

INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING IN DE REGIO BREDA

Een onderzoek naar de formele en informele positie van de raad en het college



VOORWOORD

In september 2004 nam ik het besluit om na mijn HBO-studie in Breda en drie jaar werken weer te gaan studeren. Ik wilde mijn leergierigheid stillen en mijn Master halen. Mijn keuze viel op Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Een studie die me vanuit allerlei invalshoeken de wereld van het openbaar bestuur liet doorgronden. Heerlijk vond ik het om weer in de collegebanken te zitten, informatie in me op te nemen en te luisteren naar allerlei interessante professoren en vakdeskundigen. Leren voor tentamens, opdrachten maken in groepjes, presentaties geven, alles was een verademing. Het daarna weer praktisch aan de slag kunnen tijdens mijn stage bij Regiobureau Breda trouwens ook. Een onderwerp dat tijdens de studie niet uitvoerig aan bod kwam, maar daarom niet minder interessant bleek: regionale samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. Misschien duurde het afronden iets langer dan ik verwachtte, maar ik heb in de afgelopen drie jaar zoveel geleerd, zowel op theoretisch als praktisch vlak, dat had ik voor geen goud willen missen! Voor u ligt de eindschrift die voor mij een hele bijzondere periode afsluit, maar die niet zonder anderen tot stand had kunnen komen.

Mijn dank gaat uit naar mijn collegae van Regiobureau Breda, met name naar Joop Alderliesten die mij alle vrijheid gaf om mijn scriptie vorm te geven en altijd bereid was zijn visie met mij te bespreken. Hij heeft mij niet alleen een kijkje laten nemen in de wereld van het openbaar bestuur, maar ook in een wijze van leidinggeven en omgang met mensen. Heel bijzonder!

Daarnaast wil ik alle bestuurders en raadsleden bedanken die mij te woord wilden staan, voor hun inzichten en verhelderende verhalen. Natuurlijk gaat mijn dank tevens uit naar mijn scriptiebegeleider, professor Bekkers. Al hadden we niet zo vaak en lang contact, hij voorzag mij altijd van nuttige feedback en wist me de juiste zetjes te geven. Tevens wil ik iedereen bedanken die in mijn naaste omgeving met mij heeft meegedeeld en meegelezen.

Trots kijk ik terug op een hele mooie en vooral leerzame periode in mijn leven!

Mijntje Notermans

Voorwoord

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Achtergrond	4
1.2	Probleemverkenning	6
1.3	Probleemstelling	6
1.4	Relevantie	7
1.5	Theoretische benadering	8
1.6	Opzet en werkwijze	8

Hoofdstuk 2 Formele positie

2.1	Inleiding	10
2.2	Grondwet	10
2.3	Gemeentewet	11
2.4	Wet dualisering gemeentebestuur	14
2.5	Wet gemeenschappelijke regelingen	16
2.6	Samenvatting	19

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1	Inleiding	20
3.2	Netwerkbenadering	20
3.3	Netwerkmanagement	26
3.4	Macht en machtsbronnen	27
3.5	Theoretisch kader: redeneerpatronen	30
3.6	Samenvatting	31

Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet

4.1	Inleiding	33
4.2	Onderzoeksmethode	33
4.3	Casestudyselectie en onderzoekseenheden	34
4.4	Onderzoeksinstrumenten	34
4.5	Operationalisering	37
4.6	Wijze van analyse	38

Hoofdstuk 5 Onderzoekresultaten

5.1	Inleiding	39
5.2	Achtergrond	39
	5.2.1 Terugblik	
	5.2.2 Vooruitblik	
5.3	Actoren	42

SAMENVATTING

In de regio Breda zijn onder de Wet gemeenschappelijke regelingen begin 2000 twee gemeenschappelijke regelingen opgezet waarvoor Regiobureau Breda ter ondersteuning dient: *Overlegplatform Regio Breda* en *Regionale Samenwerking Volkshuisvesting*. Het zijn lichte regelingen met instelling van een gemeenschappelijk orgaan, het regiobureau kent dientengevolge geen rechtspersoonlijkheid. In opdracht van dit bureau is een onderzoek uitgevoerd met als doelstelling het in kaart brengen van de formele en informele positie van de gemeenteraden in de regio Breda ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen, ondersteund door Regiobureau Breda, in het bijzonder ten aanzien van de verantwoordingsplicht en informatievoorziening van de colleges van burgemeester en wethouders, ten einde aanbevelingen te kunnen doen over alternatieve manieren van informatieverschaffing door Regiobureau Breda.

Hiermee luidt de centrale onderzoeksvraag: *Wat is de formele en informele positie van de Gemeenteraad ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder in relatie tot de informatie- en verantwoordingsplicht van het College van Burgemeester en Wethouders, in het geval van de gemeenschappelijke regelingen, ondersteund door Regiobureau Breda?*

De formele positie van de raad en het college is achterhaald door te kijken naar hoe deze bepaald is in de Gemeentewet. Daarbij is de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur aangehaald om veranderingen in deze formele positie te kunnen bepalen. Vervolgens is de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgebreid beschreven om inzicht te verkrijgen in de formele positie van de gemeentelijke bestuursorganen ten opzichte van deze regelingen. Om de informele positie te duiden, is gebruik gemaakt van theorieën over netwerken en macht. De methode van onderzoek die gekozen is, is die van de casestudy. Om aan de wetenschappelijke criteria van validiteit en betrouwbaarheid te kunnen voldoen, zijn meerdere onderzoeksinstrumenten toegepast. Aangezien het onderzoek betrekking heeft op niet eenvoudig te kwantificeren theoretische concepten is gekozen voor een sterk kwalitatief onderzoek met behulp van interviews.

Het netwerk waarbinnen de gemeenschappelijke regelingen tot uitvoering worden gebracht, bestaat uit de twaalf gemeenten, Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Moerdijk, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem en Zundert. Zij vormen de actoren van dit beleidsnetwerk en zijn van elkaar afhankelijk om tot regionale samenwerking te komen op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Verkeer en Vervoer. Deze afhankelijkheid komt tot uiting in financiële bijdragen, inzet van personeel en het delen van deskundigheid. De wederkerigheid van de afhankelijkheid blijkt uit het feit dat de gemeenten zonder elkaars bijdragen niet tot efficiënter lokaal beleid kunnen komen, geen oplossingen op regionale schaal kunnen uitvoeren en/of geen aanspraak kunnen maken op subsidies. De onderlinge relaties in de regio Breda kennen hun oorsprong in het oude Stadsgewest Breda en bestaan al langer dan de twee bewuste regelingen. Binnen de regio zijn verschillende subregio's aan te wijzen, die van invloed zijn op de onderwerpen en problemen die de gemeenten in gezamenlijkheid aan willen pakken. De structuur van de regelingen voorziet hierin door op basis van behoefte aan bepaalde onderdelen kan worden deelgenomen. De duurzaamheid van de relaties wordt niet automatisch verondersteld. Om de continuïteit te waarborgen en vrijblijvendheid uit te sluiten zijn regels opgenomen die uittreding dienen te voorkomen en is een netwerkmanagement (Regiobureau Breda) ingesteld. De verschillen tussen de gemeenten hebben gevolgen voor de doelen die de gemeenten nastreven met de regionale samenwerking, waardoor de percepties over de meerwaarde en het belang van de regelingen uiteenlopen. De portefeuillehouders erkennen de meerwaarde van de samenwerking, al verschillen zij van mening over het niveau daarvan. Voor de één zijn puur het netwerken en de kennisuitwisseling bepalend voor de meerwaarde, voor de ander zijn het delen van deskundigheid en tijdsinzet van ambtenaren die zorgen voor efficiencywinst. Als groep slagkracht hebben naar Rijk en Provincie en tegelijkertijd een gezamenlijk aanspreekpunt vormen, draagt voor velen bij aan het belang van de samenwerking. Het komen tot gezamenlijke uitvoering van een aantal beheerstaken en afstemming van beleidstaken om zo een eenduidig beeld naar burgers toe te bewerkstelligen, is voor anderen toonaangevend. De percepties van raadsleden en portefeuillehouders betreffende het belang van regionale samenwerking lopen echter verder uiteen. Verschillen hierin zijn niet zozeer gebaseerd op de inhoud, maar meer op het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. De oorzaak hiervoor ligt met name in het referentiekader van beide bestuursorganen. Raadsleden zijn van nature

geneigd zich meer met het lokale belang bezig te houden dan met regionale belangen. Dikwijls komt dit doordat regionale aangelegenheden verloren gaan in de waan van de dag en deze minder hoog scoren op de politieke agenda en dus niet als kiezertrekkers worden gezien. Daarbij komt dat de concrete, lokale resultaten van regionale samenwerking, volgens raadsleden, vaak niet goed zichtbaar of merkbaar zijn op de korte termijn. Portefeuillehouders zien gemeenschappelijke regelingen meestal als onderdeel van de eigen collegebevoegdheden waarover de gemeenteraad niet uitgebreid hoeft te worden geïnformeerd. Hierdoor kennen raadsleden de regelingen van het regiobureau niet tot nauwelijks en zijn zij inhoudelijk minimaal op de hoogte van de regelingen. Dit heeft zonder meer ook te maken met het kleine bestuurlijke belang en de weinige financiële risico's die de regelingen van het regiobureau met zich meebrengen. Ze staan op relatief grote afstand van de raad, omdat ze qua besluitvorming veelal binnen de collegebevoegdheden vallen. Omdat kennis over de regelingen ontbreekt, worden ze door raadsleden snel onder het geheel van gemeenschappelijke regelingen geschaard. De basisperceptie van raadsleden ten opzichte van regionale samenwerking is in beginsel niet negatief. In het geval van de twee regelingen van het regiobureau hebben de raden ingestemd met de oprichting en hebben zij uitgesproken dat het met het oog op de behartiging van de belangen van de regio gewenst is dat de gemeenten blijvend met elkaar samenwerken. Daarbij wordt jaarlijks ingestemd met de begroting en jaarrekening. Bij raadsleden overheerst echter het gevoel geen grip te hebben op gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. Dit wordt door raadsleden voornamelijk de portefeuillehouders verweten die hun actieve informatieplicht zouden ontlopen. Maar ook het regiobureau wordt verweten dat stukken niet tijdig de raad bereiken. Portefeuillehouders zouden in de ogen van raadsleden om tactische redenen niet actief informeren over de gang van zaken in gemeenschappelijke regelingen, portefeuillehouders daarentegen zeggen dat het niet om onwil of strategische redenen gaat, maar om het feit dat ze vinden dat de raad zich niet teveel met bestuurlijke details dient bezig te houden. Bestuurders die wel het initiatief nemen om actief te informeren stuiten daarentegen vaak op desinteresse van de raad. Daarbij komt dat stukken van bijvoorbeeld het regiobureau door de raden met een groot gemak behandeld worden. Raadsleden en griffiers geven aan dat dit het gevolg is van het niet of te laat ontvangen van deze stukken. Formeel heeft het regiobureau hier geen invloed op omdat de informatievoorziening en verantwoording verloopt via de portefeuillehouders. Gemeenten zijn, binnen de juridische bandbreedte, vrij daar zelf invulling aan te geven, waardoor deze binnen de twaalf gemeenten verschild.

Doordat percepties uiteenlopen over het belang van regionale samenwerking, de wijze van informeren over gemeenschappelijke regelingen en de bevoegdheden van raden en colleges in deze, hebben raden zich de afgelopen jaren genoodzaakt gezien hun controle-instrumenten in te zetten. Dit gebeurt dit niet zomaar, maar alleen indien middelen schaars zijn, risico's zich voordoen en de machtsverhoudingen dit toelaten. Zo bleek dat ten tijde van recessie de grote ontstane financiële tekorten bij sommige gemeenschappelijke regelingen de gemeenteraden van verschillende gemeenten bij elkaar wisten te brengen, waarmee zij hun machtspositie ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen trachtten te versterken. Dit heeft echter nog geen gevolgen gehad voor de regelingen van Regiobureau Breda, maar volgens raadsleden is dit niet ondenkbaar wanneer het geheel van gemeenschappelijke regelingen verder onder de loep genomen wordt of zelfs gesaneerd. Zolang de risico's, zowel financieel als bestuurlijk, klein blijven worden budgetten toegekend. Wel blijkt hieruit dat raadsleden in geval van uiteenlopende percepties of gevoelens van onmacht steeds beter hun controle-instrumenten weten te vinden en te benutten en dat actief informeren belangrijker wordt om conflicten te voorkomen. De rol van het regiobureau daarin als procesmanagement kan daar zeker in positieve zin aan bijdragen. Het regiobureau heeft formeel geen directe link met de raden en dient dit in principe ook zo te houden. Wel kan gebruik worden gemaakt van de, na het dualisme ingevoerde, functie van griffier om zo eventuele vertraging in het interne proces van gemeenten te voorkomen. Ook kan het regiobureau de raden helderheid verschaffen omtrent het eigen jaarprogramma en algemene samenwerking in de regio. Daarnaast lijkt het goed in de portefeuillehoudersoverleggen het onderwerp van informatievoorziening bespreekbaar te maken en actief informeren te stimuleren. Daar kan vervolgens een rol voor het regiobureau in worden voorzien. Het blijft goed te beseffen dat het beter informeren van raden niet automatisch leidt tot meer interesse bij raden; het blijven twee kleine, lichte gemeenschappelijke regelingen. Toch is vanuit rechtswege (openbaarheid en juiste wijze van verantwoording) noodzakelijk en vanuit raden gewenst, bepaalde bestaande informatie toegankelijker te maken en verantwoording beter te stroomlijnen. Hiermee kan zeker de inzet van controle-instrumenten en budgetrecht, voortvloeiend uit het gevoel van onmacht bij raden, in positieve zin worden beïnvloed c.q. worden voorkomen. Daarin is het, met het oog op een 'West-Brabantse toekomst,' minimaal noodzakelijk een aantal wettelijke verplichtingen in betere banen te leiden en het low-profile van het regiobureau enigszins te herzien.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Eind 1999 is het Stadsgebied Breda opgeheven en begin 2000 heeft het plaats gemaakt voor een nieuwe vorm van regionale samenwerking. Naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling van 1 januari 1997 werd door de betrokken gemeenten unaniem het belang van intergemeentelijke samenwerking erkend, maar een andere invulling werd geprefereerd. Het zoeken naar een andere invulling van intergemeentelijke samenwerking paste overigens in de algemene landelijke discussie over de inrichting van het openbaar bestuur. Een vierde regionale bestuurslaag was naast de bestaande driedeling – rijk, provincies, gemeenten – niet gewenst (Regiobureau Breda, 2001). Een verlengde gemeentelijke structuur verkreeg de voorkeur. Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn toentertijd twee gemeenschappelijke regelingen opgezet, waarvoor Regiobureau Breda ter ondersteuning dient (zie bijlagen voor juridische vastlegging):

- Gemeenschappelijke regeling *Overlegplatform Regio Breda* (bijlage 2)
- Gemeenschappelijke regeling *Regionale Samenwerking Volkshuisvesting* (bijlage 3)

Het gaat om lichte regelingen, die recht doen aan enerzijds de autonomie van de gemeenten ten aanzien van de beleidsvaststelling en anderzijds aan de behoefte van de gemeenten aan beleidsafstemming. De structuur heeft de vorm van een gemeenschappelijke regeling met instelling van diverse portefeuillehoudersoverleggen waarbij het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken fungeert als gemeenschappelijk orgaan. Dit betekent dat het regiobureau geen rechtspersoonlijkheid kent.

De regio Breda omvat twaalf gemeenten en strekt zich uit van de gemeente Woudrichem in het noordoosten tot de gemeente Zundert in het zuidwesten en van de gemeente Moerdijk in het noordwesten tot de gemeente Baarle-Nassau in het zuidoosten. Dit gebied heeft ongeveer 433.000 inwoners. De standplaats van het regiobureau is het stadskantoor van de gemeente Breda.

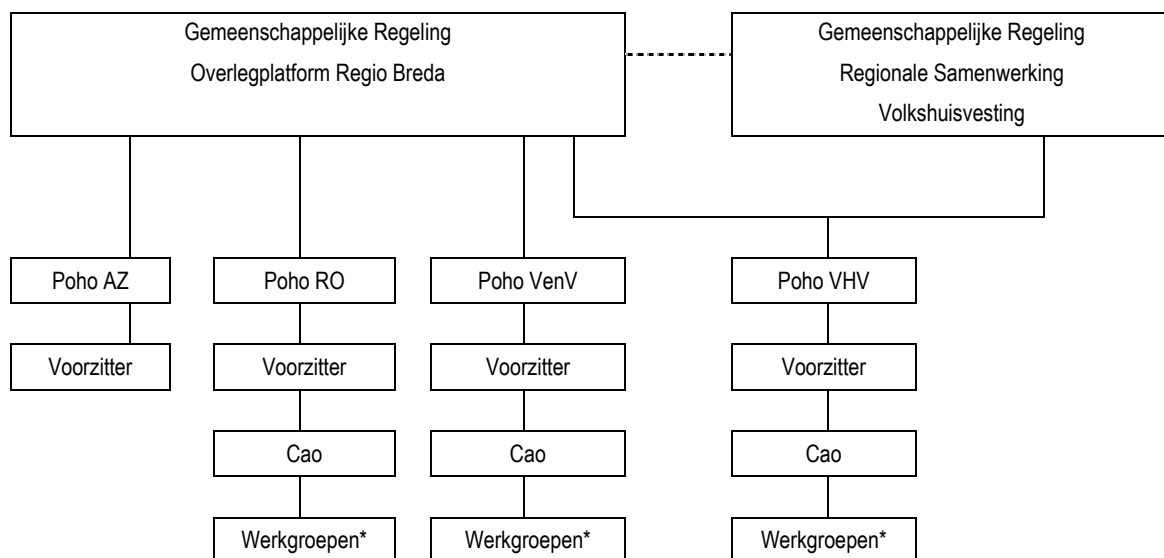
Figuur 1.1 Regio Breda



Bron: Regiobureau Breda

Het regiobureau heeft conform haar taakopdracht een coördinerende, faciliterende, initiërende en stimulerende rol. Het uitgangspunt is dat de gemeenten zorgen voor de inhoud en het regiobureau zorgdraagt voor het proces. De werkzaamheden richten zich op de invulling van de platformfunctie op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Vanuit een vaste structuur van contactambtenaren- en portefeuillehoudersoverleggen krijgt de intergemeentelijke samenwerking op de beleidsterreinen Algemene Zaken, Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en Volkshuisvesting vorm. De nadruk ligt op het bespreken, afstemmen en uitwisselen van (beleids)informatie. Hieruit vloeien werkgroepen voort die specifieke (beleids)onderwerpen inhoudelijk uitwerken, naar behoefte van de gemeenten. De kern van deze werkgroepen wordt gevormd door beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten en wordt veelal aangevuld met vertegenwoordigers van Provincie Noord-Brabant, Rijkswaterstaat, de politie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het bedrijfsleven. De producten zijn dus van, door en voor de betrokken gemeenten. Dit wordt zichtbaar in de activiteiten en producten van de diverse werkgroepen, die zijn samengesteld uit medewerkers van gemeenten die worden ondersteund door het regiobureau. Schematisch ziet bovenstaande er als volgt uit:

Figuur 1.2 Organisatie Regiobureau Breda



- Poho AZ = portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken
 Poho RO = portefeuillehoudersoverleg Ruimtelijke Ordening
 Poho VenV = portefeuillehoudersoverleg Verkeer en Vervoer
 Poho VHV = portefeuillehoudersoverleg Volkshuisvesting
 Cao = contactambtenarenoverleg

* Werkgroepen Ruimtelijke Ordening:

- a. Regionale archeologische monumentenzorg
- b. Permanente bewoning recreatieverblijven

* Werkgroepen Verkeer en Vervoer:

- a. Regionale Netwerkvisie
- b. Duurzaam Veilig
- c. Openbaar Vervoer
- d. Fiets

* Werkgroepen Volkshuisvesting:

- a. Wonen/Zorg/Welzijn
- b. Nieuwbouw

Bron: Regiobureau Breda

1.2 Probleemverkenning

De gemeenschappelijke regelingen, die door Regiobureau Breda worden ondersteund, bestaan nu zes jaar. Deze vastgelegde Wgr-regelingen dienen als vertrekpunt voor de afstemming en totstandkoming van regionaal beleid in verschillende beleidsvelden. In deze verlengde gemeentelijke structuur worden besluiten genomen in de portefeuillehoudersoverleggen, bestaande uit wethouders en burgemeesters van de aangesloten gemeenten.

Deze regelingen zijn van voor de tijd van de Commissie Elzinga en zijn in een monistische structuur opgezet. Het lidmaatschap van gemeenteraad en college is sinds de invoering van het dualisme gescheiden en de raad kent tegenwoordig een kaderstellende en controlerende taak. Hiermee kan de volksvertegenwoordiging invloed uitoefenen op het bestuur door budgettaire en juridische kaders te stellen en de bestuurlijke en ambtelijke uitvoering hieraan te toetsen. De relatie tussen college en raad kent een dubbele afhankelijkheid. Het dagelijks bestuur (het college) heeft een informatievoorsprong ten opzichte van het algemeen bestuur (de raad) en heeft daaraan gerelateerd een actieve en passieve informatie- en verantwoordingsplicht naar het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur stelt daarentegen de kaders vast en bezit het budgetrecht. Hiermee stelt het de begroting en jaarrekening vast, daarmee bepalende wat het dagelijks bestuur waaraan te besteden heeft.

Binnen het intergemeentelijk samenwerkingsverband van twaalf gemeenten in de regio Breda betekent dit, dat de colleges de raden dienen te informeren over de gemeenschappelijke regelingen om zo de controlerende taak van de raad mogelijk te maken en de toekenning van financiële middelen aan de regio te waarborgen. Echter, vanuit de raden dient deze informatievoorziening wel gewenst te zijn. Vanuit de colleges dient dit de slagvaardigheid niet onnodig aan te tasten, in die zin dat het de handelsvrijheid niet beperkt. Daar waar wordt gekozen de raden niet te informeren over de gemeenschappelijke regelingen, dreigt het gevaar dat één of meerdere raden tot 'hindermacht' verwordt en eventueel financiële middelen niet toe zal kennen. Een overvloed aan informatie kan op haar beurt averechts werken, wanneer het de vertegenwoordigende rol van de raden in gevaar brengt.

Voor Regiobureau Breda, opdrachtgever van dit onderzoek, is het dus van belang de juiste balans te vinden tussen de wettelijke verplichte verantwoording en in de praktijk gewenste informatievoorziening vanuit het college naar de raad op het gebied van gemeenschappelijke regelingen. Behalve met formele posities dient rekening gehouden te worden met informele invloeden, die in een samenwerkingsverband van twaalf verschillende gemeenten sterk uiteen kunnen lopen.

1.3 Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is de formele en informele positie van de gemeenteraden in de regio Breda ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen, ondersteund door Regiobureau Breda, in kaart te brengen, in het bijzonder ten aanzien van de verantwoordingsplicht en informatievoorziening van de colleges van burgemeester en wethouders, ten einde aanbevelingen te kunnen doen over alternatieve manieren van informatieverschaffing door Regiobureau Breda.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat is de formele en informele positie van de Gemeenteraad ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder in relatie tot de informatie- en verantwoordingsplicht van het College van Burgemeester en Wethouders, in het geval van de gemeenschappelijke regelingen die worden ondersteund door Regiobureau Breda?

De bovenstaande onderzoeksvraag wordt opgedeeld in drie deelvragen, die vervolgens worden gevolgd door meerdere subvragen.

Ten aanzien van de formele positie:

Hoe zijn de positie van raad en college ten opzicht van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) formeel bepaald?

- Hoe zijn de formele posities van de raad en het college in de Gemeentewet bepaald en hoe verhouden zij zich tot elkaar?
- Hoe is de formele positie van gemeenschappelijke regelingen in de Wgr bepaald?
- Op welke wijze heeft de Wet dualisering gemeentebestuur de positie van de raad en het college in het algemeen veranderd en specifiek met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen?

Ten aanzien van de informele positie:

Welke informele invloeden zijn op basis van de netwerktheorie te onderscheiden binnen de twee bewuste gemeenschappelijke regelingen?

- Wie zijn de relevante actoren in de gemeenschappelijke regelingen?
- Welke afhankelijkheden kennen zij binnen de regionale samenwerking ten opzichte van elkaar?
- Wat zijn hun belangen ten aanzien van deze samenwerking?
- Bestaan er regels omtrent verantwoording en informatievoorziening?
- Welke strategieën hanteren zij daarbij?
- Lopen percepties uiteen en leidt dit eventueel tot stagnaties en/of blokkades in het netwerk?
- Welke machtsbronnen zijn te onderscheiden, worden aangewend en zijn deze beïnvloed door de invoering van het dualisme?

Ten aanzien van de aanbevelingen in de richting van Regiobureau Breda:

- Verloopt de verantwoording en informatievoorziening zoals formeel bepaald is?
- Verloopt de verantwoording en informatievoorziening zoals informeel gewenst is?
- Welke ruimte bieden de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de bestaande gemeenschappelijke regelingen tot het verbeteren hiervan?
- Wat zijn de mogelijke alternatieven en op welke wijze kan Regiobureau Breda daarbij een rol spelen?

1.4 Relevantie

Deze scriptie en dit onderzoek kennen zowel een maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie.

Maatschappelijke relevantie

Volgens Pröpper, Kessens en Weststeijn (2005:11) is samenwerking dé trend. Uit hun onderzoek komt duidelijk naar voren dat de samenwerking van decentrale overheden toeneemt: “meer publieke én private samenwerking, meer formele én informele samenwerking.” Bij de publieke verbanden gaat het volgens hen voornamelijk om samenwerking binnen het kader van de Wgr. Ook in de regio Breda valt deze trend te bespeuren. Tijdens het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken van 12 april 2006 werd de conceptnotitie Overlegtafel West-Brabant besproken. Deze notitie pleit voor samenwerking op geheel West-Brabantse schaal op strategisch, beleidsmatig en bedrijfsmatig niveau. Voorgesteld wordt hiertoe het Programmabureau West-Brabant op te richten, dat zoveel mogelijk aansluit bij de uitvoeringsorganisaties van bestaande regionale instellingen, zoals Regiobureau Breda (Polman & Van der Velden, 2006). Voor de toenemende regionale samenwerking, maar tevens voor de continuïteit van de huidige samenwerking, is het essentieel dat de volksvertegenwoordigingen van de

verschillende gemeenten voldoende zicht hebben op het regionale beleid, het belang hiervan weten in te schatten en bereid zijn financiële middelen hieraan toe te delen. Een onderzoek naar de relatie tussen de raad en het college in de gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda kan hieraan een bijdrage leveren, in het bijzonder voor Regiobureau Breda.

Daarnaast kan een analyse naar de invloed van de dualisering van het gemeentebestuur op de gemeenschappelijke regelingen inzicht verschaffen in de veranderde posities van de raad en het college en in de toepassing van nieuwe dualistische instrumenten in de bestuurspraktijk.

Wetenschappelijke relevantie

Naar gemeenschappelijke regelingen is in het verleden regelmatig onderzoek gedaan op het gebied van democratische controle en legitimatie, trends en motieven, slagvaardigheid en bestuursdichtheid (Rob 2003, Boekhout & Verheyden 2005, SGB0 1999, BZK 2005, Pröpper ea. 2005). Dit onderzoek vormt een aanvulling door specifiek te kijken naar de relatie tussen de raad en het college, en in het bijzonder naar de informatieplicht en verantwoording tussen beide. Daarnaast tracht dit onderzoek inzicht te verschaffen in de effecten van de dualisering van de gemeentebesturen op gemeenschappelijke regelingen.

Tevens is het onderzoek een aanvulling omdat het zich richt op *lichte* regelingen binnen de Wgr, met instelling van een gemeenschappelijk orgaan. Andere onderzoeken richten zich voornamelijk op zware regelingen met instelling van een openbaar lichaam. Dit valt te verklaren aan de hand van het aantal zware regelingen. In 2005 was 70% van de publieke samenwerkingsverbanden in het kader van de Wgr geregeld met behulp van een openbaar lichaam en 8% via een gemeenschappelijk orgaan (Pröpper ea., 2005:19).

1.5 Theoretische positionering

In deze scriptie is enerzijds gekozen voor een juridische invalshoek om de formele posities van de raad en het college te duiden en de wettelijk verplichte informatierelatie tussen beide weer te kunnen geven. Anderzijds is gekozen voor een sociaal-wetenschappelijke invalshoek, waarmee tevens de informele posities van beide organen geanalyseerd kunnen worden. Daarbinnen is verder toegespitst op de netwerkbenadering. Deze benadering heeft als uitgangspunt dat beleid tot stand komt in netwerken van wederzijds afhankelijke actoren. In deze netwerken zijn de belangen en percepties van actoren bepalend voor het handelen van deze actoren. De uitgangspunten van deze theorie dienen als kader waarmee de informele posities en wijze van informatievoorziening binnen de genoemde gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda geanalyseerd kunnen worden.

1.6 Opzet en werkwijze

Het onderzoek bestaat, voortvloeiend uit bovenstaande uiteenzetting, uit een juridische benadering van de formele positionering van de raad en het college in relatie tot gemeenschappelijke regelingen, het dualisme en de informatievoorziening en verantwoording. Aansluitend volgt een sociaal-wetenschappelijke verkenning van de netwerkbenadering en machtsstudies waarmee de casus van de gemeenschappelijke regelingen, ondersteund door het regiobureau, vanuit een theoretisch perspectief benaderd kan worden. Door middel van een aantal begrippen en hun onderlinge relaties, kan vervolgens een analysekader worden opgesteld. Met behulp van dit kader worden de formele en informele posities in de empirie geanalyseerd. Het empirisch materiaal wordt achterhaald via bestudering van de wet, interne rapporten en notulen, het bijwonen van portefeuillehoudersoverleggen en raadsvergaderingen en door middel van diepte-interviews met betrokken

wethouders, raadsleden en griffiers, die de bevindingen van de nodige diepgang voorzien. Daarbij is het van belang het empirisch veld enigszins af te bakenen om het onderzoek binnen een realistische periode te kunnen afronden. Daarom is gekozen voor een enkelvoudige casestudy gebaseerd op de gemeenschappelijke regelingen ondersteund door Regiobureau Breda: Overlegplatform Regio Breda en Regionale Samenwerking Volkshuisvesting.

In het volgende hoofdstuk worden allereerst de formele posities van het gemeentebestuur in zijn algemeenheid weergegeven en vervolgens specifiek met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen en de inwerkingtreding van het dualisme. Hoofdstuk drie omvat een theoretische verkenning op basis waarvan zowel de formele als de informele posities van gemeentebesturen binnen gemeenschappelijke regelingen geanalyseerd kunnen worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier de wijze van onderzoek uiteengezet, waarna in hoofdstuk vijf de casestudy verder wordt uitgediept en de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd. Nadat de empirie is beschreven, worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken en aanbevelingen richting Regiobureau Breda gedaan.

HOOFDSTUK 2 FORMELE POSITIES

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de formele posities van de gemeente en haar bestuursorganen -de raad, het college en de burgemeester- besproken. Tevens wordt de dualisering van het gemeentebestuur omschreven en wordt de formele positie van gemeenschappelijke regelingen toelicht. Hiermee worden de eerste deelvraag en bijbehorende subvragen beantwoord. Deze luiden als volgt:

Hoe zijn de positie van raad en college ten opzicht van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) formeel bepaald?

- Hoe zijn de formele posities van de raad en het college in de Gemeentewet bepaald en hoe verhouden zij zich tot elkaar?
- Hoe is de formele positie van gemeenschappelijke regelingen in de Wgr bepaald?
- Op welke wijze heeft de Wet dualisering gemeentebestuur de positie van de raad en het college in het algemeen veranderd en specifiek met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen?

Om tot beantwoording van bovenstaande vragen te komen, wordt vanuit de Grondwet ingezoomd op de Gemeentewet, in het bijzonder op de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet dualisering gemeentebestuur. Zo wordt inzichtelijk gemaakt wat het huidige juridische kader is, waarbinnen het college en de raad zich ten opzichte van elkaar verhouden. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de wettelijke vastlegging omtrent gemeenschappelijke regelingen en de eventuele gevolgen van het dualisme. Daarnaast wordt extra aandacht besteed aan de verantwoordingsplicht en informatievoorziening om uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

2.2 Grondwet

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en kent een traditionele driedeling van Rijk, Provincies en Gemeenten. Decentralisatie heeft betrekking op de overdracht van taken en bevoegdheden aan lagere rechtsgemeenschappen of bestuurslagen. De eigen bevoegdheden van provincies en gemeenten met betrekking tot taken op het eigen grondgebied worden aangeduid met *autonomie*. Indien gemeenten en provincies rekening moeten houden met regels van hogere orde wordt gesproken van *medebewind*. Het principe van eenheid komt naar voren in het zogeheten *toezicht*. Hiermee kan het rijk alle besluiten van lagere overheden vernietigen wanneer die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang (Neelen, Rutgers & Tuurenhout, 2003:26-27).

Bovenstaande is vastgelegd in de Grondwet; artikel 124 stelt dat voor gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding wordt overgelaten aan hun besturen (autonomie) of gevorderd krachtens of bij de wet (medebewind). Nadere uitwerking hiervan is vastgelegd in de Decentralisatiewet, waaronder de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen vallen.

2.3 Gemeentewet

De Gemeentewet van 1815¹ betekende de invoering van een eenvormig bestuursstelsel voor alle gemeenten in Nederland. Overal werden Gemeenteraad, College van Burgemeester en Wethouders en Burgemeester de gemeentelijke organen (Belinfante & De Reede, 2002:235). In 1992 is een nieuwe Gemeentewet vastgesteld, die de oude wet uit 1815 vervangt². Deze nieuwe wet is op 1 januari 1994 in werking getreden.

De Gemeentewet bepaalt dat het gemeentebestuur samengesteld is uit een raad, een college en een burgemeester (Gem.w.art.6).

Gemeenteraad

Aan het hoofd van gemeente staat de Gemeenteraad (Grw.art.125). De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente (Gemw.art.7) en wordt eens in de vier jaar gekozen. Het aantal raadsleden is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente (Gemw.art.8). De raad wordt voorgezeten door de burgemeester (Gemw.art.9), hij kan aan de beraadslaging deelnemen (Gemw.art.21 lid 1), maar heeft geen stemrecht in de raadsvergadering. Een raadslid kan niet tevens burgemeester of wethouder zijn (Gemw.art.13 lid 1j/o). De vergaderingen van de raad worden in principe in het openbaar gehouden (Gemw.art.23 lid 1). De raad heeft recht op ambtelijke ondersteuning door de griffie(r) (Gemw.art.33 lid 1).

De raad voert als vertegenwoordigend orgaan het algemeen bestuur. Hiertoe heeft hij een kaderstellende taak, het vaststellen van beleid op hoofdlijnen, en een controlerende taak, het toezien op de uitvoering daarvan (overheid.nl). Bij de uitvoering van deze taken kan de raad gebruik maken van budgettaire instrumenten, zoals de begroting en het budgetrecht, en juridische instrumenten zoals verordeningen, bestemmingsplannen en beleidsplannen (breda.nl). Andere instrumenten van de gemeenteraad zijn:

Het recht van initiatief (Gemw.art.147a): een lid van de raad kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen.

Het recht van amendement (Gemw.art.147b): een lid van de raad kan een voorstel tot wijziging van een voor de vergadering van de raad geagendeerde ontwerp-verordening of ontwerp-beslissing indienen.

Het recht van informatie (Gemw.art.155 lid 1): een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.

Het recht van interpellatie (Gemw.art.155 lid 2): een lid van de raad kan de raad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen.

Onderzoeksbevoegdheid (Gemw.art.155a): de raad kan op voorstel van een of meer van zijn leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen.

College van Burgemeester & Wethouders

De burgemeester en de wethouders vormen tezamen het College van Burgemeester en Wethouders, de burgemeester is de voorzitter van het college en heeft in het college stemrecht (Gemw.art.34). De wethouders worden benoemd door de raad (Gemw.art.35 lid 1) en het aantal wethouders is afhankelijk van het aantal raadsleden en/of de fulltime c.q. parttime tijdsbesteding. (Gemw.art.36). Een wethouder kan niet tevens burgemeester of lid van de raad van een gemeente zijn (Gemw.art.36b lid 1j/k). De vergaderingen van het college worden in principe met gesloten deuren gehouden (Gemw.art.54 lid 1).

¹ Gemeentewet, 29 juni 1851, Stb.85.

² Wet van 14 februari 1992, Stb.96.

Volgens Gemw.art.160, lid 1 is het college bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren. Het college bereidt de beslissingen van de raad voor en voert deze uit. Daartoe heeft het de leiding over de ambtelijke organisatie, met uitzondering van de griffie(r), en kan het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen of tot het ver- of aankopen van gemeentelijke eigendommen.

In het college heeft iedere wethouder zijn eigen taakgebied of portefeuille, maar over het gebruiken van bepaalde bevoegdheden moet door het college als geheel besloten worden (breda.nl). Dit valt onder de leer van *collegiaal bestuur*.

Relatie raad en college

Het college kent een *actieve en passieve verantwoordingsplicht* naar de raad over het gevoerde bestuur. Artikel 169 van de Gemeentewet bericht hierover: het college en elk van zijn leden zijn afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur (lid 1). Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (lid 2) en zij geven mondeling of schriftelijk de door één of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang (lid 3).

Artikel 147 van de Gemeentewet gaat over de bevoegdheden van de raad en het college. Het eerste lid bepaalt dat de raad de bevoegdheid heeft gemeentelijke verordeningen vast te stellen, zover deze niet bij of krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend. Het tweede lid bepaalt dat de overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, eerste lid, bij de raad berusten. Hiermee worden de taken op het gebied van autonomie bedoeld. Het derde lid bepaalt dat de overige bevoegdheden, bedoeld in artikel 108, tweede lid, berusten bij het college, voor zover deze niet bij of krachtens de wet zijn toegekend aan de burgemeester. Hiermee worden de taken op het gebied van medebewind bedoeld.

De raad kan aan het college bevoegdheden overdragen, *delegatie*, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Bevoegdheden die de raad in ieder geval niet kan overdragen, zijn de vaststelling of wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening (Gemw.art.156). Ook het invoeren, wijzigingen of afschaffen van een gemeentelijke belasting door het vaststellen van een belastingverordening (Gemw.art.216) is aan de raad toegekend en kan niet aan het college gedelegeerd worden.

Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden: *het budgetrecht* (Gemw.art.189 lid 1). Het college biedt jaarlijks de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming (Gemw.art.190 lid 1). De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient (Gemw.art.191 lid 1). Het college legt aan de raad over elk begrotingsjaar verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag: *de financiële verantwoordingsplicht* (Gemw.art.197 lid 1). De raad stelt de jaarrekening vast in het jaar volgend op het begrotingsjaar (Gemw.art.198 lid1).

De raad kan regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan. Het college laat de kennisgeving of terinzagelegging alleen achterwege indien deze in strijd is met het openbaar belang (Gemw.art.60).

Tussen de raad en wethouder bestaat een vertrouwensregel. Indien een wethouder het vertrouwen van de raad verliest, kan deze hem ontslaan (Gemw.art.49).

Burgemeester

De burgemeester wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken benoemd voor een tijd van zes jaar (Gemw.art.61 lid 1), hierbij wordt de aanbeveling van de raad in beginsel gevolgd (Gemw.art.61 lid 6). De burgemeester is niet tevens lid van de gemeenteraad en/of wethouder (Gemw.art.68, lid 1j/k). De burgemeester heeft een toezichthoudende taak (Gemw.art.170, lid 1a/b), die bestaat uit toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken. Ook ziet hij toe op een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden. Verder kent de burgemeester een vertegenwoordigende functie (Gemw.art.171) en is hij belast met de handhaving van de openbare orde (Gemw.art.172). De burgemeester is verantwoording schuldig aan de raad over het door hem gevoerde bestuur, daartoe geeft hij gevraagd en ongevraagd inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (Gemw.art.180).

Commissies

De raad kan raadscommissies instellen, die de besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen (Gemw.art.82 lid 1). De raad, het college of de burgemeester kunnen bestuurscommissies instellen, die bevoegdheden uitoefenen door deze organen zijn overgedragen (Gemw.art.83 lid 1).

Secretaris en griffier

In iedere gemeente is een secretaris en een griffier, een secretaris is niet tevens griffier (Gemw.art.100). De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde (Gemw.art.103 lid 1). Het college benoemt de secretaris (Gemw.art.102). De gemeentesecretaris heeft de leiding over de ambtenaren (met uitzondering van de griffie) en vormt de verbinding tussen het college en het ambtelijk apparaat. Hij is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie. De raad benoemt de griffier en zijn eventuele staf, de griffie (Gemw.art.107). De griffier staat de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.

Conclusie

In het gemeentewettelijke stelsel nemen de gemeentelijke bestuursorganen een centrale plaats in. Deze organen oefenen bevoegdheden uit en staan dus in een bepaald functioneel verband tot elkaar (TK, 2001:22). De raad voert als vertegenwoordigend orgaan het algemeen bestuur. Het college voert, in opdracht van de raad, het dagelijks bestuur. De raad stelt hiertoe kaders vast waarbinnen het college uitvoering dient te geven aan zijn taak. De raad controleert de uitvoering hiervan met behulp van juridische en budgettaire instrumenten. Daarnaast dient het college zich zowel passief als actief te verantwoorden, zodat de raad zijn controlerende taak op juiste wijze kan uitvoeren. De belangrijkste financiële verantwoordingsrelatie is terug te vinden in de jaarlijkse begroting en de jaarrekening. Deze financiële verantwoording is bij wet geregeld en vindt jaarlijks plaats. De mondelinge en schriftelijke verantwoordingsrelatie tussen raad en college door middel van het verstrekken van inlichtingen is minder uitvoerig vastgelegd in de wet. Dit biedt gemeenten de ruimte en vrijheid hier zelf invulling aan te geven.

De verhouding tussen raad en college, zoals hierboven beschreven, is niet altijd dualistisch van aard geweest. In 2002 is zij in dualistische richting opgeschoven door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur.

2.4 Wet dualisering gemeentebestuur

De dualisering van het lokaal bestuur betekende een fundamentele verandering van het bestuursmodel ten opzichte van de Gemeentewet van 1851. Het monistische model stond al sinds het begin van de vorige eeuw bloot aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die een steeds groter wordend onderscheid tussen de formele kenmerken en de bestuurlijke werkelijkheid veroorzaakten (TK, 2001:2). De Wet dualisering gemeentebestuur vormde de consequentie van deze gestage ontwikkeling in dualistische richting in de bestuurspraktijk en is per 6 maart 2002 in werking getreden³.

De kern van de wetwijziging is de ontvlechting van enerzijds de positie van de raad en anderzijds die van het college. Deze ontvlechting is tot stand gekomen door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van de raad en het college. Het raadlidmaatschap en het wethouderschap zijn sindsdien niet langer verenigbaar en niet-raadsleden kunnen tegenwoordig tot wethouder worden benoemd. Met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheden zijn de bevoegdheden nu geconcentreerd bij het college en zijn de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad versterkt (TK, 2001:2).

De begrippen monisme en dualisme zeggen iets over de politiek-bestuurlijke verhouding tussen het vertegenwoordigende lichaam en het dagelijks bestuur. Ze vormen twee uitersten op een schaal waartussen allerlei varianten mogelijk en denkbaar zijn. Om deze reden is een begripsverduidelijking hier op zijn plaats. De Raad voor het Openbaar Bestuur (1997:5-6) hanteert de volgende definities:

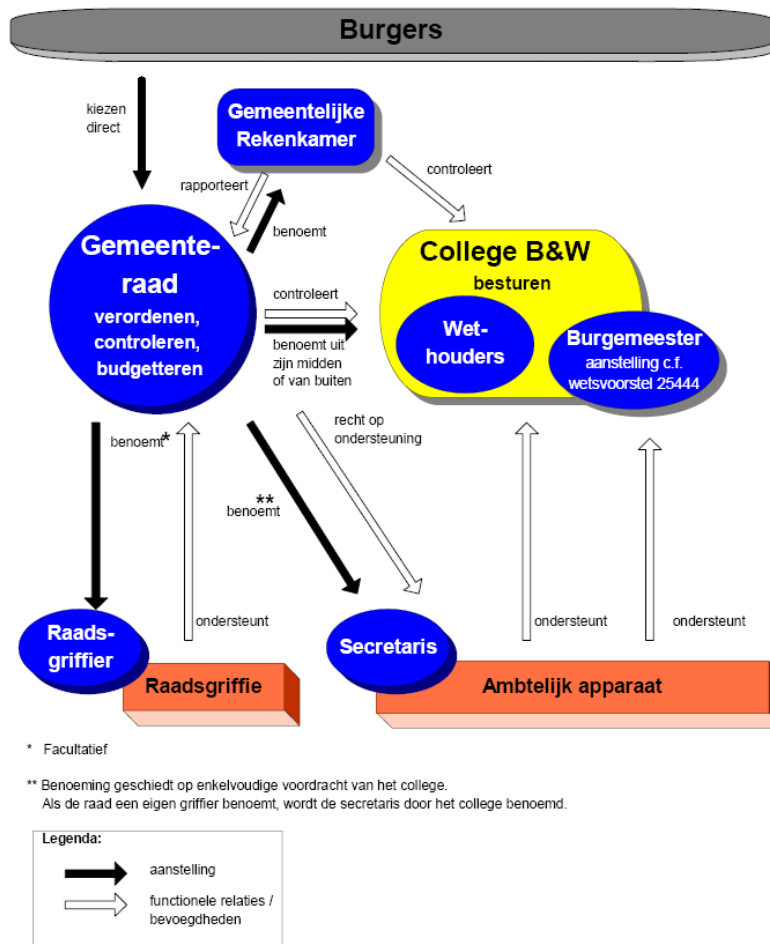
Monisme – een *ondergeschikte* verhouding: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het ene bestuursorgaan in termen van zijn samenstelling, (legitimatatie) en bevoegdheden een afgeleide en afhankelijk is van het andere bestuursorgaan.

Dualisme – een *nevengeschikte* verhouding: een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij elk van beide bestuursorganen in termen van zijn samenstelling, (legitimatatie) en bevoegdheden onafhankelijk is van het andere bestuursorgaan.

Het monistische wettelijke model ging in verschillend opzicht gepaard met een dualistische bestuurspraktijk (Rob, 1997:14). Hierdoor ontstond een innerlijke tegenstrijdigheid, die bij raadsleden en wethouders leidde tot een rolverwarring omtrent de controlerende en bestuurlijke functie. Aangezien alleen de raad, als vertegenwoordigend orgaan, rechtstreeks wordt gekozen, dient hij, om de kiezerslegitimatatie te waarborgen, in te stemmen met de uitoefening van de bestuursbevoegdheden van het college. In een monistisch stelsel wordt deze instemming in formele zin gegarandeerd door de institutionele ondergeschiktheid, in een dualistische stelsel dient zij materieel door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen te worden gerealiseerd (TK, 2001:8). Deze instrumenten zijn reeds in paragraaf 2.3 beschreven. Schematisch ziet het dualistische stelsel er als volgt uit:

³ Wet van 28 februari 2002, Stb.111.

Figuur 2.1 Dualistisch stelsel



Bron: TK, 2001

De nieuwe positie van de raad brengt met zich mee dat hij op grotere afstand staat van het college. De veranderde positie van de raad vraagt ook een andere taakopvatting van raadsleden. De oriëntatie dient te liggen op de controlerende en volksvertegenwoordigende rol en een onafhankelijke positie ten opzichte van het college.

Conclusie

Het dualisme heeft als uitgangspunt de nevenschiktheid tussen de raad en het college. De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de afstand tussen raad en college vergroot, aangezien zij door de ontvlechting geen afgeleide meer van elkaar zijn. De taken en bevoegdheden van de raad en het college zijn duidelijker afgebakend dan in het monistische stelsel. Om de legitimiteit van het door het college uitgevoerde beleid te kunnen waarborgen, zijn verschillende beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen in het leven geroepen. De verantwoordingsrelatie tussen college en raad heeft hierdoor een prominentere positie gekregen.

In hoeverre de Wet dualisering gemeentebestuur van invloed is op gemeenschappelijke regelingen, wordt in de volgende paragraaf beschreven, nadat eerst uiteengezet is wat de Wet gemeenschappelijke regelingen inhoudt en bepaalt.

2.5 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen stamt uit 1984⁴ en is per 1985 inwerking getreden. Gemeenschappelijke regelingen waren echter geen nieuw verschijnsel, tot die tijd vielen ze onder de Gemeentewet van 1815 (zie kader voor een kort overzicht van de Wgr). De afzonderlijke wet van 1985 gaat in op vele verschillende soorten regelingen, bijvoorbeeld tussen provincies, tussen waterschappen, met andere openbare lichamen en allerlei mogelijke combinaties hiervan⁵. Ook wordt aandacht besteed aan de zogenaamde plusregio's, waarbij verplichte samenwerking centraal staat⁶. In het kader van dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de hoofdstukken en artikelen die van toepassing zijn op vrijwillige gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, zoals het geval is bij de twee regelingen die Regiobureau Breda ondersteunt.

Volgens artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen de raden, colleges van burgemeesters en wethouders van twee of meer gemeenten afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen, ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. De colleges kunnen niet zonder toestemming van de raad overgaan tot het treffen van een regeling. Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Geschiedenis Wet gemeenschappelijke regelingen

Samenwerking tussen gemeenten werd voor het eerst formeel geregeld in de Gemeentewet van 1851. Artikel 121 bepaalde (Traag, 1993:37): 'besturen van twee of meer gemeenten kunnen gemeenschappelijke zaken, belangen, inrigtingen of werken, na magtiging en goedkeuring van Gedeputeerde Staten regelen.' Met de machtiging en goedkeuring van GS wilde men voorkomen dat de gemeenten zich al te zeer buiten hun huishouding zouden begeven. Gemeentebesturen zochten hun heil echter vaker in privaatrechtelijke mogelijkheden, omdat de wet geen mogelijkheid bood om gemeenten te dwingen tot samenwerking of om de regelingen uit te rusten met eigen organen.

In 1931 werden de twee bestaande artikelen in de Gemeentewet vervangen door achttien nieuwe, die zaken vastlegden omtrent wijziging, opheffing en verlenging van de regeling, de mogelijkheid boden tot het instellen van een orgaan met rechtspersoonlijkheid en de vereiste introkken inzake de machtiging van GS. Tevens kreeg de Kroon de bevoegdheid gemeenten te dwingen tot samenwerking.

Na de Tweede Wereldoorlog bleek dat de oorspronkelijke samenwerkingsvormen niet meer voldeden, vooral waar het ging om complexe, voornamelijk stedelijke, belangen. Commissie-Koelman stelde voor een nieuwe bestuursvorm in het leven te roepen: het district. Deze (vierde) bestuurslaag tussen provincie en gemeenten werd in brede kring gevreesd, vanwege de ondoorzichtigheid van het openbaar bestuur die het met zich mee zou brengen. Het voorstel werd niet overgenomen en in plaats daarvan trad in 1950 een aparte wet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, in werking. Deze wet bestond uit zeven hoofdstukken en achtendertig artikelen en was bedoeld om bepaalde grootschalige taken gezamenlijk te behartigen. Echter kleefde er aan dit juridisch instrumentarium een aantal nadelen, die vooral te maken hadden met het tekortschieten van het democratische gehalte enerzijds en het verlengd lokaal bestuur anderzijds.

In de jaren zestig en zeventig bleef hierdoor de discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur bestaan. Talrijke commissies, nota's, adviezen en plannen leidden tot mogelijke oplossingen van het schaalprobleem: van mini-provincies en gewesten tot bestuursrayons en agglomeraties. Al deze voorstellen hadden veelal gemeen dat gekozen werd voor een zelfstandig bestuurslichaam op regionaal niveau met rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers. Uiteindelijk werd echter gekozen voor het herzien van de Wgr. Met de Wgr van 1985 is het karakter van intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur versterkt en wordt beoogd een zelfstandige bestuurslaag te voorkomen.

Gebaseerd op: Traag 1993, Belinfante 2002, Top 1986.

⁴ Wet van 20 december 1984, Stb.667.

⁵ Wgr, Hoofdstuk II t/m IX.

⁶ Wgr, Hoofdstuk X en XI.

Op basis van de Wgr zijn verschillende samenwerkingsverbanden mogelijk (Traag 1993:5-7, Pröpper ea. 2005:49):

- *Openbaar lichaam* – Een lichaam met rechtspersoonlijkheid wordt ingesteld, waaraan de deelnemende gemeenten taken en bevoegdheden kunnen overdragen. Dit lichaam beschikt over een basisstructuur bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.
- *Gemeenschappelijk orgaan* – In tegenstelling tot een openbaar lichaam bezit een gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid en kent het geen wettelijk voorgeschreven basisstructuur met een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter. De overdracht van taken is beperkt mogelijk en er worden veelal geen gemeentelijke bevoegdheden overgedragen. Vaak heeft het het karakter van een overlegorgaan.
- *Centrumgemeenteconstructie* – Bij deze constructie oefent de centrumgemeente voor andere gemeenten bevoegdheden uit die in de regeling staan omschreven, zonder dat de bevoegdheden zelf overgaan. Doorgaans betreft het de grootste gemeente in de regio, die dan ook wel ‘centrumgemeente’ wordt genoemd.
- *Regeling zonder meer* – Deze vorm wordt ook wel als ‘blote regeling’ aangeduid. Bij deze regeling worden geen bestuursorganen in het leven geroepen. Gemeentebesturen sluiten zo’n regeling om bestuurlijke afspraken vast te leggen, die beleidseenheid bevorderen. Er kunnen geen taken en bevoegdheden worden overgedragen.

In het geval van de twee regelingen die Regiobureau Breda ondersteunt, is geen openbaar lichaam ingesteld, maar is gekozen voor een gemeenschappelijk orgaan. Een verdere uitwerking van de wettelijke bepalingen met betrekking tot een gemeenschappelijk orgaan is hieronder dan ook op zijn plaats.

De regeling wordt voor onbepaalde tijd getroffen en houdt bepalingen in omtrent *wijzigingen, opheffing, toetreding* en *uittreding* (Wgr.art.9 lid 1). Bij instelling van een regeling wordt deze gezonden aan Gedeputeerde Staten van de provincie en wordt door de deelnemende gemeenten zorggedragen voor de gebruikelijke wijze van bekendmaking. Dit geldt tevens voor besluiten tot wijziging, verlenging of opheffing en besluiten tot toetreding en uittreding (Wgr.art.26). De regelingen dienen voor een ieder ter inzage te zijn in registers bijgehouden door burgemeester en wethouders (Wgr.art.27).

De regeling dient het *belang* of de belangen ter behartiging waarvan zij getroffen is te vermelden. De *inrichting* en *samenstelling van het orgaan*, als mede de *plaats van vestiging* moeten in de regeling zijn opgenomen. Tevens dient de regeling aan te geven welke *bevoegdheden* door de deelnemende gemeenten worden overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan (Wgr.art.10). Aan het gemeenschappelijk orgaan kan niet de bevoegdheid worden overgedragen belastingen te heffen of anderszins algemeen verbindende voorschriften te geven (Wgr.art.30 lid 1b).

In artikel 10a wordt bepaald dat de deelnemers aan de regeling hun medewerking verlenen aan de uitvoering van besluiten die het gemeenschappelijk orgaan neemt in verband met de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden. Het orgaan kan, indien deze medewerking niet wordt verleend, namens de betrokken deelnemer een besluit (doen) uitvoeren. De leden van het gemeenschappelijk orgaan worden gekozen door de raad uit zijn midden, inclusief voorzitters en uit de wethouders. Het lidmaatschap vervalt zodra een lid deze functie niet meer vervult. Het aantal leden wordt door de raad van elke deelnemende gemeenten bepaald en kan dus per gemeente verschillen (Wgr.art.13 en art.15). Het gemeenschappelijk orgaan vergadert tenminste tweemaal per jaar. De vergaderingen zijn openbaar, al kan het gemeenschappelijk orgaan op grond van bepaalde voorwaarden beslissen achter gesloten deuren te vergaderen (Wgr.art.22 en art.23 lid 1).

Ten aanzien van de bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen wordt in artikel 33 bepaald dat voor de verdeling, de uitoefening en het toezicht geldt dat de regels daaromtrent, in de ruimste zin, welke bij of krachtens de wet zijn gesteld, overeenkomstig van toepassing zijn. Dit geeft aan dat de Gemeentewet onveranderd van toepassing is (tenzij anders bepaald) op een gemeenschappelijke regeling en zo'n regeling aangemerkt kan worden als verlengd lokaal bestuur. De Tweede Kamer (2004:4) zegt hierover: "Met het begrip *verlengd lokaal bestuur* wordt tot uitdrukking gebracht dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontleven. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten beschouwd worden als een functionele hulpstructuur, die de hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten niet mag aantasten." De raden dienen dus met het toegewezen instrumentarium de regelingen waaraan zij deelnemen te controleren en de colleges kennen een onveranderde verantwoordingsplicht in de richting van de raad over de regelingen.

Uit artikel 16 en 17 blijkt dat de regeling bepaalt op welke wijze (een lid van) het gemeenschappelijk orgaan aan de raad gevraagde *inlichtingen* dient te verstrekken en op welke wijze (een lid van) het gemeenschappelijk orgaan door de raad ter *verantwoording* geroepen kan worden voor het (door hem) gevoerde beleid. Tevens kan de raad besluiten een lid ontslag te verlenen indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Dit veronderstelt dus een passieve verantwoordingsplicht vanuit de leden van het gemeenschappelijk orgaan over het gevoerde beleid.

Het gemeenschappelijk orgaan stelt de *begroting* en de *jaarrekening* vast en zendt deze binnen twee weken na vaststelling (in ieder geval vóór 15 juli) aan gedeputeerde staten (Wgr.art.34). De ontwerpbegroting wordt zes weken voordat zij wordt vastgesteld aan de raden van de deelnemende gemeenten aangeboden. Zij kunnen hun *zienswijze* naar voren brengen en hun commentaar wordt bijgevoegd alvorens vastgesteld te worden. Indien niet anders bepaald in de regeling geldt deze procedure ook voor eventuele wijzigingen van de begroting (Wgr.art.35). De ontwerpbegroting wordt door de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd (Wgr.art.35 lid 2).

Conclusie

De Wgr bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling, in ieder geval wat betreft de bevoegdheden van de bestuursorganen – raad, college en burgemeester –, onderhevig is aan de bepalingen in de Gemeentewet, tenzij anders vermeld. Een gemeenschappelijke regeling wordt dan ook aangeduid als verlengd lokaal bestuur. In een regeling met een gemeenschappelijk orgaan dienen specifieke bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop het gemeenschappelijk orgaan de raad van inlichtingen dient te voorzien of verantwoording dient af te leggen. Indien geen expliciete vermelding wordt gedaan, gelden onveranderd de bepalingen van de Gemeentewet. Omtrent de financiële verantwoording is vastgelegd dat jaarlijks een begroting en jaarrekening door het gemeenschappelijk orgaan worden vastgesteld. De begroting dient voor vastlegging te worden voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten opdat zij hun zienswijze kunnen overbrengen en voor eenieder ter inzage worden gelegd.

De dualisering van het gemeentebestuur is hieruit opmakend tevens van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. In die zin dat de bevoegdheden van raad en college gelden met betrekking tot verlengd lokaal bestuur: de raad dient met het toegewezen instrumentarium de regelingen te controleren en het college kent een actieve en passieve verantwoordingsplicht omtrent de regelingen. Tenminste, in het geval van de lichtere vormen. Bij de regelingen met een openbaar lichaam, waarbij raadsleden vaak vertegenwoordigd zijn in het bestuur, liggen de verhoudingen anders en is besloten niet over te gaan tot dualisering van de Wgr, de zogenoemde *bevroezingsconstructie* (TK, 2004). Wel is daar voorgesteld enkele dualistische elementen over te

nemen die de positie van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kunnen versterken, zoals ze ook op lokale schaal de positie van de raad versterken. Pröpper ea. (2005:29-30) stellen vast: “De dualisering blijkt een positief effect te hebben op het democratisch gehalte [van samenwerkingsverbanden]. Politieke keuzes die relevant zijn voor regionale beleidsafstemming worden in toenemende mate voor gemeenteraden en Provinciale Staten zichtbaar gemaakt, hetgeen hen de mogelijkheid biedt hierop invloed uit te oefenen” (Pröpper ea., 2005:29-30).

2.6 Samenvatting

De wet schrijft voor hoe het college en de raad zich ten opzichte van elkaar verhouden en welke instrumenten en bevoegdheden zij hebben om hun taken uit te kunnen voeren. Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is hier een duidelijkere scheiding in aangebracht en is beoogd de rol van de raad te versterken. Door de ontvlechting van raad en college is de verantwoording en controle tussen beide in belang toegenomen.

De raad heeft een vertegenwoordigende taak en stelt kaders waarbinnen het college zijn taak, in opdracht van de raad, uitvoert. Over de uitvoering hiervan legt het college verantwoording af aan de raad, die het college op zijn beurt controleert. Aangezien een gemeenschappelijke regeling, vastgelegd volgens de Wgr, gekenmerkt wordt als verlengd lokaal bestuur, is de Gemeentewet onveranderd van toepassing (tenzij anders vermeld) op deze regelingen. Dit geldt in ieder geval voor de lichte vormen, waarbij een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid is ingesteld. Hierbij hebben het gemeenschappelijk orgaan (in dit geval de burgemeesters) en de portefeuillehoudersoverleggen (in dit geval de wethouders) dus een actieve en passieve verantwoordingsplicht naar de raad van hun gemeente. Op hun beurt bezitten de raden de mogelijkheid om te informeren bij en vragen te stellen aan hun college. Met behulp van de jaarrekening leggen de colleges financiële verantwoording af aan de raad en met zijn budgetrecht heeft de raad de mogelijkheid het gemeenschappelijk beleid financieel in de begroting op te nemen.

De wet schrijft echter niet voor hoe de verantwoording in de vorm van inlichtingen en informatie tussentijds vorm dient te krijgen of geregeld moet worden. Zolang de raad maar “alle inlichtingen krijgt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taak.” In de praktijk kan hier per gemeente dan ook een andere invulling aan gegeven worden. Binnen een gemeenschappelijke regeling kennen de raden en colleges van de deelnemende gemeenten dientengevolge waarschijnlijk geen eenduidige wijze van informatieverstrekking en hangt deze wellicht af van onderlinge afhankelijkheden c.q. posities. In het volgende hoofdstuk wordt daarom gekeken naar sociaal-wetenschappelijke theorieën die de informele posities van de raad en het college, die aan deze verschillen ten grondslag liggen, bloot kunnen leggen.

HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste formeel-juridische aspecten uitgewerkt die betrekking hebben op de verhouding tussen raad en college. Daarmee is de formele positie van de raad ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder tot de informatieplicht en verantwoording van het college beschreven. Deze wettelijk vastgelegde aspecten zijn echter geen garantie voor een dienovereenkomstige inrichting van verhoudingen in de bestuurspraktijk (Rob, 1997:13). In dit hoofdstuk staat daarom niet het formeel-juridische kader centraal, maar het theoretische kader dat kan dienen om de informeel-politieke verhoudingen te analyseren. Informele posities binnen samenwerkingsverbanden en hun relatie tot de formeel bepaalde posities, worden onderstaand vanuit een sociaal-wetenschappelijke invalshoek benaderd. Hiertoe is de netwerkbenadering verder verkend, aangezien de samenwerking binnen de Wet gemeenschappelijke regeling in de regio Breda plaatsvindt in een netwerk van gemeenten en de rol van Regiobureau Breda daarbij aangemerkt kan worden als netwerkmanagement. Door te kijken naar theorieën over de actoren, afhankelijkheden, strategieën en machtsbronnen die in zo'n netwerk van invloed zijn, wordt een analysekader opgesteld waarmee de empirie onderzocht kan worden.

3.2 Netwerkbenadering

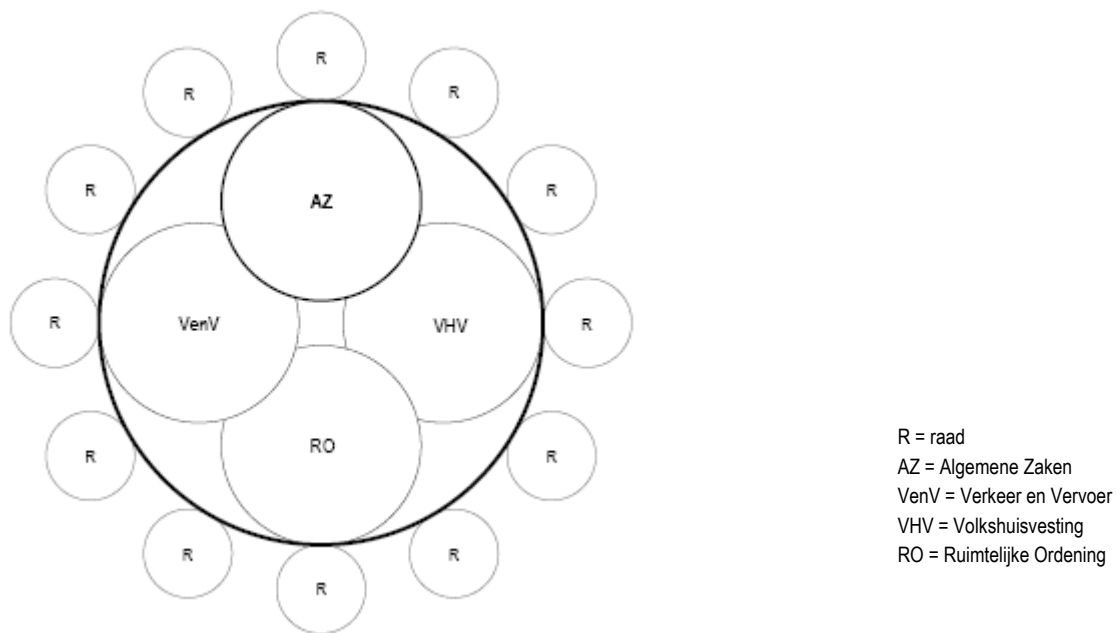
Om de informele positie van de gemeenteraad ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen te achterhalen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de netwerkbenadering. Om de complexe besluitvormingsprocessen binnen netwerken te kunnen bestuderen, hebben met name Klijn & Koppenjan de beleidsnetwerkbenadering uitgediept. In deze paragraaf wordt deze benadering met de bijbehorende centrale begrippen besproken en toegespitst op dit onderzoek.

Klijn, Van Bueren & Koppenjan (2000:13) verstaan onder het begrip *beleidsnetwerk* - *het geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald probleem of beleidsprogramma*.

In dit licht kan ook de samenwerking worden gezien tussen verschillende gemeenten in een lichte gemeenschappelijke regeling. Het beleidsnetwerk in het geval van de gemeenschappelijke regelingen ondersteund door Regiobureau Breda bestaat dan uit de relaties tussen de deelnemende gemeenten rondom regionaal beleid op het gebied van Algemene Zaken, Verkeer en Vervoer, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het portefeuillehoudersoverleg AZ een bijzondere positie inneemt omdat het fungeert als gemeenschappelijk orgaan. Daarbij komt dat het netwerk meerdere niveaus kent, namelijk bestuurlijk en ambtelijk. In het kader van dit onderzoek wordt stilgestaan bij de relatie van het college (de bestuurders) met de raad en de informatievoorziening en verantwoording tussen beide, daarom is gekozen het ambtelijk niveau in dit onderzoek achterwege te laten. Op bestuurlijk niveau bestaat het netwerk uit de portefeuillehouders (wethouders en burgemeesters) van de verschillende gemeenten die op hun eigen beleidsterreinen overleg hebben. De afzonderlijke beleidsspelen zijn in te delen naar de bovengenoemde onderwerpen, maar kennen enige overlap omdat wethouders meerdere beleidsterreinen in hun portefeuille kunnen hebben. Vanuit deze beleidsspelen - of beter gezegd: vanuit de verschillende portefeuillehouders of colleges (volgens het principe van collegiaal bestuur) – bestaat een informatie- en verantwoordingsplicht aan de afzonderlijke raden.

De relaties tussen de portefeuillehouders in de verschillende beleidsspelen vormen de kern van het netwerk. Deze binnenste ring kent aan de buitenkant een koppeling met de afzonderlijke gemeenteraden, die samen een enigszins losse, buitenste ring vormen; zij staan in principe onderling niet in contact. De schakel tussen deze twee ringen betreft onder andere de verantwoordingsrelatie en informatievoorziening tussen raad en college over de regionale samenwerking in de betreffende gemeenschappelijke regelingen. De binnenste ring (1^{ste} ring) wordt dus gevormd door de beleidsspelen tussen bestuurders van de verschillende gemeenten, de losse buitenste ring (2^{de} ring) bestaat uit de afzonderlijke gemeenteraden van de verschillende gemeenten. Visueel kan het netwerk als volgt worden weergegeven:

Figuur 3.1 Weergave netwerk Overlegplatform Regio Breda



Uit de literatuur over netwerken heeft Klijn (1997:31) drie belangrijke eigenschappen van netwerken gefilterd:

- Netwerken bestaan vanwege afhankelijkheden tussen actoren;
- Netwerken bestaan uit een verscheidenheid aan actoren met eigen doelen;
- Netwerken bestaan uit min of meer duurzame relaties tussen actoren.

Dit wil zeggen dat binnen beleidsnetwerken actoren en hun middelen, afhankelijkheden en relaties een belangrijke plaats innemen. De relaties tussen verschillende actoren ontstaan doordat zij voor de realisatie van hun doelen over en weer afhankelijk zijn van elkaars middelen: er is sprake van *wederzijdse afhankelijkheid* (Klijn ea. 2000:13). Middelen kunnen betrekking hebben op bevoegdheden, geld, grond en personeel, maar ook op minder tastbare dingen zoals informatie en kennis, status, legitimiteit, relaties, contacten en de capaciteit om hulpbronnen te gebruiken. Het uitgangspunt van de netwerkbenadering is dus dat actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het bereiken van hun doelen. Zonder de middelen die in het bezit zijn van anderen, kunnen actoren hun doelen niet bereiken. Hierdoor ontstaan interactiepatronen tussen actoren die na verloop van tijd een zekere duurzaamheid krijgen. Wat overigens niet wil zeggen dat het onveranderlijke grootheden zijn; ze komen geleidelijk tot stand en blijven constant in ontwikkeling (Klijn ea. 2000:16).

Hiervan uitgaande nemen de twaalf gemeenten in de regio Breda deel aan een gemeenschappelijke regeling vanwege de wederzijdse afhankelijkheid die zij ten opzichte van elkaar kennen bij het bereiken van hun eigen doelen. Regionale samenwerking biedt afzonderlijke gemeenten een meerwaarde in verhouding tot wat een gemeente alleen kan bereiken. Voor iedere gemeenten zal deze meerwaarde van regionale samenwerking er echter anders uitzien, afhankelijk van de middelen die in de eigen gemeenten ontbreken of in mindere mate aanwezig zijn. Het is dus van belang boven tafel te krijgen wat de doelen van de verschillende gemeenten zijn en op welke wijze zij daarbij afhankelijk zijn van elkaar. Deze doelen en afhankelijkheden kunnen per beleidsveld verschillen.

Om hun doelen te bereiken handelen actoren strategisch en stuiten zij tevens op andere strategisch handelende actoren. Actoren kiezen hun strategieën niet zomaar, ze baseren deze op hun percepties. Onder *percepties* worden de beelden verstaan die de actoren van de situatie hebben en waarmee zij hun eigen handelen en dat van anderen zin geven en evalueren (Klijn ea. 2000:3-4). Zij vormen zich dus beelden van hun omgeving en van de problemen en kansen die zich daarbinnen voordoen. Een actor vormt die beelden op basis van wat belangrijk is voor hem. Bepalend daarbij is het referentiekader dat hij door de jaren heen ontwikkeld heeft en waarmee hij informatie filtert. Doordat referentiekaders van actoren verschillen, kunnen percepties sterk uiteenlopen (Klijn ea. 2000:21). Percepties zijn echter niet onveranderlijk. Actoren passen hun strategieën voortdurend aan, op basis van hun veranderende percepties van het probleem, de oplossingen en de kansen en bedreigingen die de opstelling van andere partijen en het procesverloop biedt (Klijn ea. 2000:21). Grote verschillen in percepties kunnen blokkades veroorzaken in beleidsprocessen en/of leiden tot stagnaties of zelfs non-interactie. In die zin zijn percepties belangrijk voor het verloop en de uitkomst van beleidsprocessen (Klijn ea. 2000:3-4).

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat de percepties van de verschillende gemeenten omtrent samenwerking in de regio Breda zullen verschillen, eventueel ook per beleidsspel of tussen colleges en raden. Verschillen in deze percepties kunnen allerlei oorzaken hebben zoals historie, grootte of het verschil tussen plattelands- of stadsgemeenten. In het kader van dit onderzoek is het van belang de bestaande percepties binnen het netwerk naar de oppervlakte te krijgen, aangezien de gemeentebesturen op basis hiervan handelen en hun strategieën kiezen. Zowel in het beleidsproces tussen de portefeuillehouders en burgemeesters (1^{ste} ring) als in de relatie tussen de raad en het college (2^{de} ring) zijn percepties over bijvoorbeeld elkaar, de meerwaarde van regionale samenwerking of het nut van verantwoording en informatieverstrekking van belang. Verschillen in de percepties hierover kunnen leiden tot eventuele blokkades en stagnaties, waaronder de hindermacht van de raad zoals deze reeds werd gesignaleerd in de probleemverkenning van dit onderzoek.

Het strategisch handelen van actoren wordt, zonder dat handelen te determineren, gestroomlijnd door regels. Regels zorgen voor een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid binnen de interactiepatronen in netwerken met betrekking tot het gedrag van de actoren en de middelenverdeling. Deze regels hebben een duurzaam karakter en vormen het kader waarbinnen actoren kiezen waar en met wie ze interactie aangaan (Klijn ea. 2000). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende soorten regels die ontstaan in een beleidsnetwerk:

Figuur 3.2 Een typologie van regels

	Omschrijving	Aspecten	Mogelijke vragen
<i>Interactie-regels</i>	Regels die spelinteracties reguleren; regels die specificeren wat wel en niet is toegelaten in spelen tussen actoren	Toegang tot beleidspel (<i>toegangsregels</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ○ welke actoren worden uitgesloten (exclusiviteit)? ○ welke actoren worden er welhaast vanzelf bij betrokken (selectie)? ○ wanneer en hoe mogen actoren de arena verlaten (exitmogelijkheden)?
		Omgang in beleidspel (<i>omgangsregels</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ○ bestaan er vaste gebruiken om uit elkaars vaarte blijven ((non)interventie)? ○ is het gebruikelijk elkaar informatie te verschaffen en zo ja wanneer en wat voor soort informatie (informatievoorziening)? ○ bestaan er regels en procedures om conflicten te beslechten (conflictreghels)?
<i>Arenaregels</i>	Regels die de spelsetting reguleren; regels die de sociale praktijken definiëren en belangrijke van onbelangrijke zaken onderscheiden. Zij specificeren dus de kenmerken van het netwerk en de interpretaties van de actoren	Werkelijkheid (<i>werkelijkheidsregels</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ○ wat beschouwen actoren als hun identiteit in het netwerk (identiteitsregels)? ○ welke standaarden (im- of expliciet) worden gehanteerd voor producten en diensten (productregels)?
		Beloning (<i>beloningsregels</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ○ welke status wordt aan specifieke producten of diensten verbonden (status)? ○ welke criteria worden gehanteerd bij evaluatie van producten, diensten en interacties (evaluatiecriteria)?
		Posities (<i>positieregels</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ○ welke status wordt de actoren door anderen toebedeeld (status)? ○ welke (formele en informele) bevoegdheden hebben actoren (bevoegdheden)?

Bron: Klijn & Van Twist, 2000:57

Dit betekent dat binnen het netwerk in de regio Breda zich regels hebben gevormd die het handelen van de verschillende gemeenten richting geven. Sommige regels, waaronder de toegangsregels en enkele positieregels zijn vastgelegd in de wet (zie hiervoor hoofdstuk 2) en in de specifieke gemeenschappelijke regelingen (zie hiervoor bijlage 2 en 3). Andere regels, zoals omgangsregels en werkelijkheidsregels, worden niet juridisch vastgelegd en ontstaan op basis van de afhankelijkheden en percepties van de gemeenten en zijn dus informeler van aard. De zogenoemde omgangsregels zijn in het kader van dit onderzoek van belang, aangezien bij deze regels de informatievoorziening centraal staat. Eventuele beloningsregels worden in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, aangezien deze meer van toepassing zijn op de ambtelijke koker in het beleidsnetwerk.

Naast deze regels ontwikkelen actoren in een netwerk *strategieën* die gericht zijn op de beïnvloeding van andere actoren, de inhoud van het interactieproces of het verloop daarvan. Zo zullen er strategieën te onderscheiden zijn die de verschillende colleges c.q. portefeuillehouders kiezen om aan hun informatie- en verantwoordingsplicht aan de raad te voldoen. Het gaat dan dus om de strategieën die de colleges c.q. portefeuillehouders kiezen bij het informeren van hun raden over het regionaal beleid. Deze kunnen uiteenlopen van het op eigen wijze informeren, het bewust tegenwerken of niet informeren, tot het bewust informeren en overtuigen of het op zich nemen van faciliterende taken. Aangezien het leidend motief bij strategisch handelen de realisatie van de eigen doelstellingen is, zijn strategieën niet per definitie coöperatief. Er bestaan verschillende typen strategieën (Klijn ea. 2000:20):

- *Go-alone strategieën*- de betrokken actor heeft een eigen inhoudelijke oplossing geformuleerd en tracht deze min of meer ongeacht zijn afhankelijkheden te realiseren.
- *Conflictueuze strategieën*- het proberen te voorkomen of blokkeren van door de betrokken actor gewenst geachte oplossingen of beleidsmaatregelen.
- *Vermijdende strategieën*- partijen stellen zich passief op in plaats van zich te verzetten.
- *Samenwerkingsstrategieën*- actoren erkennen hun externe afhankelijkheden en zetten zich in om andere actoren voor hun plannen te interesseren met hoop op een gunstige uitkomst van het onderhandelingsproces.
- *Faciliterende strategieën*- het besef dat samenwerking nodig is voor de realisatie van een gezamenlijke oplossing uit inhoudelijke, financiële en/of verantwoordelijkheidsoverwegingen.

Het verloop en de uitkomst van beleidsprocessen wordt in sterke mate bepaald door de mix van strategieën. Deze kan leiden tot blokkades, stagnaties maar ook tot wederzijdse aanpassingen van strategieën en uiteindelijk tot de totstandkoming van nieuw beleid (Klijn, 2000:21). Waarschijnlijk wordt ook in het netwerk in de regio Breda door de gemeenten gebruik gemaakt van verschillende strategieën. Uiteenlopende strategieën van informatievoorziening en verantwoording en verschil in percepties hieromtrent kunnen hierbij dus leiden tot uiteindelijke stagnatie en blokkades in beleidsprocessen, zoals de eerder in de probleemverkenning gesignaleerde hindermacht van de raad. Figuur 3.3 geeft een overzicht van de verschillende factoren die ten grondslag kunnen liggen aan impasses en doorbraken in netwerken.

Figuur 3.3 Verklarende factoren voor impasse, doorbraken en uitkomsten

	Impasses	Doorbraken en uitkomsten
<i>Cognitieve oorzaken</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gebrek aan inhoudelijke variëteit ○ Advocatief onderzoek: rapportenregen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Creatie van inhoudelijke variëteit ○ Verrijking van probleemformulering en oplossingen ○ Gezamenlijk onderzoek
<i>Sociale oorzaken</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uitsluiting en ontbreken van interactie ○ Conflicterende strategieën ○ Ontbreken van georganiseerd proces 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Creatie van sociale variëteit en interactie ○ Afstemming tussen strategieën ○ Georganiseerd proces
<i>Institutionele oorzaken</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ontbreken van ondersteunende en faciliterende instituties 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Doorbreken van blokkerende instituties ○ Totstandkoming van ondersteunende instituties
<i>Externe ontwikkelingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ In afspraken en beslissingen wordt geen rekening met dynamiek gehouden 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bron van variëteit ○ In afspraken en beslissingen wordt rekening gehouden met mogelijke oplossingen
<i>Netwerkmanagement</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ontbreken van procesondersteuning ○ Slecht uitgevoerde procesuitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Procesondersteuning

Bron: Klijn *ea.*, 2000:29.

Uit bovenstaande figuur kan worden opgemaakt dat verschillende factoren bijdragen aan het voorkomen van of het doorbreken van blokkades, stagnaties en impasses. In het kader van dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de sociale oorzaken en de bijdrage die netwerkmanagement door middel van procesondersteuning hieraan kan leveren. Regiobureau Breda vervult namelijk de taak van netwerkmanagement voor de betreffende gemeenschappelijke regelingen en heeft daarmee de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het proces van interactie, afstemming, ondersteuning en informatievoorziening.

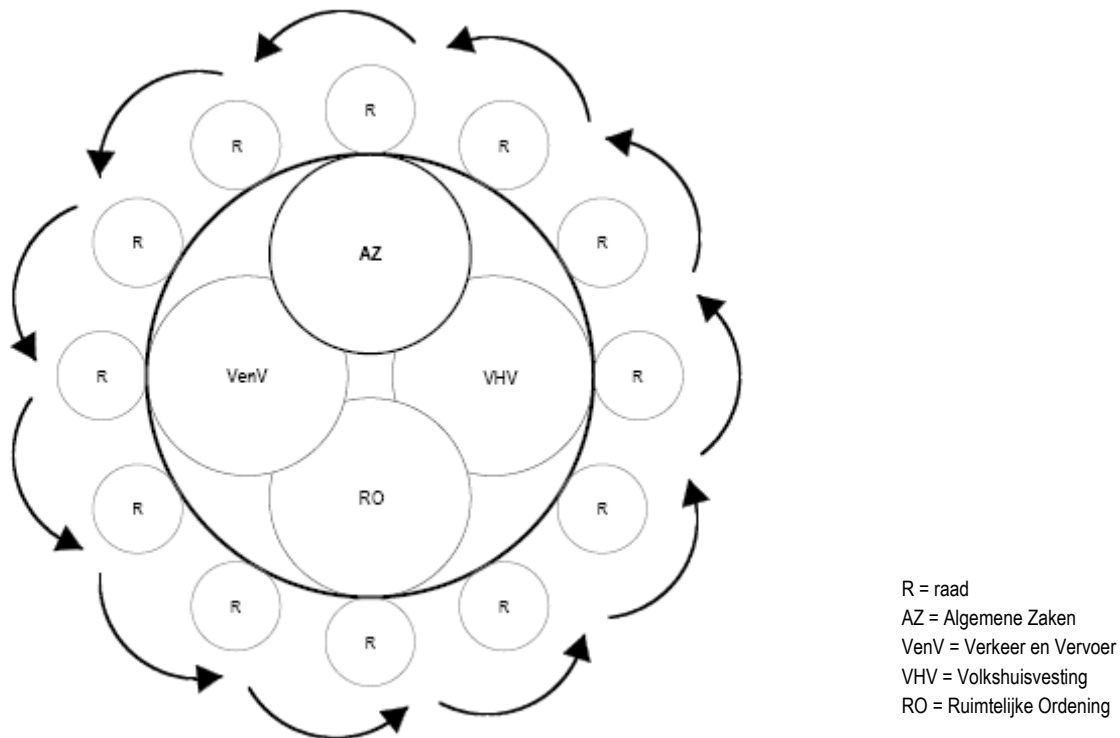
Ieder netwerk heeft dus zijn eigen actoren met ieder zijn eigen afhankelijkheden en percepties. Op basis hiervan ontstaan regels en kiezen actoren hun strategieën binnen het netwerk. Het samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten in de regio Breda kan aangemerkt worden als zo'n netwerk. Om de informele posities in dit netwerk te ontrafelen, is het dan ook van belang de afhankelijkheden, percepties en strategieën van de verschillende gemeenten te achterhalen. Daarbij zijn regels en strategieën omtrent de verantwoording en informatievoorziening in het netwerk essentieel bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag, maar ook het netwerkmanagement is hierbij van belang omdat het vanuit zijn taak bepaalde processen kan ondersteunen.

3.4 Netwerkmanagement

Een centrale vraag binnen de netwerkbenadering is hoe gemeenschappelijke actie tot stand komt. Om gezamenlijk bevredigende uitkomsten te bereiken moeten actoren samenwerken. Beleid en beleidsprocessen spelen zich af in het spanningsveld tussen afhankelijkheid enerzijds en verscheidenheid van doelen en belangen anderzijds (Klijn ea. 2000:4). Omdat deze samenwerking en afstemming van doelen en belangen meestal niet vanzelf plaatsvindt, is sturing van de complexe spelen binnen netwerken noodzakelijk. Deze sturingsstrategieën, *netwerkmanagement* genoemd, zijn er in eerste instantie op gericht de samenwerking tussen de betrokken actoren te bevorderen. De (impliciete) assumptie is dus dat zonder dit netwerkmanagement bevredigende uitkomsten tussen de actoren veelal niet mogelijk zullen zijn (Klijn ea. 2000:4).

Regiobureau Breda kan aangemerkt worden als het netwerkmanagement van de gemeenschappelijke regelingen die het ondersteunt. Hiermee heeft het sturingsstrategieën in handen die het verloop van beleidsprocessen kan beïnvloeden. Het gaat dan met name om sturingsmogelijkheden met betrekking tot het proces en niet zozeer de inhoud of de institutionele context. Mogelijke strategieën zijn het initiëren en faciliteren van interacties tussen actoren, het bemiddelen en arbitreren tussen verschillende partijen, het arrangeren van interacties om strategische onzekerheid te verminderen en het zorgdragen voor overlappende lidmaatschappen (Klijn ea. 2000:30). Deze vorm van netwerkmanagement kan als een buitenste ring van procesbewaking (3^{de} ring) aan het netwerk worden toegevoegd. Het netwerk komt er dan als volgt uit te zien:

Figuur 3.4 Weergave netwerk Overlegplatform Regio Breda inclusief netwerkmanagement



3.5 Macht en machtsbronnen

Binnen netwerken spelen macht en machtsbronnen tevens een belangrijke rol. De actoren die er over beschikken kunnen het proces beïnvloeden. Ook minder machtige actoren kunnen een stempel drukken door hun vetomacht, hun vermogen om hun middelen in te zetten om het proces te blokkeren, te gebruiken en zodoende voor stagnaties of blokkades zorgen. Een voorbeeld hiervan is de 'hindermacht' ofwel het budgetrecht van de gemeenteraden in de regio Breda. Klijn & Koppenjan (1997:155) stellen dat een zekere convergentie van percepties actoren kan laten afzien van het gebruik van hun vetomacht. Macht is dus van invloed op de onderlinge relaties en (in)formele positie van actoren in een netwerk. In deze paragraaf wordt daarom aandacht besteed aan het begrip macht, de te onderscheiden machtsbronnen en de condities die leiden tot machtsuitoefening.

Morgan behandelt in zijn boek "Images of Organization" (1986) organisaties aan de hand van acht verschillende metaforen. In het kader van dit onderzoek wordt gekeken naar de metafoor van organisaties als politieke systemen. De oorspronkelijke betekenis van het woord '*politiek*' gaat uit van de opvatting dat als de belangen van individuele personen uiteenlopen, de maatschappij hen een middel moet aanreiken om hun meningsverschil door beraadslaging en onderhandeling op te lossen (Morgan, 1992:138). De beeldspraak van Morgan betekent dat óók organisaties en netwerken van organisaties als politieke systemen kunnen worden aangemerkt, daar ze verschillende belangen hebben en deze via onderhandelingen trachten te behartigen.

Volgens Morgan geeft de verscheidenheid in belangen aanleiding tot conflicten en machtspeletjes in complexe processen. Om deze te kunnen analyseren besteed hij aandacht aan de relaties tussen belangen, conflicten en macht. *Belangen* zijn een ingewikkeld geheel van doelen, waarden, verlangens, verwachtingen en andere overtuigingen en neigingen die de ene mens anders zal doen reageren dan de andere (Morgan, 1992:144). *Conflict* ontstaat als belangen met elkaar in botsing komen (Morgan, 1992:151). *Macht* is dan het middel waarmee belangenconflicten uiteindelijk worden beslecht.

Er is geen eenduidige definitie van *macht*. Dahl (1957:203) beschrijft macht als *A has power over B to the extent that he can get B to do something that B wouldn't otherwise do*, dus het vermogen, een ander te bewegen iets te doen, wat hij of zij anders niet gedaan zou hebben. Mintzberg (1983:4) heeft het begrip toegepast op organisaties en omschrijft macht als *het vermogen om de uitkomsten (producten, gevolgen, beslissingen) van de organisatie te beïnvloeden*.

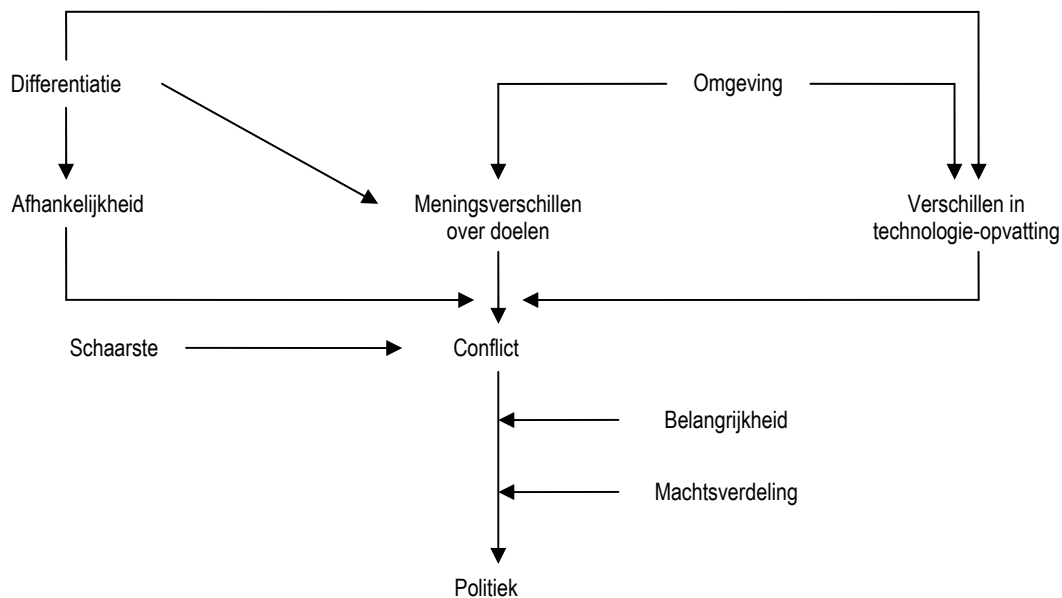
Van der Krogt & Vroom (1995:163) concluderen dat: "macht op allerlei manieren kan worden omschreven, maar binnen organisaties geldt dat macht tenminste de mogelijkheid biedt de besluitvorming te beïnvloeden". Aangezien zij (1995:152) verder stellen dat een netwerk van organisaties net zo goed een organisatie van organisaties kan worden genoemd, en daarmee vanuit eenzelfde organisatiekundig perspectief bestudeerd kan worden, geldt dit tevens voor besluitvorming in netwerken.

Binnen netwerken vallen veel actoren als potentiële machtsuitoefenaren te onderscheiden, maar essentieel is dat alleen degene die ervoor kiezen als beïnvloeders aangemerkt worden. Wat is er dan nodig om daadwerkelijk macht uit te kunnen oefenen (Van der Krogt ea. 1995:165-166)?

- een machtsbron of machtsbasis;
- de wil en de energie om deze machtsbron te gebruiken;
- de vaardigheid om die machtsbron te gebruiken (politieke of strategische competentie).

Zonder de wil, energie en vaardigheid om een machtsbron in te zetten, is deze niets waard. Macht is dus het vermogen om te beïnvloeden, maar dit vermogen wordt niet altijd gebruikt. *Machtsuitoefening* is de daadwerkelijke aanwending van potentieel aanwezige macht. Pfeffer (1981:69) laat zien onder welke condities actoren over zullen gaan tot machtsuitoefening:

Figuur 3.5 Conditie voor machtsuitoefening



Bron: Van der Krogt, 1995:166 & Pfeffer, 1981:69.

In bovenstaande figuur wordt weergegeven dat differentiatieprocessen in de samenleving en binnen organisaties en netwerken leiden tot een groeiende afhankelijkheid enerzijds en verschillen in percepties over doelen en middelen anderzijds. Er ontstaan dus conflicten over zaken die schaars zijn, zoals budgetten en bevoegdheden. Pfeffer benadrukt dat conflict niet zonder meer leidt tot machtsuitoefening (politiek): het probleem dient voor de betreffende partij belangrijk genoeg te zijn om de risico's en investeringen aan te gaan én de machtsverdeling dient zo te zijn dat er een kans op succes bestaat, dus geen machtsconcentratie bij één partij. Macht impliceert een relatie met anderen, aangezien het gekoppeld is aan afhankelijkheid.

Macht is gebaseerd op zeer verschillende bronnen en biedt mogelijkheden om allerlei strategieën en tactieken te realiseren. Van der Krogt ea. (1995:168-174) hebben een compilatie gemaakt van de belangrijkste inzichten over macht en machtsbronnen. Hieronder wordt dankbaar gebruik van gemaakt van hun opsomming van machtsbronnen:

- *Hulpbronnen*- al die zaken van materiële aard (geld, grondstoffen, menskracht) en immateriële aard (informatie) die voor de organisatie nodig zijn om te kunnen functioneren.
- *Kennis en vaardigheden*- de kennis en vaardigheden die nodig zijn om de bewerkingen van het materieel en de informatie te kunnen uitvoeren.
- *Positie- of functiemacht*- deze machtsbron wordt ook wel legitieme macht genoemd, omdat hij wordt gevormd door de legitieme, 'afgesproken' bevoegdheden van functiebekleders binnen en buiten de organisatie. Vaak zijn deze bevoegdheden, en dus machtsbronnen, vastgelegd in wetten of afspraken en worden zij niet toegekend aan individuen, maar aan collectieven (zoals de gemeenteraad of het college).

- *Positie in het besluitvormingsproces*- in veel gevallen is de positie in het besluitvormingsproces gebaseerd op een van de drie bovengenoemde machtsbronnen: men heeft belangrijke informatie, bezit kennis of heeft een relevante bevoegdheid. Toch wordt deze machtsbron apart genoemd omdat besluitvorming een belangrijke plaats inneemt in onze samenleving. Veel macht is immers geïnstitutionaliseerd in posities in besluitvormingsprocessen.
- *Relaties*- de toegang tot de bezitters van andere machtsbronnen biedt de mogelijkheid om via deze anderen invloed uit te oefenen. In deze relatie, die zowel persoonlijk als zakelijk kunnen zijn, bewijst men elkaar over en weer diensten. Relaties vormen als het ware een tegengif tegen de beperkingen die de formele structuren noodzakelijk met zich meebrengen.
- *Identiteit en imago*- het is mogelijk invloed uit te oefenen door naar buiten een beeld van zekerheid, stabiliteit, kennis op te bouwen. Dit beeld kan tot op zekere hoogte reëel zijn en gebaseerd op eerdere ervaringen. Soms kan dit beeld echter niet waarheidsgetrouw zijn en komt het bijvoorbeeld tot stand door middel van een bepaalde verkooptechniek of bluf.
- *Collectieve macht*- deze machtsbron staat alleen ter beschikking van groepen, aangezien door hun aantal, mensen een factor van belang kunnen worden. Het gaat hierbij niet alleen om de absolute aantallen, maar ook om de organisatiegraad, de onmisbaarheid, de bereidheid tot gezamenlijke actie over te gaan en de relatieve belangrijkheid van de gemobiliseerde groep. Door een aantal van deze voorwaarden samen, kan de 'macht van het getal' als machtsbron gelden en kan hij andere machtsbronnen afdwingen.

Machtsbronnen kunnen dus formeel van aard zijn, bijvoorbeeld berustend op juridisch bepaalde bevoegdheden, maar ook informeel, berustend op afhankelijkheden en onderlinge relaties in een netwerk. Uitgaande van bovenstaande beschikken actoren in een netwerk over verschillende mate van macht, afhankelijk van de machtsbronnen die zij tot hun beschikking hebben. Zij gaan over tot machtsuitoefening wanneer zij afhankelijk zijn van anderen in het netwerk, onderlinge percepties over relevante belangen uiteenlopen en middelen schaars zijn. Deze factoren leiden namelijk tot conflict. In hoeverre actoren daadwerkelijk gebruik maken van hun macht is afhankelijk van de mate van relevantie, de bijkomende risico's en investeringen en de werkelijke machtsverdeling.

In het beleidsnetwerk in de regio Breda zullen de machtsverhoudingen tussen de gemeenten onderling verschillen op basis van enerzijds hulpbronnen, kennis en vaardigheden, en anderzijds op basis van relaties, identiteit en imago. De machtsverhoudingen tussen de afzonderlijke colleges en hun raden verschillen in ieder geval op grond van positie- en functiemacht. Als gekeken wordt naar de verhouding tussen college en raad, kan gesteld worden dat met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur de machtsverschillen op het gebied van positie- of functiemacht zijn veranderd. De ontvlechting en nevenschiktheid, die het dualisme teweeg heeft gebracht, hebben tot gevolg dat de bevoegdheden van en daarmee de machtsverdeling tussen de raad en het college zijn veranderd. Deze herverdeling van machtsbronnen heeft wellicht gevolgen voor het netwerk. Informatie is daarbij een essentiële machtsbron in het kader van dit onderzoek. De beschikking over deze immateriële hulpbron geeft de colleges in het netwerk namelijk macht ten opzichte van hun raad. Het achterhouden of verstrekken van informatie kan van invloed zijn op de percepties van de raden. Tegelijkertijd beschikt de raad over een belangrijke materiële hulpbron: geld, maar ook bevoegdheden omtrent controle-instrumenten en een belangrijke positie- of functiemacht: het budgetrecht. Indien de raad het relevant acht en weinig risico's of investeringen ziet, kan worden besloten deze machtsbron in te zetten en daarmee toewijzing van middelen te blokkeren.

3.5 Theoretisch kader: redeneerpatronen

De analyse in dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de casus aan de hand van de begrippen uit het theoretische kader en hun onderlinge relaties. Met behulp van een aantal redeneerpatronen kan de theorie en de daaruit voortgekomen concepten worden getoetst aan de praktijk. De volgende redeneerpatronen zijn gegeneerd uit de theorieën over netwerken en macht:

De regio Breda bestaat uit een netwerk van verschillende actoren (de gemeenten) met verschillende ringen (de colleges en de raden) en een netwerkmanagement (Regiobureau Breda) (1). Deze actoren zijn binnen de gemeenschappelijke regelingen afhankelijk van elkaars middelen en bevoegdheden (2). De colleges zijn onderling afhankelijk van elkaars middelen om tot regionale samenwerking en beleidsafstemming te komen, daarnaast zijn zij afhankelijk van hun eigen raad waar het de toezegging van deze middelen betreft en zijn de raden afhankelijk van hun college met betrekking tot informatievoorziening en verantwoording om controle te kunnen uitvoeren op ingezette middelen. Door deze wederzijdse afhankelijkheden zijn min of meer duurzame relaties ontstaan (3). Tegelijkertijd hebben zowel de colleges onderling als colleges ten opzichte van hun raden verschillende doelen (4) en lopen hun percepties uiteen (5). Er hebben zich formele en informele regels gevormd die de interacties en setting binnen het netwerk reguleren (6). De formele regels hebben betrekking op de toegang tot het netwerk en de bevoegdheden binnen het netwerk. De informele regels hebben betrekking op de identiteit van de actoren en hoe er met elkaar wordt omgegaan in het netwerk, zoals in het geval van informatievoorziening en verantwoording. Ondanks deze regels kunnen conflicten ontstaan wanneer belangen, doelen of percepties uiteenlopen. Actoren kiezen namelijk op basis van hun percepties verschillende strategieën om hun doel te bereiken (7). Hoe meer doelen en percepties uiteenlopen, hoe eerder conflictueuze strategieën gekozen worden en eventueel macht uitgeoefend wordt (8). In een netwerk spelen formele en informele machtsbronnen een belangrijke rol (9). De immateriële machtsbron informatie is in handen van de colleges en geeft het college een informatievoorsprong op de raad. Informatie kan ingezet worden als machtsmiddel in strategieën van informatievoorziening en verantwoording naar de raad toe (9a). De raad beschikt daarnaast over relevante positie- en functiemacht die het kan inzetten; het budgetrecht en controle-instrumenten (9b). Actoren die beschikken over macht gaan over tot machtsuitoefening (het daadwerkelijk inzetten van machtsmiddelen) wanneer zij de relevantie groot genoeg achten, situaties van schaarste ontstaan, het weinig risico's of investeringen met zich meebrengt en de machtsverdeling het toelaat (9c). De invoering van het dualisme heeft de positie- of functie macht van raad en college veranderd (10). De ontvlechting en nevenschiktheid die hierdoor tot stand kwam, heeft een grotere afstand tussen de beide bestuursorganen gecreëerd (10a). Dit doet veronderstellen dat de percepties van raad en college verder uiteenlopen (10b) en de raad zijn macht, in de vorm van controle-instrumenten en budgetrecht, wellicht eerder benut (10c). Door de verandering in de formele bevoegdheden tussen raad en college zijn wethouders namelijk niet langer lid van de raad, waardoor de raden eventueel minder geïnformeerd zijn over en minder betrokken zijn bij de regionale samenwerking. Wethouders geven tot op zekere hoogte zelf invulling aan hun verantwoordings- en informatieplicht en kunnen hiertoe hun eigen strategieën kiezen. De percepties van de raden en de colleges kunnen hierdoor op het gebied van regionale samenwerking verder uiteenlopen wat betreft relevantie van het onderwerp, schaarste van middelen en eventuele risico's of investeringen, waardoor machtsuitoefening vanuit de raad wellicht eerder plaatsvindt. Blokkades en conflicten in netwerken kennen meerdere oorzaken, maar ontstaan met name doordat de percepties van actoren uiteenlopen. Bij het doorbreken van impasses kan netwerkmanagement behulpzaam zijn door middel van procesondersteuning en via het wegnemen van sociale oorzaken. Regiobureau Breda vormt het management voor het netwerk in de regio Breda en verondersteld wordt dat door middel van ondersteuning bij de informatievoorziening en verantwoording het uiteenlopen van percepties en de eventuele inzet van machtsmiddelen kan worden voorkomen (11).

Samengevat kunnen uit bovenstaande de volgende redeneerpatronen worden gefilterd:

1. De regio Breda bestaat uit een netwerk van actoren;
2. Deze actoren kennen wederzijdse afhankelijkheden;
3. De onderlinge relaties zijn min of meer duurzaam van aard;
4. De actoren streven verschillende doelen na;
5. De percepties binnen het netwerk lopen uiteen;
6. Binnen het netwerk hebben zich formele en informele regels ontwikkeld;
7. Op basis van percepties kiezen actoren strategieën om hun doel te bereiken;
8. Hoe meer doelen en percepties van actoren in een netwerk verschillen, hoe meer dit kan leiden tot conflicten of tot machtsuitoefening;
9. Formele en informele machtsbronnen zijn van invloed op het procesverloop in netwerken;
 - a. De machtsbron informatie is in handen van het college;
 - b. De machtsbronnen budgetrecht en controle-instrumenten zijn in handen van de raad;
 - c. De beschikking over machtsbronnen leidt niet zonder meer tot inzet ervan.
10. Het dualisme heeft de positie- of functiemacht van de raad en het college gewijzigd;
 - a. Hierdoor is de afstand tussen raad en college toegenomen;
 - b. Hierdoor kunnen de percepties van raad en college verder uiteenlopen;
 - c. Hierdoor zou de raad eerder over kunnen gaan tot het inzetten van zijn machtsbronnen.
11. Regiobureau Breda heeft als netwerkmanagement de mogelijkheid uiteenlopende percepties en eventuele inzet van machtsmiddelen in het netwerk te voorkomen of te doorbreken door onder andere het ondersteunen of verbeteren van de informatievoorziening en verantwoording.

In het volgende hoofdstuk worden de hier beschreven concepten en begrippen geoperationaliseerd en wordt aangegeven met behulp van welke onderzoeksmethode en onderzoekseenheden de redeneerpatronen worden getoetst aan de empirie.

3.6 Samenvatting

De regionale samenwerking in de regio Breda tussen twaalf verschillende gemeenten op het gebied van Algemene Zaken, Verkeer en Vervoer, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening vindt plaats in een beleidsnetwerk. Om de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college in deze gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de verantwoordingsplicht en informatievoorziening te kunnen bepalen, heeft in dit hoofdstuk een theoretische verkenning plaatsgevonden van de netwerkbenadering en machtsstudies, die dient als analysekader voor de bestuurspraktijk.

De ringen van het netwerk geven een bepaalde gelaagdheid weer. In het netwerk van afhankelijke gemeenten komt regionale beleidsafstemming tot stand in beleidsspelen van wethouders en burgemeesters, opgedeeld naar beleidsterrein. Dit vormt de kernring (1^{ste} ring). De afzonderlijke wethouders c.q. colleges hebben een verantwoordingsplicht naar hun eigen raden omtrent regionaal beleid voortvloeiende uit de gemeenschappelijke regeling in de beleidsspelen. De afzonderlijke gemeenteraden vormen een losgeschakelde midden ring (2^{de} ring). De schakel tussen deze twee ringen bestaat ondermeer uit de verantwoording en informatievoorziening tussen college en raad. Hoe deze verantwoording en informatievoorziening verlopen, is gedeeltelijk formeel bepaald en zal in de bestuurspraktijk beïnvloed worden door doelen, afhankelijkheden, percepties, regels, strategieën en machtsbronnen.

In ieder netwerk zijn regels, strategieën en machtsbronnen te onderscheiden waar actoren gebruik van maken. Zij ontstaan in de loop der tijd en komen enerzijds voort uit formeel-juridische bepalingen en anderzijds uit de informeel-politieke percepties en afhankelijkheden die bestaan in het netwerk. Er kan gesteld worden dat de percepties omtrent regionale samenwerking, die bij de verschillende actoren bestaan, van invloed zijn op het procesverloop in het netwerk. Daarom is het van belang de percepties van de colleges onderling en die van de raden naar boven te halen en naast elkaar te leggen. Hoe meer percepties uiteenlopen, hoe meer eventuele conflicten en blokkades voorkomen, doordat conflictueuze strategieën en machtsbronnen eerder worden ingezet; waaronder de in de probleemverkenning gesignaleerde hindermacht vanuit de raad. Om het netwerk van verschillende gemeenten te stroomlijnen en conflicten en blokkades te voorkomen, is een netwerkmanagement ingesteld dat het proces van regionale samenwerking ondersteunt, bewaakt en op gang houdt. Dit proces vormt een derde, buitenste ring. Het netwerkmanagement wordt uitgevoerd door Regiobureau Breda.

HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSOPZET

4.1 Inleiding

Het analysekader uit het vorige hoofdstuk kan gezien worden als een voorlopig antwoord op de vraagstelling. Het heeft betrekking op de onderzoekseenheden, de eigenschappen van de onderzoekseenheden en de relaties tussen eigenschappen van onderzoekseenheden. Het gepresenteerde analysekader dient als de schakel tussen het theoretisch kader en de empirie. In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten vertaald in empirische variabelen (*operationalisering*) en wordt aangegeven welke onderzoeksmethode wordt gehanteerd, hoe de onderzoekseenheden zijn geselecteerd en hoe de data worden verzameld en geanalyseerd.

4.2 Onderzoeksmethode

De methode van onderzoek die het meest voor de hand ligt bij de bestudering van een complex sociaal verschijnsel, zoals het netwerk in de regio Breda, is die van de casestudy. Braster (2000:57) zegt hierover: "Een casestudy is in het bijzonder geschikt voor de beantwoording van vragen waarin de nadruk ligt op een gedetailleerde beschrijving van een sociaal verschijnsel, de aandacht voor verschillende interpretaties van fenomenen door diverse participanten in een sociaal systeem [...]".

Een *casestudy* wordt door Swanborn gedefinieerd als (Braster, 2000:21): *een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden.*

Voor de casestudy als onderzoeksstrategie bestaat echter geen methodologisch draaiboek voor de uitvoering (Braster, 2000:60). Dit komt door de uniekheid en eenmaligheid die kenmerkend zijn voor een casestudy (Hakvoort, 1996:132). Een ander wezenlijk kenmerk van een casestudy is dat het betrekking heeft op een sociaal verschijnsel in een natuurlijke omgeving of een levensechte context, waarbij dat verschijnsel zich niet laat isoleren van die omgeving of context (Braster, 2000:23, Hakvoort, 1996:90-91). Omgevingskenmerken kunnen dus niet geheel of gedeeltelijk onder controle gehouden worden, waardoor controlemogelijkheden niet aanwezig zijn. Het onderzoek heeft hierdoor geen statisch generaliserende pretenties, maar biedt wel theoretisch generaliserende mogelijkheden; de theorie kan dus door bestudering van een geval worden beproefd. Of de theorie ook bij andere gevallen opgaat, zal opnieuw onderzocht moeten worden (Hakvoort, 1995:90-91). Het generaliseren van de onderzoeksbevindingen naar andere onderzoekseenheden of contexten is in dit onderzoek dan ook niet het hoofddoel. Er is sprake van ideografische casestudy waarbij het begrijpen ('verstehen') van het sociaal verschijnsel, het netwerk in de regio Breda, op de voorgrond staat (Braster, 2000:69).

Door bovenstaande kenmerken worden de betrouwbaarheid en validiteit van casestudy's wel eens in twijfel getrokken. Om te kunnen voldoen aan deze wetenschappelijke criteria is het van belang in een casestudy meer dan één bron als bewijsmateriaal te gebruiken (Braster, 2000:64). Door middel van triangulatie worden methodologische zwakheden van uiteenlopende methoden onderling geneutraliseerd (Hakvoort, 1996:132) en worden de betrouwbaarheid en geldigheid vergroot. Daarnaast wint de casestudy natuurlijk aan interne validiteit en geloofwaardigheid wanneer de, op basis van theorie, voorspelde resultaten of patronen daadwerkelijk worden aangetroffen (Hakvoort, 1996:176). Ter verbetering van de validiteit en de betrouwbaarheid van de casestudy is het tevens relevant alle onderzoeksgegevens overzichtelijk te bundelen en openbaar te maken (Braster, 2000:75, Hakvoort, 1995:176).

4.3 Casestudyselectie en onderzoekseenheden

In dit onderzoek is binnen het empirische veld van het openbaar bestuur ingezoomd op 'publieke samenwerking' met als vertrekpunt de regionale samenwerking in de regio Breda vastgelegd in gemeenschappelijke regelingen. Vanuit het oogpunt van de opdrachtgever is gekeken naar de twee gemeenschappelijke regelingen die Regiobureau Breda ondersteunt. De gemeenschappelijke regelingen *Overlegplatform Regio Breda* en *Regionale Samenwerking Volkshuisvesting* dienen samen als casestudy van dit onderzoek.

Om beide regelingen te bundelen tot een enkelvoudige casestudy is een bewuste keuze geweest. Het beleidsterrein van volkshuisvesting is in beide regelingen vertegenwoordigd (zie figuur 1.2). Een splitsing naar de verschillen tussen de twee regelingen wordt, kijkend naar de doelstelling van dit onderzoek, niet relevant geacht. De doelstelling is niet gericht op de inhoudelijk verschillen per beleidsveld, maar op de verantwoordingsplicht en informatievoorziening van het college, die voor beide regelingen gelijk is. Daarnaast schept een splitsing tussen de twee regelingen naar verwachting eerder verwarring dan duidelijkheid. Binnen de samenwerking wordt namelijk geen fysiek onderscheid gemaakt tussen de twee regelingen; het zijn geen aparte overleggen. Daarom wordt aangenomen dat verschillen tussen beide regelingen omtrent de verantwoording en informatievoorziening niet noemenswaardig zijn, wat overigens niet wil zeggen dat er geen verschillen bestaan tussen de twee regelingen; daar waar zij er toe doen, worden zij expliciet genoemd.

Het Overlegplatform Regio Breda bestaat op het bestuurlijke niveau enerzijds uit het gemeenschappelijk orgaan gevormd door de portefeuillehouders Algemene Zaken en anderzijds uit de portefeuillehoudersoverleggen op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en Volkshuisvesting. Op ambtelijk niveau bestaat het samenwerkingsverband uit de contactambtenarenoverleggen en werkgroepen. Zoals eerder vermeld wordt het ambtelijk niveau in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten en worden ook eventuele extern betrokken actoren, zoals provinciale en rijksoverheid, politie en VNG niet meegenomen in het onderzoek. Daaruit voortvloeiende worden de volgende bestuursorganen c.q. organisaties als relevante onderzoekseenheden aangemerkt:

- Overlegplatform Regio Breda/Regionale Samenwerking Volkshuisvesting;
 - Gemeenschappelijk orgaan (portefeuillehoudersoverleg AZ)
 - Portefeuillehoudersoverleggen RO, V&V en VHV
- Gemeenteraden van de twaalf deelnemende gemeenten;
- Ambtelijke ondersteuning van de colleges en raden;
 - Secretaris
 - Griffie(r)
- Regiobureau Breda.

Bovengenoemde eenheden komen in principe alle in aanmerking voor het onderzoek. Het is echter praktisch onmogelijk alle leden van deze bestuursorganen en organisaties bij het onderzoek te betrekken. De uiteindelijke selectie hangt onder andere samen met de keuze van de te hanteren onderzoeksinstrumenten.

4.4 Onderzoeksinstrumenten

Om aan de wetenschappelijke criteria van validiteit en betrouwbaarheid te kunnen voldoen, is gekozen voor het toepassen van verschillende onderzoeksinstrumenten. Naast dataverzameling door middel van interviews zijn beschikbare documenten (CBS-gegevens, juridische bepalingen van de regelingen, notulen, interne notities en rapporten) geanalyseerd en is de Nederlandse wet er op nageslagen (Grondwet, Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet dualisering gemeentebestuur en Memories van toelichting). Tevens zijn alle

overleggen binnen de regeling gedurende de periode april- oktober 2006 bijgewoond en zijn tijdens dezelfde periode verschillende gemeenteraadsvergaderingen in de regio bezocht. Daarnaast is een literatuurstudie gedaan naar de theoretische concepten die in het kader van dit onderzoek relevant zijn.

Omdat het onderzoek betrekking heeft op theoretische concepten die niet eenvoudig kwantificeerbaar zijn, is gekozen voor een sterk kwalitatief onderzoek met behulp van interviews. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een gestructureerde opzet met veelal open vragen (voor de vragenlijst zie bijlage 5). De open vragen bieden de informanten de ruimte een eigen visie weer te geven en de onderzoeker de mogelijkheid eventueel aanvullende informatie boven water te krijgen. Het gestructureerde karakter is bedoeld om in ieder interview dezelfde vragen te laten terugkeren, zodat antwoorden met elkaar vergeleken kunnen worden. De vragenlijsten worden wel aangepast aan de organisatie of het bestuursorgaan waartoe de informant behoort. Er is gekozen voor het betrekken van informanten die vanuit hun sleutelpositie over een ruime mate van kennis beschikken over het empirisch veld. Vanuit onderzoekspraktisch oogpunt en met name de beschikbare tijd, is het maximaal af te nemen interviews gesteld op vijftwintig. Dit wordt voldoende geacht om een representatieve selectie van onderzoekseenheden te maken. Bij de totstandkoming van de selectie is rekening gehouden met een zo geleidelijk mogelijke spreiding over de verschillende gemeenten, beleidsvelden en functies:

- Om een beeld te krijgen van de percepties van de leden van de portefeuillehoudersoverleggen, de beschreven 1^{ste} ring, zijn twaalf interviews gehouden. Vanuit het gemeenschappelijk orgaan zijn de voorzitter en een lid gevraagd naar hun visie. Ten tijde van het onderzoek hadden deze burgemeesters al geruime tijd zitting in het overleg, in tegenstelling tot een groot aantal wethouders dat nét een nieuwe bestuursperiode (april/mei 2006) inging. Daarom is besloten zowel zittende als oud-wethouders te betrekken bij het onderzoek. De geselecteerde (oud-) portefeuillehouders zijn afkomstig uit zoveel mogelijk gemeenten, verdeeld over alle beleidsvelden. In ieder geval zijn de (oud-)voorzitters van de vier portefeuillehoudersoverleggen geselecteerd. De selectie heeft dus met name plaats gevonden op basis van zittingstijd, functie, gemeente en beleidsveld. Vanzelfsprekend heeft dit in goed overleg met de opdrachtgever plaatsgevonden.
- Vanuit de interviews met de burgemeesters en wethouders is een keuze gemaakt een aantal gemeenten te betrekken bij de verdere analyse van de zogenoemde 2^{de} ring. Op basis van de uitkomsten van de interviews, maar vooral op basis van grootte en soort gemeente (platteland/stad), is gekozen voor één grote gemeente (Breda), twee middelgrote gemeenten (Oosterhout en Etten-Leur) en een aantal kleinere gemeenten (Alphen-Chaam, Werkendam, Baarle-Nassau en Geertruidenberg). Van ieder van deze gemeenten is één gemeenteraadslid geselecteerd, die vanuit zijn commissie betrokken is bij regionale samenwerking en al langer zitting heeft in de raad. Deze raadsleden zijn geselecteerd met behulp van de wethouder van de desbetreffende gemeente.
- De schakel tussen de 1^{ste} en de 2^{de} ring kan worden geanalyseerd met behulp van de ambtelijke ondersteuning van het college en de raad, respectievelijk de secretaris en de griffie(r). In het kader van dit onderzoek is gekozen om de griffier als meest relevante onderzoekseenheid te beschouwen, aangezien hij de schakel vormt tussen de raad en het college, en de secretaris de schakel tussen het college en het ambtenarenapparaat vormt. Daarbij is de griffiersfunctie redelijk nieuw aangezien deze met de invoering van het dualisme tot stand gekomen is. Van de geselecteerde gemeenten worden daarom tevens de griffiers naar hun percepties gevraagd.
- Vervolgens worden de coördinator, secretaris en een beleidsmedewerker van Regiobureau Breda betrokken bij het onderzoek omdat zij van grote invloed zijn op het proces dat zich rondom het netwerk voltrekt. Hiermee wordt de visie van de 3^e ring in kaart gebracht.

De lijst met geselecteerde onderzoekseenheden ziet er dan als volgt uit (voor een definitieve informantenlijst wordt u verwezen naar bijlage 4).

Figuur 4.1 Geselecteerde onderzoekseenheden

Categorie	Functie	Gemeente	Aantal personen*	Aantal gemeenten
<i>College B&W</i>				
<i>AZ / gem.orgaan</i>	voorzitter	Breda	1	1
	lid	Geertruidenberg	1	1
<i>RO</i>	voorzitter	Oosterhout	1	1
	oud-lid	Woudrichem	1	1
	lid	Baarle-Nassau	1	1
	lid	Breda	1	
	lid	Woudrichem	1	
	lid	Zundert	1	1
<i>VenV</i>	oud-voorzitter	Etten-Leur	1	1
	voorzitter	Moerdijk	1	1
	lid	Werkendam	1	1
	lid	Baarle-Nassau		
	lid	Zundert		
<i>VHV</i>	oud-voorzitter	Alphen-Chaam	1	1
	oud-lid	Woudrichem		
	lid	Werkendam		
	lid	Moerdijk		
	lid	Zundert		
	lid	Baarle-Nassau		
		Totaal	12	10
<i>Griffie(r)</i>				
	griffier	Breda	1	
	griffier	Etten-Leur	1	
	griffier	Geertruidenberg	1	
	griffier	Oosterhout	1	
	griffier	Werkendam	1	
		Totaal	5	
<i>Gemeenteraad</i>				
	lid	Alphen-Chaam	1	
	lid	Baarle-Nassau	1	
	lid	Etten-Leur	1	
	lid	Oosterhout	1	
	lid	Werkendam	1	
		Totaal	5	
<i>Regiobureau</i>				
	Coördinator	-	1	-
	Secretaris	-	1	
	Beleidsmedewerker	-	1	-
			3	
		Totaal aantal interviews	25	

* Aangezien één persoon meerdere functies (portefeuilles) kan vervullen, ligt het aantal personen lager dan het aantal functies.

4.5 Operationalisering

In deze paragraaf worden de theoretische concepten uit het vorige hoofdstuk vertaald in operationele begrippen, indicatoren genaamd. Dat wil zeggen dat zij hanteerbaar en meetbaar worden gemaakt. Indicatoren zijn verschijnselen, feiten of gegevens die in de praktijk door mensen worden waargenomen en waarvan men zegt, dat ze naar een begrip verwijzen (Kickert & Rutgers, 2005:13). Deze indicatoren zijn veelal gefilterd uit de besproken theorieën in hoofdstuk drie en toegespitst op de beschreven casestudy. Met behulp hiervan kunnen de verzamelde data worden ingedeeld in verschillende groepen, waardoor de analyse van de gegevens aan validiteit wint. Dit wordt tevens bereikt door, zoals eerder vermeld, uit verschillende bronnen te putten. Aangaande de diepte-interviews betreft het geheel de percepties van de informanten en dus zeer kwalitatieve gegevens.

Figuur 4.2 Concepten, indicatoren en bronnen

Concepten	Indicatoren	Bron				
		W	Jb	C	Ig	Int
Actoren en posities	Aantal inwoners gemeenten			x		
	Oppervlakte gemeenten			x		
	Platteland/stad gemeenten			x		
	Positie gemeenten in netwerk	x	x			x
	Positie raad t.o.v. college	x	x		x	x
Afhankelijkheden en machtsbronnen	Wederkerigheid/eenzijdigheid				x	x
	Materieel: geld, bevoegdheden, personeel				x	x
	Immaterieel: informatie, kennis, legitimiteit, relaties					x
	Relaties: aard, frequentie	x				x
	Informatie	x	x			x
	Vetomacht	x	x			x
Doelen en belangen	Achtergrond					x
	Doel en taken		x			x
	Meerwaarde					x
Regels	Toegang		x			x
	Omgang					x
	Werkelijkheid					x
	Positie	x	x			x
Strategieën	Go-alone					x
	Conflictueus					x
	Vermijdend					x
	Samenwerkend					x
	Faciliterend					x
Dualisme	Nevengeschiedtheid	x				x
	Ontvlechting	x				x
	Afstand raad/college	x				x
	Invloed					x
Netwerkmanagement	Initieren en faciliteren interacties tussen actoren	x		x		x
	Bemiddelen en arbitrereren tussen versch. partijen	x				x
	Strategisch onzekerheid verminderen					x
	Overlappende lidmaatschappen		x			x
	Wegnemen sociale oorzaken					x

W = Wet

Jb = Juridische bepaling

C = CBS

Ig = Interne gegevens

Int = Interviews

Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat het niet om losstaande concepten gaat, maar dat deze veelal in verband staan met elkaar en elkaar kunnen overlappen. Hierdoor wijkt de volgorde van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk vijf enigszins af van bovenstaand model en zijn de paragrafen niet één-op-één toe te wijzen aan bovenstaande indeling. Verder hebben meerdere concepten een deels formeel en een deels informeel karakter en worden deze dan ook uit verschillende bronnen gedestilleerd.

4.6 Wijze van analyse

Nadat door middel van verschillende onderzoeksinstrumenten informatie is verzameld over de beschreven casestudy, wordt aan de hand van al deze bevindingen een analyse gemaakt. Het bovenstaande operationaliseringsmodel wordt gebruikt om de bevindingen te categoriseren. Per categorie worden de belangrijkste overeenkomsten weergegeven en gemotiveerd, maar ook essentiële verschillen worden weergegeven en waar mogelijk genuanceerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van aansprekende citaten ter verduidelijking. Vanuit deze weergave wordt gekeken of de redeneerpatronen uit hoofdstuk 3 daadwerkelijk aanwezig zijn.

HOOFDSTUK 5 ONDERZOEKSRISULTATEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar de beschreven casestudy aan bod. Hierbij wordt de formele positie, zoals beschreven in hoofdstuk twee verder uitgediept, maar centraal staat de informele positie, die middels beantwoording van de tweede deelvraag met bijbehorende subvragen, wordt beschreven:

Welke informele invloeden zijn op basis van de netwerktheorie te onderscheiden binnen de twee bewuste gemeenschappelijke regelingen?

- Wie zijn de relevante actoren in de gemeenschappelijke regelingen?
- Welke afhankelijkheden kennen zij binnen de regionale samenwerking ten opzichte van elkaar?
- Wat zijn hun belangen ten aanzien van deze samenwerking?
- Bestaan er regels omtrent verantwoording en informatievoorziening?
- Welke strategieën hanteren zij daarbij?
- Lopen percepties uiteen en leidt dit eventueel tot stagnaties en/of blokkades in het netwerk?
- Welke machtsbronnen zijn te onderscheiden, worden aangewend en zijn deze beïnvloed door de invoering van het dualisme?

Tevens wordt een begin gemaakt met het beantwoorden van de eerste subvragen van deelvraag drie:

- Verloopt de verantwoording en informatievoorziening zoals formeel bepaald is?
- Verloopt de verantwoording en informatievoorziening zoals informeel gewenst is?

De resultaten zijn enerzijds afkomstig uit de juridische bepalingen van de gemeenschappelijke regelingen die Regiobureau Breda ondersteunt. Hiermee wordt beoogd de formele posities verder in kaart te brengen, als uitbreiding op de in hoofdstuk twee vermelde wetgeving. Anderzijds wordt voor een belangrijk deel geput uit de afgenomen diepte-interviews en gebruik gemaakt van interne notities, nota's en rapporten om de informele posities te beschrijven. Door beide aspecten in dit hoofdstuk te bespreken, wordt gekeken hoe zowel de formele als informele posities zijn ontstaan, wat deze inhouden en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De in hoofdstuk twee beschreven formele uitgangspunten worden verder toegespitst op de voorliggende casus en het in hoofdstuk drie beschreven theoretisch kader en de daaruit gedestilleerde redeneerpatronen worden getoetst aan de empirie. Het in hoofdstuk vier gepresenteerde operationaliseringsmodel dient als kader bij het categoriseren van de bevindingen. De antwoorden op bovenstaande vragen leiden uiteindelijk tot beantwoording van de derde deelvraag in hoofdstuk zes en daarmee tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Onderstaand wordt eerst gekeken naar de achtergrond van de twee gemeenschappelijke regelingen die het regiobureau ondersteunt en daarmee naar de totstandkoming van het netwerk.

5.2 Achtergrond

De twee gemeenschappelijke regelingen zijn na besluit van de raden, colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de twaalf betrokken gemeenten per 1 januari 2000 in werking getreden. De twee bewuste regelingen (zie bijlagen 2 en 3) vermelden niets over de context waarin zij tot stand gekomen zijn. Uit de gesprekken met verschillende informanten komt naar voren dat deze achtergrond echter bepalend is geweest

voor de wijze waarop de regelingen zijn vormgegeven. Tevens verschaft het inzicht in de onderlinge verhoudingen in de regio en geeft het een doorkijk naar de huidige ontwikkelingen.

5.2.1 Terugblik

Uit de interviews komt naar voren dat de regelingen zijn ontstaan vanuit de opheffing van het Stadsgewest Breda. De vorm waarin intergemeentelijke samenwerking aan het eind van de jaren negentig plaatsvond, wordt geschetst als een situatie waarbij stadsgewesten allerlei gemeenschappelijke taken vervulden, maar ook veelvuldig sturende taken op zich namen. De stadsgewesten groeiden in de ogen van velen tot een vierde bestuurslaag. De gewesten waren gebaseerd op de Wgr en de bundelings- en integratieplicht die toen golden. De regelingen werden zoveel mogelijk gebundeld en geïntegreerd, waardoor zware regelingen met zeer veel verschillende taakvelden ontstonden. Mede door het gevoel dat democratische legitimiteit en controle ontbraken, ontstond een tegenbeweging die er uiteindelijk voor zorgde dat veel stadsgewesten werden opgeheven (in de provincie Noord-Brabant zijn SNB Tilburg, Stadsgewest Den Bosch, het Streekgewest West-Brabant en het Stadsgewest Breda alle opgeheven, alleen het SRE bleef bestaan).

De onvrede met het Stadsgewest Breda die bij velen heerste, wordt kort samengevat door één van de wethouders: *“Het was een instelling die zichzelf graag in stand hield, ontzettend veel geld kostte, nauwelijks meer te besturen was, waarop de invloed zeer klein was, waar een heel groot ambtenarenapparaat aan vast hing en waarvan de effectiviteit en productiviteit ver te zoeken waren. Eigenlijk kwamen er geen daadkrachtige dingen uit.”* Het opheffen van het gewest was echter niet voor iedereen de meest voor de hand liggende oplossing en met de wetenschap van nu wordt dan ook een aantal keer aangehaald: *“Soms denk ik dat het kind met het badwater is weggespoeld. Wat mij betreft kun je al die regelingen in één orgaan onderbrengen. Op het moment dat je helder afspraken maakt, dan maakt het niet uit of het een aantal kleine regelingen zijn of één grote.”*

De zoektocht naar een ideale schaal voor intergemeentelijk samenwerking is een aanhoudend punt van discussie, dat gevoed wordt door de maatschappelijke ontwikkelingen en problemen enerzijds en de bestuurlijke inrichting van Nederland anderzijds. De golfbewegingen die daarmee samenhangen, worden door bijna alle geïnterviewden genoemd: *“Die hele ontbinding van het stadsgewest had te maken met de golfbewegingen die je altijd ziet in Nederland. Dat heeft te maken met de strijd tussen het huis van Thorbecke en de maatschappelijke agenda. Onze staatsinrichting heeft niet overal een antwoord op. Dan kun je zeggen we doen niet aan samenwerking, vanwege de democratische legitimatie, de kiezers en de rechtstreekse controle op macht, maar wanneer je de maatschappelijke agenda bekijkt, ontstaat vrijwel direct een probleem. Ruimtelijke Ordening, Milieu en Verkeer en Vervoer zijn voorbeelden van beleidsvelden die hun eigen grenzen kennen, dat zijn niet de bestuurlijke grenzen die wij in het leven geroepen hebben. Daar moet dus een gemeenschappelijk antwoord op worden geformuleerd. De manier waarop is voortdurend onderwerp van discussie.”*

De bestuurlijke indeling van Nederland naar drie lagen, gemeente, Rijk en Provincie, voorziet dus niet in een vierde, regionale bestuurslaag. Om op deze schaal toch maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken, bestaan verschillende mogelijkheden, waaronder samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De noodzaak tot samenwerking in de regio Breda bleek dan ook na opheffing van het gewest te blijven bestaan. Tegelijkertijd kregen eind jaren negentig de gemeentelijke herindelingen hun beslag, waardoor gemeenten groter werden. Hierdoor bestond bij sommige gemeenten het idee dat de activiteiten zelfstandig ter hand genomen konden worden. Met name de gemeente Breda wordt in dit verband veelvuldig genoemd. De gemeente Breda had zelf genoeg ambtenaren, kennis en financiële middelen in huis en zag samenwerking met de kleinere buurgemeenten eerder als een last dan een lust. Om uiteindelijk toch aan de noodzaak tot samenwerking te kunnen voldoen, wordt wel gesproken van een compromis dat is gesloten bij de opheffing van het gewest. Er waren namelijk elf gemeenten die in mindere of meerdere mate samen wilden werken en er was de gemeente Breda die de samenwerking liever beëindigde. De tussenvorm die toen ontstond, kwam enerzijds tegemoet aan de bezwaren van Breda en anderzijds aan de wens het gewest niet volledig op te heffen.

De bewuste keuze voor lichte regelingen op het gebied van Volkshuisvesting, Verkeer en Vervoer en Ruimtelijke Ordening dient dus afgezet te worden tegen de tijdgeest van toen. Het Stadsgewest Breda werd gezien als een log orgaan dat gekenmerkt werd door bureaucratie en stroperigheid. Het was weinig transparant en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hadden het gevoel geen democratische controle en zeggenschap te hebben, omdat het beleid voornamelijk door het ambtelijk apparaat van het gewest werd gemaakt. Ook financiële aspecten speelden een rol. Nadat de gemeentelijke herindelingen afgerond waren en de bundelingsverplichting niet meer van kracht was, werd het stadsgewest ontbonden. Toch verklaarden de meeste gemeenten nog wel samen te willen werken, maar op een andere manier en in een andere structuur. Zo ontstonden verschillende regelingen, variërend per onderwerp en samenstelling van gemeenten (zie bijlage 6 voor andere gemeenschappelijke regelingen in de regio). Met de keuze voor lichte regelingen op het gebied van Volkshuisvesting, Verkeer en Vervoer en Ruimtelijke Ordening, in de vorm van overlegstructuren, werd tegemoet gekomen aan het behouden van autonomie en transparantie en werd dus een compromis gesloten met de gemeente Breda. Hierdoor is de samenstelling van gemeenten ook verschillend per regeling. Sommige beheerstaken konden en wilden de steden zelf ter hand nemen, terwijl de kleinere gemeenten deze juist in gezamenlijkheid wilden oppakken. Zo ontstond een regeling met beheerstaken op het gebied van Volkshuisvesting en een regeling met beleidstaken op het gebied van de drie beleidsvelden Verkeer en Vervoer, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Om de autonomie van de gemeenten te behouden werd een ondersteunend bureau zonder rechtspersoonlijkheid, Regiobureau Breda, opgericht en werd besloten de inhoud vanuit de deelnemende gemeenten te laten komen.

Essentieel vanuit deze context is dat regionale samenwerking met periodes aan verandering onderhevig is en de lichte structuur die nu bestaat een voortvloeisel is van de opheffing van het Stadsgewest Breda, waarbij de naar binnen gerichte houding van de gemeente Breda (en hiermee gepaard gaande argwaan ten opzichte van Breda bij de andere gemeenten) een stempel gedrukt heeft op de regelingen. Hierdoor is bewust gekozen het regiobureau een 'low profile' aan te meten en hebben de regelingen geen grote algemene bekendheid bij de gemeenten.

5.2.2 Vooruitblik

Zoals aangegeven, is het vinden van de juiste schaal voor regionale samenwerking een voortdurend proces waarop verschillende factoren van invloed zijn. Momenteel is een andere beweging in de regio waar te nemen, gericht op West-Brabantse schaal. Het gaat hierbij (nog) niet zozeer om de structuur waarin de samenwerking gestalte krijgt, maar vooral de bestuurlijke daadkracht waarmee de samenwerking tot stand gebracht kan worden. Het gaat de negentien gemeenten hierbij om te komen tot een strategische agenda voor de regio waarbij sociaal-economische kansen een duurzame inbedding krijgen, gelet op ruimte, ecologie en milieu. Hiermee dient tevens een antwoord te worden gegeven op de provinciale, landelijke en Europese agenda's. De bestaande samenwerkingsverbanden, waaronder die in de regio Breda, blijven in principe bestaan. Het vormgeven van deze regionale samenwerking wordt gezien als een centrale opgave in de bestuursperiode 2006-2010, waarbij democratische legitimatie en betrokkenheid van de gemeenten zowel uitgangspunt als voorwaarde zijn (Polman & Van der Velden, 2006). De collegeleden van de deelnemende gemeenten zijn in september 2006 bijeengekomen om hierover van gedachten te wisselen en in december 2006 zijn de raadsleden ingelicht als aanloop naar een overeen te komen convenant. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat deze ontwikkelingen, overwegend door raadsleden en griffiers, met argusogen worden bekeken. De angst voor nieuwe bundeling van taken in grote bestuursorganen en de onderlinge verhoudingen spelen daarbij een centrale rol. Afgezet tegen de context van zes jaar geleden is de huidige beweging opvallend, vooral als opgemerkt wordt dat één van de initiatiefnemers afkomstig is uit de gemeente Breda. De context van nu, waarbij de huidige burgemeester van de gemeente Breda (in samenwerking met bestuurders van andere gemeenten) een hele

andere, naar buiten gerichte visie uitdraagt en naar draagvlak zoekt op West-Brabantse schaal, heeft in de ogen van de informanten naar alle waarschijnlijkheid ook zijn uitwerking op bestaande samenwerkingsvormen; in die zin dat regionale samenwerking in de komende tijd in belang zal toenemen.

Vanuit de geschetste context wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de actoren die deelnemen aan de twee bewuste gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda.

5.3 Actoren

Regiobureau Breda ondersteunt zoals gezegd twee gemeenschappelijke regelingen. Uit de voorgaande paragraaf bleek dat de regelingen verschillend van samenstelling zijn. Aan de gemeenschappelijke regeling Overlegplatform Regio Breda (ORB) nemen twaalf gemeenten deel, aan de gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting (RSV) nemen elf gemeenten deel, waarbinnen negen gemeenten tevens deelnemen aan taken op het gebied van het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). Aan de gemeenschappelijke regelingen nemen, met wisselende samenstelling, de volgende twaalf gemeenten deel:

Figuur 5.1 Deelnemende gemeenten

Gemeente	Aantal inwoners per 1 januari 2004	ORB	RSV	BWS	
Aalburg	12.204	x	x	x	
Alphen-Chaam	9.414	x	x	x	
Baarle-Nassau	6.545	x	x	x	
Breda	166.035	x			
Drimmelen	26.663	x	x	x	
Etten-Leur	39.657	x	x		
Geertruidenberg	20.940	x	x	x	
Moerdijk	36.775	x	x	x	
Oosterhout	53.121	x	x		
Werkendam	26.373	x	x	x	ORB = Overlegplatform Regio Breda
Woudrichem	14.307	x	x	x	RSV = Regionale Samenwerking Volkshuisvesting
Zundert	20.431	x	x	x	BWS = Besluit Woninggebonden Subsidies
	432.465				

Bron: Regiobureau Breda, 2000 en CBS, 2004.

Deze twaalf gemeenten worden gezien als de actoren in het beleidsnetwerk. In bijlage 8 zijn ook andere kerncijfers van de deelnemende gemeenten opgenomen, zoals de oppervlakte en mate van verstedelijking. Hier wordt volstaan met een overzicht van de inwoneraantallen. Breda is duidelijk de grootste stedelijke gemeente in het geheel, omringd door Oosterhout, Etten-Leur en Moerdijk als middelgrote gemeenten. De kleinere gemeenten verschillen qua inwoneraantallen en zijn grotendeels weinig tot matig verstedelijkt. De deelnemende gemeenten verschillen dus onderling qua inwonersaantallen, oppervlakte en mate van verstedelijking. Deze verschillen kunnen van invloed zijn op de afhankelijkheden binnen het netwerk.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de regio Breda nog meer scheidslijnen kent die van invloed zijn op het gevoel van verbondenheid, de aard van de problemen en opvattingen hierover: *“Er is meer samenhang tussen portefeuillehouders vanuit de landelijke gemeenten die tot dezelfde subregio behoren, bijvoorbeeld in het Land van Heusden en Altena (Aalburg, Woudrichem en Werkendam) of in het zuiden op de zandgronden (Zundert, Alphen-Chaam en Baarle-*

Nassau). Maar buiten die subregio's hebben landelijke gemeenten veel minder met elkaar, zoals Aalburg en Zundert. De stadsgemeenten hebben ook meer met elkaar dan met de overige gemeenten."

De regio omvat dus verschillende subregionale clusters en samenwerkingsgebieden, die van oudsher gekenmerkt worden door de oriëntatie op het water, de klei, het zand en de stad (Vermeulen, 2006). Deze verschillen zijn veelal historisch van aard en kunnen onder andere worden toegeschreven aan de bodemsoorten. Deze geologische verschillen hebben vanzelfsprekend gevolgen voor de aard van problemen in de verschillende subregio's. Daarnaast bestaan culturele verschillen op basis van religie (katholiek en protestant), die zorgen voor verschil in opvattingen en zienswijze. In het kader van dit onderzoek is het niet haalbaar deze verschillen en de daarmee gepaard gaande gevolgen uit te werken. Wel wordt het bestaan ervan genoemd, aangezien ze verantwoordelijk zijn voor verschillende clusters in de regio en eventuele relaties in het netwerk.

Zoals in hoofdstuk drie is beschreven (zie figuur 3.4), wordt binnen het beleidsnetwerk rondom de twee gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda een splitsing gemaakt in actoren, door de twaalf deelnemende gemeenten op te delen naar colleges/portefeuillehouders enerzijds (binnenste ring) en raden anderzijds (tweede ring), met daar omheen het regiobureau als het netwerkmanagement (buitenste ring). Laatstgenoemde actor wordt in dit hoofdstuk apart besproken, de verschillende percepties tussen college en raad worden door het hoofdstuk heen weergegeven. Nu wordt eerst aandacht besteed aan de afhankelijkheden en relaties binnen het netwerk.

5.4 Afhankelijkheden

Uit bovenstaande blijkt dat twaalf gemeenten deelnemen aan de twee gemeenschappelijke regelingen die het regiobureau ondersteunt. Om tot regionale samenwerking te komen zijn de gemeenten afhankelijk van elkaar. De meeste informanten zijn het eens dat een belangrijke eigenschap van deze specifieke regelingen is dat de inhoud vanuit de eigen gemeenten komt en dat dus iedere gemeente op financieel en personeel vlak een bijdrage levert. Wat dit concreet betekent en in hoeverre men op dit gebied van elkaar afhankelijk is, wordt in deze paragraaf weergegeven.

5.4.1 Financieel

Formeel is bepaald dat de gemeenten betalen aan het gemeentebestuur van de gastgemeente (gemeente Breda) voor de *kosten* verbonden aan het ondersteunend bureau (Regiobureau Breda). Deze kosten worden jaarlijks gefinancierd op basis van een gelijke bijdrage per inwoner. De kosten voor aparte projecten worden in rekening gebracht volgens de afspraken vastgelegd in het projectvoorstel (art.9 ORB en art.7.2 RSV).

Deze bepaling stelt dus dat de deelnemende gemeenten voor de regelingen een bedrag per inwoner betalen. Logischerwijs is het financiële aandeel van de grootste gemeente, gemeente Breda, substantieel groter dan die van de overige gemeenten. In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van bedragen per gemeente en per regeling. Hier wordt volstaan met een totaal overzicht:

Figuur 5.2 Totale bijdrage aan Regiobureau Breda per deelnemende gemeente 2005

Gemeente	Gefactureerde bijdrage incl. BTW
Aalburg	€ 17.464
Alphen-Chaam	€ 12.610
Baarle-Nassau	€ 9.395
Breda	€ 195.970
Drimmelen	€ 38.139
Etten-Leur	€ 48.135
Geertruidenberg	€ 29.972
Moerdijk	€ 49.780
Oosterhout	€ 64.519
Werkendam	€ 37.726
Woudrichem	€ 20.595
Zundert	<u>€ 29.105</u>
	€ 553.410

Bron: Regiobureau Breda, 2006.

Om tot regionale samenwerking te komen en het proces dat daartoe leidt te kunnen financieren, zijn de gemeenten dus afhankelijk van elkaars middelen. Zonder deze financiële bijdragen zou het procesmanagement van het regiobureau niet tot stand komen en samenwerking tussen gemeenten niet automatisch verlopen. De genoemde bedragen zijn relatief klein in vergelijking met andere gemeenschappelijke regelingen in de regio en in verhouding tot de gehele begroting van de deelnemende gemeenten. Wat dat betekent voor het belang van de twee regelingen van het regiobureau wordt later in dit hoofdstuk duidelijk.

5.4.2 Personeel

Naast een bijdrage per inwoner is de inzet van personeel een factor die de gemeenten van elkaar afhankelijk maakt bij de regionale samenwerking. Zonder de inzet van uren en de kosten die daarmee gemoeid zijn, kan niet tot regionale samenwerking worden gekomen, zeker niet als gerealiseerd wordt dat het regiobureau puur procesmatige en geen inhoudelijke bijdrage levert. Het gaat daarbij dus niet alleen om uren die gemaakt worden, maar ook om de kennis die wordt ingebracht door de portefeuillehouders en voornamelijk de ambtenaren. De afhankelijkheid hierin is niet in cijfers weer te geven, maar uit de interviews blijkt dat juist het delen van kennis ("de ene keer weet de een meer dan de andere, zo hoeft het wiel niet twaalf keer opnieuw te worden uitgevonden") leidt tot efficiënte samenwerking.

Een overzicht van aanwezigheid van ambtenaren en portefeuillehouders per gemeenten verdeeld over de beleidsvelden (laatste grafiek in bijlage 9) geeft geen indruk van de onderling gedeelde kennis of ervaring. Ook geeft het geen gedetailleerd beeld van de precieze uren die aan de regionale samenwerking worden besteed, aangezien hierin de uren die ingezet worden voor voorbereiding of voorzitterschap niet zijn meegerekend. Het verschaft echter wel globaal inzicht in de wijze waarop de werkdruk wordt verdeeld tussen de verschillende gemeenten en in hoeverre op elkaars inzet wordt geleund. Dit verschilt per gemeente en per beleidsveld. Over het geheel gezien is de gemiddelde participatiegraad 70%. Het merendeel van de afzonderlijke gemeenten telt eveneens een gemiddelde participatiegraad rond de 70%. Drie uitschieters naar boven zijn gemeente Etten-Leur (76%), gemeente Moerdijk (81%) en gemeente Oosterhout (79%). Dit geeft aan dat de drie middelgrote gemeenten in het netwerk een grotere bijdrage leveren wat betreft inzet van personeel. Eén uitschieter naar beneden wordt gevormd door gemeente Zundert met een participatiegraad van 53%. Volgens de betrokken

interim-portefeuillehouder is dit voornamelijk te wijten aan de 'rommelige' periode op bestuurlijk vlak die deze gemeente tijdens de afgelopen jaren heeft ondervonden. Wanneer verder gekeken wordt dan de gemiddelde participatiegraad en de participatiegraad per beleidsveld in ogenschouw wordt genomen, komt de afhankelijkheid ten opzichte van elkaar beter tot uiting. Per beleidsveld zijn dusdanig grote verschillen per gemeente waarneembaar dat duidelijk wordt dat de gemeenten op inzet en kennis van elkaars personeel steunen en een wederzijdse afhankelijkheid kennen. Hiermee wordt de afhankelijkheid in het behalen van efficiencywinst op basis van tijd en kennis duidelijk.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de deelnemende gemeenten wederzijds afhankelijk zijn van elkaars financiële middelen, personeel, kennis en vaardigheden om de samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Verkeer en Vervoer tot stand te brengen. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de relaties waarbinnen deze afhankelijkheden zich afspelen.

5.5 Relaties

De onderlinge relaties in de regio Breda gaan, zoals in paragraaf 5.2 is toegelicht, verder terug dan de oprichting van de gemeenschappelijke regelingen in 2000. Kijkende naar de zes jaar dat de regelingen bestaan, heeft zich een zeker patroon ontwikkeld waarin de portefeuillehouders bij elkaar komen. Voor de jaren 2004 en 2005 was de gerealiseerde frequentie als volgt:

Figuur 5.3 Bijeenkomsten portefeuillehouders 2004 en 2005

	AZ		RO		V&V		VHV	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Portefeuillehoudersoverleg	2	3	4	4	6	5	4	4
Contactambtenarenoverleg			4	4	4	6	4	5
Werkgroepen			12	11	20	26	8	4
Themabijeenkomsten					1	1		
Workshops/voorzittersoverleg			2		2	2	4	
Adviezen en ondersteuning			2					

Bron: Regiobureau Breda, 2006.

Uit bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat de onderlinge relaties van min of meer duurzame aard zijn. Opvallend is de toename van het aantal portefeuillehoudersoverleggen Algemene Zaken. Ook in de ramingen voor de komende jaren is een stijging waar te nemen, van drie naar vier keer per jaar. Het wettelijk vereiste minimum van twee keer per jaar voor een gemeenschappelijk orgaan wordt vrijwillig uitgebreid naar vier keer per jaar. Dit geeft aan dat de burgemeesters niet alleen meer bij elkaar komen om de begroting en jaarrekening vast te stellen, maar tevens een strategische agenda willen bespreken. Dit houdt verband met de ontwikkeling in de richting van West-Brabantse schaal, zoals werd aangehaald in paragraaf 5.2.2. De ramingen voor de overige overleggen blijven overigens ongewijzigd. De relatief hogere frequentie bij Verkeer en Vervoer is te herleiden naar extra overleggen inzake een nieuwe cofinancieringsstructuur vanuit de provincie (zie paragraaf 5.6.2).

De duurzame aard van de onderlinge relaties wordt overigens niet als vanzelfsprekend beschouwd. De oprichting van het regiobureau diende mede tot het op gang houden van het proces en het waarborgen van de continuïteit. Dit komt tevens tot uitdrukking in de formele regels vastgelegd in de regelingen. Zo zijn er bepalingen met betrekking tot deelname opgenomen. Deze zijn bewust opgenomen om continuïteit te waarborgen. *Toetreding,*

uittreding en wijziging van de regeling is mogelijk mits de financiële gevolgen worden gedragen en rekening wordt gehouden met de wettelijk vastgelegde termijnen en instemmingprocedures (art.10-12). De regeling kan opgeheven worden wanneer tenminste drievierde van het aantal deelnemende gemeenten daartoe besluiten. In het geval van uittreding is de uitgetreden gemeente aan de overige deelnemende gemeenten gedurende drie achtereenvolgende jaren na afloop van het begrotingsjaar waarin uittreding plaatsvindt, verschuldigd, een bijdrage ter grootte van respectievelijk 100%, 66% en 33% van de bijdrage in het begrotingsjaar waarin uittreding plaatsvindt.

Uit voorgaande blijkt dat de relaties tussen de actoren in het netwerk van duurzame aard zijn en dat de instelling van bepaalde regels en van een netwerkmanagement deze continuïteit dienen te waarborgen. In de volgende paragraaf wordt nagegaan welke doelen en taken de genoemde actoren beogen met de twee gemeenschappelijke regelingen.

5.6 Doelen en taken

De formele doelen van de intergemeentelijke samenwerking zijn opgenomen in de betreffende gemeenschappelijke regelingen. De regeling Overlegplatform Regio Breda heeft tot *doel* het op doelmatige wijze bewerkstelligen van beleidsinhoudelijke afstemming en samenwerking op verschillende beleidsvelden tussen de deelnemende gemeenten (art.3). Per beleidsveld is een bestuurlijk overlegplatform ingesteld, waaraan de portefeuillehouders van de gemeenten deelnemen. De *taken* van elk portefeuillehoudersoverleg zijn informatie-uitwisseling en beleidsafstemming tussen de gemeenten, externe belangenbehartiging namens de regio en procesbewaking van gezamenlijk te nemen acties (art.4).

De regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting heeft tot *doel* uitvoering te geven aan de volkshuisvestingstaken waarvan de afzonderlijke gemeenten hebben besloten deze gezamenlijk uit te voeren. Gezamenlijke uitvoering kan tot stand komen op grond van doelmatigheidsredenen of doordat dit door andere (overheids-) instellingen wordt opgelegd (art.3). In deze regeling zijn duidelijke *beheerstaken* overgedragen, zoals het doen van onderzoek naar de regionale woningbehoefte, het adviseren hierover, het opstellen van regionale volkshuisvestingsplannen en meerjarenprogramma's, het uitvoeren van Besluit Woninggebonden Subsidies, het afleggen van verantwoording hiervan aan het Rijk en het beheren van de taken die voortvloeien uit andere subsidieverordeningen, zoals de Verordening Duurzaam Bouwen (voor een complete takenlijst zie bijlage 3, art. 4.1). Gemeenten kunnen per beheerstaak intekenen. De taken zijn overgedragen aan een beheersorganisatie (Regiobureau Breda) gevestigd in de gastgemeente (gemeente Breda).

Bovenstaande doelen en taken zijn opgesteld bij oprichting van de regelingen zes jaar geleden. Voor de beeldvorming is het daarom goed de aparte beleidsvelden inhoudelijk te bespreken, zodat zicht wordt verkregen op de uiteindelijke invulling van deze taken. Dit wordt gedaan aan de hand van het jaarverslag en de jaarrekening 2005 en de programmabegroting 2007 van Regiobureau Breda.

5.6.1 Algemene Zaken

In het overleg van de twaalf burgemeesters van de deelnemende gemeenten worden jaarlijks de jaarrekening en de begroting vastgesteld. Ook vindt hier de besluitvorming plaats over de intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast komen in dit bestuurlijke platform de (beleids-)ontwikkelingen aan de orde rond gemeentelijke samenwerking in het algemeen. Recent is besloten over te gaan tot de intensivering, versterking en verbreding van de samenwerking in West-Brabant en dit prominent op de agenda van dit overleg te plaatsen.

5.6.2 Verkeer en Vervoer

De regio Breda streeft op het terrein van verkeer en vervoer naar een bereikbare, verkeersveilige en leefbare regio. In 2002 is vanuit het Provinciaal Verkeer- en Vervoersplan (PVVP) koers gezet om tot regionaal integraal samenhangend verkeers- en vervoersbeleid te komen. Vanuit de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) is de afgelopen jaren intensief samengewerkt met de provincie Noord-Brabant en de regionale directie van Rijkswaterstaat om te komen tot een Regionaal Maatregelenpakket 2005-2010. De regio heeft hierin een duidelijke plaats, die door de provincie als volgt wordt geformuleerd: "De uiteindelijke ambitie is een jaarlijks te actualiseren pakket aan integrale regionale maatregelen per GGA-regio dat wordt opgesteld in coproductie met de regionale partners en gefinancierd uit GDU+, eigen middelen rijk, provincie, gemeenten en opbrengsten prijsbeleid (waaronder opcenten motorrijtuigenbelasting). De maatregelen in de regionale pakketten moeten bijdragen aan de drie duurzaamheidspijlers (economische, sociaal-culturele en ecologische pijler)".

De deelnemende gemeenten leveren vanuit de regio een inhoudelijke bijdrage vanuit de werkgroepen per speerpunt van beleid. Bij de werkgroep Netwerkvisie speelt autobereikbaarheid een belangrijke rol, waarbij het rapport "Beter Bereikbaar Brabant" als kader dient. De werkgroep Fiets werkt aan de actualisatie van het regionaal fietspadennetwerk, zowel utilitair als recreatief. De ontbrekende schakels en knelpunten worden in kaart gebracht en verbeterd om het concurrentievermogen van de fiets ten opzichte van de auto te vergroten. Werkgroep OV houdt zich bezig met gerichte verbetering van de basisvoorziening openbaar vervoer door middel van een gedifferentieerd OV-aanbod. Als kader hiervoor dienen het IVO-rapport (Infrastructuur en Openbaar Vervoer), de ontwikkeling van HOV (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) en het oplossen van gesignaleerde knelpunten via het project Regionale Integrale Aanpak Openbaar Vervoer (RIA). De werkgroep Duurzaam Veilig voert samen met wegbeheerders en politie een integrale aanpak omtrent mensgerichte maatregelen, vormgeving van gebiedsontsluitingswegen en de inrichting van verblijfsgebieden (30 en 60 km/uur-gebieden).

Een belangrijk onderwerp in GGA-verband is de verdeling van middelen uit het cofinancieringsfonds verkeer en vervoer (€ 6,8 miljoen voor de jaren 2006 en 2007). In de werkgroepen wordt per beleidsthema getoetst of gemeentelijke projecten in aanmerking komen voor een bijdrage uit het cofinancieringsfonds. Deze adviezen bereiken via het contactambtenarenoverleg de portefeuillehouders die samen met de provincie hierover een definitief besluit nemen.

5.6.3 Volkshuisvesting

Zoals aangegeven, is bij volkshuisvesting een scheiding aangebracht gebaseerd op de aard van de taken. In de regeling Overlegplatform Regio Breda gaat het om de platformfunctie voor de beleidsontwikkeling op het terrein van volkshuisvesting van de deelnemende gemeenten. Bij de gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting draait het louter om de beheerstaken.

Beleidsstaken

Het regionaal woonbeleid krijgt inhoud op basis van het rapport Regio Breda, Regionale Ontwikkelingsstrategie voor Wonen dat in 2004 is vastgesteld. Om tijdig in te spelen op veranderende inzichten en ontwikkelingen op het gebied van het wonen in de regio wordt gewerkt met een jaarlijks vast te stellen actieprogramma. In 2005 is uitvoering gegeven aan de thema's Regionaal kwalitatief woningbouwprogramma en Wonen met zorg en welzijn. Op beide terreinen zijn duidelijke inzichten verkregen in de regionale ontwikkelingen en behoeften, bijvoorbeeld op het gebied van de stagnatie van de woningbouw, de samenstelling van het toekomstige woningmarktprogramma, de effecten van de vergrijzing op de regionale woningmarkt en de zorgbehoeften en de huisvesting van starters en jongeren. De daaruit voortvloeiende conclusies worden in de eigen gemeente ter hand genomen. In de werkgroepen zitten ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten en contactpersonen

van de provincie, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties. Middelen uit de voorziening Vrij besteedbare BWS-gelden worden ingezet om externe adviseurs in te huren die de werkgroepen inhoudelijk ondersteunen.

Beheerstaken

Hierbij draait het puur om het uitvoeren van de Besluit Woninggebonden Subsidie regeling en het uitvoeren van algemene beheerstaken op het gebied van volkshuisvesting. De werkzaamheden bestaan uit het uitbetalen van subsidiebijdragen, het herzien van (langlopende) subsidieverplichtingen op basis van inkomenstoetsen en renteherzieningen (huurwoningen, huurstandplaatsen en huurwoonwagens) en het verlenen en vaststellen van subsidiebijdragen. Daarnaast worden de reserve vrij besteedbare BWS-gelden volgens de opgestelde richtlijnen ingezet voor onderzoek en begeleiding voor het uitvoeren van gezamenlijk onderzoek en/of het inhuren van externe ondersteuning en voor proefprojecten voor het subsidiëren van projecten op het gebied van volkshuisvesting met een experimenteel karakter.

5.6.4 Ruimtelijke Ordening

De regio Breda streeft op het gebied van Ruimtelijke Ordening naar het samenwerken aan het eenduidig vertalen en het uitwisselen van kennis en informatie over actuele ontwikkelingen. Hiertoe wordt over actuele beleidsonderwerpen gesproken en worden toelichtingen gegeven vanuit het Rijk of de Provincie, zoals inzake de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Planschadewet, en de Grondexploitatiewet. Dit kan uiteindelijk leiden tot het gezamenlijk uitwerken van beleid. Zo heeft een werkgroep zich gebogen over het VROM-beleid betreffende de 'Permanente bewoning van Recreatiewoningen' en een handreiking geschreven die van toepassing is op de recreatiegebieden binnen de regio Breda. Dit rapport is door de portefeuillehouders vastgesteld en wekt tevens belangstelling buiten de regio.

Vanuit de Wet op de archeologische monumentenzorg is ook een werkgroep opgezet. De Europese regelgeving (Verdrag van Malta) die hieraan ten grondslag ligt, heeft een directe relatie met de ruimtelijke ordening. Het verplicht gemeenten bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen rekening te houden met de in de bodem aanwezige en te verwachten archeologische waarden voor het betreffende bestemmingplangebied. Dit heeft geleid tot het aantrekken van een regio-archeoloog.

Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat de actoren door de jaren heen invulling hebben weten te geven aan de doelen en taken, die ten grondslag lagen aan de oprichting van de twee gemeenschappelijke regelingen. Deze invulling van de taken, passend bij de vastgestelde doelen van de intergemeentelijke samenwerking in de regio Breda, is een continu proces dat verandert op basis van (beleids)ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen, gevoed door vraag en aanbod vanuit de gemeenten, provincie en rijk.

Geconcludeerd kan worden dat de grootste verschillen tussen de twee regelingen zijn het verschil in samenstelling van gemeenten en het verschil in aard van de taken; beleids- en beheerstaken. Ook al zijn deze verschillen aanwezig, in dit onderzoek wordt over de twaalf deelnemende gemeenten gesproken, aangezien de fysieke bijeenkomsten van portefeuillehouders geen onderscheid maken in de twee aparte regelingen.

De besproken doelen en taken geven een algemene beschrijving van wat de actoren gezamenlijk (willen) bereiken met de regionale samenwerking. In de volgende paragraaf wordt voornamelijk gekeken naar de belangen die de gemeenten, naar eigen zeggen, hebben bij deelname aan de regelingen. In dit hoofdstuk is tot nu toe vooral aandacht besteed aan het netwerk als geheel om zodoende de achtergrond, kenmerken, afhankelijkheden en relaties van de deelnemende gemeenten te beschrijven. In de volgende paragrafen wordt een verder onderscheid gemaakt tussen de raden (de tweede ring) ten opzichte van de colleges (de binnenste ring) in het netwerk.

5.7 Belangen

Uit voorgaande paragraaf kan in algemene zin worden opgemaakt wat de gezamenlijke doelen van de intergemeentelijke samenwerking binnen de verschillende beleidsvelden zijn. Maar de belangen van deelname kunnen per gemeente en per beleidsveld verschillen. De vraag naar het belang c.q. de meerwaarde van deelname aan de regelingen wordt tijdens de interviews dan ook uiteenlopend beantwoord. Er blijkt een duidelijk verschil te bestaan tussen de opvattingen van portefeuillehouders en die van raadsleden, maar ook onderlinge verschillen over de meerwaarde van de regelingen blijken te bestaan.

5.7.1 Portefeuillehouders

De ondervraagde portefeuillehouders maken (maakten) alle deel uit van de portefeuillehoudersoverleggen die de kern vormen van het netwerk. Het overgrote merendeel ziet duidelijk meerwaarde in de samenwerking en heeft duidelijke belangen bij de samenwerking, al verschilt men van inzicht op welk niveau de meerwaarde vorm krijgt.

Het merendeel noemt de mogelijkheid tot netwerken als één van de factoren die de meerwaarde bepaalt: *“Het is er aangelegen met elkaar in de regio bijeen te komen, elkaar te leren kennen, onderling nummers uit te wisselen, directe contacten te leggen. Kortom: je weet elkaar te vinden.”* Maar voor de meeste portefeuillehouders blijft het niet bij die oppervlakkige laag. Het is volgens hen ook een kans om kennis uit te wisselen over hoe in de verschillende gemeenten met dezelfde problemen of taken wordt omgegaan. Daarnaast biedt het de mogelijkheid gezamenlijk zaken op te pakken wanneer deze in meerdere gemeenten spelen of de gemeentegrens overschrijden: *“Je wil vraagstukken samen aanpakken, dus moet je meer doen dan kennis uitwisselen. Er zijn zoveel complexe ontwikkelingen die op ons afkomen op verschillende beleidsterreinen, die kun je op een gegeven moment niet alleen meer. Dus je hebt hulp, advies of samenwerking nodig. Je dient dan een gezamenlijke agenda te voeren, zodat je vanuit alle individuele gemeenten die met hun vraagstukken aankomen (dit en dit speelt bij ons), een regionale visie ontwikkelt en bedenkt hoe je naar een oplossing toe kan werken.”* Indien op dit niveau wordt samengewerkt, breidt de meerwaarde zich verder uit. Het ‘lenen’ van elkaars deskundigheid en tijdsinzet, in de vorm van ambtenaren, zorgt ervoor dat het zogenaamde wiel niet twaalf keer opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Dit levert uiteindelijk een meerwaarde in tijd en kosten, oftewel efficiencywinst.

Een kleiner aantal portefeuillehouders refereert aan de meerwaarde van en naar de buitenwacht. De samenwerking brengt met zich mee dat het overleg een aanspreekpunt is voor Provincie en Rijk en andere externe organisaties zoals politie, woningbouwverenigingen of verkeersorganisaties. Nieuw beleid, andere taken, verandering in wijze van subsidieverlening of invoering van nieuwe wetgeving vanuit of door deze organisaties kan efficiënt worden gecommuniceerd aan één groep van twaalf gemeenten. Tegelijkertijd creëert de samenwerking slagkracht naar dezelfde Provincie of hetzelfde Rijk wanneer het gaat om een reactie op bepaalde plannen. Ook noemt een paar portefeuillehouders nog de uiteindelijke meerwaarde van beleidsafstemming voor burgers: *“Inwoners zien geen bestuurlijke grenzen. Naar elkaar luisteren en zo een consensus vinden, over wat we bij alle gemeenten op dezelfde wijze gaan doen, geeft ook een eenduidig beeld aan de burgers.”*

De meerwaarde bevindt zich voor velen ook in de vorm van de lichte regelingen zelf. *“Geen samenwerkingsvorm waar besluitvorming in plaats vindt, maar waarin we van en over elkaar kunnen leren, waarin we het samen doen en ook expertise inbrengen. Dus het regiobureau stuurt wel aan, als er een onderwerp is, maar dan zijn het ambtenaren van de gemeenten zelf die informatie of kennis inbrengen. En de ene keer heeft de ene ambtenaar meer informatie en kennis dan de andere en zo kunnen we dan van elkaar leren.”*

Een verschil in opvatting over de meerwaarde blijkt vooral toe te schrijven aan de grootte van gemeenten. Portefeuillehouders van de kleinere gemeenten noemen de kwaliteit en kwantiteit van de eigen organisatie vaker ontoereikend voor sommige vraagstukken en maken daarvoor dankbaar gebruik van de mogelijkheden die de

samenwerking biedt. Het gebruik maken van elkaars deskundigheid en tijdsinzet is voor hen een belangrijke factor die meerwaarde oplevert voor het uiteindelijke lokale beleid. Dat wil echter niet zeggen dat de portefeuillehouders van grotere gemeenten geen meerwaarde zien in de samenwerking. Door een aantal van hen wordt juist de vindingrijkheid van kleinere gemeenten geprezen: *“De grote kunnen net zo goed voordeel hebben van de kleine gemeenten. Grote gemeenten hebben de neiging over dingen heen te kijken, terwijl kleintjes zich juist vaak genoopt zien veel efficiënter en doelmatiger te werken.”* Tegelijkertijd creëert het voor de grote gemeenten de zekerheid dat omliggende gemeenten hun taken goed weten te verrichten, zodat geen onverwachte en ongewenste situaties ontstaan waar uiteindelijk meerdere gemeenten last van ondervinden.

Al is over de gehele linie niet iedereen het eens met bovenstaande, over het algemeen kan worden gesteld dat de meeste portefeuillehouders, al is het op verschillende niveaus, de meerwaarde van de regelingen erkennen. Opvallend is dat het kleine aantal wethouders dat het belang minder inziet, afkomstig is uit de portefeuille Ruimtelijke Ordening. Dit heeft volgens de portefeuillehouders voornamelijk te maken met, zoals uit voorgaande paragraaf bleek, dat bij Ruimtelijke Ordening geen *‘pot met geld’* te verdelen is. Bij Volkshuisvesting gaat het om beheerstaken waarbij subsidies vanuit het Rijk vrijkomen en bij Verkeer en Vervoer is sprake van een financiële meerwaarde in de vorm van subsidies vanuit de Provincie: *“Verkeer en Vervoer en Volkshuisvesting zijn de op subsidies gerichte samenwerkingverbanden, daar zit dus geld achter, zoals de BWS-subsidies en het Cofinancieringsfonds.”* Vanzelfsprekend betreft het niet alleen financiële gronden; tevens wordt aangegeven dat de schaal van gemeenten op het gebied van Ruimtelijke Ordening bepalend is voor de problematiek en onderwerpen waar gemeenten tegen aanlopen. De grotere gemeenten hebben hun eigen stedelijke onderwerpen met de daarbijbehorende agenda en samenwerkingsvormen, die naar eigen zeggen, afwijken van de plattelandsproblematiek van de kleinere gemeenten. Daarnaast is bij de opheffing van het Stadsgewest Breda en tegelijkertijd de oprichting van de gemeenschappelijke regelingen in de regio een scheiding aangebracht met het beleidsveld Milieu. Een andere, zwaardere gemeenschappelijke regeling met instelling van een openbaar lichaam, *Milieu en Afval Regio Breda (MARB)*, is verantwoordelijk voor het totstandkomen van en het inhoud geven aan intergemeentelijke samenwerking op het gebied van Milieu. Hierdoor bestaat het gevoel dat de integraliteit met Lucht, Water, Milieu, Mobiliteit en Volkshuisvesting ontbreekt. Recentelijk bleek tevens uit een studie, in opdracht van MARB, dat een integrale benadering van Milieu en Ruimtelijke Ordening wordt aangeraden en onderzocht dient te worden of samenwerking en eventueel gezamenlijk huisvesting een uitkomst kan bieden (Aelberts, 2006). Het nadeel is echter dat het om twee verschillende regelingen qua zwaarte gaat, wat formeel, in de zin van bevoegdheden en besluitvorming, het een en ander bemoeilijkt.

Uit bovenstaande percepties blijkt dat het belang dat aan de samenwerking wordt gehecht per beleidsveld verschilt. Uit de interviews kwam naar voren dat dit tevens gevolgen heeft voor de mate van betrokkenheid van wethouders en ambtenaren. De grafieken in bijlage 9 maken inzichtelijk dat de gezamenlijke participatie van portefeuillehouders en ambtenaren op het gebied van Ruimtelijke Ordening (67%) inderdaad lager ligt dan bij de overige drie beleidsterreinen: Algemene Zaken (77%), Verkeer en Vervoer (75%) en Volkshuisvesting (69%). Verder gaf een aantal wethouders te kennen dat op ambtelijk niveau het enthousiasme vaker ontbreekt en het belang minder wordt ingezien. Verzamelde gegevens omtrent de participatie van portefeuillehouders en ambtenaren aan overleggen beaamen deze stellingname echter in geringe mate. De participatie van portefeuillehouders ligt inderdaad hoger dan van de contactambtenaren op het gebied van Volkshuisvesting (respectievelijk 69% en 68%) en Ruimtelijke Ordening (respectievelijk 69% en 65%), al zijn de verschillen minimaal. Een uitzondering hierop vormt het beleidsveld van Verkeer en Vervoer (respectievelijk 70% en 79%) waarbij de aanwezigheid van contactambtenaren ruim boven die van de portefeuillehouders ligt. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de invloed die men reeds op ambtelijk niveau uit wil oefenen op het binnenhalen

van subsidies voor de eigen gemeente. Voor de volledigheid wordt vermeld dat op het gebied van Algemene Zaken (burgemeesters) geen ambtelijk overleg bestaat.

Daarnaast is tijdens de interviews door verschillende portefeuillehouders opgemerkt dat bestuurlijke drukte in de regio de meerwaarde van de regeling kan overschaduwen. In kleinere gemeenten zien (parttime) wethouders zich vaak gedwongen keuzes te maken tussen meerdere regionale samenwerkingsverbanden waar zij zitting in hebben. Dit doen zij vaak op basis van de te bespreken onderwerpen en de meerwaarde hiervan voor de eigen gemeente.

Gesteld kan worden dat de portefeuillehouders meerdere belangen hebben bij de regionale samenwerking en dat de meerwaarde voor de meeste portefeuillehouders bestaat uit:

- Netwerken: overleggen zijn ontmoetingsplaatsen voor zowel bestuurders als ambtenaren;
- Kennisuitwisseling: hoe wordt in andere gemeenten omgegaan met bepaalde zaken?
- Deskundigheid en tijdsinzet van ambtenaren delen: 'halers en brengers';
- Efficiencywinst door kostenvoordeel en niet opnieuw het wiel uitvinden;
- Als groep slagkracht hebben naar Rijk en Provincie;
- Gezamenlijk aanspreekpunt voor Rijk, Provincie en andere externe organisaties;
- Gezamenlijke uitvoering van een aantal beheerstaken op het gebied van VHV;
- Vanuit een gezamenlijke visie een regionale agenda voeren om tot regionale beleidsafstemming en oplossingen te komen;
- Eenduidig beeld aan burgers door middel van beleidsafstemming.

Nu de percepties van de portefeuillehouders omtrent het belang van de regionale samenwerking bekend zijn, is het interessant te kijken of en hoe deze afwijken van die van raadsleden.

5.7.2 Raadsleden

Hoewel de raden van de gemeenten in de regio Breda hebben uitgesproken dat het met het oog op de behartiging van de belangen van de regio gewenst is dat de gemeenten blijvend met elkaar samenwerken (zie bijlage 2 en 3), zijn het vooral raadsleden die het belang van regionale samenwerking in mindere mate inzien. Dit wordt overigens aangegeven door zowel portefeuillehouders als raadsleden en griffiers. Raadsleden bevinden zich aan de periferie van het netwerk, in tegenstelling tot de portefeuillehouders die zich in de kern bevinden. Hierdoor zijn de meeste raadsleden minder goed op de hoogte van wat zich in een gemeenschappelijke regeling afspeelt om de meerwaarde ervan in te kunnen schatten. Raadsleden zijn vrijwel onbekend met het regiobureau en de regelingen die het ondersteunt, daardoor zijn de antwoorden van raadsleden en griffiers, anders dan die van de portefeuillehouders, veelal gericht op regionale samenwerking in het algemeen of op het geheel van gemeenschappelijke regelingen waar hun gemeente aan deelneemt.

Uit de interviews blijkt dat het regionale belang in mindere mate is ingeklonken bij raadsleden dan bij portefeuillehouders. De relatief grotere afstand tot de gemeenschappelijke regelingen speelt daarbij een belangrijke rol: *"Regionale samenwerking blijft toch vaak iets van de bestuurders."* Maar het heeft ook te maken met de politieke agenda. Raadsleden geven aan dat regionale samenwerking geen 'scorende' politieke agenda betreft; het is geen 'kiezerstrekker.' Wat het tevens lastig maakt, volgens raadsleden, is dat regionale samenwerking vaak pas op de lange termijn zijn uitwerking kent en op de korte termijn weinig concrete resultaten oplevert. Concrete (lokale) resultaten tellen in de ogen van de raadsleden en uiteindelijk in die van de kiezer. Dus hier geldt dat de hardere, financiële opbrengsten de meerwaarde in grotere mate bepalen dan de zachtere resultaten, zoals netwerken of kennisuitwisseling. Daarbij komt dat regionale vraagstukken vaak verloren gaan in de 'waan

van de dag.' Een wethouder die zelf raadslid is geweest, omschrijft het als volgt: *"Vaak zien colleges of verantwoordelijke wethouders het belang van regionale samenwerking wel in, dat betekent echter niet dat de raad dat dan ook automatisch doet. Het beleid wordt wel gesteund, aangezien goedkeuring gegeven wordt aan jaarrekening en begroting. Ik denk alleen dat raadsleden door de alledaagse problemen waarmee zij worden geconfronteerd, de regionale aspecten niet echt in beeld hebben. Daarvoor staan ze op een te grote afstand en staan ze er onvoldoende bij stil. Ze laten zich (te) veel leiden door de waan van de dag."*

Er heerst onder raadsleden dus wel een basisgedachte dat regionale samenwerking een meerwaarde kan hebben. Al wordt opgemerkt door een aantal informanten dat deze door verschillende veranderingen in de samenleving en in de structuur van regionale samenwerking de afgelopen jaren is afgenomen. Hierbij doelen zij voornamelijk op de opkomst van lokale partijen en het wegvallen van raadsvertegenwoordiging in regionale verbanden. Lokale partijen zouden minder oog hebben voor het regionale belang en met het wegvallen van het Stadsgewest Breda is bij lichte regelingen geen sprake meer van een orgaan waarin de raad is vertegenwoordigd, hierdoor ontbreekt een automatische ingang op raadsniveau tot het bespreken van regionale vraagstukken. Anderen wijzen op de nieuwe ontwikkelingen op West-Brabantse schaal die de aandacht voor regionale samenwerking bij raadsleden juist weet te triggeren en tevens uitwerking kan hebben op reeds bestaande samenwerkingsverbanden.

Raadsleden staan dus op grotere afstand van gemeenschappelijke regelingen en hebben daardoor minder zicht op en kennis van deze regelingen. Daarbij hechten zij veelal meer aan het lokale belang dan aan het regionale belang, vanwege de politieke agenda, de lange termijn en de waan van de dag. Hierdoor lijken zij eerder vraagtekens te zetten bij het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen dan portefeuillehouders. Aangezien de meeste portefeuillehouders de meerwaarde inzien en kunnen benoemen, nemen raadsleden deze vaak aan bovenop hun eigen gematigd positieve basishouding jegens regionale samenwerking en erkennen zij deze door goedkeuring te geven aan begroting en jaarrekening. Dit gebeurt overigens vaak zonder inhoudelijk kennis te nemen van de stukken (zie hiervoor paragraaf 5.11).

In het kader van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de percepties van raadsleden en portefeuillehouders met betrekking tot het belang dat hun gemeente heeft in de gemeenschappelijke regelingen of de meerwaarde die de regelingen hun gemeente biedt, uiteenlopen. Dit leidt op het eerste oog echter niet tot stagnaties of blokkades in de besluitvorming. Om hier verder inzicht in te krijgen, wordt in de volgende paragraaf ingezoomd op de besluitvorming binnen het netwerk.

5.8 Besluitvorming

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat in de binnenste ring van het netwerk weinig besluitvorming plaatsvindt waarvan de gemeenteraden op de hoogte gesteld dienen te worden, volgens zowel portefeuillehouders als het regiobureau. Dit is mede het gevolg van de keuze voor een structuur van lichte regelingen, waardoor eventuele besluitvorming vaak binnen de bandbreedte valt van de collegebevoegdheden en voorlegging aan de raad niet nodig is. Al verschilt per gemeenten hoe ver de collegebevoegdheden reiken. In grotere gemeenten kent het college een grotere bevoegdheid dan in kleinere, aldus een aantal portefeuillehouders. Dit betekent dat in een samenwerkingsverband onderlinge verschillen bestaan wanneer men de raad dient te betrekken bij de besluitvorming, maar het is ook een persoonlijke keuze van de portefeuillehouder wanneer hij de raad wil betrekken. Vaak hebben de gemeenten al een budget in de begroting opgenomen voor uitvoering van bepaald beleid, dat de voorbereiding of uitvoering via regionale samenwerking en

via het regiobureau tot stand komt, is dan een aangelegenheid van het college. In hoeverre de gemeenteraden betrokken worden bij de besluitvorming komt tevens aan de orde in de komende drie paragrafen.

Voorgaande wil natuurlijk niet zeggen dat in lichte gemeenschappelijke regelingen geen besluiten dienen te worden genomen. Aangezien in de regelingen van het regiobureau niet met gewogen stemmen wordt gewerkt, is besluitvorming ingewikkelder dan wanneer een dagelijks bestuur dit doet, zoals bij een zwaardere regeling. Dit wordt door een aantal portefeuillehouders als nadelig ervaren. Al zijn sommige portefeuillehouders geneigd te zeggen dat het juist zorgdraagt voor een goede en zorgvuldige besluitvorming, waarmee indien nodig de eigen gemeenteraad beter valt te informeren en is te overtuigen. Door een aantal portefeuillehouders wordt aangehaald dat een onafhankelijk orgaan, zoals het regiobureau, dat het proces voortdurend bewaakt en op gang houdt hierbij onmisbaar is.

In de binnenste ring van het netwerk blijkt dus weinig conflict te ontstaan bij de besluitvorming. Portefeuillehouders geven aan voornamelijk te kiezen voor samenwerkingsstrategieën en faciliterende strategieën. In paragraaf 5.9 wordt dieper ingegaan op de percepties omtrent de posities van raadsleden/raad en portefeuillehouders/college ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen.

5.9 Posities

De relaties en afhankelijkheden van de deelnemende gemeenten ten opzichte van elkaar zijn in de vorige paragrafen reeds naar voren gekomen. Tussen de gemeenten bleek niet overal evenveel verbondenheid aanwezig. Dit komt mede door de genoemde scheidlijnen tussen subregio's en het verschil tussen stad en platteland. Ook de houding van de gemeente Breda bij en na het uiteenvallen van het gewest heeft hieraan bijgedragen. De gemeenten betalen naar rato en kennen verschillende inzet van uren. Wel hebben de gemeenten een even grote stem in het geheel. De continuïteit wordt gewaarborgd door bepaalde regels en de procesondersteuning van het regiobureau.

Binnen de afzonderlijke gemeenten verschilt de positie van de eigen raad ten opzichte van het college aan de hand van keuzes die de gemeenten daar zelf in hebben gemaakt. Hierdoor zijn per gemeente verschillen in de positie van de raad ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen aanwezig. Dit geldt ook specifiek voor de informatievoorziening en verantwoording, maar daar wordt later in dit hoofdstuk op teruggekomen. In het algemeen wordt uit de interviews duidelijk dat de raad op grote afstand staat van de gemeenschappelijke regelingen en vaak het gevoel heeft geen grip te hebben op de regelingen. Dat de gemeente maar één van de deelnemende gemeenten is en dus een klein onderdeel van het groter geheel vormt, geeft raden vaak een gevoel van relatief grote onmacht en afhankelijkheid van andere gemeenten. Daarbij worden gemeenschappelijke regelingen door de raadsleden dikwijls als één geheel gezien, aangezien onderlinge verschillen niet bekend zijn en kennis van de Wgr grotendeels ontbreekt.

Vanuit die positie hebben verschillende gemeenteraden in de afgelopen jaren zowel afzonderlijk als gezamenlijk kenbaar gemaakt meer grip te willen krijgen op gemeenschappelijke regelingen. Verschillende nota's en moties in de regio hebben daarop aangedrongen. Om de ervaren positie van de raden ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen te omschrijven, wordt gebruik gemaakt van gegevens voortgekomen uit een symposium gehouden in het najaar van 2003 door de Dongemondgemeenten (te weten de gemeenten Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem), waarbij de volgende vraag centraal stond: "Hoe verder met de gemeenschappelijke regelingen?" Tevens wordt hiertoe de nota "Verbonden Partijen" gebruikt, die door de gemeente Oosterhout is opgesteld en die door meerdere gemeenten uit de regio is omarmd

als richtinggevend instrument. Uit het symposium zijn voor een werkgroep van de deelnemende gemeenten de volgende opdrachten geformuleerd:

- o alle samenwerkingsverbanden in beeld brengen, waarbij aandacht voor aspecten als doel; activiteiten/producten; stemverhouding; uittreding e.d.;
- o wat is de wettelijke verplichting respectievelijk de basis; hoe is het begonnen; wat doen we momenteel en willen we dat nog wel;
- o budgetregels in beeld brengen en deze afzetten tegen de eigen financiële kaders van de gemeente. Er is een grote behoefte om te komen tot een financiële beheersing van de gemeenschappelijke regelingen;
- o uniforme advisering richting colleges respectievelijk gemeenteraden inzake begroting; jaarrekening, e.d..

Hieruit blijkt dat de raden vinden dat zij geen helder zicht hebben op de regelingen en op verschillende punten onvoldoende controle hebben op de regelingen. Opvallend daarbij is dat de gemeenteraden elkaar opzoeken om hier verandering in aan te brengen; zij voelen zich blijkbaar afzonderlijk niet bij machte hierin voortgang te boeken. In de nota Verbonden Partijen zijn de genoemde punten verder uitgewerkt aan de hand van culturele, bestuurlijke, organisatorische en financiële aspecten. De voor dit onderzoek belangrijke aanbevelingen zijn:

- o verbeteren van de financiële beheersbaarheid;
- o tijdige informatie over ongewenste beleidsmatige en vooral financiële risico's;
- o verbetering van de afstemming tussen en met de diverse belanghebbende externe partijen;
- o bezien hoe de (interne) gemeentelijke organisatie beter kan worden afgestemd op de informatieverstrekking vanuit de externe partijen.

Klaarblijkelijk is informatievoorziening één van de punten die volgens de gemeenteraden verbetering behoeft. In hoeverre dit van toepassing is op de regelingen van het regiobureau komt in paragraaf 5.10 en 5.11 aan de orde.

In de afgelopen jaren is door verschillende gemeenten een begin gemaakt met de implementatie van de nota en de uitkomsten van het symposium. Uit de interviews en bovengenoemde blijkt dat de noodzaak tot het verkrijgen van een tijdig inzicht in gemeenschappelijke regelingen in de gemeenteraden aan het licht is gekomen doordat de gemeenten de afgelopen jaren veelal in een (te) laat stadium werden geconfronteerd met ongewenste beleidsmatige en vooral financiële risico's bij organisaties waar zij beleidsmatige, financiële en bestuurlijke banden mee zijn aangegaan (bijvoorbeeld GGD, RIO en IGO/WAVA). Tegelijkertijd deden deze gevallen zich voor in economisch mindere tijden, wanneer financiële middelen toch al schaars zijn en nauwgezet worden toegedeeld. Hierbij is onder andere gebleken dat enerzijds de informatieverstrekking vanuit de samenwerkingsverbanden richting deelnemende gemeenten en de afstemming hierover tussen gemeenten verbetering behoeft. Anderzijds kon ook worden geconstateerd dat de interne gemeentelijke organisatie wat betreft de kanalisering van informatieverstrekking richting besluitvormend orgaan (veelal de raad) nog niet optimaal is.

Dus essentieel voor dit onderzoek is dat raden weinig kennis hebben van de Wgr of de specifieke gemeenschappelijke regelingen en zij op relatief grote afstand staan van gemeenschappelijke regelingen. Hierdoor hebben zij geen helder zicht op de gemeenschappelijke regelingen waar hun gemeente aan deelneemt en ervaren zij een gevoel van onmacht. Echter indien schaarste optreedt en/of risico's zich voordoen, weten zij hun controle-instrumenten, oftewel machtsbronnen, aan te wenden om meer grip te krijgen op deze regelingen. Daarbij zoeken zij elkaar op om hun machtspositie te versterken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit niet direct grote gevolgen hoeft te hebben voor de twee lichte regelingen van het regiobureau, die weinig financiële risico's kennen. Maar het geeft een indicatie hoe de raden in de regio zich ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen gepositioneerd voelen. Dit kan indirect ook gevolgen hebben voor de lichte regelingen van het regiobureau, aangezien ze deel uitmaken van het groter geheel aan gemeenschappelijke regelingen in de regio. Daarnaast blijkt dat (uniforme) informatievoorziening vanuit gemeenschappelijke regelingen aan de

gemeenteraden één van de aspecten is die verbetering vereist. Hoe de informatievoorziening met betrekking tot de twee regelingen van het regiobureau verloopt, komt in de eerstvolgende paragraaf aan bod.

5.10 Informatievoorziening

Zoals aangegeven in paragraaf 5.9 blijkt dat informatievoorziening vanuit gemeenschappelijke regelingen een punt van aandacht is voor de gemeenteraden, dit komt tevens naar voren tijdens de interviews met raadsleden en griffiers. De informatievoorziening binnen de gemeenschappelijke regelingen van het regiobureau loopt via verschillende wegen. In eerste instantie informeert het regiobureau de portefeuillehouders, waarna de portefeuillehouders naar eigen inzicht en op basis van afspraken in de eigen gemeente de afzonderlijke gemeenteraden informeren (actief). Daarnaast kunnen de raden de portefeuillehouders vragen om informatie (passief). In principe bestaat er geen directe informatievoorziening tussen het regiobureau en de raden. Er bestaan zowel weinig formele als informele regels omtrent de informatievoorziening. De wijze van informeren heeft in de loop der jaren vorm gekregen en is niet eenvoudig te duiden.

5.10.1 Indirect: vanuit regiobureau aan portefeuillehouders

De meeste portefeuillehouders zijn tevreden over de manier waarop het regiobureau hen van informatie voorziet. De terugkoppeling aan de portefeuillehouders vanuit de contactambtenarenoverleggen en de werkgroep-bijeenkomsten geschiedt schriftelijk via de vergaderstukken en mondeling ter vergadering. Het regiobureau heeft een bewuste overlapping aangebracht in het voorzitterschap van het contactambtenarenoverleg en de secretaris van het portefeuillehoudersoverleg om zodoende continuïteit in informatie- en kennisoverdracht te waarborgen. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de wethouder en de ambtenaar elkaar van terugkoppeling, advies en uitleg te voorzien.

Het document 'Informatie-uitwisseling' waarin alle beleidsvelden aan bod komen, wordt door de portefeuillehouders in het kader van integraal bestuur zeer op prijs gesteld. Het vormt een vast onderdeel van de vergaderstukken van de portefeuillehoudersoverleggen, waarin de belangrijkste vorderingen en ontwikkelingen in de gemeenschappelijke regelingen op het gebied van Algemene Zaken, Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Verkeer en Vervoer, op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau, worden vermeld. Tevens is het beleidsveld Milieu van de andere gemeenschappelijke regeling (MARB) hierin opgenomen om de link met de fysieke ruimte te benadrukken. Ook de samenwerking op West-Brabantse schaal wordt sinds kort hierin meegenomen.

Tijdens de interviews is echter door de portefeuillehouders meerdere keren benadrukt dat ze de vergaderstukken minimaal twee weken van te voren willen ontvangen. De vergaderingen dienen ambtelijk voorbereid te worden, zodat de portefeuillehouder geadviseerd en gedegen voorbereid aanwezig kan zijn. Dit leidt, volgens de informanten, uiteindelijk tot een grotere betrokkenheid bij zowel bestuurders als ambtenaren: *"De agenda en vergaderstukken worden vaak te kort voor de vergadering verstuurd, waardoor bestuurders onvoldoende voorbereid aan de vergaderingen deelnemen of zich onvoldoende hebben kunnen laten adviseren door hun ambtenaren. Of ze zijn onvoldoende in de gelegenheid geweest om tot communicatie en afstemming te komen – indien noodzakelijk of gewenst – met het college van burgemeester en wethouders dan wel met de functionele raadscommissie of de gemeenteraad of de bestuurders van de overige deelnemende gemeenten."*

De portefeuillehouders zijn dus tevreden over de informatievoorziening vanuit Regiobureau Breda. De noodzaak tot het tijdig ontvangen van stukken wordt echter wel door hen benadrukt.

5.10.2 Direct: vanuit regiobureau aan raden

Informatievoorziening vanuit het regiobureau aan de deelnemende gemeenteraden is zo goed als non-existent in het netwerk. Dit is een logisch gevolg van de opzet van de regelingen, waarbij uitgegaan wordt van de collegebevoegdheid betreffende de lichte gemeenschappelijke regelingen. Het wordt door de meeste portefeuillehouders dan ook niet wenselijk geacht het regiobureau de raden direct te laten informeren. De meest genoemde reden hiervoor is dat een wethouder algemene informatie het beste zelf kan vertalen naar de lokale situatie en van daaruit de eigen raad of commissie efficiënter kan informeren. Hierdoor wordt het risico gemeden dat de raad te veel en te algemene informatie ontvangt en het tegengestelde effect wordt bereikt. Raadsleden en griffiers geven aan hier in grote lijnen mee eens te zijn, echter, bij het geheel uitblijven van informatie vanuit het eigen college, vragen zij zich af: “... of in de gemeenschappelijke regelingen überhaupt nuttige onderwerpen aan bod komen.” Zo stellen de meeste griffiers het handig te vinden een jaarplanning van het regiobureau te ontvangen, zodat zij hier op voorhand rekening mee kunnen houden in de eigen planning en de agenda's van de commissie- en raadsvergaderingen. Tevens zien zij een mogelijkheid in het direct toesturen van begrotingen en jaarverslagen om onnodig oponthoud in de eigen gemeentelijke organisatie te voorkomen (zie hiervoor tevens paragraaf 5.11.1). Daarnaast zien de raadsleden een mogelijkheid in het direct informeren door middel van een gezamenlijk nieuwsbulletin over de samenwerking in de regio, zodat zij in ieder geval op de hoogte worden gesteld over lopende zaken en indien zij dit nodig achten de juiste vragen kunnen stellen.

Eén keer, in april 2005, is gebruik gemaakt van het geven van directe voorlichting aan raden. De aanleiding hiertoe was de verandering in de verdeling van middelen vanuit de provincie op het gebied van Verkeer en Vervoer. De nieuwe GGA-aanpak van de provincie waarbij op basis van een regionale visie middelen worden toegewezen, had namelijk procedurele en financiële consequenties voor de afzonderlijke gemeenten. Aan de hand van prioriteiten gebaseerd op regionale kaders komen projecten nu in aanmerking voor subsidiëring. Voor de afzonderlijke gemeenten betekent dit dat zij niet langer individueel in aanmerking komen voor subsidiëring, maar louter via de regionale aanpak. Omdat het gevoel bestond dat portefeuillehouders verschillend om zouden gaan met het informeren van hun raden, is besloten een bijeenkomst voor raadsleden te houden, zodat zij zich in ieder geval op de hoogte konden stellen van de veranderingen en zij hun eigen wethouder hierop aan konden spreken. Helaas bevonden zich onder de informanten geen raadsleden die deze bijeenkomst hadden bijgewoond.

Uit bovenstaande blijkt dus dat vanuit de lichte structuur bewust geen directe link bestaat tussen het regiobureau en de raden en dat dat in principe over de gehele linie wordt gedragen. De raadsleden en griffiers geven echter wel aan dat zij door enige vorm van directe informatievoorziening beter rekening kunnen houden met de jaarcyclus van het regiobureau en zodoende tijdig kunnen reageren op stukken. Daarnaast stellen zij dat algemene informatievoorziening over regionale samenwerking hen de mogelijkheid biedt, indien nodig, hun wethouder op voorhand vragen te stellen.

5.10.3 Actief: portefeuillehouders informeren de raad

Uit de interviews is niet gebleken dat uitgebreide regels bestaan betreffende het actief informeren van de raad door de portefeuillehouders. De regeling Overlegplatform Regio Breda vermeldt geen bepaling omtrent het verstrekken van inlichtingen, de regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting daarentegen vermeldt in artikel 9 dat de gastgemeente (gemeente Breda) zorgdraagt voor het toezenden van rapportages, vergaderverslagen, onderzoeksresultaten e.d. aan het portefeuillehoudersoverleg en de gemeenten en verstrekt gevraagd en *ongevraagd inlichtingen* die voor uitvoering van de beheerstaken van belang zijn. Vanuit de Wgr hebben alleen de leden van het gemeenschappelijk orgaan (portefeuillehoudersoverleg AZ) een passieve informatieplicht naar de raad (Wgr.art.16 en art.17); zij dienen desgevraagd inlichtingen te verstrekken. De

informatievoorziening aan de raad met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen wordt door bijna alle betrokkenen echter gezien als de eerste verantwoordelijkheid van álle deelnemende portefeuillehouders (portefeuillehoudersoverleg AZ, RO, VHV en V&V). Door zowel raadsleden, griffiers als regiobureau wordt gewezen op de actieve informatieplicht die wethouders hebben vanuit hun positie tot de raad, zoals deze bepaald is in de Gemeentewet.

In de twaalf gemeenten wordt met deze actieve informatieplicht op verschillende wijze omgegaan. Dat heeft te maken met de manier waarop iedere gemeente daar zelf invulling aangeeft en de betreffende gemeenteraad behoefte heeft op de hoogte te worden gesteld over bepaalde zaken en eventueel bevoegdheden heeft overgedragen aan het college. Zoals duidelijk werd in hoofdstuk twee dienen raad en college samen concreet invulling te geven aan de informatieplicht en te besluiten op welke manier zij de informatievoorziening aanpakken. Het college moet de raad tijdig die informatie leveren die het nodig heeft voor zijn controlerende functie. Als het college 'alles' naar de raad stuurt, kan de raad overspoeld raken door informatie en zich te veel richten op details. Dit bevordert de controlerende functie van de raad niet. Beperking van de informatie is dus noodzakelijk. Een opzet voor het doseren van informatie die in veel gemeenten wordt toegepast, is eerst bondige strategische informatie vrij te geven en later eventuele details. Dit kan schriftelijk of mondeling zijn. Dat in een samenwerkingsverband van twaalf gemeenten geen eenduidigheid bestaat in de wijze van actief informeren, is dan ook logisch. De onderwerpen, de hoeveelheid informatie, de manier waarop informatie wordt gegeven en de frequentie van informatieverstrekking verschillen per gemeente. De actieve informatieplicht geldt niet alleen voor onderwerpen waarin de raad bevoegd is te beslissen, maar ook voor onderwerpen waarin de raad niet mag besluiten. Het college moet de raad altijd informeren als de uitoefening van collegebevoegdheden ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. Of gevolgen meer of minder ingrijpend zijn, is niet juridisch te toetsen. Consequenties zijn dus altijd politiek van aard. Het college moet daarom inschatten wat de raad als ingrijpend zal beschouwen. De subjectieve en politieke aard die hierin schuilt, zorgt mede voor verschillende wijze van informatieverstrekking.

Uit de interviews blijkt dan ook dat portefeuillehouders heel verschillend omgaan met het informeren van de raad over gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en die van het regiobureau in het bijzonder. Zoals reeds aangehaald, valt het grote merendeel van de besluitvorming in de portefeuillehoudersoverleg binnen de bevoegdheden van de colleges. Dit wil echter niet zeggen dat portefeuillehouders hun raad niet actief (zouden moeten) informeren. Vaak zijn keuzes hierin lokaal ofwel persoonlijk van aard. Zo laat één portefeuillehouder kopietjes van het document "Informatie-uitwisseling" in de postvakjes van alle raadsleden leggen, een klein aantal legt een kopie van de gehele vergaderset of juist alleen de agenda via de griffier ter inzage in de leeskamer, maar het merendeel speelt niets door aan de raadsleden of de griffier. Opvallend is dat wethouders dus haast niets schriftelijk terugkoppelen aan de raad, maar ook bijna nooit het initiatief nemen de raad of de commissie mondeling terugkoppeling te geven over de regelingen. Portefeuillehouders zeggen af en toe gegevens of uitkomsten uit werkgroepen te gebruiken om bepaalde lopende zaken te onderbouwen, maar het verstrekken van algemene informatie in bijvoorbeeld commissieverband gebeurt nauwelijks tot niet.

De nihil informatievoorziening aan de raad wordt door de portefeuillehouders niet beschouwd als een bewuste strategie, al vragen raadsleden en griffiers zich dat soms af. Portefeuillehouders hebben over het algemeen de mening dat het besprokene in de portefeuillehoudersoverleggen onderdeel is van hun bevoegdheid en niet van die van de raad: "*De raad hoort zich als kaderstellend orgaan niet te bemoeien met bestuurlijke details.*" Dit is niet alleen de mening van de portefeuillehouders zelf, maar ook die van de raadsleden en griffiers. Toch hebben raadsleden en griffiers het gevoel dat het zo min mogelijk informeren over gemeenschappelijke regelingen strategisch gezien tot minder 'lastige' vragen vanuit de raad aan het college leidt. Zo wordt wel gesteld dat de actieve

informatieplicht een probleem in algemene zin is: *“Een college heeft toch de neiging om zo min mogelijk te vertellen, want hoe meer je vertelt, hoe meer je last kan hebben van de raad. Dus ze doen wel of ze buitengewoon actief aan het informeren zijn, maar als het niet moet dan doen ze het echt niet.”* Raadsleden en griffiers achten het minimaal noodzakelijk, en bovendien wettelijk verplicht, de begroting tijdig te kunnen voorzien van een zienswijze, als element van de controlerende functie die de raad heeft (zie hiervoor tevens paragraaf 5.11). Ook geven zij aan in ieder geval toegang te willen hebben tot begrotingen en jaarrekeningen, en tevens de agenda’s van vergaderingen van het gemeenschappelijk orgaan. Juist omdat bij deze lichte regelingen geen vertegenwoordiging van de raad is en de raad op relatief grote afstand staat, dient de controle erop uitvoerbaar te zijn volgens hen. Of zij daar vervolgens daadwerkelijk gebruik van maken, is een tweede. Enkele portefeuillehouders geven namelijk aan bewust te kiezen voor het actief informeren van hun raad om zodoende te voorkomen dat ze aan het eind van de rit op onverwachtse wendingen stuiten. Zij willen de vragen van geïnteresseerde raadsleden juist tijdens het beleidsproces beantwoorden: *“Als je dat als wethouder niet doet, loop je het risico dat de raad een andere visie heeft en je terug fluit. Zeker als je al verder bent in een proces, moet je dat proberen te voorkomen. Anders gaat er veel geld en energie verloren. Dus dan vind ik dat je moet zorgen dat die raad ook wat betreft de gezamenlijkheid in de regio mee blijft groeien en op de hoogte blijft, zodat je zelf niet op het allerlaatste moment geconfronteerd wordt met hele andere dingen.”* Echter, deze wethouders stuiten, naar eigen zeggen, vaak op een raad die niet geïnteresseerd is, nooit vragen stelt, de stukken niet leest, of niet bereid is regionale zaken in commissieverband te agenderen.

Alhoewel de actieve informatieplicht vanuit portefeuillehouders aan hun raad dus niet expliciet benoemd is in de betreffende regelingen of de Wgr, wordt deze in het netwerk in de regio Breda, vanuit de Gemeentewet, zonder twijfel van toepassing geacht. De actieve informatieplicht wordt zeer uiteenlopend ingevuld door de portefeuillehouders, gebaseerd op interne afspraken en eigen inzichten, maar is over de gehele linie nihil te noemen. Gesteld kan worden dat de percepties hieromtrent tussen raden en portefeuillehouders uiteenlopen. Enerzijds wordt portefeuillehouders verweten dat de actieve informatieplicht minimaal wordt ingevuld, anderzijds is het maar de vraag of de informatie die daarmee vrijkomt ook door de raadsleden tot zich genomen wordt.

5.10.4 Passief: gemeenteraadsleden vragen informatie aan college

In artikel 16 en 17 van de Wgr is formeel bepaald dat de leden van het gemeenschappelijk orgaan (portefeuillehoudersoverleg AZ) een passieve informatieplicht hebben naar de raad, dat wil zeggen dat zij *gevraagde* inlichtingen dienen te verstrekken aan raadsleden. De regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting vermeldt, zoals reeds aangehaald, in artikel 9 dat de gastgemeente (gemeente Breda) zorgdraagt voor het toezenden van rapportages, vergaderverslagen, onderzoeksresultaten e.d. aan het portefeuillehoudersoverleg en de gemeenten en *gevraagd* en *ongevraagd* inlichtingen verstrekt die voor uitvoering van de beheerstaken van belang zijn. Het verkrijgen van de juiste informatie is dus deels een verantwoordelijkheid van de gemeenteraden. Het louter wijzen op de actieve informatieplicht van wethouders in deze is te eenzijdig. Dat raadsleden weinig gebruik maken van hun recht van informatie waar het de gemeenschappelijke regelingen van het regiobureau betreft, is te herleiden naar het eerder veronderstelde, dat het regionale belang in mindere mate is ingeklonken bij raadsleden dan bij collegeleden. Dit komt mede door de afstand tussen de raad en de regelingen, doordat het geen ‘scorende’ politieke agenda betreft en vaak verloren gaat in de waan van de dag. Raadsleden zijn onder andere hierdoor vrijwel onbekend met het regiobureau en de regelingen die het ondersteunt, waardoor ze niet snel geneigd zijn inlichtingen te vragen.

Raadsleden geven toe pas bij financiële excessen of economisch slechtere tijden gemeenschappelijke regelingen onder de loep te nemen. Zo hebben zich in de afgelopen jaren in de regio bij andere, zwaardere gemeenschappelijke regelingen forse financiële tekorten voorgedaan (bijvoorbeeld GGD en WAVA). Gesteld kan

worden dat hierdoor raden wakker werden geschud en het gevoel hadden geen grip te hebben op de gemeenschappelijke regelingen waarvan zij deel uitmaken. Vaak zagen zij zich genoodzaakt de tekorten aan te vullen, met het gevoel daar geen enkele vorm van zeggenschap in te hebben. Een veel gehoord verwijt in zo'n geval is dat de raad niet tijdig geïnformeerd is door het college, waar vervolgens het college tegenoverstelt dat de raad niet om inlichtingen heeft gevraagd. Als gevolg hiervan is door veel gemeenteraden de afgelopen drie jaar het initiatief genomen gemeenschappelijke regelingen nader te beschouwen. Allerlei gezamenlijke en afzonderlijke onderzoeken zijn net afgerond of staan op poten (zie paragraaf 5.9). De regelingen van het regiobureau ontspringen hierbij vaak de dans, aangezien er minder geld en minder risico mee gemoeid is. Volgens de geïnterviewde raadsleden en griffiers wil dit echter niet zeggen dat de kleinere regelingen niet meegenomen worden in een eventuele sanering van het hele pakket aan samenwerkingsverbanden, indien nut en noodzaak niet aantoonbaar blijken te zijn.

De passieve informatieplicht vanuit het gemeenschappelijke orgaan (hier de portefeuillehouders AZ) is expliciet beschreven in de Wgr, maar vanuit de andere portefeuillehouders is deze niet benoemd in de Wgr of in één van de twee bewuste regelingen. Het recht van informatie, zoals bepaald in de Gemeentewet, maakt de gemeenteraad weldegelijk deels verantwoordelijk voor het verkrijgen van de juiste informatie. Maar raadsleden maken, in het geval van gemeenschappelijke regelingen, pas gebruik van hun recht van informatie wanneer financiële excessen ontstaan of periodes van schaarste optreden. Duidelijk is dat portefeuillehouders en raadsleden verschillen in perceptie omtrent wiens verantwoordelijkheid het is de juiste informatie aan te leveren of op te vragen.

Geconcludeerd kan worden dat de informatievoorziening vanuit het regiobureau richting portefeuillehouders als goed wordt ervaren. Tijdigheid van stukken verdient echter nog aandacht. De non-existentie van directe informatievoorziening vanuit het regiobureau aan de raden wordt in principe gedragen, echter zou een minimale informatiestroom over de twee regelingen richting griffiers worden gewaardeerd en een algemene informatiestroom over regionale samenwerking richting raad ook.

De actieve informatievoorziening aan raden verschilt per gemeente en per wethouder, maar is betreffende de regelingen van het regiobureau zeker niet veelvuldig te noemen. Passieve informatievoorziening vindt vrijwel nooit plaats, aangezien raadsleden niet tot nauwelijks inlichtingen vragen. Wel vinden raadsleden dat ze te weinig van de regelingen af weten en pas laat in actie komen. Dit wijst in de richting van een informatiewens, hoewel minimaal en algemeen. Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat raad en college verschillen van opvatting waar de verantwoordelijkheid ligt. De percepties van beide lopen hieromtrent dus uiteen en leiden zeker in periodes van schaarste tot spanningen. In hoeverre dit ook geldt voor de verantwoording komt in de volgende paragraaf aan de orde.

5.11 Verantwoording

Uit de interviews kwam duidelijk naar voren dat de begroting en jaarrekening van het regiobureau als de belangrijkste stukken worden beschouwd waar het de verantwoording betreft en dat het bovendien vaak de enige stukken zijn die de raad bereiken. Daarom wordt in deze paragraaf gekeken naar zowel de begroting en jaarrekening van Regiobureau Breda als naar de paragraaf Verbonden Partijen, die iedere gemeente verplicht is op te nemen in de eigen programmabegroting.

5.11.1 Begroting en jaarrekening Regiobureau Breda

Dat de gemeenten zelf invulling geven aan de verantwoordingsplicht en informatievoorziening en dat er geen directe link bestaat tussen raad en regiobureau heeft ook gevolgen met betrekking tot de begroting en jaarrekening van het regiobureau. In de Wgr is formeel bepaald dat de begroting voorgelegd dient te worden aan de raadsleden zodat zij hun zienswijze kenbaar kunnen maken vóór vaststelling ervan door het gemeenschappelijk orgaan en verzending naar Gedeputeerde Staten (Wgr art.35). In de gemeenschappelijke regeling Overlegplatform Regio Breda zijn geen financiële bepalingen (ORB art.9) opgenomen omtrent de begroting, in de gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting daarentegen wel. In artikel 7.1 staat vermeld dat de gastgemeente (gemeente Breda) erop toeziet dat er jaarlijks een *begroting* en een *rekening* wordt gemaakt, waarin de kosten en opbrengsten per deeltaak, alsmede kosten van de beheersorganisatie (Regiobureau Breda), inzichtelijk worden gemaakt en waarin staat hoe de bijdrage van elke gemeente is opgebouwd c.q. samengesteld. Hoewel deze bepaling niet in allebei de regelingen is opgenomen, stelt het regiobureau ieder jaar de begroting en jaarrekening op en bespreekt daarin beide regelingen. In de laatste jaren is de begroting steeds beter naar de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) vereisten ingevuld en sinds dit jaar is ook voldaan aan de rechtmatigheidseisen (Gem.wet art. 212 en 213).

Het regiobureau verzendt de stukken jaarlijks naar de colleges en de financiële afdelingen van de deelnemende gemeenten vóór vaststelling ervan. Het is vervolgens aan de interne organisatie van de gemeenten dat de begroting de raad bereikt. Uit de interviews blijkt echter dat hier zeer verschillend mee om wordt gegaan. Bij sommige gemeenten blijkt dat de raad of griffier de begroting pas ná vaststelling in handen krijgt of dat de begroting niet meer op tijd door de raad kan worden behandeld. Het lijkt erop dat in meerdere gemeenten de stukken intern vertraging oplopen. Griffiers en raadsleden geven beide aan dat het niet juist verlopen van deze stromen tot irritatie kan leiden en de schuld in eerste instantie niet wordt gezocht bij de verantwoordelijke wethouder, maar bij de gemeenschappelijke regeling, en daarmee het regiobureau. Toch geldt ook hier dat een deel van de verantwoordelijkheid ligt bij de raden. Sommige griffiers hebben van hun raad de opdracht gekregen bij te houden in hoeverre begrotingen van gemeenschappelijke regelingen worden ontvangen, hierop wordt uiteindelijk geen actie ondernomen, noch richting de verantwoordelijke portefeuillehouders noch richting het regiobureau. Dit valt andermaal te verklaren doordat het regionaal belang niet is ingeklonken bij raden en de lichte regelingen van het regiobureau nauwelijks financiële of beleidsmatige risico's met zich meedragen en de passieve houding van gemeenteraden die daaruit voortvloeit.

Uit de interviews blijkt dat het overgrote merendeel van de raadsleden de begroting en het jaarverslag van het regiobureau niet inziet. In een aantal gemeenten hebben de colleges de bevoegdheid de stukken van het regiobureau 'af te tikken' en komen ze de raad dus überhaupt niet onder ogen. In de meeste gemeenten wordt de begroting in een raadscommissie kort behandeld, zolang geen financiële overschrijding plaatsvindt, wordt het als hamerstuk aangemerkt. De gemeenteraadsvergadering is vaak onderverdeeld in A- en B-stukken. A-stukken zijn onderwerpen, waarvan door het presidium of de raadscommissie is geadviseerd om deze als 'hamerstuk' af te doen. Er hoeft in de raadsvergadering over deze onderwerpen in principe niet te worden gediscussieerd, zodat hierover conform het raadsvoorstel met een hamerslag van de voorzitter kan worden besloten. B-stukken, oftewel 'bespreekstukken,' zijn de onderwerpen, waarover in de raadsvergadering wél wordt beraadslaagd of opmerkingen worden geplaatst. De commissie waarin de stukken van het regiobureau kort worden bekeken, is vaak de commissie Middelen/Financiën en niet de inhoudelijk commissie. Een aantal wethouders geeft aan dit een gemiste kans te vinden, omdat hierdoor de stukken niet inhoudelijk per beleidsveld worden besproken door de raadsleden of toegelicht kunnen worden aan de raadsleden.

Ook het ter inzage leggen van de stukken gebeurt zeker niet altijd. Uit de interviews bleek dat raadsleden en griffiers moeite hadden de stukken van het regiobureau van de afgelopen jaren in de eigen leeskamer en/of het RIS (raadsinformatiesysteem) terug te vinden; meerdere keren ontbraken zij. Hierdoor wordt de wettelijk verplichte openbaarheid, zoals deze in artikel 35 van de Wgr is bepaald, niet gewaarborgd.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat Regiobureau Breda zoals wettelijk bepaald jaarlijks verantwoording aflegt aan de deelnemende gemeenten. Duidelijk is echter ook dat binnen de deelnemende gemeenten geen eenduidige manier van bespreken en aanleveren van de begroting en jaarrekening bestaat, waardoor de raad de stukken vaak niet tijdig ontvangt. Door nagenoeg alle gemeenteraden worden de stukken (ongeacht tijdige ontvangst) alleen met financiële, en zonder inhoudelijke belangstelling, als hamerstuk afgehandeld. Daarnaast blijkt de openbaarheid van de stukken in het geding te zijn. Hierin zijn verbeterlagen te maken door alle partijen.

Naast de jaarlijkse verantwoording die Regiobureau Breda aflegt aan de deelnemende gemeenten, leggen de colleges tevens verantwoording af aan hun eigen raden. Verantwoording omtrent gemeenschappelijke regelingen wordt afgelegd in een aparte paragraaf in de gemeentelijke begroting, namelijk de paragraaf Verbonden Partijen.

5.11.2 Paragraaf Verbonden Partijen

De paragraaf Verbonden Partijen is in iedere gemeentebegroting een verplicht onderdeel sinds het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (dd. 17 januari 2003). Deze paragraaf dient inzicht te verschaffen in de relaties en verbindingen van de gemeente met verbonden partijen. Van een *verbonden partij* is sprake wanneer bestuurlijke invloed wordt uitgeoefend en er financiële belangen mee gemoeid zijn. Onder *bestuurlijk belang* wordt verstaan het hebben van een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht. Met *financieel belang* wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld en dat bij financiële problemen de gemeente kan worden aangesproken. Concreet gaat het dus om gemeenschappelijke regelingen, maar ook om deelnemingen (vennootschappen), stichtingen en verenigingen.

De verschillende begrotingen van 2007 van de deelnemende gemeenten zijn nageslagen op vermelding van de twee regelingen van het regiobureau. In eerste instantie valt op dat de manier waarop invulling wordt gegeven aan de paragraaf Verbonden Partijen enorm verschilt per gemeente. Sommige gemeenten wijden acht pagina's aan de verbonden partijen, andere maximaal één. De reden hiervoor is dat sommige gemeenten per verbonden partij beschrijven wat het bestuurlijk belang, financieel belang, de resultaten en eventuele wijzigingen zijn. In andere gemeenten wordt alleen ingegaan op de bestuurlijk en financieel belangrijkste verbanden en in weer andere gemeenten wordt volstaan met een opsomming van de verbonden partijen. De regelingen van het regiobureau worden in sommige paragrafen niet genoemd, in andere als één regeling. Ze worden in ieder geval nooit genoemd bij bestuurlijk of financieel belangrijke partijen en maar een enkele keer inhoudelijk toegelicht. Dit geeft aan dat het belang en risico van de regelingen van het regiobureau erg klein wordt geacht. Dat verklaart ook waarom uit de interviews naar voren komt dat raadsleden zich niet kunnen herinneren dat bij de bespreking van deze paragraaf, als dit al plaatsvindt, de regelingen van het regiobureau aan de orde zijn gekomen.

Het niet of nauwelijks bespreken van de bewuste paragraaf wordt door raadsleden en portefeuillehouders gewijd aan het feit dat de gemeentebegroting erg veel omvat en samenwerkingsverbanden daarbinnen minder van belang zijn. Uit de paragrafen blijkt dat de meeste gemeenten aan tien tot vijftien gemeenschappelijke regelingen deelnemen (zie bijlage 6), waarvan de twee regelingen van het regiobureau duidelijk tot de kleinste behoren wat betreft bestuurlijke en financieel belang.

Bovenstaande sluit aan bij eerder getrokken conclusies over het ingeklonken regionale belang bij raden en de perceptie over de risico-arme regelingen van het regiobureau. Gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en de lichte regelingen van het regiobureau in het bijzonder vervullen duidelijk een ondergeschikte rol in de ogen van de meeste raadsleden. Dus ook in het afleggen van verantwoording binnen de eigen gemeente.

Nu deze onderwerpen de revue zijn gepasseerd, zijn er nog twee onderwerpen die besproken dienen te worden om de tweede deelvraag in zijn geheel te kunnen beantwoorden. In paragraaf 5.12 wordt ingegaan op het dualisme en de eventuele invloed hiervan op de gemeenschappelijke regelingen die het regiobureau ondersteunt en in paragraaf 5.13 wordt ditzelfde regiobureau aandachtiger aanschouwd.

5.12 Dualisme

De regelingen die het regiobureau ondersteunt, zijn van vóór het dualisme. In eerdere hoofdstukken is aangehaald dat het dualisme van invloed is geweest op de verhouding tussen college en gemeenteraad. Daarbij werd duidelijk dat de autonome bestuursbevoegdheden bij het college zijn komen te liggen en dat de gemeenteraad instrumenten heeft gekregen om de controle op de uitvoering van deze bevoegdheden te kunnen bewaken. Hiermee zijn de positie- en functiemacht van beide organen veranderd. Zo beschikt het college over informatie en is het budgetrecht in handen van de raad. In dat opzicht is gesteld dat het dualisme ook van invloed kan zijn op de verhoudingen in de netwerken waar lichte gemeenschappelijke regelingen uit bestaan. Om hier uitsluitel over te geven, zijn de informanten gevraagd naar hun perceptie met betrekking tot het dualisme en eventuele gevolgen voor (lichte) gemeenschappelijke regelingen. De antwoorden liepen opvallend uiteen.

Nagenoeg alle informanten bevestigen dat de afstand tussen het college en de gemeenteraad, in algemene zin, groter is geworden door het dualisme. De verantwoordelijkheden van beide organen zijn volgens hen duidelijker afgebakend: *“Een scheiding tussen raad en college was er al wel, maar er bleven altijd grijze gebieden over. Die zijn nu benoemd, en het is uitermate prettig om duidelijk te hebben wie waar verantwoordelijk voor is. Dat maakt het heel helder. Het dualisme heeft duidelijk een grotere afstand gecreëerd.”* Meerdere informanten wijzen wel op de verschillen tussen gemeenten onderling en het feit dat het dualisme nog maar een aantal jaar van kracht is. Invulling geven aan de dualisering van het gemeentebestuur is in iedere gemeente een zoektocht gebleken, die overigens nog niet is voltooid. Het leidt overal tot een andere uitvoering. Een aantal afgevaardigden van kleinere gemeenten geeft aan dat in hun gemeenten de veranderingen gering zijn en dat het dualisme vooral voor een aantal praktische veranderingen gezorgd heeft, zoals voorzitterschap, wijze van vergaderen en het betrekken van de burger.

Met betrekking tot de vraag of het dualisme ook van invloed is geweest op gemeenschappelijke regelingen wordt verschillend gereageerd. Sommigen refereren aan de zwaardere regelingen waarbij raadsleden deelnemen in het bestuur en waarin meer besluitvorming plaatsvindt, daar zijn de gevolgen volgens hen duidelijker zichtbaar. De lichte regelingen zijn volgens de meeste informanten wel meer op afstand komen te staan: *“Door het dualisme zijn die [lichte] gemeenschappelijke regelingen, in mijn ogen, steeds meer iets geworden van de colleges dan van de raden. Het [regelingen van het regiobureau] is nu vooral een speeltje van de wethouders.”* Een klein aantal wethouders zegt dat door die grotere afstand de raad minder goed op de hoogte is van gemeenschappelijke regelingen. Dit heeft volgens hen vooral te maken met het wegvallen van hun eigen lidmaatschap van de raad en voorzitterschap van een raadscommissie. Deze zienswijze geldt voornamelijk voor wethouders die een persoonlijke voorkeur hebben voor het actief informeren van hun raad. Een wethouder schetst hoe volgens haar de situatie door het dualisme is veranderd: *“Ik denk niet dat het dualisme direct van invloed is geweest op lichte gemeenschappelijke regelingen, maar wel op de betrokkenheid van raadsleden. In het monistisch stelsel was je als wethouder ook voorzitter van een commissie en kon je ook op gezette tijden even voor de vuist weg informeren over wat er speelde in de verschillende regelingen. Dat ging*

vaak in de lopende discussie. Als ik nu wat wil, moet het via de ambtenaar naar de griffie en dan naar het presidium, die bepaalt of ze het willen behandelen en wanneer. Dus dat duurt allemaal veel langer. Als wethouder kon je veel makkelijker in de commissie 'even bijpraten'. Dat kan nu dus niet meer, alles moet officieel geagendeerd worden. En dat heeft ook z'n effecten op gemeenschappelijke regelingen."

Volgens het merendeel van de informanten wil de grotere afstand echter niet automatisch zeggen dat de raden minder inzicht hebben in gemeenschappelijke regelingen. Sommige zeggen zelfs dat het tegenovergestelde beweerd kan worden, namelijk dat raadsleden door de duidelijkere scheiding van taken, hun verantwoordelijkheid beter kennen en ook durven te nemen. Eén van de griffiers omschrijft het als volgt: *"Dat heeft in mijn ogen niets met elkaar te maken. Het is natuurlijk niet per definitie zo dat als de afstand groter wordt, ook het inzicht vermindert. Die stelling kun je zelfs omdraaien en zeggen dat meer afstand tot meer inzicht leidt. Vroeger was de wethouder één van de raadsleden, dus was het misschien lastiger om hem aan de tand te voelen. Nu heb je allebei je eigen verantwoordelijkheid. Vroeger zei de raad wat vaker dat regelt de wethouder wel of het college. Nu oordeelt men scherper, let men meer op, en steekt men eerder de vinger op."*

Het merendeel van de respondenten bespeurt een kritischere houding van de raad in algemene zin. Hiermee wordt bedoeld op de benutting van controle-instrumenten door raadsleden, zoals de afgelopen jaren in het geval van gemeenschappelijke regelingen in de regio ook daadwerkelijk is gebeurd. Het budgetrecht, waarmee de gemeenteraad bepaalt aan welk beleid de gemeentelijke gelden worden uitgegeven, wordt niet meteen ingezet. Dit wordt in negatieve zin, dus het niet toekennen van middelen, pas ingezet wanneer grote tekorten zich hebben voor gedaan, de risico's hierop groot worden geacht of als door het toepassen van controle-instrumenten het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen niet afdoende blijken te zijn. Hierbij spelen ook de afhankelijkheid en onderlinge relaties met andere gemeenten in een regionaal verband een rol. Om hun positie ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen te versterken zoeken zij elkaar op.

De meeste betrokkenen geven aan dat door het dualisme de actieve informatievoorziening vanuit de wethouder aan de raad belangrijker is geworden. Al wordt door sommige raadsleden en griffiers wel opgemerkt dat het in de praktijk niet altijd ten uitvoering wordt gebracht en de actieve informatieplicht in algemene zin een probleem is. Dit heeft te maken met dat wethouders verschillend denken over de invulling van die informatieplicht. Dit is reeds in paragraaf 5.10.3 aan het licht gekomen.

In hoeverre het dualisme van invloed is geweest op de lichte gemeenschappelijke regelingen van het regiobureau is niet eenduidig vast te stellen. Dit heeft niet alleen te maken met gemeenten die verschillend invulling geven aan het dualisme, maar ook met het na 4 jaar nog steeds zoekende zijn naar de juiste uitvoering ervan. Het invulling geven aan de actieve informatieplicht, het op juiste wijze afleggen van verantwoording, het sturen op hoofdlijnen en toetsen aan duidelijke kaders worden alle genoemd als onderdelen die door de tijd heen steeds meer vorm krijgen en worden verbeterd. Dit geldt volgens het merendeel van zowel portefeuillehouders, raadsleden als griffiers niet alleen voor de gemeentebesturen, maar ook voor gemeenschappelijke regelingen. Zo wordt een mogelijkheid gezien voor gemeenschappelijke regelingen in het aansluiten op de tussentijdse bestuursrapportages van gemeenten. Een aantal van de betrokken griffiers geeft aan dat hun functie met de inwerkingtreding van het dualisme is ontstaan en dat wanneer wordt gekeken naar gemeenschappelijke regelingen weinig tot geen gebruik van hen gemaakt wordt voor informatievoorziening aan de raad.

Daarnaast werd het dualisme twee jaar na het begin van de regelingen ingevoerd en is het niet alleen het dualisme dat gezorgd heeft voor een grotere afstand. Ten tijde van het gewest bestond een gewestraad, waarin vertegenwoordigers uit de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zitting hadden. Zo waren de raden meer betrokken bij en beter op de hoogte van gemeenschappelijke vraagstukken. Eén van portefeuillehouders zegt hierover: *"Het regionaal denken van volksvertegenwoordigers is wat matiger geworden. Toen in de jaren 80 en begin*

jaren 90 de gemeenschappelijke regelingen nog bestonden uit gewestrazen van raadsleden van diverse gemeenten vond ik het wel een voordeel dat er meer werd gesproken over gemeenschappelijke vraagstukken, waardoor het ook een ingang had op raadsniveau. Nu zie je dat de lichte regelingen zich vooral beperken tot ontmoetingen van wethouders en burgemeesters van de verschillende gemeenten met elkaar en enkele ambtenaren. En daar staat de raad relatief op grote afstand."

Behalve de vertegenwoordiging in de gewestraad speelt ook de algemene interesse in regionale vraagstukken van de raad een belangrijke rol. De overwegend passieve houding van raden jegens regionale samenwerking is niet veranderd door het dualisme: *"Als het over gemeenschappelijke regelingen ging of over regionale samenwerking dan ging het erom of de totale raad wel of geen belangstelling had. En die bleek alleen bij de financiële kanten, als ie al bleek. De teloorgang van het stadsgewest is het beste bewijs. Toen was er monisme, en hadden we gewesten. Toen was de wethouder ook raadslid, maar daardoor was de raad echt niet beter op de hoogte. Nee, het heeft geen hart gehad, toen niet en nu niet. Dus daar heeft het dualisme geen invloed op gehad. Als het hart er niet ligt, maakt het geen fluit uit."*

Uit bovenstaande uitkomsten kan geconcludeerd worden dat vrijwel alle informanten beamen dat de afstand tussen de raad en het college groter is geworden door het dualisme. Er bestaat alleen geen overeenstemming of de grotere afstand geleid heeft tot een mindere mate van inzicht in, kennis over en betrokkenheid bij lichte gemeenschappelijke regelingen. Dat de raad minder goed op de hoogte is over gemeenschappelijke regelingen blijkt eerder een gevolg van het wegvallen van de raadsvertegenwoordiging in gemeenschappelijke regelingen na de opheffing van het Stadsgewest Breda en de algemene interesse van de raden in regionale aangelegenheden. Dat de actieve informatieplicht door de invoering van het dualisme belangrijker is geworden, wordt door de meeste informanten bevestigd, alleen geldt dat hier per gemeente en per wethouder zeer verschillend mee om wordt gegaan en dat het proces van dualisering nog niet voltooid is. Wel lijkt het erop dat raden hun controle-instrumenten steeds beter weten te vinden wanneer zij ontevreden zijn met de manier waarop wethouders invulling geven aan die actieve informatieplicht of wanneer zij het nut of de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen in twijfel trekken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit wordt versterkt wanneer percepties hieromtrent uiteenlopen, schaarste optreedt en/of eventuele (financiële) risico's dreigen. Dit heeft echter nog niet geleid tot het in negatief inzetten van het budgetrecht. Het niet langer toekennen van middelen wordt mede geremd door de afhankelijkheid van en relaties met andere gemeenten in een gemeenschappelijke regeling.

Nu alle voorgaande percepties zijn weergegeven, rest als laatste in te gaan op de rol van het netwerkmanagement van het regiobureau.

5.13 Rol van Regiobureau Breda

In artikel 6 van de gemeenschappelijke regeling Overlegplatform Regio Breda is bepaald dat een ondersteunend bureau wordt ingericht met de volgende *taken*:

- het leveren van secretariële en administratieve ondersteuning aan portefeuillehoudersoverleggen;
- het vormgeven en onderhouden van het contactambtenarenoverleg;
- het optreden als projectleider bij projecten die door een portefeuillehoudersoverleg worden geïnitieerd.

Artikel 5.2 van de gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting vermeldt puur dat het portefeuillehoudersoverleg wordt ondersteund bij de uitvoering van haar werkzaamheden door een ambtelijke organisatie.

In de jaarverslagen van het regiobureau is terug te vinden dat het regiobureau de eigen rol omschrijft als een procesrol die zich laat samenvatten door de begrippen "coördineren", 'stimuleren', 'initiëren' en 'faciliteren'. De werkzaamheden zijn daarbij vooral gericht op het geven van invulling van de platformfunctie. Vanuit de achtergrond van het Stadsgewest Breda en de daarmee gepaard gaande keuze voor lichte regelingen heeft het

regiobureau geen rechtspersoonlijkheid en heeft het altijd een 'low-profile' gehouden, uitsluitend gericht op de colleges c.q. portefeuillehouders en ambtenaren van de deelnemende gemeenten. Hierdoor bestaat geen directe link tussen het regiobureau en de gemeenteraden en zijn raadsleden nauwelijks bekend met Regiobureau Breda.

Vanuit de oprichting in 2000 heeft het regiobureau steeds meer invulling weten te geven aan zijn functie, overigens naar tevredenheid van bijna alle geïnterviewde portefeuillehouders. Het regiobureau draagt zorg voor het proces en levert geen inhoudelijke bijdrage; wat dat betreft vormt het een netwerkmanagement pur sang. Kijkend naar de functies van een netwerkmanagement, zoals benoemd in de netwerktheorie, kan gesteld worden dat het regiobureau als netwerkmanagement verschillende sturingsstrategieën toepast. Het draagt zorg voor de initiatie en facilitering van interacties op meerdere niveaus in het netwerk (portefeuillehoudersoverleggen, contactambtenarenoverleggen werkgroepen). Het heeft overlappende lidmaatschappen ingevoerd (voorzitter contactambtenarenoverleg is tevens secretaris portefeuillehoudersoverleg) en het bemiddelt, indien nodig, tussen de verschillende actoren.

Vanuit de informanten wordt de rol van het regiobureau binnen de huidige structuur als zeer werkbaar en prettig ervaren. Volgens een groot aantal portefeuillehouders draagt het bij aan de meerwaarde van de regionale samenwerking. Informatievoorziening is een belangrijk onderdeel van het takenpakket van het regiobureau, de percepties hieromtrent zijn reeds in voorgaande paragrafen aan de orde geweest. Opvallend tijdens de interviews was de respons op een eventuele rol voor het regiobureau in de samenwerking op West-Brabantse schaal. Meerdere malen werd door portefeuillehouders de vrees uitgesproken dat dat voor meer werkzaamheden, meer personeel en meer exposure kan zorgen, wat de huidige puurheid van de organisatie zou kunnen aantasten: *"Een bureau dat groot is in zijn kleinheid, moet waken voor snelle groei om de kwaliteit te kunnen behouden."* Ook raadsleden blijken wantrouwig wanneer eventuele uitbreiding van werkzaamheden ter sprake komt. De vrees voor een vierde bestuurslaag die gepaard gaat met grote financiële bijdragen is bij de meeste van hen aanwezig. Raadsleden wezen verder op de moeilijke vindbaarheid van het regiobureau. Zowel interne zoekacties in RIS als externe pogingen op bijvoorbeeld het internet ter voorbereiding op het diepte-interview, leverden weinig resultaat op.

Geconcludeerd kan worden dat Regiobureau Breda volgens de informanten in de huidige vorm naar alle tevredenheid functioneert als netwerkmanagement, op een aantal eerder genoemde verbeterpunten met betrekking tot de informatievoorziening en verantwoording na.

Nu alle onderzoeksresultaten uitvoerig zijn beschreven, volgt onderstaand een samenvatting alvorens in hoofdstuk zes kan worden overgegaan tot het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

5.14 Samenvatting

In dit hoofdstuk is getracht de tweede deelvraag te beantwoorden aan de hand van de concepten herleid uit de theorieën over netwerken en macht. Tevens is een begin gemaakt met het beantwoorden van deelvraag drie. Uit de intensieve casestudy blijkt dat de intergemeentelijke samenwerking in de regio Breda met periodes aan verandering onderhevig is. De lichte structuur die nu bestaat, is een voortvloeisel van de opheffing van het Stadsgewest Breda, waarbij de naar binnen gerichte houding van de gemeente Breda (en hiermee gepaard gaande argwaan ten opzichte van Breda bij de andere gemeenten) een stempel heeft gedrukt op de regelingen. Hierdoor is bewust gekozen Regiobureau Breda een 'low profile' aan te meten en hebben de regelingen geen grote algemene bekendheid bij de gemeenten. De twee regelingen zijn verschillend in samenstelling van gemeenten en in aard van taken; beleids- en beheerstaken. Tussen de twaalf deelnemende gemeenten blijkt niet overal evenveel verbondenheid aanwezig, mede door de scheidslijnen tussen bestaande subregio's en het

verschil tussen stads- en plattelandsgemeenten. Een recente ontwikkeling, die de regelingen in de regio Breda aangaat, is de initiëring van een uitgebreidere samenwerking op West-Brabantse schaal.

Om tot de huidige regionale samenwerking te komen en het proces dat daartoe leidt te kunnen financieren, zijn de gemeenten afhankelijk van elkaars middelen. Zij betalen naar rato, een bedrag per inwoner. Zonder deze bijdragen zou het procesmanagement van het regiobureau niet tot stand kunnen komen en samenwerking tussen gemeenten niet automatisch verlopen. De gemeentelijke bijdragen zijn relatief klein in vergelijking met andere gemeenschappelijke regelingen in de regio en zeker in verhouding tot de gehele begroting van de deelnemende gemeenten. Behalve deze financiële afhankelijkheid blijkt dat inzet van personeel en bijbehorende kennis onontbeerlijk is om tot efficiënte samenwerking te komen. De deelnemende gemeenten zijn dus wederzijds afhankelijk van elkaars financiële middelen, personeel, kennis en vaardigheden om de samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Verkeer en Vervoer tot stand te brengen.

De relaties tussen de gemeenten blijken van duurzame aard te zijn. De instelling van bepaalde regels omtrent toetreding en uittreding en de instelling van een procesondersteunend bureau (het regiobureau) waarborgen de continuïteit. Door de jaren heen hebben de gemeenten en het regiobureau invulling weten te geven aan de doelen en taken, die ten grondslag lagen aan de oprichting van de twee gemeenschappelijke regelingen. Deze invulling van taken, passend bij de vastgestelde doelen van de intergemeentelijke samenwerking in de regio Breda, is een continu proces dat verandert op basis van (beleids)ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen, gevoed door vraag en aanbod vanuit de gemeenten, provincie en rijk. De doelen en taken van de twee gemeenschappelijke regelingen geven een algemene beschrijving van wat de actoren gezamenlijk (willen) bereiken met de regionale samenwerking. Wanneer gekeken wordt naar de belangen die de portefeuillehouders hebben bij de regionale samenwerking, dan blijkt dat de meerwaarde voor de meeste van hen bestaat uit:

- Netwerken: overleggen zijn ontmoetingsplaatsen voor zowel bestuurders als ambtenaren;
- Kennisuitwisseling: hoe wordt in andere gemeenten omgegaan met bepaalde zaken?
- Deskundigheid en tijdsinzet van ambtenaren delen: 'halers en brengers';
- Efficiencywinst door kostenvoordeel en niet opnieuw het wiel uitvinden;
- Als groep slagkracht hebben naar Rijk en Provincie;
- Gezamenlijk aanspreekpunt voor Rijk, Provincie en andere externe organisaties;
- Gezamenlijke uitvoering van een aantal beheerstaken op het gebied van VHV;
- Vanuit een gezamenlijke visie een regionale agenda voeren om tot regionale beleidsafstemming en oplossingen te komen;
- Eenduidig beeld aan burgers door middel van beleidsafstemming.

Wanneer de percepties van raadsleden in ogenschouw worden genomen met betrekking tot het belang dat hun gemeente heeft in de gemeenschappelijke regelingen of de meerwaarde die de regelingen hun gemeente bieden, blijkt dat deze verschillen van de percepties van portefeuillehouders. Raadsleden blijken de meerwaarde in mindere mate in te zien. Raadsleden staan op grotere afstand van gemeenschappelijke regelingen en hebben daardoor minder zicht op en kennis van dit soort regelingen. Daarbij hechten zij veelal meer waarde aan het lokale belang dan aan het regionale belang, omdat het geen 'scorende' politieke agenda betreft, vaak pas uitwerkingen kent op de lange termijn of verloren gaat in de waan van de dag. Hierdoor lijken raadsleden eerder vraagtekens te zetten bij het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen dan portefeuillehouders. Aangezien de meeste portefeuillehouders de meerwaarde inzien en kunnen benoemen, nemen raadsleden deze vaak aan bovenop hun eigen gematigd positieve basishouding jegens regionale samenwerking en erkennen zij deze door goedkeuring te geven aan begroting en jaarrekening. Het verschil in perceptie hieromtrent leidt niet tot stagnaties of blokkades in de besluitvorming. De besluitvorming vindt namelijk plaats in de binnenste ring van het

netwerk. De gemeenten hebben allen een even grote stem in het geheel en de portefeuillehouders geven aan daarbij voornamelijk te kiezen voor samenwerkingsstrategieën en faciliterende strategieën.

Raden blijken dus weinig kennis te hebben van de Wgr of de specifieke gemeenschappelijke regelingen en op relatief grote afstand te staan van gemeenschappelijke regelingen. Hierdoor hebben zij geen helder zicht op de gemeenschappelijke regelingen waar hun gemeente aan deelneemt en ervaren zij een zeker gevoel van onmacht. Toch wisten zij hun controle-instrumenten, oftewel machtsbronnen, aan te wenden om meer grip te krijgen op deze regelingen in de afgelopen jaren wanneer schaarste optrad en/of financiële risico's zich voordeden. Daarbij zochten gemeenteraden van verschillende gemeenten elkaar op om hun machtspositie te versterken. Dit heeft tot dusver geen consequenties gehad voor de regelingen van het regiobureau, vanwege hun lage financiële en bestuurlijke risico.

Informatievoorziening vanuit gemeenschappelijke regelingen aan de gemeenteraden bleek één van de aspecten te zijn die verbetering vereist volgens raadsleden. De actieve informatieplicht vanuit portefeuillehouders aan hun raad wordt niet expliciet benoemd in de betreffende regelingen of de Wgr. Deze wordt echter in het netwerk in de regio Breda, vanuit de Gemeentewet, zonder twijfel van toepassing geacht. De actieve informatieplicht wordt zeer uiteenlopend ingevuld door de portefeuillehouders, gebaseerd op interne, gemeentelijke afspraken en eigen inzicht, maar deze is zeker niet veelvuldig te noemen. Gesteld kan worden dat hieromtrent de percepties van raden en portefeuillehouders uiteenlopen. Enerzijds wordt portefeuillehouders verweten dat de actieve informatieplicht minimaal wordt ingevuld, anderzijds is het maar de vraag of de informatie die daarmee vrijkomt ook door de raadsleden tot zich genomen wordt. De passieve informatieplicht vanuit het gemeenschappelijke orgaan (hier de portefeuillehouders AZ) is expliciet beschreven in de Wgr, maar vanuit de andere portefeuillehouders is deze niet benoemd in de Wgr of in één van de twee bewuste regelingen. Het recht van informatie, zoals bepaald in de Gemeentewet, maakt de gemeenteraad wel deels verantwoordelijk voor het verkrijgen van de juiste informatie. Maar raadsleden maken, in het geval van gemeenschappelijke regelingen, pas gebruik van hun recht van informatie wanneer financiële excessen zich voordoen en/of periodes van schaarste optreden. Duidelijk is dat portefeuillehouders en raadsleden verschillen in perceptie omtrent wiens verantwoordelijkheid het is de juiste informatie aan te leveren of op te vragen. De informatievoorziening vanuit het regiobureau richting portefeuillehouders wordt overwegend als goed ervaren. Tijdigheid van stukken verdient echter nog aandacht. De non-existentie van directe informatievoorziening vanuit het regiobureau aan de raden wordt in principe gedragen, echter een minimale informatiestroom over de twee regelingen richting griffiers zou worden gewaardeerd en een algemene informatiestroom over regionale samenwerking ook.

Regiobureau Breda legt zoals wettelijk bepaald jaarlijks verantwoording af aan de deelnemende gemeenten. Echter binnen de deelnemende gemeenten bestaat geen eenduidige manier van bespreken en aanleveren van de begroting en jaarrekening, waardoor de raad de stukken vaak niet tijdig ontvangt. Door nagenoeg alle gemeenteraden worden de stukken (ongeacht tijdige ontvangst) alleen met financiële, en zonder inhoudelijke belangstelling, als hamerstuk afgehandeld. Daarnaast blijkt de openbaarheid van de stukken in het geding te zijn. Hierin zijn verbeterlagen te maken door alle partijen. De eerder getrokken conclusies over het ingeklonken regionale belang bij raden en de risico-arme regelingen van het regiobureau spelen ook een rol in het afleggen van verantwoording binnen de eigen gemeente. Gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en de lichte regelingen van het regiobureau in het bijzonder worden nauwelijks besproken in gemeentelijke begrotingen en vervullen duidelijk een ondergeschikte rol in de ogen van de meeste raadsleden.

Vrijwel alle informanten beamen dat de afstand tussen de raad en het college groter is geworden door het dualisme. Er bestaat alleen geen overeenstemming of de grotere afstand heeft geleid tot een mindere mate van inzicht in, kennis over en betrokkenheid bij lichte gemeenschappelijke regelingen. Dat de raad minder goed op de hoogte is over gemeenschappelijke regelingen blijkt eerder een gevolg van het wegvallen van de

raadsvertegenwoordiging in gemeenschappelijke regelingen na de opheffing van het Stadsgewest Breda en de algemene interesse van de raden in regionale aangelegenheden. Dat de actieve informatieplicht door de invoering van het dualisme belangrijker is geworden, wordt door de meeste informanten bevestigd, alleen geldt dat hier per gemeenten en per wethouder zeer verschillend mee om wordt gegaan en dat het proces van dualisering nog niet voltooid is. Wel lijkt het erop dat raden hun controle-instrumenten steeds beter weten te vinden, wanneer zij ontevreden zijn met de manier waarop wethouders invulling geven aan die actieve informatieplicht, of wanneer zij het nut of de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen in twijfel trekken. Hierbij dient aangemerkt te worden dat dit wordt versterkt wanneer percepties hieromtrent uiteenlopen, periodes van schaarste aanbreken en/of eventuele financiële risico's dreigen. Dit heeft echter nog niet geleid tot het negatief inzetten van het budgetrecht. Het niet langer toekennen van middelen wordt mede geremd door de afhankelijkheid van en relaties met andere gemeenten in een gemeenschappelijke regeling.

5.15 Conclusie

Uit bovenstaande empirische analyse kan worden geconcludeerd dat de gemeenteraden zowel formeel als informeel op grote afstand zijn gepositioneerd van de twee lichte gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda. Hiervoor zijn meerdere oorzaken te noemen. De grote afstand tot gemeenschappelijke regelingen is mede een gevolg van wetgeving en juridische bepalingen, maar ook de houding van zowel colleges als raden is hier debet aan. Raadsleden hebben weinig kennis omtrent de Wgr of gemeenschappelijke regelingen waaraan hun gemeente deelneemt. Dit komt enerzijds omdat zijzelf veelal het lokaal belang prevaleren boven het regionaal belang. Dit is weer een gevolg van de niet scorende politieke agenda en het verloren gaan in de waan van de dag van regionale aangelegenheden. Anderzijds blijken portefeuillehouders hun raden niet actief te informeren inzake lichte gemeenschappelijke regelingen. Ook de verantwoording omtrent deze gemeenschappelijke regelingen blijkt minimaal. Dit valt te verklaren door het feit dat de regelingen van het regiobureau een klein bestuurlijk en financieel belang hebben. Het dualisme lijkt niet zozeer van invloed geweest te zijn op de positie van gemeenteraden ten opzichte van lichte gemeenschappelijke regelingen. Het wegvallen van raadsvertegenwoordiging zoals die bestond ten tijde van het gewest daarentegen wel. Hierdoor is een ingang tot de raad op het gebied van regionale samenwerking komen te vervallen.

De grote afstand van gemeenteraden tot de gemeenschappelijke regelingen hoeft echter geen probleem te zijn. Door middel van toegewezen controle-instrumenten zijn raden altijd bij machte controle uit te voeren op hetgeen zich afspeelt binnen deze regelingen, al zou verantwoording en informatievoorziening zowel formeel als informeel verbeterd kunnen worden. Hierdoor kunnen raden eerder inspringen en kunnen gevoelens van grote onmacht bij hen weggenomen worden. Hierbij is belangrijk te beseffen dat dit niet aan één partij gelegen is, maar alle betrokkenen hierin verantwoordelijkheden kennen. Ook al lopen de percepties van raadsleden en portefeuillehouders omtrent de verantwoordelijkheid hiervan uiteen, dit heeft vooralsnog geen gevolgen gehad voor het inzetten van het vetomacht/budgetrecht van de gemeenteraden met betrekking tot de twee regelingen van het regiobureau. Dit blijkt pas het geval te zijn wanneer nieuwe ontwikkelingen, financiële excessen en/of periodes van schaarste, zich voordoen.

Vanuit deze empirische analyse kan dus worden geconcludeerd dat de informatievoorziening en verantwoording op een aantal formele en informele punten verbetering behoeft. Dit komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan de orde.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de onderzoeksresultaten gepresenteerd in hoofdstuk vijf. Deze conclusies worden aan de hand van de opgestelde theoretische redeneerpatronen uiteengezet en geven uiteindelijk antwoord op de centrale vraagstelling van het onderzoek. Naar aanleiding van deze conclusies worden aanbevelingen gedaan richting de opdrachtgever, Regiobureau Breda. Voordat wordt overgegaan tot deze conclusies en aanbevelingen, wordt de probleemstelling van het onderzoek herhaald en worden de deelvragen één voor één beantwoord.

6.2 Reflectie

Het doel van dit onderzoek is in hoofdstuk één als volgt geformuleerd: het in kaart brengen van de formele en informele positie van de gemeenteraden in de regio Breda ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen, ondersteund door Regiobureau Breda, in het bijzonder ten aanzien van de verantwoordingsplicht en informatievoorziening van de colleges van burgemeester en wethouders, ten einde aanbevelingen te kunnen doen over alternatieve manieren van informatieverstopping door Regiobureau Breda.

Hiermee luidde de centrale onderzoeksvraag: *Wat is de formele en informele positie van de Gemeenteraad ten opzichte van de Wet gemeenschappelijke regelingen, in het bijzonder in relatie tot de informatie- en verantwoordingsplicht van het College van Burgemeester en Wethouders, in het geval van de gemeenschappelijke regelingen, ondersteund door Regiobureau Breda?*

Om tot beantwoording van de overkoepelende onderzoeksvraag te komen, werd deze vervolgens opgesplitst naar drie deelvragen met bijbehorende subvragen:

Ten aanzien van de formele positie:

Hoe zijn de positie van raad en college ten opzicht van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) formeel bepaald?

- Hoe zijn de formele posities van de raad en het college in de Gemeentewet bepaald en hoe verhouden zij zich tot elkaar?
- Hoe is de formele positie van gemeenschappelijke regelingen in de Wgr bepaald?
- Op welke wijze heeft de Wet dualisering gemeentebestuur de positie van de raad en het college in het algemeen veranderd en specifiek met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen?

Ten aanzien van de informele positie:

Welke informele invloeden zijn op basis van de netwerktheorie te onderscheiden binnen de twee bewuste gemeenschappelijke regelingen?

- Wie zijn de relevante actoren in de gemeenschappelijke regelingen?
- Welke afhankelijkheden kennen zij binnen de regionale samenwerking ten opzichte van elkaar?
- Wat zijn hun belangen ten aanzien van deze samenwerking?
- Bestaan er regels omtrent verantwoording en informatievoorziening?
- Welke strategieën hanteren zij daarbij?

- Lopen percepties uiteen en leidt dit eventueel tot stagnaties en/of blokkades in het netwerk?
- Welke machtsbronnen zijn te onderscheiden, worden aangewend en zijn deze beïnvloed door de invoering van het dualisme?

Ten aanzien van de aanbevelingen in de richting van Regiobureau Breda:

- Verloopt de verantwoording en informatievoorziening zoals formeel bepaald is?
- Verloopt de verantwoording en informatievoorziening zoals informeel gewenst is?
- Welke ruimte bieden de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de bestaande gemeenschappelijke regelingen tot het verbeteren hiervan?
- Wat zijn de mogelijke alternatieven en op welke wijze kan Regiobureau Breda daarbij een rol spelen?

Om tot beantwoording van de eerste deelvraag te komen is in hoofdstuk twee naar de *formele positie* van de raad en het college gekeken zoals deze bepaald is in de Gemeentewet. Daarbij is de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur aangehaald om veranderingen in deze formele positie te kunnen bepalen. Vervolgens is de Wet gemeenschappelijke regelingen uitgebreid beschreven om inzicht te verkrijgen in de formele positie van de gemeentelijke bestuursorganen ten opzichte van deze regelingen. De formele positie van de gemeenteraad ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen is als volgt beschreven: In het gemeentewettelijke stelsel nemen de gemeentelijke bestuursorganen een centrale plaats in. Deze organen oefenen bevoegdheden uit en staan dus in een bepaald functioneel verband tot elkaar. De raad voert als vertegenwoordigend orgaan het algemeen bestuur. Het college voert, in opdracht van de raad, het dagelijks bestuur. De raad stelt hiertoe kaders vast waarbinnen het college uitvoering dient te geven aan zijn taak. De raad controleert de uitvoering hiervan met behulp van juridische en budgettaire instrumenten. Daarnaast dient het college zich zowel passief als actief te verantwoorden, zodat de raad zijn controlerende taak op juiste wijze kan uitvoeren. De belangrijkste financiële verantwoordingsrelatie is terug te vinden in de jaarlijkse begroting en de jaarrekening. Deze financiële verantwoording is bij wet geregeld en vindt jaarlijks plaats. De mondelinge en schriftelijke verantwoordingsrelatie tussen raad en college door middel van het verstrekken van inlichtingen is minder uitvoerig vastgelegd in de wet. Dit biedt gemeenten de ruimte en vrijheid hier zelf invulling aan te geven. De verhouding tussen raad en college is niet altijd dualistisch van aard geweest. In 2002 is zij in dualistische richting opgeschoven door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Door de nevenschiktheid tussen de raad en het college heeft de Wet dualisering gemeentebestuur de afstand tussen raad en college vergroot, aangezien zij door de ontvlechting geen afgeleide meer van elkaar zijn. De taken en bevoegdheden van de raad en het college zijn duidelijker afgebakend dan in het monistische stelsel. Om de legitimiteit van het door het college uitgevoerde beleid te kunnen waarborgen, zijn verschillende beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen in het leven geroepen. De verantwoordingsrelatie tussen college en raad heeft hierdoor een prominentere positie gekregen. De Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling, in ieder geval wat betreft de bevoegdheden van de bestuursorganen – raad, college en burgemeester –, onderhevig is aan de bepalingen in de Gemeentewet, tenzij anders vermeld. Een gemeenschappelijke regeling wordt dan ook aangeduid als verlengd lokaal bestuur. In een regeling met een gemeenschappelijk orgaan dienen specifieke bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop het gemeenschappelijk orgaan de raad van inlichtingen dient te voorzien of verantwoording dient af te leggen. Indien geen expliciete vermelding wordt gedaan, gelden onveranderd de bepalingen van de Gemeentewet. Omtrent de financiële verantwoording is vastgelegd dat jaarlijks een begroting en jaarrekening door het gemeenschappelijk orgaan worden vastgesteld. De begroting dient voor vastlegging te worden voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten opdat zij hun zienswijze kunnen overbrengen. De dualisering van het gemeentebestuur is hieruit opmakend tevens van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. In die zin dat de bevoegdheden van raad en college gelden met betrekking tot verlengd lokaal bestuur: de raad dient met het toegewezen

instrumentarium de regelingen te controleren en het college kent een actieve en passieve verantwoordingsplicht omtrent de regelingen. Tenminste, in het geval van de lichtere vormen. Bij de regelingen met een openbaar lichaam, waarbij raadsleden vaak vertegenwoordigd zijn in het bestuur, liggen de verhoudingen anders.

Om tot beantwoording van de tweede deelvraag te komen, is gebruik gemaakt van theorieën over netwerken en macht om zo de casus met betrekking tot de twee regelingen in de regio Breda te kunnen analyseren. Dit *theoretisch kader* is in hoofdstuk drie uiteengezet. Uit de theoretische verkenning is een analysemodel in de vorm van redeneerpatronen voortgekomen aan de hand waarvan het onderzoek is opgezet: de regio Breda bestaat uit een netwerk van verschillende actoren (de gemeenten) met verschillende ringen (de colleges en de raden) en een netwerkmanagement (Regiobureau Breda) (1). Deze actoren zijn binnen de gemeenschappelijke regelingen afhankelijk van elkaars middelen en bevoegdheden (2). De colleges zijn onderling afhankelijk van elkaars middelen om tot regionale samenwerking en beleidsafstemming te komen, daarnaast zijn zij afhankelijk van hun eigen raad waar het de toezegging van middelen betreft. Door deze wederzijdse afhankelijkheden zijn min of meer duurzame relaties ontstaan (3). Tegelijkertijd hebben zowel de colleges onderling als colleges ten opzichte van hun raden verschillende doelen (4) en lopen hun percepties uiteen (5). Er hebben zich formele en informele regels gevormd die de interacties en setting binnen het netwerk reguleren (6). De formele regels hebben betrekking op de toegang tot het netwerk en de bevoegdheden binnen het netwerk. De informele regels hebben betrekking op de identiteit van de actoren en hoe er met elkaar wordt omgegaan in het netwerk, zoals in het geval van informatievoorziening en verantwoording. Ondanks deze regels kunnen conflicten ontstaan wanneer belangen, doelen of percepties uiteenlopen. Actoren kiezen namelijk op basis van hun percepties verschillende strategieën om hun doel te bereiken (7). Hoe meer doelen en percepties uiteenlopen, hoe eerder conflictueuze strategieën gekozen worden en eventueel macht wordt uitgeoefend (8). In een netwerk spelen formele en informele machtsbronnen een belangrijke rol (9). De immateriële machtsbron informatie is in handen van de colleges en geeft het college een informatievoorsprong op de raad. Informatie kan ingezet worden als machtsmiddel in strategieën van informatievoorziening en verantwoording naar de raad toe (9a). De raad beschikt daarnaast over relevante positie- en functiemacht die het kan inzetten; het budgetrecht en controle-instrumenten (9b). Actoren die beschikken over macht gaan over tot machtsuitoefening (het daadwerkelijk inzetten van machtsmiddelen) wanneer zij de relevantie groot genoeg achten, het weinig risico's of investeringen met zich meebrengt en de machtsverdeling het toelaat (9c). De invoering van het dualisme heeft de positie- of functie macht van raad en college veranderd (10). De ontvlechting en nevenschiktheid die hierdoor tot stand kwam, heeft een grotere afstand tussen de beide bestuursorganen gecreëerd (10a). Dit doet veronderstellen dat de percepties van raad en college verder uiteenlopen (10b) en de raad zijn macht, in de vorm van controle-instrumenten en budgetrecht, wellicht eerder benut (10c). Door de verandering in de formele bevoegdheden tussen raad en college zijn wethouders namelijk niet langer lid van de raad, waardoor de raden minder geïnformeerd zijn over en minder betrokken zijn bij de regionale samenwerking. Hierdoor kunnen de colleges tot op zekere hoogte zelf invulling geven aan de verantwoordingsplicht en informatievoorziening en kunnen zij hiertoe hun eigen strategieën kiezen. De percepties van de raden en de colleges kunnen hierdoor wat betreft relevantie van het onderwerp, schaarste van middelen en eventuele risico's of investeringen verder uiteenlopen, waardoor machtsuitoefening vanuit de raad wellicht eerder plaatsvindt. Blokkades en conflicten in netwerken kennen meerdere oorzaken, maar ontstaan met name doordat de percepties van actoren uiteenlopen. Bij het doorbreken van impasses kan netwerkmanagement behulpzaam zijn door middel van procesondersteuning en via het wegnemen van sociale oorzaken. Regiobureau Breda vormt het management voor het netwerk in de regio Breda en verondersteld wordt dat door middel van ondersteuning bij de informatievoorziening en verantwoording het uiteenlopen van percepties en het eventueel inzetten van machtsmiddelen kan worden voorkomen (11).

Om bovenstaande redeneerpatronen, voortgekomen uit de theorie, te toetsen aan de empirie is in hoofdstuk vier de *onderzoeksopzet* weergegeven. Hierbij is de casestudy nader toegelicht en de operationalisering van de theoretische concepten uitgewerkt. Vervolgens zijn in hoofdstuk vijf de *onderzoeksresultaten* zo objectief mogelijk aan de hand van het operationaliseringschema weergegeven. Het betreft gegevens uit een combinatie van interviews, interne notities en gegevens en de juridische bepalingen van de bewuste gemeenschappelijke regelingen. Hiermee is de *informele positie* van de gemeenteraad en het college ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen omschreven. Op basis van de opgestelde redeneerpatronen worden in de volgende paragraaf conclusies getrokken.

6.3 Conclusies

Alvorens empirische conclusies te trekken op basis van bovenstaande theoretische redeneerpatronen worden ze onderstaand nogmaals kort weergegeven:

1. De regio Breda bestaat uit een netwerk van actoren;
2. Deze actoren kennen wederzijdse afhankelijkheden;
3. De onderlinge relaties zijn min of meer duurzaam van aard;
4. De actoren streven verschillende doelen na;
5. De percepties binnen het netwerk lopen uiteen;
6. Binnen het netwerk hebben zich formele en informele regels ontwikkeld;
7. Op basis van percepties kiezen actoren strategieën om hun doel te bereiken;
8. Hoe meer doelen en percepties van actoren in een netwerk verschillen, hoe meer dit kan leiden tot conflicten of tot machtsuitoefening;
9. Formele en informele machtsbronnen zijn van invloed op het procesverloop in netwerken;
 - a. De machtsbron informatie is in handen van het college;
 - b. De machtsbronnen budgetrecht en controle-instrumenten zijn in handen van de raad;
 - c. De beschikking over machtsbronnen leidt niet zonder meer tot inzet ervan.
10. Het dualisme heeft de positie- of functiemacht van de raad en het college gewijzigd;
 - a. Hierdoor is de afstand tussen raad en college toegenomen;
 - b. Hierdoor kunnen de percepties van raad en college verder uiteenlopen;
 - c. Hierdoor zou de raad eerder over kunnen gaan tot het inzetten van zijn machtsbronnen.
11. Regiobureau Breda heeft als netwerkmanagement de mogelijkheid uiteenlopende percepties en eventuele inzet van machtsmiddelen in het netwerk te voorkomen of te doorbreken door onder andere het ondersteunen of verbeteren van de informatievoorziening en verantwoording.

Het netwerk waarbinnen de gemeenschappelijke regeling Overlegplatform Regio Breda en de gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting tot uitvoering worden gebracht, bestaat uit de twaalf gemeenten, Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Moerdijk, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem en Zundert. Zij vormen de actoren van dit beleidsnetwerk (1) en zijn van elkaar afhankelijk om tot regionale samenwerking te komen op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Verkeer en Vervoer. Deze afhankelijkheid komt tot uiting in financiële bijdragen, inzet van personeel en het delen van deskundigheid. De wederkerigheid van de afhankelijkheid (2) blijkt uit het feit dat de gemeenten zonder elkaars bijdragen niet tot efficiënter lokaal beleid kunnen komen, geen oplossingen op regionale schaal kunnen uitvoeren en/of geen aanspraak kunnen maken op subsidies.

De onderlinge relaties in de regio Breda kennen hun oorsprong in het oude Stadsgewest Breda en bestaan al langer dan de twee bewuste regelingen. Binnen de regio zijn verschillende subregio's aan te wijzen die hun

oorsprong vinden in de geografische ligging, de bodemsoorten zand en klei, de religies katholicisme en protestantisme en de verhoudingen tussen stad en platteland. Deze verschillen tussen gemeenten zijn van invloed op de onderwerpen en problemen die de gemeenten in gezamenlijkheid aan willen pakken. De structuur van de regelingen voorziet hierin door op basis van behoefte aan bepaalde onderdelen kan worden deelgenomen. De duurzaamheid van de relaties wordt niet automatisch verondersteld. Om de continuïteit te waarborgen en vrijblijvendheid uit te sluiten zijn formele regels opgenomen die uittreding dienen te voorkomen en is een netwerkmanagement (Regiobureau Breda) ingesteld. De regelingen bestaan nu zes jaar en de ingestelde overlegplatformen komen met regelmaat bij elkaar, waarmee gesproken kan worden van een zekere duurzaamheid (3).

De verschillen tussen de gemeenten hebben gevolgen voor de doelen die de gemeenten nastreven met de regionale samenwerking (4), waardoor de percepties over de meerwaarde en het belang van de regelingen uiteenlopen (5). De portefeuillehouders erkennen de meerwaarde van de samenwerking, al verschillen zij van mening over het niveau daarvan; daarmee liggen de doelen van de verschillende deelnemers ook anders. Voor de één zijn puur het netwerken en de kennisuitwisseling bepalend voor de meerwaarde, voor de ander zijn het het delen van deskundigheid en tijdsinzet van ambtenaren die zorgen voor efficiencywinst. Als groep slagkracht hebben naar Rijk en Provincie en tegelijkertijd een gezamenlijk aanspreekpunt vormen, draagt voor velen bij aan het belang van de samenwerking. Het komen tot gezamenlijke uitvoering van een aantal beheerstaken en afstemming van beleidstaken om zo een eenduidig beeld naar burgers toe te bewerkstelligen, is voor anderen toonaangevend. Daarbinnen wordt de meerwaarde op het gebied van Ruimtelijke Ordening vaker in twijfel getrokken dan op het gebied van Verkeer en Vervoer en Volkshuisvesting. Dit is ondermeer te verklaren doordat de afhankelijkheid daar minder groot is, omdat subsidies en integraliteit met Milieu ontbreken. De verschillen in percepties hieromtrent leiden echter niet tot grote problemen in de besluitvorming. Dit heeft enerzijds te maken met de structuur van de regelingen waarbij de inhoud vanuit de gemeenten zelf komt en bijna nooit terugkoppeling naar de raad vereist is. Anderzijds is dit een verdienste van het regiobureau, dat als procesmanager, het proces op gang weet te houden en de deelnemers naar tevredenheid tot besluitvorming weet te laten komen.

De percepties van raadsleden en portefeuillehouders betreffende het belang van regionale samenwerking lopen echter verder uiteen (5). Verschillen hierin zijn niet zozeer gebaseerd op de inhoud, maar meer op het nut en de noodzaak van gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. De oorzaak hiervoor ligt met name in het referentiekader van beide bestuursorganen. Raadsleden zijn van nature geneigd zich meer met het lokale belang bezig te houden dan met regionale belangen. Dikwijls komt dit doordat regionale aangelegenheden verloren gaan in de waan van de dag en deze minder hoog scoren op de politieke agenda en dus niet als kiezertrekkers worden gezien. Daarbij komt dat de concrete, lokale resultaten van regionale samenwerking, volgens raadsleden, vaak niet goed zichtbaar of merkbaar zijn op de korte termijn. Portefeuillehouders zien gemeenschappelijke regelingen meestal als onderdeel van de eigen collegebevoegdheden waarover de gemeenteraad niet uitgebreid hoeft te worden geïnformeerd. Hierdoor kennen raadsleden de regelingen van het regiobureau niet tot nauwelijks en zijn zij inhoudelijk minimaal op de hoogte van de regelingen. Dit heeft zonder meer ook te maken met het kleine bestuurlijke belang en de weinige financiële risico's die de regelingen van het regiobureau met zich meebrengen. Ze staan op relatief grote afstand van de raad, omdat ze qua besluitvorming veelal binnen de collegebevoegdheden vallen. Omdat kennis over de regelingen ontbreekt, worden ze door raadsleden snel onder het geheel van gemeenschappelijke regelingen geschaard. De basisperceptie van raadsleden ten opzichte van regionale samenwerking is in beginsel niet negatief. In het geval van de twee regelingen van het regiobureau hebben de raden ingestemd met de oprichting en hebben zij uitgesproken dat het met het oog op de behartiging van de belangen van de regio gewenst is dat de gemeenten blijvend met elkaar samenwerken. Daarbij wordt

jaarlijks ingestemd met de begroting en jaarrekening. Bij raadsleden overheerst echter het gevoel geen grip te hebben op gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. Dit wordt door raadsleden voornamelijk de portefeuillehouders verweten die hun actieve informatieplicht zouden ontlopen. Maar ook het regiobureau wordt verweten dat stukken niet tijdig de raad bereiken. Portefeuillehouders zouden in de ogen van raadsleden om tactische redenen niet actief informeren over de gang van zaken in gemeenschappelijke regelingen, portefeuillehouders daarentegen zeggen dat het niet om onwil of strategische redenen gaat, maar om het feit dat ze vinden dat de raad zich niet teveel met bestuurlijke details dient bezig te houden (7). Bestuurders die wel het initiatief nemen om actief te informeren stuiten daarentegen vaak op desinteresse van de raad. Daarbij komt dat stukken van bijvoorbeeld het regiobureau door de raden met een groot gemak behandeld worden. Raadsleden en griffiers geven daarentegen aan deze stukken vaak niet of te laat te ontvangen.

Formeel heeft het regiobureau hier geen invloed op omdat de informatievoorziening en verantwoording verloopt via de portefeuillehouders (9a). Gemeenten zijn, binnen de juridische bandbreedte, vrij daar zelf invulling aan te geven, waardoor deze binnen de twaalf gemeenten verschilt. Het is duidelijk dat de referentiekaders van de bestuursorganen verschillend zijn en de percepties hieromtrent uiteenlopen. Raden kunnen namelijk ook door wethouders om inlichtingen te vragen gebruik maken van de passieve informatieplicht of een betere interne communicatie proberen te bewerkstelligen (9b). Raadsleden geven toe dat de raad pas actie onderneemt in de richting van gemeenschappelijke regelingen indien economisch slechtere tijden aanbreken en/of financiële risico's zich voordoen. Dan benutten ze de daartoe aangewezen controle-instrumenten (9c). Vaak is het dan al te laat en ontstaat een gevoel van onmacht. Dit is wethouders te verwijten als het gaat om het laat informeren van hun raad, maar hier ligt tevens een verantwoordelijkheid bij raadsleden die vrij klakkeloos omgaan met stukken. Deze worden vaak als hamerstuk behandeld en niet in de inhoudelijke commissie besproken, maar in de algemene financiële commissie. De relatief grote desinteresse van gemeenteraden voor regionale samenwerking blijkt daar eens te meer uit.

Doordat percepties uiteenlopen over het belang van regionale samenwerking, de wijze van informeren over gemeenschappelijke regelingen en de bevoegdheden van raden en colleges in deze, hebben raden zich de afgelopen jaren genoodzaakt gezien hun controle-instrumenten in te zetten. Zoals reeds bleek uit de theorie, gebeurt dit niet zomaar, maar alleen indien middelen schaars zijn, risico's zich voordoen en de machtsverhoudingen dit toelaten. Zo bleek dat ten tijde van recessie de grote ontstane financiële tekorten bij sommige gemeenschappelijke regelingen de gemeenteraden van verschillende gemeenten bij elkaar wisten te brengen, waarmee zij hun machtspositie ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen trachtten te versterken. Dit heeft echter nog geen gevolgen gehad voor de regelingen van Regiobureau Breda, maar volgens raadsleden is dit niet ondenkbaar wanneer het geheel van gemeenschappelijke regelingen verder onder de loep genomen wordt of zelfs gesaneerd. Zolang de risico's, zowel financieel als bestuurlijk, klein blijven worden budgetten toegekend. Wel blijkt hieruit dat raadsleden in geval van uiteenlopende percepties of gevoelens van onmacht steeds beter hun controle-instrumenten weten te vinden en te benutten (8) en dat actief informeren belangrijker wordt om conflicten te voorkomen.

De invoering van het dualisme heeft zoals gesteld de positie- of functie macht van raad en college veranderd (10). De ontvlechting en nevenschiktheid hebben inderdaad een grotere afstand tussen de beide bestuursorganen gecreëerd (10a). Het belang van informatie als machtsbron is daardoor toegenomen, maar het lijkt er niet op dat de verandering in de formele bevoegdheden tussen raad en college tot gevolg heeft dat de raden minder geïnformeerd zijn over of minder betrokken zijn bij de regionale samenwerking (10b). Dit heeft eerder andere oorzaken. De regelingen bestaan nu zes jaar, waarvan de gemeentebesturen vier jaar dualistisch opereren. Voor alle partijen is dat nog steeds een zoektocht. Verder is met het opheffen van het stadsgewest de

raadsvertegenwoordiging weggevallen op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en Volkshuisvesting, waardoor een automatische ingang op raadsniveau met betrekking tot regionale aangelegenheden ontbreekt. Wel kan gesteld worden dat door verschillende ontwikkelingen in de regio in de afgelopen jaren raden enigszins wantrouwend staan ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen. Raden geven aan zich ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen op afstand te voelen staan c.q. machteloos voelen te staan. In het dualistische stelsel weten zij hun controle-instrumenten echter steeds beter te benutten en daarmee hun controle te vergroten (10c). In hun ogen heeft dit voor de regelingen van het regiobureau niet zo heel veel gevolgen, aangezien het geen risicovolle regelingen betreft. Toch hebben raden door ontstane schaarste en financiële risico's een betere grip willen creëren op de regelingen. Ook de ontwikkelingen op West-Brabantse schaal verscherpt de aandacht van de raden. Raadsleden geven aan regionale samenwerking niet snel te beletten, in de vorm van het niet toekennen van middelen, maar wel meer controle te willen uitvoeren.

De rol van het regiobureau daarin als procesmanagement kan daar zeker in positieve zin aan bijdragen (11). Het regiobureau heeft formeel geen directe link met de raden en dient dit in principe ook zo te houden. Wel kan gebruik worden gemaakt van de, na het dualisme ingevoerde, functie van griffier om zo eventuele vertraging in het interne proces van gemeenten te voorkomen. Ook kan het regiobureau de raden helderheid verschaffen omtrent het eigen jaarprogramma en algemene samenwerking in de regio. Daarnaast lijkt het goed in de portefeuillehoudersoverleggen het onderwerp van informatievoorziening bespreekbaar te maken en actief informeren te stimuleren. Daar kan vervolgens een rol voor het regiobureau in worden voorzien.

Het blijft goed te beseffen dat het beter informeren van raden niet automatisch leidt tot meer interesse bij raden; het blijven twee kleine, lichte gemeenschappelijke regelingen. Toch is vanuit rechtswege (openbaarheid en juiste wijze van verantwoording) noodzakelijk en vanuit raden gewenst, bepaalde bestaande informatie toegankelijker te maken en verantwoording beter te stroomlijnen. Hiermee kan zeker de inzet van controle-instrumenten en het budgetrecht, voortvloeiend uit het gevoel van onmacht bij raden, in positieve zin worden beïnvloed c.q. worden voorkomen. Daarin is het, met het oog op een 'West-Brabantse toekomst,' minimaal noodzakelijk een aantal wettelijke verplichtingen in betere banen te leiden en het low-profiel van het regiobureau enigszins te herzien.

Om hiertoe te komen zonder dat raden overspoeld worden door overbodige informatie en colleges het gevoel hebben geen zeggenschap meer te hebben over de actieve informatievoorziening worden in de volgende paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan richting Regiobureau Breda.

6.4 Aanbevelingen

De derde deelvraag is tot nu toe voor een deel onbeantwoord gebleven. Deze vraag heeft dan ook betrekking op eventuele aanbevelingen richting Regiobureau Breda. Uit het voorgaande komen een aantal aanbevelingen voort, die enerzijds te maken hebben met het beter invulling geven aan sommige formele bepalingen en anderzijds met het inspelen op bepaalde informele wensen ter verbetering van de informatievoorziening en verantwoording. Deze aanbevelingen hebben tot doel de uiteenlopende percepties tussen de colleges en raden op het gebied van het belang van regionale samenwerking en de verantwoordelijkheden in informatievoorziening en verantwoording bij te sturen. Door deze percepties te convergeren hebben raden minder behoefte hun controle-instrumenten in te zetten en zullen zij hun budgetrecht in negatieve zin minder snel toepassen.

Formeel

Wanneer de regelingen getoetst worden aan de Wgr, wordt nagegaan of de akte, houdende een gemeenschappelijke regeling, voldoet aan de bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij de bovenstaande twee regelingen kan worden geconcludeerd dat ze grotendeels voldoen aan de gestelde eisen. Opvallend is wel dat in de regeling Overlegplatform Regio Breda geheel geen bepalingen opgenomen zijn en in de regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting in minimale mate omtrent inlichtingen en verantwoording. De regelingen bevatten, in tegenstelling tot wat in de Wgr is bepaald, geen bepalingen omtrent het verstrekken van door de raad gevraagde inlichtingen (art.16.1 en art.17), het ter verantwoording worden geroepen door de raad over gevoerd beleid (art.16.3), bevoegdheden van de raad inzake ontslag verlening (art.16.5). Daarnaast moet geconcludeerd worden dat de artikelen 34 en 35 omtrent begroting en jaarrekening niet nauwkeurig nageleefd worden zoals bepaald in de Wgr. Ook de openbaarheid van stukken (art.35.2) is niet gewaarborgd.

De aanbevelingen in formele zin luiden:

- In beide regelingen een bepaling opnemen ten aanzien van het verstrekken van inlichtingen aan de raad door het gemeenschappelijke orgaan c.q. de portefeuillehouders, volgens Wgr art.16 en 17.
- In beide regelingen een bepaling opnemen ten aanzien van de begroting en jaarrekening volgens Wgr art.34 en 35.
- In de regelingen een artikel opnemen inzake de ter inzage legging en algemene verkrijgbaarheid (openbaarheid) van stukken volgens Wgr art. 35.2

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het niet aanpassen van de regelingen in principe zonder gevolgen blijft, aangezien de Gemeentewet en Wgr onveranderd van toepassing zijn. Daarnaast is het opnemen van de bovenstaande bepalingen een puur formele stap, die uitvoering hiervan niet zonder meer garandeert. Implementatie hiervan dient uiteraard in informele zin tot stand te komen.

Informeel

Naast het voldoen aan de formele bepalingen, zoals deze in de wet zijn vastgelegd, is gebleken dat in het netwerk behoefte bestaat aan een aantal verbeterlagen en veranderingen die de informele posities aangaan. Hierbij gaat het voornamelijk om de geconstateerde verschillen in perceptie tussen raadsleden en portefeuillehouders omtrent belang en meerwaarde van de gemeenschappelijke regelingen enerzijds en hiaten in verantwoording en informatievoorziening anderzijds. Tevens is rekening gehouden met het oog op de toekomst en het invulling geven aan de procesondersteuning van samenwerking op grotere, West-Brabantse schaal. Welke aanpassingen dit zijn en wat daarmee wordt nagestreefd, wordt onderstaand beschreven. Hierbij wordt opgemerkt dat sommige van onderstaande aanbevelingen reeds recent uitvoering hebben gekregen door het regiobureau, andere zijn minder eenvoudig te bewerkstelligen indien hier extra middelen en manuren toe vereist zijn. Dit vergt namelijk de instemming van de gemeenteraden bovenop een jaarlijkse inflatiecorrectie, wat niet zonder meer te verwachten valt. De in dit onderzoek beschreven positie van gemeenteraden ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen van het regiobureau verondersteld namelijk niet de inzet van het budgetrecht in positieve zin (het toekennen van middelen) wanneer het in de ogen van raadsleden onevenredige of excessieve bijdragen betreft. Wellicht kan onderliggend stuk ter motivatie dienen.

De aanbevelingen in informele zin luiden:

- De begroting en jaarrekening van Regiobureau Breda dienen tijdig vastgesteld te worden door het gemeenschappelijk orgaan, opdat zij vóór 15 juli aan Gedeputeerde Staten toegestuurd kunnen worden. Hiertoe dient de ontwerpbegroting zes weken vóór vaststelling ervan toegezonden te worden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat zij hun eventuele zienswijze naar voren kunnen brengen. Om de geconstateerde interne vertragingen bij de deelnemende gemeenten teniet te doen, wordt aanbevolen de ontwerpbegroting rechtstreeks aan de griffiers te verzenden. Minimaal zou volstaan moeten worden met een schriftelijke mededeling aan de griffier dat de stukken naar de colleges zijn verstuurd.
- Om zich te verzekeren van tijdige behandeling door de raad of één van de raadscommissies wordt aanbevolen de griffiers een jaarplanning van Regiobureau Breda toe te zenden, met name het vergaderschema van het gemeenschappelijk orgaan, ofwel het portefeuillehoudersoverleg AZ, is hierbij van belang. Hiermee wordt het de deelnemende gemeenteraden mogelijk gemaakt het bespreken van de stukken in de eigen vergadercyclus te verwerken, op de agenda te zetten en daarmee hun eventuele zienswijze vóór vaststelling naar voren te brengen.
- Buiten het tijdig te willen ontvangen van de wettelijk verplichte stukken gaven raadsleden en griffiers te kennen over de mogelijkheid te willen beschikken bepaalde stukken van het gemeenschappelijke orgaan en eventueel de andere portefeuillehoudersoverleggen, zoals de agenda en of verslagen, in te kunnen zien. Om een te grote informatiestroom richting griffiers te voorkomen wordt aanbevolen dit onderwerp bespreekbaar te maken in één van regio-overleggen die de griffiers een aantal keer per jaar houden.
- Om een betere voorbereiding van de portefeuillehouders op de vergaderingen mogelijk te maken, dient Regiobureau Breda de vergaderstukken van de portefeuillehoudersoverleggen ruim van te voren te versturen. Aanbevolen wordt deze twee weken van te voren per post te verzenden aan de portefeuillehouders en gelijktijdig per mail aan de betreffende ambtenaren.
- In verband met de ervaren bestuurlijke drukte in de regio en de geconstateerde 'missing link' met het beleidsveld Milieu bij de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening wordt aanbevolen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn tot samenvoeging van of verdergaande samenwerking met de gemeenschappelijke regeling Milieu en Afval Regio Breda.
- Aangezien grote verschillen bestaan tussen de verschillende deelnemende gemeenten in de wijze waarop informatie wordt verstrekt en verantwoording wordt afgelegd, wordt aanbevolen de gewenste en noodzakelijke terugkoppeling aan de raad te bespreken in de afzonderlijke portefeuillehoudersoverleggen. Hierbij dient minimaal aandacht besteed te worden aan:
 - het eventueel ter inzage leggen van agenda, vergaderstukken en/of verslagen van het gemeenschappelijk orgaan en/of de portefeuillehoudersoverleggen via de griffier;
 - het eventueel ter inzage leggen van het document 'Informatie-uitwisseling' via de griffier;
 - het wettelijk verplicht ter inzage leggen van ontwerpbegroting en optioneel de jaarrekening door de besturen van de deelnemende gemeenten;
 - het tijdig bespreken van de ontwerpbegroting van Regiobureau Breda en de mogelijkheid tot bespreking in de inhoudelijke commissie in plaats van de financiële commissie;
 - het opnemen van de twee regelingen van het regiobureau in de paragraaf Verbonden Partijen van de gemeentelijke begrotingen;

- de eventuele behoefte aan bestuursrapportages waarmee tussentijdse verantwoording mogelijk wordt.
- Om de kennis omtrent Regiobureau Breda en de twee gemeenschappelijke regelingen die het ondersteund enigszins te vergroten, wordt aanbevolen per bestuursperiode een informatieboekje te verstrekken aan zowel raadsleden als portefeuillehouders. Hiermee kunnen zij op de hoogte worden gesteld van de gemeenschappelijke regelingen die het regiobureau ondersteunt, wat zij tot doel hebben, hoe de samenwerking vorm krijgt, welke gemeenten en welke bestuurders hierbij betrokken zijn en wat de rol van het regiobureau hierin is.
 - De ontbrekende kennis bij raadsleden omtrent de Wet gemeenschappelijke regelingen en de deelname van de eigen gemeente aan specifieke gemeenschappelijke regelingen bleek mede debet te zijn aan het gevoel van relatief grote onmacht en afstand bij raadsleden ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. Voorlichting in de regio in samenspraak en samenwerking met andere gemeenschappelijke regelingen (SES, MARB, etc), met name gericht op de inspraakmogelijkheden van de raad (bijvoorbeeld aan de hand van de nota Verbonden Partijen) wordt aanbevolen. Besefende dat dit een intensieve en tijdrovende onderneming betreft, wordt aanbevolen dit te combineren met een algehele verduidelijking omtrent dit thema op West-Brabantse schaal. Eén van de West-Brabantse vergaderingen van 19 gemeenten op raadsniveau zou zich hiervoor lenen.
 - Tenslotte blijkt het low-profile van Regiobureau Breda in deze tijd van nieuwe ontwikkelingen op West-Brabantse schaal en in het huidige digitale tijdperk wat achterhaald. Een site, gekoppeld aan West-Brabantse site (www.west-brabant.eu), waar overigens vele andere gemeenschappelijke regelingen in de regio wél te vinden zijn, wordt dan ook aanbevolen. Met behulp van een internetsite kunnen sommige van de bovengenoemde informatieve hiaten ondervangen worden. Tevens kan de toegankelijkheid tot bepaalde stukken worden bevorderd en in de toekomst biedt het eventueel ruimte tot het versturen van een nieuwsbrief. Ook de openbaarheid van stukken en de verantwoording omtrent gemeentelijke bijdragen kunnen hiermee deels worden gewaarborgd.

BRONNENLIJST

Literatuur en rapporten

- Abma, T. & Veld, R. in 't (red.) (2001). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.
- Babbie, E. (2001). *The Practice of Social Research*. Belmont: Wadsworth.
- Bekkers, V.J.J.M. M. Thaens, V.M.F Homburg, M. de Rooij en J. Ragetlie (2002). *De keerzijde van verbonden netwerken: de relatie overheid-burger in de informatiesamenleving*. Delft: Eburon.
- Belinfante, A.D. & de Reede, J.L. (2002). *Beginnselen van het Nederlandse staatsrecht* (14^e druk). Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Boekhout, G.R. & Verheyden, J.A.C. (2005). *Bestuurlijke en juridische aspecten van samenwerking*. 's Gravenhage: Stichting Stimulansz
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (6^e herziende druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society, the information age: economy, society and culture* (volume 1). Cambridge/Oxford: Blackwell.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Gemeente op maat 2004*. <http://www.cbs.nl> (04/04/06)
- Dahl, R.A.(1956). *A preface to democratic theory*. Chigaco: University Press.
- Dahl, R.A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2, 202-210.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur*. 's Gravenhage: Elsevier.
- Eco, U. (1990). *Hoe schrijf ik een scriptie?* (5^e gewijzigde druk). Amsterdam: Bert Bakker.
- Edwards, A. & Schaap, L. (red.) (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Continho.
- Goorden, C.P.J. (2003). *Algemeen bestuursrecht compact* (4^e herziene druk). 's Gravenhage: Elsevier.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (2^e gewijzigde druk). Delft: Eburon.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M (eds.) (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, E.H. (1997). Policy networks: an overview. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M (eds.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Klijn, E.H. (1998). Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken: de aanpak van naoorlogse wijken in Den Haag en Rotterdam. *Beleidswetenschap*, jrg. 12, nr.2, 149-175.
- Klijn, E.H. (2002). Vertrouwen en samenwerking in netwerken: een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisatiele samenwerking. *Beleidswetenschap*, jrg.16, nr.3, 259-279.
- Klijn, E.H., Bueren, E.M. van & Koppenjan, J.F.M. (2000). *Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, jrg.11, nr.2, 143-167.
- Klijn, E.H. & Twist, M.van (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: Edwards, A. & Schaap, L. (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Continho.
- Kluwer college bundel 2002-2003 Wettteksten II publiekrecht*. (2002) Deventer: Kluwer.
- Krogt, Th.P.W.M. van der & Vroom, C.W. (1995). *Organisatie is beweging* (derde druk). Utrecht: Lemma.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005). *Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*. http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/lokaal_bestuur/binnengemeentelijke/publicaties/verbetering_van, (04/04/06)

- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005). Verbonden partijen. <http://www.finveen.nl/contents/pages/37999/2verbondenpartijen.pdf> (28/09/06)
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Morgan, G. (1992). *Beelden van organisatie*. Schiedam: Scriptum.
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R. & Tuurenhout, M.E. (red.) (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief* (2^e geheel herziene druk). Bussum: Coutinho
- Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Marshfield: Pitman.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with power. Politics and influence in organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pröpper, I., Kessens H. & Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie. Samenwerking decentrale overheden*. Vught: Partners + Pröpper.
- Raad voor het openbaar bestuur (2003). *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*. 's Gravenhage.
- Raad voor het openbaar bestuur (2003). *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op de regionale vraagstukken*. 's Gravenhage.
- Raad voor het openbaar bestuur (1997). *Op de grens van monisme en dualisme*. 's Gravenhage.
- Renkema, J. (2003). *Schrijfwijzer*. 's Gravenhage: Sdu.
- SGBO (1999), *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*. 's Gravenhage.
- Top, K.I. van der (1986). *De Wet gemeenschappelijke regelingen: een oplossing voor de regionale problematiek?* 's Gravenhage: VNG.
- Traag, J.M.E. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?* Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001). *Memorie van toelichting. Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)*. Kamerstuk 27 751. 's Gravenhage: Sdu
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004. Brief ministers met hun standpunt over gevolgen dualisering gemeente- en provinciebestuur voor intergemeentelijke samenwerking op basis Wet gemeenschappelijke regelingen*. Kamerstuk 29 200 VII, nr.56. 's Gravenhage: Sdu

Interne uitgave

- Aelberts-Biemans, J.M.G. (2006). *Samenwerking in de regio. Milieu & Afval Regio Breda*. Nota in het kader van de Hogere BestuursDienstOpleiding AJZ.
- Gemeente Aalburg (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Alphen-Chaam (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Baarle-Nassau (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Breda (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Drimmelen (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Etten-Leur (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Geertruidenberg (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Moerdijk (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Oosterhout (2006). *Programmabegroting 2007*.
- Gemeente Oosterhout (2003). *Verbonden Partijen*.
- Gemeente Werkendam (2006). *Programmabegroting 2007*.

Gemeente Woudrichem (2006). *Programmabegroting 2007*.
Gemeente Zundert (2006). *Programmabegroting 2007*.
Polman, J.M.M. & Van der Velden, P.A.C.M. (2006), *Notitie Polman-van der Velden. Overlegtafel West-Brabant*.
Regiobureau Breda (2000). *Begroting 2001*.
Regiobureau Breda (2002). *Jaarverslag en jaarrekening 2001*.
Regiobureau Breda (2001). *Begroting 2002*.
Regiobureau Breda (2003). *Jaarverslag en jaarrekening 2002*.
Regiobureau Breda (2002). *Begroting 2003*.
Regiobureau Breda (2004). *Jaarverslag en jaarrekening 2003*.
Regiobureau Breda (2003). *Begroting 2004*.
Regiobureau Breda (2005). *Jaarverslag en jaarrekening 2004*.
Regiobureau Breda (2004). *Begroting 2005*.
Regiobureau Breda (2006). *Jaarverslag en jaarrekening 2005*.
Regiobureau Breda (2005). *Begroting 2006*.
Regiobureau Breda (2006). *Begroting 2007*.
Rekenkamercommissie Werkendam (2006). *Grip op verbondenheid*.
Vermeulen, P. (2006). *Regionale samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening*. Regiobureau Breda.
Velden, P.A.C.M. van der (2006). *Regionale Samenwerking West-Brabant*. Portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken Regiobureau Breda.

Internetsites (geraadpleegd tussen april en december 2006)

www.aalburg.nl
www.alphen-chaam.nl
www.baarle-nassau.nl
www.breda.nl
www.cbs.nl
www.drimmelen.nl
www.etten-leur.nl
www.geertruidenberg.nl
www.moerdijk.nl
www.oosterhout.nl
www.overheid.nl
www.vng.nl
www.werkendam.nl
www.west-brabant.eu
www.wetboek-online.nl
www.woudrichem.nl
www.zundert.nl

BIJLAGEN

Bijlage 1 Afkortingenlijst

Bijlage 2 Juridische bepaling Gemeenschappelijke regeling Overlegplatform Regio Breda

Bijlage 3 Juridische bepaling Gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting

Bijlage 4 Informantenlijst

Bijlage 5 Vragenlijst interviews

Bijlage 6 Gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda

Bijlage 7 Bijdragen deelnemende gemeenten

Bijlage 8 Deelnemende gemeenten

Bijlage 9 Participatie deelnemende gemeenten

Bijlage 1 Afkortingenlijst

AZ	Algemene Zaken
BWS	Besluit Woninggebonden Subsidie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Cao	Contactambtenarenoverleg
GDU	Gebundelde doeluitkering
Gem.w.	Gemeentewet
GGA	Gebiedsgerichte aanpak
Grw	Grondwet
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
IVO	Infrastructuur en Openbaar Vervoer
ORB	Overlegplatform Regio Breda
OV	Openbaar Vervoer
Poho	Portefeuillehoudersoverleg
Prov.w.	Provinciewet
PVVP	Provinciaal Verkeer- en Veroersplan
RIA	Regionale Integrale Aanpak Openbaar Vervoer
RO	Ruimtelijke Ordening
Rob	Raad voor het Openbaar Bestuur
RSV	Regionale Samenwerking Volkshuisvesting
TK	Tweede Kamer
VenV	Verkeer en Vervoer
VHV	Volkshuisvesting
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Bijlage 2 Juridische bepaling Gemeenschappelijke regeling Overlegplatform Regio Breda

Karakteristieken van de Regeling voor het Overlegplatform Regio Breda

- A Het Overlegplatform Regio Breda is de vaste infrastructuur voor intergemeentelijk bestuurlijk overleg. Binnen het overlegplatform functioneert voor elk beleidsveld een portefeuillehoudersoverleg.
- B De structuur krijgt de vorm van een gemeenschappelijke regeling met instelling van diverse portefeuillehoudersoverleggen waarbij het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken fungeert als gemeenschappelijk orgaan in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat wil (onder meer) zeggen dat het regiobureau geen rechtspersoonlijkheid heeft.
- C Het personeel dat het Overlegplatform ondersteunt, treedt in dienst van een deelnemende gemeente. De dagelijkse aansturing van de medewerkers wordt verzorgd door de gastgemeente; de inhoudelijk aansturing komt van het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken en de overige portefeuillehoudersoverleggen.
- D Gemeenten besluiten tot deelname aan de gehele regeling. Bij participatie kan een gemeente aan elk portefeuillehoudersoverleg deelnemen.

Overlegplatform Regio Breda

De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de gemeenten Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Moerdijk, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem en Zundert,

ieder voor zover hun bevoegdheden betreffende;

overwegende dat

- de raden van de gemeenten in de Regio Breda hebben uitgesproken dat het met het oog op de behartiging van de belangen van de regio gewenst is dat de gemeenten blijvend met elkaar samenwerken
- die samenwerking - met behoud van gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid en zeggenschap - vorm moet krijgen door:
 - permanente uitwisseling van informatie tussen de samenwerkende gemeenten
 - onderlinge afstemming van gemeentelijk beleid
 - behartiging van de gezamenlijke gemeentegrens overschrijdende belangen
- gezien het karakter van de samenwerking wordt volstaan met een regeling, die recht doet enerzijds aan de autonomie van de gemeenten ten aanzien van de beleidsvaststelling en anderzijds aan de behoefte van de gemeenten aan beleidsafstemming

gelet op de bepalingen van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen

BESLUITEN

de volgende regeling te treffen:

Begripsbepalingen

Artikel 1

Deze regeling verstaat onder:

- | | |
|-------------------------------|---|
| a. de regeling | deze gemeenschappelijke regeling |
| b. een (deelnemende) gemeente | de aan deze regeling deelnemende gemeente |
| c. gemeenschappelijk orgaan | het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken |
| d. deelnemers | leden van een portefeuillehoudersoverleg niet zijnde Algemene Zaken |
| e. ondersteunend bureau | ondersteunend bureau 'Overlegplatform Regio Breda' |
| f. gastgemeente | de deelnemende gemeente die door de overige deelnemende gemeenten is aangewezen voor de uitvoering van de taken die uit deze regeling voortvloeien, te weten de gemeente Breda. |

Artikel 2

Er is een regionaal platform voor bestuurlijk overleg tussen de gemeenten in de regio Breda, genaamd 'Overlegplatform Regio Breda, gevestigd te Breda.

Het gebied van de regeling omvat het grondgebied van de gemeenten.

Doel

Artikel 3

De regeling 'Overlegplatform Regio Breda' heeft tot doel het op doelmatige wijze bewerkstelligen van beleidsinhoudelijke afstemming en samenwerking op verschillende beleidsvelden tussen de deelnemende gemeenten.

Taken en bevoegdheden

Artikel 4

4.1

Per beleidsveld kan een bestuurlijk overlegplatform worden ingesteld, waaraan de portefeuillehouders van de gemeenten kunnen deelnemen. De taken van elk portefeuillehoudersoverleg zijn informatie-uitwisseling en beleidsafstemming tussen de gemeenten, externe belangenbehartiging namens de regio en procesbewaking van gezamenlijk te nemen acties.

4.2

Een portefeuillehoudersoverleg bestaat uit de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten die in hun gemeente verantwoordelijk zijn voor het beleidsterrein. De Raad van elke gemeente wijst uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, een lid voor het portefeuillehoudersoverleg en zijn plaatsvervanger aan. Elk lid van het overleg heeft in de vergaderingen van het overleg een stem.

4.3

Elk portefeuillehoudersoverleg bepaalt aard, inhoud en frequentie van het overleg, en geeft zelf aan of zij behoefte heeft aan ondersteuning door een contactambtenarenoverleg.

4.4

Een portefeuillehoudersoverleg wordt voorgezeten door een van de deelnemers aan het overleg, gekozen door het overleg.

4.5

De volgende portefeuillehoudersoverleggen worden met ingangsdatum van de regeling ingesteld:

- Algemene Zaken
- Verkeer en Vervoer
- Volkshuisvesting
- Ruimtelijke Ordening

Het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken

Artikel 5

5.1

Het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken fungeert als centraal aanspreekpunt van deze regeling.

5.2

Het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken heeft naast haar taak als genoemd in artikel 4 lid 2 tevens als taak het organiseren, coördineren, initiëren en stimuleren van regionaal overleg op de verschillende beleidsterreinen.

Inrichting en taken ondersteunend bureau

Artikel 6

6.1

Ter ondersteuning van het Overlegplatform Regio Breda wordt een ondersteunend bureau ingericht.

6.2

De taken van het ondersteunend bureau bestaan uit:

- het leveren van secretariële en administratieve ondersteuning aan portefeuillehoudersoverleggen
- het vormgeven en onderhouden van het contactambtenarenoverleg
- het optreden als projectleider bij projecten die door een portefeuillehoudersoverleg worden geïnitieerd.

Projecten

Artikel 7

7.1

Elk portefeuillehoudersoverleg kan projecten initiëren in de vorm van nader onderzoek of een tijdelijke gezamenlijke activiteit. Projectvoorstellen worden voorbereid op verzoek van alle of een aantal leden van een portefeuillehoudersoverleg en ter vaststelling aangeboden aan de betreffende gemeenten.

7.2

Elk projectvoorstel omvat de opdracht, doorlooptijd, raming van het benodigd aantal uren c.q. de kosten van het project, de kostenverdeelsleutel en een overzicht van de in te zetten medewerkers. Voor ieder project wordt een projectbegroting gemaakt en een projectadministratie bijgehouden.

7.3

De personele capaciteit wordt geleverd door het ondersteunende bureau, door de deelnemende gemeenten of betrokken van derden. Medewerkers van het ondersteunende bureau sturen projecten procesmatig aan, bewaken de voortgang en de kwaliteit van de rapportages.

7.4

Indien ambtenaren van deelnemende gemeenten worden ingezet voor projecten krijgen de gemeenten de geleverde inzet vergoed. De vergoeding is gebaseerd op het aantal bestede uren maal een vast tarief. De hoogte van dit tarief wordt vastgesteld door het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken.

Personeel en organisatie

Artikel 8

8.1

Het personeel van het ondersteunend bureau is in dienst van de gastgemeente. De medewerkers van het bureau krijgen de rechtspositie en arbeidsvoorwaardenregeling van de gastgemeente.

8.2

Tussen Burgemeester en Wethouders van de gastgemeente en het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken worden jaarlijks schriftelijk, de gemeenten bindende, afspraken gemaakt over de te leveren personele capaciteit en overige facilitaire zaken voor het ondersteunende bureau.

8.3

Het personeel wordt door de gastgemeente na overleg met het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken aangesteld, geschorst en ontslagen binnen de vastgestelde kaders als bedoeld in artikel 8.2.

8.4

Het personeel van het ondersteunend bureau staat portefeuillehoudersoverleg en elk ander portefeuillehoudersoverleg terzijde, bij alles wat aan hen is opgedragen en alles wat zij ter hand nemen.

Financiële bepalingen

Artikel 9

9.1

De gemeenten betalen aan het gemeentebestuur van de gastgemeente bedoeld in artikel 8, lid 2 voor de kosten verbonden aan het hebben en in stand houden van het ondersteunend bureau.

9.2

De kosten van het ondersteunend bureau zoals bedoeld in artikel 8 worden gefinancierd door de deelnemende gemeenten, op basis van een gelijke bijdrage per inwoner.

9.3

De gastgemeente brengt elke gemeente het verschuldigde bedrag jaarlijks in rekening. De gastgemeente zendt in januari van elk jaar een gespecificeerde factuur naar elke gemeente voor het verschuldigde bedrag.

9.4

De gemeenten zullen de bedragen betalen binnen 30 dagen na ontvangst van de betreffende factuur.

9.5

De kosten voor projecten worden in rekening gebracht volgens de afspraken zoals vastgelegd in het projectplan.

Toetreding

Artikel 10

10.1

Een gemeente kan toetreden door toezending aan het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken van een daartoe strekkend besluit van de onderscheiden bestuursorganen van de gemeente.

10.2

In overleg met de toetredende gemeente regelt het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken de voorwaarden waaronder toetreding tot de regeling mogelijk is.

10.3

Het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken zal de financiële gevolgen van de toetreding in beeld brengen en deze ter instemming toezenden aan de deelnemende gemeenten.

10.4

De gemeenten zullen hun besluit binnen zestig dagen na ontvangst van het verzoek om instemming schriftelijk aan het gemeenschappelijk orgaan kenbaar maken. De instemming zal niet zonder redelijke grond worden geweigerd.

10.5

De toetreding is tot stand gekomen wanneer het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken met de toetreding heeft ingestemd en inschrijving door de gemeente in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen heeft plaatsgevonden, tenzij het besluit een latere datum aangeeft.

Uittreding

Artikel 11

11.1

Een gemeente kan uittreden door toezending aan het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken van een daartoe strekkend besluit van de onderscheiden bestuursorganen van de gemeente. Er geldt een opzegtermijn van één kalenderjaar.

11.2

Het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken doet een voorstel aan de raden van de deelnemende gemeenten over de financiële verplichtingen alsmede de overige gevolgen van de uittreding. Tenminste twee/derde van het aantal gemeenten dient daarmee in te stemmen.

11.3

De uittreding treedt in werking terstond nadat de daartoe strekkende besluiten van de onderscheiden bestuursorganen van een gemeente zijn ingeschreven in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, tenzij het besluit een latere datum aangeeft.

Wijziging

Artikel 12

12.1

Het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken kan een voorstel doen aan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten voor wijziging van de regeling.

12.2

Een wijziging is tot stand gekomen, wanneer de bestuursorganen van ten minste drie/vierde van het aantal deelnemende gemeenten zich voor hebben verklaard.

12.3

De wijziging treedt in werking op de eerste dag nadat de besluiten daartoe zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, tenzij het besluit een latere datum aangeeft.

Opheffing

Artikel 13

13.1

De regeling wordt opgeheven wanneer de raden van tenminste drie/vierde van het aantal deelnemende gemeenten daartoe besluiten.

13.2

De opheffing gaat in op de eerste dag nadat de besluiten daartoe zijn opgenomen in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

13.3

In geval van opheffing van de regeling doet het portefeuillehoudersoverleg Algemene Zaken de deelnemende gemeenten voorstellen voor de financiële afwikkeling.

Slotbepalingen

Artikel 14

Het gemeentebestuur van de gemeente Breda zendt namens de deelnemende gemeenten de regeling, als ook de besluiten tot wijziging en opheffing van de regeling aan Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

Artikel 15

15.1

De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd en treedt in werking op de eerste dag na opname in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

15.2

De regeling kan worden aangehaald, als 'Gemeenschappelijke Regeling Overlegplatform Regio Breda'.

Bijlage 3 Juridische bepaling Gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting

Karakteristieken van de regeling voor de uitvoering van de taken op het gebied van Volkshuisvesting.

- A De regeling voor het beleidsveld Volkshuisvesting wordt ingesteld voor de uitvoering van een aantal taken die voor de regiogemeenten moeten worden beheerd.
- B De structuur krijgt de vorm van een gemeenschappelijke regeling zonder meer. Dat wil (onder meer) zeggen dat het geen rechtspersoonlijkheid heeft en het karakter draagt van een publiekrechtelijke overeenkomst tussen gemeenten.
- C Het personeel dat de volkshuisvestingstaken uitvoert, treedt in dienst van een deelnemende gemeente. De dagelijkse aansturing van de medewerkers wordt verzorgd door de gastgemeente; de inhoudelijk aansturing komt van het portefeuillehoudersoverleg.
- D Gemeenten besluiten individueel over deelname aan de regeling. Men is niet verplicht om aan alle taken deel te nemen. Het Besluit Woninggebonden Subsidies wordt bijvoorbeeld voor 9 van de 12 gemeenten uitgevoerd.

Regeling voor de regionale samenwerking bij de uitvoering van taken op het gebied van Volkshuisvesting

De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de gemeenten:

- (1) Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Drimmelen, Geertruidenberg, Moerdijk, Werkendam, Woudrichem en Zundert,
- (2) Oosterhout en Etten-Leur

ieder voor zover hun bevoegdheden betreffende;

overwegende dat:

- er een portefeuillehoudersoverleg Volkshuisvesting bestaat, waaraan de gemeenten onder (1) en (2) genoemd kunnen deelnemen
- de gemeenten in het portefeuillehoudersoverleg komen tot afstemming van het lokaal te voeren volkshuisvestingsbeleid
- het beleidsterrein volkshuisvesting tevens beheerstaken omvat die om gezamenlijke uitvoering vragen
- de gemeenten deze taken tegen vergoeding van kosten wensen te laten uitvoeren door één van de door henzelf aan te wijzen deelnemende gemeenten

gelet op de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen

BESLUITEN

tot het aangaan van de volgende gemeenschappelijke regeling:

Begripsbepalingen

Artikel 1

Deze regeling verstaat onder:

- | | |
|-------------------------------|---|
| a. de regeling | deze gemeenschappelijke regeling |
| b. een (deelnemende) gemeente | de aan deze regeling deelnemende gemeente |
| c. aantal inwoners | het meest recente door het Centraal Bureau voor de Statistiek bekend gemaakte bevolkingscijfer van de gemeente |
| d. gastgemeente | de deelnemende gemeente die door de overige deelnemende gemeenten is aangewezen voor de uitvoering van de taken van deze regeling, te weten de gemeente Breda |
| e. budgethouderschap | het beheer van de gelden die ten behoeve van de volkshuisvesting aan de e. deelnemende gemeenten beschikbaar zijn gesteld |

Artikel 2

Er is een beheersorganisatie, genaamd "Regionale Samenwerking Volkshuisvesting".

Deze is gevestigd te Breda.

Het gebied van de beheersorganisatie omvat het grondgebied van de deelnemende gemeenten.

Doel

Artikel 3

De regeling heeft tot doel uitvoering te geven aan de volkshuisvestingstaken waarvan de afzonderlijke gemeenten hebben besloten deze gezamenlijk uit te voeren. Gezamenlijke uitvoering kan tot stand komen op grond van doelmatigheidsredenen of doordat dit door andere (overheids-)instellingen wordt opgelegd.

Taken en bevoegdheden

Artikel 4

4.1

De beheerstaken zijn in elk geval de volgende:

- a. het doen van onderzoek naar de regionale woningbehoefte;
- b. het adviseren aan het portefeuillehoudersoverleg volkshuisvesting over de regionale woningbehoefte ten behoeve van haar advisering aan GS over verdeling van programma's te bouwen en te verbeteren gesubsidieerde woningen (artikel 4 hoofdstuk II BWS);
- c. het opstellen van regionale volkshuisvestingsplannen en meerjarenprogramma's;
- d. het in opdracht van de gemeenten uitvoeren van het Besluit Woninggebonden Subsidies, voor zover dit een taak is van de gemeenten;
- e. het namens de deelnemende gemeenten verzorgen van de verantwoording richting Rijk (hoofdstuk III BWS);
- f. de afhandeling van de verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan in het kader hoofdstuk IV BWS (verlening geldelijke steun aan belanghebbenden) en het voeren van de bijbehorende verplichtingen- en kasadministratie, c.q. budgetbeheer;
- g. het verstrekken van evaluatie informatie aan het Rijk op grond van het BWS (hoofdstuk VI BWS);
- h. het bevorderen van een gezamenlijk woonruimte verdelingsbeleid, op basis van (richtlijnen voor) een regionale registratie van woningzoekenden en leegstaande woningen;
- i. het beheren van de taken die voortvloeien uit andere subsidieverordeningen, zoals de Verordening Duurzaam Bouwen

4.2

Gemeenten kunnen per beheerstaak intekenen. Voor de beheerstaken in het kader van het Besluit Woninggebonden Subsidies komen alleen de gemeenten in de aanhef van deze Regeling onder (1) genoemd in aanmerking. Voor alle overige taken komen gemeenten onder (1) en (2) van de aanhef in aanmerking.

Bestuurlijke en organisatorische structuur

Artikel 5

5.1

Er is een portefeuillehoudersoverleg, dat door de deelnemende gemeenten is gemachtigd om binnen de kaders van deze regelingen de noodzakelijke besluiten te nemen voor zover niet uitdrukkelijk anders is bepaald.

5.2.

Het portefeuillehoudersoverleg wordt bij de uitvoering van haar werkzaamheden genoemd in artikel 4.1 ondersteund door een ambtelijke organisatie.

5.3

Het portefeuillehoudersoverleg coördineert, initieert en ziet toe op een goede uitvoering van de beheerstaken.

5.4

Het portefeuillehoudersoverleg bestaat uit de portefeuillehouders Volkshuisvesting van de deelnemende gemeenten.

5.5

Elke gemeente wijst de portefeuillehouder en diens plaatsvervanger aan. Elk lid heeft in het overleg een stem.

5.6

Het portefeuillehoudersoverleg wordt voorgezeten door een van de deelnemende portefeuillehouders aan het overleg.

Personeel en organisatie

Artikel 6

6.1

Het personeel van de beheersorganisatie is in dienst van de gastgemeente en valt daardoor onder de rechtspositieregeling van die gemeente.

6.2

Tussen Burgemeester en Wethouders van de gastgemeente en het portefeuillehoudersoverleg worden jaarlijks schriftelijk, de gemeenten bindende, afspraken gemaakt over de te leveren personele capaciteit en overige facilitaire zaken voor de beheersorganisatie.

6.3

Het personeel wordt door de gastgemeente na overleg met het portefeuillehoudersoverleg aangesteld, geschorst en ontslagen binnen de vastgestelde kaders als bedoeld in artikel 6.2.

6.4

Het personeel van de beheersorganisatie staat het portefeuillehoudersoverleg terzijde bij alles wat aan hem is opgedragen en alles wat deze ter hand neemt.

Financiële bepalingen

Artikel 7

7.1

De gastgemeente ziet erop toe dat er jaarlijks een begroting en een rekening wordt gemaakt, waarin de kosten en opbrengsten per deeltaak, alsmede kosten van de beheersorganisatie, inzichtelijk worden gemaakt en waarin staat hoe de bijdrage van elke gemeente is opgebouwd c.q. samengesteld.

7.2

De kosten van de beheersorganisatie worden door de gastgemeente verhaald op de deelnemende gemeenten, via een bijdrage per inwoner.

Wijze van betaling

Artikel 8

8.1

De gastgemeente zal het door elke gemeente verschuldigde bedrag jaarlijks aan de betreffende gemeente in rekening brengen. De gastgemeente zal daartoe in januari van elk jaar een deugdelijk gespecificeerde factuur naar elke gemeente toezenden voor het verschuldigde bedrag.

8.2

De gemeenten zullen de bedragen betalen binnen 30 dagen na ontvangst van de betreffende factuur.

8.3

Overschrijding van een betalingstermijn door een of meerdere gemeenten van een factuur op grond van vermoede inhoudelijke onjuistheid van die factuur geeft de gastgemeente niet het recht zijn prestaties op te schorten c.q. te beëindigen.

Artikel 9

De gastgemeente draagt zorg voor het toezenden van rapportages, vergaderverslagen, onderzoeksresultaten e.d. aan het portefeuillehoudersoverleg en de gemeenten en verstrekt gevraagd en ongevraagd inlichtingen die voor de uitvoering van de beheerstaken van belang zijn.

Toetreding

Artikel 10

10.1

Een gemeente kan toetreden door toezending aan het portefeuillehoudersoverleg van een daartoe strekkend besluit van de onderscheiden bestuursorganen van de gemeente.

10.2

In overleg met de toetredende gemeente regelt het portefeuillehoudersoverleg de voorwaarden waaronder toetreding tot de regeling mogelijk is.

10.3

Het portefeuillehoudersoverleg zal de financiële gevolgen van de toetreding in beeld brengen en deze ter instemming toezenden aan de deelnemende gemeenten.

10.4

De gemeenten zullen hun besluit binnen zestig dagen na ontvangst van het verzoek om instemming schriftelijk aan het portefeuillehoudersoverleg kenbaar maken. De instemming zal niet zonder redelijke grond worden geweigerd.

10.5

De toetreding treedt in werking terstond nadat de daartoe strekkende besluiten van de onderscheiden bestuursorganen van een gemeente zijn ingeschreven in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, tenzij het besluit een latere datum aangeeft.

Uittreding

Artikel 11

11.1

Een gemeente kan uittreden door toezending aan het portefeuillehoudersoverleg van een daartoe strekkend besluit van de onderscheiden bestuursorganen van de gemeente. Er geldt een opzegtermijn van één kalenderjaar.

11.2

Het portefeuillehoudersoverleg doet een voorstel aan de raden van de deelnemende gemeenten over de financiële verplichtingen alsmede de overige gevolgen van de uittreding. Tenminste twee/derde van het aantal gemeenten dient daarmee in te stemmen.

11.3

De uittreding treedt in werking terstond nadat de daartoe strekkende besluiten van de onderscheiden bestuursorganen van een gemeente zijn ingeschreven in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, tenzij het besluit een latere datum aangeeft.

Wijziging

Artikel 12

12.1

Het portefeuillehoudersoverleg kan een voorstel doen aan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten voor wijziging van de regeling.

12.2

Een wijziging is tot stand gekomen wanneer de bestuursorganen van tenminste drie/vierde van het aantal deelnemende gemeenten zich voor hebben verklaard.

12.3

De wijziging treedt in werking op de eerste dag nadat de besluiten daartoe zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, tenzij het besluit een latere datum aangeeft.

Opheffing

13.1

De regeling wordt opgeheven wanneer de raden van tenminste drie/vierde van het aantal deelnemende gemeenten daartoe besluiten.

13.2

De opheffing gaat in op de eerste dag nadat de besluiten daartoe zijn opgenomen in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

13.3

In geval van opheffing van de regeling doet het portefeuillehoudersoverleg de deelnemende gemeenten voorstellen voor de financiële afwikkeling.

Overgangsbepaling

Artikel 14

De gastgemeente Breda treedt in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten en onder toezicht van het portefeuillehoudersoverleg Volkshuisvesting in de rechten en plichten van het voormalige Stadsgewest Breda voor het onderdeel Volkshuisvesting.

Slotbepalingen

Artikel 15

Het gemeentebestuur van de gemeente Breda zendt namens de deelnemende gemeenten de regeling, als ook de besluiten tot wijziging en opheffing van de regeling aan Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant.

Artikel 16

16.1

De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd en treedt in werking op de eerste dag na opname in het register als bedoeld in artikel 27 lid 2 van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen.

16.2

De regeling kan worden aangehaald als 'Gemeenschappelijke Regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting'.

Bijlage 4 Informantenlijst

Aan het onderzoek hebben bijgedragen:

Mw. E.J.M. De Jong-Stabel, oud-voorzitter VHV, oud-wethouder gemeente Alphen-Chaam
Dhr. C.C. Kerremans, portefeuillehouder RO, V&V en VHV, wethouder gemeente Baarle-Nassau
Dhr. P.A.C.M. van der Velden, voorzitter AZ, burgemeester gemeente Breda
Dhr. J. Oomen, portefeuillehouder RO, wethouder gemeente Breda
Dhr. H.A.M. van der Heijden, oud-voorzitter V&V en VHV, oud-wethouder gemeente Etten-Leur
Dhr. M.J.A. Meijer, portefeuillehouder AZ, burgemeester gemeente Geertruidenberg
Mw. M. de Wit-Greuter, voorzitter V&V, wethouder gemeente Moerdijk
Dhr. Y.C.M.G. de Boer, voorzitter RO, wethouder gemeente Oosterhout
Dhr. J.J. Luteijn, portefeuillehouder RO en VHV, wethouder gemeente Werkendam
Dhr. B. de Peuter, portefeuillehouder RO, wethouder gemeente Woudrichem
Dhr. J. Kant, oud-portefeuillehouder RO en VHV, oud-wethouder gemeente Woudrichem
Dhr. P.R.M. van de Wiel, portefeuillehouder RO, V&V en VHV, interim-wethouder gemeente Zundert

Dhr. N. van Mourik, raadsgriffier, gemeente Breda
Dhr. W.C.M. Voeten, raadsgriffier, gemeente Etten-Leur
Mw. K.M.C. Millenaar-Rammelaere, raadsgriffier, gemeente Geertruidenberg
Dhr. J. Frankevijle, raadsgriffier, gemeente Oosterhout
Mw. R. Verschuren, plaatsvervangend raadsgriffier, gemeente Oosterhout
Dhr. I. Bakker, raadsgriffier, gemeente Werkendam

Dhr. /mw. x, raadslid gemeente Alphen-Chaam
Dhr. C.J.M. Raats, raadslid CDA, gemeente Baarle-Nassau.
Mw. M.H. van Breugel-de Wit, raadslid VVD, gemeente Etten-Leur
Dhr. M.F. Velds, raadslid D66, gemeente Oosterhout
Dhr. G.J. Paans, raadslid CDA, gemeente Werkendam

Dhr. J. Alderliesten, coördinator Regiobureau Breda
Mw. M. van Bers, beleidsmedewerker Regiobureau Breda
Dhr. P.J.F.M. Vermeulen, secretaris Regiobureau Breda

Bijlage 5 Vragenlijst interviews

Onderstaande is een overzicht van de vragen aan de portefeuillehouders. Voor griffiers, raadsleden en medewerkers van Regiobureau Breda is de inhoud van de vragen ongewijzigd, al zijn de vragen aangepast aan hun functie en situatie.

1. Algemeen

- a. Kunt u zichzelf even kort introduceren?
- b. In hoeverre heeft u in uw functie te maken met gemeenschappelijke regeling in het algemeen en specifiek met de regelingen van Regiobureau Breda?
- c. Waarom is er volgens u na het opheffen van het Stadsgewest Breda gekozen voor *lichte* gemeenschappelijke regelingen op het gebied van V&V, RO en VHV?

2. Samenwerking gemeenten/doelen/afhankelijkheden/belangen

- a. Waarom neemt uw gemeente deel aan de gemeenschappelijke regelingen Overlegplatform Regio Breda en Regionale Samenwerking Volkshuisvesting?
- b. Welke doelen streeft uw gemeente na met deze intergemeentelijke samenwerking?
- c. Welke middelen maken uw gemeente afhankelijk van andere gemeenten binnen deze samenwerking? En andersom?

3. Posities

- a. Hoe ziet u de positie van uw eigen gemeente binnen het platform ten opzichte van de andere?
- b. Hoe ziet u uw positie ten opzichte van de eigen gemeenteraad met betrekking tot deze regeling?
- c. Is er bij de raad net zoveel/weinig draagvlak voor de gemeenschappelijke regelingen als bij het college?

4. Informatievoorziening

- a. Bestaan er regels omtrent de informatievoorziening naar de raad over deze regelingen? Zo ja, hoe luiden deze?
- b. Voorziet u uw raad van informatie over de samenwerking binnen de regelingen? Zo ja, op welk wijze en hoe vaak?
- c. Maakt u daarbij gebruik van een of meerdere strategieën? Zo ja, welke dan? En waarom?

5. Besluitvorming

- a. In hoeverre komt besluitvorming voor in de genoemde regelingen?
- b. Wordt dit dan teruggekoppeld aan de raden?
- c. Komt het voor dat besluitvorming bewust wordt tegengewerkt vanuit één of meerdere colleges?
- d. Komt het voor dat besluitvorming bewust wordt geblokkeerd door één of meerdere raden?
- e. Denkt u dat betere informatievoorziening deze conflicten en blokkades kan voorkomen?

6. *Dualisme*

- a. Het dualisme heeft de verhouding tussen raad en college formeel veranderd. Welke gevolgen heeft dit in de bestuurspraktijk voor lichte gemeenschappelijke regelingen?
- b. Denkt u dat door de ontvlechting en nevenschiktheid van beide organen de verantwoordingsplicht van het college naar de raad in belang is toegenomen?
- c. Denkt u dat door de grotere afstand tussen raad en college betrokkenheid van de raad bij intergemeentelijke samenwerking is veranderd? Zo ja hoe?

7. *Regiobureau Breda*

- a. Hoe ziet u de rol van Regiobureau Breda?
- b. Neemt het regiobureau de informatievoorziening naar de raden op zich?
- c. Zou eenduidige informatievoorziening vanuit het regiobureau naar de raad een toegevoegde waarde zijn? Op welke wijze?

8. *Afronding*

- a. Heeft u zelf nog zaken die u zou willen toevoegen aan dit gesprek? Of waar u van gedacht had, dat ik ze zou vragen?
- b. Kunt u mij zeggen welk raadslid in uw gemeente vanuit zijn functie betrokken is bij regionale samenwerking of deze gemeenschappelijke regeling?
- c. Bedankt!

Bijlage 6 Gemeenschappelijke regelingen in de regio Breda

Onderstaande lijst is géén complete weergave van gemeenschappelijke regelingen in de regio, maar een overzicht van de meest belangrijke regelingen, waar meerdere van de 12 regio Breda gemeenten aan deelnemen:

- Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (26)
- Gemeenschappelijke Regeling Regionale Ambulancevoorziening Midden- en West-Brabant (26)
- Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg West-Brabant (GGD) (18)
- Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (SES) (18)
- Gemeenschappelijke Regeling Regionale Brandweer Breda (12)
- Gemeenschappelijke Regeling Overlegplatform Breda (12) *
- Gemeenschappelijke Regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting (9 en 11) *
- Gemeenschappelijke Regeling Milieu en Afval Regio Breda (MARB) (12)
- Gemeenschappelijke Regeling Regionale Milieudienst West-Brabant (RMD) (23)
- Gemeenschappelijke Regeling Beheer en ontwikkeling Kleinschalig Collectief Vervoer West-Brabant (KCV) (18)
- Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap WAVA (GO!) (6)
- Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap West-Noord-Brabant (9)
- Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Indicatie Orgaan Regio Breda (RIO thans CIZ) (9)

* regelingen ondersteund door Regiobureau Breda
() aantal deelnemende gemeenten

Bijlage 7 Bijdragen deelnemende gemeenten

Gemeenschappelijke Regeling Overlegplatform Regio Breda 2005

Gemeente	Aantal inwoners per 1 januari 2004	Gefactureerde bijdrage incl. BTW	Voorgestelde afrekening incl. BTW
<i>per inwoner</i>		€ 1,182	€ 1,123
Aalburg	12.206	€ 14.424	€ 13.710
Alphen-Chaam	9.415	€ 11.126	€ 10.575
Baarle-Nassau	6.566	€ 7.759	€ 7.375
Breda	165.831	€ 195.970	€ 186.265
Drimmelen	26.655	€ 31.499	€ 29.940
Etten-Leur	39.643	€ 46.848	€ 44.528
Geertruidenberg	20.947	€ 24.754	€ 23.528
Moerdijk	36.744	€ 43.422	€ 41.272
Oosterhout	53.137	€ 62.794	€ 59.685
Werkendam	26.366	€ 31.158	€ 29.615
Woudrichem	14.394	€ 17.010	€ 16.168
Zundert	20.341	€ 24.038	€ 22.848
		€ 510.802	€ 485.508

Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Volkshuisvesting 2005

Gemeente	Aantal inwoners per 1 januari 2004	Gefactureerde bijdrage incl. BTW	Voorgestelde afrekening incl. BTW
<i>per inwoner</i>		€ 0,032	€ 0,013
Aalburg	12.206	€ 396	€ 156
Alphen-Chaam	9.415	€ 306	€ 120
Baarle-Nassau	6.566	€ 213	€ 84
Drimmelen	26.655	€ 865	€ 340
Etten-Leur	39.643	€ 1.287	€ 506
Geertruidenberg	20.947	€ 680	€ 268
Moerdijk	36.744	€ 1.193	€ 469
Oosterhout	53.137	€ 1.725	€ 679
Werkendam	26.366	€ 856	€ 337
Woudrichem	14.394	€ 467	€ 184
Zundert	20.341	€ 660	€ 260
		€ 8.648	€ 3.403

Gemeenschappelijke Regeling BWS 2005

Gemeente	Aantal inwoners per 1 januari 2004	Gefactureerde bijdrage incl. BTW	Voorgestelde afrekening incl. BTW
<i>per inwoner</i>		€ 0,217	€ 0,179
Aalburg	12.206	€ 2.644	€ 2.187
Alphen-Chaam	5.439	€ 1.178	€ 974
Baarle-Nassau	6.566	€ 1.423	€ 1.176
Drimmelen	26.655	€ 5.775	€ 4.776
Geertruidenberg	20.947	€ 4.538	€ 3.753
Moerdijk	36.744	€ 5.165	€ 4.271
Werkendam	26.366	€ 5.712	€ 4.724
Woudrichem	14.394	€ 3.118	€ 2.579
Zundert	20.341	<u>€ 4.407</u>	<u>€ 3.644</u>
		€ 33.960	€ 28.085

Totale bijdrage aan Regiobureau Breda per
deelnemende gemeente 2005

Gemeente	Gefactureerde bijdrage incl. BTW
Aalburg	€ 17.464
Alphen-Chaam	€ 12.610
Baarle-Nassau	€ 9.395
Breda	€ 195.970
Drimmelen	€ 38.139
Etten-Leur	€ 48.135
Geertruidenberg	€ 29.972
Moerdijk	€ 49.780
Oosterhout	€ 64.519
Werkendam	€ 37.726
Woudrichem	€ 20.595
Zundert	<u>€ 29.105</u>
	€ 553.410

Bron: Jaarverslag en jaarrekening Regiobureau Breda, 2005.

Bijlage 8 Deelnemende gemeenten

Hoewel beide gebaseerd zijn op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek per 1 januari 2004, verschillen de inwonersaantallen in bijlage 7 van die in bijlage 8. Omdat het om kleine verschillen gaat, die het doel van de bijlagen niet aantasten, is gekozen deze verschillen verwaarloosbaar te achten.

Regio Breda

De regio Breda bestaat uit de volgende twaalf Noord-Brabantse gemeenten: Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Moerdijk, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem, en Zundert.



Kerncijfers per 1 januari 2004	Regio Breda	Noord-Brabant	Nederland
Aantal inwoners	432.465	2.406.994	16.258.032
Oppervlakte (km ²)	1.108,37	5.081,76	41.527,95
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	390	489	481
Inwoners naar stedelijkheid			
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	36.980	231.550	3.104.110
<i>sterk stedelijk gebied</i>	98.280	512.510	3.658.490
<i>matig stedelijk gebied</i>	97.250	512.270	2.898.190
<i>weinig stedelijk gebied</i>	92.290	621.180	3.203.130
<i>niet stedelijk gebied</i>	107.680	529.490	3.394.110

Gemeente Aalburg

De gemeente bestaat uit de kernen Wijk en Aalburg, Veen, Genderen, Eethen, Babyioniënbroek, Meeuwen en Drongelen.



Kerncijfers per 1 januari 2004	
Aantal inwoners	12.204
Oppervlakte (km ²)	53,13
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	242
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	-
<i>weinig stedelijk gebied</i>	2.270
<i>niet stedelijk gebied</i>	9.930

Gemeente Alphen-Chaam

De gemeente bestaat uit de kernen Alphen, Chaam, Galder en Strijbeek.

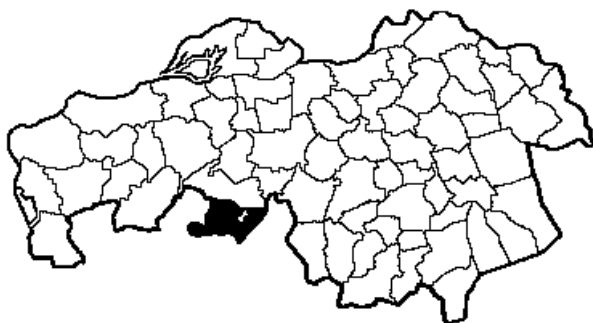


Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	9.414
Oppervlakte (km ²)	93,64
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	101
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	-
<i>weinig stedelijk gebied</i>	-
<i>niet stedelijk gebied</i>	9.410

Gemeente Baarle-Nassau

De gemeente bestaat uit de kernen Baarle-Nassau, Ulicoten en Castelré. Binnen het grondgebied van de gemeente is een aantal Belgische enclaves gelegen, behorend tot de gemeente Baarle-Hertog. Een deel van Baarle-Nassau is een enclave op Belgisch grondgebied (Zondereigen).



Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	6.545
Oppervlakte (km ²)	76,3
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	86
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	-
<i>weinig stedelijk gebied</i>	1.390
<i>niet stedelijk gebied</i>	5.160

Gemeente Breda

De gemeente bestaat uit de hoofdkern Breda, Prinsenbeek, Teteringen, Bavel en Ulvenhout.



Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	166.035
Oppervlakte (km ²)	129,15
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	1.309
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	36.980
<i>sterk stedelijk gebied</i>	57.770
<i>matig stedelijk gebied</i>	38.990
<i>weinig stedelijk gebied</i>	24.200
<i>niet stedelijk gebied</i>	8.100

Gemeente Drimmelen

De gemeente bestaat uit de kernen Drimmelen, Hooge Zwaluwe, Lage Zwaluwe, Terheijden, Made en Wagenberg.



Kerncijfers per 1 januari 2004	
Aantal inwoners	26.663
Oppervlakte (km ²)	119,2
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	277
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	4.780
<i>weinig stedelijk gebied</i>	11.560
<i>niet stedelijk gebied</i>	10.320

Gemeente Etten-Leur



Kerncijfers per 1 januari 2004	
Aantal inwoners	39.657
Oppervlakte (km ²)	55,88
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	715
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	17.010
<i>matig stedelijk gebied</i>	13.940
<i>weinig stedelijk gebied</i>	6.230
<i>niet stedelijk gebied</i>	2.470

Gemeente Geertruidenberg

De gemeente bestaat uit de kernen Raamsdonksveer, Geertruidenberg en Raamsdonk.



Kerncijfers per 1 januari 2004	
Aantal inwoners	20.940
Oppervlakte (km ²)	29,86
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	775
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	7.120
<i>weinig stedelijk gebied</i>	11.150
<i>niet stedelijk gebied</i>	2.670

Gemeente Moerdijk

De gemeente bestaat uit de volgende kernen Zevenbergen, Zevenbergschenhoek, Langeweg, Standdaarbuiten, Willemstad, Klundert, Moerdijk, Oudemolen, Fijnaart en Heijningen.



Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	36.775
Oppervlakte (km ²)	183,99
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	231
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	1.250
<i>matig stedelijk gebied</i>	8.970
<i>weinig stedelijk gebied</i>	10.920
<i>niet stedelijk gebied</i>	15.640

Gemeente Oosterhout

De gemeente bestaat uit de hoofdkern Oosterhout en de kleine kernen Dorst, Oosteind en Den Hout.

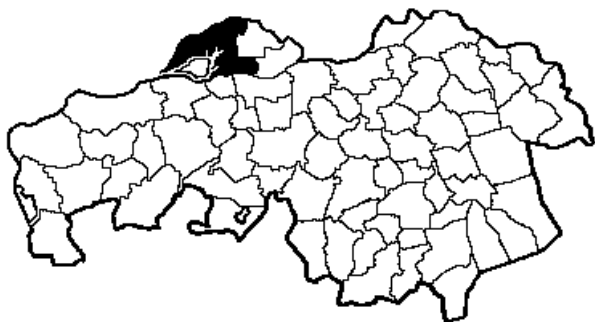


Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	53.121
Oppervlakte (km ²)	73,09
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	742
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	22.250
<i>matig stedelijk gebied</i>	18.000
<i>weinig stedelijk gebied</i>	6.180
<i>niet stedelijk gebied</i>	6.690

Gemeente Werkendam

De gemeente bestaat uit de kernen Werkendam, Dussen, Hank, Sleeuwijk en Nieuwendijk.



Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	26.373
Oppervlakte (km ²)	121,73
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	251
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	5.450
<i>weinig stedelijk gebied</i>	8.410
<i>niet stedelijk gebied</i>	12.520

Gemeente Woudrichem

De gemeente bestaat uit de kernen Woudrichem, Almkerk, Andel, Giessen/Oudendijk, Rijswijk, Uitwijk, Waardhuizen en Uppel.



Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	14.307
Oppervlakte (km ²)	51,65
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	289
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	-
<i>weinig stedelijk gebied</i>	610
<i>niet stedelijk gebied</i>	13.700

Gemeente Zundert

De gemeente bestaat uit de kernen Zundert, Rijsbergen, Wernhout, Klein Zundert en Achtmaal.



Kerncijfers per 1 januari 2004

Aantal inwoners	20.431
Oppervlakte (km ²)	120,75
Bevolkingsdichtheid (p/km ²)	170
Inwoners naar stedelijkheid	
<i>zeer sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>sterk stedelijk gebied</i>	-
<i>matig stedelijk gebied</i>	-
<i>weinig stedelijk gebied</i>	9.370
<i>niet stedelijk gebied</i>	11.070

Bron: CBS, 2004.

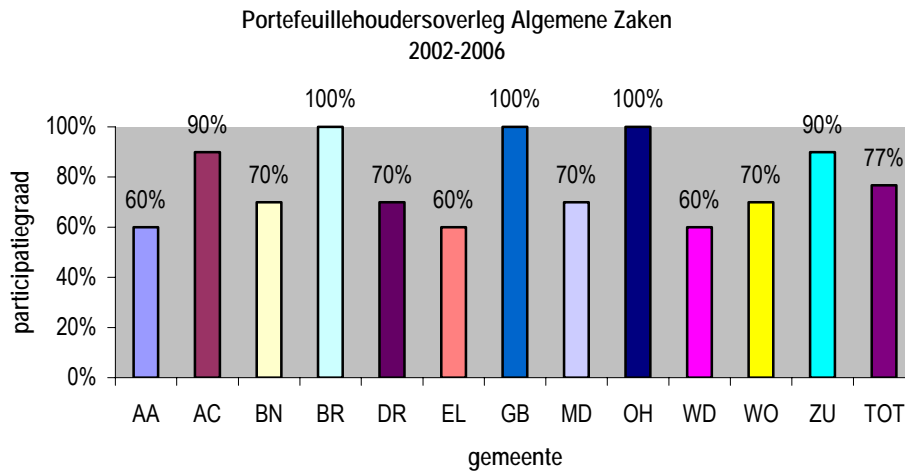
Bijlage 9 Participatie deelnemende gemeenten

Op basis van presentielijsten van alle bestuurlijke en ambtelijke overleggen in de afgelopen jaren is de participatiegraad per beleidsveld en per deelnemende gemeenten in kaart gebracht.

Legenda

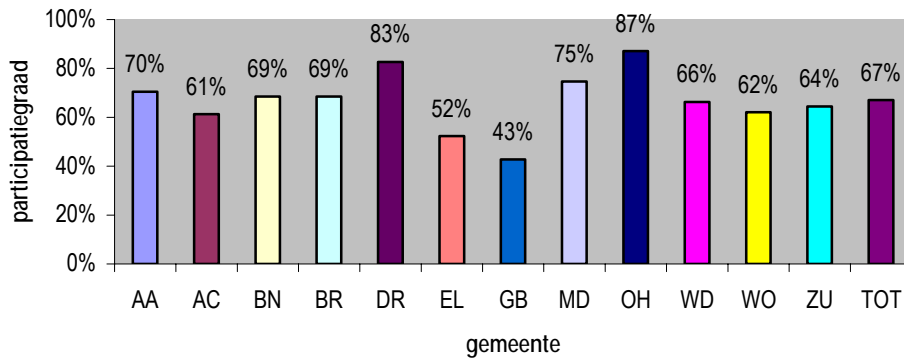
- AA = Aalburg
- AC = Alphen-Chaam
- BN = Baarle-Nassau
- BR = Breda
- DR = Drimmelen
- EL = Etten-Leur
- GB = Geertruidenberg
- MD = Moerdijk
- OH = Oosterhout
- WD = Werkendam
- WO = Woudrichem
- ZU = Zundert
- TOT = Totaal

Algemene Zaken

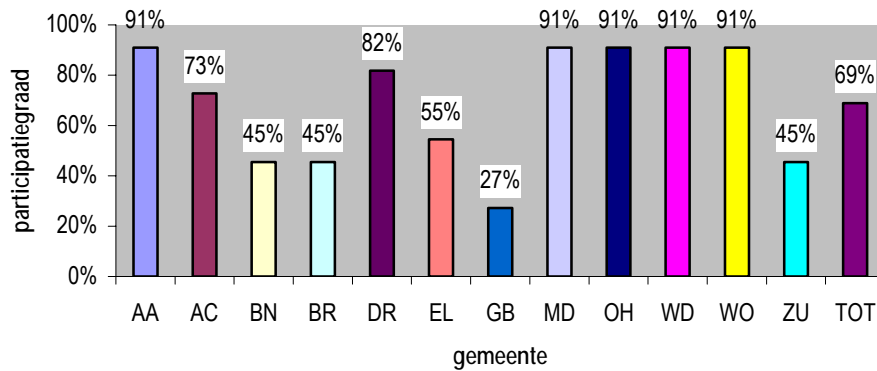


Ruimtelijke Ordening

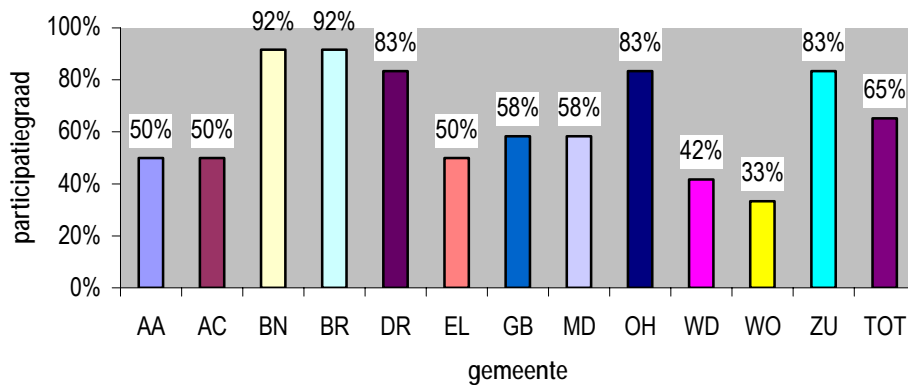
Gemiddelde Ruimtelijke Ordening
2004-2006



Portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening
2004 - 2006

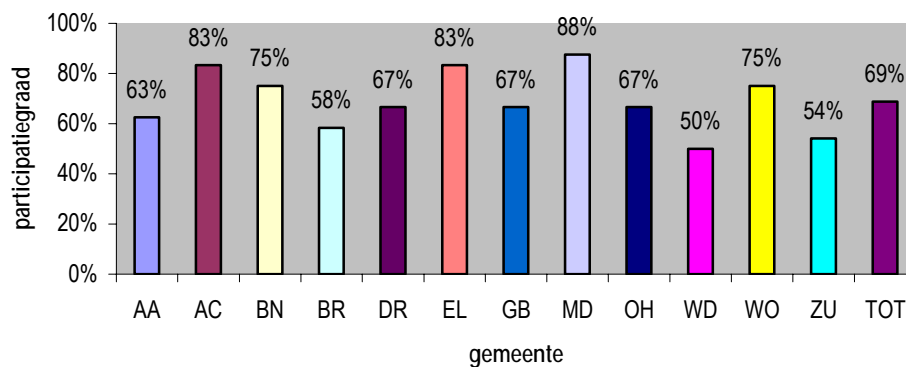


Contactambtenaren Ruimtelijke Ordening
2004 - 2006

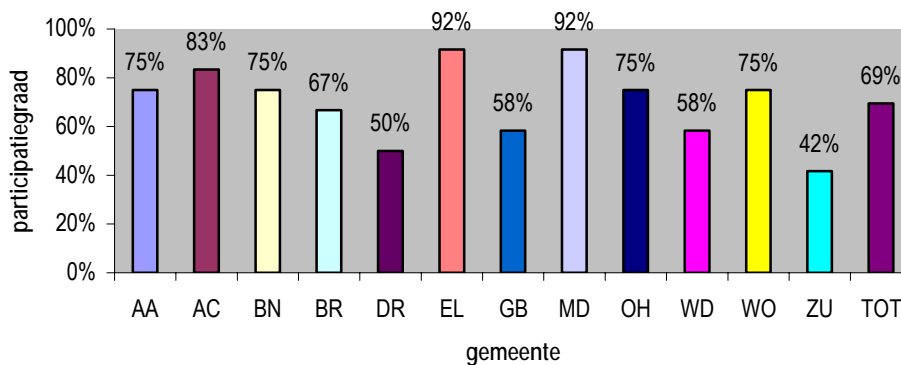


Volkshuisvesting

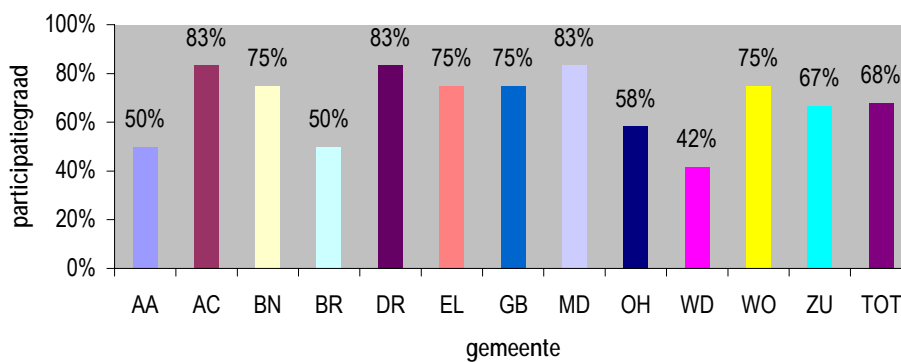
Gemiddelde Volkshuisvesting 2004-2006



Portefeuillehouders Volkshuisvesting 2004-2006

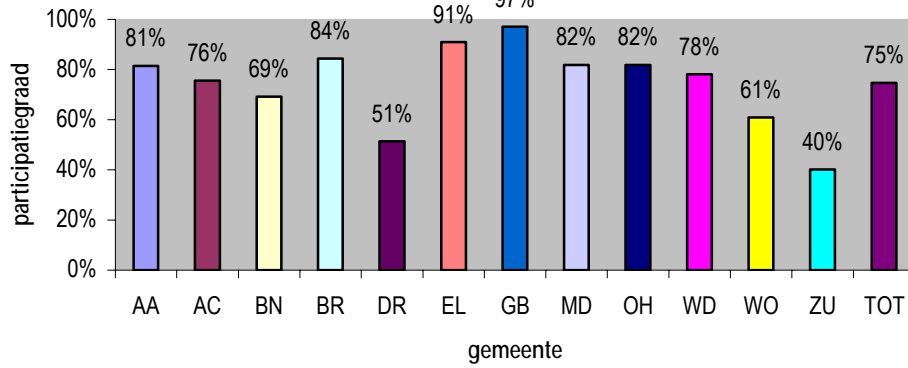


Contactambtenaren Volkshuisvesting 2004-2006

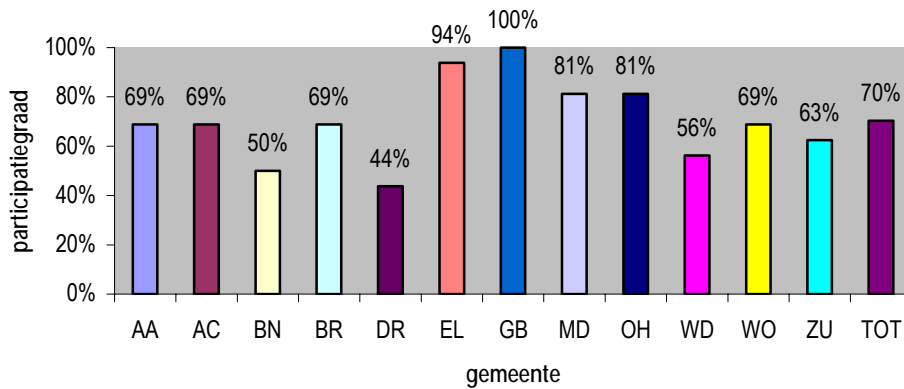


Verkeer en Vervoer

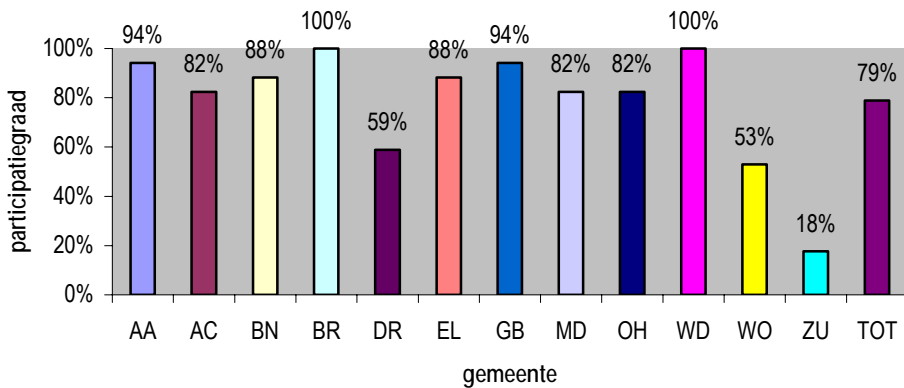
Gemiddelde Verkeer en Vervoer
2004-2006



Portefeuillehouders Verkeer en Vervoer
2004-2006



Contactambtenaren Verkeer en Vervoer
2004-2006



Participatie per gemeente

Gemeentelijke participatie per beleidsveld
2004-2006

