

9. Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de oplossingsrichtingen, de bevindingen uit het Verslag open overleg, de beleidskaders en wetgeving. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het samenwerkingsmodel in relatie tot de Wgr, het samenwerkingsmodel in relatie tot de beoordelingskaders en tot de slot de toetsing van de herindeling aan de beoordelingskaders.

9.1 Samenwerkingsmodel in relatie tot de Wgr

Het samenwerkingsmodel beoogt een versterkte samenwerking ten opzichte van de huidige situatie met doorzettingsmacht richting de gemeenten. Het SOHW wordt hiervoor uitgebreid met een regioraad. De doorzettingsmacht zou tot stand komen door taken en bevoegdheden van de gemeenteraden te delegeren aan de regioraad, waardoor de gemeenteraden deze taken en bevoegdheden zouden kwijtraken.

De regioraad kan echter niet treden in de autonomie van de gemeenten. De wetgever heeft bovendien recentelijk, met de besluitvorming over de Wgr-plus, gekozen voor versterking van de positie van de democratisch gekozen organen, i.c. de gemeenteraden. Het overdragen van bevoegdheden door de gemeenteraden aan een niet rechtstreeks gekozen regioraad, i.c. vierde bestuurslaag gaat daar rechtstreeks tegenin. De door de samenwerkers beoogde doorzettingsmacht van de regioraad is daardoor in strijd met de recente keuze van de wetgever.

Illustratief voor de werking van de regioraad is de doorwerking van de stemming in de stuurgroep OBT. Deze bestond ook uit één vertegenwoordiger per raadsfractie. Een 2/3 meerderheid van de stuurgroep stemde voor herindeling, desondanks stemden 3 van de 5 gemeenteraden tegen.

De samenwerkers hebben voor de beoogde doorzettingsmacht gewezen op artikel 10a van de Wgr, op grond waarvan het bestuur van de GR het besluit van de regioraad kan uitvoeren of doen uitvoeren in het geval een deelnemende gemeente geen medewerking zou verlenen. Deze bepaling heeft echter geen betrekking op het doorbreken van de autonomie van de betreffende gemeente om bepaalde besluiten te mogen nemen. De regioraad kan dus bijvoorbeeld geen bestemmingsplan vaststellen voor de uitvoering van het regionale ruimtelijk beleid in plaats van de gemeenteraad. De samenwerkers hebben er op gewezen dat de provincie in dat geval een provinciaal inpassingsplan zou kunnen vaststellen. Op grond van artikel 3.26 van de Wro kan dat alleen indien sprake is van een provinciaal belang. Bovendien wordt in de bestuurlijke praktijk in Nederland zeer terughoudend omgegaan met de inzet van het provinciaal inpassingsplan als middel voor doorzettingsmacht.

De samenwerkers hebben gewezen op artikel 99 van de Wgr, op grond waarvan het bestuur van een of meer gemeenten Gedeputeerde Staten kunnen verzoeken om andere gemeenten samenwerking op te leggen. Dat kan echter alleen indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist. Van een door de wetgever bedoeld zwaarwegend belang is in deze situatie echter geen sprake. Ook in vergelijkbare andere situaties elders in den lande is nooit eerder artikel 99 van de Wgr toegepast.

Het stemgewicht van ieder individueel regioraadslid wordt volgens het samenwerkingsmodel bepaald door het aantal op de vertegenwoordigde partij uitgebrachte stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Daardoor hebben vertegenwoordigers van dezelfde gemeente een verschillend stemgewicht. Op grond van artikel 13 lid 4 sub b van de Wgr kan aan leden, aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht worden toegekend, bijvoorbeeld op basis van inwonertal. De Wgr biedt dus grondslag voor een stemgewicht per vertegenwoordiger van bepaalde deelnemende gemeenten, maar niet tussen vertegenwoordigers van dezelfde gemeente. Voor onderscheid op basis van de

verkiezingsuitslag tussen vertegenwoordigers van dezelfde deelnemende gemeente ontbreekt een wettelijke grondslag.

De vraag is bij de provincie opgekomen op welke wijze de huidige samenwerking dan wel zou kunnen worden versterkt. Daarbij is met name gekeken naar de al jarenlange goede samenwerking binnen de Drechtsteden als inspirerend voorbeeld.

Het opgestelde samenwerkingsmodel voor de Hoeksche Waard verschilt op de volgende punten wezenlijk van de GR Drechtsteden:

- De Drechtraad kan niet treden in de autonomie van de gemeenten (artikel 8 lid 2 van de GR Drechtsteden);
- Het stemgewicht is in de Drechtsteden verdeeld per gemeente, waarbij elke gemeente zoveel stemmen vertegenwoordigt als bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen geldig in die gemeente zijn uitgebracht (artikel 14 lid 2 van de GR Drechtsteden).

Ondanks het ontbreken van formele doorzettingsmacht worden besluiten van de Drechtraad in de praktijk vrijwel altijd zonder vertraging overgenomen door de deelnemende gemeenten. De basis hiervoor wordt primair gevormd door de jarenlange investering door de colleges en raden in een cultuur van gunnen en vertrouwen en door de positie van centrumgemeente Dordrecht. Deze basis ontbreekt ten enenmale in de Hoeksche Waard (zie ERS, OBT en open overleg).

Voor een stemgewicht van een regioraadslid op basis van het aantal op de vertegenwoordigende partij uitgebrachte stemmen ontbreekt de wettelijke basis. Wel kan net als in de Drechtsteden een stemgewicht worden toegekend op basis van de totaal in de vertegenwoordigende gemeente uitgebrachte stemmen of als alternatief bijvoorbeeld het aantal kiesgerechtigden of inwoners. Dit impliceert wel dat alle regioraadsliden per gemeente hetzelfde stemgewicht hebben ongeacht de omvang van de fractie die vertegenwoordigd wordt. Het stemgewicht van de vertegenwoordiger van de grootste fractie weegt daardoor dus niet zwaarder dan een eenmansfractie uit dezelfde gemeente. Wel zal het stemgewicht van de vertegenwoordiging van een grotere gemeente meer wegen dan van een kleinere gemeente. Globaal zal de stem van Binnenmaas dus ongeveer driemaal zo zwaar zijn als de stem van Strijen en Korendijk.

Op deze politiek-bestuurlijke en praktische gronden concluderen wij dat noch het door de samenwerkers beoogde samenwerkingsmodel noch het Drechtstedenmodel kunnen voorzien in de voor de Hoeksche Waard benodigde versterking van het bestuurlijk handlingsvermogen.

9.2 Samenwerkingsmodel in relatie tot de beoordelingskaders

Onverlet het gestelde in paragraaf 9.1 wordt over het samenwerkingsmodel het volgende opgemerkt in relatie tot de beoordelingskaders.

De Stuurgroep OBT bestaande uit alle fractievoorzitters van de gemeenteraden in de Hoeksche Waard heeft de 15 uitgangspunten voor de bestuurlijke toekomst vastgesteld zoals beschreven in paragraaf 8.1. Het door de samenwerkers uitgewerkte samenwerkingsmodel is door de opstellers niet getoetst aan deze uitgangspunten. Grote vraagtekens zijn in ieder geval te plaatsen bij een voortvarende versterking van de ruimtelijk-economische structuur, de democratische invloed van de inwoners bij de besluiten van de regioraad, de structurele versterking van de ambtelijke capaciteit in relatie tot gezonde gemeentefinanciën en de gemeentelijke lasten, krachtig partnerschap met maatschappelijke instellingen, bedrijven en medeoverheden en bereikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening. Niet vanzelfsprekend is dus dat het samenwerkingsmodel voldoet aan de uitgangspunten van de Stuurgroep OBT.