



**Rekenkamercommissie
Hulst-Terneuzen**



GRENSOVERSCHRIJDEND OF GRENSVERLEGGEND

grensoverschrijdende samenwerking in Hulst en Terneuzen

Rekenkamercommissie Hulst-Terneuzen

2018

Rekenkamercommissie gemeente Hulst-Terneuzen

Samenstelling:

Mw. drs. A.C.F. van Galen CPC
Dhr. ing. E. de Koster CIA, CISA, RO
Dhr. drs. J.H. Mulder

Contactgegevens:

Secretariaat Rekenkamercommissie Hulst-Terneuzen
t.a.v. dhr. drs. D. van Bunder, griffier
Postbus 49
4560 AA Hulst.
Telefoon: 0114-389123
E-mail: D.Van.Bunder@GemeenteHulst.nl

5 februari 2018

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	4
1.2 Leeswijzer.....	4
1.3 Doelstelling.....	5
1.4 Vraagstelling.....	5
1.5 Reikwijdte.....	5
1.6 Onderzoeksmethode.....	6
Hoofdstuk 2 Typering van enkele verschillende nationale en internationale samenwerkingsverbanden	7
2.1 De Gemeenschappelijke Regeling – Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).....	7
2.1.1 Definitie.....	7
2.2.2 Vormen van publiekrechtelijke samenwerking.....	7
2.2.3 Planning & controlcyclus.....	8
2.2 Een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL).....	9
2.2.1 Vormen van samenwerking.....	10
2.3 De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS).....	11
Hoofdstuk 3 Grensoverschrijdende samenwerking en binnenlandse samenwerking nader bekeken	15
3.1 EGTS Linieland van Waas en Hulst.....	15
3.1.1 Juridisch kader.....	16
3.1.2 Bestuur.....	17
3.1.3 Taken en bevoegdheden van de Linieraad.....	17
3.1.4 Betrokkenheid van de raad.....	18
3.1.5 P&C-cyclus.....	18
3.1.6 Ervaringen met de EGTS.....	18
3.2 GOL Aan-Z.....	20
3.2.2 Juridisch kader.....	21
3.2.3 Bestuur.....	22
3.2.4 Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur.....	22
3.2.5 Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur.....	23
3.2.6 Betrokkenheid van de raad.....	23
3.2.7 P&C-cyclus.....	23
3.2.8 Ervaringen met het GOL Aan-Z.....	23
3.3 Dethon.....	24
3.3.1 Juridisch kader.....	24
3.3.2 Bestuur.....	25
3.3.3 Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur.....	25
3.3.4 Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur.....	25
3.3.4 Betrokkenheid van de raad.....	25
3.3.6 P&C-cyclus.....	26
3.4 OLAZ.....	26
4.4.1 Juridisch kader.....	26
3.4.2 Bestuur.....	27
3.4.3 Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur.....	27
3.4.4 Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur.....	27
3.4.5 Betrokkenheid van de raad.....	28

3.4.6 P&C-cyclus.....	28
3.5 Samenvattend.....	29
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen.....	31
4.1 Conclusies	31
4.2 Aanbevelingen	34
Hoofdstuk 5 Bestuurlijke reacties.....	37
Hoofdstuk 6 Nawoord	40
Bijlage 1 Vormen van gemeenschappelijke regelingen - Wgr.....	42
Bijlage 2 Bronnenoverzicht	46

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De gemeenten Hulst en Terneuzen werken voor de uitvoering van hun taken samen in verschillende samenwerkingsverbanden, waaronder bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen (regionaal en provinciaal), grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, publiek-private samenwerkingsverbanden, opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties en subsidierelaties.

In algemene zin hebben gemeenteraadsleden een kaderstellende en controlerende taak. Om deze taken ten aanzien van regionale samenwerking op een goede manier te kunnen uitvoeren zegt men in de praktijk vaak dat de gemeenteraad “grip” moet kunnen hebben op dergelijke samenwerkingsverbanden. Er zijn echter vele vormen van samenwerking mogelijk, waaronder de samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling en grensoverschrijdende samenwerking.

In dit rekenkameronderzoek kijkt de rekenkamercommissie Hulst-Terneuzen naar de verschillen tussen grensoverschrijdende samenwerking en binnenlandse samenwerking via een gemeenschappelijke regeling en wat we daaruit kunnen leren, waarbij we ons de vraag stellen of daarin verschillen zijn danwel ervaren worden in het functioneren ervan.

De rekenkamercommissie constateerde bij haar rondgang langs de fracties dat bij raadsleden de vraag leeft of er in de praktijk wat grensoverschrijdende samenwerking betreft verbeteringen mogelijk zijn en of er lessen te leren zijn uit een vergelijking van de samenwerkingen binnen de landsgrenzen met de samenwerkingen over de landsgrenzen heen.

Aangezien er aantoonbare maatschappelijke, inhoudelijke en financiële belangen gemoeid zijn met grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen onderzoek te doen naar dit onderwerp. Daarbij zal een beknopte vergelijking gemaakt worden met samenwerking op regionaal c.q. provinciaal niveau om eventuele verschillen te kunnen duiden.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 beschrijft verschillende vormen van nationale en internationale publiekrechtelijke samenwerking en beschrijft overeenkomsten en verschillen tussen nationale en internationale samenwerking.

In hoofdstuk 3 worden twee Europese en twee nationale samenwerkingsverbanden beschreven waarin Hulst en Terneuzen participeren. Verschillen tussen de regelingen worden geduid aan de hand van vigerende wet- en regelgeving en de actuele statuten van de vier organisaties. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de EGTS Linieland en het GOL Aan-Z met de GR'en Dethon en OLAZ. De praktijkervaringen van de gemeenten Hulst en Terneuzen met respectievelijk de EGTS Linieland en het GOL Aan-Z worden eveneens in dit hoofdstuk weergegeven.¹

De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zullen worden opgenomen in hoofdstuk 4. De mogelijke reactie van de colleges van B&W zal integraal worden opgenomen in hoofdstuk 5. Ten slotte zal in hoofdstuk 6 een eventueel naschrift van de rekenkamercommissie worden verwerkt

¹ Ervaringen met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland zijn reeds uitvoerig beschreven in het rapport van de VZG Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (oktober 2015).

1.3 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de verschillen tussen enerzijds de binnenlandse samenwerkingsverbanden en anderzijds de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarin Hulst en Terneuzen participeren. In het onderzoek wordt nagegaan of hier lessen uit kunnen worden geleerd ter versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en controle op samenwerkingsverbanden waarin Hulst en Terneuzen participeren.

Het onderzoek zal dus vooral inventariserend en vergelijkend zijn. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor verbeteringen, met name met het oog op de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. Voor de gemeenten is dit van belang om een voldoende mate van sturing en grip op de samenwerkingen te houden. In het verlengde hiervan ligt vervolgens ook het belang van de inwoners van de gemeenten, aangezien de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging de verbindende schakel vormt tussen de lokale overheid en de samenleving.

1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de verschillen tussen de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren en zijn hieruit lessen te leren voor de versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en controle op samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. In welke regionale en provinciale samenwerkingsverbanden participeren Hulst en/of Terneuzen en welke vormen hebben deze samenwerkingsverbanden?
2. In welke grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden participeren Hulst en/of Terneuzen en welke vormen hebben deze samenwerkingsverbanden?
3. Welke verschillen zijn er in termen van sturing, beheersing, verantwoording en controle tussen de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren?
4. Hoe wordt het functioneren van de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingen waarin Hulst en/of Terneuzen participeren ervaren in termen van sturing, beheersing, verantwoording en controle? Is hierin een onderscheid te duiden tussen raadsleden, wethouder en ambtenaren en hun verwachtingen en ervaringen ten aanzien van het functioneren van samenwerkingsverbanden?
5. Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en controle op samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren.

1.5 Reikwijdte

Het onderzoek richt zich niet op een afgebakende periode maar op twee Europese en twee nationale (regionale) regelingen, die op dit moment actief zijn. De twee onderzochte Europese regelingen (EGTS Linieland van Waas en Hulst en het GOL Aan-Z) zijn de regelingen die in Hulst en Terneuzen op dit moment effectief werken. Daarnaast werden ter vergelijking twee regionale gemeenschappelijke regelingen (Dethon en OLAZ) geplaatst waarin zowel Hulst als Terneuzen deelnemen.

Er is een derde grensoverschrijdende samenwerkingsregeling in Zeeuws-Vlaanderen, de BGTS Kanaalzone, maar deze is pas sinds 2016 in werking. Die periode is te kort om daar effectief onderzoek naar te kunnen doen.

De toepasselijke wet- en regelgeving is geïnventariseerd en er is nagegaan welke kaders er door de gemeenteraden van Hulst en Terneuzen eventueel aanvullend zijn gesteld.

Vervolgens is nagegaan hoe een en ander in de praktijk verloopt in Hulst en Terneuzen. Het onderzoek spreekt zich uitdrukkelijk niet uit over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid door de onderzochte organen en/of de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraden².

Ten behoeve van het onderzoek zijn relevante dossierstukken over de EGTS Linieland van Waas en Hulst, het GOL Aan-Z, en de GR'en Dethon en OLAZ onderzocht. Er is gekeken naar de geldende statuten, onderliggende raadsbesluiten en eventuele opdrachtverlening vanuit de gemeente aan het desbetreffende orgaan. De geraadpleegde stukken zijn opgenomen in de bronnenlijst in bijlage 2 bij dit rapport.

1.6 Onderzoeksmethode

Ten behoeve van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich georiënteerd op de Europese en nationale wet- en regelgeving en de praktijk met betrekking tot het aangaan van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband. Naast wettelijke regelingen zijn de nodige theoretische verhandelingen, handreikingen, statuten, raads- en collegebesluiten en beleidsdocumenten bestudeerd. Deze zijn opgenomen in de bronnenlijst in bijlage 2 bij dit rapport.

Aan de hand van de vigerende wet- en regelgeving is het feitenonderzoek gedaan door het analyseren van dossiers en documenten. Het beeld is verder ingekleurd met en getoetst aan informatie uit interviews met enkele gemeenteraadsleden, leden van het college van B&W en betrokkenen uit de ambtelijke organisatie, die betrokken zijn bij de EGTS Linieland of het GOL Aan-Z. Vanwege het vertrouwelijke karakter van de gesprekken zijn de namen van de gesprekspartners bij de rekenkamercommissie bekend en gedocumenteerd, teneinde te voorkomen dat uitspraken tot personen te herleiden zijn, tenzij zij toestemming hebben gegeven tot het noteren van uitspraken als zijnde door hen gedaan.

² Hiernaar is reeds in eerder jaren onderzoek gedaan en wordt verwezen naar de desbetreffende rapporten:

Decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ in Terneuzen, februari 2015.

Geïnformeerd informeren. Een vergelijkend onderzoek naar de informatievoorziening over samenwerking, januari 2014.

Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, oktober 2015.

Hoofdstuk 2 Typering van enkele verschillende nationale en internationale samenwerkingsverbanden

Er bestaan diverse vormen waarin Nederlandse gemeenten kunnen samenwerken. De meest gebruikte en meest bekende is de gemeenschappelijke regeling, doch ook andere binnenlandse samenwerkingsverbanden zijn mogelijk, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Een mogelijkheid is ook grensoverschrijdend samen te werken met publieke of private organisaties uit een ander land, de zogenaamde grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (GROS). Ook daarin zijn er diverse varianten.

2.1 De Gemeenschappelijke Regeling – Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

De mogelijkheid voor gemeenten om samen te werken met andere overheidsorganen in publiekrechtelijk samenwerkingsverbanden is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr is een Nederlandse wet, waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. De wet dateert van 20 december 1984 en is voor het laatst gewijzigd per 1 januari 2015. De Wgr is sinds die tijd de belangrijkste grondslag voor samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen.

2.1.1 Definitie

Een gemeenschappelijke regeling kan als volgt gedefinieerd worden:

"Vorm van publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten, provincies of waterschappen of tussen hen onderling, ter behartiging van bepaalde belangen. Hierbij kunnen ook andere openbare lichamen of rechtspersonen worden betrokken. Ten behoeve van de organisatie van de samenwerking kan een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan worden opgericht. Soms wordt deze vorm van samenwerking aangeduid als "regionale samenwerking".³

2.2.2 Vormen van publiekrechtelijke samenwerking

Binnen de Wgr worden vijf verschillende soorten van publiekrechtelijke samenwerking onderscheiden:

1. de regeling zonder meer ofwel een regeling zonder organisatorisch verband waarbij uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deelnemen (bestuursovereenkomst);
2. de centrumgemeente, die gemeenschappelijke taken namens de deelnemende gemeenten behartigt;
3. het gemeenschappelijk orgaan zonder of met rechtspersoonlijkheid;
4. de bedrijfsvoeringsorganisatie (rechtspersoon) met een ongeleed bestuur (enkel een algemeen bestuur);
5. het openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid en een geleed bestuur (een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur) en een voorzitter.

Iedere gemeente in Nederland neemt deel aan diverse Wgr-regelingen en werkt daarbij samen in verschillende samenstellingen. In sommige gevallen is het instellen van een gemeenschappelijke regeling wettelijk verplicht, zoals bijvoorbeeld de RUD en de VRZ. De Regionale uitvoeringsdiensten (RUD), waarin de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuwetgeving zijn gebundeld, moeten met de inwerkingtreding van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving per 14 april 2016⁴ de vorm van een gemeenschappelijke regeling hebben.

³ Lycaeus juridisch woordenboek (www.juridischwoordenboek.nl).

⁴ Wet VTH op grond van artikel X lid 2; verwijzende naar Wabo artikel 5.3 lid 3.

Ook de veiligheidsregio's moeten op grond van de Wet veiligheidsregio's⁵ de vorm van een gemeenschappelijke regeling hebben. In afwijking van artikel 13 Wgr bestaat het algemeen bestuur van een veiligheidsregio overigens uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten.⁶

De vijf hierboven opgesomde vormen van gemeenschappelijke regelingen verschillen van elkaar in de bestuursorganen die worden ingesteld (alleen een algemeen bestuur, een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur of bijvoorbeeld een stuurgroep, etc.) en het wel of niet hebben van rechtspersoonlijkheid.⁷ Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking. Het is tevens de meest uitgebreide.

	Regeling zonder meer	Centrumgemeente	Gemeenschappelijk orgaan	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Openbaar lichaam
Samenwerkingsvorm	Samenwerking o.b.v. een convenant, intentieovereenkomst, Bestuursafspraken, etc.	Gemeenten brengen taken onder bij één gemeente	Enkelvoudige samenwerking of afstemming op één beleidsterrein	Samenwerking beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering van wettelijke verantwoordelijkheden van het college	Samenwerking is statutair vastgelegd
Juridische basis	Onderlinge overeenkomst (intentieverklaring, convenant, etc.)	Gemeenten verlenen opdracht aan centrumgemeente via DVO	Gemeenschappelijke regeling via publicatie op overheid.nl	Gemeenschappelijke regeling via publicatie op overheid.nl	Statuten
Mandaat/delegatie	Geen mandaat of delegatie mogelijk	Gemeenten verlenen mandaat aan centrumgemeente	Bevoegdheden kunnen worden overgedragen of gemandateerd	Bevoegdheden kunnen worden gemandateerd	Bevoegdheden kunnen worden gemandateerd en overgedragen
Juridische status	Geen rechtspersoonlijkheid	Rechtspersoonlijkheid	Geen rechtspersoonlijkheid	Rechtspersoonlijkheid	Rechtspersoonlijkheid
Bij geschillen	Niet juridisch afdwingbaar	Zeeuwse ombudsman	Geregeld in statuten of cf. art. 28 Wgr via Gedeputeerde Staten	Geregeld in GR of cf. art. 28 Wgr via Gedeputeerde Staten	Geregeld in statuten of cf. art. 28 Wgr via Gedeputeerde Staten
Bestuursvorm	Stuurgroep of vergelijkbaar gremium	Via reguliere kanalen college en raad. Ev. afstemming middels een stuurgroep	Algemeen bestuur	Collegeregeling met enkelvoudig bestuur	Algemeen bestuur en dagelijks bestuur Collegeregeling, raadsregeling of gemengd
Personeel	Blijft in dienst van eigen gemeente	Blijft in dienst van eigen gemeente	In dienst van 1 of meer deelnemers, maar niet in dienst van het gemeenschappelijk orgaan	Personeel kan in dienst zijn van de bedrijfsvoeringsorganisatie	Personeel in dienst van het openbaar lichaam

2.2.3 Planning & controlcyclus

De Wgr bevat regels voor de inrichting en het functioneren van de samenwerking. Met de wijziging van de Wgr per 1 januari 2015 veranderden vooral in de planning- en controlcyclus een aantal zaken. Er zijn daarin vier wijzigingen doorgevoerd, die de positie van de algemene besturen van de deelnemers (gemeenteraden, provinciale staten of algemeen bestuur van het waterschap) versterken. De wijzigingen komen mede op verzoek van gemeenteraden en colleges van B&W om beter grip en sturing te hebben op samenwerkingsverbanden. Het gaat er bijvoorbeeld om dat de termijn voor de behandeling van de begroting van de gemeenschappelijke regeling wordt opgerekt. Zo ontstaat er ruimte voor een beter proces waarbij de gemeenteraad kan sturen op zowel de kaders vooraf, als op de begroting zelf.

Het gaat concreet om de volgende vier veranderingen:

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan en het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie moeten de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota.
2. De jaarrekening, met verslag van de accountant, moet eveneens uiterlijk voor 15 april worden aangeboden aan de raden.

⁵ Wet veiligheidsregio's artikel 8, 9 en 11.

⁶ Normaliter is het zo dat "het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. Indien de regeling mede is getroffen door raden, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen." Wgr, artikel 13, lid 1.

⁷ www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken
www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking
www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/12/08/q-a-s-intergemeentelijke-samenwerking

3. De termijn waarbinnen de gemeenteraad een zienswijze kan indienen op de ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband wordt met twee weken verlengd naar acht weken. De vastgestelde begroting van het samenwerkingsverband moet daarom uiterlijk op 1 augustus toegezonden worden aan de provincie.
4. Lokale rekenkamers en rekenkamercommissies krijgen meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar samenwerkingsverbanden die krachtens de Wgr zijn ingesteld. Het criterium om een onderzoek in te stellen naar private samenwerkingsverbanden wordt uitgebreid. Een rekenkamer(commissie) heeft onderzoeksbevoegdheid zodra het belang van alle deelnemende gemeenten de grens van 50% overschrijdt.

2.2 Een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL)

Een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) is één van de vele verschillende vormen van grensoverschrijdende samenwerking die er binnen Europa bestaan.

Op 12 september 1986 hebben België, Luxemburg en Nederland de Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten gesloten. Deze overeenkomst vloeide voort uit de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten van 21 mei 1980.

De reden om de Benelux-overeenkomst af te sluiten was dat de Benelux-lidstaten van oordeel waren dat met de Europese kaderovereenkomst onvoldoende werd tegemoetgekomen aan de specifieke behoeften van gemeenten en provincies om op eigen initiatief, dus zonder tussenkomst van de centrale overheid, samen te werken. De Benelux-overeenkomst trad op 1 april 1991 in werking.

Met deze overeenkomst vormden België, Nederland en Luxemburg de voorloper van de Europese regelgeving, waar de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) uit zou voortvloeien (zie paragraaf 2.3).

In 2014 is de Benelux-overeenkomst gemoderniseerd en is de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS) geïntroduceerd. De belangrijkste aanpassingen waren:

- uitbreiding van de deelnemers tot alle regionale en centrale overheden en publieke instellingen;
- geografische uitbreiding tot de drie buurlanden van de Benelux (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk);
- keuze van bestuursstelsel (directeur of raad van bestuur);
- mogelijkheid tot grensoverschrijdende zetelverplaatsing zonder ontbinding.

De bestaande Belgisch-Nederlandse grensoverschrijdende openbare lichamen, te weten het Belgisch-Nederlands Grensoverleg BENEKO⁸, Aan-Z en de Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen⁹, zullen op termijn de omschakeling maken naar een BGTS. Het GOL Gent-Terneuzen heeft deze omschakeling eind 2015 reeds gemaakt. In dit rapport zal niet verder ingegaan worden op het instrument BGTS, omdat Aan-Z op het moment van onderzoek nog een GOL was.

De Benelux-overeenkomst biedt de juridische basis voor het organiseren van grensoverschrijdende samenwerking op basis van het publiekrecht.¹⁰ Voordat deze

⁸ Het Belgisch-Nederlands Grensoverleg BENEKO is een Vlaams-Nederlandse Euregio tussen gemeenten ten noorden van Antwerpen en ten zuiden van Breda. Het overleg begon in 1967 met zeven gemeenten en breidde zich uit tot 26 gemeenten.

⁹ Baarle-Hertog, Baarle-Nassau, Hoogstraten, Merksplas, Ravels, Rijkevorsel.

¹⁰ Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij de Benelux-overeenkomst op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, Benelux, Basisteksten 1987-3, p. 11.

overeenkomst gesloten werd konden partijen alleen maar op privaatrechtelijke basis grensoverschrijdend samenwerken.

In Nederland is de Benelux-overeenkomst van toepassing op: provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen als bedoeld in de Wgr.

De belangrijkste doelstelling van de Benelux-overeenkomst is het scheppen van een mogelijkheid voor decentrale overheden aan beide zijden van de intra-Benelux grenzen om op publiekrechtelijke basis samen te werken.

Dit is in artikel 2 van de Benelux-overeenkomst als volgt vastgesteld:

“Onverminderd de mogelijkheden om op basis van het privaatrecht samen te werken kunnen de in artikel 1 genoemde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, binnen het kader van de bevoegdheden die zij ingevolge het interne recht van hun land hebben, op basis van onderhavige overeenkomst met elkaar samenwerken ten einde gemeenschappelijke belangen te behartigen.”¹¹

Met andere woorden de mogelijkheden van samenwerking op basis van de Benelux-overeenkomst zijn niet onbeperkt. Samenwerking kan alleen plaatsvinden “binnen het kader van de bevoegdheden die zij ingevolge het interne recht van hun land hebben”.¹²

Deze verwijzing naar het nationale recht betekent dat wat de betreffende overheden intern (dat wil zeggen binnen de eigen landsgrenzen) niet kunnen op het gebied van publiekrechtelijke samenwerking, ook extern (dus over de landsgrenzen heen) niet mogelijk is. Kortom: zonder interne samenwerkingsmogelijkheden zijn er ook geen externe samenwerkingsmogelijkheden.

De externe samenwerking tussen Nederlandse en Belgische overheden is met name gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (NL) en de Wet betreffende de intercommunales (B).¹³ Beide wetten geven juridische grondslagen voor interne samenwerking en scheppen de formele bevoegdheden voor overheden. De Benelux-overeenkomst geeft een internationale dimensie aan deze samenwerkingswetten.¹⁴

2.2.1 Vormen van samenwerking

De Benelux-overeenkomst kent drie vormen van samenwerking:¹⁵

- het maken van administratieve afspraken;
- het instellen van een gemeenschappelijk orgaan;¹⁶
- het instellen van een openbaar lichaam.

Het openbaar lichaam is net als op grond van de Wgr de meest vergaande vorm van samenwerking.

Artikel 3 van de Benelux-overeenkomst gaat over het instellen van een openbaar lichaam en regelt dat aan een grensoverschrijdend openbaar lichaam bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend. Hier is een duidelijke overeenstemming met de Wgr.

Het openbaar lichaam kan op grond van art. 3, lid 2 rechtspersoonlijkheid bezitten. Het recht van de plaats van vestiging van de zgn. maatschappelijke zetel van het openbaar lichaam is relevant, omdat dit van invloed is op onder meer de rechtspositie van het personeel (tenzij in de statuten anders bepaald wordt).

¹¹ Voor Nederland betreft dit de volgende wetten: Wet gemeenschappelijke regelingen, Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Waterstaatswet, Wet op de Raad van State, Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen, Kieswet, Wet openbaarheid van bestuur.

¹² Seerden, p. 159.

¹³ De samenwerking tussen openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW) is geregeld in de Organisatiewet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. In de regel zijn OCMW's per gemeente opgericht. Seerden, p. 141.

¹⁴ Seerden, p. 160.

¹⁵ Artikel 2, lid 2.

¹⁶ Een voorbeeld van een gemeenschappelijk orgaan was het Intergemeentelijk Overlegorgaan Oost-Zeeuws Vlaanderen (IGO), de huidige EGTS Linieland van Waas en Hulst.

In de statuten, die vanzelfsprekend niet in strijd mogen zijn met het interne recht van de betrokken landen, worden vervolgens in ieder geval de volgende onderwerpen geregeld:

- naam, zetel en maatschappelijk doel
- taken, bevoegdheden en werkwijze
- wijze van aanstelling van de leden van de beheers- en bestuursorganen en van de voorzitter daarvan
- draagwijdte van de verplichtingen jegens het openbaar lichaam
- wijze waarop vergaderingen worden georganiseerd en de besluitvorming
- openbaarheid van de beraadslagingen
- toepasselijke regels inzake begroting en rekening
- wijze waarop activiteiten worden gefinancierd
- wijze waarop de regeling in werking treedt, gewijzigd of beëindigd wordt
- wijze van toe- en uittreding der deelnemers.

2.3 De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS)

Een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) is één van de andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking die binnen Europees verband mogelijk is. Het 'instrument' EGTS bestaat pas sinds 2006 en de eerste organisatie is in 2008 opgericht.¹⁷ Nederland werkt naast de EGTS Linieland van Waas en Hulst ook samen met België, Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg en Tsjechië in de EGTS European Urban Knowledge Network (EUKN), met België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Zwitserland in de EGTS Interregionale Alliantie voor de Rijn-Alpen-Corridor en in de EGTS Cittaslow, een internationaal samenwerkingsverband met participanten van binnen en buiten Europa waar de Nederlandse gemeenten Alphen-Chaam, Bellingwedde, Borger-Odoorn, Echt-Susteren, Eijsden-Margraten, Heerde, Midden-Delfland, Vaals, Vlagtwedde en Vianen in participeren.¹⁸

Aan het instrument EGTS liggen twee Europese verordeningen ten grondslag:

- Verordening (EG) nr. 1082/2006, op basis van artikel 175 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en
- Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en werking van dergelijke groeperingen betreft.

Een EGTS kan worden opgezet door partners in ten minste twee lidstaten die tot een of meer van de volgende categorieën behoren:

- lidstaten;
- regionale overheden;
- lokale overheden;
- publiekrechtelijke instellingen;
- verenigingen van instellingen die tot een of meer van deze categorieën behoren.

Een EGTS heeft tot doel de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen de lidstaten of hun regionale en lokale overheden te vergemakkelijken en te bevorderen. Een EGTS kan worden belast met de uitvoering van programma's die door de Europese Unie worden medegefinancierd of andere, al dan niet door de EU gesteunde grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten.

¹⁷ Eurometropool Rijsel - Kortrijk – Doornik.

¹⁸ Comité van de Regio's, EGTC monitoring report 2016 and impacts of Schengen area crisis on the work of EGTCs.
VNG, Rapport Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking.

Een EGTS stelt regionale en lokale overheden (maar ook nationale autoriteiten in kleinere of gecentraliseerde landen) en andere overheidsondernemingen van verschillende lidstaten in staat om een groepering met een rechtspersoonlijkheid op te zetten om gezamenlijke diensten te leveren. De lidstaten moeten op rijksniveau akkoord gaan met de deelname van potentiële leden in hun respectieve landen.

De doelstellingen en taken van een EGTS zijn vastgesteld in een bindende samenwerkingsovereenkomst die op initiatief van de leden wordt opgesteld. De overeenkomst specificeert de activiteiten en levensduur van een EGTS en de voorwaarden voor de ontbinding ervan. Het toepasselijk recht volgens de overeenkomst is dat van het land waar de betreffende EGTS haar statutaire zetel heeft.

De statuten bepalen de verdere details zoals:

- de organen van de EGTS, hun bevoegdheden en hun werking;
- de besluitvormingsprocedures en voertaal/voertalen;
- de werkwijze en arbeidsvoorwaarden;
- de regels betreffende de financiële bijdragen van de leden, boekhouding, audit en begroting.

Een EGTS treedt op namens haar leden, die in speciale overeenkomsten hun statuten vaststellen waarin de organisatie en de activiteiten van de EGTS beschreven staan. Deze activiteiten blijven beperkt tot het gebied waarop de leden willen samenwerken. Ook de bevoegdheden van de EGTS blijven beperkt tot die van haar leden.

Overheidsbevoegdheden zoals regelgevende en beleidsbevoegdheden kunnen niet aan een EGTS worden overgedragen.

De leden kunnen beslissen of hun EGTS een afzonderlijke juridische entiteit moet zijn, dan wel of de taken ervan moeten worden gedelegeerd aan een van de leden.

De leden stellen jaarlijks de begroting van hun EGTS vast, waarover jaarlijks een door onafhankelijke deskundigen gecertificeerd activiteitenverslag wordt opgesteld. In geval van schulden zijn de leden financieel aansprakelijk naar evenredigheid van hun bijdrage.

Het opzetten van een EGTS biedt samenwerkingspartners de volgende voordelen:

- de leden kunnen één juridische entiteit opzetten en één reeks voorschriften hanteren om gemeenschappelijke initiatieven in twee of meer lidstaten uit te voeren;
- belanghebbenden in twee of meer lidstaten kunnen samen aan gezamenlijke initiatieven werken zonder dat daarvoor een internationaal akkoord hoeft te worden gesloten dat door de nationale parlementen moet worden geratificeerd;
- de lidstaten kunnen samen en rechtstreeks reageren op oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van territoriale programma's van de Unie en kunnen samen als één beheersautoriteit optreden.

2.4 Overzicht samenwerkingsverbanden gemeenten Hulst en Terneuzen

Op grond van artikel 27 Wgr houden gemeenten een register bij van verbonden partijen. Alle gemeenschappelijke regelingen waarin Hulst en Terneuzen participeren en waarop de Wgr van toepassing is hebben de vorm van een Openbaar Lichaam, de 'zwaarste' en meest gebruikte vorm van een GR.

Daarnaast zijn beide gemeenten aandeelhouder in enkele bedrijven en uit dien hoofde vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).

Hulst maakt deel uit van één grensoverschrijdend samenwerkingsverband, de EGTS Linieland van Waas en Hulst.

Terneuzen maakt deel uit van twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden; het grensoverschrijdend openbaar lichaam (GOL) Aan-Z en de Benelux Groepering voor Territoriale samenwerking (BGTS) Kanaalzone (de opvolger van het GOL Gent-Terneuzen).

Overzicht van samenwerkingsverbanden Gemeente Hulst¹⁹

Naam	Doel / taak	Bestuurlijk belang	Type samenwerking	Soort regeling
BNG	Bank voor overheden en instelling voor het maatschappelijk belang	AVA: wethouder	Gemeente is aandeelhouder	College
Collectief Vervoer Zeeuwsch-Vlaanderen	Collectief vervoer gehandicapten en leerlingen	AB: 3 leden, waarvan 1 tevens lid DB	Openbaar Lichaam	Raad en College
Delta	Energie en digitale dienstverlening	AVA: wethouder	Gemeente is aandeelhouder	College
Dethon	Sociale werkvoorziening	AB: 2 leden, waarvan 1 tevens lid DB	Openbaar Lichaam	Raad en College
GGD	Publieke gezondheidszorg	AB: 1 lid	Openbaar Lichaam	Raad en College
NV EIZ	Economische ontwikkelingsorganisatie Zeeland	AVA: 1 wethouder	Gemeente is aandeelhouder	
OLAZ / ZRD	Afvalstoffenverwijdering	AB OLAZ: 1 lid (tevens lid AVA ZRD)	Openbaar Lichaam en gemeente is aandeelhouder ZRD	Raad en College
Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen	Samenwerkingsverband ter versterking van economie en toerisme	AB: burgemeester, tevens voorzitter	Publiek-private netwerkorganisatie. Gemeente Terneuzen handelt als juridische entiteit	College
Regionaal Platform Wonen voor de regio Zeeuwsch-Vlaanderen	Behartiging en afstemming van het woonbeleid in de regio	AB: 1 raadslid en wethouder wonen DB: wethouder	Openbaar Lichaam	Raad en College
RUD	Vergunningverlening en handhaving omgevingsrecht	AB: 1 wethouder	Openbaar Lichaam	College en GS Provincie
Sabewa	Belastinginning	AB: 1 wethouder tevens lid DB	Openbaar lichaam	College en DB Waterschap
VRZ	Fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing	AB: burgemeester	Openbaar Lichaam	College
EGTS Linieland van Waas en Hulst	Uitvoeren grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten	AB: burgemeester	Grensoverschrijdend samenwerkingsverband	College
Perkpolder Beheer BV	Ontwikkeling Perkpolder	AVA: wethouder	Gemeente is bestuurlijk vertegenwoordigd in BV (PPS-constructie)	College
ZMS	Muziekonderwijs	AB: 1 wethouder	Openbaar Lichaam	Raad en College

¹⁹ Begroting 2017.

Overzicht van samenwerkingsverbanden gemeente Terneuzen²⁰

Naam	Doel / taak	Bestuurlijk belang	Type samenwerking	
BNG	Bank voor overheden en instelling voor het maatschappelijk belang	AVA: wethouder	Gemeente is aandeelhouder	College
Collectief Vervoer Zeeuwsch-Vlaanderen	Collectief vervoer gehandicapten en leerlingen	AB: 2 raadsleden DB: 1 wethouder	Openbaar Lichaam	Raad
Delta	Energie en digitale dienstverlening	AVA: wethouder	Gemeente is aandeelhouder	College
Dethon	Sociale werkvoorziening	AB: 2 raadsleden, DB: 1 wethouder, tevens voorzitter	Openbaar Lichaam	Raad en College
GGD	Publieke gezondheidszorg	AB: 1 wethouder, tevens voorzitter DB	Openbaar Lichaam	Raad en College
NV EIZ	Economische ontwikkelings-organisatie Zeeland	AVA: 1 wethouder	Gemeente is aandeelhouder	College
OLAZ / ZRD	Afvalstoffen-verwijdering	AB: 1 wethouder, tevens lid DB en lid AVA ZRD	Openbaar Lichaam en gemeente is aandeelhouder	Raad en College
Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen	Samenwerkingsverband ter versterking van economie en toerisme	AB: burgemeester	Publiek-private netwerkg. Gem. Terneuzen handelt als juridische entiteit	College
Reg. Platform Wonen Zeeuwsch-Vlaanderen	Behartiging en afstemming van het woonbeleid in de regio	AB: 1 raadslid en wethouder wonen DB: wethouder	Openbaar Lichaam	Raad
RUD	Vergunningverlening en handhaving omgevingsrecht	AB: 1 wethouder, tevens lid DB	Openbaar Lichaam	GS en College
Sabewa	Belastinginning	AB: 1 wethouder	Openbaar Lichaam	College en DB Waterschap
VRZ	Fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing	AB: burgemeester, tevens voorzitter	Openbaar Lichaam	Raad en College
Aan-Z	Maatschappelijke ondersteuning	AB: 3 raadsleden DB: 1 wethouder (vz.)	Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam	Raad en College
BGTS Kanaalzone (vh GOL Gent-Terneuzen)	Bilaterale grensoverschrijdende samenwerking	RvB: burgemeester RvB/AV: wethouder AV: 2 raadsleden	Grensoverschrijdend samenwerkingsverband	Raad en College
ZSP	Aandeelhouderschap NV Zeeland Seaports	DB/AVA: burgemeester AB/AVA: 1 lid	Openbaar Lichaam en gemeente is aandeelhouder	Raad en College, PS en GS provincie

²⁰ Begroting 2017.

Hoofdstuk 3 Grensoverschrijdende samenwerking en binnenlandse samenwerking nader bekeken

In dit hoofdstuk worden de Europese grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden EGTS Linieland van Waas en Hulst en het GOL Aan-Z nader beschreven en vergeleken met twee nationale gemeenschappelijke regelingen, de Dethon en het OLAZ.

Dit hoofdstuk heeft tot doel om verschillen in termen van sturing, beheersing, verantwoording en controle tussen binnenlandse en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zichtbaar te maken.

3.1 EGTS Linieland van Waas en Hulst

Binnen de Euregio Scheldemond werkten de gemeenten Hulst, Axel, Beveren, Sint-Gillis-Waas en Stekene aan de Vlaams-Nederlandse grens al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw op vrijblijvende wijze samen in de vorm van een intergemeentelijk samenwerkingsorgaan (IGO). Na de herindeling in 2003 is Axel bij Terneuzen gevoegd en maakte het daardoor niet langer deel uit van het IGO.

Binnen het IGO vond informatie-uitwisseling plaats over verschillende beleidsterreinen variërend van sportzaken, rattenbestrijding, subsidies en voorzieningen.

In de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, voortvloeiend uit de Scheldeverdragen van 2005, was 'project 26 Visie Hulst-Beveren' opgenomen. Dit project is vanaf 2007 concreet opgepakt door de gemeente Hulst samen met de gemeente Beveren, de Vlaamse overheid en de provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen. In 2008 zijn op verzoek van de gemeente Hulst ook de gemeenten Stekene en Sint-Gillis-Waas bij het project aangesloten.

In een uitgebreide studie naar de ontwikkeling van het linkerscheldeoevergebied²¹ kwam naar voren dat er behoefte was aan grensoverschrijdende samenwerking op vier thema's:

- haven en economie;
- mobiliteit;
- natuur, recreatie en cultuurhistorie;
- wonen en leefbaarheid.

Om de ontwikkeling op deze thema's gemeenschappelijk aan te kunnen pakken en met de aangewezen projecten aan de slag te kunnen gaan, gaf het IGO niet voldoende structuur.

Daarom heeft de Stuurgroep Linieland van Waas en Hulst op 16 december 2009 besloten om voor de gezamenlijke uitvoering van de projecten te kiezen voor de grensoverschrijdende samenwerkingsvorm EGTS om zo tot uitvoering te komen van de projecten die voortvloeiden uit de ontwikkelingsvisie.

Oprichting van een rechtspersoonlijkheid was nodig om de stap van visievorming naar uitvoering van projecten te kunnen zetten. Dit omdat de omvang van de projecten het lokale niveau oversteeg en elk individueel gemeentebestuur op zich noch voldoende middelen, noch personeel ter vrije beschikking had om de projecten te coördineren.

Door oprichting van een EGTS zouden Europese subsidiemiddelen eenvoudiger kunnen worden benut en zou de grensoverschrijdende samenwerking een impuls krijgen. Ook bood de keuze voor een EGTS het voordeel dat hogere overheden (gewestelijk en provinciaal), indien gewenst, zouden kunnen toetreden.

Een praktisch aspect was dat er een Raad van Bestuur (de Linieraad) geformeerd kon worden en een directie aangesteld kon worden voor de directe aansturing van het beleidsbureau dat verantwoordelijk zou worden voor de praktische dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden.

²¹ Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst, 2009.

De intensievere samenwerking werd ondergebracht in de EGTS Linieland van Waas en Hulst. De gemeenten Beveren, Sint-Gillis-Waas en Stekene, provincie Oost-Vlaanderen, intergemeentelijke samenwerkingsverband Interwaas (België)²² en de gemeente Hulst en provincie Zeeland (Nederland) vormen de kern van de EGTS. De provincies zijn ondersteunend en Interwaas is betrokken op basis van de kennis en ervaring die zij al hebben. De Benelux is ook een partner, maar heeft alleen een adviserende stem in de Linieraad.

Op 15 juni 2011 is de EGTS Linieland van Waas en Hulst officieel bekrachtigd.

Uit de behandeling van het raadsvoorstel in de raadscommissie ABZ van 31 januari 2011 en de raadsvergadering van 17 februari 2011 bleek dat de fracties vertegenwoordigd in de gemeenteraad van Hulst deze rechtspersoon als een goede stap zagen om grensoverschrijdende projecten te concretiseren en vorm te geven.

De reden om voor het instrument EGTS te kiezen was dat de opdrachten die voortvloeiden uit de ontwikkelingsvisie te groot en te omvangrijk waren voor één gemeente of het IGO. Het alternatief van een GOL was minder vergaand, dan een EGTS. Aan een GOL kunnen weliswaar ook bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen en een GOL kan bindende besluiten nemen en heeft ook rechtspersoonlijkheid, maar het is niet zoals een EGTS een Europees instrument. Een EGTS is transnationaal en verschillende overheidsniveaus kunnen participeren.²³

3.1.1 Juridisch kader

Statutair is de EGTS Linieland gevestigd in Sint-Gillis-Waas. Dit omdat Sint-Gillis-Waas het voortouw had genomen in de voorbereidende fase.

Uit de locatie van de maatschappelijke zetel vloeit voort dat de oprichtingsovereenkomst en de statuten worden beheerst door de EG-verordening²⁴ inzake een EGTS en, voor zover deze verordening de materie niet of slechts ten dele regelt, door het recht dat van toepassing is op publieke rechtspersonen in het Vlaamse Gewest. De administratieve, budgettaire en financiële controle van de EGTS Linieland zal gebeuren conform de bepalingen van het Belgisch recht.

De overeenkomst heeft een looptijd van 18 jaar met de mogelijkheid tot verlenging ervan. De termijn van 18 jaar is de maximumtermijn en heeft te maken met de termijnen van de Belgische gemeenteraadsverkiezingen (3 x 6 jaar). In Nederland zou het 3 x 4 jaar (of eventueel onbeperkt) geweest zijn.

De EGTS Linieland beschikt overeenkomstig artikel 1 van de EG-Verordening over rechtspersoonlijkheid en over de ruimste handelingsbekwaamheid die in de nationale wetgeving van die lidstaat aan rechtspersonen wordt toegekend. Krachtens deze verordening kan de EGTS Linieland roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden, personeel in dienst nemen en in rechte optreden.

De EGTS Linieland heeft zich tot doel gesteld om de grensoverschrijdende dialoog en samenwerking te bevorderen in het bijzonder door het opstarten en uitvoeren van samenwerkingsprojecten, om zo de grenzen te slechten (politiek, administratief, economisch) en de ontwikkeling van de regio te bevorderen door middel van grensoverschrijdende

²² Interwaas is het intergemeentelijk samenwerkingsverband voor streekontwikkeling in het Waasland. In samenwerking met de gemeenten Beveren, Kruikebeke, Lokeren, Moerbeke, Sint-Gillis-Waas, Sint-Niklaas, Stekene, Temse, Waasmunster, Zwijndrecht en de Provincie Oost-Vlaanderen wil Interwaas vanuit een lokale sturing de ontwikkeling van het Waasland actief bevorderen via dienstverlening, projectwerking en belangenbehartiging.

²³ VNG, Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (2014).

²⁴ Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), Pb. 2006, L 210/19.

samenwerking. De EGTS Linieland wordt ook wel een hefboom voor een sterke ontwikkeling in de grensstreek genoemd.

De EGTS Linieland heeft twee rollen: de organisatie treedt op als intermediair tussen de verschillende partners en ze voert actief projectmanagement.

Om deze doelen te realiseren kan de EGTS Linieland onder meer:

- alle activiteiten en verrichtingen uitvoeren die rechtstreeks of niet rechtstreeks betrekking hebben op het te realiseren doel of die de verwezenlijking ervan kunnen begunstigen;
- fondsen verwerven en beheren ten behoeve van de samenwerking;
- uitgaven doen in het kader van de samenwerking;
- permanente of ad hoc adviesgroepen instellen;
- onderzoeken instellen of bevorderen;
- voorstellen en adviezen formuleren;
- voorlichting geven.

De EGTS Linieland wordt geleid door een bestuur en ondersteund door een klein beleidsbureau dat onder leiding staat van een directeur. De samenstelling van het bestuur, taken en bevoegdheden, betrokkenheid van de raden en de P&C-cyclus zijn in de statuten als volgt geregeld.

3.1.2 Bestuur

De EGTS Linieland bestaat uit de volgende organen:

- de Linieraad (het algemeen bestuur van de EGTS), bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemers;
- een voorzitter;
- een projectmanager (i.c. de directeur EGTS).

De Linieraad is samengesteld uit acht bestuurders, zijnde de bestuurders/afgevaardigden van elk van de betrokken deelnemende partijen. De leden en hun plaatsvervangers worden door de bevoegde organen uit hun midden aangewezen. Voor de gemeente Hulst is dat de burgemeester.

De Linieraad benoemt uit haar midden een voorzitter en een vicevoorzitter. De voorzitter is belast met de leiding van de vergaderingen van de Linieraad. De voorzitter en diens plaatsvervanger worden benoemd voor een periode van twee jaar.

De directeur EGTS voert het secretariaat van de vergaderingen van de Linieraad. Hij voert de besluiten en opdrachten van de Linieraad uit en is belast met de dagelijkse werking van de EGTS Linieland.

De Linieraad wordt ondersteund door een groep van ambtenaren, het zgn. technisch comité genoemd²⁵. Het Dagelijks bestuur (voorzitter, vicevoorzitter en directeur EGTS) zorgt op zijn beurt voor de dagelijkse werking van de EGTS. Het bestaan van het dagelijks bestuur en het technisch comité zijn overigens niet vastgelegd in de statuten, maar vloeien voort uit de dagelijkse werking van de EGTS.²⁶

3.1.3 Taken en bevoegdheden van de Linieraad

De Linieraad beschikt over de volgende bevoegdheden:

- wijziging van de oprichtingsovereenkomst en de statuten, incl. toe- en uittreding van deelnemers;

²⁵ Het technisch comité is vergelijkbaar met een werkgroep en ondersteunt de Linieraad in de voorbereiding van de vergaderingen en de uitvoering van projecten. De samenstelling van het technisch comité wordt afgestemd op de projecten die de EGTS Linieland in uitvoering heeft.

²⁶ www.egtslinieland.eu/nl/pagina/bestuur
www.egtslinieland.eu/nl/pagina/dagelijks-bestuur

- vaststellen en goedkeuren van de jaarrekening;
- bepalen van het activiteitenprogramma;
- vaststellen en goedkeuren van de jaarlijkse begroting;
- vaststellen van de bijdragen van de deelnemers
- benoemen en ontslaan van de afgevaardigden van de deelnemers en het bepalen van het bedrag van hun bezoldiging’;
- bepalen van de rechtspositieregeling van het personeel;
- verlenen van decharge aan de afgevaardigden van de deelnemers;
- verlenging, ontbinding en vereffening van de EGTS.

Tevens benoemt de Linieraad de directeur EGTS.

3.1.4 Betrokkenheid van de raad

De Linieraad maakt een jaarverslag van de activiteiten van de EGTS Linieland gedurende het voorgaande jaar, Dit verslag wordt jaarlijks, in de loop van het eerste semester, ter kennisname verstrekt aan de gemeenteraden, de provincieraad, provinciale staten en de raad van bestuur van Interwaas.

Projecten die de EGTS Linieland uitvoert, zullen voordat zij tot concrete uitwerking komen altijd eerst ter besluitvorming voorgelegd worden aan de betreffende raden (gemeente- en provincie).²⁷

3.1.5 P&C-cyclus

De begroting en jaarrekening worden door de Linieraad vastgesteld, resp. uiterlijk 1 oktober en 1 juli, en daarna ter kennisgeving aan de deelnemers verstuurd. Het gaat om een getrapte verantwoordelijkheid waarbij de gemeenteraad op de hoogte wordt gehouden. De begroting loopt via een convenant, maar het budgetrecht is en blijft bij de raad.

De deelnemers betalen een jaarlijkse bijdrage voor de uitvoeringskosten van de EGTS Linieland²⁸. De Linieraad stelt de jaarlijkse bijdrage voor de gemeentelijke deelnemers voor het nieuwe begrotingsjaar vast op basis van het inwoneraantal op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het nieuwe begrotingsjaar. De jaarlijkse bijdrage kan door de Linieraad niet op een hoger bedrag worden vastgesteld dan het maximum bedrag dat (bij de oprichting) door de deelnemers is vastgesteld, tenzij het bevoegde bestuursorgaan van de desbetreffende deelnemer(s) heeft besloten in te stemmen met een hogere bijdrage.

3.1.6 Ervaringen met de EGTS

Om als rekenkamercommissie meer voeling te krijgen met de werking in de praktijk van de EGTS Linieland zijn met betrokkenen vanuit Hulst op bestuurlijk, ambtelijk en raadsniveau enkele interviews gevoerd. In de praktijk blijkt de werking van de EGTS Linieland duidelijk anders te zijn dan de werking van een GR of het GOL Aan-Z. Geïnterviewden geven aan dat de gemeenteraad er bij een GR “dichter op zit”. Een GR heeft immers een concrete opdracht en voert concrete taken uit. De gemeenteraad kan sturen op de financiën en op het beleid en er is een directe verantwoordingslijn via het college van B&W naar de raad. Bij de EGTS Linieland is die relatie meer diffuus en hangt de betrokkenheid van de gemeenteraad met name af van het feit of de uitvoering van een bepaald project de eigen gemeente direct raakt. De aanleg van de ovonde bij de grensovergang bij Kapellebrug is hiervan een duidelijk voorbeeld. Dit verkeersknelpunt raakte de gemeenten Hulst, Stekene en Sint-Gillis-Waas en voor de oplossing ervan was er een duidelijke rol door de gemeenteraad weggelegd, namelijk besluitvorming en beschikbaar stellen van cofinanciering. Met andere woorden de

²⁷ Vraag om wensen en bedenkingen, rv2011/02 d.d. 17 februari 2011 en verslag raadsvergadering 17 februari 2011.

²⁸ Voor 2017 zijn deze kosten geraamd op € 22.396 (2016: 17.720). Programmabegroting 2017, p. 126.

EGTS Linieland en het daaraan verbonden beleidsbureau staan op grotere afstand van de raad. Echter als de EGTS Linieland een project uitvoert waarbij de gemeente Hulst direct betrokken is, dan komt de gemeenteraad in positie voor wat betreft kaderstelling, besluitvorming c.q. instemming en controle ten aanzien van dat specifieke project.

Ambtelijk – zo blijkt uit de interviews – is er ook een verschil merkbaar in samenwerking via de EGTS Linieland of een GR. Bij een GR is de gemeenteambtenaar inhoudelijk gezien minder betrokken en is er weinig inhoudelijke bemoeienis met de uitvoering van taken. Die is immers door de gemeente aan de GR overgedragen.

Bij de EGTS Linieland ben je als ambtenaar juist continu betrokken bij de uitvoering van projecten, omdat het beleidsbureau van deze EGTS klein is (3 fte) en de uitvoering van projecten met medewerking van ambtenaren van de betrokken gemeenten plaatsvindt. De binding met de EGTS Linieland is daardoor – in ieder geval op ambtelijk niveau – groter en diverser. Omdat de EGTS Linieland verschillende projecten op verschillende beleidsterreinen uitvoert, hebben alle wethouders wel een of meer EGTS-projecten onder zich.

Op bestuurlijk niveau wordt de kracht van de werking van de EGTS Linieland vooral getypeerd door drie aspecten. De partners werken aan concrete, zichtbare projecten. De betrokkenheid van de partijen bij de opgaven waar ze gezamenlijk voor staan is groot en de schaalgrootte van het samenwerkingsverband is precies goed. Alhoewel er steeds meer vragen van partijen buiten het EGTS-gebied komen om met hen samen te werken, wil de EGTS Linieland niet groter worden om de bestaande werkingsstructuur te kunnen behouden. De korte lijnen en de “eenvoudige” besluitvormingsstructuur wordt als meerwaarde ervaren om succesvol te kunnen zijn. Dat wil niet zeggen dat er niet met “derden” van buiten de EGTS Linieland wordt samengewerkt, maar er vinden geen gesprekken plaats om de EGTS Linieland verder uit te breiden en partijen toe te laten treden.

Vanuit de gemeenteraad van Hulst wordt in algemene zin waardering uitgesproken voor de werking van de EGTS Linieland. Natuurlijk zijn er vanuit de invalshoek van de speerpunten van de fracties aandachtspunten die wat hen betreft meer of minder aandacht behoeven. De vraag blijft altijd voor welk onderwerp de EGTS Linieland het juiste vehicle is om iets verder te brengen, bijvoorbeeld wanneer men denkt aan grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs of welzijn en zorg. Dit is echter een zaak voor de politiek en de leden van de EGTS Linieland.

In praktische zin kenmerkt de rol van de gemeenteraad ten aanzien van de EGTS Linieland zich tot kaderstelling en controle. Men onderkent het gemeenschappelijke belang in de grensregio en daarmee het belang van en de noodzaak tot samenwerking. Kennis delen en informatie uitwisselen wordt als zeer waardevol ervaren. Sommige projecten waren waarschijnlijk nooit gerealiseerd als de EGTS Linieland er niet was geweest. Vanuit de gemeenteraad wordt via de interviews een aandachtspunt meegegeven en dat is dat men het op prijs stelt om vaker, bijvoorbeeld eenmaal per kwartaal, geïnformeerd te worden over lopende zaken. Enerzijds om meer betrokkenheid bij de uitvoering van projecten te hebben, maar anderzijds ook om ervan te leren en misschien ook vanuit Hulst nieuwe ideeën aan te kunnen dragen die de EGTS Linieland ten voordele kan benutten. Dat geldt overigens niet alleen voor informatie “uit de eigen EGTS”, maar ook informatie over en uit de andere EGTS'en in den lande.

In de zes jaar die de EGTS Linieland nu bestaat, zijn verschillende projecten gerealiseerd en bijeenkomsten georganiseerd, waaronder:²⁹

- openbaar vervoer op en over de grens: onder andere het optimaliseren van grensoverschrijdende busverbindingen en mogelijke uitbouw van een carpoolparking;
- realisatie van een rotonde op de grens Kapellebrug/Kemzeke;
- overheid, onderwijs en bedrijfsleven samen brengen door jobbeurzen en bedrijvenavonden te organiseren om de arbeidsmobiliteit te vergroten;

²⁹ 5 jaar EGTS Linieland van Waas en Hulst. Hoe de grens vervaagt...

- aanleg van het grenspark Groot Saeftinge;
- aanleg van grensoverschrijdende fiets-, wandelpaden en ruiterspaden;
- uitvoering van het onthaal- en recreatieplan voor het Antwerps havengebied;
- gemeenschappelijke open monumentendag in het Linieland.

3.2 GOL Aan-Z

Het GOL Aan-Z vindt zijn oorsprong in 1981 met de samenwerking tussen Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) Assenede en de toenmalige gemeente Sas van Gent in de vereniging Intergemeentelijk Bejaardenwerk en de stichting Gecoördineerd Bejaardenwerk. In 2002 zijn deze organisaties opgegaan in het GOL Welzijn voor Ouderen Assenede/Sas van Gent.

In 2006 werden de statuten gewijzigd omdat bleek dat het noodzakelijk was om de grensoverschrijdende samenwerking op gebied van welzijn voor ouderen, langdurig zieken en mensen met functiebeperkingen verder vorm te geven. Het “oude” GOL voorzag niet in deze verbreding van de taakopvatting. Aan-Z kreeg als doel “inwoners in de beide gemeenten (i.c. Terneuzen en Assenede), in het bijzonder ouderen, langdurig zieken en mensen met functiebeperkingen te stimuleren en indien nodig te ondersteunen om te kunnen participeren in de samenleving en de regie over het eigen leven te behouden, ook in geval van een ondersteuningsnood”. Deze aanpassing en verbreding valt samen met de (voorbereidingen op de) implementatie van de eerste Wet maatschappelijke ondersteuning (2005).

In 2013 zijn de statuten vastgesteld van Aan-Z in zijn huidige vorm. De statuten bepalen dat een statutenwijziging slechts rechtsgeldig tot stand kan komen indien de betreffende gemeenteraden (toentertijd Terneuzen en Assenede) daartoe besluiten.³⁰

Uit de overwegingen blijkt dat met de uitbreiding van het werkgebied met de gemeenten Wachtebeke, Kaprijke en St. Laureins ook de doelopvatting is verbreed naar “welzijn” in de algemene zin des woords. “Het GOL welzijn werkt voor alle inwoners van het werkgebied en schenkt bijzondere aandacht aan mensen die minder mogelijkheden of kansen hebben. Het GOL gaat met hen op zoek naar sterkten en toekomstverwachtingen. Het ontwikkelt en verbindt krachten tussen mensen, netwerken en organisaties. Het pakt problemen aan door zich te richten op de oplossingen. Het bouwt aan goed samenleven in buurten en wijken.”

In 2015 heeft Aan-Z op verzoek van de gemeente Terneuzen³¹ de dienstverlening verder verbreed om daarmee invulling te kunnen geven aan de uitvoering van de taken die voortvloeien uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Mede in verband met het faillissement van Maatschappelijk Werk Zeeuws -Vlaanderen is Aan-Z met dit raadsbesluit dé uitvoeringsorganisatie voor de gemeente Terneuzen geworden om de gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet te realiseren. Deze manier van werken vloeit voort uit de drie decentralisaties en de daaruit volgende noodzaak tot een integrale aanpak. In 2016 heeft Aan-Z van de gemeente Terneuzen de opdracht gekregen om de taken van het Centrum voor Jeugd en Gezin Zeeuws-Vlaanderen over te nemen, toen de regionale samenwerking op dit punt stopte en de oplossing lokaal moest worden gevonden.

Door deze verbreding van de taken van Aan-Z is de gemeente Terneuzen de belangrijkste “opdrachtgever” van Aan-Z geworden. Terneuzen draagt voor circa 92% bij aan de totale begroting van Aan-Z.³²

³⁰ Raadsbesluit statutenwijziging Grensoverschrijdend openbaar lichaam Aan-Z, raadsvergadering 12 december 2013.

³¹ Brief 26 maart 1014, zaaknummer 81530.

³² Concept-jaarrekening Aan-Z 2016.
Subsidie Aan-Z 2017 € 3.655.000.

Aan-Z is gevestigd in de gemeente Terneuzen. Voor de gemeente Terneuzen en Aan-Z betekent dit de Nederlandse wet- en regelgeving gevolgd dienen te worden. Dit is bevestigd in artikel 7 van de statuten van Aan-Z.

3.2.2 Juridisch kader

Om deze verbreding van taken te kunnen realiseren heeft de gemeente Terneuzen een samenwerkingsovereenkomst met Aan-Z afgesloten. In deze samenwerkingsovereenkomst is te lezen dat samenvoeging van professionals op het gebied van welzijn, maatschappelijk werk en cliëntondersteuning mogelijkheden geeft om integraler, efficiënter en effectiever te werken. Bundeling van de bedrijfsvoering en de uitvoering van een deel daarvan door de gemeente beperken de overheadkosten van de uitvoering.³³ Afspraken hierover zijn vastgelegd in een Service Level Agreement. Tevens stelt de gemeente Terneuzen de beleidskaders en beleidsplannen op en vast (in nauwe samenwerking met de uitvoeringsorganisatie, burgers en ketenpartners) en stelt zij beschikbare budgetten vast en bewaakt zij de uitgaven. Aan-Z ontvangt voor de uitvoering van haar taken een structureel budget. Voor tijdelijke opdrachten op basis van rijksfinanciering of de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening kunnen incidentele budgetten beschikbaar gesteld worden.

In de samenwerkingsovereenkomst is bepaald dat het proces van de agendabepaling, het opstellen van het uitvoeringsplan en de budgettering langs twee sporen loopt:

1. een maatschappelijke jaaragenda met de focuspunten van de politiek/gemeente;
2. een burger jaaragenda met de focuspunten van de burgers (uit de wijk). Input voor de burgeragenda zijn onder meer de klantcontacten van de uitvoeringsorganisatie, burgerinitiatieven, bestaande monitors en gerichte uitvraag van burgers en samenwerkingspartners door de gemeente.

Naast structurele taken kunnen ook tijdelijke opdrachten aan Aan-Z worden voorgelegd. Aan-Z stelt zich daarbij flexibel op.

De voortgang wordt per kwartaal besproken tussen Aan-Z en de gemeente Terneuzen. Om de integrale afstemming tussen gemeente en Aan-Z ten aanzien van beleid en uitvoering goed te laten verlopen, komen de uitvoeringsorganisatie en de betrokken beleidsambtenaren vier maal per jaar bijeen, onder gemeentelijk voorzitterschap.

Gemeente Terneuzen en Aan-Z stellen jaarlijks gezamenlijk een uitvoeringsplan vast. Dit plan volgt uit de relevante meerjarenbeleidsplannen van de gemeente. Het plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het college van B&W en na vaststelling neergelegd bij Aan-Z. De gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd.

Naast de dienstverleningsovereenkomst zijn er de statuten. De principes van de statuten van openbare lichamen op grond van de Wgr zijn hierin terug te vinden.

Het kader waarbinnen Aan-Z werkt is vastgelegd in de statuten. Aangezien de maatschappelijke zetel van Aan-Z zich in de gemeente Terneuzen bevindt, is het Nederlands recht van toepassing. Dat betekent dat de statuten een vergelijkbare inhoud hebben met de statuten van bijvoorbeeld Dethon en OLAZ, behalve dat in de statuten van Aan-Z ook is vastgelegd welk toepasselijk recht geldt en wat de modaliteiten voor wederzijdse erkenning zijn, inhoudende de administratieve, budgettaire en financiële controle en de aangewezen toezichthouder(s).

Aan-Z is opgericht voor de duur van 18 jaar. Het algemeen bestuur bepaalt of de looptijd al dan niet wordt verlengd, waarbij de termijn van 18 jaar niet mag worden overschreden. In de

³³ Oktober 2017 is een rapportage uitgebracht in opdracht van het bestuur van Aan-Z over de toekomstige bedrijfsvoering van Aan-Z. De bevindingen uit die rapportage zijn niet meegenomen in dit rekenkameronderzoek.

statuten zijn verder bepalingen opgenomen over toe- en uittreding van leden en over ontbinding van Aan-Z voor het verstrijken van de looptijd van 18 jaar.

De samenstelling van het bestuur, taken en bevoegdheden, betrokkenheid van de raden en de P&C-cyclus zijn in de statuten als volgt geregeld.

3.2.3 Bestuur

Aan-Z bestaat uit de volgende organen:

- het algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van haar deelnemers;
- het dagelijks bestuur;
- de voorzitter.

Het algemeen bestuur van Aan-Z bestaat uit één stemhebbend lid van elke deelnemer aan Vlaamse zijde – de voorzitters van de vier deelnemende OCMW's³⁴ – en vier stemhebbende leden van de gemeente Terneuzen, waarvan drie raadsleden en één lid van het college van B&W.

Het algemeen bestuur is verder samengesteld uit:

- één vaste adviseur van elke Vlaamse deelnemer;
- één vaste adviseur namens het college van B&W van de gemeente Terneuzen;
- één waarnemer van elke Vlaamse deelnemer;
- één waarnemer namens het college van B&W van de gemeente Terneuzen.

De directeur van Aan-Z woont de vergaderingen bij als vast adviserend lid.

Uit het algemeen bestuur wordt een dagelijks bestuur gekozen.

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door één van de voorzitters van de deelnemende OCMW's en een wethouder van de gemeente Terneuzen of een door hem aangewezen vervanger.

De directeur van Aan-Z woont de vergaderingen bij als vast adviserend lid.

Het algemeen bestuur kiest voor de duur van vier jaar een voorzitter en een vicevoorzitter uit de stemhebbende leden van het dagelijks bestuur. De voorzitter van het algemeen bestuur is tevens de voorzitter van het dagelijks bestuur. Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek is de portefeuillehoudend wethouder van de gemeente Terneuzen de voorzitter van Aan-Z. Hij is hiermee zowel opdrachtgever namens de gemeente Terneuzen als opdrachtnemer namens Aan-Z.

3.2.4 Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van Aan-Z beschikt over de volgende bevoegdheden:

- wijziging van de statuten, incl. toe- en uittreding van deelnemers;
- vaststellen en goedkeuren van de begroting en de jaarrekening;
- benoemen en ontslaan van bestuurders incl. het bepalen van het bedrag van de bezoldiging;
- bepaling van het personeelsstatuut;
- verlenen van decharge aan de bestuurders en eventuele commissarissen;
- verlenging, ontbinding en vereffening van Aan-Z.

Verder heeft het algemeen bestuur alle bevoegdheden die niet of krachtens de statuten aan andere bestuursorganen van Aan-Z zijn opgedragen.

Het algemeen bestuur beschikt niet over de bevoegdheid om financiële of andere middelen of reserves aan te wenden die toebehoren aan de deelnemers.

³⁴ Een OCMW, voluit 'Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn', verzekert een aantal maatschappelijke dienstverleningen en zorgt zo voor het welzijn van iedere burger. Elke gemeente of stad heeft een eigen OCMW dat een brede waaier aan diensten aanbiedt.

3.2.5 Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bereidt de vergaderingen voor van het algemeen bestuur, voert de besluiten van het algemeen bestuur uit en is belast met de afhandeling van alle dagelijkse zaken.

3.2.6 Betrokkenheid van de raad

Aan-Z verstrekt aan de raden van de deelnemers de door één of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen.

De afzonderlijke activiteiten van Aan-Z worden jaarlijks door het algemeen bestuur in een actieprogramma vastgelegd. Het ontwerp van dit programma wordt vooraf ter kennis gebracht aan de raden van de deelnemers, die ter zake hun advies kunnen uitbrengen.

De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar.

3.2.7 P&C-cyclus

Het algemeen bestuur stelt de begroting van Aan-Z uiterlijk op 1 september vast, voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt. Het dagelijks bestuur stuurt de ontwerpbegroting 2 weken voordat deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de raden van de deelnemers. De raden kunnen het dagelijks bestuur van hun gevoelens omtrent de ontwerpbegroting in kennis stellen. Het dagelijks bestuur voegt deze commentaren bij de ontwerpbegroting, zoals deze ter vaststelling aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Een vergelijkbare procedure geldt voor besluiten tot het wijzigen van de begroting.

Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast uiterlijk 1 mei volgend op het kalenderjaar waarop deze betrekking heeft. Het jaarverslag wordt verstrekt aan de raden van de deelnemers en bevat een volledig verslag van de activiteiten van Aan-Z.

De jaarrekening wordt door het dagelijks bestuur eerst toegestuurd aan de bevoegde toezichthoudende instanties. Na afloop van het toezicht op het beheer van publieke middelen wordt de rekening door het dagelijks bestuur aan de raden van deelnemers ter kennisgeving toegezonden.

3.2.8 Ervaringen met het GOL Aan-Z

De werking van Aan-Z blijkt in de praktijk niet te vergelijken te zijn met die van de EGTS Linieland. Het doel en de functie zijn van totaal verschillende aard. Aan-Z is weliswaar grensoverschrijdend maar vertoont grote overeenkomsten met de werking van een GR op grond van de Wgr. Echter het verschil met een GR is dat er geen taken zijn overgedragen, maar dat er middels een samenwerkingsovereenkomst diensten of producten worden "ingekocht".

Uit de interviews komt naar voren dat er bestuurlijk gezien niet zozeer een op voorhand hele bewuste keuze gemaakt is om Aan-Z "in te huren" als uitvoerder voor de welzijnsdiensten voor Terneuzen. De keuze is uit pragmatische overwegingen gemaakt, omdat de organisatie eenvoudigweg al bestond. Weliswaar was de organisatie klein en vooral gericht op sociale activering van ouderen, maar er was een publiek orgaan met rechtspersoonlijkheid.

Toen het Maatschappelijk Werk Zeeuws-Vlaanderen failliet was gegaan en om uitvoering te kunnen blijven geven aan de Wmo moesten de Zeeuws-Vlaamse gemeenten elk een orgaan realiseren dat hiertoe in staat was. Hulst heeft die werkzaamheden ondergebracht bij Stichting Hulst voor Elkaar. Sluis heeft het georganiseerd via Porthos. In Terneuzen was Aan-Z al beschikbaar. Het lag daardoor voor de hand om Aan-Z te verzoeken de dienstverlening aan Terneuzen uit te breiden in plaats van een nieuwe organisatie op te richten. Zo kon er snel geschakeld worden.

Naar de mening van de portefeuillehouder ervaart men het als voordeel dat de diensten zijn ondergebracht in een GOL en niet in een gemeentelijke dienst of een stichting. Bij een GOL sta je als gemeente toch op grotere afstand. Hij typeert de werking van Aan-Z als "opperste

nabijheid met behoud van afstand". Bestuurlijk en financieel staat het orgaan dicht bij de gemeente, maar de professionals staan op afstand. Het is – zo geeft hij aan – eigenlijk een soort tussenvariant tussen een eigen gemeentelijke dienst en een stichting. Een ander voordeel dat bestuurlijk en ook ambtelijk ervaren wordt is de uitwisseling van kennis en ervaring. Praktische voorbeelden uit de praktijk zijn dat de Vlaamse partners het systeem van Tafeltje Dekje hebben overgenomen. Terneuzen daartegenover heeft het systeem van de Welkomsboerderijen en de dienstencheques voor gemaksdiensten overgenomen. Doordat in België de zaken in het sociaal domein anders georganiseerd zijn dan in Nederland, leren de partners hierin van elkaar. Dat brengt ook wel eens ongemak met zich mee, omdat er sprake is van verschillende rechtssystemen. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking bij aanbestedingen en het afgeven van accountantsverklaringen. Een belangrijk aandachtspunt is dat de gemeente – i.c. de portefeuillehoudend wethouder – op dit moment zowel opdrachtgever als opdrachtnemer is. Middels de samenwerkingsovereenkomst en de jaarlijkse opdrachtverlening ontstaat er immers een situatie van vraag en aanbod. De portefeuillehoudend wethouder is in zijn rol van DB-lid en voorzitter van het bestuur ook opdrachtnemer. Aan-Z voert voor het merendeel taken uit voor de gemeente Terneuzen. Dit "balansverschil" is ook merkbaar in binnen het bestuur van Aan-Z. Bestuurders hebben vanuit hun rol en hun positie soms totaal verschillende agenda's en belangen; het kan enerzijds gaan over hele praktische uitvoerende onderwerpen en anderzijds over beleidsmatig grote issues. Dat maakt de samenwerking in een GOL als Aan-Z ook wel eens lastig. De variatie tussen de deelnemers en hun agenda's is soms nog erg groot, al is daarin als gevolg van de veranderingen die in het Belgische sociaal domein doorgevoerd worden langzamerhand een kentering merkbaar, zo geven geïnterviewden aan.

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeenteraad bij Aan-Z inhoudelijk meer betrokken is dan bij de EGTS Linieland. Het jaarlijks actieprogramma wordt bijvoorbeeld aan de gemeenteraad voorgelegd. Er is een systeem van monitoring opgezet dat op dit moment verder verbeterd wordt, waardoor de gemeenteraad met regelmaat beter geïnformeerd moet gaan worden over de cijfermatige voortgang en de inhoud achter de cijfers. Bovendien is de gemeenteraad via drie raadsleden in het algemeen bestuur van Aan-Z vertegenwoordigd. Statutair leggen de raadsleden verantwoording af over hun doen en laten in het bestuur aan de gemeenteraad. Raadsleden hebben conform de statuten ook het recht om inlichtingen te vragen aan Aan-Z.

3.3 Dethon

Arbeidsintegratiebedrijf Dethon is een openbaar lichaam zoals dat bedoeld is in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dethon bestaat sinds 1 januari 1971.

3.3.1 Juridisch kader

Dethon heeft tot taak om uitvoering te geven aan de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en het oprichten en in stand houden van werkverbanden ter voorziening in aangepaste werkgelegenheid voor personen die wonen in het gebied waarop de regeling van toepassing is en die tot het verrichten van arbeid in staat zijn. Tevens heeft Dethon tot taak om andere vormen van gesubsidieerde arbeid uit te voeren op basis van een met een afzonderlijke gemeente afgesloten overeenkomst. Dethon kan tot slot ook reïntegratieopdrachten van derden uitvoeren.

Deze gemeenschappelijke regeling heeft een looptijd voor onbepaalde tijd. In de regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van toe- en uitstroom van leden en over eventuele wijziging of opheffing van de regeling (en daarmee liquidatie van het bedrijf).

De samenstelling van het bestuur, taken en bevoegdheden, de betrokkenheid van de gemeenteraden en de P&C-cyclus zijn in de statuten geregeld.

3.3.2 Bestuur

Het bestuur van Dethon bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

De leden en plaatsvervangende leden van het algemeen bestuur worden aangewezen door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, zijnde de raden van Hulst, Terneuzen en Sluis. De zittingsperiode bedraagt vier jaar.

Het algemeen bestuur wijst uit zijn midden een voorzitter, een secretaris en een penningmeester aan. Deze mogen niet afkomstig zijn uit dezelfde gemeente. Zij vormen het dagelijks bestuur, dat in aanvulling met maximaal twee extra leden mag worden uitgebreid. De voorzitter, secretaris en penningmeester vervullen deze functie zowel ten behoeve van het algemeen bestuur als ten behoeve van het dagelijks bestuur.

3.3.3 Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur

De afbakening van de bevoegdheden en de verplichtingen van het algemeen bestuur is analoog aan die, welke in de gemeentewet is aangegeven voor de gemeenteraad, voor zover daarvan bij de statuten niet wordt afgeweken.

Bepaalde bevoegdheden zijn bij de statuten expliciet opgedragen aan het dagelijks bestuur en de voorzitter. Het algemeen bestuur is gerechtigd om bevoegdheden over te dragen aan het dagelijks bestuur, behalve de volgende:

- het aanwijzen van de voorzitter, secretaris en penningmeester, hun vervangers en overige leden van het dagelijks bestuur;
- het benoemen, schorsen en ontslaan van directieleden;
- het vaststellen of wijzigen van de begroting;
- het vaststellen van de jaarrekening;
- het vaststellen of wijzigen van het reglement van orde;
- het vaststellen of wijzigen van een regeling betreffende het financieel en administratief beheer;
- het doen van voorstellen aan de gemeenteraden tot wijziging, toetreding, uitbreiding en opheffing van de GR.

3.3.4 Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur

De afbakening van de bevoegdheden en de verplichtingen van het dagelijks bestuur is analoog aan die, welke in de gemeentewet is aangegeven voor het college van B&W, voor zover daarvan bij de statuten niet wordt afgeweken.

Tot het dagelijks beheer, opgedragen aan het dagelijks bestuur, behoort onder meer:

- het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter overweging en ter beslissing moet worden voorgelegd
- het uitvoeren van de besluiten van het algemeen bestuur
- het behartigen van de belangen van Dethon bij andere overheden, instellingen of personen, waarmee contact voor Dethon van belang is
- het beheer van inkomsten en uitgaven van Dethon
- het nemen van alle conservatoire maatregelen, zowel in als buiten recht en het doen van alles wat nodig is ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit
- het vaststellen van een directiestatuut
- het houden van voortdurend toezicht op het functioneren van Dethon als mede op al wat verder Dethon aangaat.

3.3.4 Betrokkenheid van de raad

Het algemeen bestuur verstrekt aan de raden van de drie deelnemende gemeenten schriftelijk alle inlichtingen die door een of meer leden van die raden worden verlangd. Een lid van het algemeen bestuur verstrekt schriftelijk aan de gemeenteraad die hem heeft aangewezen alle inlichtingen die door die gemeenteraad (of een of meer leden daarvan)

worden verlangd. Hij is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad die hem heeft aangewezen voor het door hem in het bestuur gevoerde beleid.

De raden ontvangen de agenda met bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur ter kennisname. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar.

3.3.6 P&C-cyclus

De raden ontvangen jaarlijks voor 1 april de conceptbegroting en kunnen hierover schriftelijk hun gevoelens aan het dagelijks bestuur laten blijken. Deze commentaren worden bijgevoegd bij de begroting die door het algemeen bestuur wordt vastgesteld. Een vergelijkbare procedure geldt voor de jaarrekening.

3.4 OLAZ

De gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (OLAZ) is een regeling waarin alle dertien Zeeuwse gemeenten participeren.

Deze GR dateert van 1999 en vormt het kader voor een uniform Zeeuws afvalbeleid. Bij de deelnemers bestaat de wens tot samenwerking met het oog op de efficiency en effectiviteit van de afvalverwijdering. Zij menen dat het wenselijk is dat de regiefunctie in de afvalverwijderingsketen op Zeeuwse schaal behouden blijft. De individuele deelnemers kunnen daarnaast ook taken in relatie tot de zorgplicht voor de verwijdering van huishoudelijk afval aan de gemeenschappelijke regeling overdragen.

OLAZ heeft hierin tot doel om de gemeenschappelijke belangen van de Zeeuwse gemeenten op het gebied van afvalstoffenverwijdering te behartigen. OLAZ voert hiertoe zijn taken collectief uit:

- de zorg voor de verwijdering van afvalstoffen;
- het desgevraagd adviseren van de deelnemers over het uitvoeren van relevante bepalingen van de Wet milieubeheer en de daaruit voortvloeiende voorschriften;
- het vaststellen van de tarieven voor de verwijdering van afvalstoffen;
- het uitvoeren of doen uitvoeren van andere taken op het gebied van de afvalstoffenverwijdering, zo het algemeen bestuur daartoe besluit, met dien verstande dat aldus aan deelnemers zonder hun instemming geen andere verplichtingen kunnen worden opgelegd dan die voort vloeien uit deze regeling;
- het geven van voorlichting op het gebied van afvalpreventie en -verwijdering;
- het op verzoek van een of meerdere deelnemers uitvoeren of doen uitvoeren van een andere taak op het gebied van afvalstoffenverwijdering.

Verder heeft het OLAZ tot en met 31 december 2017 tot doel het in stand houden van een Natuur- en Milieu-educatief centrum, uiteindelijk leidend tot het mogelijk oprichten en in stand houden van een zelfstandig Natuur- en Milieu-educatief centrum ten behoeve van de Zeeuws-Vlaamse deelnemers van deze regeling. Vanaf 1 januari 2018 is het aan gemeenten zelf om een dergelijk centrum al dan niet in stand te houden.

4.4.1 Juridisch kader

In de statuten staat expliciet opgenomen in artikel 3, lid 7, dat de deelnemers al hun bevoegdheden tot regeling en bestuur en tot deelname aan het maatschappelijk verkeer ter behartiging van de hierboven beschreven belangen en taken overdragen aan het openbaar lichaam. Lid 8 van dit artikel regelt en limiteert de bevoegdheid van het openbaar lichaam tot het heffen van belastingen.

Deze gemeenschappelijke regeling heeft een looptijd voor onbepaalde tijd. In de regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van toe- en uittreding van leden en over eventuele

wijziging of opheffing van de regeling (en daarmee liquidatie van het bedrijf). De statuten voorzien in een geschillenregeling door instelling van een geschillencommissie. De samenstelling van het bestuur, taken en bevoegdheden, de betrokkenheid van de gemeenteraden en de P&C-cyclus zijn in de statuten geregeld.

3.4.2 Bestuur

Het bestuur van het OLAZ bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Iedere deelnemer is van de GR is in het algemeen bestuur vertegenwoordigd met een lid. De gemeenteraad van elke deelnemers wijst uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders een lid en een plv. lid aan. De zittingsperiode bedraagt 4 jaar.

Het algemeen bestuur wijst een voorzitter en plv. voorzitter aan.

Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de voorzitter van het algemeen bestuur en minimaal 4 andere leden waaronder de plv. voorzitter. Deze worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen.

3.4.3 Taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur

In de statuten is vastgelegd dat aan het algemeen bestuur in het kader van deze regeling alle bevoegdheden toekomen die niet aan een ander orgaan zijn opgedragen.

Concreet wijst het algemeen bestuur de brenglocaties van het afval aan en brengt de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten hiervan in kennis.

Daarnaast beschikt het algemeen bestuur over de volgende, niet overdraagbare, bevoegdheden:

- het aanwijzen van de voorzitter, de plv. voorzitter en de overige leden van het dagelijks bestuur;
- het vaststellen van de begroting, resp. begrotingswijzigingen en de rekening;
- het vaststellen van het reglement van orde;
- het vaststellen van een regeling met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden;
- het vaststellen van een regeling met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van de vermogenswaarden;
- het doen van voorstellen tot wijziging, toetreding, uittreding en opheffing van de regeling;
- verordenende bevoegdheid aangaande artikel 3, lid 8, inzake belastingheffing.

3.4.4 Taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is belast met:

- het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter overweging en beslissing zal worden voorgelegd, voor zover die voorbereiding niet aan anderen is opgedragen;
- het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur;
- het beheer van de eigendommen en geldmiddelen van het openbaar lichaam;
- het nemen van alle conservatoire maatregelen, zowel in als buiten rechte en het doen van alles wat nodig is ter voorkoming van verjaring en het verlies van recht of bezit;
- het houden van een voortdurend toezicht op het beheer en de exploitatie van het openbaar lichaam, alsmede op alles wat het openbaar lichaam aangaat;
- het benoemen, het schorsen en het ontslaan van personeel in dienst van het openbaar lichaam;
- het behartigen van de belangen van het openbaar lichaam bij andere overheidslichamen en instellingen, diensten of personen, waarmee contact voor het openbaar lichaam van belang is;
- de bevoegdheden die het algemeen bestuur, met inachtneming van die taken die niet overdraagbaar zijn, aan het dagelijks bestuur heeft overgedragen.

Het dagelijks bestuur draagt zorg voor de interne klachtbehandeling. De Zeeuwse ombudsman wordt aangewezen voor de externe klachtbehandeling als bedoeld in titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

3.4.5 Betrokkenheid van de raad

Het algemeen bestuur geeft zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen 13 weken aan de deelnemers de door een of meer leden van die raden schriftelijk gevraagde inlichtingen, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang.

Een lid van het algemeen bestuur is aan de gemeenteraad die hem als lid heeft aangewezen, verantwoording verschuldigd voor het door hem in het algemeen bestuur gevoerde beleid. Het afleggen van verantwoording gebeurt volgens door de betrokken gemeenteraad nader te stellen regels.

Conform artikel 22 van de Wgr zijn de vergaderingen van het algemeen bestuur openbaar.

3.4.6 P&C-cyclus

De raden ontvangen jaarlijks voor 1 april de ontwerpbegroting voor het komende kalenderjaar, voorzien van een memorie van toelichting en de financiële beleidsuitgangspunten voor de komende 3 jaar (meerjarenraming). De raden kunnen binnen 8 weken na ontvangst hun zienswijze over de ontwerpbegroting bij het dagelijks bestuur naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren, waarin de zienswijzen zijn vervat, bij de ontwerpbegroting en biedt deze aan het algemeen bestuur aan.

Nadat de begroting uiterlijk 1 juli door het algemeen bestuur is vastgesteld wordt deze aan de raden van de deelnemers toegestuurd. De jaarrekening en het verslag worden gelijktijdig aan de raden van de deelnemers gezonden en volgen een vergelijkbare procedure.

3.5 Samenvattend

	EGTS Linieland	GOL Aan-Z	GR Dethon	GR OLAZ
Deelnemers	7 Beveren Sint-Gillis-Waas Stekene Prov. Oost-Vlaanderen Interwaas Hulst Provincie Zeeland	5 Assenede Kaprijke Sint-Laureins Wachtebeke Terneuzen	3 Terneuzen Hulst Sluis	13 Terneuzen Sluis Hulst Vlissingen Middelburg Veere Goes Borsele Kapelle Noord-Beveland Reimerswaal Schouwen-Duiveland Tholen
Geldend recht	B	NL	NL	NL
Looptijd	18 jaar met mogelijkheid tot verlenging	18 jaar met mogelijkheid tot verlenging	onbepaald	Onbepaald
Bestuur	Linieraad 7 leden (geen raadsleden)	AB + DB AB: 8 leden 4 leden Vlaanderen (1 per OCMW) 4 leden Terneuzen (1 wethouder, 3 raadsleden) DB: 2 leden 1 OCMW 1 wethouder Terneuzen	AB + DB AB: 7 raadsleden Hulst 2 leden Sluis 2 leden Terneuzen 3 leden DB: min. 3 leden (van elke gemeente 1), max. 5 leden (geen raadsleden)	AB + DB AB: 13 leden (geen raadsleden) DB: 5 leden
Stemverhouding	Elk lid 1 stem Hulst: 1	Elk lid 1 stem Terneuzen: 4	Elk lid 1 stem Hulst: 2 Terneuzen: 3	Gebaseerd op inwoneraantal per gemeente Hulst: 5 Terneuzen: 9

	EGTS Linieland	GOL Aan-Z	GR Dethon	GR OLAZ
Budget 2017 (gemeentebegroting 2017)	€ 22.396	€3.655.000	Hulst: € 3.967.501 Terneuzen: € 9.644.000	Hulst: € 545.000 Terneuzen: € 1.117.000
Totaal budget 2016 (jaarrekening 2016)	Werkbudget: € 142.352 Projectbudget: € 5.460.186	€ 5.050.964	€ 13.147.032	€ 26.668620
Aantal fte 2016	3 fte	62,65 fte	WSW: 729 personen Overig: 180,59 fte	Het personeel dat door OLAZ werd gedetacheerd bij Indaver is per 1-1-2016 collectief ontslagen en is vervolgens in dienst gekomen bij Indaver of bij de ZRD.
Taken	Bevorderen en ondersteunen van samenwerking Opstarten en uitvoeren van samenwerkingsprojecten	Mensen stimuleren hun leven in (eigen) handen te nemen en actief te participeren in de samenleving	Uitvoering Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw)	Verwijdering van afvalstoffen
Verhouding van het orgaan tot de gemeente	Overleg en samenwerking Er worden convenanten per specifiek project tussen betrokken partijen afgesloten (via raadsbesluit)	Samenwerkings-overeenkomst (raadsbesluit 2014) met jaarlijkse opdracht-verlening (via B&W-besluit)	Het uitvoeren van de Wsw is overgedragen aan Dethon blijkt o.a. uit Alg. delegatiebesluit Hulst Cvdr 2016 CVDR308740_2 15 maart 2016	Art. 3, lid 7 v.d. statuten Deelnemers hebben al hun bevoegdheden tot regeling en bestuur overgedragen aan GR
Rol van de raad	Projecten worden ter besluitvorming voorgelegd Instemmen met statutenwijziging. Verantwoording gebeurt via gemeentelijke jaarrekening.	Ontvangt actieprogramma ter advisering. Recht om informatie op te vragen. Mag 'gevoelens uiten' over P&C-stukken. Instemmen met statutenwijziging.	AB en DB-leden leggen verantwoording af aan de eigen raad. Recht om informatie op te vragen. Mag 'gevoelens uiten' over P&C-stukken. Instemmen met statutenwijziging.	AB en DB-leden leggen verantwoording af aan de eigen raad. Recht om informatie op te vragen. Mag 'zienswijze indienen' over P&C-stukken. Instemmen met statutenwijziging.

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de informatie uit de bestudeerde dossiers, documenten en interviews worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. De bevindingen zijn zo uitgewerkt dat zij antwoord geven op de hoofdvraag en deelvragen zoals deze zijn opgenomen in de inleiding onder paragraaf 1.4. De antwoorden worden beschreven in termen van overeenkomsten en verschillen in hoofdstuk 3. De Europese grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden EGTS Linieland van Waas en Hulst en het GOL Aan-Z zijn in dat hoofdstuk beschreven en vergeleken met twee nationale gemeenschappelijke regelingen, de Dethon en het OLAZ, met als doel om verschillen in termen van sturing, beheersing, verantwoording en controle tussen binnenlandse en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zichtbaar te maken. Aan de hand van deze bevindingen trekt de rekenkamercommissie onderstaand haar conclusies, gevolgd door haar aanbevelingen.

4.1 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de verschillen tussen de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren en zijn hieruit lessen te leren voor de versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en controle op samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. In welke regionale en provinciale samenwerkingsverbanden participeren Hulst en/of Terneuzen en welke vormen hebben deze samenwerkingsverbanden?
2. In welke grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden participeren Hulst en/of Terneuzen en welke vormen hebben deze samenwerkingsverbanden?
3. Welke verschillen zijn er in termen van sturing, beheersing, verantwoording en controle tussen de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren?
4. Hoe wordt het functioneren van de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingen waarin Hulst en/of Terneuzen participeren ervaren in termen van sturing, beheersing, verantwoording en controle? Is hierin een onderscheid te duiden tussen raadsleden, wethouder en ambtenaren en hun verwachtingen en ervaringen ten aanzien van het functioneren van samenwerkingsverbanden?
5. Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en controle op samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren.

4.1.1 Samenwerkingsverbanden in Hulst en Terneuzen

In paragraaf 2.4 is uitvoerig beschreven in welke samenwerkingsverbanden Hulst en Terneuzen participeren. Op regionaal en provinciaal (en één op nationaal niveau) zijn dat de volgende:

- Bank Nederlandse Gemeenten (BNG);
- Collectief Vervoer Zeeuws-Vlaanderen;
- Delta NV
- Dethon

- GGD
- NV Economische Impuls Zeeland
- OLAZ / Zeeuwse Reinigingsdienst
- Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen
- Regionaal Platform Wonen voor Zeeuwsch-Vlaanderen
- Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
- Sabewa
- Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)
- Perkpolder Beheer BV (Hulst)
- Zeeuwse Muziekschool (Hulst)
- Zeeland Seaports (ZSP; Terneuzen)

Hulst is aandeelhouder van vier deelnemingen (BNG, Delta, EIZ en OLAZ). Terneuzen is aandeelhouder van vijf deelnemingen (BNG, Delta, EIZ, OLAZ en ZSP).

Hulst is bestuurlijk vertegenwoordigd in de publiek-private samenwerkingsconstructie (Perkpolder Beheer BV) en samen met Terneuzen in de publiek-private netwerkorganisatie Onbegrensd Zeeuws-Vlaanderen.

Alle overige verbonden partijen zijn een openbaar lichaam conform de Wgr.

Hulst participeert in één grensoverschrijdend samenwerkingsverband, te weten de EGTS Linieland van Waas en Hulst.

Terneuzen participeert in twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, te weten het GOL Aan-Z en de BGTS Kanaalzone.

4.1.2 Verschillen tussen de samenwerkingsverbanden

Er blijken duidelijke verschillen te zijn tussen de verschillende samenwerkingsverbanden; zowel tussen de twee grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden onderling als tussen grensoverschrijdende en nationale samenwerkingsverbanden.

Bij een GR als Dethon en OLAZ is sprake van verlengd bestuur op grond van de Wgr. Er zijn bevoegdheden van regeling en bestuur aan hen overgedragen. De democratische legitimatie van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is afkomstig van de deelnemers. Verlengd lokaal bestuur betekent dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties;
- de financiële banden.

Bij de EGTS Linieland en het GOL Aan-Z is geen sprake van verlengd bestuur; er zijn geen bevoegdheden overgedragen. Een EGTS is een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm om territoriale samenwerking te vergemakkelijken en te bevorderen. De financiële band en de verantwoordingsrelatie met de EGTS Linieland is relatief beperkt en afhankelijk van het feit of de EGTS al dan niet een project voor de gemeente Hulst uitvoert.

Het GOL Aan-Z is een grensoverschrijdende welzijnsorganisatie, die op grond van de Benelux-overeenkomst een publiekrechtelijke status heeft verkregen. Had de Benelux-overeenkomst niet bestaan, dan was Aan-Z een privaatrechtelijke grensoverschrijdende organisatie geweest. Aan een GOL kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen, maar dat is in het geval van Aan-Z niet aan de orde. Er is echter wel een nauwe financiële band in de vorm van een subsidierelatie tussen Terneuzen en Aan-Z en daarmee ook een nauwe verantwoordingsrelatie. Deze vloeit voort uit de samenwerkingsovereenkomst en de jaarlijkse opdrachtverlening; de voorwaarden die daarin gesteld zijn en de afspraken die gemaakt worden.

In beide samenwerkingsverbanden zitten bestuurders (en bij het GOL Aan-Z ook raadsleden) in het bestuur.

Het meest zichtbare praktische verschil is dat de GR'en waarin Hulst en Terneuzen participeren allen een looptijd voor onbepaalde tijd hebben. De grensoverschrijdenden samenwerkingsverbanden EGTS Linieland en het GOL Aan-Z hebben een (verlengbare) looptijd van 18 jaar.

Een ander verschil is het moment van indienen van de P&C-stukken. Bij een GR is in de Wgr wettelijk verankerd dat de jaarrekening voor uiterlijk 15 april moet worden aangeboden aan de gemeenteraden. Voor de begroting is dat uiterlijk 1 augustus.

De Linieraad van de EGTS Linieland stelt uiterlijk 1 juli haar jaarrekening vast. De begroting wordt uiterlijk 1 oktober vastgesteld.

Het algemeen bestuur van het GOL Aan-Z stelt zijn jaarrekening uiterlijk 1 mei vast. De begroting wordt uiterlijk 1 september door het algemeen bestuur vastgesteld.

Bij Aan-Z, Dethon en OLAZ is de gemeenteraad in de positie om zijn gevoelens te uiten c.q. een zienswijze in te dienen over P&C-stukken. Bij de EGTS Linieland worden de P&C-stukken door de Linieraad vastgesteld en ontvangt de gemeente deze ter kennisname.

Voor het overige zijn er statutair kleine verschillen te duiden hoe zaken praktisch geregeld zijn, maar op hoofdlijnen komen de vier statuten overeen, aangezien de statuten (ook) aan de Nederlandse wet- en regelgeving moeten voldoen (Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen en Besluit begroting en verantwoording). In alle gevallen ligt het budgetrecht bij de raad. Dit kan nooit worden overgedragen.

De EGTS Linieland is qua werking niet te vergelijken met een GOL en een GR. Dit heeft in belangrijke mate te maken met het feit dat het een Europees instrument betreft. Aan een EGTS kunnen alleen die taken worden opgedragen, die vallen binnen de genoemde doelstelling van de Europese verordening: het bevorderen en vergemakkelijken van grensoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking met als doel de economische en sociale samenhang te versterken. Verder kunnen nationale overheden bij een samenwerking op basis van de EGTS worden betrokken, wat op basis van de Benelux-overeenkomst niet mogelijk is.

De EGTS Linieland was van origine al een overlegorgaan (het IGO) dat in de loop der tijd ook projecten is gaan uitvoeren. Deze projecten zijn zeer praktisch, concreet en zichtbaar. Het beleidsbureau vervult daarin een intermediaire rol, omdat bij de daadwerkelijke uitvoering van de projecten een uitdrukkelijke rol voor de partners zelf is weggelegd.

De rol van de gemeenteraad ten aanzien van de EGTS Linieland als geheel beperkt zich tot "geïnformeerd worden". Ten aanzien van concrete projecten die de gemeente Hulst aangaan heeft de gemeenteraad haar gebruikelijke kaderstellende en controlerende rol en wordt die haar in de praktijk ook toebedeeld.

Het GOL Aan-Z is gebaseerd op de Benelux-overeenkomst en heeft weliswaar veel weg van een nationale gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, echter Aan-Z voert in opdracht diensten uit voor haar deelnemers op grond van een samenwerkingsovereenkomst en gefinancierd middels subsidies. De beleidskaders en beleidsplannen voor de dienstverlening aan de gemeente Terneuzens worden door gemeente zelf opgesteld en vastgesteld alsmede beschikbaarstelling van het budget en bewaking van de uitgaven. Het verschil met een gemeenschappelijke regeling is dat er geen taken zijn overgedragen of gemandateerd aan Aan-Z. Hierin is een vergelijking te trekken met de subsidierelatie die Stichting Hulst voor Elkaar heeft met de gemeente Hulst ter uitvoering van de welzijnstaken aldaar.

Een belangrijk aandachtspunt bij Aan-Z is dat de gemeente Terneuzen – i.c. de portefeuillehoudend wethouder – op dit moment zowel opdrachtgever als opdrachtnemer is. Middels de samenwerkingsovereenkomst en de jaarlijkse opdrachtverlening ontstaat er een situatie van vraag en aanbod. De portefeuillehoudend wethouder is in zijn rol van DB-lid en voorzitter van het bestuur ook opdrachtnemer. Het is zaak de checks en balances hierin goed in de gaten te houden, gezien het feit dat Aan-Z het merendeel van de werkzaamheden

voor Terneuzen uitvoert en Terneuzen voor circa 92% bijdraagt aan de totale begroting van Aan-Z.

4.1.3 Ervaringen met de EGTS Linieland en het GOL Aan-Z

In beide grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden ziet men het als voordeel dat men van elkaar kan leren en elkaar kan inspireren. Met name bij een EGTS is er bovendien een eenvoudiger toegang tot Europese subsidiegelden, omdat een EGTS zoals gezegd een Europees instrument is.

Als nadeel van grensoverschrijdende samenwerking wordt genoemd dat men te maken heeft met verschillende rechtssystemen, het Belgische en het Nederlands recht. Bijvoorbeeld bij inkoop en aanbesteden is dit een aspect waar rekening mee gehouden moet worden. In Nederland en in België en Nederland gelden verschillende regels, maar de diensten die worden verleend zijn grensoverschrijdend. Het kan dus zijn dat een bepaald product in België gemaakt of ingekocht wordt, maar in Nederland wordt geleverd. Dat vraagt een zorgvuldige boekhouding en goede kennis van de geldende fiscale en financiële wet- en regelgeving in beide landen.

De gemeente Terneuzen heeft met Aan-Z gekozen voor het principe van “opperste nabijheid met behoud van afstand”. Het voordeel hiervan is dat de gemeente grip heeft op de financiën door het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst en de jaarlijkse opdracht- en subsidieverlening. Aan-Z is geen dienst van de gemeente, maar werkt in opdracht van de gemeente. De professionals van Aan-Z hebben zodoende de ruimte om hun werk inhoudelijk onafhankelijk van de gemeente uit te voeren.

De EGTS Linieland wordt ervaren als een zeer eenvoudige en praktische regeling. Er wordt heel pragmatisch gewerkt en betrokkenen ervaren dat als positief. De omvang van het beleidsbureau is weliswaar beperkt (3 fte), maar met de inzet van de beleidsambtenaren van de betrokken deelnemers is de EGTS in staat haar werkzaamheden uit te voeren.

4.2 Aanbevelingen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de verschillen tussen de binnenlandse en de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren en zijn hieruit lessen te leren voor de versterking van de sturing, beheersing, verantwoording en controle op samenwerkingsverbanden waarin Hulst en/of Terneuzen participeren?

Ondanks de verschillende juridische grondslagen en de praktische verschillen tussen een EGTS, een GOL en een GR maakt dit voor de rol van de gemeenteraad feitelijk gezien weinig uit. De gemeenteraad heeft in alle gevallen haar formele instrumenten die zij kan toepassen; ook op een EGTS of een GOL. De gemeenteraad heeft haar informatieve, verantwoordings- en sturingsinstrumenten. De Wgr, de Gemeentewet, het BBV, de Awb en het reglement van orde van de gemeenteraad geven hiervoor de handvatten.³⁵

Desalniettemin is er uit het onderzoek een aantal aanbevelingen naar voren gekomen die de rekenkamercommissie u wil meegeven:

Aanbeveling 1

Bouw conform de gemeentelijke ambities van Hulst en Terneuzen de grensoverschrijdende samenwerking naar “het Zuiden” verder uit.
--

³⁵ Zie hiervoor o.a. het boek Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers.

Maak daarbij van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden niet alleen project- en uitvoeringsorganisaties maar ook echte ervaringsuitwisselings- en lobbyorganen waarbij ook de gemeenteraden betrokken worden.

De instrumenten als een GOL (BGTS) en een EGTS kunnen als vehikels dienen om die verdergaande grensoverschrijdende samenwerking te realiseren. Maak daarbij net als bij nationale gemeenschappelijke regelingen de keuze welk instrument het best past bij de gewenste samenwerking. Zorg met andere woorden dat de ambities die je grensoverschrijdend hebt waar gemaakt kunnen worden met de structuur (het type samenwerkingsinstrument) waar je voor kiest. Dit rekenkamercommissierapport en de resultaten met name door de EGTS Linieland de afgelopen jaren behaald, geven u hiervoor concrete handvatten.

Aanbeveling 2

Zorg ervoor dat u als gemeenteraadslid weet in welke samenwerkingsverbanden uw gemeente participeert, wat de taak en de samenstelling is van de verschillende samenwerkingsverbanden en wat de rol van de gemeenteraad is ten aanzien van of in de verschillende samenwerkingsverbanden.

Belangrijk is dat de gemeenteraad haar bevoegdheden en instrumentarium ten aanzien van samenwerkingsverbanden kent en toepast. De gemeenteraad is zelf verantwoordelijk voor de borging van de democratische legitimiteit van een samenwerkingsverband – of dit nu een grensoverschrijdend of nationaal samenwerkingsverband is – en heeft hiervoor een aantal wettelijk toegekende bevoegdheden. Raadsleden moeten op de hoogte zijn van hun instrumentarium en ze moeten weten hoe en wanneer zij bepaalde instrumenten in kunnen zetten. De griffier van uw gemeenteraad kan u hierin ondersteunen.

Aanbeveling 3

Spreek bij grensoverschrijdende samenwerking een verantwoordingssystematiek af die vergelijkbaar is met een gemeenschappelijke regeling.

Meer concreet gesteld:

- Bespreek met het college van B&W het kader en de doelstelling van de grensoverschrijdende samenwerking zodat verwachtingen wat dat betreft gelijk lopen;
- Maak afspraken over de inhoud en de timing van de informatievoorziening inzake de grensoverschrijdende samenwerking;
- Informeer als college van B&W de gemeenteraad tussentijds over nieuwe en/of belangrijke ontwikkelingen en projecten binnen de grensoverschrijdende samenwerking, bv. via een nieuwsbrief op het raadsinformatiesysteem (RIS) c.q. het bestuurlijk informatiesysteem (BIS);
- Ook al betreft het geen nationale gemeenschappelijke regeling, zorg ook bij een grensoverschrijdend samenwerkingsverband voor een bestuurlijke functiescheiding met name in functie van adequate check and balances.

Aanbeveling 4

Ten aanzien van Aan-Z beveelt de rekenkamercommissie derhalve uitdrukkelijk aan om zowel financieel als inhoudelijk de checks and balances goed te bewaken, zowel door de portefeuillehoudend wethouder als de gemeenteraad en diens vertegenwoordiging in het bestuur van Aan-Z. De gemeente Terneuzen is immers door de huidige bestuurssamenstelling bij Aan Z zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Het merendeel van het budget van Aan Z bestaat uit project- en budgetsubsidies die de gemeente Terneuzen aan Aan-Z verstrekt.

Aanbeveling 5

Indien het samenwerkingsverband een gemengde afvaardiging uit de gemeenteraad en het college van B&W heeft in het bestuur, gebruik dan als raadslid uw recht om uw afgevaardigde(n) uit de gemeenteraad te bevragen over zaken die het samenwerkingsverband aangaan. Vanzelfsprekend geldt ook dat u de afgevaardigde uit het college van B&W hierop kunt bevragen.

U krijgt als gemeenteraadslid ten minste de begroting, eventuele begrotingswijzigingen en de jaarrekening van elk samenwerkingsverband toegestuurd. Ook als u een begroting of jaarrekening “slechts” ter kennisgeving ontvangt – zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de EGTS Linieland – heeft u desalniettemin instrumenten om uw kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Bij een samenwerkingsverband met een ‘gemengde samenstelling’ uit de gemeenteraad en uit het college van B&W is de vertegenwoordiger uit de gemeenteraad bovendien verantwoording verschuldigd aan zijn gemeenteraad voor het door hem in het desbetreffende bestuur gevoerde beleid.

U kunt als gemeenteraad na de reguliere begrotingsbespreking (bijvoorbeeld in januari-februari) een afzonderlijke bespreekmoment afspreken over alle samenwerkingsverbanden zoals die in de paragraaf verbonden partijen zijn beschreven. Daardoor kan er dieper worden ingegaan op de samenwerkingsverbanden dan bij de begrotingsbespreking en kunnen per grensoverschrijdend samenwerkingsverband accenten aangegeven worden waar u als gemeenteraad waarde aan hecht.

Vraag als gemeenteraad aan het college van B&W dat zij elke raadsperiode een inhoudelijke evaluatie van de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan de gemeenteraad doet toekomen, zodat de gemeenteraad kan volgen en toetsen of de accenten en aandachtspunten waar zij waarde aan hecht daadwerkelijk ter harte zijn genomen.

Afsluitend

In algemene zin is het belangrijk dat u zich ervan bewust bent dat je grensoverschrijdende samenwerking samen realiseert. Dit vraagt investeren in regionale relaties, niet alleen door het college van B&W en de ambtelijke organisatie, maar ook door raadsleden. Wanneer er raadsbijeenkomsten of informatieavonden georganiseerd worden door het grensoverschrijdende samenwerkingsverband, maak daar dan zoveel mogelijk gebruik van. Dergelijke bijeenkomsten zijn immers een informele ontmoetingsplek om te investeren in relaties binnen de grensoverschrijdende regio. Ondanks het feit dat de rol en de positie van een Vlaams raadslid anders is dan die van een Nederlands raadslid. Ook daarin kunnen raadsleden van elkaar leren.

Als raadslid is het belangrijk om een proactieve rol in te nemen in plaats van een reactieve. De neiging bestaat om als gemeenteraad pas achteraf instrumenten in te zetten, wanneer men de stukken ter kennisname of besluitvorming al heeft ontvangen. Raadsleden zouden een meer proactieve houding kunnen innemen en dan met name bij het ter verantwoording roepen of het om inlichtingen vragen over de voortgang binnen een grensoverschrijdend samenwerkingsverband.

Laat grensoverschrijdende samenwerking geen “ver van mijn bed-show” zijn, omdat er een grens tussen zit, maar slecht die grens en geef daarmee concreet invulling aan grensoverschrijdende samenwerking.

Hoofdstuk 5 Bestuurlijke reacties



Postadres: Postbus 35, 4530 AA Terneuzen
Bezoekadres: Stadhuisplein 1, 4531 GZ Terneuzen
Telefoon: 14 0115
Vanaf buitenland: +31 115 455 000
E-mail: gemeente@terneuzen.nl
Internet: www.terneuzen.nl

Bij beantwoording a.u.b. onderwerp, datum en
zaaknummer van deze brief vermelden.

Rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen
Postbus 49
4560 AA HULST

uw brief van : 19 december 2017
uw kenmerk : VB/17.4287
zaaknummer : 240967
contactpersoon : mw. mr. N.G.E. Haars
telefoon : 14 0115
e-mail : n.haars@terneuzen.nl
verzonden : **23 JAN. 2018**

Terneuzen, 16 januari 2018

Onderwerp: bestuurlijke reactie conceptrapport Grensoverschrijdende samenwerking

Beste Rekenkamercommissie,

Op 19 december 2017 hebben wij uw verzoek ontvangen om een reactie te geven op het conceptrapport Grensoverschrijdende samenwerking. Hieronder leest u onze reactie.

Onderzoeksopzet

Wij begrijpen de beperking in de onderzoeksopzet. Maar wij willen wel graag benadrukken dat er meer grensoverschrijdende samenwerkingen zijn, zoals bijvoorbeeld het overleg tussen de Kanaalzonegemeenten.

Onderzoeksmethode

Aan de hand van de geldende wet- en regelgeving hebt u feitenonderzoek gedaan door het analyseren van dossiers en documenten. U hebt het beeld verder ingekleurd met en getoetst aan informatie uit interviews. U hebt interviews gehouden met enkele raadsleden, leden van het college van burgemeester en wethouders en betrokkenen uit de ambtelijke organisatie. Een lijst met geïnterviewde personen ontbreekt, omdat de gesprekken een vertrouwelijk karakter hebben.

De keuze van geïnterviewden en het geringe aantal geïnterviewde raadsleden heeft invloed op de verdere inkleuring van het beeld. We vragen ons dan ook af in hoeverre deze inkleuring representatief is.

Portefeuillehouder verkeerd aangehaald

Onderaan pagina 23 en bovenaan pagina 24 haalt u de portefeuillehouder aan. Hij meent dat dit niet overeenstemt met wat hij gezegd heeft. Hij heeft gewezen op het verschil tussen een gemeentelijke dienst en een stichting. Een grensoverschrijdend lichaam is dan een betere keuze.

Conclusies

Wij kunnen ons vinden in de conclusies die u gebaseerd hebt op feiten. Voor paragraaf 4.1.3 geldt wat wij hiervoor over de onderzoeksmethode hebben gezegd.

Verder merken wij op dat in deze paragraaf alleen ervaringen slaan met de EGTS Linieland en het GOL welzijn aan-z. Op basis van deelvraag 4 hadden wij hier ook de ervaringen met binnenlandse samenwerkingen verwacht.

Verder geeft u geen duidelijk antwoord op de tweede vraag binnen deelvraag 4.

Aanbevelingen

U hebt vijf aanbevelingen geformuleerd. Hieronder geven wij per aanbeveling onze reactie.

Aanbeveling 1

Vanzelfsprekend richten wij ons bij samenwerking ook op "het Zuiden". De vorm van samenwerking is afhankelijk van de schaal en de aard van het onderwerp. Het spreekt voor zich dat we in dergelijke gevallen bekijken welk instrument het best past bij de samenwerking.

Aanbeveling 2

In onze begroting staat een paragraaf Verbonden partijen. In deze paragraaf staat onze visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die in de begroting staan. We gaan daarbij ook in op de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële belangen en mogelijke risico's bij verbonden partijen.

Per verbonden partij staat welke rapportages en/of evaluaties volgen voor de raad. Deze stukken staan ook op de Termijnagenda. Dit is de planning van stukken die in de raad aan de orde komen.

Aanbeveling 3

Het spreekt voor zich om kader en doelstelling van grensoverschrijdende samenwerking met elkaar te bespreken om verwachtingen gelijk te laten lopen.

In het geval van GOL welzijn aan-z informeren wij de raad al tussentijds over nieuwe en/of belangrijke ontwikkelingen. We doen dit met brieven en raadsinformatiebijeenkomsten. Ook geeft de portefeuillehouder hierover informatie tijdens commissievergaderingen.

Aanbeveling 4

Wij onderschrijven deze aanbeveling.

Aanbeveling 5

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. Overigens gebeurt het bevragen van de afgevaardigde uit het college al. Deze geeft bovendien ook zelf actief informatie tijdens commissievergaderingen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Terneuzen,

gemeentesecretaris,



J.G. (Jan) Princen

burgemeester,



J.A.H. (Jan) Lonink

Raamkammerkommisssie Hulst Terneuzen
 Drs. A. van Gaalen
 Postbus 49
 4560 AA Hulst

Uw kenmerk	Ons kenmerk VB/18.0149	Bijlage(n) -
Behandeld door A. van Steveninck	Zaaknummer	Datum 17 Januari 2018
E-mailadres A.van.Steveninck@gemeentehulst.nl	Telefoonnummer 14 0114	Verzenddatum 25 JAN 2018
Onderwerp concept-rapportage grensoverschrijdende samenwerking		

Geachte Commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de resultaten van uw onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking. De resultaten van het onderzoek geven geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Wij zullen de aanbevelingen uit uw concept-rapportage meenemen bij het verder vormgeven van onze grensoverschrijdende samenwerking.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
 Burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst,
 De secretaris, De burgemeester,

Afdeling: Strategie & Ontwikkeling
Bezoekadres:
 Grote Markt 24 4561 EB Hulst
Telefoon 14 0114
 Vanuit buitenland +31 114 389600
Telefax +31 114 214627
WhatsApp +31 6 13323399
Postadres:
 Grote Markt 21 4561 EA Hulst
 Postbus 49 4560 AA Hulst
Website www.gemeentehulst.nl
Bankgegevens:
 IBAN NL 21 5050 0205 0443 070
 BIC BNGFNLDG
 BTW Nummer NL819988737901
 KvK Nummer 20165080



Hoofdstuk 6 Nawoord

De gemeenten Hulst en Terneuzen werken niet alleen samen in nationale gemeenschappelijke regelingen, maar ook in drie grensoverschrijdende regelingen: de EGTS Linieland van Waas en Hulst, het GOL Aan-Z en de BGTS Kanaalzone. De EGTS Linieland en het GOL Aan-Z zijn door de rekenkamercommissie nader onderzocht op verschillen met nationale samenwerkingsverbanden en op lessen die uit grensoverschrijdende samenwerking te leren zijn. Als grensgemeenten onderscheiden Hulst en Terneuzen zich daarin immers van de andere Zeeuwse gemeenten.

Op basis van de onderzoeksresultaten formuleert de rekenkamercommissie vijf aanbevelingen. De rekenkamercommissie is verheugd dat de colleges van Burgemeester en Wethouders de aanbevelingen ter harte nemen en betrekken bij de verdere uitvoering van de grensoverschrijdende samenwerking.

Ten aanzien van enkele specifieke reacties van het College van de gemeente Terneuzen merkt de rekenkamercommissie het volgende op.

In hoofdstuk 2 staat vermeld dat de gemeente Terneuzen niet alleen samenwerkt in het GOL Aan-Z, maar ook in de BGTS Kanaalzone. Aangezien dit grensoverschrijdend samenwerkingsverband nog betrekkelijk jong is, is de rekenkamercommissie van mening dat het niet opportuun is dit samenwerkingsverband al in dit onderzoek te betrekken.

Het College van de gemeente Terneuzen vraagt zich af of door de keuze van het aantal en de aard van de geïnterviewden het onderzoek niet te veel gekleurd is. Het is gebruikelijk om naast de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente enkele raadsleden van zowel de oppositie- als coalitiepartijen te bevragen. Tezamen met het dossieronderzoek, dat in dit onderzoek de hoofdzaak van het onderzoek uitmaakte, moet dit een voldoende representatief beeld schetsen. Het is vervolgens de taak van de rekenkamercommissie om de gedane uitspraken tegen elkaar af te wegen en een onafhankelijk oordeel weer te geven.

De opmerking met betrekking tot pagina 23-24 heeft de rekenkamercommissie verwerkt.

De conclusies en aanbevelingen hebben alleen betrekking op de ervaringen met de EGTS Linieland en het GOL Aan-Z. De rekenkamercommissie heeft er bewust voor gekozen om niet ook de ervaringen met binnenlandse samenwerkingsverbanden weer te geven. Hiervoor verwijst de rekenkamercommissie naar het onderzoek van de VZG "Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen" dat op dit moment in uitvoering is door de Zeeuwse gemeenten.

Het College van de gemeente Terneuzen geeft aan dat het tweede deel van deelvraag 4 "Is hierin een onderscheid te duiden tussen raadsleden, wethouder en ambtenaren en hun verwachtingen en ervaringen ten aanzien van het functioneren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden?" niet expliciet is beantwoord. De rekenkamercommissie is van oordeel dat beantwoording van die vraag voldoende helder is. Er zijn uit de interviews geen uitdrukkelijke verschillen tussen bestuurders, ambtenaren en raadsleden naar voren gekomen, anders dan de behoefte aan informatie uit de samenwerkingsverbanden naar de gemeenteraad. Hierin hebben de gemeenteraadsleden ook zelf een actieve rol op te pakken getuige ook de expliciete aanbevelingen voor de gemeenteraden op dat punt.

Zowel op basis van de resultaten van het onderzoek als op grond van de reactie van de colleges van Burgemeester en Wethouders op de gedane aanbevelingen, heeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat de ontwikkeling en uitvoering van de grensoverschrijdende samenwerking zich in de toekomst zal blijven ontwikkelen en mooie

ervaringen zal bieden die als voorbeeld kunnen dienen voor regionale en nationale samenwerkingsverbanden.

Bijlage 1 Vormen van gemeenschappelijke regelingen - Wgr

Op grond van de Wgr zijn er vijf typen gemeenschappelijke regelingen te onderscheiden:

1. de regeling zonder meer ofwel een regeling zonder organisatorisch verband waarbij uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deelnemen (bestuursovereenkomst);
2. de centrumgemeente, die gemeenschappelijke taken namens de deelnemende gemeente behartigt;
3. het gemeenschappelijk orgaan zonder of met rechtspersoonlijkheid;
4. de bedrijfsvoeringsorganisatie (rechtspersoon) met een ongeleed bestuur;
5. het openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid, een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter.

Ad 1: Regeling zonder meer

De 'regeling zonder meer' vloeit voort uit artikel 1 van de Wgr. Er wordt dan samengewerkt, zonder gebruik te maken van de mogelijkheden van het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of de centrumgemeente.

De 'regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk hierbij aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken en dergelijke. Daarin wordt de intentie tot samenwerking geregeld evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden.

De 'regeling zonder meer' wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten. Indien artikel 1 Wgr wordt aangehaald in de overeenkomst, is duidelijk dat het om publiekrechtelijke afspraken gaat. Het niet aanhalen van artikel 1 Wgr kan rechtsgevolgen hebben. Er bestaat dan namelijk onduidelijkheid of publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt. Geschillen over de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke status van afspraken kunnen worden voorgelegd aan de provincie en – in tweede instantie – aan de bestuursrechter.

Regelmatig worden in convenanten, intentieverklaringen en bestuursafspraken artikelen opgenomen over de regeling van geschillen (vaak een procedure) en de rechtsgevolgen bij het niet nakomen van afspraken. Meestal wordt een bepaling opgenomen dat geen rechtsgevolgen verbonden worden aan het in gebreke blijven van één van de deelnemende partijen. Nakoming van de afspraken is dan niet juridisch afdwingbaar.

Ad 2: De centrumgemeente

Bij de keuze voor samenwerking middels een centrumgemeente brengen de deelnemende gemeenten taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente.

De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor de namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. Een gemeente kan natuurlijk ook het mandaat intrekken.

Omdat sprake is van nauwe verbondenheid van samenwerkende overheden, met wederzijdse afhankelijkheden en aansprakelijkheden, is een iets zwaarder samenwerkingsmodel nodig dan bij bijvoorbeeld het netwerkconcept, een privaatrechtelijke constructie of een samenwerking op basis van dienstverleningsovereenkomsten.

De centrumgemeente is vooral een passende samenwerkingsvorm als een gemeente voor een bepaalde taak de werkprocessen goed op orde heeft. Zo maken gemeenten gebruik van de specifieke sterke punten en expertise van één van de partners. De oprichting van een

centrumgemeente kost relatief weinig energie: het gaat om uitbreiding van de capaciteit van een al functionerende afdeling plus de ontwikkeling van maatwerkcontracten, vaak via een dienstverleningsovereenkomst. Een voorbeeld in Zeeland is de gemeente Vlissingen, die door het Rijk is aangewezen als centrumgemeente voor Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang (Vlissingen deze taak overigens gemandateerd aan het CZW Bureau).

De centrumgemeenteconstructie is geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te beperken. Voor de andere gemeenten ontstaat afhankelijkheid van de centrumgemeente. Ook zal de cultuur van één organisatie kunnen domineren.

Ad 3: een gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wgr, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers.

Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen bevoegdheden worden overgedragen. Dit is het uitgangspunt van de Wgr. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen er ook bevoegdheden gemandateerd worden aan een gemeenschappelijk orgaan. Uit de tekst van de gemeenschappelijke regeling moet blijken om welke bevoegdheden het gaat. De Wgr gaat er standaard vanuit dat de bevoegdheden worden overgedragen. Wanneer er sprake is van mandaat zal dit expliciet moeten blijken uit de tekst van de regeling of uit separate mandaatbesluiten. Het gemeenschappelijk orgaan heeft in principe alleen een algemeen bestuur (AB).

Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen dan een dagelijks bestuur (DB) wanneer sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven.

De variant van het gemeenschappelijk orgaan wordt gebruikt voor enkelvoudige samenwerking of voor afstemming. Het gaat dan vaak om een GR die voor één bepaald beleidsterrein gericht is op visievorming en onderlinge afstemming, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn of huisvesting. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de GR regionaal onderwijsbeleid Walcheren. In de praktijk komt het gemeenschappelijk orgaan relatief weinig voor.

Ad 4: de bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe lichte samenwerkingsvorm binnen de Wgr. De belangrijkste verandering is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geëerd bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen, en wordt de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. Daarmee kan een vlucht naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden voorkomen.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde collegeregelingen. Dat wil zeggen een regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten resp. het dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, zijnde de wettelijke verantwoordelijkheden van het college. Het Rijk is van oordeel dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben. Het moet meer een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn.

De bedrijfsvoeringsorganisatie is in de Wgr geïntroduceerd omdat in de praktijk een lacune werd ervaren in de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan waren de twee meest gebruikte samenwerkingsvormen. Het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur en rechtspersoonlijkheid, het gemeenschappelijk orgaan een ongeleed bestuur en geen rechtspersoonlijkheid. Vooral op het terrein van de bedrijfsvoering bestaan echter taken die geen zware bestuurlijke aansturing nodig hebben, maar waarvoor rechtspersoonlijkheid wel van belang is voor een efficiënte uitvoering; bijvoorbeeld om zelfstandig te kunnen inkopen of personeel in dienst te nemen. Voor overheden die op dit soort taken willen samenwerken en die daarvoor geen zware bestuurlijke aansturing wensen, is de bedrijfsvoeringsorganisatie ingevoerd.

De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft een ongeleed bestuur, maar wel rechtspersoonlijkheid. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan derhalve zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen door bijvoorbeeld contracten te sluiten of ambtenaren aan te stellen. Zo bekeken is het een mengvorm van het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan.

De Wgr stelt dat de bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld voor 'ondersteunende processen en uitvoeringstaken'. Hiermee wordt bedoeld op bedrijfsvoerings- en eenvoudige uitvoerende taken. Het kan onduidelijk zijn waar precies de grens ligt bij het definiëren van "eenvoudige uitvoerende taken". Wat is nog eenvoudige uitvoering? De grens is volgens de wetgever daar waar beleidsmatige afwegingen gemaakt worden. Is hier sprake van, dan kan een bedrijfsvoeringsorganisatie niet gebruikt worden. Voor deze beperking is gekozen, omdat de bedrijfsvoeringsorganisatie geen interne verantwoordingsstructuur kent.

Voorbeelden van uitvoerende taken waarvoor de bedrijfsvoeringsorganisatie gebruikt kan worden zijn belastinginning, de groenvoorziening of het inzamelen van afval.

Ad 5: het openbaar lichaam

Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr. Van de vijf samenwerkingsvormen binnen de Wgr is dit de meest uitgebreide.

Net als aan een gemeenschappelijk orgaan (zie ad 3) kunnen aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam bevoegdheden zowel gemandateerd als overgedragen worden. Ook in dit geval blijkt uit de regeling of uit separate mandaatbesluiten of er sprake is van mandaat of overdracht. In principe kunnen vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als collegetaken. Het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft zowel een algemeen als een dagelijks bestuur.

Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus.

In de praktijk wordt deze variant vaak gebruikt voor regionale samenwerking, samenwerking bij politiek gevoelige taken en bij uitvoerende taken. Voor uitvoerende taken is het openbaar lichaam vaak een relatief zware vorm, maar wel noodzakelijk in verband met de rechtspersoonlijkheid. Dit wordt soms als nadeel ervaren.

Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur van een openbaar lichaam. Raadsleden kunnen alleen zitting nemen in het bestuur als de GR wordt aangegaan door de (samenwerkende) gemeenteraden.

Indien een openbaar lichaam eenmaal bestaat is mandaatverlening mogelijk op grond van artikel 10:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb), lid 1 en 2. Daarin is het volgende geregeld:

Lid 1: Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt.

Lid 2: Het eerste lid is niet van toepassing indien bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot de mandatering is voorzien.

Overdracht, delegatie of mandaat

Het is mogelijk dat binnen één Wgr-regeling deelnemers taken mandateren en dat andere deelnemers taken hebben overgedragen. Uit de tekst van de gemeenschappelijke regeling moet blijken of er sprake is van overdracht of van mandaat. In deze paragraaf wordt het verschil tussen overdracht en mandaat nader toegelicht.

In de Wgr (artikel 10) wordt de term “overdracht van bevoegdheden” gebruikt. Hiermee heeft de wetgever aangegeven dat dit anders is dan de term “delegatie” die in de Awb wordt gebruikt.

Delegatie heeft betrekking op de bevoegdheid tot het nemen van besluiten.

Overdracht kan ook andere bevoegdheden betreffen, bijvoorbeeld adviseren of overleggen.³⁶

Delegatie is, in beginsel, alleen toegestaan indien daar bij wettelijk voorschrift in is voorzien. De gemeentewet en de provinciewet maken delegatie (van gemeenteraad naar B&W / van PS naar GS) mogelijk. Buiten de eigen gemeente/provincie kunnen er geen taken gedelegeerd worden, tenzij een wettelijk voorschrift daarin voorziet. De Wgr biedt die mogelijkheid niet.

In het algemeen kan dus gesteld worden dat delegatie van een gemeente aan een GR niet mogelijk is. In de praktijk zal de bevoegdheid zijn overdragen (de term die de Wgr gebruikt).

Gevolg overdracht

Wanneer een deelnemer een bevoegdheid heeft overgedragen aan een GR, dan is de deelnemer de bevoegdheid kwijt. De deelnemer kan de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen.

Artikel 33 van de Wgr bepaalt dat het toezicht op de uitoefening van bevoegdheden door organen van een gemeente van overeenkomstige toepassing is op de uitoefening van bevoegdheden door organen van een gemeenschappelijke regeling.

Wanneer bevoegdheden op grond van de Wgr zijn overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling is het bestuur het aanspreekpunt voor de provincie als toezichthouder.

Gevolg mandaat

Indien de bevoegdheden aan een GR zijn gemandateerd blijft de mandaat verlenende gemeente verantwoordelijk voor de uitoefening van de bevoegdheid. De gemeente blijft dan ook het aanspreekpunt voor de provincie. Een mandaat kan te allen tijde worden ingetrokken.

³⁶ MvT, Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 76

Bijlage 2 Bronnenoverzicht

- Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, VZG 2015
- Almanak grensoverschrijdende samenwerking, Benelux 2011-2015
- Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten d.d. 12 september 1986
- Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking d.d. 20 februari 2014
- Benelux informatiefiche “Het nieuwe Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking”, 2014
- Comité van de Regio's, EGTC monitoring report 2016 and impacts of Schengen area crisis on the work of EGTCs, 2017
- E. van Bever, Working apart together. Over het al dan niet bereiken van meerwaarde in de grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties van de drie gemeentelijke clusters binnen de Euregio Scheldemond, proefschrift Universiteit van Gent, 2014-2015.
- Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking. Brief van de staatssecretaris van BZK, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 242, nr. 1
- Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Sdu, 2015
- Notitie grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Bijlage bij brief minister BZK, Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 31700 VII, nr. 93
- Protocol tot aanvulling van de Benelux-overeenkomst van 12 september 1986 inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten d.d. 22 september 1998
- R.J.G.H. Seerden, Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden, proefschrift Universiteit Maastricht, 1993
- Statuten Dethon 2003
- Statuten OLAZ 2009
- Wet gemeenschappelijke regelingen. Geldend van 01-01-2015 t/m heden
- www.benelux.int/nl/samenwerking/grensoverschrijdende-samenwerking
- www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/12/08/q-a-s-intergemeentelijke-samenwerking
- www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken
- Diverse B&W-adviezen en besluiten, beschikkingen, brieven van B&W en raadsvoorstellen en -besluiten van de gemeenteraden van Hulst en Terneuzen ,
- Rapporten, statuten, verslagen, werkplannen en nieuwsbrieven van zowel EGTS Linieland van Waas en Hulst als Aan-Z