Regionale samenwerking en gemeenteraden

Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden

Prof. dr. Klaartje Peters
Mr. Rob de Greef
Prof. dr. Marcel Boogers
Prof. dr. Geerten Boogaard

Stichting Decentraalbestuur.nl

September 2022

Colofon

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderzoekers

Prof. dr. Klaartje Peters
Mr. Rob de Greef
Prof. dr. Marcel Boogers
Prof. dr. Geerten Boogaard

M.m.v.
Prof. dr. Caspar van den Berg
Pim Steenbergen MA
Corwin de Wolff MA

Datum

September 2022

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Samenvatting

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen heeft het Kamerlid Leijten een motie ingediend, die met algemene stemmen is aangenomen. De motie stelt dat:

- de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen veel te wensen overlaat,
- het ontstaan van een extra bestuurslaag van gemeentelijke regelingen leidt tot een dubbel democratisch tekort,
- de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken niet onderzocht is,

en roept de regering op om wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionale regelingen. Dit rapport heeft tot doel om inzichtelijk te maken welk wetenschappelijk onderzoek er reeds is gedaan op dit vlak en de 'witte vlekken' daarin aan te wijzen.

Een beknopte analyse van de parlementaire geschiedenis rond de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) laat één rode draad zien in al die jaren: de keuze van de wetgever is consequent geweest om samenwerking te organiseren als verlengd lokaal bestuur. Een zelfstandige en volwaardig democratisch gelegitimeerde regionale bestuurslaag is nooit de bedoeling geweest. Deze keuze is niet zozeer gebaseerd op een normatieve democratieopvatting, maar vooral een reactie op eerdere (mislukte) discussies over herinrichting van het binnenlands bestuur en de angst voor een vierde bestuurslaag. Consequentie van deze keuze is dat in de wetgevingspraktijk steeds op zoek moest worden gegaan naar een verlengd lokaal bestuur dat democratisch legitiem is.

Er wordt al heel lang over het probleem van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen geschreven en gesproken. Toch valt op dat het voor een groot deel om beelden en percepties gaat, en dat er weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar zijn over het feitelijk functioneren van de regionale democratie in zijn diverse aspecten. Daardoor zijn er, ondanks de indrukwekkende hoeveelheid publicaties, toch belangrijke witte vlekken in de beschikbare kennis.

Kort samengevat komen we tot de volgende conclusies op basis van het uitgevoerde onderzoek:

- Uit het beschikbare onderzoek blijkt zonneklaar dat veel raadsleden onvoldoende grip op regionale samenwerking ervaren. Wat raadsleden precies hindert in hun taakvervulling, en of zij hun kaderstellende en controlerende taak daardoor daadwerkelijk minder goed kunnen uitvoeren, is niet goed duidelijk.

- Gemeenteraden en -raadsleden gebruiken niet alle instrumenten en middelen die hen ter beschikking staan bij de kaderstelling en controle op regionale samenwerking. Gebrek aan tijd en ondersteuning speelt hierbij een rol, maar er is meer aan de hand. Volgens een (groot) deel van de literatuur is de geringe betrokkenheid van raadsleden de kern van het probleem, en ook het handvat voor de oplossing.

- Er is geen overeenstemming in de verzamelde literatuur over de vraag wat het probleem van de democratische legitimiteit precies inhoudt en wat de oorzaken zijn.

- Dat regionale samenwerking onvermijdelijk gepaard gaat met minder of gebrekkige democratische legitimiteit op het niveau van de gemeenteraden staat in feite niet ter discussie. Het is de consequentie van de keuze voor verlengd lokaal bestuur. De vraag is vooral of dit als een (groot) probleem moet worden beschouwd.

- Het organiseren van een rechtstreekse regionale democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden – zoals in de Drechtraad is beproefd - is volgens velen niet wenselijk, en leidt in de praktijk nogal eens tot afstemmingsproblemen met de lokale democratie.

- Op basis van het beschikbare onderzoek is het niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking, en vaak ook niet als het gaat om specifieke samenwerkingsverbanden. Er zijn weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar, en het is ook niet gemakkelijk om te onderzoeken.

- Over de relatie tussen de effectiviteit en de democratische legitimiteit van regionale samenwerking tasten we in feite in het duister.

- Stapeling van losse samenwerkingsverbanden in een regio zou niet goed zijn voor de integraliteit van bestuur, maar empirisch onderzoek dat deze verwachting kan onderbouwen hebben we niet aangetroffen.

- Invloed of betrokkenheid van burgers bij regionale samenwerking is een witte vlek in het verzamelde onderzoek. Dat burgers er in de praktijk zelden aan te pas komen, durven we wel te stellen.

Inhoudsopgave

Samenvatting 1

1. Inleiding 4

1.1 Aanleiding en achtergrond 4
1.2 Wat weten we al? 4
1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek 5
1.4 Aanpak van het onderzoek 5
1.5 Leeswijzer 6

2. Democratische legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking 7

2.1 Democratische legitimiteit 7
2.2 Effectiviteit en doelmatigheid 9

3. Uitgangspunten en ontwikkeling van de Wgr 11

3.1 Democratie en gemeenschappelijke regelingen in de Grondwet 11
3.2 Wet gemeenschappelijke regelingen 12
3.3 Samenvattend 16

4. Hoofdstuk 4 Analyse van bestaand onderzoek 18

4.1 Veel aandacht voor gebrekkige democratische legitimiteit door de jaren heen 18
4.2 'Geen grip': raadsleden ervaren een probleem met democratische legitimiteit 19
4.3 Raadsleden maken onvoldoende gebruik van middelen en mogelijkheden voor democratische legitimiteit 21
4.4 Geen gedeelde probleemdefinitie 23
4.5 Gebrekkige democratische legitimiteit is inherent probleem van verlengd lokaal bestuur 24
4.6 Nauwelijks zicht op effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking 26
4.7 Democratische legitimiteit versus effectiviteit en bestuurlijke slagvaardigheid 27
4.8 Regionaal georganiseerde democratische legitimiteit stuit op problemen 28
4.9 Stapeling van samenwerkingsverbanden en de kwestie van incongruentie 31
4.10 Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke partijen 33

5. Slotbeschouwing 36

Literatuur 39

Bijlage 1 Drie voorbeelden 49

Bijlage 2 Overzicht geanalyseerde rekenkamerrapporten 56

Bijlage 3 Tijdlijn wetsgeschiedenis Wgr 59

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Op 1 juli 2022 is de Wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen in werking getreden.[1] Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft het Kamerlid Leijten een motie ingediend, die met algemene stemmen is aangenomen.[2] De motie stelt dat:

- de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen veel te wensen overlaat,
- het ontstaan van een extra bestuurslaag van gemeentelijke regelingen leidt tot een dubbel democratisch tekort,
- de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken niet onderzocht is,

en roept de regering op om wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar de **effectiviteit**, **legitimiteit** en **doelmatigheid** van regionale regelingen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ons daarom gevraagd om allereerst inzichtelijk te maken welk wetenschappelijk onderzoek er reeds is gedaan op dit vlak. Op die manier kan inzichtelijk gemaakt worden waar nog ‘‘witte vlekken’’ zitten in het wetenschappelijk onderzoek.

1.2 Wat weten we al?

De heersende opvatting in de literatuur is dat de democratische legitimiteit van het bestuur in de tussenruimte tussen gemeente en provincie te wensen over laat. Dat democratische probleem doet zich niet alleen voor bij gemeenschappelijke regelingen, maar ook – en vaak zelfs meer – bij andere vormen van samenwerking tussen gemeenten.

Omdat veel van de geregionaliseerde taakuitoefening betrekking heeft op gedecentraliseerde taken, is een dubbel democratisch tekort ontstaan: de Tweede Kamer kan de minister niet meer aanspreken op taken die zijn overgedragen naar gemeenten, maar ook de gemeenteraad kan het college niet (goed) ter verantwoording roepen: de besluitvorming vindt plaats op het ‘hoger’ gelegen regionale schaalniveau.

Hoewel de motie stelt dat effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken niet zijn onderzocht, is er veel over geschreven: door wetenschappers, door lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s, door adviesorganen zoals de Afdeling advisering van de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), door koepel- en belangenorganisaties en door adviesbureaus. Die studies bevestigen eigenlijk zonder uitzondering de problematiek zoals geschetst in de motie. Door de jaren heen is er weinig verandering in de analyses te zien, ondanks achtereenvolgende pogingen om door aanpassingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) het democratisch tekort van intergemeentelijke samenwerking te verkleinen. Ook de Raad van State heeft hier in zijn advies over de meest recente wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aandacht voor gevraagd, en spreekt over ‘achterliggende, bredere problemen’.[3]

[1] Wet van 15 december 2021, *Stb.* 2022, nr. 18. Ze voor de inwerkingtreding KB 21 maart 2022, *Stb.* 2022, nr. 128.
[2] *Kamerstukken II* 2020/21, 35513, nr. 13. Zie voor de stemming *Handelingen II* 2020/21, nr. 82, item 11.
[3] *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 4, p. 7. In zijn Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen wees de Afdeling advisering ook al op de problemen rond regionalisering en gaf aan dat niet steeds met noodverbanden gewerkt kan blijven worden. Er moeten volgens de Afdeling keuzes gemaakt worden (Raad van State 2016).

Er ligt dus veel materiaal dat kennelijk onvoldoende ontsloten is en/of onvoldoende bruikbaar was om deze problematiek aan te pakken. En er zijn weliswaar allerlei maatregelen getroffen en de nodige aanpassingen aan het wettelijk kader voorgesteld en doorgevoerd, maar blijkbaar wordt breed betwijfeld of het probleem en de diverse aspecten ervan daarmee zijn opgelost.

1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

In dit rapport wordt een overzicht gegeven van het bestaande onderzoek zoals hierboven genoemd. Doel van de analyse is om een stap verder te komen dan de - vaker gedane - constatering dat er sprake is van een probleem met de democratische legitimiteit van het regionaal bestuur. De volgende vragen hebben centraal gestaan:

a. Welke eisen mogen worden gesteld aan de democratische kwaliteit van regionale samenwerking?
b. Hoe wordt het probleem van de democratische legitimiteit van regionale samenwerking en de oorzaken ervan beschreven en geduid?
c. Is er een relatie tussen de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking enerzijds en de democratische kwaliteit anderzijds, en hoe wordt die relatie beschreven en geduid?

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. **Analyse wetsgeschiedenis c.q. wijzigingen Wgr**

In de loop van de tijd is er diverse malen gesleuteld aan de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij vergroting van de invloed van gemeenten en gemeenteraden vaak een argument was. We kijken nog eens naar die wetsgeschiedenis, ook in relatie tot de relevante bepalingen in de Grondwet.

2. **Analyse publicaties**

Ten behoeve van dit inventariserend onderzoek is een grote hoeveelheid publicaties over de democratische legitimiteit, effectiviteit en de doelmatigheid van regionale samenwerking geanalyseerd. Hoewel ook enkele oudere publicaties zijn meegenomen, ligt de nadruk hierbij op de periode na de dualisering. De verzameling kan worden getypeerd aan de hand van enkele hoofdcategorieën:

i. Rapporten van adviesorganen zoals de ROB en WRR: een tiental rapporten, analytisch getoonzet, niet gebaseerd op eigen empirisch onderzoek naar de democratische legitimiteit en effectiviteit van regionale samenwerking, soms met algemene aanbevelingen voor verbetering van de democratische legitimiteit.
ii. Publicaties door wetenschappers: een groot aantal artikelen en essays, plus enkele onderzoeksrapporten meestal in opdracht van overheden, meestal niet gebaseerd op eigen empirisch onderzoek naar de democratische legitimiteit en effectiviteit van regionale samenwerking. Aparte vermelding verdient het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot, ondersteund door het ministerie van BZK, in (uiteindelijk) tien Nederlandse regio's naar de Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE). Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe succesvol de regio's zijn in het realiseren van publieke waarde, welke factoren hierin een rol spelen en hoe de regionale samenwerking kan worden verbeterd.
iii. Rekenkamerrapporten: minstens 10 per jaar, door 1 of meerdere samenwerkende rekenkamer(commissie)s, meestal gebaseerd op eigen empirisch onderzoek, gericht op 1 of meer samenwerkingsverbanden van de eigen gemeente(n), meestal met constateringen over democratische legitimiteit en aanbevelingen aan de gemeenteraad ter versterking van zijn rol (zie ook hieronder, onder 3).

iv. Rapporten van adviesbureaus: altijd in opdracht van overheden met als doel om aanbevelingen aan de opdrachtgever (bestuurders) te formuleren, meestal gebaseerd op eigen empirisch onderzoek (veelal interviews). Van deze rapporten zijn slechts enkele voorbeelden in de analyse betrokken. Hoeveel van dit type rapporten jaarlijks verschijnen, is niet te zeggen. Een ruwe schatting is enkele tientallen per jaar, meestal in opdracht van één of meer samenwerkende gemeentebesturen. Er is geen gemakkelijke manier om dit type rapporten op te sporen, laat staan om ze allemaal te analyseren.

Behalve de rekenkamerrapporten (die te vinden zijn in bijlage 2) zijn alle geanalyseerde publicaties in de literatuurlijst opgenomen.

3. Lokale rekenkamerrapporten

Ten behoeve van het onderzoek is een selectie gemaakt van lokale rekenkameronderzoeken naar samenwerkingsverbanden. Voor die selectie is gebruik gemaakt van een database (van de Universiteit Maastricht) van alle lokale rekenkamerrapporten in de jaren 2017, 2018 en 2019. Die selectie is aangevuld voor 2020 en 2021 met een internet search en door de onderzoekers zelf verzamelde rapporten.

Buiten de selectie zijn gehouden:

- Onderzoeken naar op afstand geplaatste taken vanuit één gemeente (zoals naar het Warmtebedrijf Rotterdam);
- Onderzoeken naar taken uitgevoerd door een centrumgemeente voor buurgemeente(n);
- Onderzoeken naar ambtelijke fusies en taken uitgevoerd door ambtelijke fusie-organisaties;
- Vergelijkende rekenkameronderzoeken in een regio (burgerparticipatie in 4 buurgemeenten bijvoorbeeld);
- Handreikingen e.d. voor gemeenteraden over grip op verbonden partijen.

Deze selectiemethode heeft geleid tot een kleine 70 rapporten (zie bijlage 2).

4. Casusonderzoek

Omdat het bestaande materiaal slechts tot bepaalde hoogte antwoorden biedt op de bovengenoemde onderzoeksvragen, hebben de onderzoekers enkele praktijkgevallen van regionale samenwerking nader bekeken. Geselecteerd zijn regio's waar extra inspanningen zijn verricht ten aanzien van democratische legitimiteit van regionale samenwerking, in de vorm van een regionaal orgaan. Gekozen is voor de samenwerking in de Drechtsteden, de Achterhoek en Twente. In elk van die regio's is inmiddels sprake van concrete ervaringen over een langere periode, en zijn de inspanningen en opbrengsten ook inmiddels onderzocht. In elk van de regio's zijn met name schriftelijke bronnen geanalyseerd, zoals eerdere onderzoeken en evaluaties, aangevuld met enkele achtergrondgesprekken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we kort de belangrijkste begrippen voor dit rapport op een rijtje. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het grondwettelijke kader in samenhang met een analyse van de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de overwegingen die daarbij gespeeld hebben. Hoofdstuk 4 bevat de kern van dit onderzoek: de inventarisatie van de publicaties over de democratische legitimiteit en effectiviteit van regionale samenwerking. In hoofdstuk 5 volgt een beknopte slotbeschouwing naar aanleiding van de analyse en de 'witte vlekken' die nog bestaan.

2. Democratische legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de drie kernbegrippen in dit rapport, om zo duidelijkheid te krijgen over het onderwerp van dit rapport. Het betreft nadrukkelijk geen analysekader. Dit rapport is immers slechts een inventarisatie van bestaande publicaties. We zijn dus afhankelijk van de in die publicaties gehanteerde definities en uitgevoerde analyses.

2.1 Democratische legitimiteit

In dit rapport wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het begrip **democratische legitimiteit** als het gaat om het democratisch gehalte van regionale samenwerkingsverbanden. We doen dit om pragmatische redenen: het is het meest gebruikte begrip in de discussies over democratie op regionaal niveau. Andere veelgebruikte termen zijn 'democratische *kwaliteit*', 'democratische *inbedding*' en 'democratische *legitimatie*'.

Over de democratische legitimiteit van regionale samenwerking wordt veel gemopperd, maar verrassend vaak zonder dat duidelijk wordt wat ermee wordt bedoeld. We zetten enkele gezaghebbende publicaties waarin het begrip wordt gedefinieerd kort op een rijtje.

2.1.1 Democratische legitimiteit algemeen

In de staatsrechtelijke literatuur[4] worden vaak de volgende aspecten c.q. vereisten van democratische legitimiteit onderscheiden:

- het actief en passief kiesrecht;
- inspraak;
- vertegenwoordigende lichamen stellen de regels voor overheidsoptreden vast;
- vertegenwoordigende lichamen controleren het bestuursoptreden, en
- openbaarheid.

De WRR (2000) brengt deze opsomming terug tot drie vereisten van democratische legitimiteit[5] in algemene zin:

(1) het algemeen (actief en passief) kiesrecht;
(2) democratische sturing, en
(3) democratische controle.

De legitimering begint bij de burgers: zij kiezen vertegenwoordigende lichamen (1), die sturing geven aan de uitoefening van publieke bevoegdheden of de besteding van publieke middelen (2) en die het bestuur daarop controleren (3). Deze door de WRR gebruikte definitie sluit goed aan bij de in het lokaal bestuur gebruikelijke terminologie ten aanzien van de taken c.q. rollen van de gemeenteraad. Sinds de invoering van het dualisme is het gebruikelijk om te spreken over de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.[6]

[4] Zie onder meer: Scheltema 1989, Van Ommeren 2003, Zijlstra 1997, Zijlstra 2012, Burkens c.s. 2017.
[5] De WRR spreekt van 'legitimatie'.
[6] Dit rapport is niet de plek om de discussie over de bruikbaarheid van deze termen, met name 'kaderstelling', aan te gaan. Het volstaat om vast te stellen dat de termen 'sturing' en 'kaderstelling' hier betrekking hebben op hetzelfde.

2.1.2 Toegespitst op regionale samenwerking en regionaal bestuur

Naast deze algemene definities zijn er enkele publicaties die zich specifiek richten op de democratische legitimiteit van regionaal besturen. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft zich in zijn briefadvies uit 2015 over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden aangesloten bij de genoemde driedeling van de WRR. In het briefadvies hanteert de ROB daarnaast ook een indeling in vier soorten legitimiteit, die gebaseerd is op een ander WRR-advies uit 2004: inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit.[7]

In het rapport dat Berenschot in 2018[8] voor het ministerie van BZK opstelde over democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking, wordt gebruik gemaakt van een analysekader dat dezelfde vierdeling kent:

- Inputlegitimiteit gaat over zeggenschap van burgers, ofwel de input van het politieke proces. Behalve de directe betrokkenheid van burgers is voor ons onderzoek vooral van belang de kwaliteit van de vertegenwoordiging van hun belangen en voorkeuren door volksvertegenwoordigers, met vragen zoals: komen zij voldoende op voor de belangen van hun gemeenschap? En worden alle relevante belangen hierbij betrokken? Een belangrijke vraag hierbij is of/hoe het regionale belang wordt vertegenwoordigd.
- Throughputlegitimiteit betreft de legitimiteit van het besluitvormingsproces, met waarden als transparantie en een zorgvuldige en navolgbare belangenafweging.
- Outputlegitimiteit betreft de mate waarin op effectieve en efficiënte wijze gedragen resultaten worden geboekt die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven, ook in de ogen van burgers.
- Feedbacklegitimiteit betreft het verantwoording afleggen aan burgers en raden, en een goede informatievoorziening over het verloop en de uitkomsten van regionale besluitvormingsprocessen.

Het genoemde Berenschot-rapport is met name relevant voor wat betreft de gesignaleerde knelpunten in de democratische legitimiteit en oplossingsrichtingen om er iets aan te doen.

Boogers c.s. (2016) spreken van democratische *kwaliteit*, en definiëren dat met name in termen van invloed van burgers:

> *We omschrijven democratische kwaliteit in termen van de mogelijkheden voor burgers en/of hun vertegenwoordigers om de besluitvorming van regionale besturen te beïnvloeden. Bij die mogelijkheden zijn drie aspecten van belang:*
>
> - *het bestaan van een mogelijkheid*
> - *het feitelijk gebruik van die mogelijkheid*
> - *de feitelijke invloed als resultaat van het gebruik van de mogelijkheid.*[9]

In het onderzoek naar bestuurlijke regionale ecosystemen (BRE) van Berenschot en prof. dr. Caspar van den Berg[10] wordt onderscheid gemaakt tussen fundamentele en instrumentele legitimiteit van samenwerking op de schaal van een regio. Fundamentele legitimiteit betreft de steun voor het BRE omdat de meerwaarde wordt erkend, en instrumentele legitimiteit betreft de steun voor het handelen en de uitkomsten van het BRE. Het is van belang om hierbij aan te tekenen dat in het BRE-onderzoek wordt gekeken naar de legitimiteit van alle samenwerkingsrelaties op het niveau van een regio.

---

[7] ROB 2015b, pp. 7-8. Zie ook WRR 2004, p. 19-25.
[8] Stolk, Vellekoop, Dreef, De Greef, Van den Berg, Van der Beek & Wesseling 2018.
[9] Boogers c.s. 2016, pp. 9-10.
[10] Dreef c.s. 2021a, 2021b, 2021c en 2021d.

Tenslotte: in diverse publicaties wordt expliciet aandacht besteed aan andere, meer directe vormen van democratie en democratische legitimiteit. Naast of binnen het stelsel van representatieve democratie zijn er ook meer directe vormen van betrokkenheid en invloed van burgers en maatschappelijke partijen. Boogers (2020) benadrukt in zijn onderzoek naar de democratische inbedding van de besluitvorming over de regionale energiestrategieën dat naast de representatieve democratie ook alternatieve en aanvullende democratievormen als de pluralistische polderdemocratie en de participatieve democratie kunnen worden gekozen.

Voor de liefhebber presenteren we hierbij een schema waarin de bovengenoemde definities en kaders met elkaar in verband worden gebracht:[11]

Inputlegitimiteit	**Verkiezingen en directe democratie**
Throughputlegitimiteit	**politiek primaat en sturing (kaderstelling)**
Outputlegitimiteit	*effectiviteit en doelmatigheid*
Feedbacklegitimiteit	**verantwoording en controle**

In dit rapport spreken we hierna niet meer over effectiviteit (en doelmatigheid) als een vorm van democratische legitimiteit (outputlegitimiteit). We behandelen deze als aparte begrippen.

2.2 Effectiviteit en doelmatigheid

In algemene zin kan effectief (ofwel doeltreffend) bestuur worden gedefinieerd als bestuur dat de gestelde (beleids)doelen behaalt. Doelmatig is het als dit met zo min mogelijk kosten gepaard gaat. Iets breder geformuleerd gaat doelmatig bestuur om een goede verhouding tussen kosten en baten.

Voor de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking geldt in feite hetzelfde als voor de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuur in algemene zin. Boogers c.s. 2016 stellen het intergemeentelijke karakter van regionale samenwerking centraal en definiëren effectiviteit als de mate waarin *intergemeentelijke* samenwerkingsverbanden bijdragen aan het behalen van *gemeentelijke* beleidsdoelstellingen. Daarbij worden ook de bestuurlijke kosten van regionale samenwerking meegenomen: de inspanningen die gemoeid zijn met vinden van overeenstemming over regionale aangelegenheden, het coördineren van het beleid en het handhaven van de gemaakte afspraken. Doelmatigheid wordt niet apart onderscheiden.[12]

Berenschot (2018) omschrijft effectiviteit van interbestuurlijke samenwerking als het bereiken van resultaten die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. In tegenstelling tot de definitie van Boogers c.s. (2016) gaat het hier om *gezamenlijke of regionale* maatschappelijke opgaven. Dat is natuurlijk een essentieel verschil.

In de vorige paragraaf zagen we dat effectiviteit en doelmatigheid in bepaalde definities als onderdeel of aspect van legitimiteit (namelijk outputlegitimiteit) worden beschouwd. Interessant is dat het omgekeerde ook voorkomt. De eerste manier waarop we dat terugzien is dat democratische legitimiteit en het bijdragen daaraan (door bestuurders) soms als een vorm van kosten van regionale samenwerking wordt gepresenteerd. Zo noemen Boogers c.s. (2016) vertegenwoordigingskosten (de handelingen die men moet verrichten voor overleg en ruggenspraak met onder meer de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten). Een tweede manier is dat het realiseren van

[11] Een aangepaste versie van het schema dat de ROB (2015) presenteerde.
[12] Boogers c.s. 2016: pp. 10-11.

democratische waarden als een doel van goed bestuur kan worden beschouwd. Bijdragen aan democratische legitimiteit is dan een vorm van effectief bestuur. Hiervan hebben we in de literatuur geen voorbeelden aangetroffen.

3. Uitgangspunten en ontwikkeling van de Wgr

3.1 Democratie en gemeenschappelijke regelingen in de Grondwet

In 2022 is het democratiebeginsel opgenomen in een algemene bepaling in de Grondwet[13], naar aanleiding van de Staatscommissie-Thomassen[14] en de motie-Engels[15]. Het beginsel wordt in die bepaling als zodanig niet verder uitgewerkt. In de memorie van toelichting bij de eerste lezing probeert de regering een nadere invulling te geven.[16] De regering concludeert dat democratie inhoudt dat burgers direct of indirect betrokken zijn bij het politieke proces, bij de regelgeving die hen bindt. De grondrechten, zoals het actieve en passieve kiesrecht en de vrijheden van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging, dragen bij aan het pluralistische karakter van democratie. Via het parlementaire stelsel wordt verder uitwerking gegeven aan de eisen van het democratiebeginsel (bijv. de openbaarheid van vergaderingen van de Staten-Generaal en aan de politieke verantwoordingsplicht van ministers en staatssecretarissen), aldus de regering. De regering heeft echter expliciet gekozen voor een sobere formulering om zo een toekomstige andere invulling van het democratiebeginsel niet onmogelijk te maken.[17] Veel meer aanknopingspunten zijn er helaas niet te vinden in de parlementaire behandeling.

De Grondwet laat zich ook uit over gemeenschappelijke regelingen. Tot 1922 zweeg de Grondwet over iedere vorm van samenwerking tussen decentrale lichamen of tussen hun (bestuurs)organen. In 1922 kwam daarin verandering ten aanzien van samenwerking tussen gemeentebesturen. Met de opneming van artikel 122 in de Grondwet wil de regering buiten twijfel stellen dat gemeentebesturen gedwongen kunnen worden tot het treffen van gemeenschappelijke regelingen.[18] Deze mogelijkheid zou bij een herziening van de gemeentewet (uiteindelijk in 1931) worden vastgelegd in de gemeentewet en het nieuwe artikel in de Grondwet moest ervoor zorgen dat geen strijd zou ontstaan met artikel 144 van de Grondwet, betreffende de autonomie van de gemeente.[19] Bij de algehele Grondwetsherziening van 1983 is dit artikel omgezet in het huidige artikel 135 Grondwet. Het artikel werd verruimd tot samenwerking tussen openbare lichamen in het algemeen, waardoor onder meer ook gedwongen samenwerking tussen provinciebesturen niet op grondwettelijke bezwaren zou kunnen stuiten.[20] Daarnaast geeft het artikel de wetgever de opdracht de samenwerking in algemene zin te regelen, wat niet wil zeggen dat de wetgever alle vormen van samenwerking *moet* regelen. Wanneer de wetgever de mogelijkheid niet regelt is (publiekrechtelijke) samenwerking in beginsel uitgesloten.[21]

Bij de algehele Grondwetsherziening van 1983 is ook ingegaan op het kiesrecht (art. 4 Grondwet) in relatie tot regionale samenwerkingsverbanden. Bij de totstandkoming van artikel 4 Grondwet werd gediscussieerd over welke organen kunnen worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigende organen. De grondwetsgeschiedenis biedt zodoende enkele aanknopingspunten.[22] Volgens de regering

[13] Wet van 6 juli 2022, *Stb.* 2022, nr. 332 (2e lezing). Zie ook de Wet van 9 maart 2018, *Stb.* 2018, nr. 86 (1e lezing).
[14] Staatscommissie Grondwet 2010, pp. 36-42.
[15] *Kamerstukken I* 2011/12, 31570, B.
[16] *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, nr. 3, p. 5.
[17] *Kamerstukken II* 2016/17, 34516, nr. 6, p. 7 en 9.
[18] *Bijlagen Handelingen II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12. Vgl. voorts *Kamerstukken II* 1975/76, 13 995, nr. 3, p. 3.
[19] *Bijlagen Handelingen II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 15.
[20] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 995, nr. 3, p. 3.
[21] *Kamerstukken II* 1975/76, 13 995, nr. 3, p. 3-4.
[22] *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 27.

konden ook algemeen vertegenwoordigende organen bestaan op gewestelijk of deelgemeentelijk niveau. De vraag rees wanneer organen op gewestelijk of deelgemeentelijk niveau zijn aan te merken als algemeen vertegenwoordigend orgaan."[23] Volgens de regering (in eerste instantie) konden onder omstandigheden ook algemene besturen van gemeenschappelijke openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden aangemerkt als algemeen vertegenwoordigend orgaan, afhankelijk van de positie die zij in de deelgemeente respectievelijk de regio innemen, gelet op hun bevoegdheden en samenstelling. Het moet gaan om een algemeen karakter qua bevoegdhedenpakket en een bepaalde zwaarte in het bestuursproces. Bij de behandeling in de Eerste Kamer huldigde de inmiddels nieuwe regering echter een andere opvatting. Die vond dat intergemeentelijke samenwerkingsvormen niet onder het begrip algemeen vertegenwoordigend orgaan vallen, nu zij geen met een provincie of gemeente gelijkstaand bevoegdhedenpakket konden hebben onder de voorstellen voor de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarin was immers sprake van verlengd lokaal bestuur als uitgangspunt voor de samenwerkingsverbanden. De coördinerende, plannende en sturende bevoegdheden die organen ingesteld krachtens gemeenschappelijke regelingen konden bezitten jegens de deelnemende gemeentebesturen zouden worden afgeschaft.

In de staatsrechtelijke literatuur is meerdere malen gewezen op deze draai van de regering.[24] Enkele auteurs komen tot de conclusie dat vanwege de keuze van de regering voor het concept van verlengd lokaal bestuur in de Wgr (zie daaromtrent de volgende paragraaf), gemeenschappelijke regelingen niet meer over algemeen vertegenwoordigende organen zouden kunnen beschikken.[25] Al wordt daarover ook anders gedacht.[26] De regering lijkt echter de mogelijkheid open te houden dat dit onder omstandigheden wel kan, zo zagen we in discussies over de Kaderwet bestuur in verandering en de Wgr-plus. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State lijkt er van uit te gaan dat artikel 4 Grondwet wel degelijk normatief moet worden uitgelegd.[27]

3.2 Wet gemeenschappelijke regelingen

De huidige Wet gemeenschappelijke regelingen[28] is in 1985 van kracht geworden. Deze bouwde voort op de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950[29], die op zijn beurt weer voortborduurde op een wijziging van de gemeentewet van 1931.[30] Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen van 1950 waren zwaardere gewesten ontstaan in veel gebieden, en er waren zelfs regio's met een eigen rechtstreekse legitimatie. In Bijlage 3 is ten behoeve van het overzicht een tijdlijn gepresenteerd.

De wetgever wilde met de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen deze trend doorbreken. De regering maakte de volgende probleemanalyse over de oude wet:

> "Kenmerkend voor de toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen is de vrijwilligheid die aan de samenwerking ten grondslag ligt; via de mogelijkheden tot onthouding van goedkeuring alsmede tot oplegging van regelingen, kan daarin maar in beperkte mate een stroomlijning worden aangebracht. Juist omdat de samenwerking tussen gemeenten in feite van onderop is gegroeid, is een scala van uiterst lichte

[23] *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 27. Zie in dit verband ook *Handelingen II* 1976/77, p. 2158.
[24] Zie voor een uitgebreide analyse De Greef 2011a.
[25] Kortmann 1983, p. 73; Hennekens c.s. (red.) 1985, p. II C-17; Elzinga & De Lange 2006, p. 331; Elzinga 1997, pp. 34-35; Westerweel 2021, p. 129. De regering neemt dit zelf ook als uitgangspunt in de memorie van toelichting bij de Wgr, zie *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, pp. 22-23.
[26] O.a. Kortmann 2008, p. 426 en De Greef 2011a. Vgl. ook Bunschoten 2011 en Bunschoten 2018.
[27] *Kamerstukken II* 2011/12, 33017, nr. 4, p. 2-3. Zie De Greef 2011a.
[28] Wet van 20 december 1984, *Stb.* 1984, nr. 667, zoals gewijzigd bij de Wet van 20 december 1984, *Stb.* 1984, nr. 668. Zie de algehele tekstplaatsing in *Stb.* 1984, nr. 669.
[29] Wet van 1 april 1950, *Stb.* 1950, nr. K 120.
[30] Wet van 31 januari 1931, *Stb.* 1931, nr. 41. Zie voor de tekstplaatsing *Stb.* 1931, nr. 89.

> tot vrij zware regelingen ontstaan, dat voor burgers zowel als voor bestuurders niet goed meer is te overzien. Bovendien werkt toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen facetbestuur in de hand, waardoor garanties voor een samenhangend beleid komen te ontbreken; nog daargelaten dat de Wet gemeenschappelijke regelingen ook voor het gemeenschappelijk te behartigen belang zelf onvoldoende mogelijkheden kan bieden, omdat een gecoördineerd beleid ter zake in het kader van de huidige wet niet van de gemeenten kan worden afgedwongen.
> In de praktijk zijn de bezwaren van het facetbestuur enigszins ondervangen door pregewesten te vormen, waaraan de behartiging van een min of meer breed samenstel van belangen is toevertrouwd. Ons inziens doet dat tegelijkertijd echter weer in een ander opzicht afbreuk aan de samenhang in het beleid. Op lokaal niveau is samenhang immers minder gewaarborgd naarmate meerdere en zwaarwichtiger belangen in samenwerkingsregelingen zijn ondergebracht. Dergelijke belangen worden dan onttrokken aan de beslissingsruimte van de gemeenten, zodat afweging van prioriteiten op dat niveau in het gedrang komt. Dat wordt dan bovendien nog in de hand gewerkt, doordat gemeentelijke uitgaven krachtens een gemeenschappelijke regeling gedaan, verplichte uitgaven zijn, die de financiële ruimte waarover de gemeente vrijelijk kan beschikken, noodzakelijk inperken.
> Heeft toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot een situatie geleid welke op grond van de hiervoor vermelde redenen als weinig aantrekkelijk moet worden beschouwd, daar komt nog bij dat de toepassing met name ook uit democratisch oogpunt bezien bezwaren oproept. Afgezien nog van de reeds genoemde ondoorzichtigheid van het bestuur is publieke en politieke controle op gemeenschappelijk genomen beslissingen minder goed mogelijk, vooral ook omdat het bestuur van een samenwerkingslichaam in de praktijk vaak in beslotenheid vergadert en een behoorlijke regeling voor het afleggen van verantwoording jegens de besturen der deelnemende gemeenten ontbreekt."[31]

Opvallend is dat veel van de bovengenoemde knelpunten, die de nieuwe Wgr dus eigenlijk had moeten oplossen, ook nu nog steeds blijken te bestaan, zoals blijkt uit de analyse in dit rapport. In die zin lijkt de Wgr dus niet helemaal doeltreffend te zijn geweest. In deze paragraaf kijken we vooral wat de uitgangspunten van de wetgever waren om bovenstaande problemen op te lossen.

De regering zag vier oplossingen voor de bovenstaande problematiek, waarvan er drie hier besproken worden. De vierde, een verbod op coördinatie e.d., is namelijk uit het wetsvoorstel geschrapt en nooit ingevoerd.[32] Het ging om de volgende mogelijke oplossingen:

(1) Het strakker aanhalen van de bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers (= verlengd lokaal bestuur);
(2) Méér orde scheppen door bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen binnen door het provinciebestuur vast te stellen samenwerkingsgebieden;
(3) Het bevorderen van openbaarheid.

3.2.1 Verlengd lokaal bestuur

De nauwere banden tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten moet volgens de regering tot uitdrukking komen in[33]:

(a) Bestuurssamenstelling: leden van het vertegenwoordigend orgaan moeten afkomstig zijn van de deelnemende bestuursorganen; de regering vond dat het beste recht doen aan het principe van verlengd lokaal bestuur én het democratiebeginsel[34];
(b) Informatie- en verantwoordingsplichten: op die manier kunnen gemeentebesturen volgens de regering altijd invloed uitoefenen[35];

[31] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 6.
[32] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 2.
[33] Zie nader De Greef 2008.
[34] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 19.
[35] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 21.

(c) Financiën komen van de deelnemers: deelnemende gemeenten moeten het totaal aan gemeentelijke activiteiten kunnen beïnvloeden en daarmee ook het plafond van de kosten, mede omdat het de gemeenten zijn die de middelen moeten opbrengen.[36]

Aandachtspunten die de regering door de jaren heen zag in dit stelsel zijn:

(i) De betrokkenheid van politieke minderheden bij besluitvorming[37]

(ii) Na de dualisering van het gemeentebestuur werd ook gekeken naar de wens om tot gedualiseerd regionaal bestuur te komen waarbij regionale afwegingen beter tot hun recht zouden komen, afgewogen tegen de uitgangspunten van verlengd lokaal bestuur.[38] De regering bleef kiezen voor verlengd lokaal bestuur en zag daarom geen heil in politieke fractievorming op regionaal niveau en evenmin in dualisering.[39] Dualisering en politisering zou het karakter van hulpstructuur aantasten.

Het principe van verlengd lokaal bestuur is bij latere wetswijzigingen steeds als uitgangspunt genomen en nooit verlaten. De meest recente wetswijziging[40] keek daarom ook naar het versterken van de controlemogelijkheden van gemeenteraden en niet naar eigen vormen van democratische legitimiteit.[41] Zo krijgt de raad mogelijkheden voor een regionale enquêtecommissie[42], zienswijzen, een regionale raadsadviescommissie en meer invloed bij wijzigingen van collegeregelingen.[43] Ook de bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamer worden verruimd.[44]

Bij de wetswijziging van 2015[45] werden de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur alsnog verwerkt in de Wet gemeenschappelijke regelingen en daarnaast werd een nieuwe, lichtere vorm van samenwerking geïntroduceerd: de bedrijfsvoeringsorganisatie. De wijziging benadrukte het monistische karakter van gemeenschappelijke regelingen en versterkte daarom de positie van het algemeen bestuur binnen een openbaar lichaam. Daarmee werd de facto ook de rol van gemeentebesturen vergroot, nu die hun belangen kunnen vertegenwoordigen via dat algemeen bestuur. Toch werden ter verduidelijking ook eigen bevoegdheden van het dagelijks bestuur en de voorzitter vastgelegd in de wet en werd ook het interbestuurlijk toezicht op gemeenschappelijke regelingen expliciet geregeld.

De meest recente wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (ingegaan in juli 2022) tenslotte passen ook in deze lijn. De regering wilde daarmee de positie van de gemeenteraden versterken, om zo de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en de besluiten die daar genomen worden te vergroten. Het verlengd lokaal bestuur, zoals dat ten grondslag ligt aan de Wgr, blijft daarbij het uitgangspunt. Binnen dit verlengd lokaal bestuur worden enkele instrumenten ingevoerd die het systeem ‘vervolmaken’, zodat de set aan controlemogelijkheden vergelijkbaar wordt met wat de gemeenteraad binnen de eigen gemeente kan (onderzoekscommissie, raadscommissie e.d.). Die instrumenten moeten veelal door gemeenteraden gezamenlijk ingezet worden, wat in de praktijk een aanzienlijke beperking is. De politieke stok achter de deur die in het bestuur normaliter geldt (de vertrouwensregel), bestaat daarmee bij samenwerking niet of nauwelijks (ingrijpen wanneer inlichtingen niet worden verkregen is bijvoorbeeld lastig). Daarnaast introduceert het wetsvoorstel

[36] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 23.
[37] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, pp. 20-21.
[38] *Kamerstukken I* 2004/05, 27008 en 29532, C, p. 17.
[39] Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29200 VII, nr. 56 . Zie nader Versteden 2004, Schurink 2002 en De Greef 2011b.
[40] Wet van 15 december 2021, *Stb.* 2022, nr. 18. Zie ook De Greef 2019a.
[41] Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 B, nr. 17.
[42] Zie ook De Greef 2019b.
[43] Zie nader PROOF Adviseurs 2018.
[44] Zie ook De Greef 2021.
[45] Wet van 9 juli 2014, *Stb.* 2014, nr. 306. Zie nader De Greef 2014a en 2014b en Franssen 2014.

enkele instrumenten die feitelijk al bestaan, alleen nu moet er iets over geregeld worden (zienswijzenprocedures, inspraak, evaluaties).

3.2.2 Bundeling en integratie

Bundeling en integratie[46] moest een lappendeken aan samenwerkingsverbanden voorkomen. De probleemanalyse van de regering:

> "Een algemeen bekend belangrijk bezwaar van de toepassing van de huidige Wet gemeenschappelijke regelingen is, het is bij herhaling betoogd, het grote aantal gemeenschappelijke regelingen, elk met hun eigen bestuursorganen, vestigingsplaats en territoir.
> Deze veelheid en verscheidenheid van regelingen ***belemmeren de doorzichtigheid en doelmatigheid*** van het bestuur. Het is voor de burger bijna niet bij te houden, bij wie en waar hij zich moet vervoegen als het gaat om een belang dat bij gemeenschappelijke regeling wordt behartigd. De situatie is ook allerminst bevorderlijk voor het ***democratisch gehalte*** van het bestuur. Heel vaak immers strekt de gemeenschappelijke regeling tot behartiging van één belang of van slechts enkele belangen. Dat heeft dan tot gevolg, dat die behartiging, ook al wordt daarover in het openbaar vergaderd […], zich niet in een brede belangstelling kan verheugen.
> Zijn in het algemeen al gemeenschappelijke regelingen een ***hinderpaal*** voor het voeren van een ***samenhangend beleid***, de veelheid van regelingen maakt het er niet beter op. Het beleid immers, dat wordt losgemaakt van het gemeentelijk beleid, doordat het wordt toevertrouwd aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, valt dan nog uiteen in de behartiging van allerlei deelbelangen. Het gevaar van overbelichting van zo een deelbelang is dan geenszins denkbeeldig.
> En ten slotte is de ***efficiency*** van het bestuur allerminst met grote kwantiteit en spreiding van gemeenschappelijke regelingen gediend. Met name in de kleinere gemeenten, waar het lidmaatschap van een bestuursorgaan van een samenwerkingsverband veelal op de schouders van enkelen rust, betekent dit een veelheid van vergaderen op telkens weer andere plaatsen over andere zaken en daarmee een ongewenste versnippering van tijd en capaciteit, alsmede de noodzaak tot extra inspanning om de ***facetbelangen*** zowel onderling als ten opzichte van de «in eigen beheer» behartigde belangen op elkaar af te stemmen."[47]

De regering ziet dus vooral problemen bij de samenhang tussen gemeenschappelijke regelingen, de gebrekkige aandacht voor een gemeenschappelijke regeling vanwege de behartiging van slechts enkele deelbelangen en bij de samenhang in het gemeentelijk beleid.

De bundeling van gemeenschappelijke regelingen (met steeds dezelfde deelnemers) moest dit voorkomen, net als de integratie (samenvoegen van gemeenschappelijke regelingen tot één brede gemeenschappelijke regeling). De Wet gemeenschappelijke regelingen kende ook een nieuwe regeling voor het opleggen van samenwerking. De regering vond dat oplegging makkelijker moest worden, zeker met het oog op de bundeling en integratie, hoezeer dit ook indruist tegen het vrijwilligheidskarakter van samenwerking.[48]

Bij de wetswijziging van 1994[49] werden de mogelijkheden voor oplegging van samenwerking verruimd en gestroomlijnd. De vrijwilligheid van samenwerking zou de effectieve en efficiënte aanpak van bovenlokale problemen te veel hinderen, aldus de regering.[50]

---

[46] Onder gebundelde regelingen verstond de regering gemeenschappelijke regelingen binnen één gebied en wel zodanig, dat aan deze regelingen dezelfde gemeenten deelnemen. Onder integratie van gemeenschappelijke regelingen verstond de regering het samensmelten van zulke regelingen tot één regeling.
[47] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 15 (curs. SDB).
[48] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 24.
[49] Wet van 21 april 1994, *Stb.* 1994, nr. 399.
[50] *Kamerstukken II* 1992/93, 23139, nr. 3, p. 3.

In de jaren ’90 van de 20e eeuw werden bundeling en integratie weer verlaten als uitgangspunten voor het beleid, en uiteindelijk in 2006 ook uit de wet geschrapt.[51] De regering wilde daarmee de Wgr terugbrengen tot de kern: vrijwillige samenwerking.[52] Bij deze wetswijziging werden ook restricties opgelegd aan het opleggen van samenwerking, zodat dit moeilijker werd. Voortaan moest dit op verzoek van een of meerdere deelnemers, anders kon de provincie niet zomaar ingrijpen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bij deze wetswijziging ook aandacht werd besteed aan het feit dat de keuze voor samenwerking wel vrijwillig was, maar dat als men eenmaal koos voor samenwerking deze niet vrijblijvend mocht zijn. Daarom werd een bepaling in de Wgr opgenomen dat gemeentebesturen moeten meewerken aan de uitvoering van besluiten van een bestuur van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan (en thans ook bedrijfsvoeringsorganisatie).
Sedertdien heeft zich echter vaak een roep voorgedaan om te komen tot meer congruente samenwerkingsverbanden, wat feitelijk natuurlijk neerkomt op bundeling.[53] Ook integratie heeft zich voorgedaan, bijv. bij de veiligheidsregio’s. Daarbij werden de voormalige brandweer- en GHOR-regio’s geïntegreerd in de veiligheidsregio’s.

3.2.3 Openbaarheid

De Wet gemeenschappelijke regelingen ging ook voorschrijven dat het algemeen bestuur in het openbaar moet vergaderen. De regering vond dat wanneer besluitvorming bij een gemeente in openbaarheid plaatsvond, dat dit ook het uitgangspunt moest zijn bij samenwerkingsverbanden.[54] De regering erkende overigens ook dat openbaarheid van vergaderingen niet per sé hoeft bij te dragen aan meer interesse.[55]

3.3 Samenvattend

Er is één constante rode draad te ontwaren in de parlementaire geschiedenis rond de Wet gemeenschappelijke regelingen: samenwerking organiseren als verlengd lokaal *bestuur*. Een zelfstandige en volwaardig democratische regionale bestuurslaag is expliciet niet de bedoeling geweest van de grondwetgever en ook niet uitgangspunt van de wetgever bij het ontwerp en het onderhoud van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De argumenten voor dit normatieve constitutionele uitgangspunt om de schaal van de regio als verlengd lokaal bestuur te organiseren zijn als zodanig niet ontleend aan een normatieve democratieopvatting. Het was een reactie op eerdere (mislukte) discussies over herinrichting van het binnenlands bestuur en de worsteling met ‘de regio’ (van gewesten[56], agglomeraties[57] en een Rijnmondraad[58] tot een complete reorganisatie van het binnenlands bestuur[59])[60], en de angst voor een vierde bestuurslaag. Een gemeenschappelijke regeling als verlengd lokaal bestuur moet benadrukken dat er sprake is van een hulpstructuur, en alles wat daarvan afwijkt is in beginsel uit den boze. Zo zijn door de jaren heen op grond hiervan bijvoorbeeld ideeën voor duale

[51] Wet van 24 november 2005, *Stb.* 2005, nr. 668. Zie ook De Vries 2006.
[52] *Kamerstukken II* 1999/2000, 27008, nr. 3, p. 1.
[53] Vgl. Elzinga 2013.
[54] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 22.
[55] *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 15.
[56] *Kamerstukken II* 1970/71, 11246, nr. 2.
[57] Wet van 16 juni 1976, *Stb.* 1976, nr. 344.
[58] Wet van 5 november 1964, *Stb.* 1964, nr. 427.
[59] *Kamerstukken II* 1976/77, 14322, nr. 2.
[60] Zie o.a. Dölle 1990 en Van Vugt 1984. Zie voor een analyse van de voorstellen door de jaren heen Jansen 2017.

gemeenschappelijke regelingen afgewezen, voor politieke fractievorming op regionaal niveau en voor rechtstreekse verkiezingen in de regio.

Het stellen van materiële democratische eisen aan een formele structuur die geen volwaardige democratie mag worden, heeft in de wetgevingspraktijk een voortdurende zoektocht opgeleverd. Hoe organiseer je democratische legitimiteit over de band van verlengd lokaal bestuur? Daarbij zijn twee nadrukkelijke golfbewegingen te zien:

(1) Keuzevrijheid voor samenwerkingspartners versus bundeling/integratie (en congruentie)
(2) Vrijwillige samenwerking versus verplichte samenwerking (lees: opgelegde samenwerking)

Kijkend naar de huidige discussies in het lokaal bestuur, en vooruitlopend op de analyse in het volgende hoofdstuk, kan tot slot worden gesteld dat bijna 40 jaar Wet gemeenschappelijke regelingen en diverse wijzigingen daarin niet veel hebben veranderd in de discussie over de problemen bij gemeenschappelijke regelingen.

4. Hoofdstuk 4 Analyse van bestaand onderzoek

4.1 Veel aandacht voor gebrekkige democratische legitimiteit door de jaren heen

De laatste jaren is er veel aandacht voor het probleem van de gebrekkige democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen, en van regionale samenwerking in bredere zin.

Een soort startpunt kan worden gevonden in het begin van deze eeuw. In de jaren na de dualisering van 2002 ligt de nadruk in de discussies vooral op de veranderingen die de dualisering met zich mee brengt voor de positie van gemeenteraden ten opzichte van de samenwerkingsverbanden, vaak vanuit een juridisch perspectief.[61] Daarbij gaat het met name over de gevolgen van de scheiding van bevoegdheden tussen college en raad voor de inrichting en vormgeving van de governance op regionaal niveau. Tijdens een debat hierover in de Tweede Kamer eind 2004 doet de minister van BZK de toezegging om te komen met een notitie over versterking van de democratische legitimatie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Die notitie, getiteld 'Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden', wordt in oktober 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden. De notitie focust vooral op de beschikbare wettelijke instrumenten (in de Wgr) voor democratische controle door gemeenteraden, en de minister stelt: "Met deze instrumenten is de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen mijns inziens voldoende gewaarborgd, niettemin ervaren betrokkenen hier wel een probleem".[62]

In die eerste jaren na de dualisering is er ook al oog voor de feitelijke rol en positie van de gemeenteraad. Bordewijk schrijft in 2006: "Gemeenteraadsleden maken zich meestal ook niet zo druk over wat er bij gemeenschappelijke regelingen gebeurt. Een enquête van BZK over gemeenschappelijke regelingen onder raadsleden mislukte wegens gebrek aan respons (p. 9). Gemeenteraadsleden gaan zich pas met gemeenschappelijke regelingen bemoeien wanneer er iets misgaat, en dat vooral op financieel gebied".[63]

Overigens wordt er ook (ver) vóór de dualisering al uitgebreid geschreven over de gebrekkige democratische legitimiteit en de geringe betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerking.[64] De monistische context betekent alleen dat deze problemen zich op andere manieren en plekken voordoen. Zo zijn in die tijd de Algemeen Besturen van openbare lichamen veelal uit raadsleden samengesteld, en worden met name dáár dezelfde problemen met democratische legitimiteit aangetroffen als waar de discussie nu nog steeds over gaat.

Bordewijk (2006) laat zien dat ook de klacht dat de rijksoverheid en betrokken partijen onvoldoende doen om het probleem op te lossen, niet bepaald nieuw is. Ruim 15 jaar geleden schrijft hij: "In het archief van BZK valt voor de beide ministers [Remkes van BZK, en Pechtold voor bestuurlijke vernieuwing – red.] voldoende inspiratie op te doen, maar ze kunnen daar ook vinden waarom het tot nu toe niet gelukt is overeenstemming te verkrijgen over iets dat verder reikte dan het steeds maar weer aanpassen van de Wet gemeenschappelijke regelingen".[65]

---

[61] Zie bijvoorbeeld: Geerling, 2008; Elzinga, 2007; De Greef, 2008; Meijer en Bruggeman, 2008; Schurink 2002; Versteden, 2004.
[62] *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VII, nr. 4, p. 1-2.
[63] Bordewijk 2006, p. 7.
[64] Zie bijvoorbeeld: Oosting 1974; Dölle 1990; Derksen 1995; SGBO, 1999; ROB, 2000.
[65] Bordewijk 2006, p. 6.

Vanaf 2015 neemt de aandacht voor de democratische legitimiteit sterk toe. In deze jaren verschijnen steeds meer onderzoeksrapporten, adviesrapporten, rekenkamerrapporten, handreikingen etc. over de rol van gemeenteraden bij regionale samenwerking. Een interessante vraag is hoe dat komt. Heeft het te maken met de decentralisaties in het sociaal domein die na jaren van discussie en voorbereiding in 2015 zijn doorgevoerd, en waarbij regionale samenwerking in diverse opzichten is opgelegd? Komt het door de continue groei van het aantal regionale samenwerkingsverbanden – tussen 2017 en 2020 een groei van samenwerkingsverbanden (in brede zin) van 17 %[66] -, die rond 2015 een omslagpunt heeft bereikt? Heeft het te maken met de optelsom van factoren die het raadswerk hebben verzwaard, en waar in deze jaren veel aandacht voor is?[67] Een sluitend antwoord daarop hebben we niet.

4.2 ‘Geen grip’: raadsleden ervaren een probleem met democratische legitimiteit

Een dominante conclusie van veel publicaties over regionale samenwerking en de democratische legitimiteit ervan, is dat gemeenteraden en -raadsleden problemen ervaren met regionale samenwerking.

Een belangrijke bron voor de onderbouwing van dit breed gedeelde ongemak vormen de achtereenvolgende onderzoeken van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden onder raadsleden[68], waaruit blijkt dat door de jaren heen ongeveer tweederde van de raadsleden (68% in 2013, 57% in 2017 en 60% in 2021) het groeiend aantal gemeenschappelijke regelingen (GR) beschouwt als een bedreiging van de lokale democratie. In diverse andere onderzoeken melden raadsleden dat de afstand tot de besluitvorming in het regionale samenwerkingsverband groot is.[69] Iets anders is dat Steegh (2010) rapporteert dat raadsleden zich teveel op afstand *gehouden* voelen door de bestuurders.

De meest voorkomende klacht van raadsleden is dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in regionale samenwerkingsverbanden. Dit wordt vaak verwoord in termen van ‘geen grip‘ op de samenwerking. Ruim de helft van de door de NVvR ondervraagde raadsleden denkt er zo over, zowel in 2017 als 2021. Dit is ook terug te vinden in veel van de geanalyseerde rekenkamerrapporten. De rapporten stellen dat raadsleden het moeilijk vinden om goede *kaders* te stellen. Andere betrokkenen, zoals griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen, zien ook dat raadsleden daar moeite mee hebben. Het is niet gemakkelijk om de ervaren problemen goed te duiden. Er worden diverse, deels met elkaar samenhangende oorzaken en problemen geïdentificeerd: de inhoudelijk (te) complexe materie, de kwaliteit van de informatievoorziening door de samenwerkingsverbanden en de colleges, overbelasting en werkdruk van de raadsleden, maar ook de (ervaren) grote afstand tot de GR of het samenwerkingsverband. Ook wordt gemeld dat gemeenteraden en -raadsleden de mogelijkheden tot kaderstelling bij een GR als beperkt ervaren, omdat ze geen directe zeggenschap hebben over de begroting van de GR.

Moeite met *controle* op gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden hebben de raadsleden ook. Een deel van de raadsleden geeft aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om hun controlerende taak als raadslid uit te kunnen oefenen op de (uitvoering van) gemeenschappelijke

[66] PROOF & KWINK 2020.
[67] Zie onder meer: ROB 2015, 2016; Commissie-Van den Donk 2016; Commissie-Ollongren 2016; Studiegroep openbaar bestuur 2016.
[68] Overheid in Nederland 2014, 2017 en 2021.
[69] Zie onder meer Traag 2011.

regelingen.[70] Informatievoorziening speelt daarbij een cruciale rol: veel rekenkamerrapporten wijzen erop dat het financieel-technische c.q. technocratische gehalte van P&C-documenten van samenwerkingsverbanden de mogelijkheden van raadsleden om te controleren bemoeilijkt. De informatie is te gedetailleerd of te algemeen en biedt zelden zicht op het bereiken van de gestelde doelen. Het betreft dan niet alleen de informatie zoals die door het samenwerkingsverband zelf wordt geleverd; in het algemeen doen colleges van B&W weinig moeite om uit eigen beweging die informatie te verbeteren of aan te vullen. Dat die informatievoorziening over regionaal beleid in het algemeen te wensen overlaat, is een standaardconclusie in rekenkamerrapporten, zo blijkt.[71]

Het is, tot slot, van belang om op te merken dat in zekere zin niet duidelijk is of gemeenteraden en -raadsleden ook daadwerkelijk geen goede kaders stellen en goede controle uitoefenen op de regionale samenwerkingsverbanden. Dat komt ook omdat we geen duidelijke maatstaven hebben voor de vraag wat goede kaderstelling en controle is.[72]

Democratische betrokkenheid en legitimiteit in de BRE-regio's

Sinds 2021 doen de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot, ondersteund door het ministerie van BZK, in (uiteindelijk) tien Nederlandse regio's onderzoek naar de zogenaamde Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE) die zich daar hebben ontwikkeld. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe succesvol de regio's zijn in het realiseren van publieke waarde, welke factoren hierin een rol spelen en hoe de regionale samenwerking kan worden verbeterd.

Op basis van onderzoek in vijf Nederlandse regio's[73] kan worden geconcludeerd dat raadsleden nut en noodzaak zien van samenwerking in hun regio, maar dat de betrokkenheid van raadsleden nergens groot is. Dat heeft ook negatieve gevolgen voor de controle en sturing op de samenwerkingsverbanden vanuit de raden, hoewel er hier en daar wel pogingen worden gedaan om de betrokkenheid te verbeteren.

Het is van belang te benadrukken dat het BRE-onderzoek zich nadrukkelijk richt op het regionale ecosysteem zoals zich dat heeft ontwikkeld in de onderzochte regio's, en niet op specifieke samenwerkingsverbanden. Het onderzoek biedt daarmee geen direct inzicht in de effectiviteit en democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in de betreffende regio's.

Witte vlekken

Kijkend naar alle beschikbare publicaties zit er weinig eenduidigheid en precisie in de vraag wát raadsleden nu precies lastig vinden als het gaat om hun rol ten aanzien van samenwerkingsverbanden, en wáár ze precies last van hebben. Dat is enigszins inherent aan het soort dataverzameling dat vaak aan deze publicaties ten grondslag ligt, te weten interviews en enquêtes. De (enquête)vragen zijn bovendien niet altijd eenduidig en precies geformuleerd en zijn zelden onderling vergelijkbaar. Uit de sociaalwetenschappelijke literatuur[74] weten we bovendien dat bij het beantwoorden van surveyvragen veel verkeerd gaat: slecht lezen van de vragen, aannames over het onderliggend doel van het onderzoek, sociaal wenselijke antwoorden, en vooral ook verwachtingen en oordelen over rol en

[70] Overheid in Nederland 2014 en 2017.
[71] Zie ook: Peters 2019.
[72] Peters en Castenmiller 2021.
[73] Ten behoeve van dit rapport zijn meegenomen de deelonderzoeken in Friesland, Groningen, Noord-Holland Noord, Noordoost Brabant en Drenthe. Inmiddels is onderzoek gaande in nog vier regio's, en start op korte termijn een vijfde onderzoek.
[74] Zie bijvoorbeeld: Groves 1989.

functioneren van raadsleden (zowel van raadsleden zelf als van andere betrokkenen zoals griffiers of burgemeesters).

Misschien nog wel belangrijker is de vaststelling dat de genoemde publicaties geen duidelijkheid bieden over de vraag in hoeverre de raadsleden door de ervaren problemen daadwerkelijk worden gehinderd in de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taken. We weten niet of de sturing en controle door raden en raadsleden op regionale samenwerking daadwerkelijk onvoldoende is, laat staan wat daarvan de oorzaken zijn.

4.3 Raadsleden maken onvoldoende gebruik van middelen en mogelijkheden voor democratische legitimiteit

Een veelgelezen definitie van het probleem c.q. een uitkomst van onderzoek is dat raadsleden onvoldoende gebruik maken van de middelen en instrumenten die ze hebben om regionale samenwerking te sturen en te controleren. Dit wordt soms (ook) als geringe betrokkenheid of interesse geduid.

Dat raadsleden weinig gebruik maken van de beschikbare (wettelijke) instrumenten is niet alleen een subjectief oordeel, maar is ook empirisch vast te stellen. Dit is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, een constante door de jaren (decennia) heen.[75] Beleidsdocumenten en jaarstukken van samenwerkingsverbanden en concept-zienswijzen die door het college zijn opgesteld worden niet vaak inhoudelijk behandeld door de raden, en er worden weinig vragen bij de raadsbehandeling gesteld; raden gebruiken vaak niet de mogelijkheid om de portefeuillehouders (vooraf) te sturen en (achteraf) te controleren op hun bijdrage aan bestuurlijke overleggen op regionaal niveau; informatiebijeenkomsten georganiseerd door en/of over regionale samenwerkingsverbanden worden slecht bezocht; de meeste raden en raadsleden doen weinig moeite om af te stemmen met andere gemeenteraden in de regio, etc. Ook uit recent wetenschappelijk onderzoek naar de controlerende rol van gemeenteraden blijkt dat raadsleden weinig controle uitoefenen op samenwerkingsverbanden, in vergelijking met andere zaken (zoals financiën of specifieke beleidsonderwerpen).[76]

In één van de weinige empirische onderzoeken naar de effecten van regionale samenwerking stellen Boogers c.s. (2015) op basis van een survey onder raadsgriffiers in vier regio's vast dat gemeenteraden in het algemeen niet zo vaak worden betrokken bij regionale besluitvorming, en ook feitelijk niet zoveel invloed hebben. De griffiers voegen daar in ruime meerderheid aan toe dat de raden ook zelf onvoldoende gebruik maken van de invloedsmogelijkheden.[77] De Kruijf (2019) ziet ook onvoldoende gebruik van instrumenten in 21 grote gemeenten, en ziet daarvoor diverse oorzaken: de colleges sturen niet voldoende op de samenwerking waardoor raden dat ook niet kunnen; de informatieverstrekking vanuit de verbonden partijen is versnipperd en er wordt niet systematisch geëvalueerd; en de raden kunnen zelf ook meer doen om hun invloed te vergroten.

Ook de analyse van de rekenkamerrapporten laat zien dat raadsleden weinig gebruik maken van beschikbare mogelijkheden/instrumenten om kaders te stellen. Een belangrijk voorbeeld is het stellen van kaders bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden; dat doen ze zelden of nooit. Weinig (of eigenlijk geen) raden hebben duidelijke doelstellingen en

[75] Zie bijvoorbeeld Dölle 1990.
[76] Peters en Verhelst 2021.
[77] Boogers c.s. 2015, p. 31.

bijbehorende beleidsindicatoren/KPI's voor het functioneren van de samenwerkingsverbanden vastgesteld – deze zijn hen ook niet aangereikt -, wat dus onvoldoende kaders biedt. Kaderstelling en sturing vindt vooral plaats als er zich incidenten voordoen, dan wil de raad plotseling meer aan zet zijn. De controle is vaak vooral gericht op de financiële aspecten – 'de raad komt alleen in actie als het samenwerkingsverband (extra) geld nodig heeft' is dan een veelgehoorde observatie - en minder op de inhoud van het beleid en de uitvoering. Maar ook als de controle zich op financiële aspecten richt worden beschikbare mogelijkheden vaak niet gebruikt. De P&C-cyclus, zowel de gemeentelijke als die van de gemeenschappelijke regelingen, wordt in het algemeen niet actief aangegrepen door raadsleden.

Het is van belang om hieraan toe te voegen dat de rekenkamerrapporten zeker niet alleen de verantwoordelijkheid bij de raden neerleggen. Meestal wordt ook gewezen op de zwakke informatievoorziening door de samenwerkingsverbanden en de colleges (portefeuillehouders) aan de raden van de deelnemende gemeenten. Een bijna onvermijdelijke constatering in de rekenkamerrapporten is verder dat de samenwerkingsverbanden weinig scherpe doelen meekrijgen van de gemeentebesturen, waarop ook niet goed wordt gestuurd en gecontroleerd.

Publicaties die als uitgangspunt of conclusie hebben dat gemeenteraden en -raadsleden onvoldoende sturen en controleren, benadrukken vaak dat er veel (wettelijke) instrumenten en veel beïnvloedingsmogelijkheden beschikbaar zijn voor gemeenteraden. Dat wordt vaak als synoniem gezien van voldoende of goede democratische legitimiteit: de redenering is dat als de inputlegitimiteit formeel gezien in orde is – als raden op enige wijze invloed hebben op regionale besluitvorming - er dus geen sprake is van een probleem. Dit was al zichtbaar in de eerdergenoemde BZK-notitie uit 2005,[78] en is bijvoorbeeld ook terug te vinden in de publicaties uit 2009 en 2010 van de commissie-Nijpels en van Castenmiller c.s. uit over het functioneren van de Wgrplus-regio's. Daarin wordt betoogd dat er in de Wgrplus-regio's allerhande institutionele garanties en mogelijkheden waren voor betrokkenheid en invloed van gemeenteraden, en dat het *dus* goed was gesteld met de democratische legitimiteit.

Veel van de geanalyseerde publicaties – dat geldt voor de meeste rekenkamerrapporten, maar ook voor rapporten van adviesbureaus en adviesorganen - zijn er (mede) op gericht om de gemeenteraad te ondersteunen met adviezen en aanbevelingen om de beschikbare instrumenten beter te gebruiken, en op die manier zijn positie te versterken en zijn taken c.q. rollen ten aanzien van de regionale samenwerking beter te vervullen. Dit perspectief kan ook worden gevonden in rapporten van bijvoorbeeld de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2015 en 2016, waarin nadrukkelijk wordt gezocht naar manieren om de positie van gemeenteraden binnen het bestaande stelsel te versterken. Ook hier geldt dat het al een decennialange traditie is om raadsleden op deze manier van (ongevraagd) advies te voorzien. Dölle komt al in 1990 met een lijst van 10 concrete aanbevelingen om de rol van raden te revitaliseren. Het lijkt erop dat de term *re*vitalisering hier ongelukkig is gekozen overigens, want er zijn geen aanwijzingen dat het ooit wél goed was gesteld met de invloed van gemeenteraden op regionale samenwerking. In elk geval kunnen we nog lang vooruit met de berg aanbevelingen die gemeenteraden en -raadsleden in de loop van de tijd hebben ontvangen.

Deze traditie van adviezen en aanbevelingen wordt in zekere zin gecomplementeerd door de actieve opstelling van veel raadsgriffiers in dit soort discussies. Ontelbaar zijn de initiatieven, overal in het land, van actieve griffiers en regionale griffierskringen (en soms ook van enkele actieve raadsleden), om hun gemeenteraden te activeren als het gaat om de sturing en controle van samenwerkingsverbanden. In deze initiatieven zijn twee hoofdstromingen te onderkennen. Enerzijds zijn dat initiatieven om binnen

[78] 'Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden', Bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VII, nr. 4.

een gemeenteraad de betrokkenheid bij regionale samenwerkingsverbanden te vergroten, door instelling van bijvoorbeeld raadswerkgroepen of door het benoemen van raadsleden als vaste volgers en controleurs van een specifiek samenwerkingsverband, vaak raadsrapporteurs genoemd. Ook de intensivering van het overleg van de raad met de voor de samenwerkingsverbanden verantwoordelijke portefeuillehouders is een veelgebruikt instrument. Anderzijds zijn het pogingen om raden of raadsleden over gemeentegrenzen heen te laten samenwerken met hun collega-raadsleden uit de andere bij het samenwerkingsverband betrokken gemeenten, in de vorm van regionale raadsbijeenkomsten of -kringen. De websites van de beroepsverenigingen van griffiers en raadsleden staan bol van de best practices, en ook in de onderzochte rekenkamerrapporten wordt hier vaak naar verwezen, maar systematisch onderzoek naar de effectiviteit hiervan of overzichtspublicaties zijn ons niet bekend.

Witte vlekken

De vraag die niet gemakkelijk kan worden beantwoord, is hoe het komt dat raadsleden hun instrumenten en beïnvloedingsmogelijkheden niet (voldoende) gebruiken. Met andere woorden: wat zijn nu precies de barrières voor raadsleden om de beschikbare middelen te gebruiken?

Er zijn diverse voor de hand liggende verklaringen mogelijk. Een deel van het verhaal is de wijze waarop de gemeentebesturen de samenwerkingsverbanden inrichten en aansturen. Daardoor zijn doelen en beoogde prestaties onscherp en zijn rapportages en P&C-documenten onvoldoende bruikbaar voor gemeenteraden. Dat stimuleert hen natuurlijk niet om ermee aan de slag te gaan.

Een meer algemene factor die soms wordt genoemd betreft de ondoorzichtige structuren waarmee regionale samenwerking vaak gepaard gaat. Ook gemeentebestuurders en -ambtenaren worden daardoor overigens gehinderd. Als onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is, maakt dat het lastig voor raadsleden om concrete middelen en instrumenten voor beïnvloeding in te zetten.[79]

Een belangrijke verklarende factor die de laatste jaren vaak ter sprake komt, is de zware (tijds)belasting van raadsleden en de uiterst beperkte ondersteuning van de raad (zie onder meer: ROB 2015 en 2016). Daar is niet veel tegen in te brengen. De parallellen met die andere volksvertegenwoordiging, te weten de Tweede Kamer, zijn in dit opzicht heel groot: ook daarvan wordt vaak gezegd dat de professionele ondersteuning ernstig tekort schiet. Maar tegelijkertijd zijn er niet veel mensen in en om het lokaal bestuur die menen dat meer tijd (en een betere vergoeding) en meer ondersteuning voor raadsleden het probleem van de gebrekkige democratische legitimiteit van regionale samenwerking daadwerkelijk zouden oplossen.

Op basis van de bestaande literatuur is het niet goed mogelijk om te bepalen of en hoe deze en eventuele andere factoren (mee)wegen voor individuele raadsleden. In paragraaf 4.2 stelden we al vast dat enquêtes en interviews over het algemeen geen goed beeld geven van de individuele motieven van raadsleden en de afwegingen die zij maken.

4.4 Geen gedeelde probleemdefinitie

Het blijkt al uit de voorgaande paragrafen, maar moet hier wel expliciet worden opgemerkt: er is geen overeenstemming in de verzamelde literatuur over de vraag wat het probleem van de democratische

[79] ROB 2015, p. 11; Boogers c.s. 2015, p. 31.

legitimiteit precies is en wat de oorzaken zijn. Is de gebrekkige democratische legitimiteit slechts een kwestie van beleving van raadsleden, en zouden ze misschien veel meer sturing en controle kunnen uitoefenen als ze beter gebruik zouden maken van alle instrumenten en middelen die hen ter beschikking staan? Moet democratische legitimiteit worden afgemeten aan de invloedsmogelijkheden van raadsleden of aan hun daadwerkelijke invloed? En een andere, minstens zo belangrijke vraag: gaat het om objectief vastgestelde invloed, of is de beleving en ervaring van de hoofdrolspelers doorslaggevend? Dit laatste onder het mom van de stelling: 'If men define situations as real, they are real in their consequences', of anders gezegd: als raadsleden ervaren dat ze onvoldoende invloed hebben, dan gedragen zij zich daarnaar en is het in zekere zin een feit.

Het antwoord op dit soort vragen is heel verschillend, afhankelijk van de auteur of de publicatie. De diverse categorieën publicaties die we hebben geanalyseerd (wetenschappelijke rapporten, essays, rekenkameronderzoeken, juridische analyses, adviezen van adviesorganen, commerciële adviesrapporten, handreikingen voor bestuurders en ambtenaren) hebben elk eigen invalshoeken, definities en vaak ook een eigen doel c.q. bedoeling. Verder is er weinig onafhankelijk en objectief wetenschappelijk onderzoek beschikbaar, en voor zover dat er wel is, zijn kernbegrippen als democratische legitimiteit niet altijd helder gedefinieerd en afgebakend, zoals bleek in hoofdstuk 2.

4.5 Gebrekkige democratische legitimiteit is inherent probleem van verlengd lokaal bestuur

Diverse publicaties stellen of concluderen dat het probleem van de democratische legitimiteit een fundamenteel probleem is, dat binnen de bestaande taken- en bevoegdhedenverdeling in ons bestuurlijk stelsel niet (volledig) kan worden opgelost.[80] De positie van gemeenteraden en daarmee ook de democratische legitimiteit is in de constructies van verlengd lokaal bestuur per definitie beperkt c.q. gemankeerd. Zo beslissen gemeenteraden niet over de begroting van een gemeenschappelijke regeling, wat een aanzienlijke inperking is van hun budgetrecht in vergelijking met in eigen beheer door de gemeente uitgevoerde taken. De Wet gemeenschappelijke regelingen kan dit probleem niet fundamenteel oplossen, ondanks de achtereenvolgende aanpassingen ter versterking van de positie van gemeenteraden.

Behalve beperkte bevoegdheden is er ook het probleem van de afstand tussen het lokale en het regionale schaalniveau. De (bestuurskundige) analyse is dan dat de afwegingen over beleid (sturing) op een andere plek worden gemaakt dan waar de formele democratische legitimiteit is georganiseerd, namelijk op het niveau van de gemeente en de gemeenteraad. De ROB zegt het als volgt: "Zo komen politiek en beleidsvorming in twee afzonderlijke arena's terecht: *policy without politics* in het regionale samenwerkingsverband, en *politics without policy* in de gemeenteraden en provinciale staten".[81] Daarmee wordt bedoeld dat op regionaal niveau over beleid wordt beslist zonder dat er politieke afwegingen (kunnen) worden gemaakt; in de gemeente(raad) wordt wel politiek bedreven, maar daar ligt niet langer de beslismacht. Een beeldende term die hiervoor wordt gebruikt is die van de *two level game*[82] die met regionale samenwerking gepaard gaat: de volksvertegenwoordigers doen hun werk niet op het niveau waarop feitelijk wordt bestuurd, en de afstand staat goede sturing en controle ernstig in de weg. Diverse publicaties, onder meer van rekenkamers[83] en Boogers (2020), laten zien dat de

[80] Zie onder meer: Peters 2021a; Van den Berg & Boogaard 2018; Boogers 2018; Boogers en Reussing 2018.
[81] ROB, 2021.
[82] De term is afkomstig uit het vakgebied van de internationale betrekkingen (zie onder meer: Stolk c.s. 2018, p. 14).
[83] Zie bijvoorbeeld 'Grip krijgen op Veilig Thuis' in de regio Rijk van Nijmegen, 2018.

afstand tussen de plek waar regionaal beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd enerzijds, en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten anderzijds, voor de meeste raadsleden simpelweg te groot is.

Lessen uit de cases: 'two levels' van raadsleden

In de regio's Drechtsteden en Achterhoek is in zekere zin getracht om de democratische legitimiteit van het niveau van de individuele gemeenteraden deels naar het regionale niveau te tillen, door op regionaal niveau een 'regionale volksvertegenwoordiging' te creëren: de Drechtraad en de Achterhoekraad. Er zijn wel aanzienlijke verschillen in de positie, inrichting en bevoegdheden van beide organen.

Opvallend is dat voor beide cases geldt dat er een kloof ontstaat tussen de raadsleden die actief zijn op het regionale niveau en de raadsleden die dat niet zijn. Uit de diverse evaluaties van het functioneren van de Drechtstedensamenwerking en de Drechtraad daarbinnen blijkt dat het een voortdurend probleem is om de raadsleden die geen lid zijn van de Drechtraad te betrekken bij c.q. te interesseren voor de besluitvorming op regionale schaal. Hetzelfde mechanisme is te zien in het functioneren van de Achterhoekraad. Betrokkenen zien dat het de 'regionale raadsleden' niet goed lukt om de kloof met hun eigen raad te overbruggen.

Het is in dit verband van belang om erop te wijzen dat verlengd lokaal bestuur ooit vooral was bedoeld om samenwerking van gemeenten bij de uitoefening van hun uitvoerende taken mogelijk te maken. Volgens sommige auteurs is gebrekkige democratische sturing op bedrijfsvoeringstaken en andere operationele aspecten van bestuur minder zorgelijk, zolang de gemeenteraad maar invloed kan uitoefenen op de strategische besluitvorming over visie en beleid op het eigen gemeentelijk niveau. Op het moment dat steeds meer beleidsrijke en strategische taken naar het regionale schaalniveau worden getild en daar de politieke afwegingen worden gemaakt – denk aan sociaal beleid, zorg, economische ontwikkeling -, dan gaat de indirecte wijze van sturing en controle door raadsleden die hoort bij verlengd bestuur steeds meer wringen.

Op deze redenering is echter wel een en ander af te dingen. Zo is het niet goed te bewijzen dat intergemeentelijke samenwerking ooit vooral operationeel en uitvoerend was, en in de loop van de tijd steeds vaker ook meer strategisch en politiek-inhoudelijk van aard is geworden. Wie zegt dat de vroegste samenwerkingsverbanden in de tweede helft van de 19e eeuw, vaak gericht op de aanleg en beheer van infrastructuur (wegen, waterleiding, tramlijnen, elektra en telefoon)[84], geen beleidsmatige afwegingen maakten? En er vallen ook vraagtekens te plaatsen bij de redenering dat gemeentelijke bedrijfsvoering niet politiek is en geen actieve bemoeienis van de raad vergt. Veel bestuurders beweren dat graag met grote stelligheid, maar bedrijfsvoering is natuurlijk nauw verbonden met strategische aangelegenheden van de gemeente.

Witte vlekken

In zekere zin is iedereen het eens met de stelling dat regionale samenwerking onvermijdelijk gepaard gaat met minder of gebrekkige democratische legitimiteit. In die zin is er geen witte vlek. De vraag is vooral of dit als een (groot) probleem moet worden beschouwd. Over die vraag verschillen de meningen aanzienlijk. Je ziet daarnaast dat op de plekken waar serieus wordt geprobeerd om de lokale democratische legitimiteit aan te vullen met een regionale democratische legitimiteit (zie ook paragraaf

[84] Zwaan, 2005.

4.8), al gauw problemen ontstaan. Een dergelijke regionalisering van de democratie is niet volgens iedereen wenselijk.

4.6 Nauwelijks zicht op effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking

Het is in algemene zin niet mogelijk om op basis van het beschikbare materiaal uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking in ons land. Objectief (wetenschappelijk) onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking wordt, op een enkele uitzondering na[85], niet vaak gedaan. Dat is een interessante constatering gezien het feit dat het vergroten van de doelmatigheid vaak een belangrijke overweging is voor gemeenten om regionaal samen te werken.[86] Als er wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan, is het vaak vooral gericht op verklarende factoren voor succesvolle of effectieve samenwerking, en niet op het feitelijk vaststellen van de mate van effectiviteit.

Een belangrijke reden voor het geringe aantal onderzoeken is ongetwijfeld dat het vaak niet goed mogelijk blijkt om objectief vast te stellen of de doelstellingen van samenwerking zijn behaald.[87] Verschillende deelnemers aan de samenwerking, en actoren bínnen die deelnemers, hebben verschillende doelen, en die doelen verschuiven ook vaak door de tijd. Op welke doelen richt je dan het onderzoek? Als we daar ook nog de kosten tegenover willen plaatsen, wordt het nog moeilijker te meten. Want welke kosten tel je mee? Kijk je alleen naar financiën of ook naar bestuurlijke en maatschappelijke kosten? En hoe weeg je kosten en baten tegen elkaar af: hoeveel overleg en inspanningen mag het kosten om regionaal zaken af te stemmen?

Het weinige onderzoek dát er is, veelal naar samenwerking op typische uitvoeringstaken, geeft een gemengd beeld. Alleen voor belastinginning is er duidelijk bewijs van doelmatigheid.[88] Allers en De Greef (2018) stelden verder vast dat samenwerking tussen gemeenten gemiddeld niet leidt tot lagere uitgaven van gemeenten. Voorn (2020) deed uitgebreid onderzoek naar de verklarende factoren voor prestaties en democratische legitimatie van verbonden partijen[89] in het Nederlands lokaal bestuur; dat leidt tot inzicht in relevante causale verbanden, maar over de effectiviteit en doelmatigheid zegt het weinig: de gegevens waren enkel gebaseerd op een survey onder directeuren van de onderzochte organisaties.

Adviesbureaus onderzoeken met regelmaat regionale samenwerkingsverbanden in opdracht van de deelnemende gemeentebesturen, waarbij ook wordt getracht uitspraken te doen over de opbrengsten ervan. De rapporten zijn altijd bedoeld als basis voor besluitvorming over toekomstige stappen. Hoewel dergelijke rapporten vaak relevante inzichten bevatten over de ontwikkeling van de samenwerking en de onderlinge verhoudingen binnen het samenwerkingsverband, zijn er geen betrouwbare conclusies uit te trekken over de bereikte doelen en andere effecten van de samenwerking. Daarvoor zijn de rapporten simpelweg niet geschreven.

---

[85] Boogers c.s. 2015 en 2016; Van Genugten c.s. 2017; De Kruijf 2019. Daarnaast is er veel economisch georiënteerd internationaal wetenschappelijk onderzoek naar prestaties en doelmatigheid van de diverse (rechts)vormen van publieke dienstverlening, waaronder intergemeentelijke samenwerking. Daaruit blijkt onvoldoende grond voor eenduidige conclusies over doelmatigheidsvoordelen (zie bijv .Bel & Gradus 2018; Allers & De Greef 2018).
[86] Boogers c.s. 2016; Allers & De Greef 2018.
[87] Boogers c.s. 2016, p. 20.
[88] Allers & De Greef 2018.
[89] Een categorie die deels uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) bestaat.

De effectiviteit en doelmatigheid van ambtelijke fusies, een heel specifiek soort samenwerkingsverbanden, zijn wel in een overzichtsstudie onderzocht.[90] Volgens deze studie dragen ambtelijke fusies bij aan realisatie van gestelde doelen: verbetering van de kwaliteit van externe dienstverlening en de interne dienstverlening (aan college van B&W en gemeenteraad), vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, een sterke reductie van de bedrijfsvoeringslasten, versterking van de bestuurlijke kracht in de regio en het vergroten van de kansen voor medewerkers. Maar ook hier moet worden getwijfeld aan de objectiviteit van de resultaten, aangezien de auteurs als adviseurs veel van de ambtelijke fusies in Nederland hebben begeleid. Voor één van de onderzochte fusies kwam een rekenkameronderzoek tot heel andere conclusies.[91]

Rekenkamers nemen af en toe in hun onderzoeken wel de vraag mee naar de effectiviteit of doelmatigheid van een regionaal samenwerkingsverband. Dan blijkt vaak dat die vraag moeilijk kan worden beantwoord. Bij de start van de samenwerking zijn diverse ambities geformuleerd, maar zelden of nooit in meetbare termen, en dus kan niet worden vastgesteld of die worden gehaald. Laat staan dat kan worden onderzocht of dat efficiënt is gebeurd. Zo wilden in 2021 11 Limburgse rekenkamer(commissie)s hun gemeenteraden informeren over de effectiviteit en doelmatigheid van de Limburgse belastingsamenwerking. Daarover bestonden sterk uiteenlopende beelden bij de colleges en ambtelijke organisaties enerzijds, en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten anderzijds. Met veel moeite kon worden vastgesteld dat het vrij aannemelijk was dat de gemeenten veel geld hadden bespaard door de samenwerking. Die conclusie bleek in overeenstemming met een wetenschappelijke studie naar de doelmatigheid van belastingsamenwerking.[92] Maar over de belangrijke doelstelling van ‘gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening’ van de Limburgse belastingsamenwerking konden geen uitspraken worden gedaan, bij gebrek aan een nulmeting en afspraken over kwaliteitsindicatoren.[93]

Witte vlekken

De vraag of samenwerking tussen gemeenten bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van bestuur is lastig te beantwoorden op basis van bestaand objectief onderzoek, wetenschappelijk of anderszins. Dat kan zonder meer als een witte vlek worden beschouwd. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het bijzonder complex is om hier (bruikbaar) onderzoek naar te doen.

4.7 Democratische legitimiteit versus effectiviteit en bestuurlijke slagvaardigheid

In de discussie over het regionaal democratisch tekort wordt nog wel eens ingebracht: “wil je meters maken, dan moet de democratische input en controle nu eenmaal wijken”. Anders gezegd: het organiseren van democratische legitimiteit doet in de praktijk afbreuk aan de effectiviteit en daadkracht van de samenwerking. Het is een krachtig en voor de hand liggend beeld, maar het is om twee redenen mogelijk misleidend. In de eerste plaats zijn de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden geen vaststaand gegeven (zie vorige paragraaf). In de tweede plaats is het de vraag of er wel sprake is van een causale relatie: leidt een geringe democratische legitimiteit wel tot meer effectiviteit, of andersom: leidt meer democratische legitimiteit wel tot een lagere effectiviteit?

[90] Van de Laar c.s. 2016.
[91] Rekenkamer Barendrecht 2016.
[92] Nianounakis en Blank 2017, geciteerd in: Allers & De Greef 2018.
[93] Eindrapport rekenkameronderzoek BsGW, 2021.

De verzamelde onderzoeken en rapporten bieden niet veel empirische basis voor uitspraken over de vermeende negatieve relatie tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van regionale samenwerking. Boogers (2020) ziet in de gang van zaken rondom de regionale energiestrategieën aanwijzingen voor een omgekeerde relatie: waar de democratische verankering goed geregeld is en goed functioneert, leidt dit tot een hogere effectiviteit. In 2016 stelden Boogers c.s. vast dat in de helft van alle onderzochte gemeenten regionale besturen bijdragen aan de realisatie van lokale beleidsdoelen zonder dat dit ten koste gaat van de invloed van de gemeenteraad hierop, volgens de ondervraagde gemeentesecretarissen en griffiers. Het proefschrift van Rutgers (2022) over de ontwikkeling van de samenwerking in krimpregio's Achterhoek en Hoeksche Waard laat overtuigend zien hoe na een energieke en succesvolle start na enkele jaren het enthousiasme voor de samenwerking verdwijnt. Zij wijt dat onder meer aan de wens tot formalisering van de samenwerking. Maar alternatieve verklaringen zijn er ook: zo laat het onderzoek zien dat de samenwerking stilvalt op het moment dat het tijd is om te komen tot daadwerkelijke uitvoering van de gezamenlijk opgestelde agenda. Is er wel sprake van vermindering van effectiviteit, of stokt de samenwerking voordat het tijd is om überhaupt over effecten te kunnen spreken?

Spanning tussen legitimiteit en slagvaardigheid in de Drechtsteden

De evaluatie van de Drechtstedensamenwerking uit 2018 benoemt een aantal inherente spanningsvelden in de samenwerking, waaronder de tegenstelling tussen legitimiteit en slagvaardigheid. De legitimiteit gaat volgens de onderzoekers ten koste van de slagvaardigheid. Dit is een gevolg van het beperkte draagvlak, steun en betrokkenheid bij de samenwerking, en het vertrouwen in elkaar en in de samenwerking - de onderzoekers noemen dit de 'informele legitimiteit' - op met name bestuurlijk niveau. In reactie daarop ontstaat een overdaad aan afstemming, overleg, gezamenlijkheid en compromissen. Het is goed om hier de redenering van de onderzoekers te preciseren: *door onvoldoende vertrouwen van bestuurders en politici in de onderlinge samenwerking zijn steeds meer procedurele garanties en afspraken nodig. Die zitten, volgens de meeste betrokkenen, vervolgens de slagvaardigheid van de samenwerking in de weg.* Deze redenering lijkt sterk op die van Rutgers (2022). Het is daarbij van belang om op te merken dat slagvaardigheid niet hetzelfde is als effectiviteit.

Witte vlekken

Het is evident dat we hier op een belangrijke witte vlek stuiten: wat is de relatie tussen democratische legitimiteit enerzijds, en bestuurlijke effectiviteit en slagvaardigheid anderzijds? Kan deze relatie in algemene zin worden getypeerd, of is het afhankelijk van de (juridische) vorm van het samenwerkingsverband, van de aard van de samenwerking (uitvoerend, beleidsrijk, etc.), van het beleidsterrein of -domein, of van andere factoren? En kan deze relatie überhaupt wel worden onderzocht, gezien de uiteenlopende visies op, en definities van democratische legitimiteit en de moeilijk meetbare effectiviteit van regionale samenwerking?

4.8 Regionaal georganiseerde democratische legitimiteit stuit op problemen

Het onderzoek laat zien dat op diverse plekken in het land serieus wordt geprobeerd om democratische legitimiteit op regionaal niveau te organiseren. Goed beschouwd betreft het een soort continuüm van hele lichte vormen van betrokkenheid van gemeenteraden – denk aan informatie- of

netwerkbijeenkomsten op regionale schaal – tot geïnstitutionaliseerde invloed (met bevoegdheden) voor een regionaal orgaan van raadsleden. Die meer geïnstitutionaliseerde vormen van regionale democratische legitimiteit leiden in de praktijk tot allerlei problemen, zo blijkt uit enkele onderzoeken en evaluaties van regionale samenwerking.

Een eerste type probleem kan worden omschreven als **bestuurlijke drukte**, en heeft betrekking op de organisatorische complexiteit die democratische legitimiteit met zich meebrengt. Geregelde overleggen tussen portefeuillehouders en hun ambtenaren zijn eenvoudiger te organiseren dan de democratische inbreng van gemeenteraadsleden op regionale schaal. De praktijk van democratische legitimiteit wordt vaak getypeerd als 'formaliseren', 'optuigen', 'bestuurlijke drukte', 'bureaucratie' en 'overlegcircus'. In de Drechtsteden was alle energie die ging zitten in het functioneren van de Drechtraad, met onder meer de maandelijkse vergaderingen, een terugkerende klacht, die uiteindelijk ook heeft bijgedragen aan de afschaffing ervan.

Daarnaast is er het veelgenoemde probleem van de **politisering** of teveel (partij)politiek op regionaal niveau. Dat stuit op grote bezwaren bij bestuurders, maar ook bij (een deel van) de individuele gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Daarbij gaat het allereerst om regionale fractievorming, ofwel de organisatie van de democratische legitimiteit langs partijpolitieke lijnen. Daarvan zijn slechts enkele voorbeelden te vinden: alleen in de Drechtraad en in mindere mate de Achterhoekraad is hierover gerapporteerd. De gemeentebestuurders en 'gewone' raadsleden zien met lede ogen aan dat de raadsleden die actief zijn op het regionale niveau het gemeentelijk belang soms ondergeschikt maken aan het regionale belang. Dit is goed terug te zien in de evaluatie van de Achterhoekraad, waar de onderzoekers in de evaluatie in 2021 de volgende interessante observatie verwoorden:

> "De Achterhoek Raad gedraagt zich politieker dan oorspronkelijk beoogd. Het is natuurlijk onmogelijk om politici te verwijten dat ze politiek bedrijven, maar er is een ervaren *risico om een minderheid in eigen raad via de Achterhoek Raad als meerderheid terug te krijgen* [cursivering door de auteurs]. Wij denken dat als de Achterhoek Raad niet meer rolvast gaat opereren, het draagvlak voor dit orgaan kan wegvallen".[94]

Duidelijk is dat de Achterhoekraad krediet verliest bij (een deel van) de gemeenteraden en gemeentebestuurders op het moment dat daar regionale belangen leidend worden. Dat wordt beschreven in termen van onvoldoende verbinding tussen de Achterhoekraad en de gemeenteraden, en verlies van draagvlak bij de raden voor de beraadslaging en besluitvorming op regionaal niveau. Lokale partijen zijn in dit opzicht kritischer dan fracties van landelijke partijen.[95] Daarbij hoort ook benadrukking van de term *verlengd* lokaal bestuur. In de evaluatie luidt de bijbehorende aanbeveling: "Verlengd lokaal bestuur (…) vraagt om verlengde politieke democratische legitimiteit, anders kost dit draagvlak bij lokale gemeenteraden".[96] Ditzelfde patroon is ook zichtbaar bij de Drechtraad, en ook bijvoorbeeld in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, waar in de tussenevaluatie uit 2017 wordt gesteld dat de gemandateerde raadsleden slechts zeer beperkte interesse en betrokkenheid van de rest van hun raden ondervinden bij de MRDH.[97]

Tussen de regels door lijkt er in het hierboven genoemde citaat over de Achterhoek ook te staan dat de raden en bestuurders van de kleine gemeenten in de Achterhoeksamenwerking zich verzetten tegen

[94] Stolk en Van den Berg 2021, p. 30.
[95] P. 35
[96] P. 38.
[97] De Vries, Van den Berg en Blomaard 2017, p. 14.

(vermeende) dominantie door de grootste gemeente Doetinchem. Ook in de Drechtstedensamenwerking is dit altijd een gevoelig punt gebleven. Het is in dat opzicht tekenend dat in Dordrecht altijd meer steun is geweest voor de Drechtraad dan in andere deelnemende gemeenteraden.

Opvallend is dat het tegenovergestelde van regionale belangenbehartiging ook als problematisch wordt omschreven. 'Kerktorenpolitiek' heet dat dan in de Achterhoek, zo blijkt uit de evaluatie, en het wordt als een remmende factor beschouwd, stelt ook Rutgers in haar analyse van de Achterhoeksamenwerking.[98] Kanttekening daarbij is dat Rutgers het heeft over de samenwerking tot 2018, terwijl de Achterhoekraad in zijn huidige vorm en rol pas in dat jaar is ingesteld.

Een tweede kwestie die vaak als 'te politiek' wordt benoemd, betreft raadsleden die op regionaal niveau tot politieke uitspraken (proberen te) komen over zaken die strikt genomen niet tot het takenpakket van het samenwerkingsverband behoren. "Breed wordt ervaren dat de Achterhoek Raad moet oppassen om buiten de kaders te treden van waarvoor hij is opgericht", schrijven de onderzoekers in de evaluatie uit 2021. Gedoeld wordt dan op raadsleden die het debat aangaan of moties indienen over regionale aangelegenheden die niet tot het domein van de Achterhoeksamenwerking behoren, maar die zij voor de regio van belang vinden. Een concreet voorbeeld is een motie over het openhouden van voldoende ziekenhuizen in de regio.

Het is interessant om nog eens naar bovengenoemde 'politiseringsproblemen' te kijken met in het achterhoofd de door diverse auteurs beschreven 'depolitiseringsstrategie' van bestuurders in regionale samenwerkingsverbanden. 'Depolitisering is de smeerolie van regionale samenwerking', schrijven Van den Berg en Boogaard (2021),[99] en zij verklaren daarmee deels het gebrek aan grip dat raadsleden ervaren: het lukt niet om er politiek van te maken, en dat is nu ook juist de bedoeling geweest bij de opzet en inrichting van de samenwerking. Ook Boogers heeft op diverse plekken[100] beschreven hoe in samenwerkingsverbanden zoals GGD's, Omgevingsdiensten, arbeidsmarktregio's en Veiligheidsregio's met succes is gewerkt aan het herdefiniëren van regionale politieke keuzes tot 'noodzakelijkheden van wettelijke, economische, medische, verkeerskundige of andere technische aard'. Ook veel samenwerking op het gebied van economische ontwikkeling doet precies dat volgens Boogers: 'In plaats van een inhoudelijk politiek debat te voeren over de gewenste balans tussen economie en duurzaamheid of tussen innovatie en werkgelegenheid worden in deze *economic boards* op een verzakelijkte, apolitieke manier afspraken gemaakt over economische structuurversterkingen'.[101]

[98] P. 106
[99] Pp. 26-27.
[100] Zie onder meer 2019 over de RES, en 'Regie in de regio' uit 2018.
[101] 2018, p. 5.

De federatiegemeente: organisatie van regionale democratische legitimiteit

In 2019 schreef de minister van BZK in haar Kamerbrief over de toekomst van het openbaar bestuur[102] dat zij het concept van de federatiegemeente wilde verkennen, als middel om de democratische legitimiteit van regionaal bestuur te versterken.

Het idee was niet nieuw. Al in 2000 pleitte de toenmalige hoogleraar Korsten voor invoering van de zogenaamde '**regiogemeente'** met een direct gekozen regiogemeenteraad. Ook staatsrechtgeleerde Elzinga kwam in 2009 met een variant[103], de zogenaamde '**stadsgemeente'**. En in 2018 deden de Kempengemeenten een serieuze poging om te komen tot een federatiegemeente: idee was dat de individuele gemeenten bleven bestaan, en dat daarnaast een federatiegemeente zou worden opgericht met een eigen federatieraad en federatie-college (het dagelijks bestuur), die bevoegdheden overgedragen zouden krijgen van de gemeentebesturen.[104]

De door Berenschot in 2020 uitgevoerde verkenning van het concept van de federatiegemeente[105] ziet een federatiegemeente als een organisatievorm met een democratisch gelegitimeerd orgaan op centraal en decentraal niveau, dat twee 'hoofdsmaken' kan hebben: ofwel de gemeente is het centrale niveau ('de federatie'), die is opgebouwd uit decentrale onderdelen (*gemeentelijke federatie*), ofwel de gemeente is het decentrale niveau en vormt samen met andere gemeenten het centrale niveau ('de federatie') (*regionale federatie*). In de verkenning worden vormen verkend en voor- en nadelen geanalyseerd, maar de onderzoekers onthouden zich zorgvuldig van het trekken van conclusies. Logische vervolgstappen zijn vervolgonderzoek en praktijkexperimenten, maar hier is het tot op heden niet van gekomen.

Witte vlekken

De ervaringen met daadwerkelijk georganiseerde regionale democratische legitimiteit in Nederland roepen vooral aanvullende vragen op. Wat ging er goed, en wat ging er precies mis met bijvoorbeeld de Drechtraad? Hoe moeten we klachten over het functioneren van een dergelijke regionale raad precies duiden: wat gaat er precies mis, bij wie zit de weerstand, welke belangen worden geraakt of geschaad? Is er in objectieve zin iets te zeggen over de kwaliteit van de beraadslaging en besluitvorming in regionale organen zoals de Achterhoekraad, de Twenteraad en de Drechtraad, en de rol die zij spelen in het functioneren van de samenwerking in de regio? Hetzelfde geldt voor de lichtere vormen van regionaal overleg en afstemming tussen raden en raadsleden van samenwerkende gemeenten. Dit zijn zonder meer witte vlekken in het beschikbare onderzoek.

4.9 Stapeling van samenwerkingsverbanden en de kwestie van incongruentie

Vanuit het (theoretisch) perspectief van democratische legitimiteit is het een serieus probleem dat op regionale schaal geen integrale afwegingen worden gemaakt, omdat de samenwerking per beleidsterrein in aparte verbanden is ondergebracht. Al bij de herziening van de Wgr begin jaren '80 van de vorige eeuw werd door de regering gewezen op de nadelen van dergelijk 'facetbestuur' voor de

[102] *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 7.
[103] Elzinga 2009a en Elzinga 2009b.
[104] Zie o.a. De Kroon en Van de Laar 2018, De Kroon en De Greef 2018 en Van Winsen 2019. Zie ook https://vng.nl/betoog-peter-maas-en-ed-mol-van-bladel-de-federatie-als-nieuwe-bestuursvorm.
[105] Vellekoop, Dreef en De Greef 2020.

samenhang van beleid.[106] De Greef heeft er recentelijk weer op gewezen, onder meer in een position paper voor de Tweede Kamer in 2020:

> *Een ander belangrijk pijnpunt is de democratische afweging tussen verschillende belangen binnen de gemeente. Bij integraal bestuur hoort ook een integrale belangenafweging. De verscheidenheid aan gemeenschappelijke regelingen (en andere samenwerkingsverbanden) waaraan een gemeentebestuur deelneemt leidt tot verkokering van de beleidsdomeinen. Iedere koker lijkt daarbij zijn eigen gemeenschappelijke regeling te krijgen. Deze verkokerde beleidsvoorbereiding én besluitvorming komt ook nadrukkelijk terug in relatie tot het budgetrecht van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft immers slechts beperkte invloed op het budget van een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie, laat staan op de keuze hoeveel budget aan het ene domein en aan het andere wordt toegekend.*[107]

We hebben ten behoeve van dit rapport geen (empirisch) onderzoek naar de integraliteit van regionaal bestuur en de relatie met effectiviteit of democratische legitimiteit aangetroffen.

Een andere, maar wel verwante kwestie betreft de incongruentie van samenwerkingsverbanden: samenwerking in steeds wisselende samenstellingen. De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen legde er in 2020 veel nadruk op. De analyse was dat het een effectieve en efficiënte aanpak van maatschappelijke problemen in de weg staat. Ook wordt gesteld dat incongruente regio-indeling leidt tot onduidelijkheid voor “inwoners, bedrijven en *volksvertegenwoordigingen*”. Of dat echt zo is, is op basis van onderzoek niet vast te stellen. De oorzaak voor de ontstane situatie is complex: gemeentebesturen kiezen deels zelf, bewust of onbewust, wisselende samenwerkingsverbanden op de diverse beleidsterreinen. Maar het is ook de verkokering op rijksniveau die leidt tot steeds andere regio-indelingen, waarbij het wettelijk verplichte karakter een extra complicerende factor is. Boogers c.s. (2016) zagen geen positief, en soms zelfs een negatief effect van congruente samenwerking op democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit. Deze ietwat verrassende conclusie kan worden verklaard doordat congruentie vaak gedwongen is – als er in een regio geen andere partners voor handen zijn -, en gedwongen samenwerking nu eenmaal niet bevorderlijk is voor succes. Het BRE-onderzoek laat zien dat congruentie, met name aangetroffen in de regio Friesland, niet tot meer betrokkenheid en tevredenheid bij raadsleden leidt.

BRE-onderzoek: wat is het effect van de ‘stapeling’ van samenwerkingsverbanden?

Het BRE-onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot richt zich op het bestuurlijk regionaal ecosysteem (BRE) van decentrale overheden en hun onderlinge samenwerkingsverbanden in een aantal specifieke Nederlandse regio’s.

Het BRE-onderzoek lijkt geen aanwijzingen te bieden dat de stapeling van samenwerkingsverbanden in een regio tot problemen met de legitimiteit leidt. Maar er is in dat onderzoek niet op die manier naar gezocht, moet daar meteen aan worden toegevoegd. De focus van het BRE-onderzoek ligt op de vraag hoe succesvol de regio’s zijn in het realiseren van publieke waarde, welke factoren hierin een rol spelen en hoe de regionale samenwerking kan worden verbeterd.

Andersom geformuleerd is de vraag of congruente samenwerking in een regio – dat wil zeggen samenwerking in steeds dezelfde samenstelling - voordelen oplevert in termen van democratische betrokkenheid en legitimiteit. Omdat het zorgt voor herkenbaarheid zou dat een effect kunnen zijn.

[106] Zie hoofdstuk 3.
[107] De Greef 2020.

Daarvoor biedt het BRE-onderzoek geen ondersteuning. In de regio Friesland vallen de samenwerkingsverbanden grotendeels samen met de provincie, maar dat leidt niet tot andere uitkomsten voor de gemeten lage democratische betrokkenheid en legitimiteit bij raadsleden.

Witte vlekken

Op het vlak van de impact van het samengaan van meerdere samenwerkingsverbanden voor de democratische legitimiteit en de effectiviteit van de samenwerking zijn de witte vlekken groot. Dat de stapeling van samenwerkingsverbanden in een regio afbreuk doet aan de integraliteit van bestuur staat niet ter discussie. Door de verkokering wordt het voor gemeenteraden naar alle waarschijnlijkheid (nog) moeilijker om integrale afwegingen te maken, wat niet goed is voor de democratische legitimiteit. Die verkokering kan ook niet goed zijn voor de effectiviteit van het bestuur, zou je zeggen. Onderzoek hiernaar hebben we echter niet aangetroffen.

Dat congruente samenwerkingsverbanden in een regio zouden (kunnen) bijdragen aan de effectiviteit van het bestuur, lijkt voor de hand te liggen. Maar het verzamelde materiaal, onder meer in het BRE-onderzoek, geeft hier geen uitsluitsel over.

4.10 Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke partijen

Als het in de literatuur gaat over democratische legitimiteit van regionale samenwerking, betreft dat zelden of nooit burgers en hun betrokkenheid of invloed op regionale samenwerking. In de bestudeerde publicaties zijn hier nauwelijks bruikbare noties over aangetroffen. Zonder dat we het kunnen uitsluiten, is ons inziens ook niet te verwachten dat hier in onderzoek aandacht aan wordt besteed. Als regionale samenwerking voor volksvertegenwoordigers al zo ver weg staat, lig het niet voor de hand om te denken dat dit voor (niet-politiek actieve) burgers anders ligt. In het boekje ter gelegenheid van de opheffing van de Drechtraad wordt vermeld dat van de in 2014 ingestelde mogelijkheid tot inspreken in de praktijk nauwelijks gebruik werd gemaakt.[108]

Alleen in het eerdergenoemde BRE-onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot wordt systematisch aandacht besteed aan draagvlak c.q. democratische legitimiteit. In elk van de vijf onderzochte regio's is onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van inwoners, door middel van een enquête. Uit het onderzoek blijkt dat burgers zich in sommige regio's beduidend meer betrokken voelen bij 'de regio' dan in andere regio's: in Groningen, Noord-Holland Noord en Friesland veel meer dan bijvoorbeeld in Noordoost Brabant. Belangrijke kanttekening is dat betrokkenheid bij de regio in geografische zin wordt bedoeld en niet zozeer de regio als bestuurlijke constellatie. Van daadwerkelijke betrokkenheid van burgers bij regionale samenwerking is in het onderzoek geen sprake. Betrokkenheid bij politiek-bestuurlijke processen op regionale schaal blijkt lastig te organiseren: zo werd dit in Groningen gedaan in het kader van de totstandkoming van de regionale energiestrategie (RES), maar dit werd door bestuurders als moeizaam ervaren. Opvallend is in dit verband de constatering "dat gesprekspartners [in de regio – red.] aangeven dat het tot nu toe niet goed is gelukt om samen met inwoners verder te kijken dan naar hun eigen achtertuin". En ook wordt geconstateerd: "Pas als het gevolgen heeft voor de directe omgeving komen inwoners in beweging, aldus gesprekspartners".[109] Een vergelijkbare constatering is ook vaak te vinden in onderzoek naar burgerparticipatie op lokaal niveau. Zonder er hier uitgebreid op in te gaan, noteren we dat burgerbetrokkenheid bij de eigen omgeving in

[108] Drechtsteden 2021.
[109] BRE-rapport Groningen (2021), pp 55-56.

de ogen van dergelijke bestuurders en ambtenaren vaak blijkbaar niet als volwaardige betrokkenheid wordt beschouwd. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat er weinig is geïnvesteerd in het organiseren van regionale burgerbetrokkenheid.[110]

Een zijweg die we niet ongenoemd willen laten, betreft de relatie tussen het groeiend maatschappelijk onbehagen en het afnemend vertrouwen in de politiek en de overheid enerzijds, en de groei van het aantal en gewicht van regionale samenwerkingsverbanden en de ervaren legitimiteitsproblemen anderzijds. Die relatie wordt niet expliciet gelegd, maar onder meer Van den Berg en Kok (2021)[111] raken er wel aan in hun essay over wat zij 'regionaal maatschappelijk onbehagen' noemen. Ook Boogers wijst op dit probleem: het is moeilijk om maatschappelijke conflicten over energievraagstukken, huisvesting of andere regionale kwesties in goede banen te leiden als er geen openbaar politiek debat over wordt gevoerd.[112] Het doet ook denken aan het invloedrijke betoog over 'de verplaatsing van de politiek'[113] uit de jaren '90 van de vorige eeuw. In de opsomming van plekken waar politiek en democratisch debat naar waren 'verdwenen' – dat betrof onder meer Europa en ZBO's - ontbraken regionale samenwerkingsverbanden, maar ze zouden moeiteloos in het rijtje en de bijbehorende analyse van de gevolgen ervan hebben gepast.

Tot slot past hier nog een opmerking over de betrokkenheid van andere externe partijen, met name bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Sinds een aantal jaren worden bestuurlijke samenwerkingsverbanden op regionale schaal regelmatig 'omgebouwd' tot samenwerkingsverbanden van overheden (gemeenten en soms de provincie) met bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Voorbeelden zijn te vinden in de elders in dit rapport beschreven samenwerking in de regio's Achterhoek en Twente, maar er zijn er meer. Op zich is dergelijke samenwerking, vaak 'triple helix'-samenwerking genoemd, niet nieuw natuurlijk – het bekendste voorbeeld uit de Eindhovense Brainport-regio dateert al uit de jaren '90 van de vorige eeuw -, maar de trend om de klassieke regionale bestuurlijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling om te vormen naar een dergelijke samenwerkingsvorm is dat wel. Deze samenwerking met niet-bestuurlijke partners betreft in feite geen democratische legitimiteit in klassieke, politiek-bestuurlijke zin, maar het wordt, door de betrokken overheden, wel vaak als maatschappelijk draagvlak beschouwd of benoemd. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in de nieuwe governance-arrangementen in deze samenwerkingsvormen geen grote rol is weggelegd voor de gekozen volksvertegenwoordigers.

Witte vlekken

Onderzoek naar de feitelijke betrokkenheid van burgers bij regionale samenwerkingsverbanden en hun besluitvormingsprocessen ontbreekt, maar lijkt ook niet bijzonder zinvol. Wel zinvol is de vraag of er voorbeelden zijn van directe betrokkenheid (of de wens daartoe) van burgers bij regionale issues, en hoe dat er in de praktijk aan toe gaat. In hoeverre is hier sprake van een vorm van directe democratische legitimiteit, en in hoeverre biedt dit kansen en mogelijkheden voor versterking van de democratische legitimiteit van regionale samenwerking?

[110] Planbureau voor de Leefomgeving 2020.
[111] Van den Berg en Kok 2021.
[112] Boogers 2020.
[113] Witteveen, Bovens, Derksen, Kalma & Becker 1995.

Een tweede witte vlek betreft de genoemde triple helix-samenwerking die in diverse regio's naast of in de plaats van bestuurlijke regionale samenwerking is gekomen. Is dit een trend, waar komt dit vandaan, en wat zijn de gevolgen in termen van effectiviteit en democratische legitimiteit? Dat zijn vragen waar de literatuur vooralsnog geen antwoord op heeft.

5. Slotbeschouwing

Regionale democratische legitimiteit als zorgenkindje

De democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen geldt al sinds jaar en dag als een zorgenkindje. Al in 1990 stelt de Groningse staatsrechtgeleerde Dölle in een beschouwing de positie van de gemeenteraden in gemeenschappelijke regelingen aan de orde, en constateert dat gemeenteraden daarin feitelijk nauwelijks een rol spelen. Hij plaatst deze problematische situatie terecht in de context van de onbesliste discussies over de hervorming van de bestuurlijke organisatie van Nederland en de gestaag voortgaande regionalisering van het Nederlandse openbaar bestuur. Een decennium eerder, in 1979, had de bestuurskundige Oosting al een heldere analyse van die bestuurlijke discussie gemaakt onder de titel 'Regionaal bestuur: lacune en oplossingen'. Daarin stelt hij dat de oplossing van het probleem van de regionale lacune in ons land vastloopt in eindeloze bestuurlijke discussies, en voegt daaraan toe: "Elke poging tot vormgeving van het regionaal bestuur worstelt met het afwijzen van de vierde bestuurslaag. Deze afwijzing heeft kenmerken van een politiek dogma gekregen: algemeen geldend en niet ter discussie staand". Deze stelling staat 43 jaar later nog steeds overeind, en vormt de achtergrond voor de discussie over de democratische legitimiteit van regionale samenwerking.

Wat we wel en niet weten

Er wordt ook al heel lang over de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen geschreven en gesproken. Er ligt een dikke stapel rapporten van adviesbureaus en rekenkamers en ook de wetenschap heeft zich niet onbetuigd gelaten. Toch valt op dat er weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar zijn over het feitelijk functioneren van de regionale democratie in zijn diverse aspecten. Wel zijn er in de loop van de tijd veel beelden en percepties opgehaald, van raadsleden, maar ook van bestuurders - vaak in opdracht van bestuurders - over ervaren knelpunten van democratische legitimiteit. Zelden wordt daarbij geëxpliciteerd welke opvattingen over democratische legitimiteit en regionaal bestuur aan die ervaringen ten grondslag liggen, of op welke aspecten van democratische legitimiteit wordt gedoeld. We weten in feite niet waarover deelnemers precies ontevreden zijn en in hoeverre dit begrijpelijk of misschien zelfs terecht is. Daardoor zijn er, ondanks de indrukwekkende hoeveelheid literatuur, toch belangrijke witte vlekken in de beschikbare kennis.

We begonnen aan dit onderzoek met de verwachting dat het een kwestie was van het bijeenvegen van een grote hoeveelheid publicaties. Maar dat bleek een misrekening. Het heeft ons als onderzoekers in alle eerlijkheid verbaasd hoe weinig eenduidig en objectief onderbouwd het beeld van de gebrekkige democratische legitimiteit van regionale samenwerking eigenlijk is. Nog minder bewijs is er voor de vermeende negatieve relatie tussen democratische legitimiteit en de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking. Niet alleen omdat de effectiviteit (en zeker de doelmatigheid) van regionale samenwerking lastig te onderzoeken is, maar ook omdat er weinig bekend is over impact van democratische betrokkenheid. Leidt meer democratische legitimiteit tot minder effectiviteit, of zorgt het juist voor een grotere effectiviteit? De wetenschap blijft het antwoord op deze vraag nog schuldig. De analyse van de vele lokale rekenkamerrapporten leverde in dit opzicht ook teleurstellend weinig op: weinig diepgang, weinig echt inzicht in de effectiviteit van samenwerkingsverbanden en de daadwerkelijke rol van gemeenteraden, en vooral veel van hetzelfde.

Probleem en oplossing zijn lastig te onderscheiden

Het vraagstuk van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen heeft veel weg van wat in de literatuur een ongestructureerd probleem wordt genoemd, een *wicked problem*. Oorzaak en gevolg zijn moeilijk uit elkaar te houden en probleem en oplossing lopen door elkaar heen. Bovendien speelt hierbij dat de kwestie niet neutraal is, terwijl de norm van voldoende democratische legitimiteit uiteenvalt in verschillende aspecten die niet noodzakelijk met elkaar zijn te verenigen. Waar de een klaagt over gebrek aan ruimte voor inspraak en debat van volksvertegenwoordigers, ziet de ander een verlies aan outputlegitimiteit als er niet voldoende snel en adequaat kan worden opgetreden. Bovendien is niet duidelijk welke eisen precies aan welke spelers gesteld worden en mogen worden. Heeft een raadslid gelijk als hij klaagt dat hij niet goed is geïnformeerd, of klaagt een wethouder terecht dat raadsleden te weinig belangstelling tonen voor de informatie die wel beschikbaar is? En ten slotte is ook niet duidelijk wat het uitgangspunt van de oplossing moet zijn. Zijn de regionaal belegde taken een gegeven en is het gebrek aan democratische legitimiteit vervolgens het probleem, of is de maximale hoeveelheid democratische legitimiteit die je via verlengd lokaal bestuur kunt organiseren het gegeven en is het groeiend aantal regionaal belegde taken vervolgens het probleem? Is het vertrekpunt wat raadsleden zouden kúnnen doen of misschien zelfs zouden moeten doen, of begint de redenering met wat het raadslid feitelijk doet? Dergelijke vragen worden zelden of nooit expliciet aan de orde gesteld en behandeld.

Het is een feit dat raadsleden niet alle middelen inzetten…

Een deel van de literatuur, vaak juridisch van aard, kijkt met een meer theoretische blik naar de democratische legitimiteit en richt zich op de mogelijkheden die het stelsel de lokale volksvertegenwoordigers biedt om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in regionale samenwerkingsverbanden en de gemeentebestuurders ter verantwoording te roepen. Die mogelijkheden zijn er zeker, in de vorm van wettelijke instrumenten en middelen om kaders te stellen en de bestuurlijke gang van zaken te controleren, en worden vaak weinig gebruikt door raadsleden. Goed beschouwd is het niet gemakkelijk om dat te verklaren. Het is verleidelijk om dit op het conto te schrijven van de zware belasting van raadsleden en het gebrek aan goede ondersteuning. Dit zijn feitelijke problemen die de laatste jaren breed worden onderschreven, en waar ook concrete oplossingen voor worden gezocht door gemeenteraden, griffiers, VNG en het ministerie van BZK. Het actief volgen van regionale besluitvormingsprocessen en controleren van de uitvoering, zo nodig in overleg met andere gemeenteraden in de regio, is een bijzonder arbeidsintensief proces.

…Maar de democratische legitimiteit van regionaal bestuur kent fundamentele begrenzingen

Werken aan democratische betrokkenheid en legitimiteit is voor raadsleden een zware klus, dat staat buiten kijf. Punt is dat het gebrek aan betrokkenheid en interesse van raadsleden iets is dat al decennia lang wordt waargenomen. De vraag is dus inmiddels gerechtvaardigd of het een probleem is van de raadsleden of van de regionale samenwerking. Het blijkt meer een inherent probleem van regionale samenwerking, waar bestuurlijke afwegingen en uitvoering plaatsvinden op een ander niveau dan waar de gemeenteraadsleden actief zijn én zijn verkozen. De politieke dynamiek van hun raadswerk en hun staatsrechtelijke mandaat zijn lokaal en niet regionaal, wat betekent dat de meeste raadsleden regionale samenwerking logischerwijze beschouwen als een spreekwoordelijke ‘ver van hun bed-show’. Ons inziens is de discussie daarmee echter niet afgedaan. De vaststelling dat raadsleden onvoldoende actief zijn in het gebruik van hun beïnvloedingsmogelijkheden is voor met name veel bestuurders een manier om de verantwoordelijkheid voor het probleem van de democratische legitimiteit bij de gemeenteraden en -raadsleden neer te leggen. Nogal wat raadsleden voelen dat zelf ook zo overigens. Maar als het

nooit is gelukt om raden op bevredigende wijze hun rol te laten spelen op het regionale niveau, dan zegt dat iets, en kunnen we dat niet simpelweg afdoen als tekortschieten. Het probleem is fundamenteler van aard.

Wat onderzoekers kunnen bijdragen

De meer fundamentele kant van de discussie over de democratische legitimiteit van regionale samenwerking betreft de vraag wat zwaarder moet wegen: het uitgangspunt dat het regionaal bestuur een bestuurlijke hulpstructuur is en moet blijven, of de wens tot het optimaliseren van de democratische legitimiteit van de regionaal belegde taken. Die vraag kan uiteindelijk niet door onderzoekers worden beantwoord.

Onderzoekers kunnen wel bijdragen aan onderbouwing van de politieke besluitvorming hierover, door onder meer een geëxpliciteerde confrontatie van wat bestuurlijk en bestuurskundig gezien effectief regionaal bestuur is, wat politicologisch realistisch is om van volksvertegenwoordigers te verwachten en wat staatsrechtelijk past in het ontwerp van de democratische rechtsstaat. Veel onderzoek is wat dat betreft wezenlijk monodisciplinair, zo blijkt ook uit de voor dit onderzoek verzamelde publicaties. Er is daarentegen behoefte aan meer werkelijk multidisciplinair onderzoek, waarin niet alleen de invalshoeken uit de verschillende disciplines bijeen worden gebracht, maar ook verrijking in termen van de gebruikte onderzoeksmethoden mogelijk is. Meer aandacht voor internationale vergelijking en de probleemdefinities en oplossingen daar kan ook een bijdrage leveren, is onze overtuiging.

De bredere context van de lokale democratie

Tot slot willen we de discussie over de democratische legitimiteit van regionale samenwerking graag in een wat breder perspectief plaatsen. De ervaringen in regio's waar serieus is geprobeerd de democratische legitimiteit van samenwerking op regionaal niveau te organiseren – de Drechtsteden zijn het beste voorbeeld - zijn niet overwegend positief, zo moeten we constateren. De raadsleden zelf zijn verdeeld, en bestuurders zijn er in het algemeen niet enthousiast over.

Het is goed om nog eens te kijken naar de gesignaleerde problemen van die regionale raden en de andere vormen van regionale democratie: stroperigheid en veel procedurele discussies; teveel politiek bedrijven, en discussies voeren over zaken waarover je niet gaat; bestuurlijke drukte en hoge kosten voor alle betrokkenen in termen van stukkenstromen en lange avonden. Het zijn klachten die iedereen in het lokaal bestuur bekend zullen voorkomen. Dit is precies wat vaak over het functioneren van gemeenteraden in algemene zin wordt gezegd. Zou het kunnen dat de klachten over regionaal georganiseerde democratische legitimiteit die over lokale democratie weerspiegelen? En wat zegt dat dan precies? Zijn dit gewoon de kosten die met democratie gepaard gaan, en moeten we daar niet teveel onze oren naar laten hangen? Democratie kost nu eenmaal inspanning en tijd, en dat mag nooit een excuus zijn om het dan maar af te schaffen. Of zijn de problemen die in de regionale democratie zichtbaar worden dezelfde als die op lokaal niveau spelen? Werkt de democratische sturing en controle op lokaal niveau misschien net zo slecht? Misschien zijn de regionale samenwerkingsverbanden dankbare objecten om de onvrede en onmacht van veel raadsleden op te projecteren, maar heeft die onmacht in feite op veel méér betrekking dan alleen regionale samenwerking. Wij hebben het antwoord niet, maar het onderzoek zet wel aan tot nadenken.

Literatuur

Allers, M. A., & De Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, *44*(1), pp. 127-150.

Bel, G., & Gradus, R..(2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: New developments in local public service delivery. *Local Government Studies* 44(1), pp. 11-21.

Berg, C.F. van den & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Berg, C.F. van den, & Lelieveldt, H. (2021). *Zo kan het wél. Regioprovincies slimmer bestuurd: de casus Fryslân en Zeeland.* Den Haag: Montesquieu Instituut.

Berg, C.F. van den, & Van Vulpen, B. (2019). *Democratie van streek?* Over regionale vertegenwoordiging. In *Groot onderhoud of kruimelwerk?: Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel,* pp. 57-74. Den Haag: Montesquieu Instituut.

Berg, M. van den, & Boogaard, G. (2021). Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's. *S&D, 78*(2), pp.23-30. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Boer, A. (2021, 2 april). Gemeente verliest grip op miljardencircus: er zijn zóveel samenwerkingsverbanden dat niemand ze meer controleert. *De Stentor.* Geraadpleegd van https://www.destentor.nl/regio/gemeente-verliest-grip-op-miljardencircus-er-zijn-zoveel-samenwerkingsverbanden-dat-niemand-ze-meer-controleert~a343bba6/

Boogers, M.J.G.J.A. (2020). Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen. *Beleid en Maatschappij, 47*(2), pp. 210-215. Den Haag.

Boogers, M.J.G.J.A. (2013). *Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert.* Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A. (2014). Strategie, structuur en samenleving: drie dimensies van regionale uitvoeringskracht. *Bestuurswetenschappen, 68*(2), pp. 13-31. Den Haag.

Boogers, M.J.G.J.A. (2017a). Democratische sturing, controle en verantwoording van de regio. *Bestuurswetenschappen, 71*(3), pp.3-4. Den Haag.

Boogers, M.J.G.J.A. (2017b). Een regionaal democratisch gat? *Bestuurswetenschappen, 68*(1), pp.3-4. Den Haag.

Boogers, M.J.G.J.A. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A. (2019). *Energie en democratie. Hoe democratisch invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt.* Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M. (2020). Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen. *Beleid en Maatschappij*, 47(2), 210-215.

Boogers, M. & Torenvlied, R. (2017). *Reflectie bij Evaluatie Regeling Regio Twente*. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie.* Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen, 73*(2), pp.22-46. Den Haag.

Boogers, M.J.G.J.A., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, p. 31. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A., Klok, P. J., Denters, B., Sanders, M., & Linnenbank, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit.* Enschede: Universiteit Twente.

Bordewijk, P. (2006). Gemeenschappelijke regelingen zijn vooral een financieel probleem. *B&G (Bank voor Nederlandse Gemeenten).* Den Haag.

Braak, H. ter, Koopman, E., & Van Bruggen, A. (2017). Democratische legitimiteit verbonden partijen. *TPC.*

Broeksteeg, J.L.W. (2008). Duitse Kreis als alternatief voor de huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. *De Gemeentestem,* 2008/51. Deventer: Wolters Kluwer.

Bunschoten, D. E. (2011). Grondwet en het Waterschap-Denkend aan Holland. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 22.

Bunschoten, D.E. (2018). Commentaar op artikel 4 in P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.) (2018), *Tekst & Commentaar Grondwet*. Wolters Kluwer: Deventer.

Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters. *Res Publica, 51*(3). Leiden.

Castenmiller, P., Keur, P., & Woudenberg, B. (2010). *Plussen en minnen. Evaluatie Wgr-plus.* Den Haag: BZK.

Commissie-Nijpels (2009). *De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's.* Den Haag: VNG.

Commissie-Ollongren (2016). *Maatwerk-democratie.* Den Haag: VNG.

Commissie-Van den Donk (2016). *Op weg naar meervoudige democratie.* Den Haag: VNG.

Dalfsen, F. van, Vellekoop, L., Heerwaarden, A. van & Camps, T. (2018). *Verstandig Versterken. Rapport onderzoek en adviezen doorontwikkeling regionaal arrangement gemeente Dordrecht.* Utrecht: Berenschot.

Dalfsen, F. van, Vellekoop, L., Heerwaarden, A. van & Camps, T. (2018). *Bevindingen Drechtsteden. Bijlage 3 bij onderzoeksrapport Verstandig Versterken*. Utrecht: Berenschot.

Dam, M. van (2019). Controleren van gemeentelijke samenwerking. *Tijdschrift voor Toezicht,* 2019/3, pp.104-105. Den Haag: Boom Uitgevers.

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018) *Werkende samenwerking: Een handreiking voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de gemeentegrenzen overstijgen.* Den Haag: VNG.

Denters, B. (2016). Controle en verantwoording in veranderend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen, 70*(1), pp. 37-54. Den Haag.

Denters, B. (2017). Regionale democratie: spel zonder grenzen… *Bestuurswetenschappen, 71*(1), pp. 3-4. Den Haag.

Denters, B., Klok, P. J., Boogers, M., & Sanders, M. (2016,). Inter-municipal cooperation: A democratic deficit? In: *24th IPSA World Congress on Political Science*, pp. 23-28. Poznan.

Derksen, W. (1995). Lokale zelfstandigheid en regionale samenwerking. *Bestuurswetenschappen* (1), pp. 57-67. Den Haag.

Derksen, W. (2016, 25 november). *Gemeenten: ga niet samenwerken* [Oratie]. Bestuurdersdiscours 'De kracht van de keten', Den Haag.

Dölle, A.H.M. (1990). Gemeenteraad en gemeenschappelijke regeling. *Tijdschrift voor Ontslagrecht*, 1990/11, pp. 254-257. Den Haag.

Doornhof, H., & Hofman, A.H.J. (2022). De herontdekking van de Wet gemeenschappelijke regelingen. *De Gemeentestem,* 2022/2. Deventer: Wolters Kluwer.

Drechtsteden (2021). *De Drechtraad 2004-2021. Raadsleden in het Algemeen Bestuur.* Uitgave Drechtsteden.

Dreef, S., Clemens, S., Vellekoop, L. & Berg, C. van den (2021a). *BRE-Casusonderzoek: Het BRE Fryslân.* Utrecht: Berenschot & RUG/Campus Fryslân.

Dreef, S., Van der Beek, P., S., Vellekoop, L., Van der Bijl, J. & Berg, C. van den (2021b). *BRE-Onderzoek: Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem Groningen, Eindrapport.* Utrecht: Berenschot & RUG/Campus Fryslân.

Dreef, S., Niekerk, J. van, Heerwaarden, A. van, Stockmann, E. & Berg, C. van den (2021c). *Eindrapport: Het BRE Noord-Holland Noord. BRE casusonderzoek.* Utrecht: Berenschot & RUG/Campus Fryslân.

Dreef, S., Clemens, S., Dalfsen, F. van & Berg, C. van den (2021d). *Eindrapportage: Het BRE Noordoost Brabant, BRE casusonderzoek.* Utrecht: Berenschot & RUG/Campus Fryslân.

Elzinga, D.J. (2009a). Richt stadsgemeenten op. *Binnenlands Bestuur* 2009/7, p. 23.

Elzinga, D.J. (2009b). Stadsgemeente: ei van Columbus. *Binnenlands Bestuur* 2009/9, p. 21.

Elzinga, D.J. (2013). De dreiging van congruente samenwerkingsverbanden. *De Gemeentestem*, 2013/31. Deventer: Wolters Kluwer.

Elzinga, D.J. & De Lange, R. (2006). *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht.* Deventer: Wolter Kluwer.

Elzinga, D.J. & Tjeenk Willink, H.D. (1997). *Het Nederlandse kiesrecht.* Deventer: Wolters Kluwer.

Elzinga, D.J. (2007). De WGR staat niet toe dat gemeenteraden in hun keuzevrijheid worden beknot. *Binnenlands Bestuur.*

Elzinga, D.J. (2016a). Gemeenschappelijke regeling is van de gemeenten. *De Gemeentestem,* 2016/31. Deventer: Wolter Kluwer.

Elzinga, D.J. (2016b). Regio dreigt zelfstandig te worden. *Binnenlands Bestuur,* 26 februari 2016.

Elzinga, D.J. (2018). Zeker toekomst voor federatiegemeente. *Binnenlands Bestuur,* 14 september 2018.

Engels, H. (2017). Gemeenteraad weer aan het hoofd. *Bestuurswetenschappen, 71*(2), pp. 3-4. Den Haag.

Franssen, P.E.M. (2014). De Wet gemeenschappelijke regelingen nu goed geregeld? *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, 2014/124. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Geerling, R. (2008). Onbevoegd genomen besluiten door gemeenschappelijke regelingen. *Sociaal Bestek,* 2008/2. Zeist.

Genugten, M.L. van, de Kruijf, J.A.M., Zwaan, P.J., & Thiel, S.V. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking.* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Goeting, T.N.F. (2015). In mandaat besloten. Een onderzoek naar de praktijk van mandaatverlening aan Regionale Uitvoeringsdiensten. *De Gemeentestem,* 2015/112, pp.601-610. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2008). De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! *De Gemeentestem,* 2008/107. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2011a). Gemeenschappelijke regelingen en dualisering. *Openbaar Bestuur,* 2011/5, pp. 19-23.

Greef, R.J.M.H. de (2011b). Interne politieke verantwoording bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam: een farce? *De Gemeentestem,* 2011/56. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2011c). Reorganisatie van de bestuurlijke organisatie en democratische legitimatie: Artikel 3 EP EVRM en artikel 4 Grondwet onder de loep genomen in het licht van de komende wijzigingen in de bestuurlijke organisatie. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht,* 2011/3, pp. 265-290. Nijmegen: Wolf Publishers.

Greef, R.J.M.H. de (2012a). Binnenregionale decentralisatie: de paradox van verdergaande regionalisatie. *De Gemeentestem,* 2012/54. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2012b). Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen. *De Gemeentestem,* 2012/95. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2013a). De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? *De Gemeentestem,* 2013/125. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2013b). De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. *De Gemeentestem,* 2013/110. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2015a). De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? *De Gemeentestem,* 2015/125. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2015b). De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. *De Gemeentestem,* 2015/110. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2019a). Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking? Over bevoegdheidstoekenning bij intergemeentelijke samenwerking en de gevolgen voor de democratische legitimatie. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, *2019*(4), pp. 3-14.

Greef, R.J.M.H. de (2019b). Raadsonderzoek naar intergemeentelijke samenwerking. *De Gemeentestem,* 2019/162. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de (2019c). Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht,* 2019/4, pp. 368-378. Nijmegen: Wolf Publishers.

Greef, R.J.M.H. de (2020). *De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft zijn grenzen bereikt.* Position paper t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen d.d. 1 oktober 2020.

Greef, R.J.M.H. de (2021). Naar een échter versterking van de decentrale rekenkamer!? *De Gemeentestem,* 2021/87. Deventer: Wolters Kluwer.

Greef, R.J.M.H. de, Huntjes, L.C.L. & Arnold, D.A. (PROOF Adviseurs 2018). *Versterking gemeenteraden bij effectieve samenwerking?* Rotterdam: PROOF Adviseurs.

Groenleer, M.L.P. (2016). *De regio als redding?: Over de governance van ruimte en plaats in de netwerksamenleving.* Oratie Universiteit Tilburg.

Groenleer, M.L.P. (2020). Toezicht, de stad en de regio. *Tijdschrift voor Toezicht, 10*(3), 89-92. Den Haag: Boom Uitgevers.

Groenleer, M.L.P., & Verheul, W. J. (2017). Regiovorming: Tussen inhoud en institutionalisering. *Bestuurskunde, 26*(2), 3-10. Den Haag.

Groot, J.F. de (1995). Het fiscaal instrumentarium van gemeenschappelijke regelingen. *Belastingblad,* 1995/341. Deventer: Wolters Kluwer.

Groves, R. (1989). *Survey errors and survey costs*. New York: John Wiley.

Hennekens, H.Ph.J.A.M. (Red.) (1985). *Praktijkboek Gemeenschappelijke Regelingen.* Den Haag: VUGA.

Herweijer, M. (2011). Kan het kabinet Rutte gemeenten voorschrijven samen te werken?. *Bestuurswetenschappen, 65*(3), 50-63. Den Haag.

Hulst, J. R. (2000). *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering. Een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting* [Proefschrift]. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

IPO (2002). *Op schaal gewogen: regionaal bestuur in de 21ste eeuw*. Den Haag.

Jansen, O.J.D.M.L. (2017). Blauwdruk en rode lap: het middenbestuur in Nederland. *De Gemeentestem,* 2017/142. Deventer: Wolters Kluwer.

Jongkind, D.K. (2022). Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg? *De Gemeentestem,* 2022/10. Deventer: Wolters Kluwer.

Kennispunt Twente (2017). *Evaluatie Regeling Regio Twente*.

Koekoek., P. & Elken, C. (2021). *Samen werken voor Drenthe. Drentebrede afspraken voor Drentse gemeenschappelijke regelingen, gemeenteraden en colleges*. VDG bestuur & Griffierskring Drenthe.

Kolk, J. van der (2011). *Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van Gemeenten voor samenwerking of herindeling* [Masterscriptie, Vrije Universiteit Amsterdam].

Korsten, A.F.A. (2000, update 2017). *De regiogemeente: Een alternatief voor gemeentelijke herindeling of toch niet?*

Korsten, A.F.A., Becker, B.L., & Van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten.* Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers.

Kortmann, C.A.J.M. (1983). *De Grondwetsherziening 1983.* Deventer: Wolters Kluwer.

Kortmann, C.A.J.M. (2008). *Constitutioneel Recht.* Deventer: Wolters Kluwer.

Krol, G.F.J. (2006). Reactie op het artikel van mr. D.H. de Vries, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006'. *De Gemeentestem,* 2006/164. Deventer: Wolters Kluwer.

Kroon, A. de & Greef, R.J.M.H. (2018), *Federatie en herindeling gewogen: Toekomst van de Kempengemeenten*. Mei 2018.

Kroon, A. de & Laar, S. van de (2018), *Sterk merk, sterk bestuur!*: *De bestuurlijke toekomst van de vijf Kempengemeenten nader bezien. De bevindingen en het advies van de onafhankelijke procesbegeleider. Februari 2018.*

Kruijf, J.A. de (2019). *Gewaardeerde verbonden prestaties. De gemeenteraad en beoordeling van prestaties van verbonden partijen*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Laar, S. van de, Spannenburg, D., Bicer, Y., Van Diemen, J. (2016). *Samen sterker en toch apart.* Utrecht: Seinstra Van de Laar.

Meijer, W.W. & Bruggeman, C.W.C.A. (2008). De perikelen rondom bevoegdheden in intergemeentelijke sociale diensten. *PS Documenta,* 2008/11, pp. 1059-1071.

Ministerie van BZK (2008). *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*. Bijlage (notitie) bij Kamerstukken II 2005/06, 30300 VII, nr. 4

Ministerie van BZK (2010). *Reader Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking*. Utrecht.

Mooij, S.T. & De Rooij, P.W. (2009). *Samenwerking vergeleken. Vergelijkend onderzoek naar de bestuurlijke inrichting en de werkwijze van gemeenschappelijke regelingen*. In opdracht van Stadsgewest Haaglanden. BMC.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2021). *Handreiking: Grip en controle op regionale samenwerking.* Den Haag.

Noppen, P. van (2011). Nieuwe regio West Brabant: Samenwerken of herindelen. *B&G (Bank voor Nederlandse Gemeenten).* Den Haag.

Ommeren, F.J. van (2003). De rechtsstaat als toetsingskader. In F. J. van Ommeren, & S. E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, pp. 7-22. Den Haag: Boom Uitgevers.

Oosting, M. (1979). Regionaal bestuur: lacune en oplossingen. *Tijdschrift voor Ontslagrecht, 5(*12). Den Haag: Boom Uitgevers.

Opdam, H., & Galesloot, F. (2013). Financiële risico's en kapitaalinbreng bij gemeenschappelijke regelingen. *B&G (Bank voor Nederlandse Gemeenten).* Den Haag.

Overheid in Nederland (2014). *Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling*. In opdracht van Raadslid.nu, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Horst.

Overheid in Nederland (2017). *Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Horst.

Overheid in Nederland (2021). *Raad & Regionale samenwerking 2021. Derde landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling.* In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Horst.

Peters, K. (2019). Controleren van gemeentelijke samenwerking: Een blik op interbestuurlijk toezicht vanuit het perspectief van gemeenteraden. *Tijdschrift voor Toezicht, 10*(3), pp. 93-103.

Peters, K. (2021a). De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de positie van gemeenteraden. In: *Impuls voor een sterke lokale democratie? Reflecties na vier jaar Democratie in Actie*, pp. 18-27. Den Haag.

Peters, K. (2021b). Interbestuurlijke verhoudingen: De covid-19-crisis versterkt actuele ontwikkelingen. In WRR en KNAW, *Covid-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*, pp. 120-126. Den Haag.

Peters, K., & Castenmiller, P. (Red.) (2021). *Controle als democratische waarde: Verslag van een verkenning van controle en verantwoording in het lokaal bestuur.* Brummen: Stichting Decentraal Bestuur.

Peters, K., & Verhelst, T. (2021). *Controle door raadsleden: Een verkenning van de praktijk van controle in gemeenteraden (publieksversie).* Maastricht: Universiteit Maastricht.
Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). *Regionale Energie Strategieën: een tussentijdse analyse*. Den Haag.

PROOF Adviseurs & KWINK groep (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden.* Den Haag.

Pröpper, I.M.A.M., Kessens, H., & Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie–Samenwerking decentrale overheden.* Vught: Partners +Pröpper.

Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.* Den Haag.

Raad voor de Financiële Verhoudingen (2015). *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*. Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2000). *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle.* Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2003). *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken.* Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015a). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015b). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.* Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *Advies 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie.* Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2021). *Droomland of Niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's.* Den Haag.

Rekenkamer Barendrecht (2016). *Samen en nog steeds apart. Realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*. Rotterdam.

Rutgers, J. (2022). *Van panacee tot paradox. De interne dynamiek van regionale samenwerking in Nederlandse krimpgebieden* [Proefschrift]. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Schaap, L., & Van den Dool, L. (2013). *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking.* Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Schaap, L., Colombo, C.M., Damen, M., & Karsten, N. (2018). Hybride stadsregionaal bestuur belicht: effectiviteit en legitimiteit in vier grootstedelijke gebieden. *Bestuurskunde, 27*(2), pp. 39-48. Den Haag.

Schaap, L., De Graaf, L.J., & Van Ostaaijen, J.J.C. (2010). Democratisering van governance: Oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde,* 2010/4, pp. 58-66. Den Haag.

Scheltema, M. (1989). De rechtsstaat. In J.W.M. Engels e.a. (Red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle.

Schurink, M. (2002). Dualisering gemeenschappelijke regelingen: Waarheen leidt de weg? *Overheidsmanagement,* 2002/7-8.

SER (2017). *Regionaal samenwerken. Leren van praktijken.* Den Haag.

SGBO (1999). *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen.* Den Haag.

Smits, J., Buissink, S., & Brady, H.P. (2014). Democratische controle van regionale samenwerkingsverbanden moet en kan beter. *B&G (Bank voor Nederlandse Gemeenten).* Den Haag.

Staatscommissie Grondwet (2010). *Rapport Staatscommissie Grondwet*. Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31570, nr. 17.

Stam, F. C., Bosma, N. S., Gerards, J. H., Geuijen, C. H. M., Meijer, A. J., Nehmelman, R., Raven, & Robeyns, I. A. M. (2017). *Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Stamsnijder, M. (2014). *Regionaal organiseren. Uitvoering geven aan een nieuwe werkelijkheid.* Den Haag: Platform31.

Steen, M. van der, Boogaard, G., Jansen, P., Westerweel, J., & Koopmans, B. (2021). *Legitimiteit gezocht: dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces.* Den Haag: NSOB.

Stipdonk, V. van & Van den Berg, M. (2018). Gemeenteraadslid in de meervoudige democratie: hoe dan?! *Bestuurswetenschappen, 72*(1), pp. 86-101. Den Haag.

Stolk, R. & Van den Berg, C.F. (2021). *Voortbouwen op een goede basis! Evaluatie Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking*. Utrecht: Berenschot.

Stolk, R., Greef, R.J.M.H. de & Vellekoop, L. (2015). *Grip op samenwerking in de praktijk. Lessen en best practices uit gemeenten.* Utrecht: Berenschot & Rotterdam: PROOF Adviseurs.

Stolk, R., Vellekoop, L., Dreef, S., De Greef, R.J.M.H., Van den Berg, C., Van der Beek, P. & Wesseling, H. (2018). *Democratische legitimatie bij interbestuurlijke samenwerking.* Utrecht: Berenschot.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*. Den Haag.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven.*

Stuurgroep Heroriëntatie samenwerking Twente (commissie Robben) (2015). *Samenwerken doen we zelf*.

Timmermans, L.J.M. (2015). De uitgeklede gemeente. *De Gemeentestem,* 2015/120. Deventer: Wolters Kluwer.

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

Traag, J.M.E. (2011). Democratie en regionale samenwerking: een mission impossible? *Bestuurswetenschappen,* 2011/2. Den Haag.

Vellekoop, L., Dreef, S. & De Greef, R.J.M.H. (2020). *Verkenning van het concept 'federatiegemeente'.* Utrecht: Berenschot.

Vermeulen, B.P., Kummeling, H.R., & Widdershoven, R.J.G.M. (2017). *Beginselen van de democratische rechtsstaat.* Deventer: Wolters Kluwer.

Versteden, C.J.N. (2004). Geen dualisering van intergemeentelijke samenwerking; laten we het daarbij? *De Gemeentestem,* 2004/167. Deventer: Wolters Kluwer.

Visitatiecommissie Drechtsteden (2010). *Rapportage Visitatiecommissie Drechtsteden.* Dordrecht.

Vonk, G.J. (Red.), Klingenberg, A.M., Munneke, S.A.J., & Tollenaar, A. (2016). Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein. *Serie Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Voorn, B. (2020). *When politics meets professionalism. The characteristics and performance predictors of Municipally owned corporations*. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.

Voorn, B., Van Genugten, M.L., & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies, 43*(5), pp. 820-841.

Vries, D.H. de (2006). De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006. *De Gemeentestem,* 2006/132. Deventer: Wolters Kluwer.

Vries, J. de, Van den Berg, C.F. & Blomaard, H.R. (2017). *Regionaal denken, lokaal doen! Tussenevaluatie Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.* Den Haag.

Vugt, G.W.M. van (1984). *Politieke controle op regionale besturen. Bestuur,* 1984/5, pp. 2-7, p. 31.

Winsen, T. van (2019). *Toekomst voor de federatiegemeente? Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar vier vormen van intergemeentelijk samenwerken*. Scriptie Radboud Universiteit Nijmegen 2019.

Witteveen, W.J., Bovens, M., Derksen, W., Kalma, P., Becker, F. (1995). *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing.* Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

WRR (2000). *Het borgen van publiek belang.* Den Haag.

WRR (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag.

WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.* Den Haag.
Zijlstra, S.E. (1997). *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat.* Den Haag: VUGA.

Zijlstra, S.E. (2012). Hoofdstuk 11: Bevoegdheidstoedeling en organisatie. In S.E. Zijlstra (Red.), *Wetgeven.* Deventer: Wolters Kluwer.

Zijlstra, S.E., Peters, J.A.F., & van der Ploeg, T.J. (2006). *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief.* Den Haag: SDU Uitgevers.

Bijlage 1 Drie voorbeelden

In deze bijlage gaan we kort in op drie voorbeelden waar op regionale schaal actief aan de democratische legitimiteit van gemeenteraden is c.q. wordt gewerkt.

De beschrijvingen zijn gebaseerd op schriftelijke bronnen. Deze zijn vermeld aan het slot van elke beschrijving. Om de bronnen te vinden en te duiden, zijn per casus enkele (telefonische) achtergrondgesprekken gevoerd.

Drechtsteden en Drechtraad

Voorgeschiedenis en bestuursstructuur

De Drechtsteden-samenwerking kent een lange historie, sinds in 1969 een overlegorgaan Drechtsteden (gemeenschappelijke regeling) in het leven werd geroepen. Nadat de samenwerking lange tijd ook weer minder hecht is, wordt deze vanaf 1995 nieuw leven ingeblazen, vanaf 1998 met ondersteuning vanuit Bureau Drechtsteden. In 2006 wordt de samenwerking uiteindelijk geformaliseerd in de vorm van de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Deelnemers aan de regeling zijn Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht, Hendrik-Ido Ambacht, Zwijndrecht, Alblasserdam en sinds 1 januari 2018 Hardinxveld-Giessendam. Het motto bij oprichting van de samenwerking was: “Beter, sneller en goedkoper voor de inwoners van de Drechtsteden”. Dit motto kreeg in de daaropvolgende jaren verder vorm doordat de gemeenten verschillende uitvoeringstaken door bij de samenwerking onderbrengen. Dit resulteert onder andere in gezamenlijke belastingheffing en een Servicecentrum Drechtsteden waarin taken op het gebied van bedrijfsvoering worden uitgevoerd.

In dezelfde tijd dat de Drechtstedensamenwerking echt op stoom komt, vindt de invoering van het dualisme in het Nederlandse lokaal bestuur plaats. Dat leidt tot ingewikkelde discussies in de Drechtsteden over de gewenste rol van de gemeenteraden en de manier waarop die (juridisch) moet worden vormgegeven. Tot die tijd zaten overal in het land raadsleden in het Algemeen Bestuur van gemeenschappelijke regelingen, een praktijk die in deze jaren ter discussie komt te staan. Raadsleden moeten niet (mee)besturen, maar kaderstellen en controleren, is de heersende opvatting, en dat leidt ertoe dat overal in het land raadsleden uit de Algemeen Besturen verdwijnen.

De Drechtsteden kiezen in 2004 voor een governancestructuur met regionaal dualisme, dat wil zeggen een scheiding van bestuur enerzijds en raadsleden die sturen en controleren anderzijds. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is niet duaal en dat gaan de Drechtsteden daarom zelf regelen. In navolging van de regio Parkstad wordt gekozen voor een DB dat uitsluitend bestaat uit collegeleden en een AB dat alleen uit raadsleden bestaat, de Drechtraad. Per gemeente mag elke fractie in de raad één raadslid afvaardigen naar de Drechtraad, maar de stemverhoudingen worden door inwonertal bepaald. Bijzonder is dat de collegeleden formeel wel lid zijn van het AB, maar geen stemrecht hebben.[114] Net als in gemeenten is het voorzitterschap van het AB en DB gecombineerd. De gedachte in die tijd is dat de governance verder gaat dan verlengd lokaal bestuur en ook – deels althans – daadwerkelijk regionaal bestuur is. Zo stelt de Drechtraad de begroting en jaarrekening van de Drechtsteden vast.

[114] Dit was overigens wel in strijd met de Wgr, en dat wist men zelf ook. Het AB benoemt de leden van het DB uit haar midden, zo staat het in de wet (‘Bestuursmodel Drechtsteden moet in wet verankerd’, zie Binnenlandsbestuur.nl, 11 maart 2016 (https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bestuursmodel-drechtsteden-moet-wettelijk-worden-geborgd).) Hierover is door de jaren heen ook veel discussie geweest met het ministerie van BZK.

Functioneren van de Drechtraad in de bestuursstructuur van de Drechtsteden

In 2009 constateren de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s van Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Sliedrecht en Dordrecht dat het bestuursmodel van de Drechtsteden ondanks de complexiteit goed functioneert. Nadeel is de bestuurlijke drukte waarmee het model gepaard gaat. Zo zorgt de voorbereidingsfase voor veel overleg, zowel op lokaal als op regionaal niveau. De voorbereidingstijd is daarbij vaak onvoldoende, omdat stukken laat komen. Die bestuurlijke drukte is niet te voorkomen volgens de onderzoekers. Verbetermogelijkheden kunnen worden gezocht in versterking van de betrokkenheid van niet-Drechtraadsleden – die betrokkenheid is laag vergeleken met de raadsleden die wel lid zijn van de Drechtraad -, de structurering van de informatievoorziening en de opzet en frequentie van de Drechtraadvergaderingen.

Een belangrijk knelpunt zit in de afstemming tussen de gemeenteraden en de Drechtraad, zo blijkt uit het rekenkameronderzoek. Duidelijk is dat er heel verschillend wordt gedacht over die afstemming. Een deel van de raadsleden, veelal van lokale fracties, ziet het optreden en het bedrijven van politiek in de Drechtraad, als 'uitholling van de lokale politiek'. Dat bedrijven van politiek krijgt in de praktijk de vorm van regionale fractievorming in de Drechtraad, en dat bevalt niet iedereen. Het partijbelang kan voorrang krijgen boven het lokale belang, is het beeld. Anders gezegd: de raadsleden in de Drechtraad geven soms het regionale belang, bekeken vanuit partijpolitiek perspectief, voorrang boven het lokale belang. Andere raadsleden, met name van regionaal en landelijk georiënteerde partijen, vinden juist dat door de regionale fractievorming, het algemene belang beter tot zijn recht komt. Deze scheidslijn werkt op diverse andere manieren door, bijvoorbeeld in de vraag wie de agenda van de Drechtraad bepaalt: de gemeentebesturen of de Drechtraad zelf. Er blijken in dit opzicht onderlinge verschillen te zijn tussen de vier gemeenteraden die in het rekenkameronderzoek zijn meegenomen. Raadsleden in Dordrecht hebben weinig problemen met het bestaan en functioneren van regiofracties, maar in de andere gemeenten is juist de regionale fractievorming omstreden. Een ander verschil tussen Dordrecht en de andere gemeenten is dat in Dordrecht het behoud van eigen beleidsruimte en grip op de regionale ontwikkelingen in de raad geen onderwerp van discussie is. In de andere gemeenten zijn dit juist wel belangrijke aandachtspunten.

In 2010 wordt de commissie-Scholten[115], die in 2004 al eens een advies heeft opgesteld, gevraagd om de samenwerking te evalueren. Op basis van het advies worden diverse aanpassingen in de bestuursstructuur doorgevoerd. Doel is om de vooral de doorlooptijd van voorstellen te verkorten en de bestuurlijke drukte te verminderen, en tegelijkertijd de Drechtraad beter te laten functioneren in zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Dit is ook nodig gezien de beleidsmatige samenwerking, die vanaf 2010 groeit.

In de daaropvolgende jaren worden er diverse veranderingen aangebracht in de bestuursstructuur, zoals de invoering van een Agendacommissie en een Presidium van de Drechtraad en de mogelijkheid voor burgers om in te spreken. In 2014 komt er een eigen regiogriffie: eerst doet de griffier van Dordrecht dat erbij, maar vanaf 2015 is er een aparte regiogriffier met medewerkers. In 2014 stelt de Drechtraad een sterk inhoudelijk, regionaal meerjarenprogramma vast.

In de loop van de jaren blijft de bestuursstructuur van de Drechtsteden en de rol van de Drechtraad daarin altijd een punt van discussie. Iedereen benadrukt dat de samenwerking veel heeft opgeleverd, maar steeds dezelfde kwesties worden opgebracht: de complexe bestuursstructuur met 6 gemeentebesturen en gemeenteraden enerzijds, en het Drechtstedenbestuur en de Drechtraad aan de

[115] Onder voorzitterschap van Antoin Scholten, de toenmalige burgemeester van Zwijndrecht.

andere kant. Dit leidt tot complexe besluitvorming en bestuurlijke drukte, en discussie over de prioritering van het lokale danwel het regionale belang. Tegelijkertijd is er ook altijd, door de jaren heen, gemopperd over onvoldoende betrokkenheid van raadsleden en bestuurders bij de Drechtstedensamenwerking. Een ander element is dat vroeg of laat altijd het perspectief van herindeling als toekomstperspectief voor de samenwerking in de discussies opduikt. Dat stuit bij veel bestuurders en raadsleden op weerstand.

Naar afbouwen van de Drechtstedensamenwerking en opheffing van de Drechtraad

Ergens in 2017 zit een omslagpunt in de discussies. De burgemeester van Dordrecht, tevens voorzitter van het Drechtstedenbestuur en de Drechtraad, is dan net vertrokken. Dordrecht neemt het initiatief om vanuit het perspectief van de eigen gemeente de samenwerking te laten onderzoeken. Het onderzoeks- en adviesrapport van Berenschot verschijnt vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018. De onderzoekers zien een aantal inherente spanningsvelden in de Drechtstedensamenwerking, waaronder de tegenstelling tussen legitimiteit en slagvaardigheid. De legitimiteit gaat volgens hen ten koste van de slagvaardigheid. Bedoeld wordt dat de beperkte informele legitimiteit van de samenwerking en het beperkte (onderlinge) vertrouwen op met name bestuurlijk niveau gevolgen heeft voor de slagvaardigheid van de samenwerking. In reactie daarop ontstaat een overdaad aan afstemming, overleg, gezamenlijkheid en compromissen. De onderzoekers onderkennen tegelijkertijd dat de ongekend hoge mate van betrokkenheid van raadsleden bij de regionale schaal, met eigenstandige politieke belangenafwegingen op Drechtsteden-schaal als gevolg, een belangrijke succesfactor is geweest. De problemen in de samenwerking kunnen volgens de onderzoekers worden opgelost door gerichte versterking van de samenwerking, maar ‘als die niet haalbaar blijkt’ wordt afbouwen van de samenwerking geadviseerd. Voor de goede lezer is dan al wel duidelijk dat het die richting op zal gaan. Na nóg een rapport, ditmaal van de commissie-Deetman, worden in 2019 al enkele beleidsonderwerpen uit de Drechtstedensamenwerking gehaald en wordt door de colleges gesproken over alternatieve manieren van samenwerking. Na een reeks bestuurdersconferenties wordt eind 2020 door de colleges besloten om de GR Drechtsteden op te heffen en alleen in het sociaal domein met een gewone GR (dus zonder Drechtraad en raadsleden) verder te gaan. Per 1 januari 2022 bestaat de Drechtraad niet meer.

Effectiviteit van de samenwerking

De Drechtstedensamenwerking en de evaluaties daarvan onderbouwen de elders in dit rapport geformuleerde stelling dat het niet mogelijk is om objectieve uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking. De evaluatie van Berenschot uit 2018 doet geen uitspraken over effectiviteit – dat is niet verwonderlijk misschien, aangezien de doelstellingen niet in meetbare termen zijn geformuleerd en zich bovendien in de loop van de tijd hebben ontwikkeld -, maar spreekt in termen van al dan niet optimale creatie van publieke waarde. Die publieke waarde van de Drechtstedensamenwerking wordt op sommige terreinen gecreëerd, maar op andere terreinen niet of slechts beperkt. Een directe relatie met het functioneren van de Drechtraad wordt daarbij niet gelegd. Uit het bevindingenrapport over de Drechtsteden blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de resultaten van de samenwerking: verschillen in de tijd, verschillen tussen de gemeenten, en verschillen tussen de diverse categorieën actoren.

Tot slot

De Drechtraad is het bekendste en meest vergaande voorbeeld van regionaal georganiseerde democratische legitimiteit in Nederland. De Drechtraad had een eigen positie als regionale volksvertegenwoordiging, zoals blijkt uit zijn rol bij de kaderstelling (denk aan het vaststellen van de begroting en het Meerjarenprogramma in 2014) en de controle (vaststellen van de jaarrekening). De voormalige burgemeester van Dordrecht Brok drukte het in een boekje over de Drechtraad als volgt uit:

“De Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden was (…) de enige Gemeenschappelijke Regeling waar de raden (de politiek) het voor het zeggen hadden”.[116] En hij zei er nog bij: “Ondanks de landelijke interesse [in het bestuurlijk model – red.] kreeg de Drechtraad overigens geen navolging. Veel gemeenteraden waren enthousiast en zagen ons model wel zitten, maar burgemeesters en wethouders waren bang voor hun positie”.

Geraadpleegde bronnen

Dalfsen, F. van, Vellekoop, L., Heerwaarden, A. van & Camps, T. (2018). *Verstandig Versterken. Rapport onderzoek en adviezen doorontwikkeling regionaal arrangement gemeente Dordrecht*. Utrecht: Berenschot.

Dalfsen, F. van, Vellekoop, L., Heerwaarden, A. van & Camps, T. (2018). *Bevindingen Drechtsteden. Bijlage 3 bij onderzoeksrapport Verstandig Versterken*. Utrecht: Berenschot.

Drechtsteden (2021). *De Drechtraad 2004-2021. Raadsleden in het Algemeen Bestuur.* Uitgave Drechtsteden.

‘Bestuursmodel Drechtsteden moet in wet verankerd’, *Binnenlands Bestuur*, 11 maart 2016. Zie: https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bestuursmodel-drechtsteden-moet-wettelijk-worden-geborgd

Achterhoekraad en de Regio Achterhoek

Voorgeschiedenis en bestuursstructuur

De zeven gemeenten in de Achterhoek werken al langer samen in de GR Regio Achterhoek op gebied van wonen, leefbaarheid, vitaal platteland, infrastructuur, bereikbaarheid, werk en sociaal domein. In 2018 is die samenwerking ook in formele zin uitgebreid met ondernemers en maatschappelijke organisaties. De nieuwe samenwerking wordt ‘Achterhoek Ambassadeurs’ genoemd, en kent drie nieuwe organen: de Achterhoekraad, de Achterhoek Board en zes inhoudelijke Thematafels. De raadsleden uit de deelnemende gemeenten zijn betrokken in de Achterhoekraad. De Achterhoek Board en Thematafels zijn bedoeld om de bestuurlijke slagkracht en uitvoeringskracht te vergroten én de triple O (overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties) in de samenwerking te verankeren.

De samenwerking wordt bestuurd door een AB en DB, zoals de Wgr dat vereist. Het AB bestaat uit de burgemeesters van de zeven deelnemende gemeenten; het DB kent drie leden. De Achterhoekraad kent circa 50 leden, met uit elke raadsfractie van de deelnemende gemeenten één vertegenwoordiger. De Raad komt minimaal drie keer per jaar in het openbaar bijeen. De Raad heeft als taak om de beleidsinhoudelijke meerjarenvisie en de beleidsinhoudelijke jaarplannen vast te stellen,[117] en kan ook moties en amendementen op de meerjarenvisie en de jaarplannen indienen. De Achterhoekraad benoemt verder de leden van de Achterhoek Board. Die Board is belast met de voorbereiding van de visie- en beleidsdocumenten en is verantwoording verschuldigd aan de Achterhoekraad. De Achterhoekraad heeft geen formele, publiekrechtelijke bevoegdheden, en kan dus geen zienswijzen op de begroting van Regio Achterhoek geven of de leden van het algemeen bestuur benoemen. Die bevoegdheden zijn bij de individuele gemeenteraden gebleven.

[116] De Drechtraad 2004-2021, p.77.
[117] De evaluatie uit 2021 spreekt van ‘instemmen’.

Effectiviteit van de samenwerking

In haar proefschrift over de samenwerking in krimpregio's uit 2022[118] stelt Rutgers Zoet dat de samenwerking in de Achterhoek zich in de periode van 2009 tot 2018 ontwikkeld heeft: de start is inhoudelijk gedreven en in de loop van de jaren wordt de samenwerking verder geïnstitutionaliseerd, waardoor de energie langzaam maar zeker uit de samenwerking verdwijnt. Het al dan niet bereiken van de gestelde doelen is geen onderwerp van onderzoek geweest.

De evaluatie uit 2021 stelt dat concrete resultaten na twee jaar samenwerken in de huidige constellatie nog niet zijn te benoemen, anders dan het binnenhalen van de Regio Deal. De samenwerking wordt door de betrokkenen gewaardeerd en als succesvol ervaren. Daarbij is vooral aandacht voor de drie O's ofwel het triple helix-karakter van de samenwerking, waar door alle betrokkenen sterk aan wordt gehecht. In de evaluatie zijn geen aanwijzingen dat er een relatie is tussen resultaten en effectiviteit enerzijds, en (de zorgen over) het functioneren van de Achterhoekraad anderzijds.

Functioneren van de Achterhoekraad in de bestuursstructuur van de Regio Achterhoek[119]

De evaluatie uit 2021 stelt dat de Achterhoekraad wordt ervaren als een 'vraagstuk' binnen het samenwerkingsverband, en dat er zorgen over bestaan. Er is sprake van wisselende appreciatie over dit gremium. Een deel van de betrokkenen is positief: er is meer overleg tussen volksvertegenwoordigers en er is een gremium om dat te doen. Een deel van de gesprekspartners is minder positief. Er wordt volgens hen teveel politiek bedreven binnen de Achterhoekraad. De onderzoekers concluderen dat dit niet was beoogd, en wijzen op het 'ervaren risico om een minderheid in eigen raad via de Achterhoekraad als meerderheid terug te krijgen'. Anders gezegd: de Achterhoekraad beslist soms anders dan de individuele raden zouden willen. De onderzoekers constateren ook dat er discussie is over het al dan niet terecht bedrijven van kerktorenpolitiek in de Achterhoekraad, d.w.z. het opkomen voor de eigen gemeente in plaats van voor het grotere regionale belang. Dit is overduidelijk een gevoelig onderwerp in de Achterhoeksamenwerking. Irritatie hierover gaat twee kanten op: verwijten dat het ten onrechte gebeurt, en verwijten dat er ten onrechte over wordt geklaagd.

Fracties van lokale partijen zijn negatiever over de Achterhoekraad en de samenwerking tussen raden dan fracties van landelijke partijen. Daarnaast geven volgens de evaluatie voornamelijk lokale raadsleden die geen zitting hebben in de Achterhoekraad aan dat er aandacht nodig is voor de verbinding met individuele raden. Zij vinden de terugkoppeling van wat er in de Achterhoekraad gebeurt onvoldoende. De onderzoekers constateren verder dat veel betrokkenen – ze doelen waarschijnlijk op raadsleden – de Achterhoekraad meer macht en bevoegdheden toekennen dat die daadwerkelijk heeft. En een belangrijke constatering tot slot: er leeft bij sommigen de zorg dat de samenwerking een opmaat vormt tot één grote gefuseerde gemeente of dat Doetinchem (te) veel kan beslissen. De onderzoekers pleiten in de evaluatie "alles overwegend" voor behoud van de Achterhoekraad. Dit is blijkbaar een omstreden aanbeveling, want ze voegen eraan toe dat de opgesomde argumenten een persoonlijke redenering zijn, en geen vaststaand feit.[120]

Geraadpleegde bronnen

M. van Genugten, J. de Kruijf, P. Zwaan & S. van Thiel (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking* (Hoofdstuk 3 Achterhoek). Radboud Universiteit Nijmegen.

[118] Rutgers Zoet (2022).
[119] Met name p., 24, 30, 35 en 38.
[120] P. 30.

Position paper Regio Achterhoek (AB) ten behoeve van rondetafelgesprek Tweede Kamer over wijziging WGR – 29 september 2020

J. Rutgers Zoet (2022). *Van panacee tot paradox. De interne dynamiek van regionale samenwerking in Nederlandse krimpgebieden*. Radbouduniversiteit Nijmegen.

R. Stolk en C. van den Berg (2021). *Voortbouwen op een goede basis! Evaluatie Achterhoek Ambassadeurs-samenwerking*. Berenschot.

Twenteraad

Voorgeschiedenis en bestuursstructuur

In de regio Twente wordt al lang samengewerkt. Intergemeentelijke samenwerking in Twente gaat terug tot de jaren zeventig, met de vorming van een bestuurlijk gewest. In 1994 werd Twente - nadat de stadsprovincie was afgeserveerd - een zogeheten Kaderwetgebied, met bestuurlijke bevoegdheden op regionale niveau. De Kaderwet hield twaalf jaar stand. De opvolger in 2006 was de plusregio (of stadsregio), met wettelijke taken (met name op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijk-economische planning en grondbeleid) die beschreven stonden in een apart hoofdstuk binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Regio Twente werd zo'n plusregio, met een dagelijks bestuur – bestaande uit burgemeesters en wethouders van de deelnemende gemeenten – en een algemeen bestuur. In het algemeen bestuur, ook Regioraad genoemd, waren alle veertien gemeenten vertegenwoordigd met één bestuurder en één raadslid.

De Regioraad heeft gefunctioneerd van 2007 tot 2015. Toen in 2015 de Wgr-plusregio's werden afgeschaft door de regering, kwam daarmee ook de verplichte intergemeentelijke samenwerking op de 'plustaken' te vervallen. Op basis van voorstellen van het Dagelijks Bestuur van de GR Regio Twente en van de Stuurgroep Heroriëntatie Twentse Samenwerking (bestaande uit vier burgemeesters, een gemeentesecretaris en een raadsgriffier) stemden de gemeenteraden eind 2015 in met de opheffing van de Regioraad en de instelling van de Twenteraad, waarin alle fracties van Twentse gemeenteraden zitting hebben. De Twenteraad heeft een presidium, dat over de agenda gaat, bestaande uit vertegenwoordigers van elk van de 14 gemeenten. De griffiers van de deelnemende gemeenten werken samen ten behoeve van de ondersteuning. De Twenteraad komt een paar keer per jaar bijeen, om op hoofdlijnen over de relevante ontwikkelingen te praten. Besluitvorming vindt plaats in de veertien afzonderlijke raden.

In 2021 is de GR Regio Twente opgeheven, en opgesplitst in drie afzonderlijke organisaties: onder de vlag van SamenTwente hangt de samenwerking op het gebied van publieke gezondheid (in de GGD), de Veiligheidsregio en de samenwerking op jeugdzorg en Wmo (OZJT/Samen14). De belangrijkste argumentatie was dat de samenwerking gepaard ging met teveel bureaucratie. De Twenteraad als overlegplatform voor de regio is nog in functie.

Effectiviteit van de samenwerking

Over de opbrengsten van de bestuurlijke samenwerking in Twente is in de loop van de tijd veel gezegd en gesproken. De laatste keer dat er sprake was van een evaluatieonderzoek was in 2017, door het aan de regio Twente gelieerde onderzoeksbureau Kennispunt Twente. De evaluatie stelt dat de deelnemers meerwaarde zien in de regionale samenwerking. Maar het is nog onduidelijk wat de

resultaten en effecten van de samenwerking zijn en het evenwicht tussen halen en brengen wordt nog als onvoldoende ervaren. In een reflectie op de evaluatie stellen de Twentse hoogleraren Boogers en Torenvlied dat in reactie op het wettelijke kader van de Wgr-plus, dat gemeenten verplichtte tot de overdracht van taken en bevoegdheden naar het regiobestuur, in 2015 bij de afschaffing van de Wgr-plus juist is gekozen voor een samenwerkingsmodel met meer oog voor de gemeentelijke autonomie. Dat heeft negatieve gevolgen gehad voor de regionale slagkracht, invloed van de gezamenlijke gemeenteraden en een regionaal 'wij-gevoel'.

Functioneren van de Twenteraad in de bestuursstructuur van de samenwerking in Twente

De evaluatie uit 2017 levert weinig bruikbare informatie op over het functioneren van de Twenteraad. De bevraagde raadsleden en griffiers geven de raad gemiddeld een 6,1. Die voldoende betreft een aantal van de functies van de Twenteraad: het vergroten van de betrokkenheid van raadsleden bij de werkzaamheden van Regio Twente, het stimuleren van de informele contacten tussen raadsleden van verschillende gemeenten, het geven van kaders aan de portefeuillehouders, het bevorderen van een vruchtbaar debat en het agenderen van de juiste onderwerpen voor de Twenteraad door het presidium.

We stellen vast dat de Twenteraad bijdraagt aan de betrokkenheid van raadsleden, maar niet als regionaal georganiseerde democratische legitimiteit kan worden beschouwd. De Twenteraad heeft geen formele bevoegdheden binnen de regionale samenwerking, die ligt nadrukkelijk bij de afzonderlijke gemeenteraden. Dat blijkt recent nog uit de gang van zaken rondom de oprichting van de Initiatiefgroep RES Twente, een 'gelegenheidsalliantie van volksvertegenwoordigers met een 'linking pin' in alle gemeenten, de provincie en het waterschap', voortgekomen uit de Twenteraad. Deze ontstond uit onvrede van enkele raadsleden over de betrokkenheid van raadsleden bij de totstandkoming van de regionale energiestrategie (RES). Doel was de volksvertegenwoordigers optimaal te informeren en kennis ui te wisselen. Op advies van de initiatiefgroep zijn de raden (en provinciale staten en algemeen bestuur van het waterschap) in twee rondes in staat gesteld te reageren op de concept-RES.

Geraadpleegde bronnen

M. Boogers en R. Torenvlied (2017). *Reflectie bij Evaluatie Regeling Regio Twente*. Enschede: Universiteit Twente.

Kennispunt Twente (2017). *Evaluatie Regeling Regio Twente*.

Presidium Twenteraad (2021). *Samenwerking Twentse gemeenteraden in de nieuwe structuur binnen de regio*. 13 oktober 2021.

'Raadslid: RES voelde als bestuurdersfeestje', 3 juni 2021. Zie: https://www.regionale-energiestrategie.nl/praktijkverhalen/1973612.aspx

SamenTwente (2021). *Programmabegrotiing 2023*.

Stuurgroep Heroriëntatie samenwerking Twente (commissie Robben) (2015). *Samenwerken doen we zelf*.

Bijlage 2 Overzicht geanalyseerde rekenkamerrapporten

Onderstaande rekenkamerrapporten zijn geanalyseerd ten behoeve van dit onderzoek. De uitgebreide analyse is beschikbaar middels een excel-bestand.

Jaar van publicatie	Rekenkamer(s)	Onderwerp	Naam Samenwerkingsverband of verbonden partij
2021	Leiden en Leiderdorp	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2021	Emmen, Coevorden, Hoogeveen	Specifiek samenwerkingsverband	Dutch Tech Zone regio
2021	Beesel, Bergen, Brunssum, Gennep, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Peel en Maas, Sittard-Geleen, Stein, Venlo	Specifiek samenwerkingsverband	BsGW
2021	Ermelo-Harderwijk en Vallei en Veluwerand	Specifiek samenwerkingsverband	Meerinzicht
2021	Stede Broec – Enkhuizen – Drechterland	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2021	Den Bosch	Specifiek samenwerkingsverband	Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost-Brabant
2021	Oostellingwerf	Specifiek samenwerkingsverband	Biosintrum
2021	Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo	Specifiek samenwerkingsverband	Werkorganisatie BUCH
2021	Houten	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2020	Baarn	Quick scan raadsrapporteurschap	n.v.t.
2020	Rekenkamercommissie De Waddeneilanden	Quick scan informatievoorziening	n.v.t.
2020	Montferland	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2020	Haarlem	Specifiek samenwerkingsverband	Spaarnelanden
2019	Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Oldenzaal en Tubbergen	Specifiek samenwerkingsverband	Veiligheidsregio Twente
2019	Ede, Rhenen, Veenendaal & Wageningen	Specifiek samenwerkingsverband	Regio Foodvalley
2019	Westvoorne	Specifiek samenwerkingsverband	Syntrophos
2019	Waalwijk	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2019	Voerendaal	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2019	Utrechtse Heuvelrug	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2019	Stein	Specifiek samenwerkingsverband	RUD Zuid Limburg
2019	Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Oldenzaal en Tubbergen	Verbonden partijen in het algemeen	Divers

2019	Hellevoetsluis	Specifiek samenwerkingsverband	Jeugdhulp Rijnmond
2019	Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven, Waalre,	Specifiek samenwerkingsverband	Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
2019	Culemborg	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2019	Bernheze, Boxtel, Meierijstad	Specifiek samenwerkingsverband	AgriFood Capital
2019	Nieuwegein, Soest, Baarn, IJsselstein en Bunnik	Specifiek samenwerkingsverband	Reinigingsdienst Midden-Nederland
2019	Beuningen	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2019	Krimpen aan den Ijssel	Specifiek samenwerkingsverband	Ijsselgemeenten
2019	Kapelle, Vlissingen en Middelburg	Specifiek samenwerkingsverband	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland: specifiek de inkooporganisatie Jeugdhulp
2018	Soest, Baarn en Vallei en Veluwerand	Specifiek samenwerkingsverband	BBS
2018	Schagen en Hollands Kroon	Specifiek samenwerkingsverband	Centrale Ondersteuning Wijkteam, Werk en Inkomen (COWWI)
2018	Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen	Specifiek samenwerkingsverband	Veilig Thuis
2018	Boxmeer – Cuijk – Grave – Mill en Sint Hubert – Sint Anthonis	Specifiek samenwerkingsverband	Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
2018	Zutphen	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas.	Specifiek samenwerkingsverband	Jeugdhulp Midden-Holland
2018	Waalre	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Ommen	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Middelburg	Specifiek samenwerkingsverband	Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V. (GVC),
2018	Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout	Specifiek samenwerkingsverband	ISD Bollenstreek en SPW
2018	Landsmeer en Waterland	Specifiek samenwerkingsverband	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
2018	Hilversum	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Heerde	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Gooise Meren	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland	Specifiek samenwerkingsverband	HVC

2018	Baarn	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Capelle aan den IJssel	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2018	Oss	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Zaanstad	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland	Specifiek samenwerkingsverband	WerkSaam
2017	Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld	Specifiek samenwerkingsverband	IGSD/NWG
2017	Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray en Weert	Specifiek samenwerkingsverband	Veiligheidsregio Limburg-Noord
2017	Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard	Specifiek samenwerkingsverband	A2-samenwerking
2017	Aa & Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Emmen, Hoogeveen, Noordenveld en Tynaarlo	Specifiek samenwerkingsverband	GGD Drenthe
2017	Zaltbommel	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Simpelveld	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Pijnacker-Nootdorp	Specifiek samenwerkingsverband	Omgevingsdienst Haaglanden
2017	Roosendaal	Specifiek samenwerkingsverband	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
2017	Olst-Wijhe	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Midden-Delfland	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Leiden	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Kerkrade	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Harlingen	Specifiek samenwerkingsverband	SOZAWE
2017	Hardenberg en Coevorden	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Den Helder	Specifiek samenwerkingsverband	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland
2017	Beek	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Amstelveen	Verbonden partijen in het algemeen	Divers
2017	Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Oldenzaal	Specifiek samenwerkingsverband	Twente Milieu
2017	Oosterhout	Specifiek samenwerkingsverband	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

Bijlage 3 Tijdlijn wetsgeschiedenis Wgr

1931	• Wijziging gemeentewet waarbij mogelijkheden voor gemeenschappelijke regelingen werden uitgebreid; invoering voorkeur voor publiekrecht
1950	• Invoering eerste Wet gemeenschappelijke regelingen
1966	• Invoering mogelijheid tot samenwerking tussen gemeente- en waterschapsbesturen
1971	• Voorstel Wet op de gewesten
1976	• Voorstel voor 24 provincies
1979	• Intrekking voorstel Wet op de gewesten
1983	• Grondwetsherziening, uitgangspunten kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen; nieuwe grondslag voor gemeenschappelijke regelingen • Intrekking voorstel voor 24 provincies
1985	• Invoering nieuwe Wgr met als uitgangspunt verlengd lokaal bestuur
1990	• Invoering mogelijkheden voor samenwerking tussen waterschapsbesturen
1994	• Invoering Kaderwet bestuur in verandering • Verruiming mogelijkheden tot opleggen samenwerking; minder vrijblijvendheid bij samenwerking • Invoering nieuwe Gemeentewet en Provinciewet
2001	• Voorstel Wet bestuur in stedelijke regio's
2002/2003	• Dualisering van gemeente- en provinciebestuur
2004	• Intrekking voorstel Wet bestuur in stedelijke regio's
2005/2006	• Vervanging Kaderwet bestuur in verander door Wgr-plus • Afschaffing bundeling en integratie; beperking mogelijkheden tot oplegging samenwerking
2015/2016	• Afschaffing Wgr-plus • Verwerking dualisering in Wgr; invoeren bedrijfsvoeringsorganisatie; versterken positie algemeen bestuur
2022	• Versterking positie gemeenteraden t.a.v. gemeenschappelijke regelingen