
Democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Een vergelijkend onderzoek tussen Nederland en Vlaanderen (België)

Bachelor scriptie: European Public Administration (Bestuurskunde Track)
Faculteit: Behavioural, Management and Social sciences
Auteur: Jeroen Wessels

Begeleider: Prof. dr. S.A.H. Denters
Tweede Lezer: Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers
Afstudeerkring met: Lisanne Elhorst en Matthijs Baas
Universiteit Twente, Enschede, juli 2015

Samenvatting

Het onderwerp van deze scriptie is de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De centrale hoofdvraag luidt: *“Op welke wijze was tussen 2012 en 2014 in Nederland en Vlaanderen(België) de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden formeel geregeld, hoe werkt dit feitelijk in de praktijk, en welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen beide situaties te onderscheiden?”* Hierbij zijn verschillende criteria opgesteld. Aan de hand van deze criteria en de uitwerking hiervan voor verschillende cases zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de Nederlandse en Vlaamse (België) situatie.

Binnen Nederland zijn er 4 cases geselecteerd en binnen Vlaanderen zijn er 3 geselecteerd. Deze selectie heeft plaats gevonden aan de hand van een aantal criteria. Ten eerste moet het samenwerkingsverband beschikken over een meervoudig takenpakket. Daarnaast is er gekeken naar de Homogeniteit/Heterogeniteit van samenwerkingsverband en naar de grootte. In dit onderzoek worden er verschillende wetteksten, regelingen van de samenwerkingsverbanden en interviews verzameld voor het beantwoorden van de criteria en onderzoeksvraag. De onderstaande aanbevelingen zijn geformuleerd naar aanleiding van de uitwerking.

- **Aanbeveling 1: Stel bij wet vast dat het stemrecht van gemeenten binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden altijd één stem per inwoner is.**
- **Aanbeveling 2: Kijk bij de samenstelling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden naar het politieke landschap van de regio, en stel de samenstelling van de bestuursorganen aan de hand van dit landschap vast.**
- **Aanbeveling 3: Stel vast bij wet vast dat gemeenten zich conformeren aan de beslissingen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.**
- **Aanbeveling 4: Stel bij wet vast dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband een actieve informatievoorziening moet hebben richting de burgers.**
- **Aanbeveling 5: Raadpleeg burgers, al dan niet in samenwerking met de gemeenten, op gebieden waar dit mogelijk en wenselijk door de burgers is.**

Alles overziend kan worden gesteld dat de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Vlaanderen beter is dan in Nederland. Om dit recht te trekken zullen een aantal stappen moeten worden ondernomen zoals de hierboven benoemde aanbevelingen.

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelor scriptie behorende bij het onderzoek dat ik uitgevoerd heb ter afsluiting van mijn bachelor-opleiding European Public Administration (specialisatie Bestuurskunde) aan de Universiteit van Twente. Ik wil dit voorwoord aangrijpen om een aantal mensen te bedanken voor de tijd en de moeite die zij in dit onderzoek hebben gestoken. Allereerst dhr. Denters en dhr. Boogers voor de begeleiding tijdens mijn onderzoek en het beantwoorden van mijn vragen. Verder wil ik Lianne Elhorst en Matthijs Baas bedanken voor de prettige samenwerking binnen de bachelor afstudeerkring. Als laatst wil ik alle geïnterviewden bedanken.

Zoals eerder benoemd is deze scriptie onderdeel van onderzoek door een bachelor afstudeerkring. Deze bachelor afstudeerkring bestaat uit drie personen: Lianne Elhorst, Matthijs Baas en ondergetekende. Binnen deze scriptie is het vaststellen van de criteria en de Nederlandse uitwerking gelijk aan die van de afstudeergenoten. Verder zijn enkele andere passages veel gelijkend aan die van de andere bachelor afstudeerkring deelnemers. De Vlaamse uitwerking en de vergelijking tussen beide situaties is uniek.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn scriptie.

Jeroen Wessels

Inhoud

Samenvatting.....	2
Voorwoord	3
Introductie.....	5
Onderzoeksvraag.....	5
Theorieën en concepten	6
Samenstelling	6
Sturing, Controle en Verantwoording	7
Burgerparticipatie	9
Onderzoeksonderwerp.....	11
Casusselectie en steekproeftrekking.....	11
Operationalisering van de belangrijkste concepten en data verzamelingsmethoden	12
Analyse van data	12
Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	13
Beperking van het onderzoek.....	13
Nederland.....	14
Samenstelling bestuursorganen.....	14
Sturing	17
Controle.....	19
Verantwoording	22
Burgerparticipatie	24
Vlaanderen (België)	30
Algemeen.....	30
Samenstelling bestuursorganen	30
Sturing	35
Controle.....	36
Verantwoording	38
Burgerparticipatie	39
Vergelijking.....	41
Conclusies en Aanbevelingen	45
Literatuurlijst	48

Introductie

In Nederland worden steeds meer taken overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. (Plasterk, 2013) *“Voor een deel van de taken werken gemeenten samen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het is aan de gemeenten zelf te beslissen voor welke taken ze met welke gemeenten samenwerken.”* (Plasterk, 2014) Intergemeentelijke samenwerking wordt door minister Plasterk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de kamerbrief over decentralisaties in het sociaal domein genoemd als belangrijke optie voor het uitvoeren van de nieuw toebedeelde taken. *“De gemeenten hebben het voortouw en een eigen verantwoordelijkheid in het inrichten van de decentralisaties. Het merendeel van deze taken zal door gemeenten op lokaal niveau worden uitgevoerd. Andere taken in het sociale domein zullen (boven)regionaal worden opgepakt. Gemeenten zullen daarvoor hun bestuurlijke ambtelijke en financiële krachten bundelen in de vorm van samenwerkingsverbanden”* (Plasterk, 2013) Doordat deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geen rechtstreekse verkiezingen van volksvertegenwoordigers door het volk hebben, is het de vraag of het bestuur en de beleidsvorming van deze samenwerkingsorganen op een democratische manier plaatsvinden.

Het vertrekpunt binnen deze studie zal dan ook zijn of de tussenliggende bestuurslaag van intergemeentelijke samenwerking een acceptabel democratisch gehalte heeft. Het doel van het onderzoek is lessen trekken over de Nederlandse situatie en of “best practices” vanuit Vlaanderen kunnen worden overgenomen.

Allereerst zal een theoretisch kader worden uitgelicht waarmee het democratisch gehalte kan worden gemeten. Hierna zal het democratische gehalte voor de Nederlandse situatie worden geanalyseerd. De Nederlandse situatie zal aan de hand van een analyse van wetteksten, overeenkomsten van samenwerkingsverbanden en interviews over de dagelijkse praktijk worden gehouden. Vervolgens zal dit op eenzelfde manier gebeuren voor de situatie in Vlaanderen (België). Na het maken van de analyses zal er een vergelijkende discussie worden gehouden.

Onderzoeksvraag

De leidende hoofdvraag in dit onderzoek is: *“Op welke wijze was tussen 2012 en 2014 in Nederland en Vlaanderen (België) de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden formeel geregeld, hoe werkt dit feitelijk in de praktijk, en welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen beide situaties te onderscheiden?”* Deze vraag is beschrijvend van aard met een vergelijkend element.

Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag is het belangrijk om het begrip democratische verankering te duiden en specificeren. Ten eerste geeft de naam al aan dat het hier gaat over de “verankering” van democratische waarden binnen de intergemeentelijke bestuurslaag. Binnen het onderzoek wordt er zowel naar de formele wijze (wetteksten en regelingen van samenwerkingsverbanden) van deze verankering als naar de feitelijke kant (de uitwerking in de praktijk) van deze verankering gekeken. Een tweede concept dat gespecificeerd moet worden zijn de democratische waarden. Volgens Dahl (1956) is volkssoevereiniteit één van de belangrijke democratische waarden. Bij goede mate van volkssoevereiniteit zullen burgers in staat zijn om via verschillende methoden richting te geven aan het overheidsbeleid. Binnen dit onderzoek zal hierbij rekening worden gehouden met het beginsel van gelijkheid, en de veronderstelling dat er gestuurd en gecontroleerd (en dat er verantwoording is) moet kunnen worden door de burgers op het beleid. Verder zal er gekeken worden of burgers participeren bij het overheidsbeleid. Het gaat hier om de volkssoevereiniteit met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking. Volgens Dahl is gelijkheid een belangrijke waarde. Hij stelt dat individuen een gelijk stemgewicht en een gelijke

hoeveelheid aan informatie tot de beschikking moet hebben. Verder stelt Dahl dat de opdrachten die volksvertegenwoordigers geven uitgevoerd dienen te worden, dit stelt controle noodzakelijk. Uit Sørensen en Törfin (2005) kan opgemaakt worden dat diverse instrumenten belangrijk zijn om de democratische waarden van gelijkheid en volkssoevereiniteit te waarborgen. Zij geven aan dat het verband gecontroleerd en gestuurd moet worden door politici die democratisch gekozen zijn. Het samenwerkingsverband moet verder verantwoording afleggen aan haar leden.

Samenvattend kan – gebaseerd op Sørensen en Törfin (2005) – gesteld worden dat de samenstelling van het orgaan, samen met de manier van sturing, controle en verantwoording van belang zijn om tot democratische verankering van samenwerkingsverbanden te komen. Smith & Ingram (2002) stellen dat burgerparticipatie een middel is wat kan bijdragen aan het democratische gehalte. Hier moet echter een kanttekening bij geplaatst worden dat enerzijds preferenties van burgers beter tot uiting kunnen komen, anderzijds wordt de gelijkheid van burgers niet gewaarborgd doordat er een fysieke aanwezigheid is die niet voor iedereen weggelegd is. Op basis van de bovenstaande argumentatie zijn de volgende deel vragen opgesteld:

- 1) *Op welke manier zijn in Nederland en Vlaanderen (België) de besturen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden samengesteld?*
- 2) *Op welke manier is in Nederland en Vlaanderen (België) de democratische sturing, controle en verantwoording van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden georganiseerd?*
- 3) *Is er sprake van burgerparticipatie bij de intergemeentelijke samenwerking in Nederland en Vlaanderen (België)?*

Theorieën en concepten¹

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de bestaande literatuur een theoretisch kader opgebouwd om de verschillende deelvragen te kunnen beantwoorden. Aan de hand van dit kader met criteria wordt het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gemeten. Alle onderdelen (samenstelling, sturing, controle, verantwoording en burgerparticipatie) kennen een formele kant met wat er in de verschillende wetteksten en regelingen is vast gelegd. Verder kennen alle onderdelen een feitelijke kant met wat er in de praktijk gebeurt.

Samenstelling

Voor de samenstelling zijn een paar elementen in het kader van de democratische verankering belangrijk. Ten eerste het “one man, one vote” principe (Banzaf, 1966), dit betekent in de situatie van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dat elke inwoner een gelijke invloed heeft op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging van de verschillende organen. Dit wordt onderzocht door de manier van verkiezing en door de samenstelling van de verschillende relevante organen te bepalen.

Een tweede belangrijk aspect is de rolopvatting die de ingezetenen van de verschillende bestuursorganen hebben. Zijn ze gericht op het lokale belang, partij politieke of zijn ze gericht op het regionale belang? Zoals Edmund Burke in 1774 in zijn toespraak zei: *“Het parlement is niet een bijeenkomst van ambassadeurs van verschillende en vijandige belangen, belangen die zij moeten dienen, als een behartiger en een advocaat, tegen andere belangen en advocaten; maar het parlement is een debatterende verzameling van één natie, met één belang, namelijk dat van het geheel – waar niet lokale belangen de gids*

¹ Het theoretisch kader is in samenwerking met de bachelor kring geproduceerd, andere deelnemers hieraan zijn Lianne Elhorst en Matthijs Baas.

zouden moeten zijn, maar het algemene goed, dat voortkomt uit de algemene rede van het geheel. U moet inderdaad een lid (van het parlement) kiezen; maar als u hem hebt gekozen is hij niet het lid van Bristol maar een lid van het parlement.” (Burke, 1981) Dit stelt dat afgevaardigden die zitting hebben in de verschillende bestuursorganen vooral het regionale belang zouden moeten dienen. De volgende criteria zijn opgesteld bij de samenstelling van de bestuursorganen

Tabel 1. Samenstelling Bestuursorgaan

	Formeel	Feitelijk
Criterium	Op welke wijze worden de ingezetenen van het regionaal algemeen bestuur gekozen?	
	Hoe is de indeling van het regionaal algemeen bestuur?	Welke rolopvatting overheerst bij de ingezetenen van het regionaal algemeen bestuur?
	Op welke wijze worden de ingezetenen van het regionaal dagelijks bestuur gekozen?	
	Hoe is de indeling van het regionaal dagelijks bestuur?	Welke rolopvatting overheerst bij de ingezetenen van het regionaal dagelijks bestuur?

Sturing, Controle en Verantwoording

Met de onderdelen sturing, controle en verantwoording (accountability) wordt bekeken in hoeverre de gemeente invloed heeft op het beleid van het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Sturing gaat over de invloed die een gemeente vooraf heeft op het te voeren beleid. Hierbij is het belangrijk dat de wensen van de burgers via de gemeenten kenbaar worden gemaakt aan het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Kijkend naar het eerder genoemde citaat van Burke is het niet zo dat deze wensen per definitie moeten worden gehonoreerd. Verder gaat het onderdeel sturing over de sturingsverhouding van het algemeen bestuur richting het dagelijks bestuur. De volgende criteria zijn opgesteld bij het onderdeel sturing

Tabel 2. Sturing

	Formeel	Feitelijk
Criterium	Welke instrumenten hebben de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in het regionaal algemeen bestuur?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	Welke instrumenten hebben de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op het beleid en de beleidsuitvoering van het regionaal dagelijks bestuur?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	Kunnen nieuwe gemeenten toetreden?	Is er gebruikgemaakt van deze

		mogelijkheid?
	Beschikken de gemeenteraden over de mogelijkheid om het takenpakket van het samenwerkingsverband te wijziging?	Is er gebruik gemaakt van deze mogelijkheid?
	Beschikken gemeenten over de mogelijkheid om uit het samenwerkingsverband te treden?	Is er gebruik gemaakt van deze mogelijkheid?
	Welke instrumenten heeft het regionaal algemeen bestuur om invloed uit te oefenen op het beleid en de beleidsuitvoering van het regionaal dagelijks bestuur?	Worden deze instrumenten gebruikt?

De controle gaat over mogelijkheden die de gemeenten hebben om het samenwerkingsverband te kunnen controleren. Verder gaat het over de controle van het algemeen bestuur ten opzichte van het dagelijks bestuur. Hierbij is het belangrijk dat er voldoende mogelijkheden zijn voor de verschillende organen om controle uit te oefenen zodat er enigszins een noodzaak is om te presteren. De volgende criteria zijn opgesteld bij controle

Tabel 3. Controle

	Formeel	Feitelijk
Criterium	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om het regionaal algemeen bestuur te controleren?	Over welke middelen beschikt de gemeenteraad om het algemeen bestuur te controleren en worden deze ingezet?
	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om het regionaal dagelijks bestuur te controleren?	Over welke middelen beschikt de gemeenteraad om het regionaal dagelijks bestuur te controleren en worden deze ingezet?
	Welke instrumenten heeft het regionaal algemeen bestuur om het regionaal dagelijks bestuur te controleren?	Over welke middelen beschikt het regionaal algemeen bestuur om het regionaal dagelijks bestuur te controleren en worden deze ingezet?

Verantwoording gaat over de verantwoording richting de gemeenten vanuit het samenwerkingsverband. Verder gaat het over de mogelijke maatregelen die er kunnen worden getroffen wanneer blijkt dat het samenwerkingsverband disfunctioneert.

Tabel 4. Verantwoording

	Formeel	Feitelijk
Criterium	Wat zijn de verantwoordingsplichten van het regionaal algemeen bestuur richting de gemeenteraden?	Worden deze verplichtingen nagekomen?
	Wat zijn de verantwoordingsplichten van het regionaal dagelijks bestuur richting de gemeenteraden?	Worden deze verplichtingen nagekomen?
	Wat zijn de verantwoordingsplichten van het regionaal dagelijks bestuur richting het regionaal algemeen bestuur?	Worden deze verplichtingen nagekomen?
	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om een disfunctionerend regionaal algemeen bestuur te sanctioneren?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	Welke instrumenten heeft de gemeenteraad om een disfunctionerend regionaal dagelijks bestuur te sanctioneren?	Worden deze instrumenten gebruikt?
	Welke instrumenten heeft de regionaal volksvertegenwoordiging om een disfunctionerend regionaal dagelijks bestuur te sanctioneren?	Worden deze instrumenten gebruikt?

Burgerparticipatie

Het betrekken van burgers bij het samenwerkingsverband is om verschillende redenen belangrijk vanuit een democratisch oogpunt. Zo is het belangrijk dat het samenwerkingsverband adequate informatie biedt en dat er een hoge mate van transparantie is. Verder is het belangrijk dat er mogelijkheden bestaan voor burgers om te participeren in de besluitvorming en om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen beslissingen. Voor het meten van deze belangrijke aspecten wordt er gebruik gemaakt van de participatie ladder. Deze ladder bestaat uit vijf gradaties van participatie van burgers. De stappen zijn achtereenvolgens 1) informeren 2) raadplegen 3) adviseren 4) coproduceren 5) (mee)beslissen (Arnstein, 1969). Elk van deze 5 stappen is opgenomen in de criteria tabel en zal worden bekeken voor de gestelde cases.

Tabel 5. Burgerparticipatie

	Formeel	Feitelijk
	Bestaat er een informatieplicht naar burgers en/of belangengroepen vanuit de gemeenteraad met betrekking tot regionale aangelegenheden?	Op welke wijze verstrekken gemeenteraden desbetreffende informatie?
	Bestaat er een informatieplicht naar burgers en/of belangengroepen vanuit	Op welke wijze verstrekt het regionaal algemeen bestuur desbetreffende

Criterium	het regionaal algemeen bestuur?	informatie?
	Bestaat er een informatieplicht naar burgers en/of belangengroepen vanuit het regionaal dagelijks bestuur?	Op welke wijze verstrekt het regionale dagelijks bestuur desbetreffende informatie?
	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?
	Hebben burgers en/of belangengroepen recht op inzage van officiële documenten van het regionaal algemeen bestuur?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	Hebben burgers en/of belangengroepen recht op inzage van officiële documenten van het regionaal dagelijks bestuur?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	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 deelnemers?
	Is er de mogelijkheid tot burgerparticipatie in de besluitvorming van het regionaal algemeen bestuur?	Welke mate van burgerparticipatie gebruikt men? In welke gevallen gebruikt men dit middel? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de deelnemers?
	Is er de mogelijkheid tot burgerparticipatie in de besluitvorming van het regionaal dagelijks bestuur?	Welke mate van burgerparticipatie gebruikt men? In welke gevallen gebruikt men dit middel? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de deelnemers?
	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?
	Hebben burgers het recht op bezwaar en beroep tegen besluiten van het regionale algemeen bestuur?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?
	Hebben burgers het recht op bezwaar en beroep tegen besluiten van het regionale dagelijks bestuur?	Wordt er in de praktijk gebruikgemaakt van dit recht?

Onderzoeksontwerp

Dit is een beschrijvend onderzoek en zal vorm krijgen als een vergelijkende “case study” met een vergelijking tussen een aantal cases uit de Nederlandse situatie met een aantal cases uit de Vlaamse (België) situatie. Hierin zal eerst de Nederlandse situatie worden geanalyseerd en volgend hierop de Vlaamse situatie worden geanalyseerd. Dit zal gebeuren aan de hand van 4 samenwerkingsverbanden in Nederland en 3 samenwerkingsverbanden in Vlaanderen. Er wordt gekozen voor een kleine steekproef omdat hiermee het onderzoek tijd technisch haalbaar wordt. Na de analyse van beide landen zal een vergelijking worden gemaakt tussen beide situaties. De landanalyses zullen worden gemaakt aan de hand van de eerder behandelde criteria tabellen. De data die worden gebruikt zijn beschikbare documenten (hierbij valt te denken aan wetgeving betreffende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen van de gekozen samenwerkingsverbanden) en interviews. De interviewvragen worden samengesteld aan de hand van de eerder genoemde criteria en het theoretisch kader met de hoofdonderwerpen: Samenstelling van de bestuursorganen, sturing, controle, verantwoording en burgerparticipatie binnen de bestuursorganen. De interviews zullen worden gehouden met experts binnen de gekozen samenwerkingsverbanden. De formele kant van de criteria zal voornamelijk uit de documenten voortvloeien terwijl de feitelijke kant voornamelijk uit de interviews zal voortkomen.

Casusselectie en steekproeftrekking

Het onderzoek zal enerzijds gehouden worden in Nederland en anderzijds in Vlaanderen (België). Dit doordat Vlaanderen relatief kleinere gemeenten heeft dan Nederland. Hierdoor zullen er meer schaal voordelen optreden bij intergemeentelijke samenwerking en dus is het waarschijnlijk dat hier meer aan gedaan wordt. Het lijkt waarschijnlijk dat er meer is nagedacht over de intergemeentelijke samenwerking. De vraag is of de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen meer ingebed is dan die in Nederland en of hier ook interessante “best practises” uit te halen zijn.

Om een divers beeld te krijgen van de relevante variëteit binnen de landen, zullen de samenwerkingsverbanden aan de hand van twee criteria worden gecategoriseerd. Enerzijds homogeniteit of heterogeniteit van samenwerkingsverbanden en anderzijds de grootte van de samenwerkingsverbanden. Olson (1971) laat zien dat men in heterogene groepen verschillende maten van belang kan hebben. Dit kan van invloed zijn op de wijze waarin een gemeente zich opstelt binnen een samenwerkingsverband. Daarnaast speelt ook de grootte van het samenwerkingsverband een rol. Het aantal gemeenten dat deelneemt kan immers van invloed zijn op de besluitvaardigheid. Samenwerkingsverbanden met veel deelnemende gemeenten zouden al snel een labiel karakter kunnen krijgen (Ruiter, 1979). Bij het criterium van de grootte zal een onderscheid worden gemaakt tussen kleine samenwerkingsverbanden met minder dan tien deelnemende gemeenten of grote samenwerkingsverbanden met tien of meer deelnemende gemeenten. Binnen Nederland zullen gemeenten met 100.000 of meer inwoners als grote gemeenten worden gerekend en gemeenten met minder dan 100.000 inwoners als klein. Wanneer binnen een samenwerkingsverband zowel grote als kleine gemeenten vertegenwoordigd zijn, zal gesproken worden van een heterogeen samengesteld verband. Is dit niet het geval, dan zal worden gesproken van een homogeen samengesteld verband. Kijkend naar de zijn er een viertal te analyseren samenwerkingsverbanden in Nederland geselecteerd

Tabel 6. Steekproeftrekking Nederland

	Homogeen	Heterogeen
Klein (< 10)	Regio Achterhoek	Regio Utrecht
Groot (≥10)	Regio Rivierenland	Regio Twente

In Vlaanderen hebben gemeenten gemiddeld een kleinere omvang dan in Nederland waardoor het niet realistisch zou zijn om dezelfde maatstaven voor de indeling homogeen-heterogeen te hanteren. Vandaar dat grote gemeenten 50.000 inwoners of meer hebben, terwijl kleine gemeenten minder dan 50.000 inwoners hebben. Binnen Vlaanderen zijn er drie samenwerkingsverbanden geselecteerd. Dit omdat er maar één Klein-Homogeen samenwerkingsverband bestaat binnen het meervoudigheids criterium en deze niet mee wou werken aan het onderzoek. De volgende samenwerkingsverbanden zijn geselecteerd

Tabel 7. Steekproeftrekking Vlaanderen

	Homogeen	Heterogeen
Klein (< 10)		Interwaas
Groot (≥ 10)	IOK	WVI

Operationalisering van de belangrijkste concepten en data verzamelingsmethoden

Vanuit de verschillende cases worden er data verzameld. Deze data zullen betrekking hebben op de democratische verankering binnen deze cases. Aan de hand van een drietal hoofdonderwerpen 1) samenstelling 2) accountability (sturing, controle, verantwoording) 3) burgerparticipatie zullen de data verzameld worden. Deze onderwerpen zijn nader uitgewerkt met criteria in het hoofdstuk theorie en concepten. De data die gekoppeld kunnen worden aan de verschillende criteria zullen voortkomen uit de eerder voorgestelde documentstudies en expertinterviews. Voor de expertinterviews zijn secretarissen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden benaderd. Deze zijn persoonlijk of per telefoon/videogesprek geïnterviewd. Na afloop zijn de digitale interviews uitgewerkt in een transcript. Uiteindelijk dient er, na dat er een uitgebreide analyse van de criteria is gegeven, een vergelijkende discussie tussen beide landen te worden gemaakt waarin kritisch wordt gekeken naar de democratische aspecten en waarna een aantal aanbevelingen kunnen worden gedaan.

Analyse van data

De data-analyse zal bestaan uit het analyseren van de interviews met experts, formeel vastgelegde regelingen en wetteksten. De verzamelde data zullen worden geanalyseerd aan de hand van de criteria tabel. Deze criteria tabel is gevormd om de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te meten. De tabel is zoals eerder beschreven opgedeeld in 3 hoofdonderwerpen: Samenstelling, accountability en burgerparticipatie. Wanneer per land op elk onderdeel een algemenere conclusie wordt getrokken kunnen deze conclusies met elkaar vergeleken worden.

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Op maatschappelijk gebied is de significantie van de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zeer voor de hand liggend. Een niet democratische besluitvorming kan leiden tot onwenselijke situaties binnen een land. In een democratisch land is de gehele bevolking soeverein en zijn alle autoriteiten gebaseerd op de instemming van het gehele volk. Democratie is gebaseerd op het gelijkheidsideaal. Als blijkt dat iemand meer stemrecht of meer invloed heeft in de besluitvorming dan een ander, gaat het gelijkheidsideaal niet meer op.

Op wetenschappelijk gebied is het onderzoek relevant omdat er op dit moment weinig bekend is over dit specifieke onderwerp. In Nederland zijn er steeds meer taken gegeven aan de gemeenten gegeven en daardoor ook aan de regionale samenwerkingsverbanden. Echter is het de vraag of deze enige democratische legitimatie hebben. Wetenschappelijk gezien is dit waardevol om te onderzoeken zodat duidelijk is of deze vorm van besturen democratisch is en/of er nog aandachtspunten zijn om deze democratische verankering te verbeteren.

Beperking van het onderzoek

Dit onderzoek kent enkele limitaties. Allereerst wordt er alleen gekeken naar meervoudige samenwerkingsverbanden waar er nog tal van andere soorten samenwerkingen zijn die in meer of mindere mate democratisch kunnen zijn. Verder is er door tijdgebrek gebruik gemaakt van een kleine steekproef in beide landen. Hierdoor is de significantie van de uitkomsten lager dan wanneer de steekproef groter is. Verder zijn er in dit onderzoek maar twee landen vergeleken terwijl een onderzoek in meerdere landen een beter beeld weer zou geven.

Nederland²

In dit hoofdstuk zullen de resultaten met betrekking tot de Nederlandse analyse aan bod komen. Aan de hand van de criteria worden elk van de vier onderzochte samenwerkingsverbanden puntsgewijs uitgelicht.

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 wordt er aandacht besteed aan, of dergelijke regels invloed hebben op de dagelijkse praktijk of dat ze alleen formeel bestaan.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Door de wet³ 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 lichaam.⁴ De voorzitter is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.⁵ De wet regelt verder dat de leden van het algemeen bestuur worden gekozen door de gemeenteraden, uit de raden en/of het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten.⁶ Hieruit kan opgemaakt worden 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 verloren⁷. De wet⁸ 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 regeling⁹. Op grond van de Wgr¹⁰ kan bij regeling worden afgesproken dat in het algemeen bestuur niet elke deelnemende gemeente is opgenomen, om te voorkomen dat grote en niet slagvaardige besturen ontstaan.

Bij wet is daarnaast geregeld dat het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband ten minste moet bestaan uit drie leden: Eén voorzitter en twee andere leden. Zij wordt door en uit het algemeen bestuur gekozen, met als beperking dat niet alle leden van het dagelijks bestuur uit dezelfde gemeente afkomstig mogen zijn.¹¹ Daarnaast kan de regeling onder specifieke voorwaarden en

² Dit hoofdstuk is in samenwerking met de bachelor kring geproduceerd, andere deelnemers hieraan zijn Lisanne Elhorst en Matthijs Baas.

³ Artikel 12, lid 1 Wgr.

⁴ Artikel 12, lid 2 Wgr.

⁵ Artikel 12, lid 3 Wgr.

⁶ Artikel 13 lid 1 Wgr.

⁷ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16538, A-D, p.28.

⁸ Artikel 13, lid 4-5 Wgr.

⁹ Artikel 13, lid 3 Wgr.

¹⁰ Artikel 13, lid 5 Wgr.

¹¹ Artikel 14, lid 1 Wgr.

condities de mogelijkheid bieden om een aantal leden van buiten het algemeen bestuur aan te wijzen om zitting te nemen in het dagelijks bestuur¹²

Regelingen

De Wgr heeft regels gesteld wat betreft de samenstelling van het algemeen bestuur. Hierbij is echter een aantal keuzen bij de samenwerkingsverbanden neergelegd. De onderzochte regelingen toonden allen dat iedere gemeente minimaal één afgevaardigde heeft.¹³ 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 afgevaardigde gebaseerd op het inwoneraantal van de gemeente¹⁴, waar de gemeenten in de Regio Achterhoek maar elk één lid afvaardigen in het algemeen bestuur.¹⁵ De gemeenten in de Regio Twente vaardigen elk twee leden af naar het algemeen bestuur, maar beschikken over een stemverhouding naar inwoneraantal.¹⁶ 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 inwonersaantal.¹⁷ Concluderend kan worden gesteld dat 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. De regio's Twente en Rivierenland hebben hier rekening mee gehouden op grond van het stemgewicht dat zij de 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 bestuur.¹⁸ In de Regio Rivierenland bestaat het dagelijks bestuur uit drie leden, die worden benoemd door en uit het midden van het algemeen bestuur.¹⁹ Het dagelijks bestuur van de Regio Utrecht bestaat uit 10 leden, aangewezen door en uit het midden van het algemeen bestuur.²⁰ 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 bestuur²¹. De Regio Twente kent een dagelijks bestuur met minimaal vijf en maximaal tien leden²², welke eveneens door en uit het midden van het algemeen bestuur gekozen worden.²³

¹² Artikel 14, lid 2 Wgr

¹³ 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.

¹⁴ Artikel 10, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

¹⁵ Artikel 8, lid 2 en Artikel 10, lid 3 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

¹⁶ Artikel 9, lid 1 en Artikel 11, lid 1 Regeling Regio Twente.

¹⁷ Artikel 9, lid 2-3 Regeling Regio Rivierenland

¹⁸ Artikel 15, lid 1-2 Regeling Regio Achterhoek.

¹⁹ Artikel 13, lid 1-2 Regeling Regio Rivierenland.

²⁰ Artikel 15, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

²¹ Artikel 15, lid 2 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

²² Artikel 14, lid 1 Regeling Regio Twente.

²³ Artikel 14, lid 2 Regeling Regio Twente.

Praktijk

Uit de verschillende interviews blijkt dat de leden van de algemene besturen de 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 hen 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 de gemeentelijke vertegenwoordiging onthouden en zullen uitvoeren. (Traag, 1993)

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 leden²⁴ en is er een duidelijke takenverdeling tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur.²⁵ Ook bij de Regio Utrecht is er een duidelijk onderscheid tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur: *“Het dagelijks bestuur doet een voorstel 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 leden²⁶ 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).

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 te onderscheiden, vanwege de 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 de gemeenteraden en het algemeen bestuur.

De samenstelling van het algemeen bestuur en het dagelijks verschilt 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 gelijk aantal afgevaardigden in het algemeen bestuur, evenals een gelijk stemgewicht per afgevaardigde, terwijl de inwonertallen niet gelijk zijn. In het kader van de

²⁴ Artikel 14, lid 1 Regeling Regio Twente.

²⁵ Artikel 17, Regeling Regio Twente.

²⁶ Artikel 13, lid 1 Regeling Regio Rivierenland.

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 democratisch vereiste. De andere regio's doen het op dit vlak beduidend beter, waar sommigen afgevaardigden hebben naar het inwonertal, terwijl anderen gelijkheid proberen te creëren aan de hand van een stemgewicht wat afgevaardigden van gemeenten toegekend wordt.

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 dat stuurt op het dagelijks bestuur.

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 is.²⁷ 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 verband.²⁸ Het recht tot wijziging van dit takenpakket ligt bij de gemeenteraden.²⁹ 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 wordt³⁰, terwijl het algemeen bestuur sturing kan geven aan het dagelijks bestuur door middel van het vaststellen van de begroting.³¹ Een ontwerpbegroting wordt opgestuurd door het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur ter goedkeuring en vaststelling.

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 verklaart³², 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.

Regelingen

De gemeenteraden kunnen sturen op het gevoerde beleid door middel van het lid dat ze in het algemeen bestuur hebben. Dit lid kan de wensen van de gemeenteraden uitspreken. De gemeenteraden hebben de mogelijkheid om het desbetreffende lid van de gemeente terug te

²⁷ Artikel 10, lid 1 Wgr.

²⁸ Artikel 10, lid 2 Wgr.

²⁹ Artikel 1, lid 1 Wgr.

³⁰ Artikel 35, lid 1 Wgr.

³¹ Artikel 34, lid 1 Wgr.

³² Artikel 33, lid 1 Wgr.

roepen en deze te vervangen door een ander lid in het geval men vindt dat het lid de belangen van de desbetreffende gemeente onvoldoende behartigt. De Wgr verplicht samenwerkingsverbanden namelijk dit soort zaken in diens regelingen op te nemen.³³ In de paragraaf over verantwoording zal meer aandacht aan dit ontslagrecht besteedt worden. In de Regio Rivierenland kunnen raden ervoor kiezen om naast het vaststaande takenpakket, één of meerdere taken extra door de regio uit te laten voeren, of juist niet.³⁴ 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 ontwerpbegroting een bijeenkomst gehouden met de vertegenwoordigers van het college van burgemeesters en wethouders over het opstellen van de te hanteren uitgangspunten.³⁵ Ook in de Regio Achterhoek is er een sturingsmethode vooraf in de regeling opgenomen. De Strategische Agenda wordt vastgesteld nadat een raadsmeerderheid in twee/derde van alle deelnemende gemeenten is bereikt. De begroting wordt aan de hand van deze agenda gemaakt.³⁶ Binnen de Regio Utrecht worden ook strategische meerjarige plannen gemaakt, waarvoor het algemeen bestuur de werkwijze vaststelt.³⁷ 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 inwilligt.³⁸ In de Regio Achterhoek blijkt hiervoor zelfs een twee/derde meerderheid binnen het algemeen bestuur noodzakelijk te zijn.³⁹ Ook uittreding is in alle samenwerkingsverbanden mogelijk, wanneer de raad van desbetreffende gemeente hiermee ingestemd heeft.⁴⁰ Bij de Regio Achterhoek dient aanvullend wederom een twee/derde meerderheid binnen het algemeen bestuur voor de uittreding van desbetreffende gemeente te stemmen.⁴¹

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 de 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

³³ Artikel 16, lid 5 Wgr.

³⁴ Artikel 5, lid 2 Regeling Regio Rivierenland.

³⁵ Artikel 36 Regeling Regio Twente.

³⁶ Artikel 7, lid 2 en Artikel 39, lid 7 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

³⁷ Artikel 13, gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

³⁸ Artikel 34, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 42, lid 1 Regeling Regio Twente; Artikel 41, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

³⁹ Artikel 45, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

⁴⁰ Artikel 35, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 43, lid 1 Regeling Regio Twente; Artikel 42, lid 1 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

⁴¹ Artikel 46, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

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 control cyclus 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).

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-het-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.

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.

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 toepassing.⁴² Dit artikel geeft aan dat de Wgr zelf hier van af mag wijken. Ook kunnen deze bevoegdheden ingeperkt worden in de regeling zelf. Deze inperkingen dienen door de besturen van de deelnemende gemeenten aangebracht worden.⁴³ 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 heeft.⁴⁴

⁴² Artikel 33, lid 1 Wgr.

⁴³ Artikel 33, lid 2 Wgr.

⁴⁴ Artikel 34, lid 3 Wgr.

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).⁴⁵

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 afzonderlijk.⁴⁶ In dit artikel schept 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 instellen.⁴⁷ Wel is er een meerderheid van de raad nodig om tot een dergelijke onderzoekscommissie te komen. Voor wat betreft de financiën dient de raad regels op te stellen voor wat betreft de controle hierop.⁴⁸ 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 bestuur.⁴⁹ 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.

Regelingen

Allereerst is er de controlerelatie tussen gemeenteraden en diens afgevaardigden in algemeen 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 worden.⁵⁰ 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 kunnen verstrekken aan de gemeente die hen heeft aangewezen. Dit controlemiddel wordt wederom in alle regelingen geboden.⁵¹

⁴⁵ Artikel 33, Wgr

⁴⁶ Artikel 155, Gemeentewet.

⁴⁷ Artikel 155a, lid 1 Gemeentewet.

⁴⁸ Artikel 213, Gemeentewet.

⁴⁹ Artikel 213a, Gemeentewet.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

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 gemeenten.⁵² De Regio Utrecht verstrekt deze informatie alleen wanneer hierna gevraagd wordt op basis van haar regeling.⁵³ 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 Twente.⁵⁴ Opvallend is dat dit de twee grootste 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 middelen.⁵⁵

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 (bijvoorbeeld een lid van het college B en W of het dagelijks bestuur).

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 control cyclus, controle voornamelijk collegiaal plaatsvindt, indien 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

⁵² Artikel 28, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, lid 1 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 23 en 24, lid 1 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁵³ Artikel 24, lid 6 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht.

⁵⁴ Artikel 15, lid 2 Regeling Regio Rivierenland; Artikel 21, lid 2 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁵⁵ Artikel 14, lid 1-2 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek.

ene raad is veel actiever en pro-actiever in het bevragen van het 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).

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 de taak niet goed uit kunnen oefenen en bepaalde bevolkingsgroepen onvoldoende vertegenwoordigd worden in de regio's.

Verantwoording

Naast controle, wat voornamelijk vanuit de gemeenteraden, dan wel 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 het algemene 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.

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 lichamen.⁵⁶ Zo kan een dagelijks bestuurslid dus ontslagen worden op grond van de Gemeentewet.⁵⁷ Ook dient het dagelijks bestuur inlichtingen

⁵⁶ Artikel 33, lid 1 Wgr.

⁵⁷ Artikel 49, Gemeentewet.

te verstrekken aan het algemeen bestuur over de uitoefening van de bevoegdheden op diverse terreinen.⁵⁸

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 hen hebben afgevaardigd.⁵⁹ Daarnaast beschikken de gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen aan deze regelingen allen over de mogelijkheid om de door hen aangewezen leden van het algemeen bestuur te ontslaan.⁶⁰

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 bestuur dienen te komen,⁶¹ 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 bestuur.⁶² Daarnaast hebben de Regio's Achterhoek, Utrecht en Twente specifiek in de regeling opgenomen dat leden van het algemeen bestuur leden van het dagelijks bestuur kunnen ontslaan.⁶³ 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 ..”*.⁶⁴ Ook dienen individuele leden van het algemeen bestuur binnen deze regio's verantwoording af te leggen aan de raden die hen hebben aangewezen dan wel afgevaardigd om plaats te nemen in het algemeen bestuur.⁶⁵ De eerder aangehaalde moties vinden de 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 indienen.⁶⁶

⁵⁸ Artikel 169, lid 4 Gemeentewet.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Artikel 14 Wgr

⁶² 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.

⁶³ Artikel 25, lid 3 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Artikel 16, lid 4 gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht; Artikel 21, lid 3 Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente.

⁶⁴ Artikel 25, lid 1 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek & Artikel 15, lid 1 Regeling Regio Rivierenland.

⁶⁵ Artikel 29, lid 2 Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek & Artikel 16, lid 3 Regeling Regio Rivierenland.

⁶⁶ Artikel 25, lid 1 Reglement van orde Algemeen Bestuur Regio Rivierenland 2010.

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).

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 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 deze invloed schenkt aan de direct gekozen volksvertegenwoordiging.

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.

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.

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 informatieverstrekking 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 de 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). Binnen de Regio Twente wordt 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: *“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 informatieverstrekking 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 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 deelnemers 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 bewust zijn 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 burgerparticipatie lijn 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 is 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 de 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 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 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 zogenoemd 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 een dergelijk 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).

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 Rivierenland 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 vergunningen voor 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 democratie vergrotend 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 een dergelijk 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.

Vlaanderen (België)

Algemeen

De intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen is gereguleerd in het decreet van 6 juli 2001, het decreet is het laatst gewijzigd op 18 januari 2013. (Hulst, 2007) De gemeentelijke legislatuur heeft een periode van 6 jaar. De intergemeentelijke samenwerking loopt gelijk aan de gemeentelijke legislatuur. In Vlaanderen beschikt men over meerdere vormen van intergemeentelijke samenwerking. Ten eerste is er de interlokale vereniging, vooral bedoeld voor projecten met een beperkte omvang zonder delegatie van deze taken er bestaat hierbij geen rechtspersoonlijkheid.⁶⁷ Verder bestaan er drie soorten verenigingen met rechtspersoonlijkheid. De projectvereniging is een samenwerkingsverband zonder delegatie van de taken, dat tot doel heeft een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en te controleren⁶⁸. De dienstverlenende vereniging is een samenwerkingsverband zonder delegatie van de taken, dat tot doel heeft een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen⁶⁹. De opdracht houdende vereniging is een samenwerkingsverband met delegatie van de taken, waaraan de deelnemende gemeenten de uitvoering van een of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot een of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen toevertrouwen.⁷⁰ Door te kijken naar de eerste gestelde criteria past alleen de dienstverlenende samenwerkingsvorm binnen dit onderzoek. Binnen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (ook wel intercommunales genoemd) kunnen verschillende partijen deel nemen. Ten eerste de gemeenten, ten tweede de provincie en ten derde kunnen ook autonome gemeentebedrijven deelnemen (verder private partijen genoemd).

Samenstelling bestuursorganen

Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

Het Decreet⁷¹ bepaalt dat een samenwerkingsverband in Vlaanderen ten minste over een algemene vergadering en een raad van bestuur moet beschikken. De algemene vergadering is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de deelnemers. De deelnemers kunnen bestaan uit Publieke en Private partijen. Voor de gemeenten worden zij rechtstreeks aangewezen door de gemeenteraden uit hun leden. Voor de overige deelnemers door de organen die, krachtens de wettelijke, reglementaire of statutaire bepalingen, bevoegd zijn tot deelneming of toetreding te beslissen.⁷² Het aantal leden dat elke gemeente kan afvaardigen voor de algemene vergadering, wordt bepaald door de bevolkingscijfers en de kapitaalbijdrage. De verdeelsleutel wordt statutair bepaald.⁷³ Het aantal stemmen waarover iedere deelnemer in de algemene vergadering beschikt wordt eveneens statutair bepaald. De gemeenten moeten over de meerderheid van de stemmen beschikken. En geen afzonderlijk lid mag over meer dan 50% van de stemmen beschikken.⁷⁴

⁶⁷ Artikel 6 + 8 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁶⁸ Artikel 12 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁶⁹ Artikel 12 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷⁰ Artikel 12 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷¹ Artikel 43 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷² Artikel 44 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷³ Artikel 44 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷⁴ Artikel 44 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de algemene vergadering, op voordracht van de deelnemers. Indien een voorgedragen kandidaat niet wordt benoemd door de algemene vergadering, doet de betrokken deelnemer een andere voordracht.⁷⁵ De precieze hoeveelheid van het aantal leden wordt in iedere vereniging statutair geregeld.⁷⁶ Het aantal bestuurders dat op voordracht van de andere deelnemers werd benoemd, mag nooit meer bedragen dan een vierde van het aantal op voordracht van de aangesloten gemeenten benoemde bestuurders.⁷⁷

Het dagelijks bestuur kan door de raad van bestuur statutair worden toevertrouwd aan een directiecomité. De raad van bestuur zal leden uit zijn midden benoemen. De voorbereiding van de vergaderingen van de raad van bestuur kunnen eveneens worden getroffen door een directiecomité. Het totale aantal leden van het directiecomité in elke dienstverlenende of opdracht houdende vereniging bedraagt ten hoogste één derde van dat van de raad van bestuur; de meerderheid komt telkens toe aan de leden die op voordracht van de deelnemende gemeenten zijn benoemd. Ieder lid van het directiecomité heeft één stem.⁷⁸ Een of meer leden van het leidinggevend personeel van de dienstverlenende of opdracht houdende vereniging kunnen met raadgevende stem zitting hebben in het directiecomité. Hun mandaat beïnvloedt het toegestane aantal leden niet.⁷⁹

In elke dienstverlenende of opdracht houdende vereniging kunnen bestuurscomités of adviescomités worden opgericht, indien de doelstellingen meervoudig zijn, indien niet aan alle aangesloten gemeenten het recht is toegekend kandidaat-bestuurders voor te dragen, of indien de geografische spreiding het verantwoord. De bestuurscomités kunnen statutair bevoegdheden worden toegekend, de adviescomités hebben een raadgevende rol.⁸⁰ De leden van de regionale bestuurscomités en de adviescomités worden benoemd door de algemene vergadering op voordracht van de deelnemers. In elk geval hebben alle gemeenten die geen kandidaat hebben kunnen voordragen voor benoeming in de raad van bestuur, wel het recht voor benoeming van een of meer kandidaat-leden in de regionale bestuurscomités of adviescomités. In de adviescomités die opgericht worden op grond van meervoudige doelstellingen en die beperkt blijven tot het aantal doelstellingen, zijn uitsluitend de gemeenten vertegenwoordigd die belang hebben bij de betrokken doelstelling.⁸¹

Regelingen

De algemene vergaderingen worden samengesteld uit de vertegenwoordigers van de deelnemers.⁸² De stemverhouding binnen de algemene vergadering van Interwaas, IOK en WVI is op basis van het aantal inwoners, elke inwoner geldt als 1 stem⁸³ De gemeenteraden beslissen wie ze afvaardigen en

⁷⁵ Artikel 46 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷⁶ Artikel 47 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷⁷ Artikel 47 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷⁸ Artikel 54 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁷⁹ Artikel 54 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁸⁰ Artikel 55 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁸¹ Artikel 55 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

⁸² Artikel 12 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI) + Artikel 34 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) + Artikel 34 Statuten Interwaas

⁸³ Artikel 12 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI) + Artikel 34 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) + Artikel 34 Statuten Interwaas

hoe de verdeling van de stemmen over de afgevaardigden is verdeeld.⁸⁴ De vereniging wordt bestuurd door een raad van bestuur. De raad van bestuur wordt binnen de verschillende onderzochte samenwerkingsverbanden gekozen door de algemene vergadering op voordracht van de deelnemers.⁸⁵ In het intergemeentelijk samenwerkingsverband Interwaas is er voor elke gemeente een aantal af te vaardigden bestuursleden vastgesteld. De grootste gemeenten hebben de meeste afgevaardigden.⁸⁶ De Raad van Bestuur van IOK is samen gesteld uit één bestuurder van elke gemeente, de provincie heeft vijf bestuurders.⁸⁷ Bij WVI zijn er drieëndertig bestuurders, zevenentwintig voor de gemeenten en zes voor de overige deelnemers. WVI is opgedeeld in drie regio's, elke regio vaardigt acht bestuurders af. De bestuurders die afgevaardigd worden moeten tevens lid zijn van de regionale comités. De overige drie mandaten komen toe aan de drie regionale comités, hiervan worden de voorzitters benoemd tot bestuurders.⁸⁸

In de praktijk blijkt dat het dagelijks bestuur van de onderzochte samenwerkingsverbanden in handen is van de directiecomités. Binnen Interwaas bestaat het directiecomité uit een minimum van vier en maximum van één derde van het aantal leden van de raad van bestuur, onder wie de voorzitter. De overige bestuurders worden benoemd op voordracht van de gemeenten van het Waasland.⁸⁹ De raad van bestuur bepaalt binnen IOK de grootte van het directiecomité met een maximale grootte van één derde van de grootte van de raad van bestuur. De leden van het directiecomité worden gekozen door de raad van bestuur uit haar leden. Het directiecomité van WVI bestaat uit negen leden. Zes op voordracht van de gemeenten en drie op voordracht van de provincie West-Vlaanderen.⁹⁰

Binnen WVI bestaan er drie regionale comités. Deze comités zijn opgericht als adviesorganen. De mandaten in deze comités worden op voordracht van de gemeenten door de algemene vergadering vastgesteld.

⁸⁴ Artikel 21 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI) + Artikel 34 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) + Artikel 34 Statuten Interwaas

⁸⁵ Artikel 12 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI) + Artikel 17 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) + Artikel 16 Statuten Interwaas

⁸⁶ Artikel 16 Statuten Interwaas

⁸⁷ Artikel 17 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK)

⁸⁸ Artikel 21 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

⁸⁹ Artikel 28 Statuten Interwaas

⁹⁰ Artikel 35 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

Tabel 8. Regelingen overzicht

Interwaas	IOK	WVI
AV 1 inwoner, 1 stem	AV 1 inwoner, 1 stem	AV 1 inwoner, 1 stem
AV per gemeente (10) één vertegenwoordiger (last hebber) die stemt	AV Per gemeente (29) één vertegenwoordiger die stemt	AV per gemeente (56) één vertegenwoordiger die stemt
RVB ten minste 36 en ten hoogste 51 leden	RVB één per gemeente (29), 5 voor de provincie	RVB bestaand uit 33 leden
DC minimaal 4 en maximaal één/derde van het aantal leden van de RVB	DC Maximaal één/derde RVB	DC 9 leden (6 gemeenten, 3 provincie)
-	-	RC Minimum aantal leden gelijk aan het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van de desbetreffende regio

AV= Algemene vergadering

RVB= Raad van Bestuur

DC= Directiecomité

RC= Regionale comités

Tabel9. overzicht Raad van Bestuur

Interwaas	IOK	WVI
Mandaten • Sint Niklaas 8 • Beveren en Lonkeren 6 • Temse 5 • Sint-Gillis-Waas, Stekene, Kruibeke en Zwijndrecht 3 • Waasmunster 2 • Moerbeke 1 • Provincie 6	ledere gemeente 1 bestuurder + 5 voor de provincie	3 regio's elk 8 mandaten verdeeld over gemeenten groepen met zelfde getalen inwoners. 3 mandaten naar de voorzitters regionale comités 6 voor de provincie

Praktijk

Binnen Interwaas gedragen de bestuurders van de verschillende bestuursorganen zich zeer divers. *“Ten eerste zit hier iemand om het regionaal belang te vertegenwoordigen”*⁹¹ maar in de praktijk blijkt dat de bestuurders zich ook bezig houden met de lokale projecten en hierbij wekt het bestuurders meer interesse als het om hun eigen gemeente gaat. Verder wordt er bij de samenstelling gekeken naar de partijpolitiek.⁹² *“Het is traditie hier dat we kijken van hoe zitten de verhoudingen in elkaar van de verschillende partijen op het Waase niveau. Dus ga niet bij elke gemeente afzonderlijk zeggen kijk uw meerderheid zit daar*

⁹¹ Interview Interwaas, Regel 113

⁹² Interview Interwaas

maar we gaan kijken naar de verhoudingen over het gehele gebied.”⁹³ Verder is er een gentlemen’s agreement dat de grootste partijen elk binnen een legislatuur periode een gelijk deel van de tijd het voorzitterschap mogen dragen.⁹⁴

Binnen IOK wordt er gekeken naar het regionale gemeentebelang: “Ik zal niet zeggen eigen gemeente, maar dat men eigenlijk wel de gemeenten voor ogen heeft.”⁹⁵ De partij politiek is niet doorslaggevend “Ik durf te stellen dat de partijpolitieke tegenstellingen verdwijnen zodra iemand bij ons aan boord is. Het is eigenlijk zo dat men werkt vanuit de focus van het gemeentelijke”⁹⁶

De bestuurders van WVI zijn voornamelijk bezig met het regionale belang. “Soms gebeurt het inderdaad dat zij zelf vanuit hun eigen gemeentelijke bril het bekijken. Maar dan zijn ze wel zo loyaal dat als het beleids- of bestuursmatig niet kan dat ze dit dan ook op de achtergrond houden.”⁹⁷ “Partijpolitiek wordt het in onze intercommunale niet gespeeld maar men komt eigenlijk altijd over de partij grenzen heen tot consensus”⁹⁸

De relaties tussen de verschillende bestuursorganen worden goed weer gegeven door de geïnterviewde van IOK en Interwaas. Deze verteld dat de algemene vergadering een meer formeel karakter heeft. De raad van bestuur heeft de meer de rol van de gemeenteraad. Het directie comité heeft de rol van het college van burgemeester en schepenen binnen de vereniging.⁹⁹

Conclusie

Kijkend naar de democratische verankering kunnen we stellen dat de onderzochte samenwerkingsverbanden beschikken over verschillende bestuursorganen. Ten eerste hebben ze allen een algemene vergadering, raad van bestuur en directie comité. Aanvullend heeft WVI ook nog 3 regionale advies comités. De stemverhouding van de algemene vergadering is één stem per inwoner, dit zorgt ervoor dat grotere gemeenten meer invloed hebben dan kleinere gemeenten in de algemene vergadering. De raad van bestuur en directie comité worden gekozen vanuit de algemene vergadering. Aangezien niet elke gemeente een vertegenwoordiger in deze bestuursorganen heeft lijkt de invloed binnen deze bestuursorganen verschillend te zijn per gemeente, terwijl de meeste beslissingen binnen deze bestuursorganen worden genomen. De geïnterviewde van WVI geeft een goede algemene conclusie weer: “De werkelijke macht, of de werkelijke beslissingen liggen eigenlijk bij het directie comité. Die nemen eigenlijk de dagelijkse beslissing of aanbestedingen en alles wat er moet gebeuren en bereiden eigenlijk ook de beslissingen die door de raad van bestuur genomen moeten worden voor. Maar de meeste sturing zit eigenlijk bij het directie comité. Soms gebeurt het maar dat is zelden dat de raad van bestuur niet akkoord zal gaan met iets wat door het directie comité wordt voor gesteld. Maar ik heb dat de afgelopen jaren toch niet mee gemaakt.”¹⁰⁰

Binnen de drie verschillende bestuursorganen zijn de vertegenwoordigers volgens de geïnterviewde personen vooral gefocust op het regionale belang. Het lokale belang wordt wel degelijk in het achterhoofd gehouden maar achterwege gelaten als het regionale belang hier niet mee samen gaat. Interwaas is het enige verband dat op een regionaal niveau kijkt naar de stemverhoudingen op politieke partijen en deze ook toepast bij de invulling van haar bestuursorganen. Binnen de

⁹³ Interview Interwaas, Regel 147

⁹⁴ Interview Interwaas

⁹⁵ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK), Regel 47

⁹⁶ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK), Regel 47

⁹⁷ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI), Regel 168

⁹⁸ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI), Regel 173

⁹⁹ Interview Interwaas regel 102 + Interview IOK Regel 37

¹⁰⁰ Interview WVI Regel 154

bestuursorganen wordt er zelden naar de politieke belangen gekeken enkel Interwaas maakt gebruik van de politieke verhoudingen binnen de regio.

Sturing

Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

In het Decreet wordt er beperkt invulling geven aan de sturing van gemeenten op het samenwerkingsverband. Wel zijn er een paar lijnen te vinden. Ten eerste bij de oprichting van het samenwerkingsverband wordt het takenpakket door middel van een voorstel van een overlegorgaan van de gemeenteraad bepaald.¹⁰¹ Verder leveren de gemeenteraden de leden voor de verschillende bestuursorganen. De algemene vergadering direct.¹⁰² Leden van de raad van bestuur worden voordragen door de gemeenteraad¹⁰³ en het directie comité wordt gekozen vanuit de raad van bestuur.¹⁰⁴

Elke gemeente, provincie, private partij kan toetreden tot het samenwerkingsverband. De toetredingsbeslissing wordt genomen door de algemene vergadering.¹⁰⁵ Uittreding is tijdens de duur van de vereniging (maximaal achttien jaar) niet mogelijk. Wel kan de algemene vergadering een deelnemer uitsluiten.¹⁰⁶ Tot uitbreiding van het takenpakket kan worden besloten met een drie/vierde meerderheid binnen de algemene vergadering. Hierbij wordt er een wijziging van de statuten doorgevoerd.¹⁰⁷ De statuten wijziging en de aanvaarding tot toetreding worden met instemming van de deelnemende gemeenten doorgevoerd.¹⁰⁸ Ook tot vervroegde ontbinding van de vereniging kan worden besloten op verzoek van een drie/vierde meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten, en aan de hand van de daartoe strekkende gemeenteraadsbeslissingen, kan de algemene vergadering met een zelfde stemverhouding de vereniging ontbinden.¹⁰⁹

Regelingen

Binnen de drie samenwerkingsverbanden kunnen gemeenten sturen op de raad van bestuur door middel van afgevaardigden die een raadgevende stem hebben binnen de vergadering van de raad van bestuur.¹¹⁰ Deze afgevaardigden met raadgevende stem wonen alle vergaderingen van de raad van bestuur bij. Interwaas en IOK staan beide maximaal vijf afgevaardigden met raadgevende stem toe en WVI staat er maximaal drie toe. Binnen de onderzochte samenwerkingsverbanden wordt er in de eerste jaarvergadering na de algehele vernieuwing van de gemeenten een nieuw ondernemingsplan gepresenteerd. Verder wordt er jaarlijks een begroting gepresenteerd.¹¹¹ De

¹⁰¹ Artikel 25 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰² Artikel 44 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰³ Artikel 46 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰⁴ Artikel 54 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰⁵ Artikel 32 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰⁶ Artikel 34 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰⁷ Artikel 39 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰⁸ Artikel 15 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁰⁹ Artikel 37 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹¹⁰ Artikel 17 Statuten + Artikel 20 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 21 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹¹¹ Artikel 36 Statuten Interwaas + Artikel 38 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 19 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

deelnemers (gemeenteraden en provincieraad) mogen stemmen over goedkeuring van deze stukken in de vergadering.¹¹²

De gemeenteraden kunnen in het samenwerkingsverband WVI nog op een extra manier sturen op de bestuursorganen van WVI. Dit kan doormiddel van de Regionale comités. Deze comités kunnen advies geven en kunnen worden gevraagd om advies door de raad van bestuur.¹¹³

Praktijk

In de praktijk blijkt dat er veel meer aan sturing door de gemeenten wordt gedaan dan formeel is vast gelegd in het Decreet of de statuten. *“In principe doen wij dingen die de gemeente ons vragen of toch minstens niet in strijd zijn met wat gemeente zelf willen. In dat opzicht zoeken wij zeker geen conflict met gemeenten, wij staan ten dienst van de gemeenten en proberen zoveel mogelijk een visie te vertolken en ook op een hoger waasniveau te gaan vertolken al is dat niet altijd evident.”*¹¹⁴ Aldus de geïnterviewde van Interwaas. *“We maken ieder jaar een actieprogramma en een begroting op die door alle gemeenteraden inclusief de provincieraad ook moeten worden goedgekeurd dus het is een stukje wisselwerking in die zin wij maken ons programma op voor volgend jaar inbegrepen begroting waar wij kijken van waar zijn wij mee bezig. Maar waar we ook horen bij de gemeente wat zijn de ambities en wat zijn de wensen van jullie kant wat wij de aankomende jaren zullen moeten gaan doen?”*¹¹⁵ Ook bij IOK sturen de gemeente van tevoren. *“al op voorhand wordt er rekening gehouden dat de dossiers die gemeentelijke inslag hebben even afchecken of het betrokken college hier wel achter kan staan en met andere woorden is daar eigenlijk nog nooit enige discussie over geweest.”*¹¹⁶ Binnen Wvi komt daar het extra bestuursorgaan van de regionale comités bij *“over het algemeen is het al in de loop van het traject mee gegeven. En komt die informatie bij ons terecht door middel van de regionale advies comités waar ook vertegenwoordigers van de gemeenten in zitten. Ook in de raad van bestuur zitten allemaal vertegenwoordigers van gemeenten. Dus wij hebben die signalen via onze bestuursorganen al opgevangen en ten tweede staan wij voor alle dossier ook dagelijks in contact met schepenen en burgemeesters, dus wij zijn ook permanent opstap en hebben daar contacten en weten wel wat er leeft dus als er bepaalde voorstellen zijn dan zijn deze meestal al vooraf in onze bestuursorganen.”*¹¹⁷

Controle

Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

Het Decreet biedt enkele controlemogelijkheden. In eerste instantie benoemt de algemene vergadering commissarissen die controle uitvoeren op de financiële toestand. *“De controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid, vanuit het oogpunt van dit Decreet en van de statuten, van de verrichtingen weer te geven in de jaarrekening, wordt uitgeoefend door een of meer commissarissen.”*¹¹⁸ Verder is het de algemene vergadering (met al haar vertegenwoordigers uit de gemeenten) die die de jaarrekening goed moet keuren aan de hand van het rapport van de commissarissen.¹¹⁹ Wanneer dit niet lukt moet men binnen zestig dagen een nieuwe jaarrekening

¹¹² Artikel 37 Statuten Interwaas + Artikel 38 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 19 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹¹³ Artikel 19 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹¹⁴ Interview Interwaas Regel 197

¹¹⁵ Interview Interwaas Regel 248

¹¹⁶ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 62

¹¹⁷ Interview WVI Regel 116

¹¹⁸ Artikel 61 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹¹⁹ Artikel 65 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

presenteren op een algemene vergadering.¹²⁰ Wanneer het kapitaal van de vereniging minder dan de helft van het door de gemeenten ingebrachte kapitaal bedraagt, zal de raad van bestuur een saneringsplan moeten opstellen en deze moet goedgekeurd worden door de algemene vergadering.

¹²¹

De toezichthoudende overheid in dit geval de Vlaamse Regering, kan bij de intergemeentelijke overheid alle documenten en inlichtingen opvragen of die ter plaatse raadplegen. Ze bepaalt de informatiedrager en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt.¹²² Bij ontvangst van een klacht vraagt men het besluit en het bijbehorende dossier op.¹²³ De Vlaamse Regering beschikt over de mogelijkheid om besluiten van de intergemeentelijke overheid te schorsen of rechtstreeks te vernietigen binnen een termijn van drieëndertig dagen na het verzenden van het besluit.¹²⁴

Regelingen

Binnen de verschillende regelingen is geregeld dat de commissarissen die controle uitvoeren op de financiële toestand worden verkozen door de algemene vergadering onder de leden van het Instituut der Bedrijfsrevisoren.¹²⁵ Naast deze financiële controle is een andere manier van sturing is het vast stellen van de jaarrekening tijdens de jaarvergadering.¹²⁶

Praktijk

De verschillende geïnterviewde personen geven aan dat het belangrijkste controle middel voor de gemeenteraden het vaststellen van de jaarrekening en de jaarverslagen door de algemene vergadering is. *“De algemene vergadering doet twee zaken, naast het benoemen van de leden van de raad van bestuur keuren ze eigenlijk ook ons jaarverslag goed. Alle activiteiten, onze balans, de resultaten rekening, dat gaat over controle.”*¹²⁷ Elke vertegenwoordiger in de algemene vergadering moet binnen IOK ook goedkeuring krijgen van de gemeenteraad. *“Met andere woorden het jaarverslag en het budget en de jaarrekening moet ook worden goedgekeurd door elke gemeente in onze regio.”*¹²⁸ Ook binnen de andere twee samenwerkingsverbanden moet er een goedkeuring komen van de gemeenteraad *“Zowel die jaarverslagen als die begroting, worden deze naar alle gemeenten gestuurd en het komt dus op de agenda van alle gemeenteraden. Dus iedere gemeente moet dus individueel uit spreken zijn wij akkoord met de jaarverslagen van de intercommunale en zijn wij akkoord met de begroting van de intercommunale.”*¹²⁹ Verder is er binnen IOK een regeling dat gemeenten alleen moeten participeren als men het eens is met een plan. Het is in het belang van IOK dat elke gemeente akkoord gaat met de begroting en jaarverslagen zodat met in de toekomst een vruchtbare samenwerking blijft houden. *“Als men niet akkoord is met een bepaald fragment van het plan, Kan men ook niet participeren aan dat fragment, aan die dienstverlening of aan dat product dan hoeft men ook niet te betalen dus.”*¹³⁰

¹²⁰ Artikel 66 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹²¹ Artikel 68 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹²² Artikel 73 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹²³ Artikel 75 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹²⁴ Artikel 75quater Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹²⁵ Artikel 32 Statuten Interwaas + Artikel 32 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 37 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹²⁶ Artikel 36 Statuten Interwaas + Artikel 30 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 38 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹²⁷ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 95

¹²⁸ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 40

¹²⁹ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 102

¹³⁰ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 214

Verantwoording

Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

De verantwoording is op meerdere punten geregeld binnen het Decreet. Zo is geregeld: *“De op voordracht van de deelnemende gemeenten en provincies benoemde bestuurders brengen minstens tweemaal per jaar tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad of van de provincieraad die hen heeft voorgedragen, verslag uit over de uitoefening van hun mandaat en verstrekken toelichting bij het beleid van de dienstverlenende of opdracht houdende vereniging.”*¹³¹ Verder wordt er na de gemeenteraadsverkiezingen een evaluatie rapport gemaakt die iedere deelnemer ontvangt. Dit rapport bevat een nieuw ondernemingsplan voor de komende zes jaar en een evaluatierapport over de werking van de vereniging.¹³²

De vergaderingen van de raad van bestuur zijn niet openbaar. De notulen worden ter inzage gelegd voor gemeenteraadsleden en provincieraadsleden bij hen secretariaten. Op verzoek van een raadslid kan deze elektronische beschikking krijgen over de notulen en alle stukken waarnaar in de notulen wordt verwezen.¹³³

Regelingen

De statuten van alle drie de intercommunales voorzien in een aantal verantwoordingsplichten. Ten eerste worden de notulen in alle gevallen naar de leden verzonden 30 dagen na de algemene vergadering.¹³⁴ Ook de notulen van de Raad van Bestuur worden binnen 30 dagen verzonden aan de leden.¹³⁵ Binnen Interwaas worden goedgekeurde jaarrekening, het verslag van de commissarissen en het jaarverslag, elk jaar aan alle leden van de aangesloten gemeenteraden en overige deelnemers toegestuurd uiterlijk twee maand na hun goedkeuring.¹³⁶ Binnen IOK en WVI is hier niets voor geregeld.

In de statuten van IOK en WVI is verder geregeld dat *“De op voordracht van de deelnemende gemeenten en provincies benoemde bestuurders brengen minstens tweemaal per jaar tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad of van de provincieraad die hen heeft voorgedragen, verslag uit over de uitoefening van hun mandaat en verstrekken toelichting bij het beleid van de vereniging.”*¹³⁷ De statuten van Interwaas geven geen soortgelijk artikel, decretaal zijn de toelichtingen en het verslag uitbrengen echter wel verplicht.¹³⁸

Praktijk

Decretaal is vastgelegd dat de vertegenwoordigers van de gemeenten tweemaal per jaar verslag uit doen over het samenwerkingsverband. Hier wordt ook over gesproken tijdens het interview met IOK: *“Het is zo dat het jaarverslag dat wordt gepresenteerd aan de gemeenteraad. De persoon die in de algemene*

¹³¹ Artikel 53 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹³² Artikel 70 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹³³ Artikel 52 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹³⁴ Artikel 41 Statuten Interwaas + Artikel 42 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 17 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹³⁵ Artikel 26 Statuten Interwaas + Artikel 42 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK) +

¹³⁶ Artikel 41 Statuten Interwaas

¹³⁷ Artikel 22 Statuten Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) + Artikel 33 Statuten West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

¹³⁸ Artikel 53 Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

vergadering of de persoon die in de raad van bestuur zit en die deel uit maakt van de gemeenteraad geeft daar toelichting over, dat is niet echt direct een wandeling door het park. Dus die toelichting moet dus tot in de puntjes verzorgd zijn. Daar zorgt IOK en de mensen bij IOK heel goed voor. Maar daar worden dan ook pittige vragen over gesteld. En die pittige vragen kunnen dan ook komen vanuit de gemeenteraad, zowel vanuit de oppositie als vanuit de meerderheid dus het lid van de raad van bestuur moet wel degelijk een toelichting geven en uitleg geven van de beslissingen die genomen zijn de afgelopen periode van de keuzes die gemaakt zijn en van wat er in dat jaarverslag staat.”¹³⁹ “bij de meeste gemeenteraden is ook de pers aanwezig dus dat heeft ook haar vaak daar een weerslag dus er zit wel belangrijk controle op wanneer er een toelichting, een lezing, wordt gegeven van dat jaarverslag.”¹⁴⁰

Binnen WVI voegt men hier nog een stap aan toe: *“Zowel die jaarverslagen als die begroting, worden deze naar alle gemeenten gestuurd en het komt dus op de agenda van alle gemeenteraden. Dus iedere gemeente moet dus individueel uit spreken zijn wij akkoord met de jaarverslagen van de intercommunale en zijn wij akkoord met de begroting van de intercommunale”¹⁴¹ “In de praktijk echter wordt daar vrij weinig gebruik van gemaakt als dat goed verloopt dan passeert het de gemeenteraden, maar als het over belangrijke zaken gaat dan moet je zeggen dan heeft de gemeenteraad eigenlijk het laatste woord.”¹⁴²* Ook binnen Interwaas is het uitbrengen van verslag aan de gemeenten verplicht al is hier in het interview niet expliciet over gesproken.

Conclusie

Kijkend naar democratische verankering van de accountability (sturing, controle en verantwoording) kan gesteld worden dat formeel de invloed van de gemeenten beperkt is, maar in de praktijk de invloed substantieel is. Uit de interviews blijkt dat vooral de sturing vooraf door de gemeenten veel voorkomend is. Dit kan er op duiden dat de gemeenten vanwege de plek binnen de bestuurlijke gelaagdheid vooral bezig zijn met het lokale niveau. Dit terwijl binnen het intergemeentelijke samenwerkingsverband vooral het regionale niveau moet worden behartigd. Verder is het zo dat de controle en verantwoording formeel gezien vooral is ingericht op onderling toezicht tussen de bestuursorganen van de samenwerkingsverbanden. In de praktijk zijn de gemeenten vaak invloedrijk omdat deze hen vertegenwoordiger akkoord moet geven om de jaarrekening, jaarverslag, meerjarenplan en begroting goed te keuren. Het democratische gehalte verbeterd doordat de bestuursleden van het samenwerkingsverband vertegenwoordigers zijn van de gemeenten en binnen deze gemeente een rol als gemeenteraadslid, schepen of burgemeester moet bekleden. Hierdoor zullen zij (behalve als de burgemeester de afgevaardigde is) gekozen zijn als volksvertegenwoordiger voor de gemeenten waar zij het mandaat hebben.

Burgerparticipatie

Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

In het Decreet over de intergemeentelijke samenwerking zijn er maar enkele zaken vast gelegd betreffende de Burgerparticipatie. Eerder is aanbod gekomen dat iedere intercommunale een lijst met de beknopte omschrijvingen van de besluiten aan de Vlaamse Regering moet toesturen. *“Vanaf de dag van de verzending aan de Vlaamse Regering wordt de lijst, vermeld in het eerste lid, gedurende minstens*

¹³⁹ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 156

¹⁴⁰ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 168

¹⁴¹ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 102

¹⁴² Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 108

*twintig dagen ter inzage gelegd van het publiek. Dezelfde lijst wordt gepubliceerd op de website van de dienstverlenende of opdracht houdende vereniging.*¹⁴³ Op deze manier worden de burgers geïnformeerd.

Van toepassing voor de intercommunales is ook het Decreet over de openbaarheid van bestuur van belang. Allereerst zijn de instanties verplicht aan mensen die er om vragen de gewenste documenten openbaar te maken mits ze niet wegens belangen die geregeld zijn in het Decreet openbaar mogen worden.¹⁴⁴ Verder zijn ze verplicht de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over haar beleid, regelgeving en dienstverlening en over de rechten die de bevolking verkrijgt vanuit het Decreet.¹⁴⁵ Verder moeten de beroepsmogelijkheden worden vermeld¹⁴⁶

Regelingen

Binnen de verschillende regelingen is vrijwel niets over de burgerparticipatie genoteerd. Wel geven de regelingen aan dat de vergaderingen van de raad van bestuur niet openbaar zijn. Dit zorgt voor een minder transparante werking.

Praktijk

In de praktijk blijken de intercommunales meer te doen met de burger dan is voor geschreven in de wet. De geïnterviewde van Interwaas zegt *“wij zetten op onze website uitleg over alle projecten waar wij mee bezig zijn wij hebben dat tijdschrift, dat is voor de gemeenten in eerste instantie maar daarnaast ook voor alle geïnteresseerde burgers. Op de website valt er uiteraard ook allerlei informatie te vinden waar wij mee bezig zijn.”*¹⁴⁷ Hier gaat het voornamelijk over het informeren van burgers. Ook binnen WVI gebeurt dit informeren op dagelijkse basis *“We hebben onze website, we hebben een eigen WVI-info een infokrantje die ook op onze website staat dat informatie krantje wordt nog eens op papier door gestuurd voor al onze gemeenteraadsleden en al onze provincieraadsleden, al onze stakeholders dus die informatie is er.”*¹⁴⁸ En bij IOK voegt men daar aan toe *“In informatierondes en dergelijke hebben die burgers een directe impact”*¹⁴⁹ Dit geeft aan dat de samenwerkingsverbanden behalve informeren ook aan consulteren doen. *“Het is zo dat we op vraag van gemeentes soms ook communiceren met de burgers, als wij een bedrijventerrein ontwikkelen zullen wij omgevingscommunicatie opzetten. Als wij een nieuw afval traject rond bijvoorbeeld andere tarieven of door de vorming van tarifiering dan zullen wij dat ook wel in diverse zalen overal ter lande gaan toelichten aan de burgers.”*¹⁵⁰ Ook binnen Interwaas komt duidelijk naar voren dat men hier de burgers inspraak geeft in het beleid van het samenwerkingsverband. *“Als we een huisvestingsproject hebben dat zich midden in de stad bevindt. Dan is het wel logisch dat we vanaf de eerste stap, de buurt gaan betrekken met dit en dit zijn de eerste plannen. Wat denken jullie er van? Is dat goed? Is daar commentaar op? Er zijn elementen die op zon vergadering naar voren komen waar wij dan proberen rekening mee te houden en kijken of we daar op een of andere manier kan verhelpen. Maar dat is een vorm van burgerparticipatie die project per project gebeurt.”*¹⁵¹ Binnen WVI laat men in samenwerking met de gemeenten de burgers

¹⁴³ Artikel 75bis Decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking

¹⁴⁴ Artikel 7 Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur + Afdeling 2 Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur

¹⁴⁵ Artikel 28 Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur

¹⁴⁶ Artikel 35 Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur

¹⁴⁷ Interview Interwaas Regel 363

¹⁴⁸ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 186

¹⁴⁹ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 119

¹⁵⁰ Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 95

¹⁵¹ Interview Interwaas Regel 375

participeren. *“Andere vormen van burgerparticipatie die zitten over het algemeen in onze concrete projecten. Maar dan zijn het over het algemeen de gemeenten die aan het stuur zitten, dus als wij één bedrijven terrein ontwikkelen en er is weerstand tegen dat bedrijven terrein. Dan gaan wij samen met de gemeenten, met die burgers of burgergroepen praten, kijken hoe dat wij tot een oplossing komen voor dit specifieke dossier. Wij doen ook begeleidingsbemiddeling, dorpskerk vernieuwingen dan zijn er ook participatie trajecten en inspraak momenten maar die worden altijd aangestuurd, niet door onze raad van bestuur, maar door de gemeente voor wie wij werken.”*¹⁵²

Uit de interviews blijkt dat de burgers in beroep kunnen gaan tegen beslissingen van de intercommunales. *“Burgers kunnen in beroep gaan tegen een beslissing die wij genomen hebben met ons bestuursorgaan”*¹⁵³ de geïnterviewde van Interwaas zegt dat bijna alle beleidsstukken kunnen worden aan gevecht door de burger omdat de openbaarheid van bestuur in Vlaanderen vergaand is. Echter blijkt uit het verleden dat dit niet heel vaak gebeurt.¹⁵⁴

Uit de verschillende interviews met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden blijkt verder dat referenda in de praktijk nooit voor komt.¹⁵⁵ formeel gezien is dit wel mogelijk: *“Over de aangelegenheden van gemeentelijk, bovengemeentelijk of provinciaal belang kan in de betrokken gemeente, het betrokken bovengemeentelijk bestuur of de betrokken provincie een volksraadpleging worden gehouden.”*¹⁵⁶

Conclusie

Over de burgerparticipatie kan uit democratisch oogpunt uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat er een adequate informatie voorziening is. Dit bovenal omdat het door de openbaarheid van bestuur verplicht is om bepaalde stukken publiek te maken. Hierdoor kunnen burgers indien zij hierin geïnteresseerd zijn het samenwerkingsverband op de voet volgen. Verder blijkt in de praktijk dat de burger een goede kans heeft tot participatie over de onderwerpen van de onderzochte verbanden. Wel is het zo dat dit niet voor ieder onderwerp weggelegd is en dat de gemeenten samen met het samenwerkingsverband hier de keuzes maakt. Door de vergaande openbaarheid van bestuur is het voor de burger goed mogelijk om een verkeerde gang van zaken aan te vechten en hier bezwaar en beroep tegen aan te tekenen.

Vergelijking

In dit hoofdstuk worden de verschillende situaties in Vlaanderen (België) en Nederland op het vlak van de democratische verankering vergeleken. Aan de hand van de eerder opgestelde criteria zullen de verschillen tussen beide landen worden weergegeven. Aangezien er verschillen zijn tussen de onderzochte regionale samenwerkingsverbanden zullen de volgende afkortingen worden gebruikt voor de specifiekere aanduidingen. Voor Nederland: Regio Achterhoek (RA), Regio Rivierenland (RR), Regio Twente (RT) en Regio Utrecht (RU). Voor Vlaanderen(België): Interwaas (INT), Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen (IOK), West-Vlaamse Intercommunale (WVI).

¹⁵² Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 188

¹⁵³ Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 227

¹⁵⁴ Interview Interwaas Regel 430

¹⁵⁵ Interview Interwaas Regel 444 + Interview Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen(IOK) Regel 230 + Interview West-Vlaamse Intercommunale (WVI) Regel 204

¹⁵⁶ Artikel 41 Grondwet

Samenstelling

Aan de hand van de eerder genoemde criteria kunnen we stellen dat er een duidelijk verschil is in democratische verankering van regionale samenwerkingsverbanden in beide landen. Op het gebied van stemverhouding per gemeente is er in Nederland een groot verschil tussen de samenwerkingsverbanden. Terwijl in Vlaanderen de stemverhouding altijd op basis van het inwoner aantal is. Democratisch gezien is de stemverhouding op inwoner aantal zeer wenselijk kijkend naar het “one man, one vote” principe (Banzaf, 1966). Kijkend naar de rede van Burke is het democratisch gezien wenselijk dat de vertegenwoordigers het regionale belang dienen. In Nederland is er echter sprake van een duidelijke trend dat de vertegenwoordigers zich meer conformeren aan de wensen van de gemeenten. In het Vlaamse gewest kijken de ingezetenen van de bestuursorganen meer naar het regionale belang.

Tabel 10. Vergelijking samenstelling bestuursorganen

Criterium	Nederland	Vlaanderen (België)
Op welke wijze worden de vertegenwoordigers in de verschillende bestuursorganen gekozen en hoe zijn deze samengesteld?	- Uit het midden van gemeenteraden/colleges van burgemeester en wethouders. - Eén lid per gemeente, gelijk stemgewicht (RA) - Eén lid per gemeente, stemgewicht naar inwonertal (RR) - Twee leden per gemeente, stemgewicht naar inwonertal (RT) - Leden afvaardigen naar inwoner aantal. (RU)	- Stemgewicht op basis van inwoner aantal. Gekozen vanuit de leden van de deelnemer. - Uitzondering, samenstelling kijkend naar totale uitslag verkiezingen regio. (INT)
Wat is de rolopvatting van de vertegenwoordigers.	- Gemeentelijk - Uitzondering, anders per vertegenwoordiger regionaal/gemeentelijk (RT)	Regionaal, met interesse voor de gemeente.

Sturing, Controle, Verantwoording

Kijkend naar democratische verankering van de accountability (sturing, controle en verantwoording) van beide landen formeel de invloed van de gemeenten beperkt is, maar in de praktijk de invloed substantieel is. Op het gebied van sturing door gemeenten zijn er formeel enkele dingen geregeld. In beide landen wordt het takenpakket vastgesteld door de gemeenten en hebben deze invloed via de afgevaardigden. Binnen Vlaanderen wordt hier het goedkeuren van de begroting en ondernemingsplan aan toe gevoegd. De grote invloed van de gemeenten kan er op duiden dat binnen de samenwerkingsverbanden er veel aandacht is voor de lokale belangen. Volgens de geïnterviewden zijn de ingezetenen van de bestuursorganen binnen Vlaanderen vooral bezig met het regionale belang met soms belangstelling voor het lokale. Volgens de geïnterviewden in Nederland is het inderdaad zo dat de gemeenten met het lokale belang de boventoon voeren.

Op het gebied van controle en verantwoording is het zo dat formeel gezien deze voornamelijk is ingericht op onderling toezicht tussen de bestuursorganen van de samenwerkingsverbanden. In de praktijk zijn de gemeenten vaak veel invloedrijker omdat deze de vertegenwoordigers mandaat moeten geven om de jaarrekening, het jaarverslag en het meerjarenplan goed te keuren.

Tabel 11. Sturing, Controle, Verantwoording.

Criterium	Nederland	Vlaanderen (België)
Sturing door gemeenten op het samenwerkingsverband	• Vaststelling takenpakket • Toetreding • Uittreding(RR, RT, RU) • Uitbreiding taken per gemeente • Invloed via afgevaardigden • Commentaar op begroting	• Vaststelling takenpakket • Goedkeuren begroting en ondernemingsplan • Invloed via afgevaardigden • Regionale comités (WVI)
Sturing door het algemeen bestuur op het dagelijks bestuur	• Vaststelling begroting • Goedkeuren Toetreding (RA,RR,RT,RU) • Goedkeuren Uittreding (RA)	• Toetredingsbeslissing van nieuwe deelnemers (met instemming van gemeenteraden)
Controle door gemeenten op het samenwerkingsverband	• Invloed via afgevaardigden	• Invloed via afgevaardigden • Goedkeuren Jaarrekening en Jaarverslag
Controle door het algemeen bestuur op het dagelijks bestuur	• Vaststellen Jaarrekening • Vragenrecht • Recht van interpellatie • Onderzoeksrecht • Regelstelling omtrent financiële controle	• Aanstellen commissarissen die financiële controle uitoefenen
Verantwoording door het samenwerkingsverband naar de gemeenten	• Verstrekken inlichtingen • Verantwoording afleggen (algemeen bestuur)	• Verantwoordingsplicht • Notulen van de algemene vergadering + raad van bestuur worden verzonden naar de leden • Evaluatie rapport bij algehele vernieuwing van de gemeenten
Verantwoording door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur	• Verstrekken inlichtingen • Verantwoording afleggen • Ontslag/motie door Algemeen bestuur	• Verstrekken inlichtingen

Burgerparticipatie

Op het gebied van burgerparticipatie zijn er een aantal overeenkomsten en een aantal tegenstellingen. In beide landen is er nauwelijks iets genoteerd in de wet. De regelingen voorzien in beide landen ook nauwelijks in burgerparticipatie mogelijkheden. In de praktijk blijkt er echter een duidelijke tegenstelling te zijn. In Nederland is er voornamelijk alleen informatie voorziening terwijl hier in Vlaanderen in meerdere mate mogelijkheden zijn tot het participeren van burgers. Voor het democratische gehalte is voornamelijk een adequate en transparante informatie voorziening en een goede mogelijkheid tot bezwaar en beroep nodig. Beide landen voorzien in deze criteria, al zijn er in Vlaanderen meer mogelijkheden tot het participeren van burgers wat bijdraagt aan het democratische gehalte. Er kan dan ook gesteld worden dat beide landen op het gebied van burgerparticipatie in voldoende mate democratisch ingesteld zijn. Maar dat er Vlaanderen meer mogelijkheden zijn en dus een betere democratische verhouding.

Tabel 12. Burgerparticipatie.

Criterium	Nederland	Vlaanderen (België)
Informereren	• Website • Via de krant Tubantia (RT)	• Website • Tijdschrift/eigen informatie krant
Raadplegen	• Informatie avonden • Mensen aanwezig bij openbare vergaderingen • Enquête voorbeeld openbaarvervoer	• Per project bekeken • Bijv. Informatie avonden bij huisvestingsprojecten
Adviseren	• Informatie avonden • Mensen aanwezig bij openbare vergaderingen	• Per project bekeken • Bijv. Informatie avonden bij huisvestingsprojecten
Coproduceren	• Informatie avonden • Mensen aanwezig bij openbare vergaderingen	• Per project bekeken • Bijv. Informatie avonden bij huisvestingsprojecten
(Mee)beslissen	• Nooit	• In Vlaanderen is er de mogelijkheid tot referenda. Dit kan op initiatief van burger maar dit komt niet of nauwelijks voor
Bezwaar en Beroep	• Hier is mogelijkheid toe	• Hier is mogelijkheid toe

Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Per onderdeel zal eerst een conclusie worden getrokken waarna indien nodig voor de Nederlandse situatie op basis van de Vlaamse situatie een aanbeveling wordt gedaan. Daarna zal er een conclusie worden getrokken over de onderzoeksmethode.

Samenstelling

Kijkend naar het democratisch gehalte van de samenstelling van de besturen van het intergemeentelijke samenwerkingsverband, kan worden gesteld dat dit in Nederland enigszins tekort schiet. Binnen Vlaanderen is dit beter geregeld en kan er worden gesproken van een hoger democratisch gehalte dan in Nederland. In de Nederlandse situatie zijn er twee belangrijke democratische vereisten waar niet of nauwelijks aan wordt voldaan. Ten eerste de gelijkheid van burgers is niet in elk onderzochte samenwerkingsverband aan de orde. Niet elk samenwerkingsverband in Nederland voldeed aan het principe van “one man, one vote” zoals eerder behandeld in het theorie en concepten hoofdstuk.

- **Aanbeveling 1: Stel bij wet vast dat het stemrecht van gemeenten binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden altijd één stem per inwoner is.**

Binnen Vlaanderen wordt er gebruik gemaakt van dit principe en het is dus bewezen dat het mogelijk is om dit in de praktijk in uitvoering te brengen. Een kleine notitie hierbij is wel dat in een heterogeen samenwerkingsverband een grote gemeente meer dan 50% van de inwoners kan hebben van het totaal in de regio, dit zou er dan voor kunnen zorgen dat deze gemeente alles alleen kan beslissen.

In de onderzochte samenwerkingsverbanden was er telkens sprake van een getrapte democratie. De afgevaardigden werden allen aangewezen door de gemeenteraden. Hierbij werd er echter niet op regionaal niveau gekeken naar de stemverhoudingen tussen de verschillende partijen. Dit kan er voor zorgen dat alle afgevaardigden van één specifieke politieke kleur in de besturen van het samenwerkingsverband komen en hiermee een stempel van de politieke kleur die zij vertegenwoordigen drukken op het samenwerkingsverband. Dit kan er voor zorgen dat de volkssoevereiniteit in het geding is.

- **Aanbeveling 2: Kijk bij de samenstelling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden naar het politieke landschap van de regio, en stel de samenstelling van de bestuursorganen aan de hand van dit landschap vast.**

Binnen Vlaanderen is er één case aangetroffen waar op basis van het politieke landschap binnen de gehele regio de samenstelling van de besturen is geregeld. Binnen deze zijn ze zeer enthousiast over de werking van dit systeem. Verder onderzoek zou moeten aantonen of dit ook haalbaar is bij grotere samenwerkingsverbanden.

Sturing, Controle, Verantwoording

Het democratisch gehalte van de accountability van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden blijkt in Vlaanderen ook hoger te zijn dan in Nederland. In Beide landen wordt er gestuurd door-,

gecontroleerd door- en verantwoord aan en door democratisch gekozen vertegenwoordigers. Doordat deze vertegenwoordigers democratisch gekozen zijn mag men er vanuit gaan dat zij in het belang van het volk werken. Dit is goed voor mate van de volkssoevereiniteit.

Verder is van belang voor de volkssoevereiniteit dat er in het belang van de inwoners van de gehele regio wordt gehandeld. Binnen Nederland is er een case waarbij gemeenten zelf mogen beslissen of ze meedoen aan de voorstellen van het samenwerkingsverband. Dit leidt niet tot een systeem dat in het belang is van de gehele regio, maar tot een systeem in het belang van de lokale gemeente.

- **Aanbeveling 3: Stel bij wet vast dat gemeenten zich conformeren aan de beslissingen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.**

Door het bindend maken van de beslissingen is het aannemelijk dat de sturings-, controle en verantwoordingstaken serieuzer worden genomen door de gemeenten. Dit zal bijdragen aan een democratischere werking van het samenwerkingsverband. Uit Vlaamse cases blijkt het gebruik van het niet kunnen terugtreden uit bepaalde onderdelen van het samenwerkingsverband. Echter zal bij het aannemen van deze aanbeveling goed moeten worden gekeken naar de invulling van de sturing, controle en verantwoording en moeten worden gekeken of hier misschien extra/andere invulling aan moet worden gegeven.

Concrete instrumenten voor het verbeteren van de sturing, controle en verantwoording zijn er in de vorm van “best practises” niet uit de Vlaamse situatie te onderscheiden.

Burgerparticipatie

De participatie van burgers kan bijdragen aan een hoog democratisch gehalte. Echter kan het ook nadelen hebben doordat er gebruik wordt gemaakt van een fysieke aanwezigheid. Binnen Nederland en Vlaanderen is er niks of nauwelijks formeel geregeld omtrent de burgerparticipatie. Belangrijk voor het democratisch gehalte is een adequate en transparante informatievoorziening.

- **Aanbeveling 4: Stel bij wet vast dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband een adequate, transparante en actieve informatievoorziening moet hebben richting de burgers.**

Binnen beide landen zijn er cases te vinden waarbij dit gebeurt, echter kan er formeel nog wel het een en ander vast gesteld worden.

Zoals eerder gesteld kan het laten participeren van burgers een positieve invloed hebben op het democratische gehalte van de werking van een samenwerkingsverband. In de praktijk blijkt dat niet ieder samenwerkingsverband actief bezig is met het betrekken van burgers bij de besluitvorming.

- **Aanbeveling 5: Raadpleeg burgers, al dan niet in samenwerking met de gemeenten, op gebieden waar dit mogelijk en wenselijk door de burgers is.**

Niet elk onderwerp is geschikt voor het laten participeren van burgers in de besluitvorming. Een voorbeeld waarbij het wel kan is bijvoorbeeld ruimtelijke ordening. Stel een nieuw industrie terrein wordt ontwikkeld dan is het voor de omwonende belangrijk wat er gaat gebeuren en fijn als ze enigszins inspraak hebben op de uitkomst.

Als laatste is het belangrijk uit democratisch oogpunt dat burgers de mogelijkheid hebben tot bezwaar en beroep. Dit blijkt in beide cases aan de orde te zijn en levert dus geen problemen op ten opzichte van het democratische gehalte.

Alles overziend kan worden gesteld dat de democratische verankering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Vlaanderen beter is dan in Nederland. Om dit recht te trekken zullen een aantal stappen moeten worden ondernomen zoals de hierboven benoemde aanbevelingen.

Onderzoek

Voor het optimaal beantwoorden van de onderzoeksvraag komen de onderzoeksmethoden en het theoretisch kader met de eerder gestelde criteria enigszins tekort. Voor een beter resultaat zouden enkele punten in een vervolg onderzoek moeten veranderen. Zo is het aan te raden om vooral voor de praktijk vragen een bredere steekproef te nemen. Dit omdat op dit moment maar enkele ervaringen gehoord zijn en hierbij het onderzoek gebaseerd is op 3 ervaringen van personen, die in de praktijk allemaal toch iets afwijken van elkaar. Verder zou het wenselijk zijn om meer samenwerkingsverbanden te vinden met een indeling van de bestuursorganen op basis van het politieke landschap van de regio. Ook zouden er vragen moeten worden voorbereid over de werking van z'n systeem. Als laatste punt zouden de interviews bij voorkeur persoonlijk worden gehouden, aangezien persoonlijke interviews uitgebreider en meer informatie bevattend zijn ten opzichte van digitale interviews.

Literatuurlijst

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.

Banzaf, J. (1966). Multi-Member Electoral Districts. Do They Violate the "One Man, One Vote" Principle. *The Yale Law Journal*, 1309-1338.

Burke, E., & Langford, P. (1981). *The Writings and Speeches of Edmund Burke: Volume II: Party, Parliament and the American Crisis, 1766-1774 (Vol. 2)*. Oxford University Press.

Dahl, R.A. (1956) *A preface to democratic theory*: University of Chicago Press.

Hulst, R., & Van Montfort, A. (Eds.). (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe (Vol. 238)*. Dordrecht: Springer.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*: Yale University Press.

Mulgan, R. (2000) 'Accountability: An Ever-expanding Concept?' *Public Administration* 78(3): 555-573.

Olson, M. (1971) *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, Cambridge University

Plasterk, R.A.H. (2013). Kamerbrief over decentralisaties in het sociaal domein. Retrieved Juni 6, 2014, from Rijksoverheid, *Rijksoverheid* Web site, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/18/kamerbrief-over-decentralisaties-in-het-sociaal-domein.html>

Plasterk, R.A.H. (2014). Kamerbrief over voortgang decentralisaties in het sociaal domein. Retrieved november 20, 2014, from Rijksoverheid, *Rijksoverheid* Website, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/04/kamerbrief-over-voortgang-decentralisaties-in-het-sociaal-domein.html>

Ruiter, D.W.P., Holleman, A., Jue, R.J. (1979) *Gemeentelijke samenwerkingslichamen*, Enschede

Traag, J. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking. democratie of verlengd lokaal bestuur?* Enschede: Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.

Gebruikte Regelingen

Nederland

Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek

Regeling Regio Rivierenland

Regeling Regio Twente

Gemeenschappelijke regeling Bestuur Regio Utrecht

Vlaanderen

Gecoördineerde statuten Interwaas

Gecoördineerde statuten Intercommunale ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen

Statuten West-Vlaamse Intercommunale- dienstverlenende vereniging