binnen deze geopperde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tussen deze twee zaken bevindt zich een spanningsveld. Democratische verankering verlangt enerzijds deelname van burgers en maatschappelijke organisaties (bijv. Bogason & Musso, 2006; Munro et al., 2008; Sørensen, 2002), terwijl anderzijds efficiëntie- en effectiviteitsmotieven ten grondslag lijken te liggen aan de trend tot samenwerking (Plasterk, 2013a). Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvorming zal echter strijd op kunnen leveren wanneer meer en meer partijen om tafel dienen te komen. Allereerst zal de huidige situatie binnen Nederland in kaart worden gebracht, waarna Nordrhein-Westfalen geanalyseerd wordt. Wellicht kunnen de Nederlandse overheden lessen trekken uit de Nordrhein-Westfaalse inrichting van intergemeentelijke samenwerking waar het de democratische verankering betreft – en andersom. Dit onderzoek kan dienen als een input voor het aanpassen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of dienen ter inspiratie bij het opstellen van een regeling. Denk bijvoorbeeld aan een controlemiddel dat volksvertegenwoordigers in een Nordrhein-Westfaals intergemeentelijk samenwerkingsverband tot hun beschikking hebben en daadwerkelijk toepassen. De Wgr kan volksvertegenwoordigers van dit controlemiddel voorzien. Samenvattend kan het uiteindelijk van dienst zijn in de waarborging van het democratische gehalte binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tevens kunnen conclusies en aanbevelingen bruikbaar zijn voor andere samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen.

9. Nederland

In dit hoofdstuk zullen de resultaten met betrekking tot de Nederlandse analyse aan bod komen. Puntsgewijs wordt elk van de vier onderzochte samenwerkingsverbanden uitgelicht, voor wat betreft de eerder vastgestelde criteria.

9.1 Samenstelling bestuursorganen

De samenstelling van het bestuursorgaan verschilt per samenwerkingsverband. Een vaststaand deel is geregeld in de wet gemeenschappelijke regelingen. Verder wordt in de verschillende regelingen een deel van de samenstelling geregeld. Daarnaast is het niet duidelijk of dergelijke regels invloed hebben op de dagelijkse praktijk of dat ze alleen formeel bestaan. Hier zal ook aandacht aan worden besteed.

9.1.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

Door de wet¹ wordt er aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verplicht gesteld dat er een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter is. Verder is gesteld dat het algemeen bestuur aan het hoofd staat van het openbare lichaam². De voorzitter is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur³. De wet regelt verder dat de leden van het algemeen bestuur worden gekozen door de gemeenteraden, uit de raden en het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten⁴. Hieruit kunnen stellen dat in Nederland de algemeen besturen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op een indirecte, zelfs getrapte wijze worden gekozen (Traag, 1993). De wetgever stelde hier dat bij directe verkiezingen en een hevige verkiezingsstrijd, het belang van de samenwerkingsgedachte uit het oog zou worden verloren⁵. De wet⁶ geeft verschillende opties voor de stemverhoudingen van gemeenten binnen het algemeen bestuur. Gemeenten die de regeling aan gaan hebben zelf de beleidsvrijheid om te bepalen in hoeverre het algemeen bestuur een afspiegeling van het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten moet zijn, al dient het aantal leden dat een gemeente afvaardigt wel opgenomen te zijn in de regeling⁷. Op grond van de Wgr⁸ kan bij regeling worden afgesproken dat in het algemeen bestuur niet elke deelnemende gemeente is opgenomen, om te voorkomen dat te grote en niet slagvaardige besturen ontstaan.

Bij wet is daarnaast geregeld dat het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband tenminste moet bestaan uit drie leden: een voorzitter en twee andere leden, en wordt zij door en uit het algemeen bestuur gekozen, met als beperking dat niet alle leden van het dagelijks bestuur uit dezelfde gemeente afkomstig mogen zijn⁹. Daarnaast kan de regeling onder specifieke voorwaarden en condities de mogelijkheid bieden om een aantal leden van buiten het algemeen bestuur aan te wijzen om zitting te nemen in het dagelijks bestuur¹⁰.

9.1.2 Regelingen

De Wgr heeft regels gesteld voor wat betreft de samenstelling van het algemeen bestuur. Hierbij is echter een aantal keuzen bij de samenwerkingsverbanden neergelegd, bleek al. De onderzochte regelingen toonden allen dat iedere

¹ Artikel 12, lid 1 Wgr.

² Artikel 12, lid 2 Wgr.

³ Artikel 12, lid 3 Wgr.

⁴ Artikel 13 lid 1 Wgr.

⁵ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16538, A-D, p. 28.

⁶ Artikel 13, lid 4-5 Wgr.

⁷ Artikel 13, lid 3 Wgr.

⁸ Artikel 13, lid 5 Wgr

⁹ Artikel 14, lid 1 Wgr.

¹⁰ Artikel 14, lid 2 Wgr.

gemeente minimaal één afgevaardigde heeft¹¹. De onderzochte regelingen tonen een diverse manier van verdeling van de zetels in het algemeen bestuur. Zo hebben de gemeenten in de regio Utrecht een aantal afgevaardigden gebaseerd op hun inwoneraantal¹², waar de gemeenten in de regio Achterhoek daarentegen elk één lid afvaardigen in het algemeen bestuur¹³. De gemeenten in de regio Twente vaardigen elk twee leden af naar het algemeen bestuur, maar beschikken over een stemverhouding naar inwoneraantal¹⁴. In de regio Rivierenland heeft elke gemeente één afgevaardigde, maar deze afgevaardigde heeft - evenals in de regio Twente - een gewogen stemrecht. Dit stemrecht wordt bepaald door het inwonersaantal¹⁵. Concluderend kan worden gesteld dat dit voornamelijk in de regio Achterhoek sprake kan zijn van een scheve verdeling voor wat betreft de representatie, aangezien zowel in de samenstelling, als in het toegekende stemgewicht, geen rekening is gehouden met het aantal inwoners dat vertegenwoordigd wordt door leden in het algemeen bestuur aldaar. De regio's Twente en Rivierenland hebben hier rekening mee gehouden op grond van het stemgewicht dat zij hun leden toekennen. De regio Utrecht houdt hier rekening mee op grond van de zetelverdeling, welke afgestemd is op het aantal inwoners per gemeente.

Eerder werd al duidelijk dat de Wgr een aantal eisen stelt aan de samenstelling van het dagelijks bestuur van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Overige eisen aan deze samenstelling van het dagelijks bestuur zijn te vinden in de afzonderlijke regelingen. Zo stelt de regeling van de regio Achterhoek dat het dagelijks bestuur bestaat uit drie leden, die uit het midden van het algemeen bestuur worden gekozen, met als restrictie dat per gemeente maximaal één lid zitting kan hebben in het dagelijks bestuur¹⁶. In de regio Rivierenland bestaat het dagelijks bestuur uit drie leden, die worden benoemd door en uit het midden van het algemeen bestuur¹⁷. Het dagelijks bestuur van de regio Utrecht bestaat uit 10 leden, aangewezen door en uit het midden van hun algemeen bestuur¹⁸. In deze regio krijgt elke gemeente één lid in het dagelijks bestuur, tenzij zij meer dan 100.000 inwoners hebben: dan krijgen ze twee leden in het dagelijks bestuur¹⁹. De regio Twente kent een dagelijks bestuur met minimaal vijf en maximaal tien leden²⁰, welke eveneens door en uit het midden van het algemeen bestuur gekozen worden²¹.

9.1.3 Praktijk

Uit de verschillende interviews blijkt dat de leden van de algemene besturen hun vertegenwoordigingsrol voornamelijk invullen als vanuit een gemeentelijk perspectief: zij zien zichzelf als vertegenwoordigers van de gemeenten die hen hebben afgevaardigd (Regel 60-61, Interview Regio Achterhoek; Regel 76-77, Interview Regio Utrecht). In de Regio Twente wordt enerzijds door de leden in het algemeen bestuur actief mandaat opgehaald door de gemeenten die hun afvaardigen (Regel 140-141, Interview Regio Twente), terwijl anderzijds ook het regionale belang goed voor ogen blijft in het dagelijks bestuur: „Ik zit hier niet namens de gemeente ...”, „maar met de opdracht Twente” (Regel 250-251, Interview Regio Twente). Dit lijkt per gemeente (Regel 141-145, Interview Regio Twente) en politieke partij (Regel 255-260, Interview Regio Twente) erg te verschillen. Een vergelijkbare conclusie vindt Traag in haar onderzoek. Zo stelt ze dat algemeen bestuurders het regionale belang wel willen dienen, maar hierbij wel hun gemeentelijke vertegenwoordiging onthouden en zullen uitvoeren (Traag, 1993).

¹¹ Artikel 8, lid 2, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 9, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 9, lid 1 Regeling Regio Twente; Artikel 10, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

¹² Artikel 10, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

¹³ Artikel 8, lid 2 en Artikel 10, lid 3 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

¹⁴ Artikel 9, lid 1 en Artikel 11, lid 1 Regeling Regio Twente.

¹⁵ Artikel 9, lid 2-3 Regeling Regio Rivierenland.

¹⁶ Artikel 15, lid 1-2 Regeling Regio Achterhoek.

¹⁷ Artikel 13, lid 1-2 Regeling Regio Rivierenland.

¹⁸ Artikel 15, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

¹⁹ Artikel 15, lid 2 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

²⁰ Artikel 14, lid 1 Regeling Regio Twente.

²¹ Artikel 14, lid 2 Regeling Regio Twente.

Binnen de onderzochte samenwerkingsverbanden blijkt er een divers gebruik en samenstelling van het dagelijks bestuur te zijn. Zo zijn er bij de regio Twente tot wel 10 leden²² en is er een duidelijke takenverdeling tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur²³. Ook bij de regio Utrecht is er een duidelijk onderscheid tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur: *“het dagelijks bestuur doet een voorstel van wat de besluiten zijn die het algemeen bestuur moet nemen, maar het is aan het algemeen bestuur zelf om te bepalen of zij dat doen. Het primaat ligt op zich bij het AB, die gaan er daadwerkelijk over maar het db bereidt eigenlijk voor wat er in het AB besproken wordt.”* (Regel 99-103, Interview regio Utrecht). Bij de regio Rivierenland bestaat het dagelijks bestuur uit 3 leden²⁴ en is de scheiding met het algemeen bestuur minder zichtbaar (Regel 195-197, Interview Regio Rivierenland). Dit geldt ook voor de regio Achterhoek: *“ons dagelijks bestuur doet eigenlijk in die zin inhoudelijk heel weinig. Het dagelijks bestuur bereidt, bespreekt besluitvorming algemeen bestuur voor, heeft een rol als het gaat om het bewaken van personele en organisatievraagstukken, maar heeft een hele kleine eigenstandige bevoegdheid en zet die eigenlijk ook niet in.”* (Regel 139-142, Interview regio Achterhoek).

9.1.4 Conclusies

De vier onderzochte regelingen verschillen in samenstelling van het bestuursorgaan, maar er zijn ook een paar duidelijke overeenkomsten. Elke regeling heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, al zijn deze in de praktijk binnen een deel van de samenwerkingsverbanden niet duidelijk van elkaar onderscheiden, vanwege hun collegiale omgang. Dit geldt vooral in de samenwerkingsverbanden die geen Wgr+-status kennen (Regio Achterhoek en Regio Rivierenland). Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur worden niet op een directe manier gekozen, maar via een indirecte manier door respectievelijk de gemeenteraden en het algemeen bestuur.

De samenstelling van het algemeen bestuur en het dagelijks verschildt per regeling en ook de stemverhouding van gemeenten is per regeling verschillend. Zo is de stemverhouding in de Achterhoek scheef wanneer gekeken wordt naar de inwonertallen per deelnemende gemeente. Elke gemeente heeft hier namelijk een gelijke aantal afgevaardigden in het algemeen bestuur, evenals een gelijk stemgewicht per afgevaardigde, terwijl de inwonertallen niet gelijk zijn. In het kader van de democratie betekent dit dat bepaalde groepen burgers oververtegenwoordigd worden, terwijl anderen ondervertegenwoordigd zijn. Dit kan ertoe leiden dat het beleid en de beleidsuitvoering van de regio niet overeenstemmen met de preferenties van de inwoners van de regio (Traag, 1993), een al eerder genoemde democratievereiste. De andere regio's doen het op dit vlak beduidend beter, waar sommigen afgevaardigden hebben naar hun inwonertal, terwijl anderen gelijkheid proberen te creëren aan de hand van een stemgewicht wat afgevaardigden van gemeenten toegekend wordt.

9.2 Sturing

Sturing op het beleid binnen de samenwerkingsverbanden gebeurt door verschillende actoren en met verschillende instrumenten. In dit onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen gemeenteraden die sturen op het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur die stuurt op het dagelijks bestuur.

9.2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

Uit de wet komt voort dat de gemeenteraden kunnen sturen op het algemeen bestuur en dagelijks bestuur bij oprichting of wijziging door middel van de vermelding van één of meerdere belangen ter behartiging waarvan de regeling getroffen is²⁵. Een tweede middel is de taken en bevoegdheden die worden overgeheveld naar het samenwerkingsverband. Deze taken en bevoegdheden kunnen zeer variëren. De taken en bevoegdheden die worden overgeheveld naar het samenwerkingsverband moeten worden vastgelegd in de regeling van dit betreffende verband²⁶.

²² Artikel 14, lid 1 Regeling Regio Twente.

²³ Artikel 17, Regeling Regio Twente.

²⁴ Artikel 13, lid 1 Regeling Regio Rivierenland.

²⁵ Artikel 10, lid 1 Wgr.

²⁶ Artikel 10, lid 2 Wgr.

De gemeenteraden beschikken over het recht om zienswijzen in te dienen tegen de ontwerpbegroting van het dagelijks bestuur, voordat het algemeen bestuur deze begroting aangeboden wordt²⁷, terwijl het algemeen bestuur sturing kan geven aan het dagelijks bestuur door middel van het vaststellen van de begroting²⁸. Een ontwerpbegroting wordt opgestuurd door het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur ter goedkeuring en vaststelling.

9.2.2 Gemeentewet

In deze paragraaf zullen de sturingsmiddelen die de gemeentewet biedt aan bod komen. Aangezien de Wgr deze middelen (voor zover zij niet anders worden geregeld in deze wet, of in de gemeenschappelijke regeling) overeenkomstig van toepassing verklaart²⁹, zal in het achterhoofd gehouden moeten worden dat deze middelen ingezet kunnen worden binnen het openbaar lichaam (de relatie tussen het algemeen en het dagelijks bestuur). De bevoegdheden verkregen uit de gemeentewet die men bij regeling overdraagt waar het sturing betreft, kunnen worden uitgeoefend door het regionale bestuur.

9.2.3 Regelingen

De gemeenteraden kunnen sturen op het gevoerde beleid door middel van het lid dat ze in het algemeen bestuur. Dit lid kan de wensen van de gemeenteraden uitspreken. De gemeenteraden hebben de mogelijkheid om het desbetreffende lid van de gemeente terug te roepen en deze te vervangen voor een ander lid in het geval als men vindt dat het lid niet voldoende de belangen van de desbetreffende gemeente probeert te behartigen. De Wgr verplicht samenwerkingsverbanden namelijk dit soort zaken in diens regelingen op te nemen³⁰. In de paragraaf over verantwoording zal meer aandacht aan dit ontslagrecht besteed worden.

Ook kunnen raden ervoor kiezen om naast het vaststaande takenpakket, één of meerdere taken extra door de regio uit te laten voeren, of juist niet in de Regio Rivierenland³¹. Hierbij heeft de gemeenteraad dus de mogelijkheid om er voor te kiezen niet deel te nemen aan een project wanneer men het niet eens is met de uitvoering hiervan. Bij de andere drie regelingen is een dergelijk artikel niet opgenomen.

In de regio Twente wordt er alvorens het maken van een ontwerp-begroting een bijeenkomst gehouden met de vertegenwoordigers van het college van burgemeesters en wethouders over het opstellen van de te hanteren uitgangspunten.³² Ook in de regio Achterhoek is er een sturingsmethode vooraf in de regeling opgenomen. De Strategische Agenda wordt vastgesteld nadat een raadsmeerderheid in tweederde van alle deelnemende gemeenten is bereikt. De begroting wordt aan de hand van deze agenda gemaakt.³³ Binnen de regio Utrecht worden ook strategische meerjarige plannen gemaakt, waarvoor het algemeen bestuur de werkwijze vaststelt³⁴. Binnen de regio Rivierenland is er niet een dergelijke bepaling opgenomen.

In alle samenwerkingsverbanden is het tot slot mogelijk om toe te treden tot de regeling, indien het algemeen bestuur een toetredingsverzoek van een gemeente bij meerderheid inwilligt³⁵. In de regio Achterhoek blijkt hiervoor zelfs een tweederde meerderheid binnen het algemeen bestuur noodzakelijk te zijn³⁶. Ook uittreding is in alle

²⁷ Artikel 35, lid 1 Wgr.

²⁸ Artikel 34, lid 1 Wgr.

²⁹ Artikel 33, lid 1 Wgr.

³⁰ Artikel 16, lid 5 Wgr.

³¹ Artikel 5, lid 2 Regeling Regio Rivierenland.

³² Artikel 36 Regeling Regio Twente.

³³ Artikel 7, lid 2 en Artikel 39, lid 7 Samenwerkingsregeling regio Achterhoek.

³⁴ Artikel 13, gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

³⁵ Artikel 34, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 42, lid 1 Regeling Regio Twente; Artikel 41, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

³⁶ Artikel 45, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

samenwerkingsverbanden mogelijk, wanneer de raad van desbetreffende gemeente hiermee ingestemd heeft³⁷. Bij de regio Achterhoek dient aanvullend wederom een tweederde meerderheid binnen het algemeen bestuur voor de uittreding van desbetreffende gemeente te stemmen³⁸

9.2.4 Praktijk

In de praktijk blijkt bijvoorbeeld bij de regio Rivierenland dat de gemeenteraden een zeer sturende rol hebben in het beleid van het samenwerkingsverband via hun leden in het algemeen bestuur. In dit samenwerkingsverband worden gemeenten vooraf betrokken bij de plannen. Zo wordt in het interview gesteld dat: *“de filosofie die wij hanteren is dat we hebben nu net weer verkiezingen gehad en al die 10 gemeenten hebben een nieuw coalitieprogramma en waar wij het samenwerkingsverband op in zetten is om alle coalitieprogramma’s te realiseren.”* (Regel 54-56, Interview Regio Rivierenland).

In de praktijk blijkt bijvoorbeeld bij de regio Utrecht dat er vooraf door de raden wordt gekeken wat de inbreng zou moeten zijn en wat het standpunt van de desbetreffende gemeente is, en dit tijdens de vergadering van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur in brengen om hiermee meer te sturen op de projecten die worden uitgevoerd door het samenwerkingsverband.

Voor wat betreft de regio Achterhoek blijkt dat vooral op financieel vlak raden sturen: *„Meer in de formele planning- en controlcyclus zit gewoon ingebouwd dat raden op het moment dat iets financiële consequenties heeft, of dat onze, zeg maar inhoudelijke agenda verandert, dat ze daar iets van hebben te vinden. Dus dan wordt, dan leggen we een voorstel voor aan acht raden. Die wordt om hun zienswijze gevraagd en die acht zienswijzen van die raden, die komen terug in ons algemeen bestuur en vindt vervolgens op basis daarvan besluitvorming plaats”* (Regel 85-90, Interview Regio Achterhoek).

In de Regio Twente verwacht men dat vanuit de gemeenten actief gestuurd wordt aan de hand van kaderstelling vanuit de raden (Regel 312-314, Interview Regio Twente). Wel ziet de secretaris hier dat dit niet actief gebeurt (Regel 316, Interview Regio Twente).

9.2.5 Conclusies

De belangrijkste bevindingen omtrent sturing zijn vooral dat de gemeenten vooraf meestal, al dan niet vastgelegd in de regeling, sturen op het beleid. Dit gebeurt door middel van het maken van het beleidsplan en het vaststellen van de begroting. Het algemeen bestuur stuurt het dagelijks bestuur voornamelijk doordat het AB de ontwerp-begroting en het beleidsplan moet goed keuren, anders moet het DB hier weer aan werken totdat het wel goedgekeurd gaat worden. Voor veel gemeenten lijkt de regio een ‘ver-van-hun-bed-show’ te zijn, wat resulteert in een beperkte sturing vanuit de raden. Vanuit democratisch oogpunt valt dit te betreuren, omdat de gemeenteraden het enige direct gekozen orgaan zijn en zodoende de beleidspreferenties van diens burgers het best onder ogen zouden moeten hebben.

9.3 Controle

Wanneer gekeken wordt naar de mogelijkheden tot controle die raadsleden naar de algemene en dagelijkse bestuursleden hebben en de mogelijkheden die de leden van het dagelijks bestuur hebben om het algemene bestuur te controleren is het nuttig om allereerst te kijken welke middelen de algemene wetten, zoals de wet gemeenschappelijke regelingen en de gemeentewet hen bieden. Vervolgens zullen de regelingen aan bod komen, waarna afgesloten zal worden met een beschrijving van de daadwerkelijk ingezette middelen in deze samenwerkingsverbanden.

9.3.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt diverse mogelijkheden tot controle. Zoals eerder genoemd verklaart het de wettelijke regels met betrekking tot het toezicht van gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen van overeenkomstige toepassing³⁹. Dit artikel geeft wel aan dat de Wgr zelf hier van af mag wijken. Ook kunnen deze

³⁷ Artikel 35, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 43, lid 1 Regeling Regio Twente; Artikel 42, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

³⁸ Artikel 46, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

³⁹ Artikel 33, lid 1 Wgr.

bevoegdheden ingeperkt worden in de regeling zelf. Deze inperkingen dienen door de besturen van de deelnemende gemeenten aangebracht worden⁴⁰. Op basis van dit artikel zal in de volgende paragraaf kort aandacht worden besteed aan de instrumenten met betrekking tot controle die de Gemeentewet biedt.

Een specifiek krachtens de Wgr geschonken instrument is het vaststellen van de jaarrekening. Zo geeft deze wet het algemeen bestuur van een openbaar lichaam de bevoegdheid tot het vaststellen van de jaarrekening, het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft⁴¹.

9.3.2 Gemeentewet

In deze paragraaf zullen de controlemiddelen die de Gemeentewet biedt aan bod komen. Aangezien de Wgr deze middelen (voor zover zij niet anders worden geregeld in deze wet, of in de gemeenschappelijke regeling) overeenkomstig van toepassing verklaart, zal in het achterhoofd gehouden moeten worden dat deze middelen zowel ingezet kunnen worden binnen het openbaar lichaam (de relatie tussen het algemeen en het dagelijks bestuur), als erbuiten (de relatie tussen de gemeenteraad en diens leden in het dagelijks bestuur)⁴².

Een eerste middel wat de revue passeert is het recht tot het stellen van vragen. Zo kan een raadslid - zowel mondeling als schriftelijk - vragen stellen aan het college van burgemeester en wethouders, of de burgemeester afzonderlijk⁴³. In dit artikel scheidt de wetgever ook het recht op interpellatie, een ingrijpendere invulling van het vragenrecht. Hieruit kan op grond van het eerder genoemde artikel uit de Wgr - opgemaakt worden dat dit middel de leden van het algemeen bestuur ten aanzien van het toezicht op de leden van het dagelijks bestuur en de voorzitter, ook toekomt. Dit geldt tevens voor de hierna genoemde instrumenten. Zo kan men tevens een onderzoek naar het college, de burgemeester of de raad instellen⁴⁴. Wel is er een meerderheid van de raad nodig om tot zo'n onderzoekscommissie te komen. Voor wat betreft de financiën dient de raad regels op te stellen voor wat betreft de controle hierop⁴⁵. Op grond van ditzelfde artikel dient de raad één of meer accountants benoemen die de jaarrekening controleren en hier een verslag van uitbrengen. Daarnaast dient het college periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur⁴⁶. Het college dient hier op grond van dit artikel verslag van uit te brengen aan de raad en rekenkamer. Ander middel zijn het uitvoeren van beleidsevaluaties.

9.3.3 Regelingen

Allereerst is er de controlerelatie tussen gemeenteraden en diens afgevaardigden in algemene bestuur. Wanneer de regelingen onder de loep worden genomen kan geconcludeerd worden dat allen hier voorzieningen voor hebben getroffen. Op het gebied van informatievoorziening is in alle geanalyseerde regelingen opgenomen dat het algemeen bestuur verplicht is inlichtingen te verstrekken die door één of meer leden van de raden van de deelnemende gemeenten gevraagd worden⁴⁷. In de hiervoor aangehaalde artikelen wordt tevens specifiek beschreven in welke gevallen actief informatie wordt verstrekt vanuit het algemeen bestuur richting de gemeenteraden, in tegenstelling tot de al genoemde passieve wijze van informatieverstrekking die op aanvraag van één of meer raadsleden plaatsvindt. Een andere controlelijn die de regelingen aanstippen betreft die op basis waarvan individuele leden gevraagd informatie

⁴⁰ Artikel 33, lid 2 Wgr.

⁴¹ Artikel 34, lid 3 Wgr.

⁴² Artikel 33, Wgr.

⁴³ Artikel 155, Gemeentewet.

⁴⁴ Artikel 155a, lid 1 Gemeentewet.

⁴⁵ Artikel 213, Gemeentewet.

⁴⁶ Artikel 213a, Gemeentewet.

⁴⁷ Artikel 28 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, Lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 24, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 23 en 24, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

kunnen verstrekken aan de gemeente die hen heeft aangewezen. Dit controlemiddel wordt wederom in alle regelingen geboden⁴⁸.

Naast de hiervoor genoemde relatie is er ook een controlerelatie tussen de gemeenteraden en het dagelijks bestuur. De dagelijkse besturen van de regio's Achterhoek, Rivierenland en Twente dienen zowel gevraagd, als ongevraagd informatie te verstrekken aan gemeenteraden van aan de regeling deelnemende gemeenten⁴⁹. De Regio Utrecht verstrekt deze informatie alleen wanneer hierna gevraagd wordt op basis van haar regeling⁵⁰.

Een andere relatie is die tussen het algemeen en het dagelijks bestuur. Wanneer gekeken wordt naar de informatiestromen die de voorgaande alinea's domineerden kan gesteld worden dat de verplichting tot het gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie vanuit het dagelijks bestuur richting het algemeen bestuur slechts voor een tweetal regio's geldt: Regio Rivierenland en Regio Twente⁵¹. Opvallend is dat dit de twee grote samenwerkingsverbanden uit de analyse zijn. Voor wat betreft de controle die het algemeen bestuur richting het dagelijks bestuur kan uitoefenen, is er daarnaast in de Regio Achterhoek geregeld dat het algemeen bestuur bevoegd is randvoorwaarden vast te stellen voor de evaluatie van de Strategische Agenda Regio Achterhoek. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op de afgesproken prestaties, tijdsduur en financiële middelen⁵².

9.3.4 Overig

Daarnaast is het mogelijk om een motie in te dienen. Dit is een instrument dat geen juridische betekenis heeft. Wel kan dit politieke gevolgen hebben. Een motie omvat veelal een wens, instemming, afkeuring met betrekking tot bijvoorbeeld een bepaalde situatie of een bepaald bestuurslid (zoals bijvoorbeeld een lid van het college B en W of het dagelijks bestuur).

9.3.5 Praktijk

Wanneer gekeken wordt naar de praktijksituatie met betrekking tot de inzet van deze controlemiddelen, blijkt uit alle interviews dat naast de controle op basis van de formele plannings- en controlcyclus, controle voornamelijk collegiaal plaatsvindt, voorzover er al sprake is van controle (Regel 210-214, Interview Regio Achterhoek; Regel 193-197, Interview Regio Rivierenland; Regel 128-130, Regio Twente; Regel 231-232, Interview Regio Utrecht). De secretaris van de Regio Achterhoek voegde hieraan toe dat hij liever zag dat er niet enkel aan het einde van de rit, maar ook gedurende het proces controle plaats zou vinden (Regel 220-222, Interview Regio Achterhoek). Ook ziet hij dat voornamelijk de informele momenten met betrekking tot controle van groot belang zijn (Regel 258-260, Interview Regio Achterhoek). Ook de regio Rivierenland lijkt dit in te zien, aangezien er hier tevens (informele) bijeenkomsten georganiseerd worden waar raadsleden actief en in diepte van informatie worden voorzien met betrekking tot bepaalde onderwerpen, zo constateert de secretaris: *“Raadsleden zitten helemaal niet te wachten op 60 pagina's tekst, los daarvan of ze hier überhaupt wel verstand van hebben, dus ze moeten gemakkelijk de kern kunnen begrijpen van wat er gebeurt..”* (Regel 172-185, Interview Regio Rivierenland). De secretaris van de regio Rivierenland ziet tevens dat de controlerende taak van het algemeen bestuur richting het dagelijks bestuur voornamelijk collegiaal van aard is, aangezien alle leden van het dagelijks bestuur ook zitting hebben in het algemeen bestuur (Regel 210, Interview Regio Rivierenland). In de regio Achterhoek zijn daarnaast verschillen waarneembaar met betrekking tot het gebruik van het vragenrecht door de verschillende raden: *„... de ene raad is veel actiever en pro-actiever in het bevragen van z'n college in wat ze regionaal investeren en wat het oplevert dan de andere raad”* (Regel 222-224, Interview Regio Achterhoek). Dit constateert ook de secretaris van de regio Rivierenland (Regel 254, Interview Regio Rivierenland).

⁴⁸ Artikel 29, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, lid 2 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 24, lid 2 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 25, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁴⁹ Artikel 28, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 23 en 24, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁵⁰ Artikel 24, lid 6 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

⁵¹ Artikel 15, lid 2 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 21, lid 2 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁵² Artikel 14, lid 1-2 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

9.3.6 Conclusies

De belangrijkste bevindingen die met betrekking tot de controle gedaan worden is dat er bovenal veel overeenkomsten te vinden zijn in het viertal gemeenschappelijke regelingen. Zo zien zij allen dat waar het op controle aankomt, voornamelijk de formele planning- en controlecyclus met onder andere haar jaarrekening wordt gebruikt. Andere controlemiddelen lijken amper gebruikt te worden. Middelen om tussentijds controle uit te oefenen lijken amper ingezet te worden. Wel blijkt er op informele wijze controle plaats te vinden aan de hand van bijeenkomsten waar bestuurders van regio's bevestigd kunnen worden. Vooral de Regio Rivierenland blijkt hier actief in te zijn door de themabijeenkomsten die zij organiseert voor raadsleden om ze in de diepte mee te nemen in bepaalde onderwerpen. De secretaris van de Regio Achterhoek betreurt de passieve houding die hij bij veel raadsleden tegenkomt, aangezien zij vooral vasthouden aan de jaarrekening als controlemiddel. In termen van democratie kan gesteld worden dat vooral de controle door direct gekozen volksvertegenwoordiging (raadsleden) op het samenwerkingsverband tekortschiet. Dit terwijl juist dit orgaan de preferenties van diens burgers het beste voor ogen zou moeten hebben vanwege de directe verkiezing ervan. Ook andere formele controlemiddelen worden hier te beperkt gebruikt. Controle vindt vooral informeel plaats. Voor de democratie kan dit betekenen dat volksvertegenwoordigers over ongelijke informatie beschikken waardoor zij hun taak niet goed uit kunnen oefenen en bepaalde bevolkingsgroepen onvoldoende vertegenwoordigd worden in de regio's.

9.4 Verantwoording

Naast controle, wat voornamelijk vanuit de gemeenteraden, danwel de algemene besturen plaatsvindt richting respectievelijk de colleges en algemene besturen en het dagelijks bestuur, zijn er ook middelen met betrekking tot verantwoording gecreëerd. Ook aan sancties wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed. In tegenstelling tot het voorgaande hoofdstuk waar de nadruk voornamelijk lag op de instrumenten die gemeenteraden en algemene besturen hebben om respectievelijk het algemeen en het dagelijks bestuur te controleren, besteedt dit hoofdstuk aan de mate waarin het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur verantwoording afleggen aan respectievelijk het algemeen bestuur en de gemeenteraden. Hierover wordt in zowel de Wgr als de Gemeentewet vooral gesproken waar het de controlemiddelen betreft en de verplichting tot het reageren (verantwoording) hierop. Echter in de diverse onderzochte regelingen wordt aandacht besteed aan dit middel.

9.4.1 Wet gemeenschappelijke regelingen en Gemeentewet

De Wgr stelt – zoals eerder vermeld – dat de bevoegdheden met betrekking tot uitoefening en toezicht met betrekking tot bestuursorganen als in de gemeentewet van overeenkomstige toepassing is op de besturen van onder andere openbare lichamen⁵³. Zo kan een dagelijks bestuurslid dus ontslagen worden op grond van de Gemeentewet⁵⁴. Ook dient het dagelijks bestuur inlichtingen te verstrekken aan het algemeen bestuur over de uitoefening van hun bevoegdheden op diverse terreinen⁵⁵.

9.4.2 Regelingen

De eerste te behandelen relatie betreft die tussen het algemeen bestuur en de gemeenteraden. Alle vier de regelingen geven aan dat leden van het algemeen bestuur verantwoording dienen af te leggen aan de gemeenteraden die hun hebben afgevaardigd⁵⁶. Daarnaast beschikken de gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen aan deze regelingen allen over de mogelijkheid om de door hun aangewezen leden van het algemeen bestuur te ontslaan⁵⁷.

Daarnaast is er de verantwoordingsrelatie tussen het dagelijks bestuur en de gemeenteraden van de aan de regeling deelnemende gemeenten. Aangezien leden van het dagelijks bestuur grotendeels uit het midden van het algemeen

⁵³ Artikel 33, lid 1 Wgr.

⁵⁴ Artikel 49, Gemeentewet.

⁵⁵ Artikel 169, lid 4 Gemeentewet.

⁵⁶ Artikel 29, lid 2 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, lid 3 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 24, lid 3 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 26, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁵⁷ Artikel 29, lid 3 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 17 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 11, lid 4 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 27, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

bestuur dienen te komen⁵⁸, kunnen gemeenteraden indirect meestal leden van het dagelijks bestuur ontslaan. Echter dienen de leden van het dagelijks bestuur geen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden. Althans: dit is niet opgenomen in de regeling.

Tot slot is er de relatie tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Binnen alle regio's dient het dagelijks bestuur verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur⁵⁹. Daarnaast hebben de Regio's Achterhoek, Utrecht en Twente specifiek in hun regeling opgenomen dat leden van het algemeen bestuur leden van het dagelijks bestuur kunnen ontslaan⁶⁰. Dit neemt niet weg dat algemeen bestuurders uit de Regio Utrecht tevens leden uit diens dagelijks bestuur kunnen ontslaan, zoals eerder in dit hoofdstuk al duidelijk werd.

De Regio Achterhoek (evenals de Regio Rivierenland) regelt zeer specifiek een verantwoordingsrelatie tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur: „De leden van het dagelijks bestuur zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door hen gevoerde bestuur ..”⁶¹. Ook dienen individuele leden van het algemeen bestuur binnen deze regio's verantwoording af te leggen aan de raden die hun hebben aangewezen danwel afgevaardigd om plaats te nemen in het algemeen bestuur⁶². De eerder aangehaalde moties vinden hun grondslag veelal in de reglementen van orde van de algemene besturen. Zo kan ieder lid van het algemeen bestuur van de Regio Rivierenland ter vergadering een motie indienen⁶³.

9.4.3 Praktijk

Voor wat betreft de praktijk kan gesteld worden dat in de regelingen vrijwel geen gebruik gemaakt is van de sanctiemiddelen met betrekking tot controle en verantwoording (Regel 277, Interview Regio Utrecht). Ook de regio's Rivierenland, Achterhoek en Twente beamen dit (Regel 269-271, Interview Regio Rivierenland; Regel 314, Interview Regio Achterhoek). Ook in de Regio Twente rept men niet over voorvallen met betrekking tot sancties. Wel geeft de Regio Achterhoek aan dat er allerlei bijeenkomsten (zonder formele status) zijn waar men 'aan de bel kan trekken en vragen kan stellen', die geen deel uitmaken van het formele verantwoordingskader (Regel 254-255, Regio Achterhoek). De Regio Rivierenland voegt hier aan toe dat het verantwoordingsproces vooral als collegiaal gezien kan worden (Regel 43-46, Interview Regio Rivierenland). Ook benadrukt de regiosecretaris hier het belang van het 'sturen op de voorkant', om te voorkomen dat sancties opgelegd moeten worden (Regel 269-271, Interview Regio Rivierenland). De regiosecretaris van Twente benadrukt hier dat de verantwoordingsrelatie zich voornamelijk op het gemeentelijk niveau bevindt: “Die wethouder zit daar namens de gemeente, in de setting van die veertien natuurlijk, dus die moet ook verantwoording vind ik afleggen over wat hij daar doet in de raad.” (Regel 290-292, Interview Regio Twente). De secretaris van de Regio Achterhoek geeft tevens aan dat je als bestuurder wel héél ver moet zijn gegaan wil een van de sancties opgelegd worden en dat goede communicatie vrijwel altijd voorkomt dat naar dit middel gegrepen wordt (Regel 306-309, Interview Regio Achterhoek).

9.4.4 Conclusies

De belangrijkste conclusies die in dit hoofdstuk getrokken kunnen worden, borduren enerzijds voort op een eerder gedane constatering: het onderscheid tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur is niet overal even scherp, ook omdat het dagelijks bestuur veelal is samengesteld uit leden van het algemeen bestuur. Dit maakt vooral dat controle en verantwoording op collegiale wijze plaatsvindt. Dit is ook een van de oorzaken waardoor verantwoording amper plaatsvindt. Dit geldt ook voor de sanctionering. Zo stelde de secretaris van de Regio Achterhoek dat je wel héél ver moest gaan tot er een sanctie opgelegd moest worden. Ook omdat er in de

⁵⁸ Artikel 14 Wgr

⁵⁹ Artikel 25, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 15, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 24, lid 5 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 21, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁶⁰ Artikel 25, lid 3 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, lid 4 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 21, lid 3 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁶¹ Artikel 25, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek & Artikel 15, lid 1 Regeling Regio Rivierenland.

⁶² Artikel 29, lid 2 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek & Artikel 16, lid 3 Regeling Regio Rivierenland.

⁶³ Artikel 25, lid 1 Reglement van orde Algemeen Bestuur Regio Rivierenland 2010.

communicatie vooraf al veel geregeld kan worden. Op basis van dit hoofdstuk kan gesteld worden dat men over een aantal democratische waarborgen beschikt. In het bijzonder de direct gekozen gemeenteraadsleden die de mogelijkheid hebben om hun vertegenwoordigende leden uit het algemeen bestuur terug te trekken bij disfunctioneren. Dit verhoogt het democratisch gehalte van het samenwerkingsverband, omdat dit invloed schenkt aan de direct gekozen volksvertegenwoordiging.

9.5 Burgerparticipatie

Bij het beschrijven van de formele kant van de regeling wordt, als het gaat om burgerparticipatie, gebruik gemaakt van de regelingen zelf, indien er in de regeling iets genoemd wordt dat burgerparticipatie betreft. In de Wet gemeenschappelijk regelingen (Wgr) staat hierover niets beschreven, is hier niets in over opgenomen en zal voor dit onderdeel van het onderzoek ook niet gebruikt worden om de formele, wettelijke kant te beschrijven. Binnen de regelingen van alle regio's is niets opgenomen dat betreft burgerparticipatie. Zoals hiervoor ook al genoemd is hierover ook niets opgenomen binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Als het gaat om de formele kant van mogelijkheden tot burgerparticipatie is wettelijk gezien dus niets opgenomen. Maar burgerparticipatie is wel degelijk een belangrijk onderdeel als het gaat om de democratische verankering binnen intergemeentelijke samenwerking. Vandaar ook dat het goed is zeker naar de feitelijke kant hiervan te kijken.

Als het gaat om burgerparticipatie binnen dit onderzoek gaat het om de mogelijkheden die burgers, inwoners van de betreffende regio's hebben tot het participeren binnen het nemen van besluiten. Hebben zij een mogelijkheid tot inspraak, kunnen en mogen zij meedenken als het gaat om besluitvorming. Dat zijn vragen die hierbij gesteld worden en die van belang zijn om een helder beeld te krijgen van de mogelijkheden die hiertoe zijn.

9.5.1 Praktijk

De beschrijving van de feitelijke kant van de regeling, dus hoe wordt binnen de regio de regeling die aan de hand van wettelijke kaders is opgesteld in de praktijk uitgevoerd. Om hier een antwoord op te kunnen geven is er voor gekozen om binnen de vier te onderzoeken regio's een interview af te nemen bij een deskundige op het gebied van intergemeentelijke samenwerking binnen deze regio's, het samenwerkingsverband op zich. Om een goed beeld te krijgen van de feitelijke kant als het gaat om burgerparticipatie binnen de betreffende regio's zijn op voorhand criteria opgesteld, welke terug te vinden zijn in tabel 5.

Een eerste vraag hierbij is of er informatie wordt verschaft aan burgers en op welke manier dit dan gebeurt. Een vervolgvraag hierbij is of het initiatief tot informatieverschaffing bij het samenwerkingsverband zelf ligt, of dat er alleen op verzoek informatie verstrekt wordt. Als het gaat om de vraag of er informatie wordt verschaft aan burgers volgt in de meeste gevallen het antwoord dat dit wel gebeurt. Maar er is geen informatieplicht. Zo werd duidelijk binnen regio Utrecht dat gemeenteraden contact hebben met hun inwoners: „Maar die gemeenteraden hebben natuurlijk vervolgens zelf ook weer hun contact met inwoners en er is eigenlijk gezegd van: „goh BRU zou wat meer direct contact met inwoners moeten hebben ook omdat het OV gewoon heel erg raakt aan of mensen zich kunnen verplaatsen of niet.” (Regel 312-315, Interview Regio Utrecht). Verder willen gemeenten graag autonoom blijven zoals blijkt uit het gesprek met regio Twente: „Ja, dat hangt er een beetje van af. Ik heb je al gezegd gemeenten willen autonoom blijven dus wij zijn van die gemeenten. Dus of er nou echt een belang bij is dat onze organisatie zo op het netvlies staat dat is de vraag.” (Regel 387-389, Interview Regio Twente). Verder wordt binnen de regio Twente veel gebruikgemaakt van persberichten als het gaat om het verstrekken van informatie over besluiten die zijn genomen of genomen zullen worden: „Nou wij brengen persberichten uit. Nou je moet eens opletten – ik weet niet of je de Tubantia leest, de regionale krant – maar die, wij staan wekelijks in de krant.” (Regel 398-399, Interview Regio Twente). Binnen regio Rivierenland kwam duidelijk naar voren dat over besluitvorming niet of nauwelijks wordt geïnformeerd en dat dit dient te gebeuren via de gemeenteraden. Burgers kunnen wel via de normale lijnen inspreken, bijvoorbeeld via de openbare vergaderingen: „I: Maar besluitvorming wordt niet of nauwelijks over geïnformeerd? Dit gebeurt allemaal via de gemeenteraden? G: Ja en hier kan iedere burger via de normale lijnen inspreken. Onze vergaderingen zijn trouwens wel openbaar dus als burgers bepaalde thema's willen bijwonen dan kan dat maar het komt in de praktijk nauwelijks voor. Alleen via de politiek als bijvoorbeeld een SP-fractie een keer iets wil dan zit deze aan tafel maar dan heb je het niet over de gemiddelde burger. Wat soms ook gebeurt, is als het bijvoorbeeld gaat over de inrichting van een industrieterrein, dat een belanghebbende of een ondernemer dan hier zit om te luisteren wat er gebeurt. Maar dat komt eigenlijk nauwelijks voor omdat die directe beïnvloeding binnen de gemeente eigenlijk plaatsvindt en wij een afgeleide organisatie zijn.” (Regel 309-318, Interview Regio Rivierenland). De vier onderzochte regio's maken allen wel gebruik van een website als een medium voor informatievertrekking en daarnaast organiseert een aantal van hen ook bijeenkomsten voor burgers om hen zo op de hoogte te stellen van wat er zoal speelt binnen de regio: „Nou, in die zin niet. Nouja, kijk wij hebben een website en daar staat zeg maar inhoudelijk wat de regio doet, dat staat er. We hebben morgen een bijeenkomst. Daar komt 277 man, nou we hebben de aanmelding stopgezet omdat er niet meer in kan, waar inwoners uit de Achterhoek komen meepraten over die

agenda, die toekomstagenda." (Regel 317-320, Interview Regio Achterhoek). „Onze site is openbaar dus iedereen kan alles lezen, maar wij werken niet voor de burgers. In principe hebben wij geen relatie met de burgers. De gemeenten zijn onze baas en onze klant en onze eigenaar." (Regel 289-291, Interview Regio Rivierenland). Tijdens de voorbereiding van de interviews is ook gebruikgemaakt van de betreffende websites van de regio's. Daarbij werd duidelijk dat de ene regio, bijvoorbeeld regio Twente, een veel uitgebreidere website heeft dan de andere onderzochte regio's. Maar een bepaalde basishoeveelheid informatie is op alle websites wel terug te vinden.

Een volgende vraag die belangrijk is om een duidelijk beeld te krijgen van de mogelijkheid tot burgerparticipatie binnen intergemeentelijke samenwerking is de volgende: „Wordt er gebruikgemaakt van een mogelijkheid tot burgerparticipatie in de besluitvorming van de gemeenteraad, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur aangaande regionale aangelegenheden? Indien dit gebeurt, gebeurt dit door middel van informeren, consulteren, meebeslissen of referenda?" In bijna alle gevallen gaat het hierbij om informeren en eventueel consulteren. Meebeslissen en referenda zijn binnen geen van de regio's aangehaald als gebruikt burgerparticipatiemiddel. Bij de ingezette burgerparticipatiemiddelen trof men in veel gevallen voornamelijk georganiseerde groepen als participanten aan: „Nee het zijn vaak wel mensen van belangengroepen." (Regel 345, Interview Regio Utrecht). Dit geldt tevens voor de regio's Achterhoek en Twente (Regel 413, Interview Regio Achterhoek; Regel 424-425, Interview Regio Twente). In de regio Rivierenland komt het nauwelijks voor omdat de directe beïnvloeding binnen de gemeente plaatsvindt: „Onze vergaderingen zijn trouwens wel openbaar dus als burgers bepaalde thema's willen bijwonen dan kan dat maar het komt in de praktijk nauwelijks voor. Alleen via de politiek als bijvoorbeeld een SP-fractie een keer iets wil dan zit deze aan tafel maar dan heb je het niet over de gemiddelde burger. Wat soms ook gebeurt, is als het bijvoorbeeld gaat over de inrichting van een industrie terrein, dat een belanghebbende/ een ondernemer dan hier zit om te luisteren wat er gebeurt. Maar dat komt eigenlijk nauwelijks voor omdat die directe beïnvloeding binnen de gemeente eigenlijk plaatsvindt en wij een afgeleide organisatie zijn." (Regel 311-318, Interview Regio Rivierenland). Verder is er binnen het interview gevraagd in welke gevallen burgers betrokken worden. In veel van de gevallen gaat het dan om zaken die burgers rechtstreeks raken. En in veel gevallen wordt informatie verstrekt om er voor te zorgen dat mensen zich bewust zijn van, op de hoogte zijn van welke ontwikkelingen er binnen de regio plaats zullen hebben. Maar daarnaast ook om mensen, bijvoorbeeld binnen een groepje, actief te krijgen om concreet met een project aan de slag te gaan en dat kan eigenlijk van alles zijn: „Nouja, dus één als het gaat om informatie te delen, dat stukje urgentiebesef, dat mensen zich bewustzijn van welke ontwikkeling de Achterhoek te wachten staat en twee, maar dat zit hem dan op hele concrete projecten: proberen of je een groepje mensen gewoon rond een onderwerp actief kunt krijgen om gewoon een concreet project te doen en dat kan echt, dat kan van alles en nog wat zijn. Het kan heel breed zijn. Zoals die agenda van ons. En dan zijn mensen gewoon mee aan het ja, die draaien dan gewoon samen aan een project." (Regel 415-421, Interview Regio Achterhoek). Binnen de regio Utrecht is er, als het gaat om het betrekken van burgers, nagedacht over hoe de wensen van inwoners meegenomen kunnen worden binnen de besluitvorming. Binnen deze regio ging het om buslijnen. Hierbij werd de vraag gesteld waar wel en niet te rijden, als het gaat om busvervoer. Er is binnen deze regio voor gekozen een enquête onder een groot aantal inwoners te houden, zodat zij ook inspraak hebben: „Dat heeft er eigenlijk toe geleid dat er een enquête is gehouden onder ongeveer 2.500 inwoners van de stadsregio en die resultaten daarvan hebben ook echt geholpen bij het bepalen van hoe we nog wel en niet met die bussen reden." (Regel 319-321, Interview Regio Utrecht). Uit het antwoord van regio Rivierenland blijkt heel duidelijk dat de gemeente de baas, de klant en eigenaar van de regio is. De burgerparticipatielijnen is dan ook gemeente-eigen en de regio is een hulpconstructie. De regio werkt voor de gemeente en niet voor burgers en dient dan ook de relatie met burgers zelf te onderhouden: „De gemeenten zijn onze baas en onze klant en onze eigenaar. En de burgerparticipatielijnen is gemeenten eigen burgers en wij zijn gewoon een hulp constructie voor de gemeenten we zijn geen eigenstandige organisatie. Wij werken ook niet voor burgers wij werken voor de gemeenten en die gemeenten die moet die relatie onderhouden.' 'Maar dat doen wij omdat de gemeenten ons inhuren dus de gemeenten zijn altijd de primaire organisaties voor communicatie ze huren ons daar gewoon voor in en het is natuurlijk nooit zo als advies bureau dat jij het overneemt van degene die jou inhuurt. Dus de gemeente blijft altijd verantwoordelijk maar daarin hebben wij wel weer veel meer communicatie richting die doelgroepen." (Regel 290-304, Interview Regio Rivierenland). De Regio Twente is heel actief in informatieverstrekking richting burgers en het consulteren van burgers over hoe zij over bepaalde dingen denken, zo stelt men. Ook hechten zij veel waarde aan de publieke opinie: „En zodra er een beslissing is genomen die veel effect heeft dan brengen wij dat direct uit. Dus dat doen wij wel actief. En qua participeren van burgers die zeg maar aangeven wat er moet gebeuren dat doen wij ook actief. Want bijvoorbeeld bij het OV halen we actief op wat vinden, wat is de publieke opinie over het OV wat moet er beter of niet welke lijnen moeten wij schrappen daar is een actief platform voor – dat moet ook natuurlijk – en dat wordt ook georganiseerd bij ons door het Rocov en dat doen we samen met de provincie. En bij de GGD zijn wij ook actief aan het zoeken naar wat vinden ouders nou van de consultatiebureaus etcetera, dus dat zijn wij ook actief aan het doen. En bij de parken ja daar hebben wij natuurlijk voortdurend contact met bezoekers en exploitanten die op die parken zitten dus daar hebben wij ook continue contact mee, ja. Dus er gebeurt heel veel, in direct contact met burgers, ja." (Regel 409-419, Interview Regio Twente). Op de vraag hoe vaak communicatiemogelijkheden benut worden kwam in de Regio Rivierenland naar voren dat de gemeenten in principe de eerst aangewezen

overheidslaag zijn die contact heeft met en communiceert met burgers (Regel 300-301, Interview Regio Rivierenland). Dus vanuit de regio's komt het in mindere mate voor dat er hier gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie. De regio Achterhoek ziet ook vooral een rol voor de gemeenten waar het burgerparticipatie betreft: „*Nouja, dat is wel zoeken, want in principe zijn de gemeenten de eerste aangewezen overheidslaag om met z'n inwoners te communiceren en contact te hebben. Dus in principe zou je zeggen: "we hebben een regionaal verhaal en via de gemeenten komt dat bij de inwoners". Dat is niet helemaal zo. Want we hebben ook gewoon rechtstreeks dat contact. Maar in principe zit de gemeente daar als eerste verantwoordelijke tussen ... Ja. Sowieso veel minder dan de gemeenten dat doen. We zijn een intergemeentelijk samenwerkingsverband.*” (Regel 423-431, Interview Regio Achterhoek). De regio Twente ziet zichzelf op dit vlak actiever: „*En qua participeren van burgers die zeg maar aangeven wat er moet gebeuren, dat doen wij ook actief. Want bijvoorbeeld bij het OV halen we actief op wat vinden, wat is de publieke opinie over het OV wat moet er beter of niet welke lijnen moeten wij schrappen daar is een actief platform voor – dat moet ook natuurlijk – en dat wordt ook georganiseerd bij ons door het Rocov en dat doen we samen met de provincie.*” (Regel 411-415, Interview Regio Twente).

Als het gaat om burgerparticipatie is het vervolgens ook belangrijk om te weten of er een mogelijkheid is tot bezwaar en beroep omdat dit een belangrijk onderdeel is van de mogelijke invloed die burgers kunnen hebben op besluitvorming. Het gaat hier om de mogelijkheid van bezwaar en beroep op besluiten van de gemeenteraad, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Binnen eigenlijk alle regio's valt op dat als het over de inhoud gaat hier geen sprake van is, omdat dat dit gaat via de gemeente als ‚het normale kanaal van bezwaar en beroep‘ plaats lijkt te vinden. Burgers tekenen bezwaar of beroep aan bij de gemeente(n) zelf en niet bij de regio: „*Als het over de inhoud gaat niet. Dat gebeurt echt bij de gemeente, gewoon via de normale kanalen.*” (Regel 320-321, Interview Regio Rivierenland). De secretaris van de regio Achterhoek laat weten dat er geen sprake is geweest van een bezwaar- of beroepsprocedure: „*Ik heb het nog niet meegemaakt. Ik zit even te denken. Het zou kunnen dat, wij zijn ook gewoon uitvoerder van een subsidieregeling.*” (Regel 437-438, Interview Regio Achterhoek). Al komt men later al terug op deze twijfeling: „*Maar ik geloof niet dat daar ooit een bezwaar- of beroepsprocedure tegen gelopen heeft.*” (Regel 445, Interview Regio Achterhoek).

Binnen de regio Rivierenland kunnen burgers wel klachten indienen waar het de taak afvalverwijdering betreft, aangezien deze taak volledig onder bevoegdheid van de regio is komen te vallen: „*Wat wij nog wel krijgen bij bijvoorbeeld klachten van burgers, dan gaat het over ons afvalverwijderingsbedrijf, maar dat is iets heel anders. Wij hebben ook gewoon wat over gedragen taken van gemeenten en bijvoorbeeld één daarvan is de afvalinzameling. Die doen wij voor gemeenten, dus de raad heeft al die bevoegdheden naar ons overgeheveld en daar communiceren wij dus wel rechtstreeks en daar kunnen burgers wel klachten indienen en de besluitvorming beïnvloeden.*” (Regel 322-327, Interview Regio Rivierenland). Daarnaast blijkt dat er ook binnen regio Twente klachten ingediend kunnen worden. Er kan dus niet zozeer bezwaar of beroep wordt aangetekend, maar dat burgers kunnen wel klachten indienen. Deze klachten worden geregistreerd en hier wordt ook serieus naar gekeken stelt men: „*Het is wel zo dat, bijvoorbeeld bij de GGD kun je ook een klacht indienen. Wij zitten natuurlijk af en toe op een veld wat – een jeugdarts of weet je wel – dat is niet direct bezwaar want bezwaar moet je aan termijnen of procedures maar je kunt natuurlijk wel een klacht indienen. Dat registreren en monitoren wij ook. Per jaar wordt dat behandeld, dat overzicht in het DB, dus daar sturen wij wel op. En wij zorgen er zo veel mogelijk voor dat we de klagers zeer serieus nemen en is soms is het gewoon iemand dan kom je er niet uit maar in de meeste gevallen wel, ja.*” (Regel 451-457, Interview Regio Twente). Verder werd binnen regio Utrecht duidelijk dat vooral bedrijven waaraan bijvoorbeeld geen gunning is verleend voornamelijk partijen zijn die bezwaar en beroep aantekenen tegen een genomen besluit en individuele burgers daarentegen eigenlijk helemaal niet: „*En wat dan heel vaak gebeurt op het moment dat de klus naar een partij gaat en niet naar de andere, is dat er discussie over komt.*” (Regel 383-384, Interview Regio Utrecht). Binnen regio Twente werd duidelijk dat bedrijven soms wel bezwaar of beroep aantekenen: een zogenaamd pro-forma bezwaar bij concessieverlening om zo tijd te hebben het een en ander uit te zoeken: „*... nou ja dan maken zij soms ook pro-forma bezwaar zodat zij de tijd hebben om uit te zoeken etc. en dan gaan gewoon zo'n traject in, ja.*” (Regel 447-448, Interview Regio Twente). En indien individuele burgers bezwaar of beroep aantekenen dan gaat dit via de gemeente en niet via de regio. Omdat zoals hiervoor al gesteld, de verantwoordelijkheid van de uitvoer van veel taken blijft bij de gemeenten dus niet bij de regio's. Ook in Utrecht wordt er weinig gemaakt van bezwaar- en beroepsprocedures door individuele burgers: „*Weinig. Dus wat je bij gemeenten nog wel eens hebt dat er een bestemmingsplan wijzigt, dat dan een burger komt klagen van ja maar mijn huis dat verdwijnt. Maar wij zijn geen wegbeheerder als BRU, dus als wij zo een trambaan aanleggen en ik noem maar wat die trambaan past nu niet omdat er een huis ergens staat dan is de gemeente de partij die moet zorgen dat, dat het binnen het bestemmingsplan past. De provincie heeft vaak structuurvisie en die kunnen met een structuurvisie vastleggen wat mag ergens wel en niet en de gemeente heeft een bestemmingsplan. Wij hebben dat niet, wij hebben geen ruimtelijke bevoegdheden wat dat betreft en dus zijn die BRU-gemeenten, die negen gemeenten die onderdeel uitmaken van de stadsregio, die moeten dat regelen. Dus die bezwaren komen dan ook niet bij BRU binnen, maar daarvoor moeten zij bij de gemeente zijn.*” (Regel 405-414, Interview Regio Utrecht).

9.5.3 Conclusies

Als het gaat om informatieverschaffing komt duidelijk naar voren dat binnen alle regio's wel gebruik gemaakt wordt van een website waarop informatie is te vinden betreffende de regio. De een wat uitgebreider dan de ander. Daarnaast maakt de regio Twente bijvoorbeeld gebruik van persberichten.

Bij de vraag welke mogelijkheden er zijn tot burgerparticipatie en in hoeverre hier gebruik gemaakt van wordt, wordt duidelijk dat het voornamelijk de belangenorganisaties zijn die hier gebruik van maken. Individuele burgers maken eigenlijk zelden tot nooit gebruik van deze mogelijkheid, blijkt binnen alle regio's. Indien burgers inspraak willen hebben dan gebeurt dit binnen de gemeente, omdat de directe beïnvloeding binnen de gemeente plaats heeft.

Op de vraag in welke gevallen er gebruik gemaakt wordt van burgerparticipatie is duidelijk geworden dat dit binnen regio Achterhoek gebeurt in gevallen van urgentiebesef, dat burgers zich realiseren wat er speelt binnen de regio. Binnen regio Utrecht geldt iets soortgelijks, ook zij maken gebruik van burgerparticipatie wanneer zij duidelijk willen hebben wat de wensen van burgers zijn als het bepaalde zaken aangaat. Binnen regio Rivieren komt heel duidelijk naar voren dat de gemeente er is voor de burgers en niet de regio en in sommige gevallen wordt de regio geconsulteerd om communicatie te leggen met burgers. Als het gaat om het actief laten participeren van burgers dan komt de regio Twente duidelijk naar voren, zij vragen bijvoorbeeld aan burgers, als het gaat om het OV, welke lijnen geschrapt kunnen worden en wat kan er beter of niet.

De vervolgvraag hierbij is hoe vaak wordt deze mogelijkheid tot burgerparticipatie benut. De antwoorden hierop laten zien dat dit niet heel vaak wordt gebruikt en dat de gemeente in veel gevallen de eerst aangewezen hiervoor is. Zij zijn namelijk verantwoordelijk.

Tot het slot het punt van bezwaar en beroep. Bij alle regio's kwam duidelijk naar voren als het op dit punt aankomt dat dit zelden voorkomt. En als het al voorkomt dan gebeurt het eerder bij concessies en gunningen die zijn gedaan aan bedrijven. Individuele burgers die bezwaar of beroep aantekenen bij de regio zijn er eigenlijk niet. Dit gebeurt eerder bij de gemeente(n) zelf.

Gevolg voor de democratie is enerzijds dat burgers wanneer zij dit willen over benodigde informatie kunnen beschikken, waar transparantie eerder al als een belangrijk democratievergroterend middel werd geïntroduceerd. De beperkte betrekking van burgers in de beleidsvorming heeft enerzijds als gevolg dat men een slechter zicht heeft op de beleidspreferenties van burgers en zij zodoende slechter doorwerken in het uiteindelijke beleid. Al bleek dat voornamelijk georganiseerde groepen deelnamen aan dit soort processen, wat de gelijkheid aan zou kunnen tasten: bepaalde groeperingen burgers zouden in zo'n geval oververtegenwoordigd worden, terwijl bij anderen sprake is van ondervertegenwoordiging. Een laatste middel tot bezwaar en beroep wordt amper gebruikt door burgers. Dit kan gezien worden als verlagend voor de democratische legitimatie van het samenwerkingsverband, aangezien de beleidspreferenties van burgers op deze manier niet bij het samenwerkingsverband aankomen.

10. Nordrhein-Westfalen

Allereerst zal een inleiding gegeven worden op de bestuurlijke organisatie in Nordrhein-Westfalen, alvorens van start gegaan wordt met de toetsing van de metropoolregio en de stadsregio aan de eerder geïntroduceerde democratische waarden. Zo beschikt men in Nordrhein Westfalen over Kreisen, waaronder Kreisangehörige gemeenten vallen⁶⁴. Gemeenten die niet onder een Kreis vallen worden Kreisfreie Städte genoemd. Zij beschikken over de taken en bevoegdheden van de Kreisen en de Kreisangehörige gemeenten tezamen. Hieronder wordt deze relatie schematisch weergegeven. Duidelijk zal zijn dat er tussen de Kreisangehörige gemeenten en de samenwerkingsverbanden (Kommunalverbände) geen directe relatie bestaat. Verderop in dit hoofdstuk zal dit nader aan bod komen. Vanwege de verschillen in opbouw en structuur van de regelingen zal in dit hoofdstuk, in tegenstelling tot het Nederlandse hoofdstuk, elke regeling telkens een eigen subparagraaf krijgen binnen dit hoofdstuk. Eerder werd al duidelijk dat de regio Ruhr en de regio Aken onderwerp van onderzoek zijn. Wegens een non-respons op het interviewverzoek richting de regio Aken zal van deze regio enkel een beschrijving van de formele regelingen plaatsvinden.

Land
Provincie
Gemeente

⁶⁴ § 1, Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

10.1 Samenstelling

Onder deze paragraaf zal de samenstelling van het Regionalverband Ruhr aan bod komen. De samenstelling vindt haar grond in een wet (Gesetz), afkomstig van de Landestag van de deelstaat Nordrhein-Westfalen.

10.1.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr

Wanneer gekeken wordt naar de samenstelling is het allereerst van belang te zien welke organen men kent. In het geval van het Regionalverband Ruhr zijn dit de „Verbandsversammlung” (het Ruhrparlement), de „Verbandsausschuss” (het associatiecomité) en de „Geschäftsführerin/Geschäftsführer (de Regiodirecteur)⁶⁵. Om van start te gaan met het Ruhrparlement kan gesteld worden dat deze op een indirecte wijze gekozen wordt. Allereerst zijn de voorzitters van de volksvertegenwoordiging van de Kreisen en Kreisfreie gemeenten zitting in het Ruhrparlement, welke hier elk één stem hebben⁶⁶. In het geval van de Kreisfreie Städte zijn dit de Oberbürgermeisters⁶⁷, waar het in de Kreisen de Landrat is⁶⁸. De overige leden worden zij door de raden van de Kreisfreie Gemeinde en de Kreistagen binnen het samenwerkingsgebied tezamen gekozen en hebben elk twee stemmen binnen het parlement⁶⁹. Voorwaarde aan het lidmaatschap van het Ruhrparlement is dat men volksvertegenwoordiger moet zijn in een van de deelnemende Kreisvrije gemeenten, Kreisen, of gemeenten die onder een Kreis vallen⁷⁰. Elke deelnemer (dit kan dus een Kreis, of een Kreisvrije gemeente zijn) aan het samenwerkingsverband met een inwonertal tot 80.000 heeft recht op 1 extra deelnemer. Voor elke 80.000 inwoners die daarop volgen heeft men recht op 1 extra lid. Een restant aan inwoners hoger dan 40.000 is tevens goed voor een extra parlamentslid⁷¹.

Een ander orgaan is de commissie. Deze commissie wordt gekozen door en uit het midden van het Ruhrparlement en bestaat uit de voorzitter van het Ruhrparlement en 16 andere leden⁷².

Daarnaast beschikt men over een ‚Verbandsleitung’. Dit uitvoerende orgaan bestaat uit een ‚Geschäftsführerin’ of een ‚Geschäftsführer’ die voor een periode van zes jaar gekozen wordt⁷³ door het Ruhrparlement⁷⁴. Zij dienen over voldoende vakinhoudelijke en persoonlijke kwalificaties te beschikken⁷⁵. Ook zijn diverse functies onverenigbaar met het lidmaatschap van de Verbandsleitung. Dit zijn onder andere het burgemeesterschap, wethouderschap, raadslidmaatschap, werknemerschap in publieke of verzelfstandigen organisaties en dergelijke, alsmede hun nabije familie⁷⁶. Zij zijn tevens herkiesbaar⁷⁷. Ook van invloed op de samenstelling zijn de gemeenten die deelnemen. Zo is er bijvoorbeeld een uitredingsclausule in de wet die het mogelijk maakt om uit het verband te stappen⁷⁸.

⁶⁵ § 8, Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁶⁶ § 10, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁶⁷ § 40, Abschnitt 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁶⁸ § 25, Abschnitt 2 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁶⁹ § 10, Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷⁰ § 10, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷¹ § 10, Abschnitt 2 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷² § 14, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷³ § 16, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷⁴ § 9, Abschnitt 4 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷⁵ § 16, Abschnitt 3 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷⁶ § 16, Abschnitt 3 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷⁷ § 16, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁷⁸ § 3, Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

10.1.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen

Allereerst kan gesteld worden dat de stadsregio is ontstaan uit een samenwerking tussen de gemeenten die onder de Kreis Aken vallen en de Kreisfreie stad Aken⁷⁹ en als rechtsopvolger van het voormalige Kreis Aken gezien kan worden⁸⁰. De stadsregio heeft de status van een Kreis⁸¹ en beschikt zodoende over dezelfde organen en bevoegdheden, voorzover deze wet niet anders beslist. Echter krijgen deze organen een andere naam: Städteregionstag (parlement), Städteregionsausschuss (commissie) en Städteregionsrat (verband sleiding)⁸². De eerder genoemde Kreisstatus betekent dat er directe verkiezingen georganiseerd worden, op basis waarvan burgers hun Städteregionstag⁸³ en Städteregionsrat⁸⁴ kunnen kiezen. Ook in dit samenwerkingsverband zijn een aantal eisen gesteld aan de verkiesbaren. Voor de Städteregionsrat zijn Duitsers en andere Europeanen die over een woning in Duitsland beschikken, minstens 23 jaar oud zijn en niet uitgesloten zijn van het kiesrecht⁸⁵. De Ausschüssen worden gekozen door de Städteregionstag, die ook richtlijnen voor diens handelen opstelt⁸⁶. Hierin kunnen naast leden van de Städteregionstag, ook inwoners van het samenwerkingsgebied met verstand van zaken zitting hebben⁸⁷. Bijzonder is de positie van Kreisfreie Stadt die Aken op grond van dit samenwerkingsverband niet verliest⁸⁸. Op de gevolgen van deze bijzonder positie met betrekking tot bijvoorbeeld democratische controle zal verderop in dit hoofdstuk ingegaan worden.

10.1.3 Praktijk Region Ruhr

Wanneer naar de praktijk wordt gebleken waar het de samenstelling betreft, blijkt dat de leden van het Ruhrparlement zich vooral gedragen als vertegenwoordigers van hun gemeente/Kreis, in plaats van dat ze zich gedragen als vertegenwoordigers van de inwoners van de regio (Regel 33, Interview Region Ruhr). Wel blijkt me dit in de toekomst op te willen lossen aan de hand van directe verkiezingen van het Ruhrparlement door burgers. Hiervoor is momenteel een procedure met betrekking tot de wijziging van de wet op de regio Ruhr gaande (Regel 47-49, Interview Region Ruhr). In Duitsland is dit niet uniek. Zo verkiest men in de regio Stuttgart momenteel bijvoorbeeld al direct hun volksvertegenwoordiging⁸⁹. Daarnaast is het van belang te zien dat het voor kan komen dat een ‚Kreisangehörige‘ gemeente niet per definitie vertegenwoordigd hoeft te zijn in het Ruhrparlement. Dit omdat zij officieel geen partij zijn in het samenwerkingsverband, maar door hun Kreis worden vertegenwoordigd (Regel 374-376, Interview Region Ruhr).

10.1.4 Conclusies

Wanneer dit hoofdstuk in beschouwing genomen wordt, kan men concluderen dat veelal lokale vertegenwoordigingsrollen de hoofdtoon voeren voor wat betreft de politici in het Ruhrparlement, terwijl dit in de stadsregio Aken niet zo lijkt te zijn op basis van diens regeling die voorziet dat inwoners direct hun volksvertegenwoordiging kunnen kiezen. Wel is men in de metropool Ruhr dit als een probleem gaan zien en wil men dit oplossen door in de toekomst net als in Aken directe verkiezingen te organiseren voor het Ruhrparlement. Hiervoor is een wetswijziging vanuit de deelstaat Nordrhein-Westfalen nodig. Wel hebben alle deelnemende partijen naar gelang hun inwoners zetels toegewezen gekregen in het Ruhrparlement. In Aken kiest men daarnaast tevens het hoofd van het uitvoerende orgaan. Op basis van deze zaken kan geconcludeerd worden dat de kans groot is dat in de stadsregio Aken

⁷⁹ § 1, Abschnitt 1 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

⁸⁰ § 2, Abschnitt 1 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

⁸¹ § 3, Abschnitt 1 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

⁸² § 3, Abschnitt 2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

⁸³ § 27, Abschnitt 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁸⁴ § 44, Abschnitt 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁸⁵ § 44, Abschnitt 2 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁸⁶ § 41, Abschnitt 3 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁸⁷ § 41, Abschnitt 5 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁸⁸ § 4, Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

⁸⁹ § 8, Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart.

waar het sturing betreft, de beleidspreferenties van burgers momenteel beter doorwerken in de besluitvorming dan in het Ruhrparlement, vanwege de directe verkiezingen en de vermoedelijke rol van volksvertegenwoordiging die dit met zich meebrengt.

10.2 Sturing

De instrumenten met betrekking tot sturing zullen in dit hoofdstuk aan bod komen. Allereerst zullen de formeel op grond van het ‚Gesetz‘ gegeven instrumenten besproken worden, waarna het daadwerkelijke functioneren in de praktijk aan bod komt.

10.2.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr

In de Wet op het Regionalverband Ruhr wordt al snel duidelijk dat deelnemende Kreisvrije gemeenten en Kreisen op slechts beperkte wijze de besluitvorming binnen het Regionalverband kunnen beïnvloeden. Enerzijds hebben zij invloed vanwege de levering van leden aan het Ruhrparlement uit het midden van hun volksvertegenwoordiging⁹⁰. Daarnaast zit de voorzitter van hun volksvertegenwoordiging automatisch in het Ruhrparlement⁹¹. Financieel gezien bepaalt het samenwerkingsverband de bijdrage die de deelnemende partijen aan het samenwerkingsverband dienen te betalen⁹². Dit behoeft goedkeuring van de toezichthouder, waar ook de deelnemende partijen hun standpunt kenbaar kunnen maken, alvorens deze goedgekeurd wordt⁹³. Op grond van het ‚Gesetz‘ kan het Ruhrparlement met een tweederde meerderheid het takenpakket van het samenwerkingsverband zowel uitbreiden, als beperken⁹⁴. Ook beslist zij over de uitgaven die de regio mag doen⁹⁵, stelt ze de strategische doelen vast⁹⁶ en beschikt ze over het recht om voorstellen in te dienen⁹⁷. Ook kan op grond van een tweederde meerderheid in het Ruhrparlement een partij uit het samenwerkingsverband treden⁹⁸. Ook kan het Ruhrparlement kaders vaststellen ten aanzien van het bestuur van het samenwerkingsverband⁹⁹. Een ander orgaan met een sturend middel is de commissie: zij bereidt onder andere de besluitvorming van het Ruhrparlement voor¹⁰⁰.

10.2.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen

De eerste sturingsrelatie die hier aan bod komt is die van de gemeenten. Allereerst hebben zij invloed op de taakverdeling binnen de stadsregio Aken. Deze kunnen zij namelijk bij meerderheid wijzigen op grond van een publiekrechtelijke overeenkomst, mits zij tevens meer dan de helft van de inwoners van de regionsangehörigen Gemeinden vertegenwoordigen¹⁰¹. Nieuwe taken die specifiek op de Kreisen afkomen zullen door de stadsregio aangenomen worden. De stad Aken kan zich hieraan onttrekken en ervoor kiezen deze taak zelf op zich te nemen¹⁰².

⁹⁰ § 10, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹¹ § 10, Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹² § 19, Abschnitt 2 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹³ § 19, Abschnitt 2 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹⁴ § 4, Abschnitt 2 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹⁵ § 9, Abschnitt 6 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹⁶ § 9, Abschnitt 8 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹⁷ § 9, Abschnitt 12 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹⁸ § 3, Abschnitt 2 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

⁹⁹ § 9, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹⁰⁰ § 13, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹⁰¹ § 6, Abschnitt 2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

¹⁰² § 6, Abschnitt 3, Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

De Städteregionsausschuss is bevoegd de agenda van de Städteregionstag voorbereiden¹⁰³. De Städteregionstag is bevoegd tot het stellen van kaders, en het vaststellen van de begroting van de stadsregio¹⁰⁴, dit aangezien de regeling van de stadsregio de wetgeving met betrekking tot Kreisen - voor zover bij regeling niet anders geregeld - van toepassing is op het samenwerkingsverband verklaart¹⁰⁵.

10.2.3 Praktijk Region Ruhr

Wanneer de praktijk met betrekking tot het samenwerkingsverband in ogenschouw wordt genomen ziet men al snel dat de invloed van gemeenten slechts beperkt is tot het sturen op de inbreng die hun afgevaardigden in het Ruhrparlement zullen doen (Regel 79, Interview Region Ruhr). Op het vlak van uittreding uit het samenwerkingsverband kan geconcludeerd worden dat de macht van ‚raden en colleges‘ van deelnemende gemeenten en Kreisen nog beperkter is. In het verleden probeerden bepaalde partijen binnen de raden van deelnemende gemeenten al eens gebruik te maken van een uittredingsclausule. Echter bleek dit te ontaarden in lange procedures zonder enige vorm van succes: *„Ja, es gibt in zwei Städten, in ein Kreis und in einer Stadt hat man solche Diskussionen gegeben. Hat dabei bei den jahrelange abstimme, und dann nicht den förderliche Mehrheit gefunden.“* (Regel 125-127, Interview Region Ruhr). In de toekomst wil men deze mogelijkheid ook schrappen, vanwege een uitbreiding van het takenpakket van de regio, waardoor het noodzakelijk is om desbetreffende gemeenten ook binnen het samenwerkingsverband te hebben. Men wil namelijk taken met betrekking tot ruimtelijke planning in het gebied overdragen, wat het wenselijk maakt dat de gemeentes waarvoor de regio ruimtelijke plannen opstelt, deel uitmaken van het samenwerkingsverband en zo hun invloed hebben (Regel 133-137, Interview Region Ruhr). Ook dient de deelstaat regelmatig beslissingen van het samenwerkingsverband Ruhr goed te keuren, wat betekent dat zij sturingsmogelijkheden hebben ten aanzien van het beleid wat in de Regio Ruhr tot stand komt: *„Ja, erlasse werden relativ häufig erlassen weil manchmal spezielle Fragen auftauchen.“* (Regel 405, Interview Region Ruhr).

10.2.4 Conclusies

De belangrijkste conclusies die dit hoofdstuk biedt hebben betrekking op de beperkte invloed die gemeenten hebben in dit samenwerkingsverband. Zo kunnen zij slechts bij tweederde meerderheid uit het samenwerkingsverband treden en hebben zij slechts invloed voor zover zij leden in het Ruhrparlement hebben. Wel zit hun Oberbürgermeister, respectievelijk Landrat sowieso in het Ruhrparlement. Ook uittreding van een gemeente is moeilijk, aangezien zij hiervoor een tweederde meerderheid in het Ruhrparlement (dat ook door andere partijen wordt bemenst) nodig zijn. Ook van belang is de sturende rol die de commissie heeft met betrekking tot het voorbereiden van de besluitvorming van het Ruhrparlement. In tegenstelling tot de Regio Ruhr hebben gemeenten in de Regio Aken wel invloed. Zij hebben namelijk een samenwerkingsovereenkomst gesloten en kunnen deze onder bepaalde voorwaarden wijzigen voor wat betreft de uit te voeren taken. Daarnaast heeft ook het samenwerkingsparlement sturingsmiddelen. Aangezien beide organen direct gekozen zijn door de burgers zal dit leiden tot een betere doorwerking van hun beleidspreferenties in het uiteindelijke regionale beleid en de uitvoering hiervan.

10.3 Controle

In dit hoofdstuk zullen de controlemiddelen die gemeenten, Kreißen en de Landestag Nordrhein-Westfalen hebben, besproken worden. Ook zal de daadwerkelijke inzet van deze middelen aan bod komen.

10.3.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr

Eerder werd al duidelijk dat de invloed van raden en de Kreistag op het Ruhrparlement en de Verbandsleitung zich beperken tot de invloed die zij hebben op hun afgevaardigden. Ook op het controlevlak zijn geen instrumenten aan de raden en Kreistagen toebedeeld, anders dan via hun afgevaardigden in het Ruhrparlement. Het Ruhrparlement beschikt over het recht een controlecommissie te kiezen¹⁰⁶. Daarnaast dienen zij de jaarrekening vast te stellen¹⁰⁷. Wanneer

¹⁰³ § 41, Abschnitt 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹⁰⁴ § 26, Kreisordnung für das land Nordrhein-Westfalen.

¹⁰⁵ § 3, Abschnitt 1 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen.

¹⁰⁶ § 9, Abschnitt 3 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹⁰⁷ § 9, Abschnitt 7 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

gekeken wordt naar de middelen van bovenaf, kan gesteld worden dat het Nordrhein-Westfaalse ministerie van binnenlandse zaken gerechtigd is om deel te nemen aan beraadslagingen van het Ruhrparlement en dient hier ook over op de hoogte te worden gehouden¹⁰⁸. Een ander belangrijk orgaan wat eerder al aan bod kwam is de Verbandsausschuss (de commissie). Deze heeft diverse controlerende taken toegewezen gekregen, waaronder het toezien op het administratief beheer, het bestuur onder de Geschäftsführer(in) en de uitvoering van besluiten van het Ruhrparlement, wat dient te resulteren in een jaarlijks controlebericht¹⁰⁹.

10.3.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen

Allereerst is de Städtesregionstag bevoegd tot het vaststellen van de jaarrekening¹¹⁰. Daarnaast is de Städtesregionrat verplicht om door de Städtesregionstag aangevraagde informatie te verstrekken¹¹¹. Ook dient deze informatiestroom op eigen initiatief van de Städtesregionrat plaats te vinden, wanneer dit belangrijke informatie vanuit de toezichthoudende autoriteit betreft¹¹². Daarnaast kan de Städtesregiontag een commissie instellen die toeziet op een aantal administratieve zaken¹¹³.

10.3.3 Praktijk Region Ruhr

Wanneer de praktijk met betrekking tot controle bekeken wordt kan gesteld worden dat deze vooral plaatsvindt op het niveau van de het Ruhrparlement en de Verbandsausschuss. Zo hebben zij elk specifieke taken op grond van het Gesetz die zij na dienen te komen. Uit een interview blijkt dat de verbandsleiding in de Regio Ruhr naar eigen zeggen actief informatie tracht te verstrekken aan het Ruhrparlement, die op haar beurt uiteraard ook veelvuldig gebruikmaakt van haar vragenrecht (Regel 218-219, Interview Region Ruhr). Zo vraagt men bijvoorbeeld veelal naar de stand van zaken, blijkt uit dezelfde passage. De informatie die de verbandsleiding uit eigen initiatief verstrekt heeft hier ook betrekking op, evenals op de resultaten: „*Natürlich berichte ich regelmäßig über die Arbeit des Regionalplans: Wie ist der Sachstand, welche Ergebnisse sind erarbeitet worden. Das sind regelmäßig der Berichterstattung in den jeweiligen Verbandversammlung oder die jeweiligen Fachausschuss die für Planung zuständig ist. Da finden regelmäßig Berichterstattung platz.*” (Regel 221-225, Region Ruhr). Daarnaast vindt controle van bovenaf (Land Nordrhein-Westfalen) plaats (Regel 402-403, Region Ruhr).

10.3.4 Conclusies

Samenvattend kan gesteld worden dat het hart van de controle ligt binnen het Ruhrparlement. Controle vanuit de gemeenten wordt zowel in de wetgeving, als in de praktijk niet over gerept. Controle lijkt voornamelijk plaats te vinden op grond van berichtgeving uit het initiatief van de Verbandsleiding. Echter worden aanvullend ook vele vragen gesteld door het Ruhrparlement. Op grond van de wet blijkt echter de deelstaat Nordrhein-Westfalen ook een behoorlijke vinger in de pap te hebben. Hier blijken zij ook gebruik van te maken. De middelen die Aken op dit vlak heeft wijken hier in principe niet vanaf. Dit betekent dat de volksvertegenwoordiging (die enkel in de regio Aken direct is gekozen) op diverse wijze indirect controle kan uitoefenen op haar bestuur en het beleid dat zij voortbrengt om zo te kunnen waarborgen dat het aan hun preferenties voldoet.

10.4 Verantwoording

In dit hoofdstuk zullen de controlemiddelen die gemeenten, Kreisen en de Landestag Nordrhein-Westfalen hebben, besproken worden. Ook zal de daadwerkelijke inzet van deze middelen aan bod komen.

¹⁰⁸ § 11, Abschnitt 4 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹⁰⁹ § 13, Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹¹⁰ § 26, Abschnitt 1i Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹¹¹ § 26, Abschnitt 4 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹¹² § 26, Abschnitt 3 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹¹³ § 41, Abschnitt 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

10.4.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr

Op grond van de wet heeft het Ruhrparlement het recht om de Regionaldirektor(in) en/of Bereichsleiter(s) te ontslaan¹¹⁴. Daarentegen heeft de Verbandsleiding het recht om besluiten die in strijd zijn met het hogere recht (bijvoorbeeld afkomstig van de Landtag Nordrhein-Westfalen), op te schorten en dient zij het Ruhrparlement hierover in te lichten¹¹⁵.

10.4.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen

De leden van de Städteregionstag hebben het recht om de leiding en commissaris van de lokale rekenkamers te ontslaan¹¹⁶. Daarnaast kunnen ze de Städteregionsrat ontslaan¹¹⁷.

10.4.3 Praktijk Region Ruhr

Verantwoordingsmiddelen en dan met name sancties blijken in de praktijk niet tot nauwelijks ingezet te worden in de regio Ruhr. Uit het interview blijkt namelijk dat bijvoorbeeld het terughalen van een bestuurder een exteem middel is: „Ja, das geht. Es ist ja der Extremfahl.“ (Regel 253, Interview Region Ruhr). Dit middel lijkt dan ook niet ingezet te zijn tot op heden: „Aber das ist bis Langs noch nicht vorgekommen, das ein Regionaldirektor oder Direktorin, oder ein Bereichsleiter abgewählt worden ist. Das wäre dann ja das Wort. Al soll es als wäre es Harz, der Instrumente, also eine Abwahl, das ist mir nicht bekannt das das hier schon auch vorgekommen ist.“ (Regel 255-258, Interview Region Ruhr).

10.4.4 Conclusies

De conclusies die in dit hoofdstuk getrokken kunnen worden is dat er met betrekking tot verantwoording en sancties, voornamelijk ingezet wordt op tijdige informatievoorziening vanuit de verbandsleiding richting het Ruhrparlement. Sancties zijn eigenlijk niet ingezet, echter bestaat de mogelijkheid tot sanctionering hier wel degelijk. De middelen waarover men in Aken beschikt (ontslag van de Städteregionsrat en de leiding/commissaris van de rekenkamer) wijken hier weinig van af. Voor de democratie betekent dit dat de middelen er veelal wel zijn, maar dat zij niet gebruikt zijn. Dit kan komen doordat de controlemiddelen in een eerder stadium al voldoende benut worden.

10.5 Burgerparticipatie

In dit hoofdstuk zal de wijze waarop burgers worden betrokken bij het samenwerkingsverband en diens taken worden besproken. Allereerst zal gestart worden met een paragraaf waar de beperkte wettelijke grondslagen besproken worden, waarna gevolgd wordt met een paragrafen over het feitelijk functioneren en conclusies.

10.5.1 Gesetz über den Regionalverbandes Ruhr

Wettelijk worden slechts beperkt relaties tussen burgers en het Regionalverband geschapen. Wel regelt men dat het verband openlijke bekendmakingen moet doen in diverse ambtsbladen¹¹⁸.

10.5.2 Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen

Eerder werd al duidelijk dat wetgeving met betrekking tot Kreisen van toepassing is op de stadsregio Aken. Deze wetgeving biedt de mogelijkheid om een Referendum in te stellen, wanneer tenminste tweederde van de Städteregionstag hiermee instemt¹¹⁹. Ook kunnen burgers dit orgaan verzoeken een besluit te nemen over een

¹¹⁴ § 9, Abschnitt 4 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹¹⁵ § 21, Abschnitt 1 Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹¹⁶ § 26, Abschnitt 1p Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹¹⁷ § 26, Abschnitt 1p Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹¹⁸ § 23, Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

¹¹⁹ § 23, Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

onderwerp waar het wettelijk verantwoordelijk voor is¹²⁰. Daarnaast hebben individuele en georganiseerde burgers het recht om schriftelijk opmerkingen of klachten in te dienen bij de Städteregionstag, welke op haar beurt een behandelingscommissie hiervoor in kan stellen¹²¹. Over andere mogelijkheden van burgerparticipatie rept deze wet niet.

10.5.3 Praktijk Region Ruhr

Voor wat betreft de praktijk ten aanzien van burgerparticipatie kan gesteld worden dat dit middel in de regio Ruhr slechts incidenteel, in een experimenteel stadium ingezet is. Het recentste voorbeeld hiervan stamt zelfs uit 2012 en betreft een ideeënwedstrijd waarbij burgers uitgenodigd werden hun visie op de toekomst van de regio los te laten (Regel 280-282, Region Ruhr). Dit kan gezien worden als consulteren in termen van de participatieladder (Regel 328, Region Ruhr). Daarnaast organiseert men deze tijd drie conferenties, elk in een ander gebied met betrekking tot de aanleg van een fietsweg, waar burgers in/over mee kunnen discussiëren (Regel 294-300, Region Ruhr). Of men in de toekomst gebruik zal maken van dit middel in het Roergebied is voornamelijk onbekend (Regel 314-315, Region Ruhr). Zowel (geïnteresseerde) individuele burgers, als georganiseerde groepen lijken deel te nemen aan de burgerparticipatieprocessen (Regel 331-332, Region Ruhr). Deze laatste lijkt echter wel de overhand te hebben: „Ja, es sind eigentlich mehr organisierte Gruppe, weil sie besser organisiert sind, auch viel mehr Zugänge haben, das auch viel intensiver verfolgen.“ (Regel 337-338, Region Ruhr). In het voorgaande citaat wordt al snel duidelijk dat de organisatie, toegang en interesse vanuit de groep hier een belangrijke oorzaak voor lijken te zijn. Ook lijkt de geïnterviewde persoonlijk vanuit strategisch oogpunt liever niet te kiezen voor burgerparticipatie (Regel 318-319, Region Ruhr). Daarnaast stelt de regio (passief) informatie beschikbaar op hun site en sturen zij persberichten uit, dit omdat 5 miljoen mensen een te omvangrijk aantal is om direct te benaderen (Regel 287-289, Region Ruhr).

10.5.4 Conclusies

In de voorgaande paragrafen werd al snel duidelijk dat men in de regio Ruhr zeer beperkt gebruikmaakt van burgerparticipatie. Bij wet is met betrekking tot dit thema, los van officiële publicatieplichten niets geregeld. Informatievoorziening vindt dan ook veelal via deze weg (aangevuld met de site en persberichten) plaats. De burgerparticipatieprocessen die de regio Ruhr worden georganiseerd, worden overwegend doch niet uitsluitend door georganiseerde groepen bezocht. Dit omdat zij een betere organisatie, meer toegang en meer interesse lijken te hebben voor desbetreffende thema's. Wel moet de voetnoot gemaakt worden dat ook een redelijk aandeel geïnteresseerde burgers gebruikmaakt van deze processen. Echter heeft de regio Ruhr weinig ervaring met het organiseren van burgerparticipatieprocessen. De processen die men georganiseerd heeft, zijn voornamelijk consulterend van aard. Aanvullend kan nog gesteld worden dat de Städteregion Aachen beschikt over de mogelijkheid om een referendum in te stellen. Al met al lijkt weinig gebruikgemaakt te worden van middelen met betrekking tot burgerparticipatie, waardoor de visie van individuele burgers slechts in beperktere mate gehoord kan worden en dus meegenomen in de besluitvorming.

11. Vergelijking

Wanneer Nederland en Nordrhein-Westfalen met elkaar vergeleken worden zijn een aantal opvallende verschillen die aan het licht komen. Allereerst valt op dat in de stadsregio Aken directe verkiezingen van zowel het parlement, als de Städteregionsrat zijn. De regio Ruhr en de Nederlandse samenwerkingsverbanden beschikken momenteel niet over directe verkiezingen. Wel is men dit in de regio Ruhr voornemens en ligt hier al een wetsvoorstel bij de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Dit blijkt ook direct van invloed te zijn op de rollen die de volksvertegenwoordigers op zich nemen. Zo zijn indirect gekozen volksvertegenwoordigers meer geneigd om op te treden als vertegenwoordiger van hun gemeentes of Kreisen. In de regio Ruhr zag men dit als problematisch en is dit een van de overwegingen geweest om over te stappen op een direct gekozen Ruhrparlement in de toekomst. In de tabellen in dit hoofdstuk zullen de Nederlandse Regio's samengenomen worden vanwege hun overeenkomsten. Wanneer zij niet overeenkomen, zal per samenwerkingsverband hun uitkomst genoemd worden, waarbij de samenwerkingsverbanden als volgt worden afgekort: Regio Achterhoek: RA, Regio Rivierenland: RR, Regio Twente: RT, Regio Utrecht: RU. De conclusies met betrekking tot samenstelling zullen allereerst volgen.

¹²⁰ § 22, Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹²¹ § 21, Abschnitt 1 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.

Tabel 7		Samenstelling bestuursorganen			
Criterium		Nederland	Region Ruhr	Städteregion Aachen	
	1	Verkiezingen regionale volksvertegenwoordiging	- Indirecte verkiezingen	- Indirecte verkiezingen	- Directe verkiezingen
	2	Samenstelling en rolopvatting regionale volksvertegenwoordiging	- Uit het midden van gemeenteraden/colleges van burgemeester en wethouders - Één lid per gemeente, gelijk stemgewicht (RA) - Één lid per gemeente, stemgewicht naar inwonertal (RR) - Twee leden per gemeente, stemgewicht naar inwonertal (RT) - Leden naar aantal gemeenten, waarvan eenmaal met stemgewicht (RU) - AB-leden overheersend gemeentevertegenwoordigers	- Op aantal inwoners per gemeenten - Vertegenwoordigingsrol gemeenten	- Partijpolitieke samenstelling (fractievorming)
	3	Verkiezingen regionaal dagelijks bestuur	- Indirecte verkiezingen	- Indirecte verkiezingen	- Indirecte verkiezingen
	4	Samenstelling en rolopvatting regionaal dagelijks bestuur	- Uit het midden van het AB gekozen - DB-leden verhoudingsgewijs meer regiovertegenwoordiger	- Op basis van kwalificaties	- Op basis van kwalificaties

Waar het op sturing aankomt valt op dat in de regio Ruhr amper invloed vanuit gemeenten mogelijk is, anders dan via hun afgevaardigden in het Ruhrparlement, in tegenstelling tot Nederland en ook de stadsregio Aken. Zo is het in Nederland makkelijker om uit een samenwerkingsverband te treden, terwijl in Aken de nadruk ligt op de publiekrechtelijke overeenkomst tussen gemeenten, die gewijzigd kan worden voor wat betreft het takenpakket. De hieropvolgende tabel vat de bevindingen samen. De instrumenten die een gemeenteraad heeft om de regionale volksvertegenwoordiging en het regionale dagelijks bestuur te sturen zullen in onderstaande tabel onder een punt aangehaald worden, aangezien in Nederland het onderscheid tussen het algemeen en dagelijks bestuur miniem is, zeker waar het de relatie tot de gemeente betreft, zoals eerder al bleek. Daarnaast bleek in Duitsland de invloed vanuit gemeenten en Kreisen op het samenwerkingsverband miniem te zijn. Dit onderscheid zal daarom ook in de hieropvolgende tabellen niet gemaakt worden. Onder lokale volksvertegenwoordiging worden hier ook de Kreistagen verstaan. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot democratische sturing worden in tabel 8 weergegeven.

Tabel 8		Sturing			
Criterium	Formeel	Nederland	Region Ruhr	Städteregion Aachen	
	1	Sturing door lokale volksvertegenwoordiging	- Vaststelling takenpakket - Zienswijze begroting - Toetreding - Uittreding (RR, RT, RU) - Uittredingsverzoek (RA) - Uitbreiding taken één gemeente (RR) - Invloed via afgevaardigde(n)	- Uittreding - Invloed via afgevaardigde(n)	- Wijziging takenpakket - Invloed via afgevaardigde(n)
	2	Sturing door regionale volksvertegenwoordiging	- Kaderstelling - Vaststelling begroting - Goedkeuren toetreding (RA, RR, RT, RU) - Goedkeuren uittreding (RA)	- Kaderstelling - Vaststelling begroting - Wijziging takenpakket - Goedkeuren uittreding	- Kaderstelling - Vaststellen begroting

Op het gebied van controle wijken de middelen die binnen Nederlandse en Nordrhein-Westfaalse samenwerkingsverbanden weinig af, al is de invloed die Nordrhein-Westfaalse gemeenten hebben voor wat betreft controle zeer beperkt. De volksvertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden beschikken allen over het vragenrecht en dienen zij in specifieke gevallen direct door het uitvoeringsorgaan op de hoogte worden gesteld. Ook stellen de parlementen de jaarrekening vast. Daarnaast kunnen de regionale parlementen het uitvoerende orgaan terugroepen in zowel de Nederlandse als de Nordrhein-Westfaalse samenwerkingsverbanden. Bij de tabel verantwoording gaat het enerzijds om de relatie van de regionale volksvertegenwoordiging en het regionale dagelijks bestuur tot de gemeente- en Kreisraden. Vervolgens komt de relatie van het regionale dagelijks bestuur tot het regionale algemeen bestuur voor wat betreft verantwoording aan bod. Waar het bijvoorbeeld de verstrekking van inlichtingen betreft, moet gesteld worden dat dit inlichtingen op vooraf vastgestelde terreinen betreft. Waar het de controle- en verantwoordingsinstrumenten betreft, blijkt in de praktijk dat controle in de geanalyseerde samenwerkingsverbanden voornamelijk informeel, of formeel aan de hand van vragen plaatsvindt, aangevuld met de planning- en controlcyclus. De belangrijkste bevindingen met betrekking tot verantwoording zullen in tabel 10 worden weergegeven.

Tabel 9		Controle			
		Formeel	Nederland	Region Ruhr	Städteregion Aachen
Criterium	1	Controle door lokale volksvertegenwoordiging	- Invloed via afgevaardigde(n)	- Enkel via afgevaardigden	- Informatierecht
	2	Controle door regionale volksvertegenwoordiging	- Benoeming accountant - Vaststellen jaarrekening - Vragenrecht - Recht van interpellatie - Onderzoeksrecht - Regelstelling omtrent financiële controle	- Samenstellen controlecommissie - Vaststellen jaarrekening	- Samenstellen controlecommissie - Vaststellen jaarrekening - Vragenrecht

Tabel 10		Verantwoording			
		Formeel	Nederland	Region Ruhr	Städteregion Aachen
Criterium	1	Verantwoording richting lokale volksvertegenwoordiging	- Verstrekken inlichtingen - Verantwoording afleggen (algemeen bestuur)	- Enkel via afgevaardigden	- Informatieplicht
	2	Verantwoording richting regionale volksvertegenwoordiging	- Verstrekking inlichtingen - Verantwoording afleggen - Ontslag/motie door regionale volksvertegenwoordiging	- Ontslag door regionale volksvertegenwoordiging	- Ontslag door regionale volksvertegenwoordiging

Op het gebied van burgerparticipatie staan activiteiten zowel in Nederland als in Nordrhein-Westfalen in de kinderschoenen. Zo wordt er zelden gebruikgemaakt van dit middel. In alle samenwerkingsverbanden die dit middel gebruiken, ziet men over het algemeen een grotere vertegenwoordiging door georganiseerde groepen, in tegenstelling tot de individuele burgers. Ook wordt in desbetreffende gevallen voornamelijk gebruikgemaakt van informeren en consulteren, waar het de participatieladder betreft. Een deel van de Nederlandse samenwerkingsverbanden gaf tevens aan het niet als hun taak te zien intensief contact met burgers te onderhouden en dat meer als een gemeentetaak te beschouwen. Ook in het Ruhrgebied leek burgerparticipatie verre van regionale prioriteit te hebben, al heeft men hier in het verleden wel eens gebruik van gemaakt, waar het ruimtelijke ordening betreft. Wel kan men klachten indienen. Duidelijk zal zijn dat de grootste verschillen zich begeven op het gebied van de verkiezingen (direct of indirect) en de invloed die de gemeenteraden (en in Nordrhein-Westfalen ook de Kreistagen hebben).

Concluderend kan ten slotte worden gesteld dat in de Städteregion Aachen overheersend sprake is van democratie, waar men in Nederland voornamelijk handelt op basis van verlengd lokaal bestuur, wanneer gekeken wordt naar Traag (1993). De regio Ruhr lijkt hier tussenin te staan, maar lijkt zich wegens de voornemens tot directe verkiezingen meer te bewegen richting een democratisch samenwerkingsverband, op basis van de definitie die Traag hiervan hanteert (1993).

Literatuur

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*: Brookings Institution Press.
- Blatter, J. K. (2008). Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadregionen. In H. Heinelt & A. Vetter (Eds.), *Lokale Politikforschung heute* (pp. 127-163). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogason, P., & Musso, J. A. (2006). The democratic prospects of network governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 3-18.
- Dahl, R. A. (1956). *A preface to democratic theory*: University of Chicago Press.
- Denters, S. A. H. (1987). Gemeentelijke samenwerking: de lappendeken in de lappenmand? Een politicologische benadering. In T. P. W. M. van der Krogt, P. B. Boorsma, J. W. van Deth & D. W. P. Ruiter (Eds.), *Schaalveranderingen in overheid en samenleving. Big is beautiful? 's-Gravenhage*: VUGA Uitgeverij B.V.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Lemma, Utrecht.
- Hanberger, A. (2009). Democratic accountability in decentralised governance. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 1-22.
- Holmen, A. K. T. (2011). Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability? *Public Policy and Administration*, 26(4), 399-418. doi: 10.1177/0952076710375773
- Hulst, R., Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery. *Public Organization Review*, 9(3), 263-285. doi: 10.1007/s11115-009-0085-8
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2004). *Managing uncertainty in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Mäeltsemees, S., Ratas, J., & Lõhmus, M. (2013). Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. *Administrative Culture*(14_1), 73-97.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Munro, H., Roberts, M., & Skelcher, C. (2008). Partnership governance and democratic effectiveness: Community leaders and public managers as dual intermediaries. *Public Policy and Administration*, 23(1), 61-79.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*: University of California Press.
- Plasterk, R. H. A. (2013a). Beeld ontwikkeling, ondersteuning en monitoring decentralisaties. Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/18/kamerbrief-over-decentralisaties-in-het-sociaal-domein/kamerbrief-over-decentralisaties-in-het-sociaal-domein.pdf>.
- Plasterk, R. H. A. (2013b). Kamerbrief over decentralisaties in het sociaal domein. Retrieved from <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/18/kamerbrief-over-decentralisaties-in-het-sociaal-domein/kamerbrief-over-decentralisaties-in-het-sociaal-domein.pdf>.
- Smith, S. R., & Ingram, H. (2002). Policy Tools and Democracy. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E. (2002). Democratic theory and network governance. *Administrative Theory and Praxis*, 24(4), 693-720.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Traag, J. M. E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking: een democratie of verlengd lokaal bestuur*: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.

Walter-Rogg, M., & Sojer, M. (2008). Metropolitan governance reform in Germany. In J. P. Collin & M. Robertson (Eds.), *Governing metropolises: profiles of issues and experiments on four continents* (pp. 106-154). Québec: Presses de l' Université Laval.

Winter, H., & Heuvel, v. d. H. (2013). Juridisch sterker door samenwerken. Handreiking 'Gemeentelijke samenwerking juridische functie'. <http://www.vng.nl/files/vng/20130617-juridisch-sterker-door-samenwerken.pdf>