

Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking

Rapport

Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk

59940 – Openbaar

21 december 2018

Berenschot

Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking

Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk

Roeland Stolk | Laurens Vellekoop | Sofie Dreef | Rob de Greef |
Caspar van den Berg | Pepijn van der Beek | Henk Wesseling

21 december 2018

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4
1.2 Vraagstelling 5
1.3 Aanpak en verantwoording 5
1.4 Leeswijzer 6

2. Het vraagstuk van democratische legitimiteit en samenwerking 7

2.1 Inleiding 7
2.2 Over democratische legitimiteit 7
2.3 Over interbestuurlijke samenwerking: het formele kader 9
2.4 Conclusie: het vraagstuk van democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking 14

3. Analyse: knelpunten en oplossingsrichtingen 16

3.1 Inleiding 16
3.2 Contextfactoren 16
3.3 Knelpunten en oplossingsrichtingen bij interbestuurlijke samenwerking 18
3.4 Knelpunten en oplossingsrichtingen naar type samenwerking 28

4. Conclusies en aanbevelingen 37

4.1 Inleiding 37
4.2 Kernbevindingen uit de gesprekken 37
4.3 Aanbevelingen binnen scope onderzoek 38
4.4 Aanbevelingen buiten scope onderzoek 39

Bijlage 1: overzicht regio's 42

Bijlage 2: interviewleidraad 44

Berenschot

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten, provincies en waterschappen zoeken de samenwerking op voor het uitvoeren van belangrijke overheidstaken. De premisse is dat opgaven zo meer doeltreffend kunnen worden opgepakt. Toch brengt de samenwerking ook een zeker gevoel van ongemak met zich mee. Gemeenteraden[1] en besturen vinden het lastig om hun democratische taak bij interbestuurlijke samenwerking te vervullen. Zij ervaren afstand en kunnen daardoor voor hun gevoel onvoldoende sturen op wat er in de samenwerking gebeurt.[2]

In het regeerakkoord is opgenomen dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) wordt aangepast "om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen". Daarnaast wil de regering de voorbereiding, opleiding en toerusting van de leden van gemeenteraden en Provinciale Staten versterken.[3]

In de Kamerbrief van 29 juni 2018[4] geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) nadere duiding van de opgave om de controlerende en kaderstellende rol van gemeenteraden richting gemeenschappelijke regelingen te versterken. In de brief schetst de minister drie oplossingsrichtingen:

1. Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Met een aantal wijzigingen van de Wgr wil de minister de politieke verantwoording over gemeenschappelijke regelingen en de controlerende rol van gemeenteraden versterken. Zij ziet deze wijzigingen in elk geval langs de volgende drie lijnen: (1) versterken controle binnen een gemeenschappelijke regeling, (2) meer invloed van de gemeenteraad en (3) vergroten van de ruimte om samenwerking vorm te geven conform de lokale opgaven, wensen en cultuur.

2. Met de praktijk versterken van de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen

Voor de minister zijn de knelpunten en wensen uit de praktijk het uitgangspunt om te komen tot concrete voorstellen die bijdragen aan een goede balans tussen effectiviteit en legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking. Zij wil hierover met tien samenwerkingsverbanden in gesprek. De uitkomsten van deze gesprekken kunnen aanleiding geven tot wijziging van de Wgr of versterking van het aanbod voor toerusting en ondersteuning van raadsleden en griffiers en dragen zo bij aan de andere twee oplossingsrichtingen.

3. Toerusting en ondersteuning raadsleden en -griffiers blijvend op orde

De bestaande mogelijkheden voor raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen zijn niet altijd en overal goed bekend. De minister hecht eraan hier continue aandacht aan te schenken en beziet hoe BZK gemeenteraden het beste kan blijven faciliteren bij het vervullen van hun rol bij interbestuurlijke samenwerking.

---

[1] Omwille van de leesbaarheid van het rapport schrijven wij consequent over gemeenteraden en raadsleden. Tenzij expliciet anders vermeldt, geldt het geschrevene tevens voor Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen en hun leden.
2 Zie o.a. het rapport van de ROB (2015) *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*
[3] Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*
[4] 34775-B nr. 17

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van BZK heeft Berenschot gevraagd om invulling te geven aan de tweede oplossingsrichting uit de Kamerbrief, door met samenwerkingsverbanden binnen tien regio's in gesprek te gaan over de balans tussen effectiviteit en legitimiteit en om hiervan verslag te doen. Verder is aan Berenschot gevraagd een grondige en concrete analyse te maken van de knelpunten, oplossingen en wensen die uit deze gesprekken naar voren komen. Hieruit volgen, waar nodig, concrete voorstellen om vanuit stelselniveau de legitimiteit te versterken, binnen de kaders van het verlengd lokaal bestuur.

1.3 Aanpak en verantwoording

Selectie van samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden zijn in overleg tussen Berenschot en het ministerie van BZK geselecteerd. Om te komen tot een steekproef waarbinnen de spreiding en diversiteit van de samenwerkingsverbanden in Nederland goed wordt weerspiegeld, zijn bij de selectie de volgende criteria gehanteerd:

- Aard van de taken / bevoegdheden (uitvoerend, beleidsvormend en strategisch)
- Aard van de deelnemers (gemeente, provincie, waterschap)
- Juridische vorm
- Verplichtende aard samenwerking
- Ligging
- Aard van de problematiek op het gebied van legitimiteit
- Aanwezigheid van *good practices* / innovaties

Doel en insteek van de gesprekken

Het doel van de gesprekken was om inzicht te krijgen in de ervaren knelpunten op het gebied van legitimiteit en effectiviteit binnen het samenwerkingsverband, de wijze waarop het samenwerkingsverband hiermee omgaat (*good practices*/innovaties/problematiek) en de randvoorwaarden voor gelegitimeerde en effectieve samenwerking. Hierbij is steeds aan de orde gesteld of er behoefte is aan een wijziging van de wetgeving, aan ondersteuning van het samenwerkingsverband of de deelnemende partijen, of dat er andere oplossingen denkbaar zijn.

Een samenwerkingsverband kent uiteenlopende betrokkenen met verschillende perspectieven op de effectiviteit en legitimiteit van de samenwerking. Berenschot heeft daarom binnen elke samenwerking gesprekken gevoerd met degenen die het samenwerkingsverband ambtelijk runnen en met bestuurders en raadsleden van de betrokken overheden.

Plan van aanpak

Voor dit onderzoek is de volgende aanpak gevolgd:

1. Opstellen, bespreken en vaststellen analysekader
2. Selecteren samenwerkingsverbanden in overleg met de opdrachtgever
3. Inplannen van gesprekken
4. Voorbereiden van gesprekken op basis van een door de gesprekspartners vooraf ingevulde vragenlijst en een 'factsheet' met informatie over het samenwerkingsverband
5. Voeren van gesprekken
6. Analyse van knelpunten en oplossingsrichtingen
7. Schrijven conceptrapportage

8. Bespreken conceptrapportage met de opdrachtgever
9. Opleveren eindrapportage

Team

In het kader van dit traject heeft Berenschot samengewerkt met Rob de Greef (Proof adviseurs) en prof. dr. Caspar van den Berg (Rijksuniversiteit Groningen). Daarmee wordt relevante juridische en bestuurskundige kennis betrokken. Deze teamsamenstelling stelt ons in staat vanuit kennis over ontwikkelingen, praktijk en actueel onderzoek de uitkomsten van de gesprekken te analyseren en tot oplossingen te komen.

Tijdens het onderzoek vond voortdurend afstemming plaats tussen Berenschot en de opdrachtgever. Ook was bij het merendeel van de gesprekken een vertegenwoordiger van het ministerie van BZK aanwezig.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport komt achtereenvolgens aan de orde:

- Hoofdstuk 2. Het vraagstuk van democratische legitimiteit en samenwerking.

Hierin wordt beschreven wat democratische legitimiteit inhoudt, hoe interbestuurlijke samenwerking formeel werkt én tot welke specifieke vraagstukken van democratische legitimiteit dit leidt.

- Hoofdstuk 3. Analyse: Knelpunten en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden de knelpunten, zoals deze uit de gesprekken met de regio's naar voren zijn gekomen, geanalyseerd. Per knelpunt wordt aangegeven welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn binnen de samenwerking zelf en/of op welke wijze het Rijk daaraan kan bijdragen.

- Hoofdstuk 4. Conclusies

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen en oplossingsrichtingen samen.

2. Het vraagstuk van democratische legitimiteit en samenwerking

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het vraagstuk van democratische legitimiteit en samenwerking geïntroduceerd. Daarvoor komt eerst een begripsbepaling van democratische legitimiteit aan de orde. Vervolgens wordt op hoofdlijnen het formele kader voor interbestuurlijke samenwerking uiteengezet: welke vormen van interbestuurlijke samenwerking er zijn en wat betekent dat voor de positie van het bestuur en de raden. Tot slot worden beide begrippen aan elkaar verbonden, wat leidt tot een beschrijving van het vraagstuk van democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking.

2.2 Over democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit is geen eenduidig begrip. Een eerste onderscheid is te maken tussen legitimiteit in strikt juridische zin en in politiek-bestuurlijke zin. In strikt juridische zin spreken we van legitimiteit als rechtmatigheid van handelen. Het handelen is gelegitimeerd wanneer a) wordt voldaan aan geldende juridische kaders en b) deze juridische kaders te herleiden zijn tot de beginselen van goed bestuur. In politiek-bestuurlijke zin omvat legitimiteit daarnaast ook vraagstukken over de resultaten die worden geleverd en de steun van stakeholders (politiek, burgers en anderen) aan (de wijze van totstandkoming van) deze resultaten.[5]

2.2.1 Aspecten van democratische legitimiteit

Naast het onderscheid tussen legitimiteit in strikt juridische en in politiek-bestuurlijke zin, wordt er in de literatuur doorgaans onderscheid gemaakt tussen vier aspecten van democratische legitimiteit[6]:

1. Inputlegitimiteit

Deze vorm van legitimiteit gaat uit van het principe ‘bestuur door het volk’. Politieke besluiten zijn legitiem als ze de wil van het volk weerspiegelen; ze moeten zijn afgeleid uit de belangen en voorkeuren van de gemeenschap. Dit is makkelijker te bewerkstelligen naarmate kiezers en hun vertegenwoordigers dichter met elkaar in contact staan. Door burgerparticipatie en het zoeken naar consensus worden oplossingen gevonden waarin alle betrokkenen zich kunnen vinden.

Waarden van goed bestuur die horen bij inputlegitimiteit zijn politieke gelijkheid, democratische vertegenwoordiging, actief burgerschap en volkssoevereiniteit. Relevante normen die hiermee verband houden, zijn:

- De mate waarin burgers participeren in en invloed hebben op het besluitvormingsproces. De minimale variant hiervan is het kiesrecht bij verkiezingen. Inputlegitimiteit gaat echter verder dan verkiezingen alleen; het gaat erom dat burgers daadwerkelijk in staat zijn én gelijke kansen hebben om hun belangen en voorkeuren kenbaar te maken en invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming.
- De openheid van de politieke agenda voor de belangen en voorkeuren van burgers. Hoe gemakkelijk is het voor burgers om kwesties op de politieke agenda te krijgen?

[5] Dit wordt uitvoerig betoogd in de vele publicaties over *publieke waarde*, waar Mark Moore de fundamenten voor heeft gelegd.
[6] Het briefadvies van de Rob is opgebouwd langs deze vier vormen van democratische legitimatie. Door anderen wordt democratische legitimiteit ook wel onderscheiden in twee (Scharpf (1999) bijvoorbeeld onderscheidt alleen input- en outputlegitimiteit) of drie aspecten (input-, throughput- en outputlegitimiteit, bijv. Bekkers & Edwards (2007) en Van Ostaaijen & Schaap (2012)).

- De kwaliteit van de vertegenwoordiging van de belangen en voorkeuren van burgers door de volksvertegenwoordigers. Komen zij voldoende op voor de belangen van hun gemeenschap? En worden alle relevante belangen hierbij betrokken? Indien de directe participatie door burgers gering is, zoals vaak het geval is bij verlengd lokaal bestuur, wordt deze norm bepalender.[7]

2. Throughputlegitimiteit

Throughputlegitimiteit kan worden gedefinieerd in termen van bepaalde kwaliteitseisen zoals transparantie, kenbaarheid, voorspelbaarheid en *due process*, waaraan de regels en procedures, waarmee beslissingen worden genomen, moeten voldoen. Het gaat hier in feite om de legitimiteit van het besluitvormingsproces. Relevante normen die hiermee verband houden, zijn:

- De wijze waarop besluitvorming wordt gerealiseerd. Worden belangen en voorkeuren op gelijke voet gewogen? Is er ruimte voor onderhandelen, beraadslaging en debat?
- De kwaliteit van deelname aan het besluitvormingsproces. Dit is afhankelijk van informatievoorziening over de inhoud en procedures van de besluitvorming.
- De kwaliteit van *checks and balances* in het besluitvormingsproces. Deze *checks and balances* moeten machtsmisbruik tegengaan en zijn belangrijk voor de bescherming van de belangen van minderheidsgroepen.[8]

3. Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit wordt bepaald door de mate waarin op effectieve en efficiënte wijze gedragen resultaten worden geboekt die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Het gaat hier om de mate waarin de overheid dingen voor elkaar krijgt die de leefwereld van burgers positief veranderen. Relevante normen die hiermee verband houden, zijn:

- De effectiviteit en efficiëntie van de output als resultaat van de genomen politieke beslissingen.
- De responsiviteit van deze beslissingen op de wensen en behoeften van burgers. Zijn de doelstellingen die oorspronkelijk waren geformuleerd, gerealiseerd? Welke kosten waren daarmee gemoeid, en wat is het maatschappelijk effect?[9]
- De steun en het draagvlak voor de resultaten.

4. Feedbacklegitimiteit

Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd. Wanneer verantwoording en terugkoppeling door de overheid op een goede manier plaatsvinden, is de kans groter dat burgers het overheidshandelen als legitiem beschouwen, ook als zij het inhoudelijk oneens zijn met een overheidsbeslissing. Bij het geven van een terugkoppeling en het afleggen van verantwoording worden vaak drie fases doorlopen: a) het verstrekken van informatie, b) het debatteren over de aard van de informatie en de waardering van het optreden en de resultaten en c) het vellen van een oordeel met de daarbij horende consequenties. Relevante normen die hiermee verband houden zijn:

---

[7] Zie: Bekkers, V. en Edwards, A. (2017) *Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices.* In: *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, by Bekkers, V., Dijkstra, G. and Fenger, M.. London: Routledge.
[8] Idem.
[9] Idem.

- De mate waarin en de wijze waarop rekenschap wordt afgelegd aan raad en samenleving.
- De wijze waarop informatie wordt gepresenteerd. Gebeurt dit op een handzame en overzichtelijke wijze? Sluit de informatie aan op de wensen en behoeften? Is de informatie op tijd?
- De kwaliteit van het debat binnen de raden.
- De responsiviteit voor wensen, bedenkingen en andere reacties vanuit politiek en samenleving.

2.2.2 Tussenconclusie democratische legitimiteit

Uit de bovenstaande operationalisering van het begrip democratische legitimiteit volgen een drietal observaties:

1. Legitimiteit is een balans, waarbij verschillende vormen van legitimiteit elkaar kunnen versterken maar ook verzwakken

Zo is het voor het realiseren van gelegitimeerde output vaak nodig dat nauw wordt aangesloten bij de wensen van politiek en samenleving en daarmee wordt geïnvesteerd aan de inputkant. Anderzijds kan een nadruk op throughputlegitimiteit (met een focus op het volgen van (juridische) procedures en *checks en balances*) leiden tot traagheid en gebrek aan slagkracht, waardoor de outputlegitimiteit onder druk komt te staan.[10] De verschillende vormen van legitimiteit liggen in de praktijk dus in elkaars verlengde.

2. Effectiviteit is een vorm van democratische legitimiteit

Het vinden van een goede balans tussen effectiviteit en legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking, zoals genoemd als een van de doelstellingen in de Kamerbrief, suggereert een tegenstelling tussen effectiviteit en legitimiteit die in feite niet bestaat. Effectiviteit is namelijk een onderdeel van (output)legitimiteit. Het draait dus veel meer om het vinden van een balans tussen de verschillende vormen van legitimiteit, dan tussen legitimiteit en effectiviteit.

3. Legitimiteit heeft niet alleen een formele, maar ook een materiele kant

Het gaat niet alleen om de vraag of procedures juridisch juist zijn, maar ook om het effect daarvan op de positie van raden. Als controle, sturing en invloed bij besluitvorming juridisch correct zijn, maar de effectieve betrokkenheid bij en invloed op besluitvorming beperkt is, dan heeft dit invloed op de legitimiteit.

2.3 Over interbestuurlijke samenwerking: het formele kader

Overheden kunnen op verschillende manieren samenwerken. Deze paragraaf bevat een beschrijving van de verschillende vormen van interbestuurlijke samenwerking en hoe deze uitwerken in termen van bevoegdheden en verantwoording.

2.3.1 Vormen van samenwerking

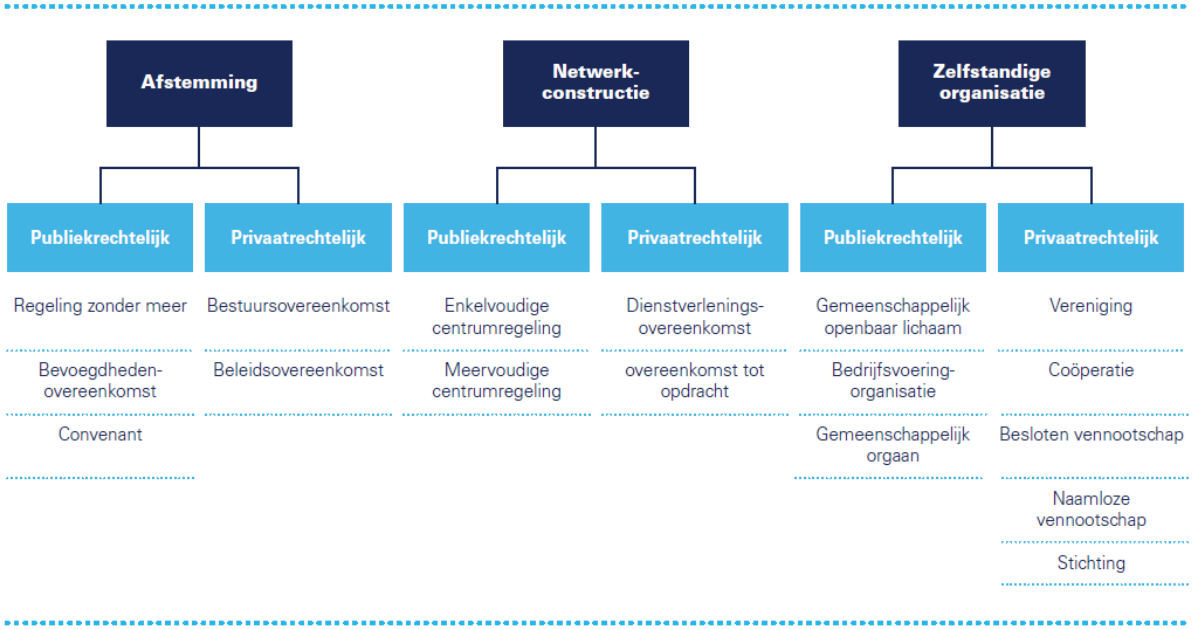
Er is een overzichtelijk aantal juridische vormen waarin interbestuurlijke samenwerking kan worden vormgegeven. Deze juridische vormen zijn onder te brengen in drie hoofdcategorieën[11]:

- *Afstemming* - Dit betekent dat betrokkenen met elkaar afstemmen wat relevante problemen en verstandige oplossingen zijn, maar dat de bevoegdheden bij de overheden zelf blijven liggen.
- *Netwerkconstructie* - Dit betekent dat de ene overheid een taak voor de andere overheid uitvoert. Hier ligt dan vaak een overeenkomst aan ten grondslag.

[10] Zie Bovens et al. (2017) *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek,* pp. 28-33
[11] Ontleend aan *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*, tweede druk, VNG: 2015

- *Zelfstandige organisatie* - Dit betekent dat bevoegdheden worden op- of overgedragen aan een zelfstandige entiteit.

Bij elke categorie kan worden gekozen om de samenwerking een publiek- of privaatrechtelijke vorm te geven. De publiekrechtelijke vormen hebben hun formele grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen, terwijl de privaatrechtelijke vormen deze vinden in het Burgerlijk Wetboek. In de volgende figuur zijn per eerdergenoemde hoofdcategorieën alle mogelijke juridische vormen van samenwerking opgenomen. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij publiekrechtelijke samenwerking binnen elk van deze categorieën.



Figuur 1: Juridische vormen van interbestuurlijke samenwerking

De structurerende werking van het recht blijkt in de praktijk van het naamgeven niet altijd te worden gevolgd. Nederland kent vele gastheerconstructies, regiegemeenten, cafetariamodellen en modulaire gemeenschappelijke regelingen. Hoewel hier soms wel degelijk verschillende sturingsfilosofieën achter zitten, zijn het geen juridische vormen. Achter zo'n naam zit dus altijd één van bovenstaande juridische vormen. Die juridische vorm is cruciaal; het bepaalt namelijk de formele positie en instrumenten van de raden.

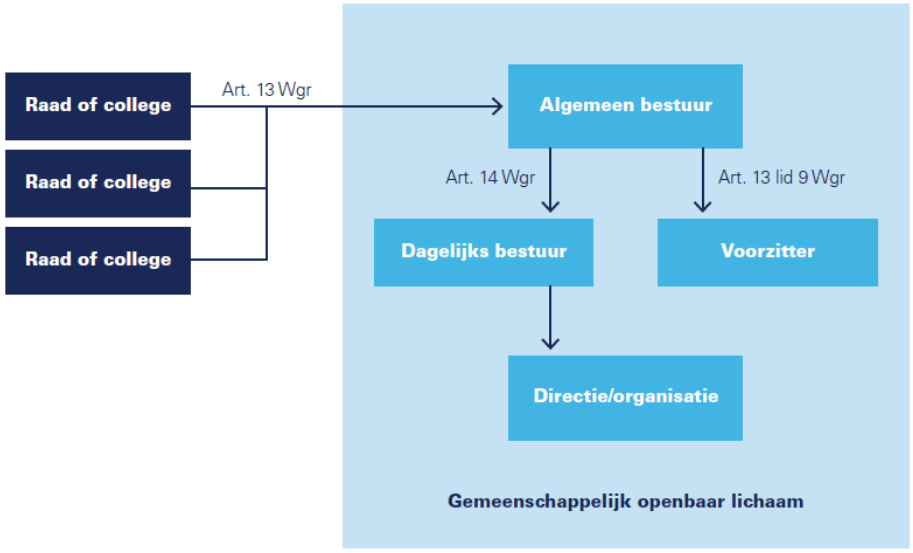
2.3.2 Samenwerken in een zelfstandig organisatie [12]

De Wgr kent drie zelfstandige organisaties waarin kan worden samengewerkt: het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: BVO) en het openbaar lichaam. In deze paragraaf wordt volstaan met een beschrijving van de governance van het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam is namelijk verreweg de meest voorkomende vorm van publieke samenwerking. Daarnaast lijkt de governance van de BVO sterk op die van het openbaar lichaam, met dien verstande dat het openbaar lichaam een geleed bestuur (algemeen bestuur – dagelijks bestuur) kent en een BVO niet. Daarnaast kunnen door het bestuur van een BVO geen advies- of bestuurscommissies worden ingesteld. Omdat van een gemeenschappelijk orgaan weinig gebruik wordt gemaakt, wordt deze vorm buiten beschouwing gelaten.

[12] Deze paragraaf is ontleent aan het essay *Grip op Samenwerking in de Prakrijk* (Stolk, de Greef en Vellekoop, 2018).

Een openbaar lichaam kent vier verschijningsvormen. Het verschil zit in de organen die de regeling treffen. In het geval van intergemeentelijke samenwerking is er ten eerste een *raadsregeling*. Een raadsregeling wordt uitsluitend getroffen door de gemeenteraden en gaat uitsluitend over raadsbevoegdheden. In de praktijk komt deze vorm niet of nauwelijks voor, omdat dit zou betekenen dat het beleid regionaal wordt gemaakt en vervolgens per gemeente wordt uitgevoerd door het college. De tweede vorm is de *collegeregeling*. In deze samenwerking worden alleen collegebevoegdheden overgedragen en participeren uitsluitend colleges. Te denken valt onder meer aan Veiligheidsregio's, Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD) en Omgevingsdiensten. Ten derde is er de *burgemeestersregeling*, getroffen door uitsluitend burgemeesters. Ook deze vorm komt in de praktijk niet of nauwelijks voor, omdat de meeste bevoegdheden van de burgemeester zich niet direct lenen voor samenwerking. De vierde vorm is de *gemengde regeling*. Bij dit type samenwerking zijn bevoegdheden van meerdere bestuursorganen betrokken. Er zijn twee subvarianten: de gemengde regeling waarin raden participeren (raad/college, raad/burgemeester of raad/college/burgemeester) en die waarin geen raden deelnemen (college/burgemeester).

De organen die de regeling treffen, worden vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (AB), het hoogste orgaan van de samenwerking. Het AB stuurt via het dagelijks bestuur (DB) op de organisatie. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 2: Samenwerken in een zelfstandige organisatie

Adviescommissies en bestuurscommissies

Binnen een openbaar lichaam kan door het AB een advies- of bestuurscommissie worden ingesteld. De samenstelling van deze commissies is vormvrij. Bij een adviescommissie kan het gaan om advisering met het oog op bepaalde belangen en om advisering met het oog op een bepaald deel van het territoir van het openbaar lichaam.

Een bestuurscommissie kan worden ingesteld met het oog op de behartiging van bepaalde belangen. Daarbij geldt wel dat het instellen van territoriale bestuurscommissies is uitgesloten. Dat betekent dat een bestuurscommissie niet ingesteld kan worden voor de behartiging van de belangen van een bepaalde subregio. In tegenstelling tot een adviescommissie kan een bestuurscommissie enkel worden ingesteld als de gemeenschappelijke regeling in die

mogelijkheid voorziet. Hierover moeten de deelnemers bij het aangaan of wijzigen van de regeling dus expliciet afspraken maken. Ook moeten de raden hun wensen en bedenkingen ten aanzien van instelling van de bestuurscommissie naar voren kunnen brengen. De reden hiervoor is dat de bestuurscommissie een 'zwaarder' orgaan is dan een adviescommissie. Het AB kan namelijk bevoegdheden overdragen aan een bestuurscommissie. Wel houdt het AB formeel gezien het laatste woord: besluiten van een bestuurscommissie kunnen door het AB worden vernietigd.

Een commissie biedt de mogelijkheid om derden, zoals burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties, bij de samenwerking te betrekken en een plek te geven in de besluitvorming. In de praktijk wordt het instrument echter niet zozeer gebruikt om bijvoorbeeld private partijen een plek te geven binnen de samenwerking, maar om portefeuillehouders op een specifiek onderdeel bij de samenwerking te betrekken (denk aan commissie vervoersautoriteit van de MRDH, bestuurscommissie gezondheid van de Veiligheidsregio Fryslân of de bestuurscommissie RHCe van de MRE).

Bevoegdheden en verantwoordingsrelaties

Een openbaar lichaam heeft een eigen rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat het op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten, zoals het in dienst nemen van personeel.[13] De gemeentelijke bevoegdheden op basis waarvan de organisatie handelt, worden door de deelnemende partijen op- of overgedragen aan het AB. Daarmee is het AB ook verantwoordelijk voor wat met deze bevoegdheden wordt gedaan, althans voor zover het om delegatie (overdracht) gaat. Bij mandaat blijft het mandaterende orgaan (vaak het college of de burgemeester) verantwoordelijk.

In het AB geldt altijd een (soms gespecificeerde) meerderheidsregel voor besluitvorming. Het type regeling bepaalt de samenstelling van het AB. Als alleen collegebevoegdheden overgedragen worden, kunnen alleen door het college aangewezen collegeleden in het AB zitten. Als ook raadsbevoegdheden worden overgedragen, kunnen dit ook raadsleden zijn (maar mogen het ook alleen collegeleden zijn). Deze raadsleden zitten daar dan als bestuurders en niet als vertegenwoordigers van de raad. Omdat het AB bepaalt, is het van groot belang wat de samenstelling is van het algemeen bestuur en wat de regels zijn ten aanzien van besluitvorming.

Het DB wordt gekozen door en uit de leden van het AB. Het DB is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van het AB. Het DB legt hier ook verantwoording over af aan het AB. Dat doet een lid van het DB dus niet aan de raad van de eigen gemeente. Het AB legt, als hoogste orgaan, formeel aan niemand verantwoording af. De afzonderlijke leden van het AB doen dit echter wel individueel. Hier zit de crux voor grip op samenwerking.

Bij een gemengde regeling (met raadsbevoegdheden) legt het lid verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur aan zijn gemeenteraad. Bij een collegeregeling legt het lid verantwoording af aan zijn college. Het college legt op zijn beurt verantwoording af aan de gemeenteraad. Bij een collegeregeling geldt daarnaast een individuele verantwoordelijkheid van het lid jegens zijn raad. De raad heeft zodoende altijd (direct of indirect) een verantwoordelijkheidsrelatie met het lid in het AB. Daarbij kan de raad alle politieke middelen inzetten die hij heeft.

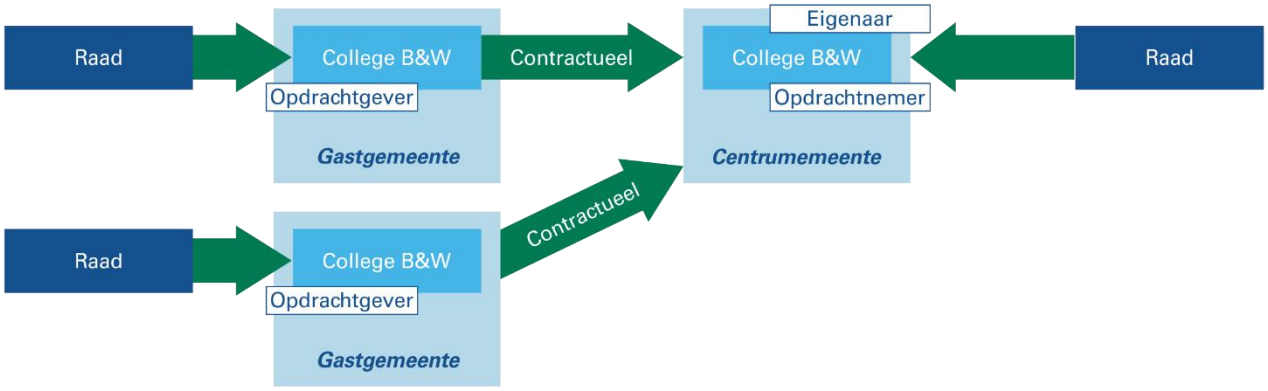
2.3.3 Samenwerking in een centrumconstructie (enkelvoudig en meervoudig)

Bij een centrumregeling - een gemeenschappelijke regeling met een centrumconstructie - wordt geen nieuwe rechtspersoon, nieuw openbaar lichaam of nieuw orgaan ingesteld, maar wordt een (bestuursorgaan van de) centrumgemeente aangewezen die namens de (overige) deelnemers bevoegdheden uitoefent.

Een centrumregeling kent op hoofdlijnen twee verschijningsvormen: enkelvoudige en meervoudige centrum-regelingen. Bij een enkelvoudige centrumregeling voert een overheid taken uit voor een andere overheid. Dat maakt

[13] Het openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het AB. De bedragen die het AB opneemt, zijn verplichte uitgaven voor de gemeenten die samen de regeling zijn aangegaan. Als een gemeenteraad wil bijsturen op de begroting, is het dus zaak dit tijdig te doen, bijvoorbeeld via de wettelijke zienswijzenprocedure.

van de ene overheid feitelijk een *opdrachtgever* (gast) terwijl de andere overheid dan als *opdrachtnemer* (gastheer) geldt. Bij een meervoudige centrumregeling voeren overheden taken voor elkaar uit. Dat betekent bijvoorbeeld dat de ene gemeente de taken op het gebied van het sociaal domein uitvoert, terwijl de andere gemeente taken op het fysiek domein uitvoert.



Figuur 3: Samenwerking in een centrumconstructie (bij intergemeentelijke samenwerking)

Bevoegdheden en verantwoordingsrelaties

Bij een centrumregeling is sprake van mandatering van bevoegdheden. Delegatie is namelijk uitgesloten. Dit betekent dat de centrumgemeente de taken uitvoert onder verantwoordelijkheid van de gastgemeente. De voorwaarden waaronder dit gebeurt, liggen vast in de centrumregeling en zijn (vaak) uitgewerkt in contracten. Daarnaast dient de gastheer zich te houden aan verordeningen en andere regelingen zoals die bij de gast gelden.

De gastheer voert de gemandateerde bevoegdheden uit namens de gast. De gastheer is verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van de uitvoering en nakoming van gemaakt afspraken. De gast heeft verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitvoering van deze bevoegdheden door de gastheer. Zo kan de gast aan de gastheer per geval of in het algemeen instructies geven ten aanzien van de uitvoering van gemandateerde bevoegdheden. Ook kan de gast beleidsregels vaststellen waar de gastheer zich aan dient te houden. Verder dient de gastheer, indien verzocht, inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van de gemandateerde bevoegdheden. Hierover zijn in de centrumregeling of het onderliggende contract vaak afspraken gemaakt. Een gast blijft verder altijd bevoegd een gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen.

Bij samenwerking in een centrumregeling blijft formeel gezien de relatie tussen raad en college intact. Het college is namelijk verantwoordelijk voor al hetgeen namens hen in mandaat wordt gedaan. Dit betekent ook dat de raad via de reguliere weg invloed kan uitoefenen en het college ter verantwoording kan roepen.

2.3.4 Samenwerking op basis van afstemming

Bij samenwerking op basis van afstemming wordt door overheidsorganen afgestemd over het handelen. Er wordt geen nieuwe organisatie of nieuw orgaan opgericht en ieder gemeentebestuur blijft volledig bevoegd voor beleidsbepaling en taakuitvoering. Voorbeelden van afstemmingssamenwerkingen zijn een (niet geregelde) overlegtafel, een (gemeenschappelijke) regeling zonder meer of bestuursovereenkomsten en intentieverklaringen.

De meest bekende vorm van afstemmingssamenwerking is het convenant. Zo is de Metropoolregio Amsterdam (MRA) vormgegeven in de vorm van een convenant, maar bijvoorbeeld ook de samenwerking in het Stedelijk Gebied

Eindhoven of de samenwerking tussen de U10-gemeenten. In deze convenanten zijn afspraken gemaakt over de bestuurlijke samenwerking tussen de deelnemers.

Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de bevoegdheid om besluiten te nemen bij de individuele deelnemers ligt. Dit betekent in praktijk dat sprake is van besluitvorming bij unanimiteit. Er kunnen immers alleen gezamenlijke besluiten worden genomen indien alle afzonderlijke colleges en eventueel zelfs alle gemeenteraden (wanneer het om verordenende of kaderstellende bevoegdheden gaat) hiermee instemmen. Wanneer één gemeentebestuur een afwijkend besluit neemt, dan geldt het gezamenlijke besluit dus niet voor die gemeente. De betreffende gemeente zet zich daarmee 'buiten de samenwerking'. Met die consequentie in het achterhoofd is het wel de vraag in hoeverre een individuele deelnemer daadwerkelijk de ruimte heeft een afwijkend besluit te nemen. Formeel is deze ruimte er altijd, maar materieel kan het anders liggen op het moment dat er politieke druk uit de regio bestaat om de bereikte overeenstemming ook in regelgeving en besluitvorming om te zetten.

Voor de deelnemers geldt dat de politieke verantwoordelijkheid van het college (of dagelijks bestuur in het geval van een waterschap) intact blijft, net als het (individuele) horizontale toezicht door de gemeenteraad.

2.3.5 Tussenconclusie interbestuurlijke samenwerking

Ten aanzien van het formele kader voor interbestuurlijke samenwerking kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Interbestuurlijke samenwerking kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. De wijze waarop dit gebeurt, is in basis afhankelijk van de taken en bevoegdheden van de samenwerking. Deelnemers hebben vervolgens binnen de wettelijke kaders de vrijheid om de samenwerking nader te organiseren.
2. Door samenwerking verandert veelal de (formele) positie van de raad en de mogelijkheden tot kaderstelling, controle en bijsturing. Invloed wordt gedeeld met de andere deelnemers en er is meer (formele) afstand tot de uitvoering van taken en/of bevoegdheden.
3. De juridische vorm van samenwerking is bepalend voor de (formele) positie van de raad en de mogelijkheden tot controle, kaderstelling en (bij)sturing. Deze positie is formeel-juridisch beter geborgd bij samenwerking op basis van het publiekrecht dan het privaatrecht.
4. Bij interbestuurlijke samenwerking is sprake van een *two-level game*[14] waarin bestuurders vaak verschillende petten dragen en belangen vertegenwoordigen. Namelijk die van de gemeente en de samenwerking. Dat betekent dat niet alleen het lokale belang centraal staat en gediend wordt, maar dat steeds een evenwicht gezocht moet worden tussen meerdere lokale belangen en regionale belangen.

2.4 Conclusie: het vraagstuk van democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking

Op basis van de vorige paragrafen (de eerste over legitimiteit en de tweede over interbestuurlijke samenwerking) is het mogelijk om het vraagstuk van democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking te formuleren.

In paragraaf 2.3 wordt beschreven dat interbestuurlijke samenwerking gevolgen heeft voor de formele positie van de raad. Een raad heeft het namelijk niet meer alleen voor het zeggen (invloed wordt gedeeld met raden van andere deelnemers) en staat door de juridische vormgeving vaak op afstand van de besluitvorming. Daar komt bij dat bestuurders bij interbestuurlijke samenwerking in veel gevallen zijn verwikkeld in *two-level games* waarin niet alleen

[14] Fundament van dit begrip is afkomstig uit de internationale betrekkingen. Zie Robert D. Putnam *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* (International Organization 42, 3, 1988).

het lokale belang centraal staat en wordt gediend, maar ook het regionale belang. Het is dus continu zoeken naar een balans.

Deze realiteit heeft fundamentele effecten op de legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking:

- Inputlegitimiteit

Niet alleen de eigen raad levert input, de raden van de andere deelnemers aan de samenwerking doen dit ook. Individuele deelnemers hebben dus per definitie minder invloed op de samenwerking dan op de eigen organisatie.

- Throughputlegitimiteit

Binnen een zelfstandige samenwerking is conform de kaders van het Huis van Thorbecke geen directe, politieke vertegenwoordiging. Dat betekent dat raadsleden op afstand staan. Om raden goed te betrekken, worden (formele en informele) processen en procedures georganiseerd. Dat gebeurt voor iedere raad afzonderlijk en regelmatig ook voor (vertegenwoordigers van) raden gezamenlijk. Daardoor is het besluitvormingsproces per definitie minder transparant, kenbaar en voorspelbaar dan als het enkel de eigen organisatie betreft.

Ook bij samenwerkingen onder een centrumconstructie geldt dit. Dan staan de raden van gastgemeenten op afstand, omdat uiteindelijk het bestuur van de centrumgemeente over de uitvoeringsorganisatie gaat.

- Outputlegitimiteit

Op het gezamenlijke niveau zijn de belangen van de deelnemende overheden niet altijd gelijk. Wanneer belangen niet volledig overeenkomen, is het resultaat van de samenwerking altijd een compromis: het is immers het resultaat van de onderhandeling tussen de deelnemers. Daardoor is er per definitie minder aansluiting tussen wensen van de eigen raad en de uiteindelijke resultaten van de samenwerking.

Soms geldt bovendien dat bestuurders niet tot een gezamenlijke richting kunnen komen, waardoor een samenwerkingsverband niet optimaal effectief en efficiënt kan opereren.

- Feedbacklegitimiteit

De afstand tussen de samenwerking enerzijds en de raden en de samenleving anderzijds, plus het feit dat meerdere raden betrokken zijn, heeft vaak negatieve gevolgen voor de informatievoorziening. Het feit dat er meerdere deelnemers betrokken zijn, betekent immers per definitie dat met meer wensen rekening moet worden gehouden. Dat geldt ook voor mogelijkheden tot bijsturing.

Dat meerdere deelnemers betrokken zijn, heeft tevens een effect op het afleggen van verantwoording. Een bestuurder kan formeel door de raad ter verantwoording worden geroepen, terwijl deze materieel niet (in zijn eentje) verantwoordelijk is voor de resultaten van de samenwerking.

2.4.1 De essentie van het vraagstuk

Bovenstaande effecten verklaren in basis het gevoel van afstand en gebrek aan draagvlak/steun dat bij samenwerking optreedt. Omdat deze effecten inherent zijn aan samenwerken, kunnen ze niet volledig worden weggenomen. Wel kan op zoek worden gegaan naar manieren om deze effecten te verminderen en de democratische legitimiteit te versterken. En dat is in essentie waar het vraagstuk van democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking om draait.

3. Analyse: knelpunten en oplossingsrichtingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verdiepen we het vraagstuk van democratische legitimiteit en interbestuurlijke samenwerking. Dit doen we door de meest prangende knelpunten te beschrijven die uit gesprekken met de samenwerkingsverbanden naar voren zijn gekomen. Deze oplossingsrichtingen vallen uiteen in vier categorieën:

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op de juridische vormgeving van samenwerking binnen de kaders die de Wgr biedt.	Oplossingsrichtingen die niet passen binnen het huidige wettelijk kader. Voorwaarde is dat deze oplossingen binnen de kaders van verlengd lokaal bestuur blijven.
Sturingslijn	Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op hoe bestuurskundig wordt gestuurd binnen de juridische vormgeving van de specifieke regeling(en).	Oplossingsrichtingen die betrekking hebben op ondersteuning vanuit het Rijk aan alle betrokkenen bij interbestuurlijke samenwerking.

Uit de gesprekken blijkt dat de geconstateerde knelpunten bij alle typen samenwerkingsverbanden voorkomen. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat de intensiteit waarin deze knelpunten door betrokkenen worden ervaren, afhankelijk is van het soort taken dat een samenwerkingsverband uitvoert (uitvoerend, beleidsvormend of strategisch) en van specifieke contextfactoren.

De belangrijkste contextfactoren worden beschreven in paragraaf 3.2 en komen terug bij de weergave van de knelpunten in paragraaf 3.3. In die paragraaf koppelen we ook steeds oplossingsrichtingen aan deze knelpunten. In paragraaf 3.4 geven we tot slot per type samenwerking (strategie, beleidsvorming, uitvoering) aan welke specifieke knelpunten zich voordoen op het gebied van legitimiteit. Hieraan koppelen we vervolgens specifieke oplossingsrichtingen.

3.2 Contextfactoren

Uit de gesprekken blijkt dat een aantal contextfactoren medebepalend is voor de mate waarin knelpunten worden ervaren. Wij onderscheiden beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare contextfactoren. Dit onderscheid is belangrijk, omdat het richting geeft aan de mogelijke oplossingsrichtingen. We lichten de contextfactoren kort toe.

3.2.1 Beïnvloedbare contextfactoren

We onderscheiden drie beïnvloedbare contextfactoren: de juridische vorm van de samenwerking, de samenstelling van de samenwerking en het onderlinge vertrouwen tussen de deelnemers.

Juridische vorm van de samenwerking

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende juridische vormen van interbestuurlijke samenwerking beschreven. Binnen elke juridische vorm bestaat de vrijheid om relaties met de raden zodanig vorm te geven dat de input-, throughput- en feedbacklegitimiteit geborgd zijn. Dit neemt niet weg dat de publiekrechtelijke vormen hiervoor feitelijk de beste waarborgen bieden.

Een keuze voor een specifieke vorm leidt tot specifieke mogelijkheden om legitimiteit te versterken. Een voorbeeld hiervan is dat handelen op basis van meerderheidsbesluitvorming niet mogelijk is bij afstemmingssamenwerking op basis van een convenant, maar wel bij samenwerking in een openbaar lichaam.

Samenstelling van de samenwerking

Samenwerkingsverbanden zijn uiteenlopend in omvang en samenstelling. Sommige samenwerkingen bestaan uit twee deelnemers (Groningen-Ten Boer), andere uit 35 (Metropoolregio Amsterdam). Ook de samenstelling verschilt. Zo zijn er samenwerkingsverbanden waarin de deelnemers (tamelijk) gelijkwaardig zijn en verbanden waarin grote ongelijkheid is tussen deelnemers. Deze ongelijkheid zit in de ongelijke omvang van de deelnemende gemeenten of de deelname van een provincie of waterschap. Afhankelijk van de samenstelling van de samenwerking komen bepaalde knelpunten in meer of mindere mate voor. Een voorbeeld daarvan is dat in een samenwerkingsverband met een groot aantal deelnemers weinig invloed kan worden ervaren. Ditzelfde kan opgaan in het geval dat wordt samengewerkt met een deelnemer met een veel grotere omvang.

Onderling vertrouwen

Uit elk van de gesprekken blijkt het belang van vertrouwen – tussen de deelnemers onderling, tussen de deelnemers en de samenwerkingsorganisatie en tussen de raden en hun bestuurders – voor het succes (en daarmee de legitimiteit) van de samenwerking. Onderling vertrouwen is sterk afhankelijk van de historie van de samenwerking en persoonlijke relaties. Uit onderzoek van de Universiteit Twente uit 2016 blijkt dat de juridische structuur van de samenwerking enig effect heeft op de samenwerkingscultuur: naarmate gemeenten meer gebruik maken van de Wgr bij samenwerkingsverbanden, rapporteren ze vaker dat de samenwerking zakelijk, transparant en resultaatgericht is.[15] Ongeacht de juridische vorm kunnen binnen het samenwerkingsverband zowel formele als informele structuren bijdragen aan het vergroten van het onderlinge vertrouwen.

3.2.2 Niet-beïnvloedbare factoren

We onderscheiden twee niet-beïnvloedbare factoren: de looptijd en het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking.

Looptijd van de samenwerking

De samenwerkingen waarmee we hebben gesproken, kennen uiteenlopende looptijden. Sommige, zoals de Omgevingsdiensten en de werkorganisatie CGM, zijn nog relatief jong; andere, zoals de Drechtsteden en de Regio Gooi en Vechtstreek, bestaan al (veel) langer. En weer andere, zoals de metropoolregio's, zijn een voortzetting van een oud samenwerkingsverband en bevinden zich in een transitiefase. De looptijd van de samenwerking is medebepalend voor de mate waarin knelpunten op het gebied van legitimiteit worden ervaren. Een voorbeeld is dat bij samenwerkingen die net zijn opgestart de wens tot nauwe betrokkenheid van de raden vaak groter is dan bij samenwerkingen die al lang bestaan.

Het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking

Gemeenten (en provincies) zijn op basis van de wet verplicht op een aantal terreinen met elkaar samen te werken. De Veiligheidsregio, Omgevingsdienst en Gemeentelijke Gezondheidsdienst zijn daarvan de bekendste voorbeelden. Of de samenwerking een verplichtend dan wel vrijwillig karakter heeft, is van invloed op de ervaren knelpunten ten aanzien van legitimiteit. Een voorbeeld is dat het gebrek aan keuzes (uittreden is bijvoorbeeld niet mogelijk) vaak leidt tot minder tevredenheid.

[15] M. Boogers et al. *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten* (2016).

3.3 Knelpunten en oplossingsrichtingen bij interbestuurlijke samenwerking

Uit de gesprekken komen knelpunten naar voren die zich voordoen onafhankelijk van het soort taken dat de samenwerking uitvoert. Dit wil echter niet zeggen dat deze knelpunten zich ook daadwerkelijk in alle samenwerkingsverbanden voordoen. De mate en intensiteit waarin knelpunten worden ervaren, is met name afhankelijk van de contextfactoren. Dit betekent dat er geen *one size fits all*-oplossingen mogelijk zijn; elk samenwerkingsverband kent immers zijn eigen context. Hiermee is rekening gehouden bij het formuleren van de oplossingsrichtingen op stelselniveau: deze bieden zoveel mogelijk ruimte om binnen de samenwerking de eigen oplossingen vorm te geven.

Knelpunt: Weerstand tegen de vorm gemeenschappelijke regeling

Tegen het instellen en het bestaan van een gemeenschappelijke regeling (vaak wordt hiermee gedoeld op het openbaar lichaam) bestaat soms algemeen bezwaar bij raden. Dit komt vaak voort uit negatieve ervaringen uit het verleden, waardoor de Wgr een negatief imago heeft. Dit uit zich onder andere in de keuze voor privaatrechtelijke samenwerking of in blijvende weerstand tegen de gemeenschappelijke regeling.

Dit laatste speelt in het bijzonder bij verplichte gemeenschappelijke regelingen (o.a. Omgevingsdiensten en Veiligheidsregio's). Veelal omdat deelnemers er simpelweg niet zelf voor hebben gekozen en daarom niet zitten te wachten op de samenwerking, of omdat deelnemers verplicht worden budget vrij te maken voor een onderwerp waaraan ze aanvankelijk zelf weinig prioriteit gaven. Dit knelpunt wordt pregnanter op het moment dat de resultaten te wensen overlaten of er financiële tekorten zijn. Wanneer de resultaten goed zijn, vormt het verplichtend karakter in veel gevallen geen probleem. Outputlegitimiteit speelt hier dus een belangrijke rol. Ook is naar onze waarneming sprake van gewenning en acceptatie na verloop van tijd.

Ook voor vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr geldt dat de weerstand afneemt naarmate de samenwerking langer duurt, de betrokkenheid van de raden beter is georganiseerd en zij onderling meer uitwisselen. Uiteraard spelen ook de prestaties daarin een belangrijke rol. Daarnaast houden we aan de gesprekken de indruk over dat de intense dialoog en verschillende onderzoeken over gemeenschappelijke regelingen tot vermindering van deze algemene weerstand leiden. Door ontwikkeling en uitwisseling van *good practices* verschuift de aandacht naar het vinden van oplossingen voor de nu eenmaal noodzakelijke regionale samenwerking en de positie van raden daarbinnen.

Oplossingsrichtingen

In het algemeen geldt dat het tegemoetkomen aan (een aantal van) de in dit hoofdstuk beschreven knelpunten zal helpen om de weerstand tegen gemeenschappelijke regelingen (deels) weg te nemen. De ervaring met bestaande gemeenschappelijke regelingen zal dan positiever worden, waardoor algemene bezwaren afnemen. Wij zien de volgende oplossingsrichtingen:

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		• Nieuwe terminologie bij de herziening van de Wgr kan mogelijk helpen om te komen tot een positiever sentiment.
Sturingslijn	Maak expliciet welke voordelen de vorm openbaar lichaam biedt ten opzichte van privaatrechtelijke vormen.	• Zet de intensieve aandacht en communicatie voort die er de afgelopen periode richting raden is geweest over de inrichting en het functioneren van samenwerkingsverbanden (in het bijzonder die op basis van de Wgr), het belang van regionale samenwerking en de aard van regionale samenwerking (two level game). • Ontwikkel een ondersteuningspakket voor verplichte samenwerkingen met daarin aandacht voor good practices. Daarbij denken wij vooral aan de Omgevingsdienst, Veiligheidsregio en GGD.

Knelpunt: Raden ervaren beperkte invloed en controle

Deelnemers aan de samenwerking, en in het bijzonder raadsleden, ervaren beperkte mogelijkheden om door middel van kaderstelling invloed uit te oefenen op de samenwerking. Specifiek komen uit gesprekken de volgende knelpunten naar voren:

a. Zienswijzen en moties sorteren onvoldoende effect

Raden hebben de mogelijkheid kaderstellend op te treden door middel van het indienen van een zienswijze, bijvoorbeeld op de ontwerpbegroting. Ook kunnen moties worden aangenomen. Vaak heeft dit weinig effect, omdat deze zienswijze of motie niet wordt gesteund door andere deelnemers aan de samenwerking. Enerzijds betekent samenwerking invloed delen; een individuele deelnemer bepaalt dus per definitie niet de kaders. Anderzijds komt uit de gesprekken naar voren dat het bestuur zienswijzen makkelijk en zonder argumentatie naast zich neerlegt. Hierdoor verliest het instrument zijn waarde.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Leg het bestuur de verplichting op om te motiveren waarom een zienswijze wel of niet wordt overgenomen. Dit kan in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen. • Stel een adviescommissie in (al dan niet met een praktische, meer passende naam) voor raadsleden.	• Leg in de Wgr het bestuur de verplichting op om te motiveren waarom een zienswijze wel of niet wordt overgenomen. • De in de Kamerbrief genoemde maatregel van de "gele kaart" wekt vooral onduidelijkheid op en niet een direct gevoel van meer grip. Het besluitvormingsproces kan hiermee wel vertraagd worden, maar met een iets zwaardere motivering beslist het samenwerkingsverband nog steeds. • Een oplossingsrichting die naar voren kwam, was het creëren van ruimte in de Wgr om een samenwerking (categorieën van) besluiten aan te kunnen latenwijzen waarvoor instemming door een meerderheid van de raden is vereist (een "rode kaart"). De samenwerking wordt zo gedwongen om met een betere motivering te komen en de raden beter mee te nemen. Ook wordt het voor raden nog belangrijker om hun zienswijze regionaal af te stemmen – voor instemming is immers een meerderheid van de deelnemers nodig. Overigens kan deze "rode kaart" ook tot nieuwe problemen leiden wanneer er geen instemming komt.
Sturingslijn	• Zoek naar afstemming van zienswijzen en moties tussen raden onderling. Er zijn verschillende vormen om deze afstemming vorm te geven en effectief te maken. Bijvoorbeeld via: – Regionale raadscommissies. – Gelijktrekken van vergaderdata. – Inrichten van een regionaal informatiesysteem waarop informatie, waaronder (concept)moties en zienswijzen, voor alle raden gelijktijdig toegankelijk is. – Periodieke bijeenkomsten en ontmoetingen. – Werken met een regionale nota verbonden partijen waarin gelijkluidende afspraken over de omgang met verbonden partijen zijn vastgelegd.	

b. Deelnemers aan de samenwerking zijn ongelijkwaardig

Bij vrijwel alle samenwerkingen is er sprake van ervaren onevenwichtigheid in bestuurlijke verhoudingen tussen de deelnemers. De reden daarvan is de ongelijkwaardigheid tussen de deelnemers, die overigens niet altijd terugkomt in de formele verhoudingen. De twee meest voorkomende vormen daarvan zijn:

- *Provincie vs. gemeenten* – Binnen de Omgevingsdiensten werken provincie en gemeenten met elkaar samen. Binnen veel Omgevingsdiensten bezit de provincie een groot gedeelte van de formele macht, omdat zij veel taken in de Omgevingsdienst onderbrengt. Dit zorgt voor ongelijkwaardigheid in de samenwerking en beperkte invloed voor het merendeel van de deelnemers.
- *Grote gemeenten vs. kleine gemeenten* – Binnen veel samenwerkingsverbanden is sprake van een of twee grotere gemeenten en een groot aantal kleinere gemeenten (bijv. Metropoolregio Eindhoven, Metropoolregio Amsterdam, Drechtsteden, BGHU). Dit leidt tot de ervaring van ongelijke verhoudingen. Niet alleen formeel (in stemrecht), maar ook informeel (in zeggenschap en invloed). Kleinere gemeenten kunnen hierdoor het gevoel hebben dat "de grote stad" alles bepaalt, terwijl "de grote stad" het gevoel kan hebben dat juist de kleinere gemeenten te veel macht hebben en een remmende factor zijn.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Werk met een gelijker stemgewicht voor alle deelnemers. Houd daarbij rekening met rechtvaardigheid en slagkracht. • Werk met aanvullende meerderheids-regels. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat bij bepaalde ingrijpende besluiten een driekwart meerderheid of unanim-iteit is vereist. Deze versterkte meer-derheid kan wel ten koste gaan van de effectiviteit van de samenwerking.	
Sturingslijn	• Zoek afstemming met andere raden om te komen tot gelijkwaardiger verhoudingen binnen de samen-werking.	

c. Raden hebben onvoldoende zicht op de samenwerking

Door raadsleden wordt aangegeven dat de mogelijkheden om de samenwerking te controleren onvoldoende zijn. Besluiten worden buiten hun zicht genomen en het is ondoorzichtig hoe deze tot stand komen. Eenzelfde onduidelijkheid bestaat over het optreden van het eigen bestuurslid binnen de samenwerking.

Daarnaast is onvoldoende zicht op de prestaties van de samenwerking. Rapportages en terugkoppeling vanuit het bestuur geven wel een indicatie, maar niet het gevoel van grip (zie ook knelpunt informatievoorziening).

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Neem in de gemeenschappelijke regeling de verplichting op tot periodieke evaluatie. Besteed daarin tenminste aandacht aan a) doel samenwerking; b) resultaat voor regio en eigen gemeenten; c) draagvlak voor de samenwerking; d) de mate waarin structuur en organisatie aansluiten bij de doelstellingen van de samenwerking.	• Creëer de ruimte voor meer betrokkenheid van raadsleden in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling om zo de afstand te verkleinen en controlemogelijkheden te vergroten. • Neem in de Wgr de verplichting op dat de deelnemers afspraken maken over een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling.
Sturingslijn	• Roep als raadslid het eigen bestuurslid ter verantwoording en laat diegene uitleg geven over diens handelen in het bestuur. In het meest vergaande geval kan het bestuurslid worden ontheven uit zijn bestuurstaken of worden weggestuurd.	• Expliciteer de diverse mogelijkheden om zicht te krijgen op de samenwerking en verspreid deze onder raadsleden, bestuurders en samenwerkingsverbanden.

Knelpunt: Raadsleden hebben onvoldoende tijd om zich goed in de samenwerking te kunnen verdiepen

Raadsleden geven aan onvoldoende tijd te hebben om zich goed in samenwerkingsverbanden te kunnen verdiepen en hierin hun rol te pakken, zowel wat betreft controle als kaderstelling. Dit heeft met name impact op de throughputlegitimiteit. Oorzaken zijn de veelheid aan samenwerkingsverbanden, de complexiteit van dossiers, een gebrek aan kennis over interbestuurlijke samenwerking en de gelimiteerde tijd die raadsleden beschikbaar hebben voor hun werkzaamheden. Het gevolg hiervan is dat zij afstand ervaren tot de samenwerking.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		• Maak het wettelijk mogelijk om raadsleden een vergoeding toe te kennen bij deelname aan een advies-commissie of geformaliseerd regionaal afstemmingsgremium voor raadsleden.
Sturingslijn	• Stel een Nota verbonden partijen op waarin de spelregels en vooral de eigen afspraken zijn vastgelegd over hoe om te gaan met verbonden partijen. • Stel per samenwerkingsverband een risicoprofiel op, zodat de raad kan prioriteren aan welke samenwerkingen hij het meest aandacht wil geven. • Stel binnen de raad rapporteurs aan die een specifieke verbonden partij monitoren en hierover politiek-neutraal rapporteren aan hun collega's. Hiervoor dient wel onderling vertrouwen binnen de raad aanwezig te zijn. • Maak dossiers behapbaar door ambtelijke ondersteuning (vanuit de griffie) van raden. • Train deskundigheid en rollen (zie stelsellijn).	Bied ondersteuning om deskundigheid en rollen te trainen. Een goede rolopvatting van alle betrokkenen is van belang. Meer specifiek: • Training van raadsleden gericht op de werking van de Wgr, de eigen gemeenschappelijke regeling(en), de inhoud die binnen de samenwerking centraal staat (sociaal domein, fysiek domein, etc.) en effectieve kaderstelling en controle. • Training/ondersteuning van bestuurders van de samenwerking. De verantwoordelijkheid voor kaderstelling en controle liggen in eerste instantie bij de raad. Dit neemt niet weg dat ook bestuurders van de samenwerking daarin een verantwoordelijkheid hebben. • Training/ondersteuning van griffiers, zodat zij in staat zijn de gewenste ondersteuning aan hun raad te leveren.

Knelpunt: Informatievoorziening aan raden is niet op orde

Vaak is de informatievoorziening aan raden niet goed op orde. Dit heeft consequenties voor de throughput- en feedbacklegitimiteit. Uit de gesprekken komen knelpunten naar voren ten aanzien van:

- De kwantiteit/volledigheid van informatie

Een veel gehoorde klacht is dat informatie ofwel te uitgebreid is, ofwel te beknopt. Bij een overvloed aan informatie is het voor raadsleden ingewikkeld om te bepalen welke informatie het meest relevant is, terwijl het ook voorkomt dat relevante informatie ontbreekt.

- De kwaliteit van informatie (onvoldoende inhoudelijk)

Formele stukken die betrekking hebben op het functioneren van de samenwerking worden vaak gekenmerkt door een gebrek aan oorzakelijke informatie. Deze inhoudelijke informatie geeft juist kleur aan de output van de samenwerking. Voor raden is het hierdoor onduidelijk wat de oorzaken zijn voor de prestaties (zoals extra investeringen in personeel, verbeterde arbeidsmarktomstandigheden, niet tot overeenstemming kunnen komen binnen het bestuur) en hoe de prestaties zijn opgebouwd. Door het ontbreken van deze oorzakelijke informatie hebben raden onvoldoende zicht op de doelen, prestaties en het functioneren van het samenwerkingsverband en

is het moeilijk om te controleren en bij te sturen. Het is immers niet helder aan welke knoppen kan worden gedraaid.

Door de organisaties van samenwerkingsverbanden wordt de (verlenging van de) termijn voor het indienen van de formele stukken uit de P&C-cyclus als oorzaak gegeven voor het ontbreken van inhoudelijk informatie. Op het moment dat de stukken er moeten liggen (kadernota en (concept)begroting) zijn veel keuzes nog niet bekend.

- Timing van informatie

Raadsleden geven aan dat stukken soms te laat zijn, door de tussenkomst van de colleges. Met name binnen samenwerkingen waar ook beleid aan de orde komt, blijft dan onvoldoende tijd over om de stukken goed te bestuderen. Daartegenover staat dat de Wgr samenwerkingsverbanden verplicht vroegtijdig hun kadernota en conceptbegroting aan te leveren. Wat tot slot veel voorkomt, is dat raadsleden van sommige deelnemende gemeenten informatie eerder ontvangen dan raadsleden van andere deelnemende gemeenten, waardoor een ongelijke informatiepositie onder de deelnemers ontstaat.

- De vorm van de informatie

De informatie wordt niet op de juiste manier aan raadsleden verstrekt. Zo bestaat bij sommigen de behoefte aan directe terugkoppeling van de directeur of voorzitter van de samenwerking.

Oplossingsrichtingen

De oplossingen zijn grotendeels afhankelijk van de specifieke wensen van de deelnemers en de aard van de samenwerking. Ook de fase waarin de samenwerking zich bevindt kan een rol spelen; zo is aan het begin van een samenwerking of in een transitiefase vaak meer behoefte aan bepaalde informatie dan wanneer een samenwerking al jaren loopt.

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		• Versoepel in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Waterschapsbesluit de systematiek voor de begroting. De begroting moet uiteindelijk wel aan deze eisen voldoen, maar de ontwerpbegroting kan korter zijn. Daarin moet met name aandacht worden besteed aan de financiële gevolgen en eventuele aanstaande beleidswijzigingen. • Neem in de Wgr de verplichting op dat de deelnemers afspraken maken over een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling.
Sturingslijn	• Bespreek de gemeenschappelijke regeling periodiek in een raadscommissie verbonden partijen. • Maak duidelijke afspraken over de informatie die wordt opgenomen in de kadernota en (concept)begroting. • Maak afspraken over directe toezending van de stukken aan de raden. • Verbeter de informatiepositie van de raad door deze af te stemmen op de behoeften. Dit kan door gebruik te maken van: - Allerlei vormen van platforms om raadsleden beter te informeren en te betrekken. - Periodieke nieuwsbrieven. - Regionale samenwerking tussen griffies, o.a. als het gaat om annotatie van documenten en coördinatie wanneer stukken ter bespreking en/of besluitvorming in de raden liggen. - De uitvoering van tussenrapportages die inzicht geven in prestaties van de samenwerking en verbeterpunten. - Informele contacten tussen directeur van de samenwerking en de raden. • Maak formats gericht op oorzakelijke informatie. Dit kan specifiek per samenwerkingsverband, maar het Rijk zou ook algemene formats kunnen maken, daarbij wel onderscheid makend tussen soorten samenwerking.	• Maak een modelformat voor informatievoorziening. Dit kan bestaan uit een uitgewerkte P&C-cyclus waarin niet alleen termijnen zijn opgenomen, maar ook suggesties voor inhoud van de documenten en de wijze waarop raden hier intern en met elkaar over afstemmen. De deelnemers kunnen dit modelformat gebruiken en nader inkleuren op basis van de specifieke wensen van hun eigen samenwerkingsverband. • Maak formats gericht op oorzakelijke informatie. Dit kan specifiek per samenwerkingsverband, maar het Rijk zou ook algemene formats kunnen maken, daarbij wel onderscheid makend tussen soorten samenwerking.

Knelpunt: De samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij

Raadsleden geven aan dat interbestuurlijke samenwerking ver af staat van burgers en maatschappelijke partijen. Vaak zijn deze niet op de hoogte van het doel en de taken van het samenwerkingsverband. Ook hebben ze onvoldoende ruimte om directe invloed te kunnen uitoefenen op de samenwerking. Ditzelfde geldt voor raadsleden voor wie het lastig is de wensen vanuit burgers en maatschappij te vertalen richting samenwerking. Dit knelpunt zit dus specifiek op inputlegitimiteit.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		• Creëer een regionaal inspraakrecht, zodat partijen die daar behoefte aan hebben, kunnen inspreken bij de vergadering van een bestuur van een gemeenschappelijke regeling.
Sturingslijn	• Werk, afhankelijk van het doel en de taken van het samenwerkingsverband, met een klankbordgroep van burgers, ondernemers en/of maatschappelijke partijen. Het betrekken van de regionale cliëntenraad bij de samenwerkingen binnen het sociaal domein is daar een concreet voorbeeld van. Maar hierbij kan ook gedacht worden aan het betrekken van ondernemersverenigingen bij samenwerking binnen het ruimtelijk-economisch domein. Neem de wensen en bedenkingen van deze klankbordroep mee naar het samenwerkingsverband.	

Knelpunt: Druk op harmonisatie versus wens behoud *couleur locale*

Vanuit de wens om effectief en efficiënt te opereren, ervaren raadsleden dat vanuit de samenwerking druk wordt uitgeoefend om beleid te harmoniseren. Dit strookt vaak niet met de wens om zoveel mogelijk *couleur locale* te behouden. Deze druk op harmonisatie komt voort uit de wens van het samenwerkingsverband om efficiënt te opereren – vaak ingegeven door een taakstelling vanuit de deelnemers zelf. Dit is dus een dilemma tussen inputlegitimiteit enerzijds en outputlegitimiteit anderzijds.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		
Sturingslijn	• Maak een eerlijke businesscase en bespreek deze open met de deelnemers. Het kan tevens helpen om een onafhankelijke, deskundige startgroep in te richten die de deelnemers kan wijzen op struikelblokken en good practices. • Maak door middel van een periodieke evaluatie inzichtelijk in hoeverre de samenwerking aansluit bij de lokale belangen en wensen.	

Knelpunt: Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen

Binnen gemeenschappelijke regelingen komen tal van gremia voor die geen formeel wettelijke basis hebben. Daarbij kan gedacht worden aan een regionaal platform, portefeuillehoudersoverleg, opdrachtgeversoverleg, agendacommissie of een regioraad. Dit zorgt onder deelnemers voor verwarring over de taken en verantwoordelijkheden van deze gremia, in het bijzonder in relatie tot de formele organen als het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Ook van die organen is voor raadsleden vaak onduidelijk wat hun rol en verantwoordelijkheid is.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Sluit in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zoveel mogelijk aan bij de wettelijke terminologie. Deze is beter bekend bij raadsleden. Voorzie, waar dit niet mogelijk is, in een duidelijke beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia en maak expliciet hoe deze zich tot elkaar verhouden.	• Sluit in formele taal aan bij praktische realiteit.
Sturingslijn	• Voer als raad een gesprek over de governance van de samenwerking. Bijvoorbeeld aan de hand van een periodieke evaluatie waarin taken, verantwoordelijkheden en functioneren van gremia en organen aan de orde komen.	

Knelpunt: Uittreding is ingewikkeld

Zowel raadsleden als bestuurders geven aan dat het ingewikkeld is om uit een samenwerking te treden. Hierover zijn vaak zeer beperkte afspraken gemaakt. Omdat arbeidscontracten en contracten met externe partijen doorlopen (en op verschillende momenten aflopen), zijn de kosten van uittreding hoog en niet transparant.

Oplossingsrichtingen

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Maak in de regeling uitgebreide afspraken over de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uittreding (bijv. voor het personeel). Omdat deze afspraken afhankelijk zijn van de ontwikkeling en inrichting van de samenwerking is het van belang deze afspraken periodiek te hernieuwen.	• Neem in de Wgr een meer uitgebreide bepaling op met betrekking tot uittreding. Neem hierin bijvoorbeeld op dat deelnemers bij het aangaan van de samenwerking afspraken moeten maken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.
Sturingslijn	• Zorg dat looptijden van contracten met externe partijen niet te lang zijn en niet te veel overlappen. Dit heeft een gunstig effect op de kosten voor uittreding.	

3.4 Knelpunten en oplossingsrichtingen naar type samenwerking

Een aantal knelpunten doet zich in het bijzonder voor bij samenwerkingen met bepaalde doelen en taken. Afhankelijk van het type samenwerking zijn dan ook meer specifieke oplossingsrichtingen aan de orde. In deze paragraaf belichten we deze specifieke knelpunten en oplossingsrichtingen.

In navolging van Boogers & Reussing (2018)[16] onderscheiden we drie typen samenwerking: samenwerking gericht op strategische, ruimtelijk-economische doelen (strategie), samenwerking gericht op tactische doelen (beleidsvorming) en samenwerking gericht op operationele doelen (uitvoering).

3.4.1 Strategische samenwerking: knelpunten en oplossingsrichtingen

Bij strategische samenwerking gaat het veelal om ruimtelijk-economische samenwerking, gericht op de ontwikkeling van een gebied. Doel is om relevante problemen te identificeren en verstandige oplossingen te ontwikkelen. De uitvoering van deze oplossingen ligt niet bij de samenwerkingsorganisatie, maar bij de deelnemers. In sommige gevallen heeft deze samenwerking enkel betrekking op afstemming, in andere gevallen worden ook daadwerkelijk regionaal besluiten genomen.

Uit de gesprekken met de samenwerkingsverbanden waarin deze ruimtelijk-economische ontwikkeling van het gebied centraal staat (zoals MRA, MRE, MRDH, Drechtsteden en Regio Achterhoek) komen specifieke knelpunten naar voren op het gebied van legitimiteit. Dat begint bij de gezamenlijke agendavorming. Veelal gaat het om vrijwillige samenwerking met een groot aantal deelnemers en uiteenlopende belangen die zich moeilijk laten

[16] Boogers & Reussing (2018), *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, p. 22

verenigen. Partijen vinden elkaar daardoor doorgaans moeilijk in een gezamenlijke agenda. Dit kost veel tijd en er is geen garantie op succes.

De wijze waarop vervolgens tot besluitvorming wordt gekomen, is voor raadsleden vaak ondoorzichtig. De thematiek is ingewikkeld, de noodzaak van de samenwerking laat zich moeilijk aantonen en de vorming van plannen, die vaak grote en vooraf lastig in te schatten gevolgen hebben voor de deelnemers, vindt plaats buiten hun gezichtsveld. Zorgen betreffen dus vooral input-, throughput- en feedbacklegitimiteit.

Binnen alle regio's wordt getracht de participatie van raadsleden en triple helix-partijen (overheid, onderwijs en ondernemers, ook wel de '3 O's') te organiseren. Raden krijgen hier vaak een rol in, bijvoorbeeld door middel van bijeenkomsten voor raadsleden rond inhoudelijke thema's, het instellen van een adviescommissie of een (al dan niet geformaliseerd) regionaal afstemmingsgremium voor raadsleden, door raadsleden plaats te laten nemen in het algemeen bestuur en/of door het instellen van een economic board. Daarnaast bestaat binnen een enkele regio de specifieke behoefte om triple helix-partijen een formele plek te geven binnen het besluitvormingsproces.

Omdat het proces van agendavorming en besluitvorming zo weerbarstig is, komt de effectiviteit van de samenwerking onder druk te staan. Als het al lukt om regionaal tot besluitvorming te komen, is het nog de vraag in hoeverre dit aansluit bij de wensen van de deelnemers. Gevolg daarvan is dat regionale besluitvorming niet wordt gesteund door de raden. Het kan daarbij helpen om hen een nadrukkelijke rol te laten spelen in de regionale besluitvorming, zoals in het geval van de Drechtsteden. Maar ook dat biedt geen garantie voor lokaal draagvlak. Vooral bij bestuurders en ambtenaren leeft de behoefte aan meer slagkracht. Een deel van hen heeft het gevoel "tegengewerkt" te worden door de raden. Het gevolg hiervan is dat de samenwerking niet echt van de grond komt en de vorm en wijze van besluitvorming continu ter discussie wordt gesteld.

Strategische samenwerking vindt binnen steeds meer regio's plaats op basis van een convenant in plaats van de Wgr. Bij samenwerking in een openbaar lichaam is de mogelijkheid tot differentiatie beperkt. Regio's kiezen er mede daarom voor om samen te werken op basis van een convenant. Die samenwerking biedt de mogelijkheid rond verschillende inhoudelijke thema's tot uiteenlopende coalities te komen. Nadeel van deze vorm is dat de formele doorzettingsmacht beperkt is en '*cherry picking*' (wel de lusten, niet de lasten) op de loer ligt.

Onafhankelijk van de vorm speelt binnen elke regio de worsteling om tot effectieve besluitvorming te komen. Het succes van ruimtelijk-economische samenwerking hangt volgens een deel van de regio's vooral samen met; de mate waarin inhoudelijke opgaven worden gedeeld, wederkerigheid, personen en vertrouwen.

Specifieke oplossingsrichtingen

Binnen strategische samenwerking spelen in het bijzonder knelpunten op het gebied van effectieve besluitvorming en participatie van raden en triple helix partners. Hiervoor zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar. De mate waarin deze oplossingen van toepassing zijn, is sterk afhankelijk van contextfactoren als vertrouwen, de aard van de opgaven binnen het gebied, de hoeveelheid deelnemers en de behoefte aan differentiatie versus de gerichtheid op loyaliteit. In alle gevallen helpt een nadruk op het werken aan vertrouwen en gezamenlijkheid vanuit de inhoud. Ditzelfde geldt voor uitwisseling van *good practices* tussen regio's.

Dat gezegd hebbende, zien wij een aantal specifieke oplossingsrichtingen voor de ontwikkeling van effectieve besluitvorming en versterking van de participatie. Achtereenvolgens komen aan de orde; (a) formele bevoegdheden van het samenwerkingsverband, (b) positie triple helix en (c) inhoud stuurt de beweging.

a. Formele bevoegdheden van het samenwerkingsverband

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• De keuze voor een zwaardere juridische vorm (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een convenant) en de overdracht van verordenende bevoegdheden kan bijdragen aan de ontwikkeling van formele slagkracht. Dit heeft echter ook zijn nadelen op het gebied van legitimiteit. Het is dus cruciaal om hier zeer nauw bij de context van de samenwerking aan te sluiten.[16)]	
Sturingslijn		• Het onderbrengen van meer bevoegdheden en financiële middelen bij ruimtelijk-economische samenwerkingsverbanden kan bijdragen aan de ontwikkeling van slagkracht. Deze vergaande stelselwijzigingen vergen echter specifieke inhoudelijke afwegingen binnen verschillende domeinen (duurzaamheid, wonen, etc.). Advisering daarover valt buiten de scope van deze opdracht.

[17] Dit blijkt in de praktijk ook vaak weerbarstig. Niet de juridische vorm maar allerlei contextfactoren als de hoeveelheid deelnemers, urgentie om samen te werken, aard van de opgaven en historie van samenwerking blijken meer bepalend voor de ontwikkeling van slagkracht dan de juridische vorm. Bovendien nemen daarmee de mogelijkheden tot differentiatie af.

b. Positie triple helix

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Geef triple helix-partijen een plek in een bestuurscommissie van een openbaar lichaam en ken hieraan bepaalde beslissingsbevoegdheden toe. Het algemeen bestuur kan daarbij regels stellen ten aanzien van de werkwijze van een dergelijke commissie en het toezicht hierop. Het algemeen bestuur behoudt wel altijd formeel de mogelijkheid om de besluitvorming van een dergelijke commissie te vernietigen, maar kan dat niet zomaar doen. Er moet immers sprake zijn van strijd met het recht en/of het algemeen belang. • Werk in een private rechtspersoon (dus buiten de Wgr om) samen met de triple helix aan ruimtelijk-economische ontwikkeling van het gebied. Dit kan bijvoorbeeld door gezamenlijk het bestuur te vormen van een rechtspersoon.	• Overweeg om in de Wgr ruimte te scheppen voor een meer formele plek van triple helix-partijen in de besluitvorming. Private partijen kunnen nu lid worden van het bestuur van een GR indien het bestuur daartoe bij koninklijk besluit is gemachtigd. Dit is een "zware" procedure. Bovendien zijn private partijen hier niet snel toe geneigd, omdat ze dan ook het volledige risico dragen. Van belang is dus dat de zeggenschap in verhouding staat tot het risico. In een dergelijk construct steken wel staatsrechtelijke bezwaren de kop op. Met name als deelname van private partijen tot gevolg heeft dat raden buitenspel staan en private partijen over de uitgave van publiek geld gaan en hierover geen verantwoording kunnen of hoeven af (te) leggen. Ook spelen risico's op het gebied van staatssteun en aanbesteding.
Sturingslijn	• Geef het debat met de triple helix-partijen zodanig vorm dat deze partijen reële invloed kunnen uitoefenen op de agenda en het besluitvormingsproces. Daarmee wordt het onwenselijk om hier als samenwerking of individuele deelnemer niet in mee te gaan en ontstaat reële, informele invloed.	

c. Inhoud stuurt de beweging

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		
Sturingslijn	• Het kan lonen om in te zetten op de vorming van een ruimtelijk-economische agenda op basis van gezamenlijke kennisontwikkeling onder de deelnemers. Daarmee wordt langs de inhoud gewerkt aan onderling vertrouwen en gezamenlijkheid. Regionale afstemmingsmechanismen tussen raden kunnen hierin een belangrijke rol spelen. • Zorg voor inhoudelijke afstemming tussen raden onderling. Daarmee kan gewerkt worden aan gezamenlijke kennisontwikkeling en kan besluitvorming die veelal plaatsvindt binnen de individuele gemeenten, gezamenlijk worden voorbereid. Dit kan in een regionaal afstemmingsgremium of via een "regionale raad" (zoals de Drechtraad of de Achterhoekraad). Zorg daarbij wel voor een goede verbinding tussen deze gremia en de raden waar de besluitvorming plaatsvindt, anders ontstaat juist afstand.	• Voed de kennisontwikkeling binnen ruimtelijk-economische samenwerking vanuit stelselniveau door het beschikbaar stellen van good practices gericht op dit type samenwerking, stimulering van onderlinge uitwisseling van ervaringen en overige ondersteuning van samenwerking en deelnemers.

3.4.2 Samenwerking op beleidsvorming: knelpunten en oplossingsrichtingen

Deze samenwerkingsverbanden zijn gericht op het ontwikkelen of in verregaande mate het voorbereiden van beleid en in een aantal gevallen ook gericht op het uitvoeren van het ontwikkelde beleid. Dit type samenwerking wordt vaak politiek interessant gevonden. Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat zij relatief veel nadruk leggen op input- en feedbacklegitimiteit. Het is niet alleen van belang dat conform afspraken wordt "geleverd", maar ook dat raden de mogelijkheid hebben om kaderstellend te opereren en bij te sturen.

Knelpunten op het gebied van legitimiteit doen zich in het bijzonder voor binnen het sociaal domein. Deze samenwerkingsverbanden bevonden zich de afgelopen jaren veelal in een opstart- of transitiefase (bijv. jeugdzorg, sociale werkvoorziening) met de daarbij behorende problematiek. Bovendien was er sprake van een taakstelling vanuit het Rijk.

Voor raden was en is het ingewikkeld sturen op het sociaal domein. De materie is complex, de kennis is veelal beperkt en veel van de taken worden binnen verschillende samenwerkingsverbanden opgepakt. Daarnaast is de informatie vanuit deze samenwerkingen vaak onvoldoende inhoudelijk.

Nu de decentralisaties enige jaren achter ons liggen, lijkt het democratisch tekort minder te worden gevoeld. De resultaten worden transparanter en vaak ook beter, er ontstaat kennis over het functioneren van het sociaal domein en samenwerkingsverbanden hebben manieren gevonden waarop raden beter betrokken kunnen worden.

Dit neemt niet weg dat raadsleden nog steeds knelpunten ervaren. Er bestaat nog steeds een behoefte aan meer invloed op de besluitvorming, ruimte voor *couleur locale* en regelmatige verantwoording.

Specifieke oplossingsrichtingen

We onderscheiden specifieke oplossingsrichtingen naar (a) informatiepositie en betrokkenheid van raden bij de samenwerking en (b) versterking van de positie van de raden.

a. Verbetering informatievoorziening en betrokkenheid

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Vergaar als raad de juiste inhoud om het inhoudelijke debat goed te kunnen voeren. Dit kan door hierover in de gemeenschappelijke regeling afspraken op te nemen of hierover aanvullende afspraken te maken met het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld aan de hand van een (regionale) nota verbonden partijen.	
Sturingslijn	• Veel oplossingen liggen in het goed organiseren van de eigen sturing. Daarbij is het ten eerste cruciaal dat de structuur om überhaupt te kunnen sturen wordt ingericht. Het kan daarbij helpen een structureel kaderstellend en controlerend debat te voeren over alle samenwerkingen binnen het sociaal domein.	• Ontwikkel formats of dashboards waaruit gemakkelijk de relevante sturingsinformatie kan worden afgelezen.

b. Versterking positie raden

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		• Introduceer een wettelijk herroepingsrecht om de positie van raden extra kracht bij te zetten. Dit lijkt in het bijzonder relevant voor beleidsrijke samenwerkingen.
Sturingslijn	• Zoek als raden onderling de verbinding om gezamenlijke invloed te organiseren. Dit zit hem in ontmoeting en uitwisseling (bijvoorbeeld binnen een adviescommissie of regionaal afstemmingsgremium) maar ook in praktische zaken als afstemming van vergadercycli.	

3.4.3 Samenwerking op uitvoering: knelpunten en oplossingsrichtingen

Dit type samenwerking heeft operationele doelen, gericht op kwaliteitsverbetering, kostenbesparingen en het verminderen van capaciteitsproblemen bij bedrijfsvoering, uitvoering en dienstverlening. Uit de gesprekken komt naar voren dat bij deelnemers aan een uitvoerende samenwerking de focus vooral ligt op de outputlegitimiteit. Wat is het doel van de samenwerking en wordt dat doel ook gerealiseerd? Zo lang de resultaten goed zijn, aansluiten bij de wensen van de deelnemers, deze tegen acceptabele kosten worden gerealiseerd én dat inzichtelijk is, is de samenwerking wat het merendeel van de betrokkenen betreft gelegitimeerd. Dit gaat overigens alleen op als de basisprocedures op orde zijn. Bovendien geldt ook hier dat dit contextafhankelijk is. Uitvoerende samenwerkingen in een opstartfase kunnen bijvoorbeeld vaak op veel aandacht van de raad rekenen.

In het algemeen willen raden zich bij dit soort samenwerkingen vooral op hun controlerende taken richten. Het is hiermee een teken van legitimiteit als een dergelijke beleidsarme samenwerking “politiek saai” wordt gevonden. Wat betreft input-, throughput- en feedbacklegitimiteit geeft men dan ook aan dat jaarlijkse controle voldoende is, mits de resultaten overtuigend zijn. Over ‘de bedoeling’ (input) is men het meestal wel eens. Wanneer alles goed gaat, is er overwegend geen behoefte aan uitgebreide mogelijkheden voor politiek debat of tussentijdse bijsturing. De knelpunten zitten dan ook vooral op onvoldoende prestaties of onvoldoende helderheid daarover.

De effectiviteit van dit type samenwerking kan onder druk komen te staan door nadrukkelijke sturing vanuit de raden op de uitvoering. Wanneer de uitvoering is ondergebracht in een samenwerkingsverband en niet meer bij de eigen gemeente hebben raden daar vaak de neiging toe; met name op het moment dat een samenwerkingsverband zich in de opstartfase bevindt en/of de resultaten niet goed zijn. Wanneer de samenwerking enige tijd loopt en de output op orde is, neemt doorgaans ook de aandacht van raadsleden af. Dan wordt de ‘vinger aan de pols’ gehouden, maar is er geen behoefte aan uitgebreide informatie en verantwoording. Sommige raadsleden geven daarom aan het niet nodig te vinden ieder jaar een kadernota te ontvangen; bijvoorbeeld eens per twee jaar is voor hen voldoende.

Bij een deel van de gesprekspartners bestaat de gedachte dat raadsleden niet over beleidsarme samenwerking horen te gaan en afstand horen te houden. Zij zien de kadernota als een administratieve last zonder meerwaarde. Deze gedachte en houding hebben tot gevolg dat raadsleden niet actief op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen binnen een uitvoerende samenwerking. Waar dit te ver doorschiet, leidt dit ertoe dat raadsleden onvoldoende nabijheid ervaren en de legitimiteit een onderwerp van discussie wordt.

Tot slot is regelmatig aangegeven dat de juridische vorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie (zonder geleed bestuur) goed past bij uitvoerende samenwerking. Het voordeel is dat er dan geen bestuurlijke ongelijkheid tussen de deelnemers bestaat. Bovendien neemt de bestuurlijke drukte af.

Specifieke oplossingsrichtingen

Bij samenwerking op uitvoering bestaat vooral de behoefte de samenwerking zo efficiënt mogelijk te organiseren, waarbij er evenwicht moet zijn tussen de beperkte kaderstellende en vooral controlerende rol van de raad en de behoefte aan uitvoeringskracht. Specifieke oplossingen zien wij in (a) het gericht versterken van de informatiepositie van de raad en (b) het evenwichtig positioneren van de raad en bestuur in de sturingscyclus.

a. Gericht versterken van de informatiepositie

Naast de oplossingsrichtingen uit paragraaf 4.2 zien wij specifiek de volgende oplossingsrichtingen met betrekking tot versterking van de informatiepositie:

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn		• Pas de termijnen voor het aanleveren van de P&C-documenten zo aan dat deze verstuurd kunnen worden op het moment dat er ook daadwerkelijk beleidskeuzes in kunnen zitten (deadline later in het jaar leggen). • In een gemeenschappelijke regeling gericht op uitvoering betalen deelnemers doorgaans naar rato van afname. Dit maakt het vroegtijdig opstellen van begrotingen lastig, en leidt ertoe dat er gedurende het jaar meerdere wijzigingen moeten plaatsvinden of dat via de jaarrekening (waarop formeel geen raadsinvloed bestaat) alsnog wordt verrekend. In dergelijke gevallen zou de begrotingscyclus mogelijk verlaat kunnen worden en zelfs de systematiek kunnen worden verlaten dat de gemeentelijke bijdrage een verplichte uitgave is. In plaats daarvan wordt afgerekend op basis van de dienstverleningsovereenkomsten die bij dit soort samenwerkingsverbanden vaak bestaan.
Sturingslijn	• Werk met risicogestuurde informatievoorziening waardoor deelnemers direct zicht krijgen op mogelijke afwijkingen en eventueel kunnen bijsturen of hun verwachtingen kunnen bijstellen. • Wees je als volksvertegenwoordiger bewust van je eigen (informatie)positie in het samenwerkingsverband. Weet wie je op welke manier kan aanspreken om de gewenste informatie te ontvangen.	

b. Evenwichtig positioneren

	Niveau van de samenwerking	Niveau van het stelsel
Juridische lijn	• Leg het bestuur de verplichting op om te motiveren waarom een zienswijze wel of niet wordt overgenomen. Dit kan in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen. • Stel een adviescommissie in (al dan niet met een praktische, meer passende naam) voor raadsleden.	• Neem in de Wgr de mogelijkheid op om de kadernota voor dit type samenwerkingen tot kaderstelling op financiën en output te beperken
Sturingslijn	• Voer als raad een jaarlijks controlerend debat over alle samenwerkingen.	

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we eerst algemeen en daarna per type samenwerking de ervaren knelpunten op het gebied van democratische legitimiteit beschreven. Ook hebben we oplossingsrichtingen beschreven, zowel op stelselniveau als op het niveau van de samenwerking en zowel op juridisch gebied als op het gebied van sturing.

In dit hoofdstuk formuleren we de algemene oplossingsrichtingen die, het geheel overziend, verstandig zijn om samenwerkingen optimaal in staat te stellen om legitimiteitsknelpunten te hanteren.

4.2 Kernbevindingen uit de gesprekken

Voor het opstellen van deze oplossingsrichtingen zijn een aantal kernbevindingen uit de gesprekken richtinggevend geweest. Deze vatten we hieronder nog eens samen, omdat ze van belang zijn bij het formuleren van oplossingsrichtingen:

- Bij interbestuurlijke samenwerking spelen fundamentele knelpunten op het gebied van democratische legitimiteit

Bij samenwerking deelt de raad invloed met raden van andere deelnemers. Tevens staat de raad door de juridische vormgeving vaak op afstand van de besluitvorming. Bovendien worden de effecten van de *two-level game*, waarin bestuurders zowel het lokale als het regionale belang moeten dienen, breed gevoeld. Hierdoor ontstaan knelpunten op alle soorten legitimiteit (input, throughput, output en feedback).

- Deze knelpunten zijn algemeen van aard

De geconstateerde knelpunten komen voor bij alle typen samenwerkingsverbanden, maar de intensiteit waarin deze knelpunten worden ervaren, is afhankelijk van het soort taken dat een samenwerkingsverband uitvoert (strategisch, beleidsvormend of uitvoerend).

- Deze knelpunten zijn context-gebonden

Oplossingen vergen daarom maatwerk per samenwerking. Daarbij helpt het onderscheid naar type samenwerking (doelen en taken), maar ook daarbinnen zijn verschillende contextfactoren van invloed, zoals historie, vertrouwen, het aantal deelnemers en de looptijd van de samenwerking.

- Maatregelen op stelselniveau dienen ruimte te laten voor regionale en lokale oplossingen

Voor goed werkende maatregelen is een evenwicht vereist tussen algemene impulsen vanuit stelselniveau en specifieke invulling op het niveau van de samenwerking. Het merendeel van de gesprekspartners benadrukt daarbij dat de huidige Wgr niet teveel moet veranderen. Bovendien moet de wet ruimte laten voor lokaal en regionaal maatwerk.

a. De juridische maatregelen op stelselniveau zullen dan ook voornamelijk ruimte moeten bieden voor maatwerk op samenwerkingsniveau. In enkele gevallen kan een verplichting helpen om de democratische legitimiteit te versterken.
b. De sturingsmaatregelen op stelselniveau zullen vooral ondersteunend moeten zijn aan het vermogen om op samenwerkingsniveau het eigen maatwerk vorm te geven.

- Maatregelen op het niveau van de samenwerking zijn erop gericht dat gebruik wordt gemaakt van die ruimte en dat er slim wordt georganiseerd

Het maatwerk op het niveau van de samenwerking kan zich richten op versterking van alle vormen van legitimiteit, afhankelijk van de ervaren knelpunten.

a. Dat zal soms juridische maatregelen vereisen, waardoor deze versterking ook daadwerkelijk wordt verankerd in afspraken tussen de deelnemers. De Wgr biedt hiervoor de ruimte en mogelijkheden. Daarvan wordt op dit moment echter nog onvoldoende gebruik gemaakt.
b. Maar nog meer winst valt te behalen in sturingsmaatregelen op het niveau van de samenwerking. Ook daar worden mogelijkheden onbenut gelaten.

4.3 Aanbevelingen binnen scope onderzoek

Binnen de scope van het onderzoek formuleren we de volgende aanbevelingen:

Juridische maatregelen op stelselniveau

Bij juridische maatregelen op stelselniveau gaat het om het aanbrengen/versterken van bepalingen die ruimte geven aan maatwerk of verplichten tot versterking van de positie van raden. We bevelen het volgende aan:

- Versterk de mogelijkheden voor raden, burgers en triple helix-partijen om passend te participeren in de samenwerking.
- Faciliteer de verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de stukken door minder verplichtingen inzake termijnen op te leggen.
- Voorzie in mogelijkheden voor raden om middels zienswijzen hun invloed te versterken.
- Verplicht samenwerkingen tot het maken van afspraken over periodieke evaluatie.
- Faciliteer raadsleden die een regiofunctie vervullen, door een extra financiële vergoeding mogelijk te maken.
- Voorzie in mogelijkheden om regionale organen waarin raden samenwerken extra instrumenten voor kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging te geven.
- Verplicht samenwerkingen tot het maken van afspraken over een aantal cruciale aspecten bij uittreding. Hierbij denken wij in elk geval aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen.

Sturingsmaatregelen op stelselniveau

De sturingsmaatregelen op stelselniveau hebben vooral betrekking op het versterken van de handelingsmogelijkheden van raden en samenwerkingsverbanden. We bevelen het volgende aan:

- Faciliteer een sterkere informatiepositie van raden, bijvoorbeeld door het aanreiken van instrumenten als informatieformats op de belangrijkste samenwerkingsdomeinen.
- Faciliteer een sterkere betrokkenheid en rolinvulling van raden bij de samenwerking door *good practices* te verzamelen en te verspreiden.
- Versterk de positie van raadsleden, griffiers, bestuurders en ambtenaren door training.

Juridische maatregelen op niveau samenwerking

De juridische maatregelen op het niveau van de samenwerking zijn gericht op het versterken van de positie van de raden door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wgr al biedt. We bevelen het volgende aan:

- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over de informatievoorziening aan raden (zowel qua termijn, als qua inhoud van de informatie).
- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over de momenten en wijze waarop raden worden geconsulteerd.
- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over periodieke evaluatie.
- Neem in de gemeenschappelijke regeling afspraken op over inspraak bij het samenwerkingsverband.
- Stel bestuurs- en adviescommissies in om participatie van raadsleden en triple helix-partijen vorm te geven.
- Pas wanneer dat wenselijk is stemverhoudingen aan.

Sturingsmaatregelen op niveau samenwerking

De sturingsmaatregelen op het niveau van de samenwerking zijn gericht op het verbeteren van de informatiepositie en betrokkenheid van raadsleden. Het onderzoek heeft daartoe een groot aantal *good practices* geschetst. Op hoofdlijnen bevelen we het volgende aan:

Aan het samenwerkingsverband:

- Stel regionale afstemmingsgremia in om raadsleden beter te informeren en betrekken.
- Verstrek periodiek informatie aan raden, bijvoorbeeld middels nieuwsbrieven, updates in raadscommissies of in controlerende en kaderstellende debatten. Deze documenten dienen oorzakelijke informatie te bevatten, waarover politieke discussie mogelijk is.
- Maak in deze informatie een duidelijke koppeling tussen de gestelde doelen en de behaalde resultaten (oorzakelijke informatie), om raden in staat te stellen te controleren en bij te sturen.

Aan de raden van de deelnemende gemeenten:

- Stel als raad een eigen nota verbonden partijen op.
- Stel als raden van de deelnemende gemeenten een regionale nota verbonden partijen op.
- Articuleer als raad je informatiebehoefte en zet daarbij nadrukkelijk in op oorzakelijke informatie. Organiseer inhoudelijke regionale afstemming, mogelijk binnen een (sub)regionaal netwerk van raden en/of raadsleden van verschillende gemeenten.
- Organiseer afstemming tussen de lokale griffies ten behoeve van de annotatie en coördinatie van stukken, inzicht in moties en besluiten en het gelijktijdig organiseren van vergaderingen.

4.4 Aanbevelingen buiten scope onderzoek

Uit de gesprekken komen tevens een aantal aandachtspunten naar voren die buiten de scope van dit onderzoek vallen. Deze aandachtspunten vergen volgens ons **verdiepend onderzoek en een visie van BZK**. Dit betreft:

De grote vragen rond samenwerking

Binnen het Huis van Thorbecke is een realiteit ontstaan van enerzijds de noodzaak tot samenwerking en anderzijds de knelpunten die dit oplevert op het gebied van democratische legitimiteit. Bovendien ervaren raadsleden gebrek aan overzicht en met name tijd door de veelheid aan regelingen. De bepalingen in de Wgr en in gemeenschappelijke regelingen enerzijds en allerlei handige manieren van organiseren anderzijds zijn (juridische dan wel bestuurskundige) ‘pleisters op de wonde’. Deze ‘pleisters’ mitigeren de knelpunten enigszins,

maar kunnen ze niet volledig wegnemen. Daarbij roepen sommige pleisters zelf ook vragen op over democratische legitimiteit.

We bevelen aan om een visie op samenwerking door, tussen en met overheden te formuleren en van daaruit te bepalen of een aanpassing van het juridisch kader wenselijk is.

De aansluiting van omliggende beleidsvelden op de realiteit van interbestuurlijke samenwerking

Een deel van onze gesprekspartners hebben er last van dat omliggende kaders niet afgesteld zijn op de realiteit van samenwerking. Dit kost tijd, geld en energie. Voorbeelden zijn:

- Gemeenten ervaren problemen met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De daarin opgenomen regels leiden tot meerkosten, bijvoorbeeld met betrekking tot de accountantscontrole, omdat sprake is van meerdere organisaties. Voorbeelden zitten met name op ENSIA, de aansluitpunten voor persoonsgegevens.
- Privacywetgeving staat in de weg aan het door de samenwerking delen van persoonsgegevens van inwoners met deelnemende gemeenten (en soms ook vice versa). Terwijl deze gegevens een steeds belangrijkere rol spelen in de vormgeving van beleid binnen gemeenten, bijvoorbeeld binnen het sociaal domein.
- Integraliteit van beleid Rijk aangaande samenwerking en herindeling. Aangegeven werd dat gelijktijdige initiatieven op het gebied van het stimuleren van herindeling en het verbeteren en stimuleren van samenwerking met elkaar in tegenspraak kunnen zijn. Dat roept ook de vraag op wat de rol van de provincie hierin moet zijn.

Wij bevelen aan om de knelpunten die voortkomen uit een frictie tussen omliggende beleidsvelden en de realiteit van samenwerking te onderzoeken en in samenwerking met de betrokken ministeries oplossingen te formuleren.

De positionering van functionarissen

Het juridisch kader leidt tot een aantal lastige vragen rond de positie van functionarissen. Voorbeelden zijn:

- Burgemeesters die deelnemen aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam kunnen moeilijker gecontroleerd worden, zeker wanneer zij hierin verplicht zitting hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Veiligheidsregio's. Dat holt het ontslagrecht van de gemeenteraden ten aanzien van het lid van het algemeen bestuur uit.
- Samenwerkingsverbanden die met mandaatconstructies werken, waarbij deelnemers taken mandateren aan ambtenaren bij het samenwerkingsverband, ervaren knelpunten met andere wetgeving. Dat komt omdat bij mandaat de verantwoordelijkheid bij de mandaatgever blijft (art. 10:1 en art.10:2 Awb). De mandaatgever blijft dus verantwoordelijk voor beslissingen op bezwaar (waarbij er tegenstrijdige jurisprudentie is of ook die bevoegdheid gemandateerd mag worden), klachtbehandeling (H9 Awb; waarbij de Nationale ombudsman ook zoekende lijkt), archivering (Archiefwet 1995) en de behandelingen van Wob-verzoeken.

Wij bevelen aan om te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om oncomfortabele posities van functionarissen te voorkomen.

Bijlage 1

Overzicht van regio’s

Overzicht van regio's

1. Regio Achterhoek	Provincie Gelderland
2. GR de Bevelanden	Provincie Zeeland
3. Belastingsamenwerking gemeenten & hoogheemraadschap	Provincie Utrecht
4. Werkorganisatie Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert	Provincie Noord-Brabant
5. Drechtsteden	Provincie Zuid-Holland
6. Regio Friesland	Provincie Friesland
- *De Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)*	
- *Veiligheidsregio Fryslân*	
- *Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân*	
7. Metropoolregio Amsterdam	Provincie Noord-Holland en Flevoland
- *Regio Gooi en Vechtstreek*	
8. Metropoolregio Rotterdam Den Haag	Provincie Zuid-Holland
9. Ten Boer-Groningen	Provincie Groningen
10. Regio Zuidoost-Brabant	Provincie Noord-Brabant
- *Metropoolregio Eindhoven*	
- *Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB)*	

Bijlage 2

Interviewleidraad

Interviewleidraad

Huidige praktijk

- Wat verstaat u onder democratische legitimiteit?
- Wat is de positie/rol van de raden op dit moment ten opzichte van de samenwerking?
  - Wat zou deze positie moeten zijn?
- Loopt u tegen knelpunten aan op het gebied van democratische legitimiteit?
  - Is de samenwerking voldoende gelegitimeerd, en waarom?
  - Door wie worden knelpunten ervaren?

Borging legitimiteit (wat is er ingericht om legitimiteit te borgen?)

- Hoe worden raden betrokken bij bepalen koers samenwerking?
- Hoe worden burgers en andere partijen (voor zover van belang) betrokken?
- Hoe is de informatievoorziening georganiseerd?
- Hoe ziet het besluitvormingsproces eruit? Hoe wordt transparantie, kwaliteit en rechtmatigheid van besluitvorming geborgd?
- Hoe wordt beleid verantwoord?

En dan steeds:

- Hoe functioneert dit?
- Wat is het effect?
- Wat kan er beter?
- Wat is de rol van bestuur / organisatie / raad / griffiers bij borging legitimiteit?

Legitimatie in relatie tot effectiviteit

- Zijn de wensen helder, duidelijk en eenduidig?
- Sluiten de resultaten aan bij de wensen van de deelnemers?
  - Waarom lukt dit wel/niet?
- Wat is hiervan het effect op de legitimiteit?

Beperkingen (in regeling, wet of anderszins)

- Biedt de regeling voldoende ruimte voor de borging van legitimiteit?
- Biedt de wet voldoende ruimte voor de borging van legitimiteit?
- Zijn gemeenten in staat om hun kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen?
  - Kennis en kunde
  - Capaciteit
  - Slagkracht
- Wie is hiervoor verantwoordelijk?

Vragen concrete wetsvoorstellen in kamerbrief:

Met het oog op het versterken van controle binnen een gemeenschappelijke regeling

Heeft u de wens om:

- ruimte te creëren om af te wijken van de strikte bepalingen in de Wgr over de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur van een openbaar lichaam?

- in de Wgr een bepaling op te nemen dat bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling afspraken worden gemaakt over inspraak?
- in de Wgr een bepaling op te nemen dat bij het treffen van een gemeenschappelijke regelingen afspraken worden gemaakt over periodieke evaluatie van de regeling?

Met het oog op het mogelijk maken van meer invloed van een gemeenteraad

Heeft u de wens om:
- de mogelijkheid op te nemen om (categorieën van) besluiten aan te wijzen waarvoor eerst een zienswijze aan gemeenteraden wordt gevraagd voordat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een besluit mag nemen ("Met in ieder geval de koepels wil ik verder bespreken of hieraan een facultatief herroepingsrecht, bij wijze van spreken een gele kaart, moet worden gekoppeld")?

Heeft u behoefte aan:
- een rekenkamer(commissie) en het (regionale) recht van enquete voor gemeenteraden gezamenlijk?
- verkennen of er een meerwaarde is van het benoemen van de rol van de griffier in het ondersteunen van de raad bij gemeenschappelijke regelingen?

Met het oog op het vergroten van de ruimte om samenwerking vorm te geven conform de lokale opgaven, wensen en cultuur

Heeft u behoefte aan:
- het introduceren van meer doelbepalingen en het benoemen van mogelijkheden in plaats van het voorschrijven van instrumenten (zoals een verplichting om afspraken te maken over de evaluatie, wat mogelijk uittreding onder passende voorwaarden kan bevorderen)?