



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De Federatiegemeente: Een alternatief voor gemeenschappelijke regelingen?**

Regensburg, Quinton

### **Citation**

Regensburg, Q. (2023). *De Federatiegemeente: Een alternatief voor gemeenschappelijke regelingen?*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3635777>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# **De Federatiegemeente**

**Een alternatief voor gemeenschappelijke regelingen?**

Quinton L.A. Regensburg

S2776960

10 juli 2023

Scriptiebegeleider: dr. J. Oversloot

7874 woorden

## **Inhoudsopgave**

Inleiding	2
1. Democratie op lokaal niveau	4
2. Gemeenschappelijke regelingen	9
3. De federatiegemeente	15
4. Openbaar lichaam en federatiegemeente vergeleken	19
5. Conclusie	24
Bibliografie	26

## **Inleiding**

Gemeentelijke samenwerking staat weer in de belangstelling. De afgelopen jaren is er een sterke politieke druk geweest om te bezuinigen en tegelijk de dienstverlening te verbeteren. Ten gevolge hiervan zijn veel rijktaken overgeheveld naar gemeenten. Om gemeenten hier financieel en operationeel voor aan te sterken, zijn veel gemeenten samengevoegd. Helaas blijft een flink aantal taken echter te groot voor de meeste gemeenten om zelfstandig uit te voeren. Daarom proberen gemeenten hun krachten te bundelen in gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De mogelijkheden tot samenwerking zijn vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Hierdoor kunnen gemeenten gemeenschappelijke regelingen treffen. Met die regelingen zorgen gemeenten voor gezamenlijk beleid en een gezamenlijke uitvoering van hun taken.

De zwaarste samenwerkingsvormen van de Wgr kennen echter enkele nadelen. Bij openbare lichamen komt besluitvorming te liggen bij het samenwerkingsverband. Vaak worden deze lichamen opgericht door wethouders, zonder tussenkomst van gemeenteraden. Hierdoor wordt besluitvorming verplaatst een niet-democratisch orgaan. Gemeenteraden zijn te weinig betrokken bij gemeenschappelijke regelingen en hebben moeite met het aansturen en controleren van het samenwerkingsverband (ROB, 2015). Bovendien hebben raadsleden te weinig zicht op wat hun wethouders in samenwerking met de wethouders van andere gemeenten doen (van Ostaaijen, 2022, p. 159). Raadsleden verliezen de greep op gemeentelijke samenwerking. Hierdoor ontstaat een tekort aan democratische verantwoording.

In 2002 introduceerde hoogleraar staats- en bestuursrecht Douwe Jan Elzinga de ‘federatiegemeente’ als alternatieve vorm van intergemeentelijke samenwerking (Korsten et al., 2004, p. 70). De federatiegemeente moet een oplossing zijn voor het democratisch tekort. Gemeenten kunnen een federatiegemeente oprichten wanneer ze veel willen samenwerken bij de aanpak van regionale taken. In tegenstelling tot gemeenschappelijke regelingen krijgt de federatiegemeente duidelijke democratische invulling. De federatiegemeente wordt geleid door een eigen raad die vergelijkbaar functioneert als de gemeenteraad. Die ‘federatieraad’ wordt tegelijk met de gemeenteraad verkozen door middel van verkiezingen (dit wordt in hoofdstuk 3 toegelicht). Hierdoor staat een democratisch orgaan aan het hoofd van het samenwerkingsverband. Taken die een gemeente niet zelfstandig aankan, pakt de federatiegemeente op. Daarmee krijgen gemeenten de mogelijkheid om regionale taken uit te (laten) voeren, zonder afbreuk te doen aan de lokale of regionale democratie.

Er is echter ook kritiek op de federatiegemeente. De federatie zou de macht van de gemeenteraad te veel uithollen (ROB, 2021). Bovendien zou de federatie een nieuwe bestuurslaag vormen, waarbij conflict over beleid kan ontstaan met gemeenten en provincies (ROB, 2021). Tot nu toe heeft die kritiek ervoor gezorgd dat de overheid sceptisch is over de federatiegemeente.

In deze scriptie wordt onderzocht of federatiegemeenten een democratische verbetering zijn op de bestaande gemeenschappelijke regelingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen federatiegemeente: de direct gekozen federatiegemeente en de indirect gekozen federatiegemeente. De *oorspronkelijke* onderzoeksvraag luidde:

*In hoeverre zijn de directe en indirecte federatiegemeente een democratische verbetering op de gemeenschappelijke regelingen?*

Echter is vanwege de hoeveelheid aan gemeenschappelijke regelingen besloten om de federaties te vergelijken met slechts één regeling. Van de gemeenschappelijke regelingen is besloten om exclusief de aandacht te richten op het openbaar lichaam. Deze regeling is namelijk de zwaarste vorm van samenwerking binnen de Wgr en komt qua ‘bestuurskracht’ (bevoegdheden, financiële en operationele capaciteit) het meest in de buurt van federatiegemeenten. De onderzoeksvraag luidt daarom:

*In hoeverre zijn de directe en indirecte federatiegemeente een democratische verbetering op het openbaar lichaam van de Wgr?*

Het onderzoek naar deze vraag is exploratief van aard. In het eerste hoofdstuk staat een korte introductie tot democratie. Daarna wordt toegelicht wat een politiek systeem meer of minder democratisch maakt. Vervolgens wordt democratie op lokaal, gemeentelijk niveau beschreven. In het tweede hoofdstuk staat beschreven wat gemeenschappelijke regelingen inhouden. Na een verhaal over de technische kant van de regelingen volgt een bespreking van de problemen die zich in gemeentelijke samenwerking voordoen. In het derde hoofdstuk worden de directe en de indirecte federatiegemeente beschreven. Daarnaast is er kort de aandacht voor twee “bestuurlijke experimenten”: het Openbaar Lichaam Rijnmond en de plannen voor een federatiegemeente voor de Kempengemeenten. Deze experimenten bieden enkele inzichten, maar zijn verder niet richtinggevend voor deze scriptie. Openbaar Lichaam Rijnmond is in beperkte mate te vergelijken met de federatiegemeente en het experiment van de

Kempengemeenten werd vlak voor de invoering afgeblazen. In het vierde hoofdstuk staat voor de federatiegemeenten en het openbaar lichaam beschreven wat zij betekenen voor de lokale democratie. De samenwerkingsvormen worden getoetst op inherente democratische waarde en hun effecten op de werking van de gemeenteraad. Daarnaast worden de belangrijkste nadelen van de gemeentefederatie omschreven. De scriptie eindigt met de conclusie. De gemeentefederatie van Elzinga is niet de oplossing voor het democratisch tekort. Echter kan het wel een springplank vormen voor betere modellen voor regionaal bestuur.

-----

## **1. Democratie op lokaal niveau**

De kern van democratie is dat het volk de drijvende kracht en “de toetssteen” is voor wat er in het publieke domein gebeurt (Hendriks, 2006, p. 35). “Democratie is een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd (...)” (Hendriks, 2006, p. 36). In een democratie hebben burgers de macht over het bestuur en daarmee over hun samenleving en over henzelf.

Volgens Politicoloog Robert Dahl (1998/2015, pp. 44-61) heeft democratie meerdere voordelen t.o.v. andere staatsvormen. Democratie biedt vrijheid van willekeur en kan grondrechten garanderen, waaronder politieke gelijkheid. Ook krijgen burgers meer de gelegenheid om zich politiek te ontwikkelen. Bovendien stelt democratie burgers in staat om zelf – als groep – de regels maken waaronder zij leven. Daardoor genieten de burgers zelfbeschikking. Burgers kunnen in een democratie zelf hun eigen lot bepalen en zijn in die zin vrijer dan burgers in andere staatsvormen. Daarom is het wenselijk om te streven naar democratische systemen.

De macht van burgers om gezamenlijk hun eigen lot te bepalen is kenmerkend aan democratie. Desalniettemin is die macht in democratische landen op meerdere manieren beperkt. In een representatieve democratie maken burgers zich afhankelijk van volksvertegenwoordigers, waardoor ze (slechts) indirect over hun eigen lot beslissen. Ook kunnen burgers niet overal besluiten over maken. Sommige zaken of gevoelige aangelegenheden, zoals grondrechten en veiligheidsdiensten, vallen vaak buiten de macht van de democratie. De totale macht die burgers in een democratie hebben, verschilt per democratisch regime.

## **Democratische gradering**

Politiek filosoof Adam Swift (2019) geeft vier variabelen waarop een politiek systeem meer of minder democratisch kan zijn: de directheid, de mate van verantwoording, de gelijkheid onder burgers en de reikwijdte. Als een politiek systeem laag scoort op de variabelen, is het geen democratisch systeem te noemen. Hoe hoger een politiek systeem op deze variabelen scoort, hoe democratischer het systeem. Swift waarschuwt echter wel dat het meest democratische systeem niet meteen het beste systeem is. Een gezonde democratie scoort volgens hem hoog op de vier variabelen, maar niet te hoog. In een te democratisch systeem komen andere waarden, zoals rechten, vrijheid en effectiviteit in het geding.

Ten eerste noemt Swift de directheid van de besluitvorming. Een direct democratisch besluit is een besluit waar burgers direct op hebben gestemd, zoals bij een bindend referendum. Veel vaker worden besluiten indirect genomen door volksvertegenwoordigers die door de bevolking worden gekozen. Een besluit is erg indirect wanneer volksvertegenwoordigers getrap worden gekozen. Burgers stemmen dan op een kiescollege, welke op haar beurt de volksvertegenwoordigers kiest, die op hun beurt de besluiten nemen.

Ten tweede noemt Swift de mate waarin volksvertegenwoordigers verantwoording afleggen aan de burgers. Hierbij ligt de focus op de mogelijkheden voor burgers om vertegenwoordigers af te zetten wanneer de vertegenwoordigers niet aan de eisen van burgers voldoen. In een systeem met maximale verantwoording kunnen burgers ieder moment hun volksvertegenwoordigers afzetten, wat tot zeer instabiele politiek leidt. In een systeem met minimale verantwoording worden volksvertegenwoordigers voor het leven benoemd. In Nederland is het gangbaar dat burgers elke vier jaar over vertegenwoordigers kunnen oordelen bij verkiezingen.

Ten derde noemt Swift gelijke invloed onder burgers. Wanneer wordt gestemd over besluiten of over vertegenwoordigers, dan moet de stem van elke burger even zwaar meetellen. Hierbij is het echter ook relevant of alle burgers evengoed in staat zijn om te stemmen. Lees- en schrijfvaardigheid en kennis van zaken spelen hierbij een rol. Hoe meer burgers in staat zijn om een doordachte stem uit te brengen, hoe democratischer het systeem.

Ten vierde noemt Swift de reikwijdte van het democratisch zeggenschap. Een democratisch 'bestuur' dat nergens invloed op heeft is moeilijk democratisch te noemen. Het is democratischer wanneer de democratie zeggenschap heeft over een breed aantal onderwerpen. In het meest extreme geval kunnen zelfs grondrechten onder democratische invloed komen te

staan. Volgens de meeste politieke denkers mag democratische macht echter nooit zo ver gaan dat ze haar eigen principes kan afschaffen. Bovendien mag de democratie de rechtstaat niet ondermijnen.

### **Lokaal bestuur**

Gemeenten in Nederland worden gekenmerkt door een samenspel tussen een wetgevend orgaan – de gemeenteraad – en een uitvoerend orgaan – het college van burgemeester en wethouders. Het college is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de gemeente. Hierbij moet het college voldoen aan de eisen die de gemeenteraad stelt. De gemeenteraad moet als vertegenwoordigend orgaan richting geven aan het college, zodat daarmee de democratische wil prevaleert.

Elke vier jaar veranderen de samenstelling van de gemeenteraad en het college bij gemeenteraadsverkiezingen. Bij de verkiezingen stemmen burgers over de verdeling van de zetels van de gemeenteraad. Als de gemeenteraad is ingevuld, moeten de raadsleden een meerderheid zien te vormen om het college te kunnen samenstellen. De wethouders die worden aangewezen zijn verantwoording schuldig aan de gehele gemeenteraad.

De taken van de gemeenteraad en het college kunnen met elkaar conflicteren. De raad stelt eisen aan en controleert het college, waardoor het college minder efficiënt te werk kan gaan. Het college wil doelgericht te werk gaan, waardoor de raad soms weinig ruimte krijgt om besluiten te nemen over de uitvoering. Daarom is het belangrijk om de taken van de raad en het college uiteen te zetten.

### **De Gemeenteraad**

De gemeenteraad is het democratisch verkozen orgaan van de gemeente. In het uitvoeren van haar democratisch mandaat heeft de gemeenteraad drie hoofdtaken: volksvertegenwoordigen, kaderstellen en controleren (van Ostaaijen, 2022, pp. 70-79).

Volksvertegenwoordigen gaat over de manier waarop raadsleden hun democratisch mandaat tot uiting brengen. Hiermee wordt vooral bedoeld op de manier waarop raadsleden zich opstellen als verkozene. Vertegenwoordigers moeten benaderbaar zijn voor de burgers en ze moeten zich kunnen verantwoorden naar hun kiezers. Bovendien moeten ze beslissingen nemen over de



toekomst van de gemeente, namens de burgers. De vertegenwoordigende taak komt deels tot uiting in de andere twee taken: kaderstellen en controleren.

Kaderstellen betekent het aansturen van de gemeente. In de meest simpele vorm doet de raad verordeningen, waarmee ze het college aanstuurt. Echter kan alles wat de raad zegt over het gemeentebestuur worden opgevat als kaderstellen. De raad neemt besluiten over het beleid en bepaalt daarmee welke onderwerpen op de beleidsagenda komen te staan. Het college moet er vervolgens voor zorgen dat de gemeente die besluiten uitvoert. Daarnaast kan de raad specifieke eisen stellen aan het college over de uitvoering van beleidstaken.

Om haar controlerende taak uit te voeren moet de raad nagaan of het college doet wat de raad voor ogen heeft. De raad heeft veel instrumenten tot haar beschikking, waarmee ze het college kan controleren: mondelinge en schriftelijke vragen; interpellatie; raadsonderzoeken en raadsenquêtes; een rekenkamer, accountant en griffie; en per fractie een onderzoeksbudget. (Castenmiller et al., 2013, pp. 7-8). Het is belangrijk dat de raad op de hoogte blijft van de werkzaamheden van het college. De raad is dan beter in staat om het college bij te sturen wanneer deze iets verkeerd doet. De controle stimuleert het college om zich goed te blijven verantwoorden naar de gemeenteraad. Het doel van de controle is om ervoor te zorgen dat het college altijd aan de wensen van de raad voldoet.

### **Het College van Burgemeester en Wethouders**

Het college vormt het dagelijks bestuur van de gemeente (van Ostaijen, 2022, p. 81). Zij moet ervoor zorgen dat de gemeente aan haar wettelijke taken voldoet. Het college is verantwoordelijk voor alle medebewindstaken van de gemeente (Schaap, 2019, p. 58). Dit betekent dat het college ervoor moet zorgen dat de gemeente voldoet aan alle plichten die de nationale overheid aan het college heeft opgelegd.

Een andere taak van het college is het voorbereiden van de besluiten van de raad (Schaap, 2019, p. 58). Het college formuleert beleidsvoorstellen, welke de raad alleen hoeft goed te keuren. Dit betekent dat het college in principe beleid maakt. Beleidsformulering valt eigenlijk onder kaderstellen en is dus een taak van de raad. Daarom is het belangrijk dat de raad goed toezicht houdt op de keuzes die het college maakt (de Greef et al., 2015, pp. 12-13). Naast een voorstel goed- of afkeuren, kan de raad ook een voorstel aanpassen. De mogelijkheid voor aanpassing is in de praktijk echter zeer beperkt. Voorstellen zijn immers vaak goed doordacht en gemaakt

in overleg met veel betrokkenen zoals bijvoorbeeld wijkbewoners, bedrijfsleven en buurgemeenten (Schaap, 2019, p. 58). De aanpassingen die de raad zou willen maken moeten dan binnen de kaders die *het college* heeft gesteld. Deze relatie tussen college en raad conflicteert met de kaderstellende taak van de gemeenteraad, maar bij politiek ‘neutrale’ onderwerpen wordt dit voor lief genomen.

Ook de uitvoerende bevoegdheden van het college geven het college invloed op gemeentelijk beleid (Schaap, 2019, p. 58). De raad heeft wel het laatste woord bij *besluitvorming*, maar het college kan als uitvoerder bepalen hoe de besluiten worden *toegepast*. Vaak geeft een raadsbesluit veel ruimte aan het college om beleid naar eigen inzicht uit te voeren. Deze beleidsvrijheid is belangrijk voor het college om effectief te werk te kunnen gaan. De beleidsvrijheid neemt de laatste jaren toe, in een trend van verzakelijking van het lokaal bestuur (Schaap, 2019, p. 58).

Het is tenslotte belangrijk dat het college de raad in staat stelt om haar controlerende taak goed uit te voeren. Daarom is het college verplicht om de raad te actief informeren over de bezigheden van het college (van Ostaaijen, 2022, p. 78). Bovendien moet het college de raad informeren over de uitvoering van wetten wanneer de raad daarom vraagt of wanneer de uitvoering ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (Castenmiller et al., 2013, p. 8).

### **Democratie in gemeentelijke samenwerking**

Bij gemeentelijke samenwerking moeten gemeenten gezamenlijk besluiten nemen over een gedeeld onderwerp, vaak met negatieve gevolgen voor het democratisch proces. De verschillende gemeenten – elk met hun eigen gemeenteraad en college – moeten op elkaar worden afgestemd. In de zware samenwerkingsvormen van de Wgr schuiven gemeenten daarom een aantal van hun beleidstaken door naar een nieuw samenwerkingsorgaan. Echter lukt het gemeenteraden vaak niet om vervolgens de regie te houden over die taken. Het gevolg is dat veel besluitvorming komt te liggen bij een orgaan zonder democratische legitimering. Volgens de ROB is er een democratisch tekort ontstaan, dat vooral is terug te zien in de onmacht van raadsleden om grip te krijgen op gemeentelijke samenwerkingsverbanden (Berenschot, 2018; ROB, 2015).

-----

## **2. Gemeenschappelijke regelingen**

De Wet gemeenschappelijke regelingen stelt gemeenten in staat om formeel samen te werken. Gemeenten treffen dan een gemeenschappelijke regeling. Hierin spreken gemeenten af hoe ze met elkaar willen samenwerken. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm wordt ook een zelfstandige organisatie opgericht. Deze organisatie zal één of enkele taken uitvoeren voor alle gemeenten die meedoen aan de samenwerking.

### **Oprichting**

Een gemeenschappelijke regeling kan worden opgericht door gemeenteraden, colleges, burgemeesters of door een combinatie van die drie (De Greef et al., 2015). Als in de regeling een zelfstandig orgaan wordt opgericht, dan bepalen de oprichters de invulling van het bestuur van dit orgaan.

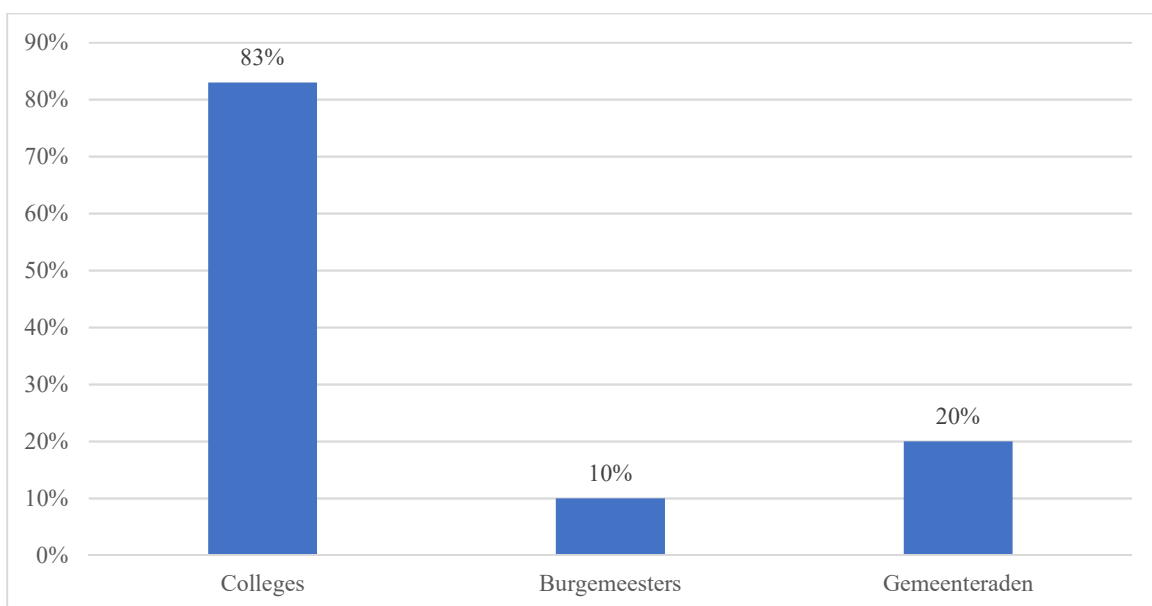
3% van de gemeenschappelijke regelingen wordt getroffen per raadsregeling (Proof en Kwink adviseurs, 2020, p. 20). Bij een raadsregeling maken de verschillende raden een samenstelling van raadsleden uit de deelnemende gemeenten. De gekozen raadsleden vormen samen het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, of het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijk orgaan. De gemeenten bepalen samen het aantal leden en van welke gemeente die leden komen, maar het uitgangspunt is dat elk gemeentebestuur ten minste één lid mag aanwijzen. Daarnaast is het gebruikelijk dat zetelverdeling wordt bepaald aan de hand van inwonersaantal of financiële inbreng.

80% van de gemeenschappelijke regelingen wordt getroffen door colleges en/of burgemeesters (Proof en Kwink adviseurs, 2020, p. 20). Bij een collegeregeling worden de leden van het bestuur aangeleverd door de colleges. Ook hier is het gebruikelijk dat elke gemeente één lid mag toewijzen. Bij een burgemeestersregeling vormen de burgemeesters van alle deelnemende gemeenten het bestuur. In een gemengde regeling zonder raden, vormen de burgemeesters het bestuur, samen met wethouders die door en uit de colleges zijn aangewezen.

17% van de gemeenschappelijke regelingen wordt getroffen per gemengde regeling mét raden (Proof en Kwink adviseurs, 2020, p. 20). In een dergelijke regeling wordt het bestuur gekozen door en uit de raden, waarbij ook burgemeesters en wethouders mogen worden aangewezen.

Van alle zelfstandige bestuursorganen zijn de colleges het meest betrokken bij gemeenschappelijke regelingen. De colleges zijn betrokken bij 83% van alle samenwerkingsverbanden (Ministerie van BZK, 2019). Burgemeesters (zonder wethouders) zijn betrokken bij nog eens 10% van de samenwerkingsverbanden. Dit staat tegenover de gemeenteraden, die slechts betrokken zijn bij 20% van de samenwerkingsverbanden (Ministerie van BZK, 2019). Dit betekent dat in 80% van de samenwerkingsverbanden er geen enkel raadslid in het bestuur zit, noch een wethouder die er namens de raad zit.

**Figuur 1. De betrokkenheid van colleges, burgemeesters en gemeenteraden bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden in 2019 (gebaseerd op Ministerie van BZK, 2019).**



### **Attributie, delegatie, mandaat**

Gemeenschappelijke regelingen krijgen hun bevoegdheden van de deelnemende gemeenten door middel van attributie, delegatie of mandaat. Attributie betekent dat een bestuursorgaan een eigen bevoegdheid krijgt toegeschreven bij wet (De Greef et al., 2015, p. 37). Dit is een nationale wet die gemeenten kunnen toepassen in een gemeenschappelijke regeling. Een voorbeeld is de rechtspersoonlijkheid van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Deze rechtspersoonlijkheid wordt geattribueerd door de Wgr (art. 8 lid 3 WGR).

Met delegatie kan een bestuursorgaan enkele van haar eigen bevoegdheden volledig overdragen aan een ander orgaan (De Greef, 2019, p. 4). Het orgaan dat de delegatie ontvangt, wordt volledig verantwoordelijk voor deze bevoegdheid. Het bestuursorgaan dat delegeert, mag de

bevoegdheid niet langer zelf uitvoeren en kan geen instructies geven aan de ontvanger. Het delegerende orgaan mag alleen de beleidsregels vaststellen, en doet dit in samenspraak met het ontvangende orgaan. Delegatie is alleen mogelijk wanneer het expliciet is toegestaan per wet.

Het mandaat kan worden gezien als een lichtere vorm van delegatie. Met een mandaat kan een bestuursorgaan bevoegdheden overdragen, terwijl ze zelf verantwoordelijkheid blijft dragen (De Greef, 2019, p. 4). In tegenstelling tot delegatie geeft het bestuursorgaan bij mandaat de bevoegdheid niet volledig uit handen. Zowel de mandaatgever als de ontvanger kan gebruik (blijven) maken van de bevoegdheid, waarbij de mandaatgever een leidende positie heeft. De gemandateerde moet instructies van de mandaatgever volgen. Daarnaast kan de gemandateerde alleen beleidsregels vaststellen wanneer de mandaatgever hier expliciet toestemming voor geeft. Iedere bevoegdheid kan worden gemandateerd, zolang de wet het niet verbiedt.

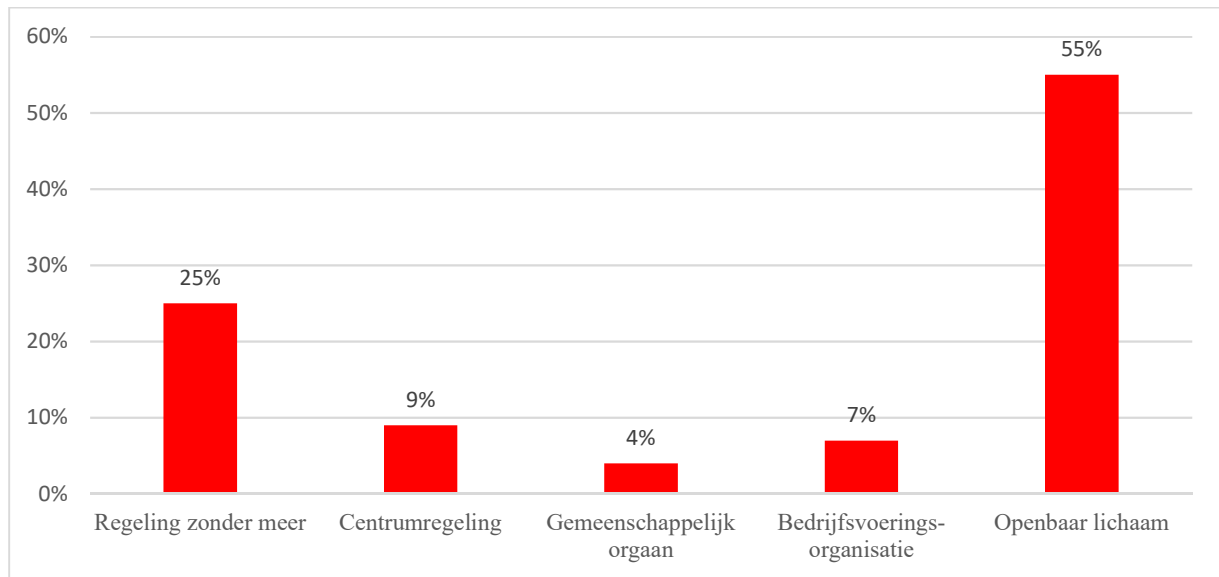
### **Samenwerkingsvormen binnen de Wgr**

Binnen de Wgr kunnen gemeenten verschillende gemeenschappelijke regelingen aangaan. Sommige regelingen zorgen voor meer intensieve samenwerking dan andere. Er zijn vijf vormen van gemeenschappelijke regelingen (Rijksoverheid, 2022). Van licht naar zwaar zijn dit:

- De regeling ‘zonder meer’;
- De centrumregeling;
- Het gemeenschappelijk orgaan;
- De bedrijfsvoeringsorganisatie;
- Het openbaar lichaam.

Van deze regelingen vormt het openbaar lichaam het grootste probleem voor de regionale democratie. Niet alleen is dit de meest voorkomende samenwerkingsvorm (zie figuur 2), ook is het de enige samenwerkingsvorm die zelfstandig politiek significante besluiten kan nemen. Ter vergelijking kan de bedrijfsvoeringsorganisatie zelfstandige besluiten nemen, maar zijn deze besluiten niet of nauwelijks van politieke aard. In het gemeenschappelijk orgaan kunnen wel politiek significante besluiten worden genomen, maar de samenwerkingsvorm is daarvoor volledig afhankelijk van input uit de gemeenteraden. Voor het overzicht wordt daarom alleen het openbaar lichaam behandeld. Zie voor de andere samenwerkingsvormen De Greef, Theissen en De Voogd (2015).

**Figuur 2.** Aandeel gemeenschappelijke regelingen per vorm in 2020 (gebaseerd op Proof en Kwink adviseurs, 2020).



### **Het Openbaar Lichaam**

Het openbaar lichaam is de zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr (De Greef et al, 2015, pp. 39-46). Ongeveer 55% van de gemeentelijke samenwerking bestaat uit openbare lichamen (Proof en Kwink adviseurs, 2020, p. 23). Het openbaar lichaam is een zelfstandige organisatie die door gemeenten wordt opgericht en ingevuld (zie kopje ‘Oprichting’). Een openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon. Hierdoor kan het zelfstandig te werk gaan: het openbaar lichaam kan contracten sluiten, zelf personeel in dienst nemen en publieke/private samenwerkingsverbanden oprichten. Daarnaast heeft het een eigen begroting en jaarrekening.

Bij een openbaar lichaam kan ook sprake zijn van een gedeeltelijke ambtelijke fusie. Dit betekent dat delen van de ambtelijke organisaties van een aantal gemeenten fuseren en als één organisatie doorgaan in dienst van het openbaar lichaam (Korsten et al., 2004, pp. 71-74). Dit betreft dan de ambtenaren die zich bezighouden met het beleid waarop de gemeenten gaan samenwerken. Een ambtelijke fusie wordt soms ingezet om de mogelijkheid tot gemeentelijke samenvoeging te verkennen (Van Winsen, 2019, p. 22).

Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een voorzitter. De samenstelling van het AB is afhankelijk van de soort regeling (zie kopje ‘Oprichting’). Gewoonlijk wordt uit iedere gemeente minstens één bestuurslid geselecteerd, maar hiervan mag worden afgeweken. Lidmaatschap van het AB wordt opgeheven wanneer het

bestuurslid geen raadslid, wethouder of burgemeester meer is. Verder zijn er geen voorschriften voor de samenstelling van het AB.

Het AB is verantwoordelijk voor de besluitvorming binnen het openbaar lichaam. Zij moet ervoor zorgen dat er uniform beleid komt voor alle deelnemende gemeenten. Alvorens het AB een besluit neemt, moet zij hier goedkeuring voor krijgen van iedere gemeente. Besluitvorming vindt plaats d.m.v. stemmen. Het is gemeenten toegestaan om bij de aanstelling van de bestuursleden verschillende stemweging te geven aan de bestuursleden. Hiermee kunnen grotere gemeenten meer zeggenschap krijgen zonder meer leden te hoeven sturen. Naast besluitvorming wijst AB een voorzitter aan en stelt ze een DB samen.

Het DB is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en voor de bedrijfsvoering van het openbaar lichaam. Het DB heeft een monistische verhouding met het AB: de leden van het DB zijn meestal afkomstig uit het AB. De leden van het DB mogen overigens niet allemaal uit dezelfde gemeente komen. Besluiten van het DB worden ook genomen d.m.v. stemmen, al telt in het DB elke stem altijd even veel mee. Beide besturen maken overigens gebruik van dezelfde voorzitter.

Zowel het AB als het DB van het openbaar lichaam is verplicht om de deelnemende gemeenten te informeren wanneer die hierom vragen. Daarnaast is het DB verantwoording schuldig aan het AB. Het DB dient zich te richten de belangen van het openbaar lichaam. Het AB richt zich juist op de belangen van de individuele gemeenten. De afzonderlijke leden van het AB zijn verantwoording verschuldigd aan de raad en bij collegeregelingen ook het college door wie het lid is aangewezen.

Het openbaar lichaam krijgt haar bevoegdheden door middel van delegatie of mandaat van de gemeenteraden of colleges. In de praktijk worden veel bevoegdheden gemandateerd en wordt weinig gedelegeerd. Openbare lichamen krijgen geregeld beleidsrijke taken toebedeeld, zoals jeugdzorg of de arbeidsmarkt, welke om ingrijpende besluiten vragen.

Beleidsrijke taken in combinatie met rechtspersoonlijkheid maken het openbaar lichaam een orgaan met veel invloed. Bij gemandateerde taken moet het openbaar lichaam alle betrokken gemeenten benaderen voor zij besluit kan nemen. In collegeregelingen kan het bestuur echter makkelijk toestemming krijgen van de wethouders, zonder dat raadsleden er iets over te zeggen hebben. Daarnaast kan het openbaar lichaam zelf de uitvoering van het beleid bepalen. Een openbaar lichaam voert dus gemeentetaken uit met beperkte tussenkomst van gemeenten zelf.

## **Gemeentelijke samenwerking: het probleem**

Met name in de besluitvorming van openbare lichamen ligt het probleem van gemeentelijke samenwerking: de besluitvorming wordt verplaatst naar een niet-democratisch orgaan (ROB, 2015, p. 11; Van Winsen, 2019, pp. 8-9). Openbare lichamen vormen gezamenlijk 55% van alle gemeentelijke samenwerking. Ongeveer vier vijfde van de openbare lichamen wordt opgezet per collegeregeling en dus aangestuurd door wethouders (Proof en Kwink adviseurs, 2020, p. 20). Hierbij hebben gemeenteraden geen directe controle over de besluitvorming in het openbaar lichaam. Ook lukt de gemeenteraden niet om de samenwerking te beïnvloeden via de eigen wethouder. Als de gemeenteraad haar wethouder ter verantwoording roept, kan deze simpelweg zeggen dat ‘de andere wethouders hem hebben weggestemd’ (Van Ostaaijen, 2022, p. 160). Gemeenteraden slagen er vervolgens niet in om de andere wethouders ter verantwoording te roepen. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) hebben veel gemeenteraadsleden het gevoel greep te verliezen op de taken die in samenwerking met andere gemeenten worden uitgevoerd. Hierdoor dreigt een democratisch gat te ontstaan in bovengemeentelijke samenwerking (ROB, 2015).

Naast de inhoudelijke problemen van het openbaar lichaam, is ook de totale hoeveelheid gemeenschappelijke regelingen een probleem: er is “een incongruente lappendeken van regio-indelingen” ontstaan (ROB, 2021, p. 6). De Wgr maakt het vrij makkelijk voor gemeenten om een nieuwe regeling op te zetten en gemeenten maken er volop gebruik van. In Nederland zijn er sinds 2020 ten minste 1248 gemeentelijke samenwerkingsverbanden, met een totaalbudget van €12 miljard (Van Ostaaijen, 2022, p. 158). Een gemeente neemt gemiddeld aan 33 samenwerkingsverbanden deel. Een grote gemeente (met 100.000+ inwoners) neemt gemiddeld deel aan 46 samenwerkingsverbanden (Ministerie van BZK, 2023, p. 81). Bovendien bestaat een gemeenteraad uit verschillende fracties, die niet altijd samenwerken met elkaar. Raadsleden moeten binnen hun fractie, naast het besturen van hun eigen gemeente, contact houden met burgers, organisaties en bedrijven én eventuele nevenfuncties, dus ook zicht houden op ongeveer 33 gemeenschappelijke regelingen. Raadsleden raken het overzicht kwijt. Sommige raadsleden kiezen er daarom zelfs bewust voor om de samenwerking aan wethouders over te laten (Van Dam, 2015).



### **3. De Federatiegemeente**

D. J. Elzinga introduceerde de federatiegemeente om het tekort aan democratie op regionaal niveau op te lossen (Elzinga, 2018). Elzinga werd hierbij geïnspireerd door het Duitse systeem. In Duitsland bestaat een bestuurslaag tussen deelstaat en gemeenten in: de Landkreis. Deze Landkreis heeft elke vijf jaar raadsverkiezingen en kent veel succes in de aanpak van regionale taken (Elzinga, 2018). In Nederland hebben gemeenten (en provincies) juist moeite met de aanpak van regionale taken. Volgens Elzinga kan een federatiegemeente de oplossing zijn voor die regionale problemen.

De federatiegemeente is een openbaar lichaam dat tussen de gemeenten en provincie in ligt (Van Winsen, 2019). Een federatiegemeente wordt gevormd door een aantal gemeenten dat intensief wil samenwerken op regionaal niveau. De federatiegemeente richt zich op de regionale taken van de gemeenten. Naast een vast takenpakket (zie kopje 'taken'), kunnen deelnemende gemeenten zelf bepalen welke taken ze willen delegeren of mandateren aan de federatiegemeente. Deze bestuurstaken kunnen zowel beleidsmatig als uitvoerend zijn. Daarnaast zullen alle gemeenten van de federatie een deel van hun ambtelijk apparaat moeten overhevelen naar de federatiegemeente. De federatie is dus een bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten. Tot slot is van alle meewerkende gemeenten vrijwillige betrokkenheid vereist.

#### **Voormalige experimenten**

In Nederland is er slechts tweemaal geprobeerd om een soort federatiegemeente op te zetten: Openbaar Lichaam Rijnmond en een federatie van de Kempengemeenten. Openbaar Lichaam Rijnmond (OLR) heeft bestaan van 1964 tot 1986 (Nationaal Archief, 2020). Het doel van OLR was om de uitbreiding van Rotterdam in regio Rijnmond te coördineren. Het Openbaar Lichaam omvatte 24 Rijnmondgemeenten en had een bestuur dat om de vier jaar direct door de burgers werd gekozen. Aanvankelijk had OLR slechts adviesbevoegdheden. Daarnaast konden gemeenten naar eigen wens een deel van hun gemeentelijke bevoegdheden mandateren aan OLR. Vanaf 1979 mocht OLR een aantal provinciale taken overnemen tot in 1982 vrijwel alle provinciale bevoegdheden aan OLR werden overgedragen. Er kwamen zelfs plannen om van Rijnmond een nieuwe provincie te maken. Hoewel OLR veel provinciale taken op zich nam, was het aantal gemeentelijke taken van OLR beperkt. In 1983 kwam een keerpunt, toen de burgemeester van Rotterdam vond dat OLR zich te veel met de stad ging bemoeien. In 1986

werd OLR opgeheven en werden alle taken van OLR weer overgenomen door de provincie en gemeenten.

De Kempengemeenten (vijf kleine gemeenten in Brabant) hadden in februari 2018 plannen om een gezamenlijk bestuur op te zetten (De Kroon & Van de Laar, 2018). Eén van de geopperde mogelijkheden was de vorming van een federatiegemeente. Deze federatiegemeente zou de bestaande samenwerkingsvormen tussen de Kempengemeenten, de gemeenschappelijke regelingen, komen te vervangen. De federatiegemeente zou een direct door burgers gekozen bestuur krijgen. Echter besloten de Kempengemeenten in september het plan af te blazen (Elzinga, 2018). De reden hiervoor was angst van de gemeenten om te veel invloed te verliezen aan een nog ongeteste samenwerkingsvorm.

### **Direct of indirect verkozen**

De federatiegemeente onderscheidt zich van gemeenschappelijke regelingen, doordat het bestuur democratisch wordt verkozen (Van Winsen, 2019). De federatiegemeente kent een federatieraad die vergelijkbaar is met de raad op gemeenteniveau. Deze federatieraad wordt elke vier jaar tegelijk met gemeenteraden ingevuld aan de hand van verkiezingen. De manier waarop dit gebeurt is afhankelijk van de vorm federatiegemeente. Er zijn twee verschillende vormen federatiegemeenten te onderscheiden: de directe federatiegemeente en de indirecte federatiegemeente.

In een indirecte federatiegemeente worden federatieraadsleden gekozen door de gemeenten uit de verschillende gemeenteraden (Van Winsen, 2019). Na gemeenteraadsverkiezingen selecteert iedere gemeenteraad uit de eigen raad een aantal raadsleden die zullen werken voor de federatieraad, het aantal afhankelijk van het inwonersaantal van de gemeente. Deze personen moeten hun functie als gemeenteraadslid opgeven en gaan verder als federatieraadslid. Hun plaats in de gemeenteraad wordt overgenomen door een kandidaat van dezelfde kieslijst. Het is belangrijk dat de gekozen federatieraadsleden een afspiegeling vormen van de gemeenteraad. Elke gemeente stuurt op deze manier een eigen groep federatieraadsleden. Gezamenlijk vormen deze groepen de federatieraad.

In de indirecte federatiegemeente zijn federatieraadsleden gegroepeerd naar gemeente. Federatieraadsleden proberen in het belang van hun eigen gemeente te opereren. Een

gemeenteraad kan de federatiegemeente beïnvloeden via haar eigen federatieraadsleden. Hierdoor houden gemeenten aanzienlijke controle over het samenwerkingsverband.

In een directe federatiegemeente worden federatieraadsleden direct verkozen door de inwoners van de gemeenten (Van Winsen, 2019). In alle deelnemende gemeenten vinden tijdens gemeenteraadsverkiezingen ook federatieraadsverkiezingen plaats. Inwoners stemmen op dezelfde dag zowel voor de gemeenteraad als voor de federatieraad. Hierbij is het van belang dat de federatiegemeente een duidelijk geformuleerd takenpakket heeft, zodat burgers daadwerkelijk ergens over kunnen stemmen.

In de directe federatiegemeente zullen federatieraadsleden zich groeperen naar politieke geaardheid. De federatieraadsleden hebben geen directe band met de individuele gemeenten. Dit maakt het moeilijk voor individuele gemeenten om de federatiegemeente te beïnvloeden. Daarom is het in directe federatiegemeenten van belang dat gemeenteraden instrumenten krijgen om de federatie te beïnvloeden. Een voorbeeld is initiatiefrecht van gemeenteraden om voorstellen in te dienen bij de federatieraad.

## **Organisatie**

De federatiegemeente heeft een eigen bestuur, bestaande uit een federatieraad en een federatiecollege (Van Winsen, 2019, p. 25). De federatieraad is in werking vergelijkbaar met de gemeenteraad. De federatieraad zal besluiten nemen op regionaal niveau. Daarnaast zal zij het federatiecollege aanstellen, aansturen en controleren. Net als de gemeenteraad krijgt de federatieraad een eigen griffie ter ondersteuning. Het federatiecollege is vergelijkbaar met het college op gemeenteniveau. Het federatiecollege is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de federatiegemeente. Hieronder valt ook het aansturen van het ambtelijk apparaat van de federatiegemeente. Om het ambtelijk apparaat van de federatiegemeente te vormen, moeten alle deelnemende gemeenten een deel van de werknemers van hun eigen ambtelijk apparaten verplaatsen naar het ambtelijk apparaat van de federatiegemeente. Het ambtelijk apparaat van de federatiegemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden die zijn overgeheveld naar de federatiegemeente. De individuele gemeenten behouden uiteraard een deel van hun ambtelijke organisatie om de eigen taken te kunnen blijven uitvoeren. Voor de financiering is de federatiegemeente afhankelijk van verplichte bijdrage door gemeenten, zoals ook gebeurt bij het openbaar lichaam (De Kroon & De Greef, 2018).

## Taken

De federatiegemeente zal zich, anders dan een gemeenschappelijke regeling, bezighouden met veel taken van verschillende beleidsterreinen. Openbaar Lichaam Rijnmond en de Kempengemeenten lieten zien dat het belangrijk is dat er een duidelijke taakverdeling bestaat tussen de gemeenten en de federatiegemeente. De deelnemende gemeenten zullen een deel van hun taken moeten delegeren aan de federatiegemeente. Bij delegatie heeft de gemeente geen zeggenschap meer over de gedelegeerde taken, zodat er geen verwarring kan ontstaan over verantwoordelijkheden. De federatiegemeente mag zich alleen bezighouden met de taken die ze krijgt toebedeeld. De federatiegemeente heeft dus een gesloten huishouding en kan niet zelfstandig nieuwe taken oppakken. Hierdoor ontstaat zo min mogelijk overlap tussen de taken van de gemeente en de federatie.

Het complete takenpakket van de federatiegemeente kan per federatie verschillen. Echter is het wel belangrijk om een goede balans te vinden in het takenpakket: als de federatiegemeente teveel taken krijgt dreigen gemeenten overbodig te worden; als de federatiegemeente te weinig taken krijgt zal ze weinig toevoegen aan gemeentelijke samenwerking. Het federatiebestuur zal daarom ten minste de bevoegdheid te hebben op het gebied van de volgende taken (Van Winsen, 2019, p. 27):

- Economische zaken (arbeidsmarkt en toerisme);
- Sociaal domein (Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening);
- Volksgezondheid en welzijn (Wmo 2015, Jeugdwet);
- Bovenlokaal verkeer en vervoer;
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
- Omgevingswet (Omgevingsplan en omgevingsvisie).

Door deze taken te toebedelen aan de federatiegemeente, is een federatiegemeente altijd inhoudelijk relevant. Immers zijn dit de taken die nu veel door gemeenschappelijke regelingen en deels door provincies worden uitgevoerd. Het is aan de deelnemende gemeenten om te bepalen welke taken nog aan de federatie kunnen worden overgedragen, zolang het maar regionale taken betreft. Door regionale taken te delegeren aan de federatiegemeente, houden gemeenten zelf meer tijd over voor lokale taken. Dit stelt gemeenten in staat om op lokale zaken meer maatwerk te leveren voor de eigen inwoners (Van Winsen, 2019).

Tegelijkertijd heeft een vast basispakket aan taken als gevolg dat de federatiegemeente een vierde bestuurslaag zal vormen die tussen gemeente en provincie in ligt. Niet alleen de

gemeenten zullen met federatiegemeenten te maken krijgen, maar ook de provincies en de nationale overheid. De provincie zal financieel toezicht houden op de federatiegemeente zoals zij ook toezicht houdt op individuele gemeenten, om te voorkomen dat er een (structureel) begrotingstekort ontstaat. De nationale overheid zou kunnen besluiten om waar mogelijk taken neer te leggen bij de federatiegemeente in plaats van bij provincies of gemeenten. De introductie van de federatiegemeente zou op termijn dus alsnog kunnen leiden tot conflict met andere bestuurslagen, zoals gebeurde met Openbaar Lichaam Rijnmond.

Naast de taken en bevoegdheden heeft de federatiegemeente weinig verplichtingen ten opzichte van de gemeenteraden. Hoewel de federatie geacht wordt te handelen in het belang van alle deelnemende gemeenten, is dit geen verplichting. Ook kent de federatiegemeente geen informatieplicht naar de gemeenteraden. Wel wordt bij de indirecte federatiegemeente van federatieraadsleden verwacht dat ze luisteren naar de bijdragen van de eigen gemeenteraad. In de directe federatiegemeente is dit echter niet vanzelfsprekend. Het gebrek aan plichten moet er aan bijdragen dat de gemeente en de federatie zich niet onnodig met elkanders taken bemoeien.

-----

#### **4. Openbaar lichaam en federatiegemeente vergeleken**

In hoofdstuk 2 zijn de verschillende gemeenschappelijke regelingen toegelicht. Hieruit bleek dat met name het openbaar lichaam een probleem vormt voor lokale democratie. In hoofdstuk 3 werden de directe en de indirecte federatiegemeente toegelicht. Beide vormen federatiegemeente hebben andere implicaties voor regionaal bestuur. In dit hoofdstuk staat voor de drie samenwerkingsvormen beschreven welk effect zij hebben op de lokale en regionale democratie. Eerst worden de samenwerkingsvormen beoordeeld aan de hand van de ‘democratische gradering’ van Swift (zie hoofdstuk 1). Daarna wordt gekeken naar mate waarin de samenwerkingsvormen aansluiten op de taken van gemeenteraden: kaderstellen en controleren. Ten slotte worden een paar nieuwe problemen behandeld die kunnen ontstaan bij het oprichten van federatieraden: nieuwe vertrouwensrelaties, concurrentie door het ontstaan van een vierde bestuurslaag en beperkte flexibiliteit.

## **Democratische gradering**

In hoofdstuk 1 werden vier variabelen toegelicht waarop een politiek systeem meer of minder democratisch kan zijn. Dit waren de directheid van democratische besluitvorming, de mate van verantwoording onder volksvertegenwoordigers, de gelijkheid tussen burgers en de reikwijdte van besluitvorming. Door de variabelen toe te passen op het openbaar lichaam en de federatiegemeenten kunnen de inherente democratische waarden van de samenwerkingsvormen worden vergeleken.

De eerste en simpelste variabele is de directheid van besluitvorming. In een openbaar lichaam per collegeregeling worden besluiten genomen door een AB van wethouders. Deze wethouders zijn afhankelijk van colleges, welke op hun beurt afhankelijk zijn van gemeenteraden. Die gemeenteraden zijn direct verkozen door de burgers. Het besluitvormend orgaan is dus drie benoemingen verwijderd van de bevolking. In een indirecte federatiegemeente is de federatieraad afhankelijk van de gemeenteraden, welke op hun beurt direct worden verkozen. In een directe federatiegemeente wordt de federatieraad vanzelfsprekend direct verkozen door de burgers. Er is dus een duidelijke rangschikking van directe federatiegemeente > indirecte federatiegemeente > openbaar lichaam.

De tweede variabele is de mate van verantwoording onder volksvertegenwoordigers. In een openbaar lichaam is die verantwoording ver te zoeken. Bestuursleden van het openbaar lichaam zijn wethouders van verschillende gemeenten. Deze wethouders zijn verantwoording schuldig aan hun gemeenteraden. Burgers zijn voor de verantwoording volledig afhankelijk van wat de gemeenteraden namens hen doen. In de federatiegemeenten is de verantwoording beter aanwezig. Zowel de direct als de indirect verkozen federatieraadsleden moeten genoeg stemmen halen bij verkiezingen om (langer) te kunnen besturen. Bij indirecte federatiegemeenten moeten de federatieraadsleden immers eerst een zetel behalen als gemeenteraadslid voordat ze kunnen worden aangewezen als federatieraadslid.

De derde variabele is gelijkheid onder burgers. Bij openbare lichamen hebben vaak de wethouders van grote gemeenten het meeste te zeggen. Hiermee kan worden beargumenteerd dat de burgers in grote steden relatief meer invloed hebben dan burgers van kleine gemeenten. Echter is de link tussen het bestuur van een openbaar lichaam en de burgers te gering om hier überhaupt een betekenisvolle uitspraak over te doen. Bij de federatiegemeenten doet deze variabele er meer toe. Bij verkiezingen voor de indirecte federatiegemeente functioneert iedere gemeente als een kiesdistrict die een eigen vertegenwoordiging zal afvaardigen. Het aantal

vertegenwoordigers dat een gemeente levert is afhankelijk van het bevolkingsaantal van de gemeente. Gezien die bevolkingsaantallen geen perfecte gezamenlijke deler hebben, zal de stem van de ene burger net wat anders wegen dan die van de burger in een andere gemeente. In directe federatiegemeenten zullen alle gemeenten één kiesdistrict vormen met een gezamenlijke kieslijst. Hierdoor zal met evenredige vertegenwoordiging elke stem even zwaar wegen.

De vierde variabele is de reikwijdte van democratische besluitvorming. Hierbij is het belangrijk om te kijken naar het totaalplaatje. Gemeentelijke samenwerking gaat over onderwerpen die moeten worden uitgevoerd door gemeenten. Elke taak die door een samenwerkingsverband wordt uitgevoerd, wordt niet langer uitgevoerd door de gemeente en vice versa. Bij openbare lichamen kan alleen worden besloten over onderwerpen die gemeenten hebben gemandateerd of gedelegeerd. Deze onderwerpen komen dan echter te liggen bij een orgaan dat minder democratisch is dan de gemeente zelf. Daarom is er juist sprake van democratisch verlies wanneer het openbaar lichaam een grote reikwijdte heeft. De federatiegemeenten krijgen een basispakket aan bevoegdheden en kunnen meer bevoegdheden krijgen door gemeentelijke delegatie. Directe federatiegemeenten zijn ongeveer even democratisch als lokale gemeenten. In dit opzicht is het geen probleem als de federatiegemeente grote reikwijdte heeft. Voor de indirecte federatiegemeente geldt dat de lokale gemeenten net iets democratischer zijn dan de federatiegemeente, omdat lokale gemeenteraden wel direct worden verkozen. Het is in ieder geval wel een gewin voor de democratie als de federatiegemeente taken kan overnemen van minder democratische gemeenschappelijke regelingen.

### **Kaderstellen en controleren**

Het openbaar lichaam en de federatiegemeenten staan in directe relatie met de individuele gemeenten. De samenwerkingsvorm beïnvloedt sterk in hoeverre een gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren bij regionaal beleid.

In het openbaar lichaam per collegeregeling zijn de wethouders van het AB verantwoording schuldig aan hun eigen gemeenteraad. Daarnaast hebben de bestuursorganen informatieplicht aan alle deelnemende gemeenteraden. In theorie kunnen gemeenteraden de samenwerking beïnvloeden (kaderstellen) en controleren via hun eigen wethouders. In de praktijk stelt dit echter weinig voor. Wethouders hebben de neiging om de verantwoordelijkheid bij andere wethouders neer te leggen. Gemeenteraden hebben echter niks te zeggen over de wethouders van andere gemeenten en de raden spreken te weinig met elkaar over samenwerkingsverbanden

om hun kaderstellen en controle m.b.t. de wethouders te kunnen coördineren. Daardoor lukt het gemeenteraden vaak niet om het AB van het openbaar lichaam te sturen, noch te corrigeren. Naast de magere invloed op het AB, heeft de gemeenteraad geen redelijke manier om het DB van het openbaar lichaam te controleren.

De federatiegemeenten lossen het probleem in kaderstellen en controleren op door bij regionale taken de bevoegdheid tot besluitvorming en controle los te koppelen van gemeenteraad en over te hevelen naar de federatieraad. De federatieraad is net als de gemeenteraad democratisch verkozen en kan vanuit democratisch perspectief beide taken op zich nemen. De besluitvorming ligt in federatiegemeenten bovendien niet bij wethouders, maar is in handen van volksvertegenwoordigers. Ook is het voor een federatieraad makkelijker om het DB (het federatiecollege) te controleren, omdat ze deze direct aanstuurt.

Voor de *gemeenteraad* zelf nemen bij federatiegemeenten de mogelijkheden tot kaderstellen en controleren echter af. Doordat gemeentetaken aan de federatie worden gedelegeerd, hebben de gemeenten zelf (bijna) niks meer te zeggen over die taken. Gemeenten moeten daarom goed bedenken welke taken ze willen overdragen aan de federatie.

### **Vertrouwen tussen gemeente en federatie**

In de federatiegemeente is het belangrijk dat gemeenten de federatie vertrouwen. In beide federatievormen krijgt de federatie bevoegdheden door middel van delegatie. Dit heeft als gevolg dat de federatieraad beleid zal overnemen van de gemeente. Gemeenten zullen niet snel vrijwillig een federatie starten wanneer ze hiermee hun bevoegdheden verliezen aan een raad die ze niet vertrouwen.

Het vertrouwen kan een probleem zijn bij directe federatiegemeenten. Een direct verkozen federatieraad heeft geen directe band met gemeenteraden. Hierdoor ontstaat de kans dat de federatieraad beleid maakt waar de deelnemende gemeenteraden niet achter staan. Een gemeenteraad heeft hierin een reden om de federatieraad bij voorbaat te wantrouwen. Als de gemeente zich toch noodgedwongen voelt om samen te werken, kan ze besluiten zo min mogelijk bevoegdheden over te dragen aan de federatie.

In een indirecte federatiegemeente lijkt op het eerste gezicht het vertrouwen van de gemeenteraden in de federatieraad hoger te liggen, omdat de gemeenteraden zelf controle hebben over de samenstelling van de federatieraad. De gemeenteraden zullen



federatieraadsleden kiezen waar zij vertrouwen in hebben. Met dit vertrouwen zijn gemeenteraden eerder geneigd om meerdere taken te delegeren aan de federatie. Bovendien blijven federatieraadsleden gelinkt aan hun eigen gemeente. Hierdoor behouden de gemeenteraden een doorgeefluik waarmee ze de federatieraad kunnen beïnvloeden. Echter kan dit ook zorgen voor meer frictie tussen de verschillende gemeenten. De federatieraadsleden van verschillende gemeenten moeten immers met elkaar concurreren over federatiebeleid. Het is erg slecht voor het vertrouwen als een gemeente in de federatie door andere gemeenten wordt gedomineerd.

### **Een vierde bestuurslaag?**

Een ander mogelijk probleem van federatiegemeenten is dat zij een vierde bestuurslaag zal vormen. De federatiegemeente is immers een democratisch verkozen bestuur dat zelfstandig besluiten kan nemen op haar eigen territorium. De federatiegemeente zal een bestuurslaag vormen die tussen gemeente en provincie in ligt.

Het Openbaar Lichaam Rijnmond liet zien dat een direct verkozen openbaar lichaam de neiging heeft om ook provinciale taken over te nemen. Het is niet ondenkbaar dat met de federatiegemeente iets vergelijkbaars gebeurt. Wanneer gemeenten besluiten om een federatie op te richten, kan concurrentie ontstaan tussen de federatie en de provincie. Volgens de Raad van het Openbaar bestuur is de vierde bestuurslaag daarom onwenselijk (ROB, 2021, p. 9).

Openbaar Lichaam Rijnmond liet echter ook zien dat de concurrentie met de provincie geen probleem hoeft te zijn. Juist de provincie Zuid-Holland was bereid om een aantal van haar taken naar Rijnmond over te laten gaan. Het Openbaar Lichaam werd juist onder druk van de gemeente Rotterdam opgeheven, omdat die gemeente vond dat het Lichaam zich te veel met de stad ging bemoeien. Er was dus concurrentie ontstaan tussen Rijnmond en de gemeente Rotterdam. Dit is deels te wijten aan het feit dat er een aantal taken waren waar zowel de gemeente als het Openbaar Lichaam wat over te zeggen hadden. Er was geen sprake van duidelijke taakverdeling. In federatiegemeenten wordt juist geprobeerd die taakverdeling zeer duidelijk te maken. Echter kan er alsnog concurrentie ontstaan wanneer gemeenten het niet eens zijn met het basispakket aan taken van de federatiegemeente (genoemd in hoofdstuk 3).

## **Minder regelingen, beperkte flexibiliteit**

De federatiegemeente is in staat is om veel taken van gemeenschappelijke regelingen op zich te nemen. Veel samenwerking zal worden gebundeld in federatiegemeenten. Hierdoor zal het aantal samenwerkingsverbanden flink moeten afnemen, zodat gemeentelijke samenwerking overzichtelijker wordt.

Hierin zit echter ook het laatste probleem dat zich voordoet bij federatiegemeenten: het gaat ten koste van de flexibele inzetbaarheid van gemeenschappelijke regelingen. Door federaties worden gemeenten gedwongen om samenwerking te concentreren in een hechte groep, ook wanneer dit niet zinvol is. Veel beleidsonderwerpen hebben een eigen optimale schaal om op samen te werken. Zinnvolle samenwerking met gemeenten buiten de federatie is echter lastig als het beleidsonderwerp binnen het takenpakket van de federatiegemeente valt. Men zou een mogelijkheid kunnen creëren voor gemeenten om een regeling te treffen met federatiegemeenten, maar dit zal gemeentelijke samenwerking tegelijk onoverzichtelijker maken voor gemeenteraden.

-----

## **Conclusie**

Gemeenschappelijke regelingen in de vorm van het openbaar lichaam hebben democratische tekortkomingen. In deze scriptie is onderzocht of de federatiegemeente een oplossing kan zijn voor dit probleem. Twee vormen federatiegemeente, een directe en een indirecte vorm, zijn vergeleken met het openbaar lichaam. Ook zijn een aantal problemen besproken die zullen ontstaan bij de invoering van federatiegemeenten.

*In hoeverre zijn de directe en indirecte federatiegemeente een democratische verbetering op het openbaar lichaam van de Wgr?*

Inhoudelijk zijn de directe en de indirecte federatiegemeente een stuk democratischer dan het openbaar lichaam. De federatiegemeenten brengen regionale besluitvorming dichterbij de burger met gekozen volksvertegenwoordigers en ze zorgen voor betere verantwoording van regionaal bestuur. De directe federatiegemeente doet dit beter dan de indirecte federatiegemeente.

De federatiegemeenten brengen ook eigen problemen met zich mee. Er ontstaan nieuwe uitdagingen voor gemeenten. Een deel van deze uitdagingen is op te lossen door duidelijke taakverdeling te maken tussen gemeente en federatie. De federatievormen zoals ze in deze scriptie zijn behandeld, zijn echter niet genoeg om openbare lichamen geheel te kunnen vervangen.

Als de balans wordt opgemaakt lijken de federatiegemeenten, zoals ze in deze scriptie zijn omschreven, voor de meeste gemeenten niet de oplossing te zijn voor gemeentelijke samenwerking. De problemen die ontstaan bij de federatiegemeenten zijn te groot om de samenwerkingsvorm breed te kunnen implementeren. Echter hoeft dit niet het einde te betekenen voor Elzinga's uitvinding. De Kempengemeenten lieten zodanig enthousiasme zien voor samenwerking, dat een milde vorm federatiegemeente met een kleiner aantal taken misschien wel mogelijk was. Als het lukt om alsnog een experiment op te zetten met een 'ingeperkte' federatiegemeente, kan wellicht een passender model worden gevonden, zonder dat de inhoudelijke democratische waarde van de federatiegemeente verloren hoeft te gaan.

Een aantal zaken betreffende federatiegemeenten zijn in deze scriptie niet behandeld. Ten eerste is weinig gezegd over de vrijblijvendheid van federatiegemeenten. Verplichting voor gemeenten om deel te nemen aan een federatie zorgt voor meer gelijkheid en overzicht, maar tast tegelijk de zelfstandigheid van gemeenten aan. Ten tweede zijn er meer gemeenschappelijkere regelingen dan het openbaar lichaam, waarmee de federatiegemeente had kunnen worden vergeleken. Met name de bedrijfsvoeringsorganisatie kan een interessante aanvulling kunnen zijn op de federatiegemeente, waarmee het flexibilitateitsprobleem van de federatie kan worden aangepakt. Tot slot zal een bestuurlijk experiment met een 'ingeperkte' federatiegemeente veel nieuwe bestuurlijke inzichten brengen.

## Bibliografie

- Berenschot (2018). *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*. Utrecht: Berenschot groep B.V.
- Castenmiller, P., Dam, M. van & Peters, K. (2013). '... geven de raad alle inlichtingen ...' *Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Stichting Decentraalbestuur.nl.
- Dam, M. van (2015). Een Zwervend Bestaan. *Jaarboek Vereniging van Griffiers*, 2015, pp. 83-90. Delft: Eburon.
- Elzinga, D.J. (2018, 14 september). Zeker toekomst voor federatiegemeente. Geraadpleegd op 7 mei 2023 van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/zeker-toekomst-voor-federatiegemeente>
- Greef, R. J. M. H. de, Theissen, F. H. K. & Voogd, M. C. de (2015). *Intergemeentelijke Samenwerking Toegepast: Handreiking voor Toepassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen*. Geraadpleegd op 7 mei 2023 van [https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen\\_20150528.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf)
- Greef, R. J. M. H. de, Stolk, R. (2015). *Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraden en griffiers*. Den Haag: Sdu. Geraadpleegd op 17 mei 2023 van <https://www.griffiers.nl/sites/www.griffiers.nl/files/documenten/Dossier%20Regionale%20Samenwerking/Grip%20op%20Regionale%20Samenwerking.pdf>
- Greef, R. J. M. H. de (2019). Een Vrije Keuze tussen Delegatie en Mandaat bij Intergemeentelijke Samenwerking? *Jurisprudentie bestuursrecht plus*, 2019(4), pp. 3-14. Geraadpleegd op 16 mei 2023 van [https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/93959585/JB\\_2019\\_4\\_Vrije\\_keuze\\_tussen\\_mandaat\\_en\\_delegatie.pdf](https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/93959585/JB_2019_4_Vrije_keuze_tussen_mandaat_en_delegatie.pdf)
- Greef, R. J. M. H. de (2020). *Position paper: De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft zijn grenzen bereikt*. Geraadpleegd op 25 mei 2023 van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D37924>
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Korsten, A., Schaepkens, L. & Sonnenschein, L. (2004). *Shared Services*. Geraadpleegd op 4 mei 2023, van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Samenwerking/SharedServicesbijdeoverheid.pdf>
- Koster, Y. de (2018, 31 augustus). Te vroeg voor de federatie. Geraadpleegd op 25 mei 2023 van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/te-vroeg-voor-de-federatie>
- Kroon, A. de, Laar, S. van de (2018). Sterk merk, sterk bestuur! *De bestuurlijke toekomst van de vijf Kempengemeenten nader bezien. De bevindingen en het advies van de onafhankelijk procesbegeleider*. Geraadpleegd op 7 juli 2023 van <https://docplayer.nl/110725870-Sterk-merk-sterk-bestuur.html>
- Maas, P., & Mol, E. (2017, november 17). *Betoog Peter Maas en Ed Mol van Bladel: De federatie als nieuwe bestuursvorm*. Geraadpleegd op 22 mei 2023 van <https://vng.nl/betoog-peter-maas-ened-mol-van-bladel-de-federatie-als-nieuwe-bestuursvorm>
- Ministerie van BZK (2019). *Staat van het Bestuur 2018*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2021). *Staat van het Bestuur 2020*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Nationaal Archief (2020). Inventaris van het archief van het Openbaar Lichaam Rijnmond, (1962) 1965-1987 (1989). Versie: 06-12-2020. Den Haag: Nationaal Archief.
- Ostaaijen, J. van (2022). *Lokale Democratie Doorgelicht. Het Functioneren van een Onbegrepen Bestuur* (2<sup>e</sup> druk). Boombestuurskunde.
- Proof en Kwink adviseurs (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020*. Den Haag: KWINK groep.
- Rijksoverheid (2022). Intergemeentelijke samenwerking. Geraadpleegd op 20 mei van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>
- ROB (2015). *Wisselwerking. Naar een Betere Wisselwerking tussen Gemeenteraden en de Bovengemeentelijke Samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Schaap, L. (2019). *Lokaal Bestuur* (8<sup>e</sup> druk). Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.

Swift, A. (2019). Democracy. In *Political Philosophy: A beginners' guide for politicians and students* (4<sup>de</sup> druk, pp. 48-71). Cambridge: Polity Press.

VNG (2021, 16 december). 'Gemeenschappelijke regelingen hollen positie raad uit'.  
Geraadpleegd op 24 mei 2023 van <https://vng.nl/nieuws/gemeenschappelijke-regelingen-hollen-positie-raad-uit>

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